

**INFORME FINAL DE CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL
PARA LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN**

INDICE

Palabras de la Sra. Presidenta de la República al constituir el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación	5
Presentación y agradecimientos	6
Integrantes del Consejo	8
Metodología de Trabajo	12
Resumen Ejecutivo	14
Prólogo	49
I. Marco Regulatorio	55
I.1. El sentido de la educación en la hora presente	58
I.2. El derecho a la educación y la libertad de enseñanza	62
I.3. Deberes del Estado en materia educacional	65
I.4. Provisión educacional	69
I.5. Requisitos para impartir educación	71
I.5.1. Necesidad del reconocimiento público	72
I.5.2. Requisitos para recibir financiamiento público	73
I.5.3. Requisitos para mantenerse en el sistema	77
I.6. Seleccionar en la escuela	77
I.6.1. Problemas relativos a la selección	77
I.6.2. Discriminación y selección	79
I.6.3. La propuesta en materia de selección	84
II. Calidad de la Educación	87
II.1. Calidad de la educación y procesos de escolarización: conceptos, criterios e indicadores	87
II.2. Las metas de una educación de calidad	88
II.3. Criterios orientadores para una educación de calidad: escolaridad y aprendizajes	89
II.4. Los indicadores de calidad de la educación	91
II.5. Indicadores propuestos	92

III.	Régimen de Aseguramiento de la Calidad	99
III.1.	Marco Institucional	99
III.1.1	El Consejo Superior de Educación	99
III.1.2.	Funciones del Ministerio de Educación	100
III.2.	Régimen de Aseguramiento de la Calidad	101
III.2.1.	Consideraciones Generales	101
III.2.2.	Propuesta de Régimen de Aseguramiento de la Calidad	103
IV.	Administración del Sistema Público de Educación Escolar	111
IV.1.	Una visión del sistema educativo nacional	111
IV.1.1.	Institucionalidad de la Educación	111
IV.1.2.	La situación de la Educación Municipal	115
IV.2.	Propuestas para el diseño del sistema Educativo de carácter estatal	119
IV.2.1.	Criterios a satisfacer por las entidades administradoras de educación pública	119
IV.2.2.	Dependencia de las escuelas de propiedad del Estado	123
V.	Sistema de Financiamiento de la Educación	129
V.1.	Acuerdos generales sobre financiamiento de la educación chilena	129
V.2.	Financiamiento de los costos corrientes de la educación con financiamiento del Estado	133
V.2.1	Consideraciones generales	133
V.2.2.	Apreciación del actual sistema de subvenciones	135
V.2.3.	Alternativas de financiamiento	138
V.3.	Relación entre financiamiento y dependencia	143
V.4.	Recursos adicionales	145
V.4.1.	Otros recursos fiscales	145
V.4.2.	Financiamiento de las entidades administradoras de educación de propiedad del Estado	146
V.4.3.	Financiamiento compartido	146
V.4.4.	Selección de estudiantes y financiamiento	148
V.4.5.	Sanciones/Reconocimientos	149
VI.	Estructura de la enseñanza y currículum	151
VI.1.	Reestructuración de los ciclos escolares	151
VI.2.	Gestión y desarrollo curricular	153
VII.	Docentes	156
VII.1.	Introducción	157
VII.2.	El Estatuto Docente	
VII.3.	La situación del profesorado	161

VII.3.1. Ingresos	161
VII.3.2. Estructura de remuneraciones y evaluación docente	163
VII.3.3. Otras condiciones de trabajo	164
VII.4. Lineamientos para una revisión del Estatuto Docente y la creación de una Carrera Docente	166
VII.4.1. Criterios orientadores para el diseño de una Carrera Profesional Docente	167
VII.4.2. Algunos criterios y desafíos de implementación de la Carrera Profesional Docente	171
VII.5. Formación docente inicial y continua	173
VII.5.1. Políticas	173
VII.5.2. Formación docente inicial	174
VII.5.3. Institucionalidad de regulación y políticas sobre formación inicial de profesores	175
VII.5.4. Examen de habilitación para ejercer la docencia en el sistema escolar	176
VII.5.5. Inducción de nuevos profesores	179
VII.5.6. Recomendaciones específicas referidas a la formación docente inicial	180
VII.6. Formación docente inicial y requerimientos de la estructura del sistema educacional	180
VII.7. Mejoramiento de los procesos de formación docente	182
VII.8. Asistentes para la Educación	185
VIII. Centro Educacional	187
VIII.1. Jornada Escolar completa	188
VIII.2. Organización y participación en los Centros Educativos	192
VIII.2.1. Proyecto Educativo	192
VIII.2.2. Familia y Consejo Escolar	193
VIII.3. Gestión administrativa de los Centros Educativos	196
VIII.3.1. Directores de centros municipales y sus procesos de nombramiento	196
VIII.3.2. Proveedores: capacidades profesionales y compromiso	199
VIII.3.3. Gestión de recursos	200
VIII.4. Clima escolar	200
VIII.4.1. Papel socializador de la comunidad educativa	201
VIII.4.2. El reglamento interno como herramienta formativa que facilita y organiza la buena convivencia	202
VIII.4.3. Participación ciudadana y la resolución pacífica de conflictos	203
VIII.5. Gestión Pedagógica	205
VIII.5.1. Enseñanza y aprendizaje	205
VIII.5.2. sistemas y prácticas de evaluación	207
VIII.5.3. Atención a la diversidad	208
VIII.5.4. Supervisión y apoyo técnico	209
VIII.5.5. Recursos pedagógicos	210

VIII.6. Permanencia e integración en los establecimientos educativos	212
VIII.6.1. Deserción y exclusión escolar	212
VIII.6.2. La expulsión o cancelación de la matrícula	213
VIII.6.3. Alumnos integrados: criterios de promoción, certificación y egreso	214
IX. La educación técnico-profesional	216
IX.1. Institucionalidad de la formación Técnica	217
IX.2. Problemas de la Educación Media Técnico-Profesional (EMTP)	218
IX.3. Cobertura en la Educación Técnica Profesional de nivel terciario	220
IX.4. Articulación y vinculación entre las instituciones de formación técnica y el mundo productivo y entre los distintos niveles del sector técnico	221
X. Educación Superior	224
X.1. Introducción	224
X.2. Definición y funciones de la educación superior	224
X.3. Diagnóstico de la educación superior en Chile	227
X.3.1. Antecedentes históricos y Marco regulatorio	227
X.3.2. Expansión del Estudiantado	229
X.3.3. Calidad y equidad de la Educación Superior según la visión de sus estudiantes	230
X.3.4. Fianciamiento del Sistema de Educación Superior	232
X.3.5. Investigación y Desarrollo en la Educación Superior	234
X.3.6. Algunas conclusiones sobre el estado de la Educación Superior	236
X.4. Propuestas	237
X.4.1. Marco Regulatorio e Institucional de la Educación Superior	237
X.4.2. Calidad y equidad	241
X.4.3. Financiamiento	244
X.4.4. Recomendaciones en Investigación y Desarrollo	250

Anexos

Anexo 1: Audiencias

Anexo 2: Informes Regionales

Palabras de la Sra. Presidenta de la República al Constituir el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación

"Motivados con las movilizaciones de los jóvenes secundarios, diversas voces y actores han expresado estos días sus expectativas de contar con una educación de mucho más calidad".

"Lo que los chilenos y chilenas quieren (...), es que el país posea un sistema educativo capaz de asegurar una educación de calidad a todos los niños, niñas y jóvenes chilenos, sin importar su origen social, económico y cultural".

"El país quiere también una educación más integrada. Quiere una escuela que enseñe a mirarnos como iguales en dignidad y derechos. Que enseñe a apreciarnos en nuestras diferencias y no a separarnos unos de otros con murallas de prejuicios, que son un fruto no deseado, de una educación nacional profundamente segmentada".

"Detrás de estas demandas hay una convicción que comparto y que constituye un consenso nacional: una educación de calidad distribuida con justicia es el único camino para seguir desarrollándonos".

"El Consejo Asesor Presidencial (...) deberá esmerarse por mostrar caminos para llegar a la educación justa y de calidad que Chile necesita".

Santiago Chile, 7 de junio de 2006

Presentación y agradecimientos

Las movilizaciones de los estudiantes secundarios en mayo y junio, y la acogida que tuvieron en un amplio sector de la ciudadanía, pusieron de manifiesto que Chile valora la educación, ve en ella un requisito ineludible del desarrollo y quiere avanzar hacia una educación más justa y de mayor calidad.

En este marco, el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación fue instalado el 7 de junio de 2006 por la Presidenta de la República, Sra. Michelle Bachellet Jeria. Al Consejo se le pidió hacer recomendaciones y sugerencias para mejorar la calidad de la educación que se ofrece en escuelas y liceos del país a todos los niños, niñas y jóvenes, sin importar su origen social, económico y cultural.

Entre los 81 miembros de este Consejo hay parlamentarios, especialistas en educación, académicos, personeros de distintas confesiones religiosas, representantes de los pueblos indígenas y de los distintos actores del quehacer educacional del país: padres de familia, estudiantes secundarios y universitarios, docentes y asistentes de la educación, proveedores municipales y privados de educación, rectores de universidades tradicionales y privadas. Representa la pluralidad del país, en cuanto a creencias, posiciones políticas, diversidad de quehaceres; incorpora también las visiones, intereses y responsabilidades de quienes llevan adelante la tarea educativa.

La misión que la Presidenta de la República encomendó a este Consejo ha sido un enorme desafío, más aún considerando que este no es un Consejo de expertos, aunque una parte de los consejeros sean técnicos. El Consejo ha tenido una misión política, ya que le ha tocado manifestarse acerca de muchos temas, primordiales en el ordenamiento de la educación chilena. Se trata de temas que están en constante discusión, convocan a la reflexión de la mayor parte de la ciudadanía y dan pie a muchos grupos de interés.

El Consejo logró forjar visiones consensuadas y toda vez que no hubo acuerdo, distinguió las opiniones más representativas frente a los diversos temas sobre los que trabajó. Estos consensos y disensos están descritos en este Informe.

El trabajo fue arduo y la mayor parte de las veces, grato. A través de muchas horas de escucha y debate logramos entendernos, respetarnos, convencernos de que todos y cada uno, en el momento de actuar y de hacer sus planteamientos, está buscando mejorar la educación de los niños, niñas y jóvenes de nuestra patria.

La experiencia del Consejo fue muy especial para todos los que participamos en ella. Durante su trabajo se ilustró muy bien la naturaleza misma de un proceso de participación ciudadana orientado a la construcción de uno de los bienes más preciados de un país: su sistema educacional. Estamos seguros que el contenido de este Informe servirá para alumbrar los caminos, ayudará a encontrar respuestas para mejorar la calidad y equidad de la educación y pondrá en evidencia aspectos en los que es preciso que la sociedad chilena siga debatiendo.

Un sincero agradecimiento a cada Consejero y Consejera, quienes durante seis meses agregaron a sus agendas el compromiso de reunirse cada semana a trabajar, dedicaron parte de su tiempo a recopilar antecedentes y elaborar propuestas, comprometida y responsablemente a fin de cumplir el mandato presidencial. Un especial reconocimiento merece el trabajo realizado por los coordinadores de las comisiones: Paulina Araneda, Harald Beyer, Abelardo Castro, Carlos Peña y Ubaldo Zúñiga.

A finalizar el trabajo del Consejo, no podemos olvidarnos de todos aquellos que, no siendo Consejeros, hicieron posible el cumplimiento de esta tarea. Su motivación, ayuda, apoyo, confianza, han sido indispensables para dar respuesta a nuestro mandato. Damos las gracias al equipo que nos acompañó en esta tarea: nuestra secretaria, Claudia Jorquera; al equipo técnico de apoyo: Loreto Cabrera (abogado), Graciela Ortega, Daisy Castillo y Ana Luisa Solervincens (periodistas), Sandra Cusato (especialista en educación); a los profesionales de los Ministerios de Educación y de Hacienda, y de la Subsecretaría de Desarrollo Regional que apoyaron técnicamente el trabajo de Comisiones del Consejo y de las Mesas Regionales: Silvana Arraigada, Beatrice Ávalos, Pilar Aylwin, Hernán Castro, Alejandra Contreras, Mauricio Farías, Tania Hernández, Ricardo Hidalgo, Cristián Insunza, Paula Pacheco, Francisca Sotomayor y Jaime Veas. Nuestro trabajo no habría sido posible sin el apoyo eficiente del personal de la Presidencia de la República. Vaya nuestro agradecimiento al Equipo de Informática (Oscar Montealegre, Victor Palma, Sergio Sepúlveda, Hernán Sereño, Paula Uribe, Soledad Vega); a la Dirección Administrativa con su equipo (Cristian Riquelme, Consuelo Mac-Lean, Jessica Puschel, Carlos Padilla, Dina Gigoux) quienes se caracterizaron sobretodo por su infinita paciencia y buena disposición ante nuestros constantes requerimientos.

También agradecemos a la Biblioteca de Santiago y al Colegio de Contadores de Chile, que gentilmente pusieron a disposición nuestra el lugar físico para llevar a cabo cada una de las sesiones de trabajo, audiencias y plenarios.

Por supuesto, reconocemos también a quienes generosamente asistieron a las audiencias a presentar problemáticas y sobre todo proponer soluciones, lo que indudablemente apoyó el trabajo del Consejo. Y a aquellos chilenos y chilenas que supieron utilizar nuestra página Web para que, desde los más diversos rincones del país e incluso del extranjero nos hicieran llegar sus comentarios, observaciones, sugerencias, recomendaciones. Cada palabra, cada crítica, resultó un importante insumo para este proceso.

Por último, en nombre nuestro, e interpretando a todos y cada uno de los consejeros y consejeras: ¡Gracias, Presidenta, por la confianza depositada en nosotros!

JUAN EDUARDO GARCÍA-HUIDOBRO
Presidente

PATRICIA MEDRANO
Secretaria Ejecutiva

Santiago, 11 de diciembre de 2006.

Integrantes del Consejo

- **Águila, Ernesto:** Doctor en Educación, Universidad de Barcelona. Académico de la Universidad de Chile. Director de la División de Estudios del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
- **Alvarado, José:** Presidente de la Asociación de Padres y Apoderados Técnico-Profesionales, ANCEPATE.
- **Alvariño, Celia:** Profesora de Educación Básica. Doctora en Educación, Universidad Autónoma de Barcelona. Ex directora Programa Educación Fundación Chile.
- **Arancibia, Elvis:** Estudiante del Instituto Profesional de Chile. Representante de la Confederación de Estudiantes de Educación Superior Privada, CONFESUP.
- **Araneda, Paulina:** Psicóloga de la Universidad Católica de Chile. Directora de Educación de Peñalolén.
- **Arriagada, Claudio:** Alcalde de la I. Municipalidad de La Granja. Presidente de la Asociación Chilena de Municipalidades.
- **Bellei, Cristián:** Sociólogo y académico de la Universidad de Chile. Master en Política Educativa, Universidad de Harvard. Consultor UNICEF en educación.
- **Beyer, Harald:** Ingeniero Comercial, Universidad de Chile. PhD en Economía. Investigador y coordinador del Centro de Estudios Públicos. (CEP)
- **Bosch, Rodrigo:** Director de la Corporación Nacional de Colegios Particulares, CONACEP. Ingeniero Comercial, Universidad Central. Gerente de Administración y Finanzas de la Sociedad Educacional San Bernardo.
- **Bostelman, Juan:** Estudiante del Colegio Saint George. Representante de los estudiantes secundarios.
- **Budge, Luz María:** Decano de la Facultad de Educación de la Universidad Finis Terrae. Gerente Área de Educación Fundación Protectora de la Infancia. Miembro del Consejo Asesor de la Fundación Marcelo Astoreca.
- **Calderón, Ismael:** Presidente de la Asociación de Padres y Apoderados de la Región Metropolitana.
- **Cartes, Bernardo:** Obispo de la Iglesia Metodista Pentecostal.
- **Carvajal, Jorge:** Ex Gran Maestro de la Gran Logia de Chile. Docente y Rector de la Universidad de la República.
- **Castro, Abelardo:** Decano Facultad de Educación de la Universidad de Concepción. Licenciado en Educación, Universidad de Estocolmo. Doctor, Universidad de Upsala. Representante de la Agrupación de Decanos.
- **Castro, Claudio:** Estudiante de Ingeniería Civil e Informática. Presidente de la Federación de Estudiantes de la Universidad Federico Santa María. Vocero de la CONFECH.
- **Chamblás, Claudia:** Estudiante de Pedagogía en Historia. Presidente de la Federación de Estudiantes de la Universidad del Bío-Bío, Chillán. Vocera de la CONFECH.
- **Contreras, Dante:** Economista, Universidad de Chile. PhD en Economía de la Universidad de UCLA. Miembro del Comité de Expertos de Fondecyt. Consultor de World Bank Bid, PNUD.
- **Cox, Cristián:** Sociólogo. PhD Sociología, Universidad de Londres. Director Centro Interdisciplinario para la Educación, Universidad Católica de Chile.
- **Díaz, Jonatan:** Estudiante de Derecho. Presidente de la Federación de Estudiantes de la Universidad San Sebastián y representante de las instituciones de educación superior privadas.
- **Duk, Cynthia:** Licenciada en Educación. Magíster en Integración de Personas con Discapacidad, Universidad de Salamanca. Profesora de Educación Diferencial, Universidad de Chile. Directora y académica de la Escuela de Educación Diferencial de la Universidad Central.

- **Egaña, Loreto:** Profesora de Historia. Magíster en Educación, Wetfalischen Wihelms Universität, Alemania. Directora Ejecutiva e investigadora del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE).
- **Escárez, Arturo:** Presidente de la Confederación Nacional de Asociación de Funcionarios de la Educación Municipalizada de Chile, CONFEMUCH.
- **Ezzati, Ricardo:** Licenciado de Teología. Ex presidente del Área de Educación de la Conferencia Episcopal.
- **Fontaine, Loreto:** Profesora de Educación Básica de la Universidad Católica de Chile. Master en Educación, Universidad de Kansas. Directora del Centro de Educación Continua para Profesores de la Universidad del Desarrollo. Investigadora en el Centro de Estudios Públicos, CEP.
- **García-Huidobro, Juan Eduardo:** Decano Facultad de Educación de la Universidad Alberto Hurtado. Profesor de filosofía, Doctor en Educación y en Filosofía, Universidad Católica de Lovaina.
- **González, Pablo:** Economista de la Universidad Católica. PhD en Economía, Universidad de Cambridge. Profesor adjunto del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile. Consultor UNICEF y del equipo de desarrollo Humano PNUD.
- **Grau, Nicolás:** Estudiante de Ingeniería Comercial y del Magíster en Economía de la Universidad de Chile. Ex presidente de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile. Vocero de la CONFECH.
- **Hernández, Hernán:** Estudiante de Derecho y vicepresidente de la Federación de Estudiantes de la Universidad Central. Vocero de la Confederación de Estudiantes de la Educación Superior Privada, CONFESUP.
- **Herrera, Juan Carlos:** Estudiante del Liceo Valentín Letelier de Recoleta y vocero de la Asamblea de Estudiantes Secundarios (ACES).
- **Himmel, Erika:** Profesora experta en medición y evaluación educacional. Académica de la Universidad de Chile. Vicepresidenta Consejo Superior de Educación.
- **Huirilef, Hilario:** Representante de los pueblos indígenas.
- **Igor, María José:** Alumna del Liceo de Niñas de Puerto Varas. Representante de los estudiantes secundarios.
- **Jiménez, Francisco:** Estudiante del Colegio Chile. Representante de los estudiantes secundarios.
- **Joignant, Alfredo:** Sociólogo. Doctor en Ciencias Políticas, Universidad de Paris I, Panteón-Sorbonne. Director del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Chile.
- **Brunner, José Joaquín:** Sociólogo en Educación, Universidad de Oxford. Director de investigación de la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez y director adjunto del Programa de Investigación de la Fundación Chile.
- **Krauskopf, Manuel:** Rector de la Universidad Andrés Bello. Bioquímico de la Universidad de Concepción. Doctor en Ciencias de la Universidad de Chile.
- **Lavanchy, Sergio:** Rector de la Universidad de Concepción.
- **Léniz, Pedro:** Director del Departamento de Educación de la I. Municipalidad de Frutillar.
- **Manzi, Jorge:** Sociólogo de la Universidad Católica de Chile. PhD Psicología Social, Universidad de California. Director del Centro de Medición de la Escuela de Psicología de la Universidad Católica de Chile.
- **Martinic, Sergio:** Antropólogo. Doctor en Sociología, Universidad Católica de Lovaina. Director y académico del Programa de Doctorado en Ciencias de la Educación de la Universidad Católica de Chile.

- **Matte, Patricia:** Socióloga, Universidad Católica de Chile. Presidenta de Sociedad de Instrucción Primaria y de la Fundación Los Nogales. Consejera del Instituto Libertad y Desarrollo.
- **Medrano, Patricia:** Ingeniero comercial de la Universidad de Chile. Magíster en Economía. PhD(c) en Economía, Boston University. Investigadora asociada del Departamento de Economía de la Universidad de Chile.
- **Melo, Felipe:** Ex presidente de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile, FECH.
- **Mendoza, Paula:** Estudiante de Geología. Presidenta de la Federación de Estudiantes de la Universidad Católica del Norte. Vocera de la CONFECH.
- **Mizala, Alejandra:** Economista de la Universidad de Chile. PhD en Economía, Universidad de California, Berkeley. Directora del Centro de Economía Aplicada y del Magíster en Gestión y Políticas Pública de la Universidad de Chile.
- **Montes, Fernando:** Rector Universidad Alberto Hurtado. Licenciado en Sociología, Universidad Católica de Lovaina.
- **Montes, Hugo:** Abogado, Universidad Católica de Chile y Profesor de Estado, Universidad de Chile. Fundador y Rector Colegio San Esteban. Premio Nacional de Ciencias de la Educación.
- **Navarro, Raúl:** Rector de la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación.
- **Núñez, José:** Presidente Federación Nacional de Trabajadores de la Educación (FENTE). Presidente Sindicato de Trabajadores Co-Docentes de la Corporación Municipal de Valparaíso. Vicepresidente Consejo Nacional de Organizaciones Co-Docentes de Chile.
- **Nuyado, Emilia:** Representante de los pueblos indígenas.
- **Orellana, Pablo:** Estudiante secundario del Instituto Nacional. Dirigente del Centro de Alumnos. Representante de los Estudiantes Secundarios.
- **Palestro, Julio:** Alcalde de San Miguel. Vicepresidente Comité Ejecutivo Asociación Chilena de Municipalidades.
- **Pavez, Jorge:** Profesor. Presidente del Colegio de Profesores. Vicepresidente de la Internacional de Educación para América Latina (IEAL).
- **Payá, Carmen:** Gerente de Área de Educación de la Corporación de Capacitación y Empleo de la SOFOFA. Directora Ejecutiva de la Red de Telecomunicaciones de Chilecalifica.
- **Peña, Carlos:** Abogado. Vicerrector de la Universidad Diego Portales. Profesor de Derecho de la Universidad de Chile y Diego Portales.
- **Pérez de Arce, Jaime:** Economista de la Universidad de Chile. Asesor del Ministerio Secretaría General de la Presidencia y Asesor del PNUD.
- **Pérez, Víctor:** Rector de la Universidad de Chile. Ingeniero
- **Pozo, Jaime:** Ex rector de la Universidad de La Serena. Vicepresidente Ejecutivo del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas.
- **Prats, Angélica:** Gerente Fundación Educacional Arauco, FUNDAR.
- **Prea, Jaime:** Profesor de Historia y Geografía. Dirigente del Colegio de Profesores.
- **Puga, Rosita:** Directora académica de la Fundación Belén Educa.
- **Reyes, Wilson:** Representante de los pueblos indígenas.
- **Riesco, Manuel:** Ingeniero Civil Industrial. Magíster en Economía, Universidad de Chile. Vicepresidente del Centro de Estudios de Desarrollo Alternativo, CENDA.
- **Rojas, Yaser:** Representante de los estudiantes secundarios.
- **Rosso, Pedro Pablo:** Rector de la Universidad Católica. Médico.
- **Ruiz-Esquide, Mariano:** Senador. Presidente de la Comisión de Educación de la Cámara Alta. Presidente de la Fundación Nacional por los Derechos de los Niños.

- **Scherping, Guillermo:** Profesor de Estado, Universidad de Chile. Consejero Nacional de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT). Miembro Comité Técnico de Educación (CNAP) y de la Secretaría de Educación CCS-Mercosur.
- **Soto, Emiliano:** Obispo evangélico. Representante del Instituto Teológico hacia la Capacitación y de la Mesa de Entidades Evangélicas.
- **Stevens, Isaac:** Estudiante de la Escuela Experimental de Música Jorge Peña Hen, La Serena. Representante de los estudiantes secundarios.
- **Tohá, Carolina:** Diputada. Presidente de la Comisión de Educación de la Cámara Baja. Abogado, Universidad de Chile. Cientista Político de la Universidad de Milán.
- **Toro, Luis:** Estudiante Colegio Panal, Valparaíso. Representante de los estudiantes secundarios.
- **Torres, Sergio:** Rector de la Universidad Católica Cardenal Silva Henríquez. Consejero de la Federación Internacional de Universidades Católicas.
- **Triguero, Jesús:** Presidente de la Federaciones de Instituciones de Educación Particular (FIDE-CONFIDE). Doctor en Filosofía y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de Madrid. Rector del Instituto O'Higgins de Rancagua.
- **Valenzuela, Juan Pablo:** Economista, Universidad de Chile. PhD de la Universidad de Michigan. Investigador del Instituto de Educación de la Universidad de Chile.
- **Vásquez, Darío:** Profesor. Vicepresidente Colegio de Profesores.
- **Velasco, Carolina:** Ingeniero Comercial con mención en Economía, Universidad Católica de Chile. Investigador asociado del Programa Social de Libertad y Desarrollo.
- **Vera, Víctor:** Magíster en Educación. Representante de la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF).
- **Vivaldi, Ennio:** Médico neurofisiólogo. Profesor de la Facultad de Medicina de la Universidad de Chile. Investigador especialista en sueño, vigilia y neurología.
- **Zalaquett, Pablo:** Alcalde de la I. Municipalidad de La Florida. Presidente de la Comisión de Educación de la Asociación Chilena de Municipalidades.
- **Zárate, Nelson:** Secretario General de la Corporación Municipal de Desarrollo Social de Pudahuel.
- **Zúñiga, Ubaldo:** Master en Ciencias de la Ingeniería, Universidad de Tennessee. Ex Rector y Profesor de la Universidad de Santiago. Presidente del Consorcio de Universidades Estatales.

Metodología de trabajo

Temas y Comisiones

El Consejo tuvo un mandato amplio. La Presidenta de la República le encomendó mostrar caminos, hacer recomendaciones y sugerencias para mejorar la calidad de la educación que se ofrece en escuelas y liceos del país a todos los niños, niñas y jóvenes, sin importar su origen social, económico y cultural.

Dadas las circunstancias de su creación, fue claro para todos, desde el primer momento, que había diversas materias que no podían dejar de ser tratadas. Era ineludible enfrentar los grandes temas relacionados con la calidad de la educación, como el funcionamiento de las instituciones escolares, el currículum, la formación de los profesores y profesoras, y la Jornada Escolar Completa. Era forzoso también pronunciarse frente a las cuestiones centrales de la institucionalidad de la educación que habían sido impugnadas en las protestas, como la LOCE y la municipalización. A partir de esta base, se convino en la ventaja de trabajar inicialmente en tres Comisiones que trataran en forma independiente tres grandes temáticas: Marco Regulatorio, Institucionalidad, Calidad de la educación.

En el segundo período de trabajo del Consejo se sumaron otras dos comisiones: Docentes y Educación Superior. Por tratarse de un tema transversal a cada una de las tres comisiones originales, al conformarse la comisión de docentes, ya se había avanzado bastante en las discusiones acerca de este tema. La comisión de Educación Superior, en cambio, comenzó a trabajar sistemáticamente sólo en octubre y tuvo apenas seis semanas para tratar un tema amplio y complejo. El trabajo realizado fue valioso, pero quedó incompleto, ya que no fue posible recibir y debatir todas las perspectivas que existen sobre educación superior en Chile. Se presenta hoy el producto de ese debate, como un aporte inicial que debe ser enriquecido en el futuro.

Desde junio, cada Comisión sesionó al menos una vez por semana, y cada tres semanas hubo reuniones plenarias en la que las Comisiones dieron cuenta de su trabajo. Cada Comisión nombró a un(a) coordinador(a) y a dos vicecoordinadores(as) y ha contado con el apoyo de una secretaría técnica.

Mesas regionales, Audiencias y Web

Además de la experiencia personal y profesional de los Consejeros, se ha procurado tener acceso al estado del arte en el tema, tanto a nivel nacional como internacional.

La presencia de expertos y numerosos documentos distribuidos entre los consejeros, ya sea a petición de ellos o por iniciativa de organismos externos, aportaron en esa dirección. Con el objeto de facilitar este intercambio se habilitó el portal del Consejo y se distribuyeron materiales a través del correo electrónico.

Las audiencias y mesas regionales han sido otras fuentes de información utilizadas para trabajar en el Consejo (ver Anexo). Tanto estas instancias, como la página web del Consejo (www.consejoeducacion.cl) y documentos que se han enviado a la Secretaría del Consejo, han sido no sólo fuentes de información, sino un valioso espacio de expresión de la ciudadanía en torno a la problemática educacional.

Complementariamente a la instalación del Consejo, y para considerar la realidad particular de las regiones en el debate educacional en curso, la Presidenta de la República orientó a los Intendentes para que instalasen Mesas Regionales para la calidad de la educación con participación de representantes de los distintos actores técnicos y sociales. Considerando el mandato de la Presidenta, el Consejo Asesor propuso a los Intendentes el desarrollo de una Jornadas regionales de Reflexión y Debate, que fueran culminación del trabajo realizado por cada Mesa.

El conjunto de las jornadas regionales se realizó entre el 8 y el 27 de septiembre. Cada región, de acuerdo a su particularidad, organizó y desarrolló un trabajo previo en torno a las mismas temáticas con las que funcionó el Consejo Asesor, apoyándose en el documento "Temario para las Mesas Regionales". Este documento, de carácter propositivo, contenía las preguntas y temas que el Consejo Asesor se propuso abordar al momento de su constitución.

Las regiones realizaron un promedio de 3 reuniones previas, lo que permitió contar con una reflexión y propuestas antes de la realización de cada Jornada de Debate y Reflexión Regional. Dada la magnitud y relevancia del trabajo realizado por las Mesas Regionales, este Informe va acompañado por un Anexo que contiene los informes de cada región y el resumen ejecutivo donde es posible conocer aquellos aspectos planteados por la mayoría de las regiones del país.

Resumen Ejecutivo

Prólogo

Contexto: El Consejo Asesor Presidencial se crea tras una amplia movilización de estudiantes secundarios, que puso de manifiesto que nuestra educación estaba lejos de responder a las expectativas que los estudiantes y sus familias ponen en ella.

El Consejo fue consciente de la alta significación de la tarea que la Sra. Presidenta le encomendó. Hoy la educación se encuentra en el centro de las aspiraciones de bienestar y de mayor equidad que la sociedad chilena exhibe y, más que nunca antes, la educación posee un valor estratégico para desarrollo político y económico del país. Mejorar la educación en calidad y justicia exige de todos un esfuerzo generoso que trascienda los legítimos intereses particulares o de grupo de los actores educativos.

Consensos: Pese a la diversidad de visiones que coexisten en el Consejo y más allá de opiniones discrepantes -sobre la existencia o no de establecimientos con fines de lucro, el trato diferenciado o igualitario a las instituciones públicas y particulares subvencionadas o el mejor modo de administración de los establecimientos públicos- el Consejo ha llegado a amplios acuerdos que el prólogo resalta. Ellos se apoyan en una constatación compartida: la educación en nuestro país ha avanzado, pero dista mucho de poseer la calidad requerida y exigible en el mundo de hoy y tampoco logra aminorar las marcadas desigualdades de origen con que los niños inician su experiencia educativa. Estos consensos son:

- Lograr una educación de más calidad y de mayor equidad es posible si se asume como una tarea nacional mantenida en el tiempo.
- La existencia en Chile de la educación pública y de la educación particular constituyen un valor; estas modalidades educativas no son antagónicas y corresponde plantear propuestas que potencien a ambas para contribuir a una mejor educación.
- Hoy es indispensable mejorar la educación pública para lograr que la educación contribuya efectivamente a la ampliación de las oportunidades de todos los chilenos. Esto requiere modernizar y fortalecer técnicamente la administración y gestión de la educación de propiedad pública, hoy en manos de los municipios.
- Las políticas de mejoramiento educativo deben estar centradas en los establecimientos educacionales, concebidos como un espacio abierto y participativo donde los estudiantes y sus familias se comprometan con el proceso educativo
- Los directivos y profesores son los actores fundamentales en la construcción de una buena educación, por lo que debe existir una preocupación especial para atraer, formar y retener buenos profesores y directivos en el sistema educacional.
- Se requieren cambios sustantivos en la institucionalidad educativa, los que deben comenzar con una ley sustitutiva de la actual LOCE, que le otorgue legitimidad y garantice efectivamente el derecho a una educación de calidad.

- La necesidad de asegurar una educación más equitativa y de mayor calidad exige un compromiso financiero significativo. Se deben crear condiciones para destinar más recursos a educación, los que deben utilizarse priorizando a los estudiantes más pobres y con mayores problemas sociales y educativos.
- El financiamiento debe llegar a ser el adecuado para alcanzar logros educativos equivalentes en todo tipo de establecimientos educacionales. Para ello hay que corregir las inequidades en el acceso a los recursos que genera el actual sistema de financiamiento, por las distintas capacidades financieras de los municipios y por el financiamiento compartido.
- Es imprescindible definir estándares de calidad que todos los establecimientos del país satisfagan, proponer requisitos de entrada más exigentes a la actividad educativa y crear una Agencia Pública de Aseguramiento de la Calidad.
- Es preciso reforzar las barreras que impiden las discriminaciones arbitrarias en los establecimientos educativos e introducir incentivos que premien la inclusión social.
- Disponer de mayores instancias de participación: reestructurando y reforzando el Consejo Superior de Educación, a nivel nacional, y fortaleciendo los consejos escolares de cada establecimiento, para hacerlos partícipe de la discusión de los proyectos educativos y de los reglamentos disciplinarios.
- Reducir el riesgo de una mayor segregación, mediante el financiamiento diferenciado y buscando también otros instrumentos.
- La importancia de los profesores para el logro de una educación más equitativa y de calidad supone apoyar decididamente la dignificación de su labor y avanzar en el desarrollo de una carrera profesional docente que atraiga y retenga a aquellos docentes que muestren las competencias requeridas para la enseñanza. La estabilidad laboral y procedimientos claros de despido, no son incompatibles con una carrera profesional.
- Es imperioso mejorar la formación inicial y continua de los profesores.

Para finalizar, el Prologo expresa el convencimiento que Chile puede dar un salto significativo en educación en los próximos años, si logramos acuerdos amplios. Nuestro país cuenta, como nunca antes, con objetivos claros y con los recursos necesarios para avanzar en la senda que nos recordaron los jóvenes este año.

I. El marco regulatorio de la educación

Los miembros del Consejo Asesor entienden que su función no es la de un organismo experto o legislativo sino la de un consejo ciudadano. Su tarea es, ante todo, contribuir a la solución de los problemas de la educación nacional. Entre ellos es importante cambiar la LOCE y el marco regulatorio de la educación actualmente en vigor, subsanando el déficit de deliberación democrática y de legitimidad que posee, desde sus orígenes.

El diseño del sistema educativo depende del significado que la sociedad asigne a la educación, por lo cual el Consejo comenzó por responder la pregunta ¿Para qué

educar? El mundo vive un proceso de globalización y Chile se ha integrado activamente a él. Esto genera un cambio cultural profundo e influye en nuestra identidad. A veces, los procesos de modernización han debilitado los lazos comunitarios y de cooperación social. Las expectativas de justicia, que están a la base de la convivencia y se expresan en la demanda de oportunidades iguales para todos, se hacen día cada vez más intensas como consecuencia del crecimiento económico, mal distribuido, que el país ha alcanzado.

Para encarar esos cambios, la educación es imprescindible. Transmite los valores de solidaridad y cooperación que nos constituyen como comunidad y nos dan identidad. Mediante la educación se distribuyen las oportunidades y se evita que la vida futura de los niños y los jóvenes dependa de la condición económica de su familia. Una población bien educada es clave para el crecimiento económico y el bienestar social. La educación, también, está estrechamente vinculada con la ciudadanía y con el funcionamiento de la democracia.

El ser humano, en la totalidad de sus dimensiones, es el sujeto y el destinatario de la educación. La tarea educativa busca formar personas que -en el marco de la convivencia- alcancen el más pleno y equilibrado desarrollo de sus dimensiones afectivas, intelectuales y sociales.

El derecho a la educación y la libertad de enseñanza.

El derecho a la educación y el derecho a la libertad de enseñanza se relacionan directamente con la tarea educativa y han de estar en el centro del marco regulatorio.

En Chile existe asimetría entre libertad de enseñanza y derecho a la educación, ya que este último está concebido como un derecho de acceso a un sistema gratuito, sin referencia a su calidad y desprovisto de toda garantía. Corregir esa asimetría debe ser la primera tarea para mejorar el marco regulatorio de la educación.

El Consejo sostiene que no hay incompatibilidad entre libertad de enseñanza – entendida como el derecho de los particulares de fundar establecimientos de enseñanza y de los padres a escoger el tipo de educación que prefieren para sus hijos- y derecho a una educación de calidad. Por tanto, es posible mejorar la formulación del derecho a la educación sin perjudicar la libertad de enseñanza, cuyo ejercicio y valor virtudes se han reconocido en la historia educacional chilena. El desafío consiste en favorecer el acceso a un sistema de educación de calidad para todos que ponga al estado a la altura de sus deberes, procurando que ello fortalezca la libertad de enseñanza y los derechos de los niños.

El Consejo sugiere instituir un derecho fundamental a una educación gratuita de calidad, lo que lleva a asegurar estándares mínimos exigibles y crear mecanismos que garanticen el cumplimiento de dichos estándares. Los ciudadanos podrían exigir del estado que asegure una prestación educacional de una calidad mínima previamente establecida.

El derecho a la educación y la libertad de enseñanza no son los únicos derechos comprometidos en la tarea educativa. Hay que considerar también el derecho de los ciudadanos a recibir un trato igual por parte del estado y sus órganos, la libertad de expresión y de información, la libertad de conciencia, y el conjunto de derechos que la

comunidad internacional reconoce a niños y jóvenes. Entre los derechos involucrados cotidianamente en el sistema escolar y las prácticas educativas, se encuentra, ante todo, el derecho a la igualdad. Los ciudadanos tienen derecho a ser tratados con igual consideración por parte del estado.

Deberes del Estado en Materia Educativa

El Consejo Asesor piensa que los deberes educacionales que el actual ordenamiento constitucional impone al Estado no están a la altura de los niveles de desarrollo económico que ha alcanzado el país, ni de los desafíos que deberá enfrentar. Hoy hay condiciones de asegurar legalmente un acceso igualitario a una educación de calidad. Para ello Chile debe darse un marco regulatorio que exija que el Estado:

- i) financie la educación con un monto tal que haga posible que la educación gratuita alcance la calidad definida por la ley, para lo cual deberá tomar en consideración las condiciones iniciales de quienes ingresan al sistema escolar;
- ii) establezca requisitos de entrada al sistema educativo más exigentes;
- iii) evalúe periódicamente el proceso educativo y el conjunto de sus resultados de modo de poder acreditar su calidad o intervenir en forma oportuna;
- iv) defina criterios para apoyar, intervenir o excluir del sistema, a los establecimientos educativos que no alcanzan los estándares previamente definidos.

Actualmente, el financiamiento público de la educación obligatoria y gratuita está por debajo de lo que demanda una educación de calidad; los requisitos de entrada al sistema educativo son mínimos y no existen mecanismos de exclusión del sistema para los establecimientos que transgredan sus obligaciones.

En relación al trato que ha de recibir la educación estatal e íntegramente gratuita, se manifestaron dos posiciones. Unos postulan que la educación estatal debe tener un mejor trato ya que: i) El Estado tiene el deber de garantizar una educación de calidad para todos y debe tener total seguridad de poder cumplir su obligación. ii) Una educación estatal de buena calidad es la mejor garantía de que la educación en su conjunto sea buena. iii) La educación estatal cumple, mejor que otras formas de provisión educativa, las funciones de cohesión e integración social que esperamos del sistema escolar. iv) La mayoría de los más pobres se educan en el sistema público o municipalizado, por lo que el Estado debe discriminar positivamente a ese sector -y a quienes educan a los más pobres- para favorecer la igualdad de oportunidades.

Otro sector del Consejo sostuvo que no hay razones para recomendar que la provisión pública de educación deba recibir un trato preferencial y plantea que lo mejor es un sistema de provisión mixta que satisfaga los siguientes requisitos: i) igualdad de trato para todos los proveedores con prescindencia de si son públicos o privados; ii) elección de la institución educativa entregada a los padres; iii) discriminación positiva a favor de los alumnos más vulnerables, en forma de subsidios a la demanda; y iv) un eficiente sistema de aseguramiento de la calidad.

Provisión educacional

El Consejo Asesor estimó valiosa, para una sociedad diversa, la provisión educacional por parte de privados. Sin embargo hubo opiniones distintas sobre la conveniencia de la provisión educativa por parte de sociedades comerciales.

i) Rechazo, en general, de existencia de establecimientos educacionales que posean fines de lucro. Estos consejeros formulan una desaprobación ética hacia la provisión de educación obligatoria con fines de lucro, ya que consideran que un bien colectivo, como la educación, no debe ser mercantilizado.

ii) Rechazo de la provisión educativa con fines de lucro cuando se recibe financiamiento público. Estos consejeros sostuvieron que la provisión educativa con financiamiento público por parte de privados sólo se justifica cuando está animada por propósitos filantrópicos, religiosos o por el deseo de expandir ciertos valores o alguna forma de vida. En el caso de la educación con fines de lucro debe rechazarse el financiamiento público, ya que la necesidad de maximizar las utilidades puede entrar en conflicto con los fines de la actividad educativa.

iii) Admisión de la provisión educativa con financiamiento público y fines de lucro, ya que, por esa vía, es posible ampliar la oferta educativa y el ejercicio del derecho a la libre elección de las familias que no pueden por sí mismas solventar la educación de sus hijos. Si el estado cuenta con un buen sistema de aseguramiento de la calidad, y si legalmente las familias pueden hacer exigible esa calidad, el carácter jurídico del proveedor sería indiferente. Además, de no haber posibilidad de ganancia, a muchas personas les sería imposible dedicarse a la educación.

Requisitos para impartir educación

Al Consejo le ha parecido necesario proponer que la Ley Orgánica establezca requisitos más exigentes que los actuales para incorporarse como proveedor al sistema educativo y mantenerse en él.

1. Necesidad del reconocimiento público

El reconocimiento oficial es un acto administrativo mediante el cual la autoridad confiere, a una institución, la facultad de certificar válida y autónomamente la aprobación de cada uno de los ciclos que conforman el sistema escolar.

i) Una parte del Consejo estima que todos los establecimientos educativos, cualquiera sea su naturaleza, nacionales o extranjeros, con financiamiento público o sin él, debieran obtener este reconocimiento oficial para impartir educación en Chile.

ii) Otra parte del Consejo estima que exigir un reconocimiento oficial para impartir enseñanza formal pone en riesgo la libertad de enseñanza. Ese reconocimiento sólo debe ser obligatorio para certificar estudios, cuando se trata sólo de enseñar, debe permitirse la existencia de proyectos aunque no adhieran plenamente al currículum nacional.

2. Requisitos para recibir financiamiento público

Exigencias para los establecimientos que soliciten financiamiento público:

Naturaleza jurídica del establecimiento. Se recomienda que las instituciones educativas se organicen como personas jurídicas, con o sin fines de lucro: sociedad comercial, fundación o corporación.

Garantías, representación y responsabilidad. Se sugiere que quienes postulan a financiamiento público, deban prestar garantías reales que hagan plausible la responsabilidad que establece la ley. Además se pide que los representantes legales de las instituciones educativas estén investidos de las facultades ordinarias de administración y sean responsables por los actos u omisiones negligentes que causen daño.

Requisitos académicos: una parte del Consejo recomienda que se exija a los representantes legales un título profesional reconocido por el Estado.

Aseguramiento de la calidad: quien desee ser proveedor deberá contar con un proyecto educativo, utilizar planes y programas acordes con los objetivos mínimos, contenidos fundamentales y estándares establecidos en el marco curricular nacional. Debiera comprometerse a aceptar las evaluaciones periódicas, a participar en planes de mejoramiento y a entregar la información que requiera el sistema de aseguramiento de la calidad.

Obligación de informar y rendición de cuentas: El carácter de la institución y su proyecto educativo deberán ser públicos; el proveedor debiera comprometerse también a informar a la comunidad escolar y al Consejo Escolar sobre los resultados obtenidos en las evaluaciones y a presentar anualmente un balance de ingresos y gastos al Consejo Escolar.

Selección de alumnos y discriminación arbitraria: El solicitante debe comprometerse a no discriminar arbitrariamente a los estudiantes o sus familias y respetar sus derechos y los de los profesores y personal asistente.

Personal: Para obtener financiamiento público el establecimiento deberá contar con el personal docente idóneo.

Otros consejeros recomiendan además, a) que la dirección del establecimiento sea ejercida por un docente titulado de pedagogía con estudios acreditados de perfeccionamiento y b) que un reglamento determine la dotación de personal con que deba operar el establecimiento.

Infraestructura: Deberán contar asimismo con la infraestructura y equipamiento necesarios para llevar adelante el proyecto educativo y cumplir las normas de seguridad, salud e higiene establecidas en la ley.

Impedimentos para ser proveedor: No podrán ser proveedores de educación con financiamiento público quienes: i) Prestan servicios en la administración educativa municipal. ii) Han sido formalizados o condenados por delito que merezca pena aflictiva. iii) Han sido declarados en quiebra y no han sido rehabilitados. iv) Estén privados del ejercicio de este derecho por sentencia judicial.

3. Requisitos para mantenerse en el sistema

Para permanecer en el sistema educativo las instituciones deberán mantener las condiciones que le fueron exigidas a la entrada y exhibir un conjunto de resultados asociados a indicadores nacionales de calidad educacional.

Seleccionar en la escuela

1. Problemas relativos a la selección

Corresponde al estado garantizar el acceso equitativo a una educación de calidad, lo que implica que ningún estudiante sea discriminado por razones arbitrarias (estructura familiar, discapacidad, dificultades de aprendizaje, razones socioeconómicas, religiosas, étnicas u otras). En esta línea se examina los riesgos de discriminación asociados a la selección de alumnos al ingreso a los establecimientos educacionales.

2. Discriminación y selección.

El Consejo distingue entre discriminar y seleccionar, por cuanto no toda selección es discriminatoria.

La discriminación es una forma de aplicación de una norma que atenta contra la igualdad, porque toma en consideración, al tiempo de asignar oportunidades o recursos, características o rasgos que no dependen del desempeño de la persona y que deberían estimarse irrelevantes. La discriminación negativa es lesiva de la dignidad humana y es especialmente dañosa cuando se ejecuta en la escuela, que es la primera experiencia ciudadana a que son expuestos los niños.

La selección que no equivale a discriminación –v.gr. una regla de competencia en base al desempeño- no es ilegal en Chile y equivale a asignar puestos escasos bajo una regla de competencia, de mérito o bajo algún otro criterio que se aplica con imparcialidad.

El Consejo analizó, también, si la selección podría ser rechazada no por ser discriminatoria sino en razón de otros aspectos de política educativa, por ejemplo, porque aumenta la segregación y se expuso razones a favor y en contra de los sistemas de selección.

a) Se sostiene que la selección viene exigida a veces por las particularidades del proyecto educativo. Una cierta comunidad de valores, de religión o de vida familiar puede ser usada como criterio para la selección de estudiantes.

b) La selección, otras veces, está motivada por cuestiones relativas a la demanda. Cuando la demanda por ciertos colegios supera a la oferta, algunos prefieren la meritocracia en vez de un sistema de selección ciego a la identidad y al mérito.

c) La selección, regulada para evitar la discriminación, es habitual en las prácticas educativas comparadas.

También hay quienes piensan que la selección –incluso cuando en rigor no equivale a discriminación- sería inadmisibile. Porque:

a) La selección se dice –sobre todo si es temprana- tiene efectos de segregación y perjudica objetivos públicos de cohesión social.

- b) A lo anterior se agrega que un sistema de subsidio a la demanda que traslada el derecho a escoger escuela a los padres, resulta inconsistente con uno que permite a las escuelas seleccionar.
- c) Hay todavía un motivo de justicia: bajo un sistema con financiamiento público, todos los niños deben tener una oportunidad igual de acceder a cualquiera de los colegios del sistema;
- d) En el caso de la selección por parte de colegios religiosos, se arguye que no sería admisible usar recursos públicos para diferenciar en razón de las creencias. Estas escuelas sólo deben exigir que el niño se adecue al proyecto educativo del colegio.

3. *La propuesta en materia de selección.*

Una vez ponderados las razones expuestas, el Consejo -para garantizar la equidad en el acceso a los establecimientos educativos- recomienda:

- Revisar el marco regulatorio de la educación para erradicar toda forma de discriminación arbitraria y resguardar los derechos de los estudiantes y sus familias.
- Velar para que la agencia de aseguramiento de la calidad -propuesta en este Informe- supervise la aplicación de los reglamentos internos de los centros educativos y haga observaciones si estos presenten situaciones discriminatorias.

A partir de aquí, y en razón de los argumentos discrepantes expuestos más arriba, el Consejo pudo constatar tres posiciones en relación a la selección de alumnos.

- Hay quienes sugieren que si ha de existir algún sistema de selección porque los cupos disponibles son inferiores en número a la cantidad de postulaciones, él ha de ser ciego a la identidad y a las capacidades de los niños o jóvenes. Un sistema sorteo es el único que asegura una oportunidad igual a todos los interesados en la distribución de los cupos escasos.
- Otros sugieren que un sistema de selección ciego a la identidad y a las capacidades debe ser aplicado por regla general, aunque han de exceptuarse ciertos establecimientos de excelencia donde debe aplicarse un principio de selección meritocrático.
- Por último, un tercer grupo, admite los procesos de selección con la sola condición que no sean discriminatorios, por lo que:

a) Deberán ser objetivos y transparentes, asegurando el respeto a la dignidad de los alumnos, alumnas y sus familias.

b) En ningún caso, un establecimiento subvencionado, público o privado, podrá emplear criterios de admisión que resulten en la exclusión de niños o jóvenes por motivos socio-económicos.

c) La política educacional del gobierno deberá implementar fórmulas e incentivos para reducir la selección de alumnos en el nivel preescolar y del ciclo inicial de la educación básica.

II. Calidad de la Educación

Calidad de la educación y procesos de escolarización: conceptos, criterios e indicadores.

Los sentidos del concepto de "calidad" de la educación son múltiples. El Consejo asume el concepto de educación vinculado al desarrollo humano, que indica que se requiere formar personas conscientes de sus derechos y responsabilidades, capaces de razonar, discurrir, convivir y optar por valores que promuevan el desarrollo de su entorno familiar, del país y del mundo. Se precisa las metas o finalidades de una educación de calidad y las obligaciones del Estado y de las instituciones educativas de ofrecer oportunidades educacionales acordes; y se ofrece un conjunto de indicadores que permitan verificar los avances en su cumplimiento.

Las metas de una educación de calidad

El Estado y las instituciones educativas deben garantizar una educación de calidad para todos. Ello significa realizar acciones referidas a las siguientes metas:

- Desarrollo personal (cognitivo, moral, emocional y creativo).
- Desarrollo social y participación ciudadana y democrática.
- Desarrollo económico: aprendizaje y competencias para el trabajo.

Estas metas deben cumplirse en condiciones de equidad, asegurando que todos los estudiantes logren un determinado estándar educativo, para lo cual deben acceder a oportunidades educacionales equitativas.

Criterios orientadores para una educación de calidad: escolaridad y aprendizaje

Para desarrollar y mantener una educación de calidad el Estado debe asegurar un sistema educacional que garantice las condiciones para que el derecho de los padres a elegir la educación de sus hijos e hijas conviva con el derecho a la educación de éstos en el marco legal vigente (acceso a educación obligatoria, gratuita, de buena calidad en relación al contexto nacional).

Por su parte, los centros educativos deben realizar una gestión institucional y pedagógica de excelencia, centrada en el aprendizaje de todos, dirigida por educadores con liderazgo y abierta a la integración y participación de toda la Comunidad Educativa.

Los indicadores de la calidad de la educación

La calidad educacional debe ser objeto de monitoreo y evaluación regular y manifestarse en los logros educativos de la población, los que a su vez deben verificarse mediante indicadores pertinentes.

El Consejo recomienda que el Ministerio de Educación defina para el sistema educativo cuatro tipos de indicadores: de cobertura, de logros educativos, de calidad de los procesos educativos y de nivel del financiamiento o inversión monetaria en el sistema educativo, los que se detallan en el Informe.

III. Régimen de Aseguramiento de la calidad

Marco Institucional

Generar un sistema de aseguramiento de la calidad, requiere reordenar las funciones de las instituciones del aparato educacional público. Se propone que el Ministerio de Educación asuma el diseño, financiamiento y ejecución de las políticas; el Consejo Superior de Educación y la propuesta Agencia de Aseguramiento de la Calidad o Superintendencia de Educación la ratificación, evaluación y fiscalización de las mismas.

1. El Consejo Superior de Educación (CSE)

El CSE debería tener la tarea de velar por la continuidad de las políticas educacionales, aprobar el currículum, los estándares para juzgar el desempeño del sistema y los requisitos de egreso de cada nivel de enseñanza. Esto exige, una composición del CSE más representativa de la sociedad y que cuente con personas que posean conocimiento y familiaridad con el sistema escolar.

2. Funciones del Ministerio de Educación

Al Consejo le ha parecido oportuno precisar algunas de las funciones del Ministerio de Educación. Destacan entre éstas:

- El diseño de las políticas educativas nacionales.
- Proponer al CSE el currículum nacional, las metas y los estándares de aprendizaje de los alumnos.
- Financiar con recursos públicos que aseguren el derecho a una educación de calidad así como el control de su ejecución.
- Definir requisitos que deben cumplir los establecimientos educacionales para su reconocimiento oficial.
- Definir e implementar políticas de apoyo y fomento del mejoramiento de la equidad y la calidad del sistema como también políticas que incentiven la integración social.
- Promover la investigación en el área educativa.

Régimen de aseguramiento de la Calidad

1. Consideraciones generales

Chile carece de un régimen de aseguramiento de la calidad que verifique de forma periódica los procesos y logros del sistema educacional, para cautelar el derecho a una educación de calidad y para que las familias puedan escoger la mejor educación para sus hijos. Ese régimen, sumado a otras reglas relativas al buen uso de los recursos públicos involucrados podría contribuir a la mejora de la educación.

Un régimen de aseguramiento de la calidad, supone un cambio drástico en la manera en que el estado realiza el control del proceso educativo y acarreará modificaciones institucionales significativas.

2. Propuesta de régimen de aseguramiento de la calidad

Crear una Superintendencia o Agencia Aseguradora de la Calidad que tendrá la tarea, de evaluar el cumplimiento de los estándares de calidad definidos de modo de velar efectivamente por el derecho a una educación de calidad. Esto se realizará a través de diversas iniciativas destacando las inspecciones, la administración de las pruebas estandarizadas nacionales y las pruebas comparativas internacionales. Deberá, además, proveer información completa a la ciudadanía acerca de los logros del sistema escolar y sugerir la salida o intervención de las instituciones que no cumplen del sistema.

Deberá ser un organismo autónomo con personalidad jurídica de derecho público. La persona encargada de dirigir esta institución será designada por el Presidente de la República con acuerdo del Senado, y su personal directivo será seleccionado a través del sistema de la Alta Dirección Pública.

- Orientaciones institucionales

Un régimen de aseguramiento de la calidad supone la existencia de una institución a la que se confiere la obligación de ejecutar acciones que le permitan:

- Verificar, basado en estándares previamente definidos, los niveles de logro de las instituciones del sistema educacional.
- Disponer, o sugerir que la autoridad disponga, la salida del sistema o la intervención para aquellas instituciones que, luego de planes de mejora, no alcanzan el rendimiento mínimo esperado.
- Proveer información completa y fidedigna a la ciudadanía acerca de los niveles de logro del sistema escolar.
- Velar por el derecho a la educación, prestando asesoría legal a los padres y familias que sientan que ese derecho ha sido vulnerado.

- Objetivos Generales.

El régimen de aseguramiento de la calidad que aquí se propone deberán velar por el efectivo ejercicio del derecho a la educación de una calidad mínima definida por ley, cautelar que las prácticas educacionales no sean ocasión de discriminación, y cuidar porque la educación ofrecida en los establecimientos educacionales reúna las condiciones necesarias para alcanzar los estándares de aprendizaje definidos, relacionándose para estos efectos con los educadores y los sostenedores educacionales.

- Exigencias mínimas para el logro de los objetivos.

Los procesos de evaluación ejecutados deben ser transparentes y deben incluir, por lo menos, una autoevaluación del establecimiento y una inspección externa. Por cierto, el régimen de aseguramiento de la calidad debe mantener un adecuado balance entre apoyo a los establecimientos y exigencia para lograr el cumplimiento de los indicadores.

- Funciones del Sistema de Aseguramiento de la Calidad

La Agencia o Superintendencia realizará acciones como las siguientes:

- La inspección de los establecimientos educacionales sobre una base regular, para garantizar que sus labores se desarrollen cumpliendo con las condiciones físicas, de seguridad e higiene, de personal docente y curriculares, exigidas para impartir enseñanza.
- Una inspección del desempeño de los establecimientos escolares que, entre otros aspectos, considerará el aprendizaje de los alumnos. Esta inspección dará origen a un informe público con las debilidades y fortalezas del establecimiento y recomendaciones para mantener o alcanzar los estándares definidos.
- La evaluación periódica de profesores y directivos y del desempeño de los centros.
- La evaluación del grado de satisfacción de los padres, alumnos y la comunidad, así como de su participación en los establecimientos escolares.
 - La información objetiva a las escuelas, incluyendo a los alumnos y sus familias, a la comunidad educativa, a los poderes públicos y a la sociedad, sobre el estado y desempeño de los centros educacionales.

- Procedimientos del régimen de Aseguramiento de la Calidad

Los procedimientos de inspección, supervisión, evaluación, acreditación e información de responsabilidad del régimen de aseguramiento de la calidad, se efectuarán siempre en relación con los educadores y los sostenedores del establecimiento y atenderán al tamaño de la institución.

- Consecuencias

Una vez comunicados los resultados de los procesos de inspección, evaluación o acreditación a los responsables de un centro educacional, éste deberá reformular su plan de desarrollo para asegurar la superación de las fallas, debilidades o problemas detectados. El régimen de aseguramiento de la calidad hará un seguimiento de las acciones emprendidas y de su efectividad. Los establecimientos educacionales que muestren ser de alto rendimiento, recibirán un tratamiento que los estimule a continuar en su trayectoria de calidad.

IV. Administración del sistema público de educación escolar

Como antecedente para el análisis de la administración actual de la educación de propiedad pública se analiza el diseño institucional de la educación nacional instalado en Chile en los años 80, el cual ha mostrado limitaciones, vacíos e inconsistencias sobre los cuales el Consejo posee valoraciones distintas.

Institucionalidad de la educación

Se examina la institucionalidad actual en relación a su eficiencia y a su contribución a la calidad y equidad de la educación. El sistema escolar chileno tiene mecanismos frágiles para asegurar la provisión de una educación de calidad. Un grupo de consejeros estima que hay un problema de diseño, ya que se pone en la elección de los padres, el centro de la presión al sistema por un servicio de calidad y las razones

por las cuales las familias eligen las escuelas y liceos, son múltiples y no es preponderante en ellas el criterio de calidad académica. El Estado, por su parte, no cuenta con herramientas suficientes para exigir mayor calidad a las instituciones educativas. Otros consejeros, atribuyen el déficit de calidad, no a una limitación del esquema institucional, sino a su aplicación; en concreto, a que no se han enfrentado fallas de mercado como el déficit de información y la falta de regulación del sistema y a que no se puso atención que una institucionalidad de esta naturaleza podía promover una mayor segmentación social.

Las posiciones se repiten en torno a la equidad. Para unos consejeros, la institucionalidad actual no promueve la equidad educativa y ha conducido a que la calidad y las oportunidades educativas se distribuyan de acuerdo a las condiciones sociales, culturales y económicas de las familias de los niños. Adicionalmente, la creación del régimen de financiamiento compartido ha contribuido a segmentar el sector de escuelas particulares subvencionadas. Otros consejeros no comparten que se pueda imputar a la institucionalidad actual una incapacidad para promover equidad y postulan su perfeccionamiento, por ejemplo, a través de una subvención diferenciada, lo que mitigaría los incentivos a la exclusión. Para ellos, el financiamiento compartido no ha aumentado la segmentación, porque se aplica en lugares donde la gente puede pagar.

La situación de la educación municipal

El Consejo concuerda en que el sistema de administración municipal presenta serios problemas, lo que pone en riesgo a la población, mayoritariamente pobre que asiste a las escuelas municipales.

Hay un conjunto de condiciones que explican las falencias del sistema municipal: un financiamiento insuficiente para enfrentar las obligaciones que poseen, la disolución de responsabilidades entre el Ministerio y los municipios por la dicotomía entre la orientación pedagógica que ofrece el Ministerio y la gestión administrativa en manos municipales, la escasa transferencia de competencias a las escuelas, la relación desigual entre el sector municipal y el particular subvencionado. Algunos consejeros señalan que también influye el tamaño de las comunas y sus diferentes capacidades de gestión.

Una característica de las comunas chilenas es su baja población -cerca del 80% de ellas tiene menos de 50.000 habitantes. Por otra parte, la tasa de ruralidad está inversamente asociada al tamaño poblacional de la comuna. Adicionalmente, hay una alta heterogeneidad en la calidad de la gestión de los servicios administrados por los municipios, en que los buenos resultados de gestión están asociados al liderazgo de sus autoridades. El manejo de recursos humanos está restringido; los municipios no pueden modificar la composición de sus plantas ni definir políticas salariales.

Para algunos consejeros ninguno de estos problemas es causado porque la educación esté en manos de los municipios, sino que proviene de arreglos institucionales mal diseñados que han dificultado la gestión educativa de los establecimientos municipales y que requieren corrección. También cabe en esta dimensión las dificultades legales

que existen para que se materialicen asociaciones de municipios para gestionar sus distintos establecimientos educativos.

Propuestas para el diseño del sistema educativo de carácter estatal

El Consejo estudió alternativas de organización de la educación de carácter público, porque está conciente que para mejorar el desempeño general del sistema educacional es fundamental mejorar la institucionalidad del sistema de propiedad estatal. Se definieron los criterios generales que deben ser considerados y se discutieron diversas alternativas para llevarlos a la práctica.

1. Criterios a satisfacer por las entidades administradoras de educación pública

Estos criterios buscan especificar las características que debe poseer el órgano público encargado de la administración de las escuelas y liceos de propiedad pública (los actuales establecimientos municipales). Se acordaron los siguientes:

1. Las entidades administradoras de educación pública tendrán como única función la gestión de establecimientos educacionales.
2. Se harán cargo de administrar los establecimientos de propiedad del Estado en una determinada unidad geográfica de tamaño adecuado para poseer capacidad técnica (masa crítica) y economías de escala.
3. Estas entidades integrarán las funciones de gestión administrativo-financiera con las de gestión técnico-pedagógica, hoy divididas entre el Ministerio de Educación y el municipio.
4. Resulta indispensable que este reordenamiento institucional vaya acompañado de un financiamiento suficiente para asegurar un adecuado funcionamiento de los establecimientos educativos.
5. Las entidades administradoras de educación pública deberán conjugar el más alto nivel técnico para efectos de la gestión y administración pedagógica, con la participación de la comunidad en el control de su gestión y en la definición de ciertos aspectos del proyecto educativo territorial.
6. El equipo ejecutivo que tendrá como funciones la administración de la entidad administradora, y el soporte técnico-pedagógico de las escuelas y liceos de propiedad estatal será seleccionado a través del Sistema de Alta Dirección Pública, de acuerdo al perfil del cargo..
7. La supervisión y control que ejercerán las entidades administradoras de educación pública sobre sus establecimientos, tendrá como principal objetivo fortalecer las capacidades y la autonomía pedagógica de las escuelas y liceos a su cargo.
8. Con respecto a la asignación de atribuciones entre las escuelas o liceos y las entidades administradoras de educación pública que los administran, se plantea lo siguiente:
 - Gestión financiera: La gestión administrativa y financiera estará a cargo de las entidades administradoras, que deberán contar con centros de costos por establecimiento.

- Gestión técnico-pedagógica: Las entidades administradoras de educación pública deberán contextualizar los estándares establecidos a los establecimientos que administren. A la vez, supervisarán y apoyarán técnica y pedagógicamente a los establecimientos.
 - Gestión de recursos humanos: Se propone que la entidad administradora de educación pública seleccione al personal y se encargue de su contratación, asegurando la participación activa de la escuela en tal proceso. La entidad deberá contar con las capacidades y atribuciones para realizar una gestión de recursos humanos, especialmente docentes, orientada a proveer una educación de calidad.
9. Las entidades administradoras de educación pública tendrán la facultad de suscribir convenios o acuerdos con entes públicos y privados, para el cumplimiento de sus funciones.

2. Dependencia de las escuelas de propiedad del Estado

A pesar del importante acuerdo que existe en el Consejo respecto a los criterios generales que debe cumplir la institucionalidad del sistema de educación pública, no hay una visión compartida sobre la forma de constituir estas administradoras, ni sobre su futura dependencia. Frente a ello, el Consejo propone cuatro opciones:

Propuesta 1: Municipios y asociaciones de municipios

La nueva entidad podría coincidir con el territorio de una comuna o cubrir varias comunas. Quienes constituirían estas administradoras serían, en este caso, los municipios y las asociaciones de municipios que serían corporaciones de derecho público. Para algunos consejeros la asociación se debe constituir a partir de la iniciativa de los alcaldes, mientras que para otros debe ser objeto de ley.

Quienes sostienen esta propuesta hacen ver que si bien la municipalización no ha tenido todos los beneficios que se esperaba de ella, esto puede deberse a las restricciones que ha debido enfrentar y que se han descrito en secciones precedentes. A continuación se exponen las ventajas y desventajas de esta opción.

Ventajas:

- Los municipios, las entidades estatales más cercanas a la ciudadanía, pueden realizar con ventaja acciones que redunden en un mejoramiento de la calidad de las escuelas y liceos y facilitar la participación de la comunidad en la educación.
- La elección democrática de sus autoridades que no se observa en las instancias regionales posibilita eventualmente un control ciudadano.
- La organización municipal del sistema educacional representa un importante paso en pos de la descentralización del país y permite enfrentar de mejor manera las particularidades que existen a lo largo del país.

Desventajas:

- Existe una negativa percepción en la población sobre la educación municipal.

- Es posible que la nueva institucionalidad, generada a partir de los municipios, no logre establecer prácticas mejoradas respecto de la cultura organizacional de la administración anterior.
- Puede producirse descoordinación entre las distintos municipios involucrados en las corporaciones.

Propuesta 2: Gobierno regional

Una segunda opción es la creación, por los Gobiernos Regionales en coordinación con el Ministerio de Educación, de corporaciones derecho público autónomas.

Estas corporaciones tendrán como tamaño máximo la región, y se crearán tantas en cada región como aconseje criterios de especialización y de economías de escala.

Ventajas:

- Esta alternativa permitiría una mejor coordinación con el Ministerio de Educación.
- Mantiene un criterio de descentralización educativa y permitirían constituir directorios con una fuerte presencia de la comunidad, lo que constituiría un buen mecanismo de control local..
- Fortalece la identidad regional y vela por la pertinencia de la educación de acuerdo a las necesidades de ella.

Desventajas:

- Insuficiente reconocimiento del Gobierno Regional como entidad descentralizada y con independencia política.
- Algunos consejeros estiman que estas entidades podrían alejar los niveles de decisión de la comunidad y las familias
- Los Gobiernos Regionales no cuentan con experiencia en la gestión de políticas educacionales.

Propuesta 3: Servicios educacionales regionales

Una tercera opción consiste en crear uno o más servicios descentralizados de educación en cada región, articulados a través de las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación y los Gobiernos Regionales. Cada servicio de educación considerará un territorio que abarca una o más comunas, agrupando un número aproximadamente equivalente de alumnos/as, docentes y establecimientos.

Ventajas:

- Se podría revertir la mala imagen de la educación de propiedad del Estado, al aparecer el Ministerio de Educación como responsable directo.
- Los servicios de educación facilitan una distribución y readecuación de recursos de acuerdo a las necesidades efectivas existentes, equilibrando diferencias entre territorios al interior de una región.
- Flexibilidad: Pueden existir uno o más servicios de educación en cada región.

Desventajas:

- El Ministerio de Educación se transformaría en juez y parte, por lo cual los mecanismos de garantía se entorpecen.
- Se podría hacer más compleja la vinculación con las organizaciones de base.
- Aumentan los niveles de coordinación, lo que dificulta su implementación y eficacia.

Propuesta 4: Servicio nacional dependiente del Ministerio de Educación

Una cuarta propuesta consiste en la creación de un servicio nacional de educación pública, dependiente del Ministerio de Educación. Esto implica un equilibrio adecuado entre los aspectos centralizados y descentralizados, como la adecuada participación en la misma de las instancias. Ésta forma de organización puede ser más adecuada a los servicios del Estado, en un país de estructura política de tipo unitario, como Chile.

V. Sistema de financiamiento de la educación

El capítulo da a conocer las propuestas del Consejo para modificar el sistema de financiamiento de la educación que recibe recursos públicos, en los niveles de educación parvularia (pre kinder, kinder), educación básica, educación media y educación especial.

Acuerdos Generales sobre el Financiamiento de la Educación Chilena.

En el seno del Consejo hubo consenso en que el sistema de financiamiento actual debe ser modificado. Para proponer la forma e intensidad de esta modificación, los integrantes del Consejo, acordaron los siguientes criterios: i) preservar y potenciar la existencia de proveedores públicos y privados; ii) introducir el principio de ecuanimidad o de igualdad de trato para los sostenedores de establecimientos públicos y privados, bajo ciertas condiciones; iii) garantizar a todos los niños un financiamiento adecuado para obtener una educación de calidad, lo que implica estimar costos reales de provisión y asociar el financiamiento al logro de estándares de calidad; iv) entregar más financiamiento para niveles socioeconómicos de menos recursos; v) que la cantidad de recursos a entregar no dependa de la asistencia a clases de los alumnos a clases; vi) financiar desde el Estado toda obligación contraída por éste que tenga implicancias financieras más allá de la voluntad del sostenedor; vii) entregar autonomía en el uso de los recursos a los establecimientos escolares y sus sostenedores, según la calidad de la educación que entregan a sus alumnos; viii) exigir transparencia en el uso de los recursos públicos; ix) no se deben afectar las oportunidades de aprendizaje de los niños al aplicarse sanciones a las escuelas y/o sostenedores.

Financiamiento de los costos corrientes de la educación con financiamiento del Estado.

Con respecto a la modificación del sistema actual de financiamiento, aparecen dos tendencias al interior del Consejo. Aquellos que solicitan su fortalecimiento ya que consideran que las ventajas (incentivos, competencia, control de costos, derecho de la familia a elegir) son suficientes como para pensar en perfeccionar el sistema. De otra parte, están aquellos que piden un cambio del sistema en base sus desventajas

(ausencia de mejoramiento de los aprendizajes de los alumnos, escaso financiamiento para escuelas de zonas más pobres y menos pobladas, promoción de los procesos de selección). Este sector del Consejo, solicita un cambio hacia un sistema que privilegie la estabilidad presupuestaria por sobre la competencia, para lograr calidad.

- *Alternativas de financiamiento*

El Consejo propone como alternativas de financiamiento las siguientes: i) fortalecimiento del sistema de subvenciones o; ii) implementación de un esquema de financiamiento mixto

El grupo que solicita el fortalecimiento del sistema de subvenciones, propone como modificaciones para mejorar el sistema, las siguientes: aumento del monto de la subvención en base a estudios de costo y definición de los recursos por alumno; subvención diferenciada en función de las características socioeconómicas de las familias, a menor capital cultural familiar, mayor costo en el proceso de enseñanza; subvención por mantenimiento que considere los costos de depreciación real de la infraestructura y el equipamiento; subvención por matrícula y no por asistencia; autonomía en el uso de los recursos de la subvención en función de un sistema de supervisión de los resultados académicos y la existencia de altos estándares de calidad; financiamiento de regulaciones externas a los sostenedores; financiamiento de los administradores de la educación estatal. Sobre este aspecto existe una posición que sostiene que el costo del financiamiento de la administración educacional debe ser considerado en el valor de la subvención por alumno, lo que mantiene los incentivos para una gestión eficiente de estos recursos. Además, si existen economías de escala de la administración de redes de establecimientos, esto significaría que el actual esquema ya financia estas administraciones.

Con respecto al esquema de financiamiento mixto, es apoyado por un sector que considera que la principal promesa o ventaja del actual esquema de financiamiento del sistema escolar, no se ha cumplido. La competencia no ha mejorado la calidad de la educación, el sistema escolar no es más eficaz y el mercado se ha mostrado inoperante para regular la entrada, permanencia y salida de los malos proveedores. Por lo tanto, proponen como más adecuado un sistema de financiamiento que combine un subsidio estable con uno por alumno matriculado y otras características tales como ubicación geográfica, vulnerabilidad de la escuela, entre otras.

Proponen que aquellas escuelas del sistema estatal y establecimientos de propiedad privada que cumplan con la condición de igualdad de trato (no seleccionan, sin financiamiento compartido, sin expulsiones arbitrarias), recibirían un monto fijo para el funcionamiento de la escuela, liceo o colegio. Tal monto deberá tener en cuenta el costo promedio de un establecimiento educacional de su tipo y deberá cubrir los costos relativos a profesores, mantenimiento, gastos de operación, recursos docentes. Adicionalmente, existirá una fracción de financiamiento para dar mayores recursos a los establecimientos educacionales que por diversas razones atienden a alumnos y alumnas con mayores dificultades en el proceso educativo que el promedio (condición socioeconómica del alumno, problemas específicos de aprendizaje, capacidad y discapacidad física, condición de ruralidad, condición indígena del alumnado, etc.).

Relación entre financiamiento y dependencia municipal o privada

El Consejo reconoce que en la actualidad las condiciones financieras y normativas en las cuales opera la educación municipal son diferentes a las de la educación particular subvencionada. Un grupo señala que ambos tipos de entidades deben orientarse a lograr una educación de calidad, tanto en sus procesos como resultados, exigibles y verificables, por lo que deben recibir los mismos recursos por alumno, diferenciando únicamente por los factores que significan diferencias de costos mencionados anteriormente (vulnerabilidad, necesidades especiales, condición indígena, otras). No hacerlo significaría dar un financiamiento distinto al alumno según el tipo de proveedor que elija, castigando o premiando su preferencia.

Por otra parte, como ya se dijo, un sector del Consejo sostiene que se debería entregar mayores recursos a las entidades responsables de los establecimientos de propiedad del Estado. Esto se sustenta, por una parte, en el profundo deterioro en que se encuentra actualmente el sector, producto de políticas que este Consejo propone reformar o cambiar y de otra, que el Estado debe asegurar el desarrollo de una educación laica, diversa, pluricultural, gratuita (sin fines de lucro) y asegurar el cumplimiento del derecho a la educación a todos los niños y jóvenes del país, siendo un objetivo específico de ella el buscar la integración social. Dada esta misión la educación pública entraña un valor en sí misma. A diferencia de los privados, que pueden disponer de recursos propios y/o comerciales, el sector de propiedad del Estado solo puede recurrir a este último con las limitaciones por todos conocidas. Por otro lado, según las necesidades del desarrollo nacional, el Estado debe tener la facultad de planificar el impulso de áreas educativas, como por ejemplo técnico profesionales, agrícolas, vinculadas a la producción y exportación de la fruta y la madera, la acuicultura, el cobre u otras.

- Provisión

Con respecto a la oferta de establecimientos educacionales un grupo de consejeros sugiere establecer una coordinación que regule el número de establecimientos que pueden existir en un determinado territorio. Se espera que con esta regulación aquellos oferentes (públicos o privados) con mejores propuestas educativas - y metas exigibles en algún período de tiempo - sean aquellos que obtengan el derecho a resolver el problema de demanda en el territorio específico. La otra posición, se opone a esta regulación porque esto bloquearía, de hecho, la competencia, y transformaría a los actuales establecimientos en monopolistas respecto a la población de su área de influencia, disminuyendo las posibilidades de elección de los padres.

Recursos adicionales

Resulta conveniente que exista acceso a recursos adicionales a la subvención, para promover nuevos proyectos para mejorar la calidad. Estos proyectos deben ser distribuidos a través de un concurso público y se debe rendir cuenta sobre los resultados logrados.

En relación al financiamiento de las entidades administradoras, existen dos posiciones, la primera de ellas considera que sólo el Estado debe aportar para velar por la homogenización y centralización de la oferta, si se permiten otras fuentes de

financiamiento se corre el riesgo de profundizar las diferencias de calidad de la oferta educacional, lo que puede redundar en un aumento de las inequidades.

Con respecto al financiamiento compartido, existe consenso en el Consejo en que, a lo menos, se requiere revisar la tabla que establece la disminución del monto de subvención al incrementarse el cobro a los padres. En lo que existe disenso es que un sector del Consejo plantea eliminar el financiamiento compartido en el sistema subvencionado, por la vía de encaminarse progresivamente a su disminución en la medida que el Estado vaya incrementando su aporte para compensar esta disminución de recursos privados. Este argumento se sustenta en el hecho que en un esquema de subvención a la demanda son las familias quienes eligen los establecimientos educacionales, convirtiendo –en la práctica- al financiamiento compartido en un cobro a las familias quienes deben así “comprar” la subvención estatal, que ellas mismas financian con sus impuestos. Además, el financiamiento compartido limita las opciones de elección de las familias y dado que estos establecimientos reciben recursos públicos, no se debiera permitir la selección por parte de ellos.

Una postura intermedia plantea que el financiamiento compartido sea eliminado progresivamente, en la medida que el Estado vaya incrementando su aporte, en establecimientos que atienden a población más vulnerable y se mantenga en aquellos que atienden mayoritariamente familias de NSE medio-alto y alto, las cuales realizan aportes que no tienen una alta incidencia en sus presupuestos familiares. Esto sería complementado con un rediseño del sistema de becas y reducción de los aportes del Ministerio a estos establecimientos, de tal forma de fortalecer la integración escolar en ellos.

Selección de alumnos.

En relación a la selección de los estudiantes, se acepta que genera desigualdad en las oportunidades de los niños y jóvenes, en particular, perjudicando a quienes presentan mayores carencias y por tanto, cuya educación requiere de un mayor esfuerzo. Al interior del Consejo hay tres posturas en relación a esto. La primera considera que un requisito para recibir aportes públicos, es la eliminación de toda forma de selección escolar. La segunda estima que el Estado debería establecer como requisito para recibir aportes públicos la eliminación de toda forma de selección escolar. Sin embargo establece ciertas excepciones tales como: la selección académica, afinidad con el Proyecto educativo, y en los establecimientos denominados de excelencia. La tercera postura, sostiene que más que prohibir la selección se deben buscar otros medios que fomenten la integración.

Por último en el capítulo se trata el tema de las sanciones y los reconocimientos. Se considera fundamental otorgar el financiamiento necesario para lograr ciertos estándares de calidad, y también establecer consecuencias –premios (reconocimientos) y sanciones- asociadas al desempeño de los establecimientos que lo reciben, en función del logro o no de ellos.

Los colegios que no cumplan los estándares de calidad o presenten sistemáticamente malos resultados deberán ser sancionados o intervenidos según la gravedad de éstos, para evitar que continúen afectando al alumnado. Una posible sanción es la

cancelación del derecho a recibir aportes públicos, el derecho a iniciar matrícula de estudiantes en el establecimiento para el año siguiente y la prohibición para abrir nuevos establecimientos educacionales. Existe una opinión de disenso que establece que la pérdida del reconocimiento oficial debiera ser sólo para establecimiento.

VI. Estructura de la enseñanza y currículum

Reestructuración de los ciclos escolares

El Consejo constató una falta de coherencia entre el currículum, la organización del sistema escolar y la formación de profesores. Reconoció que la actual estructura del sistema educacional acordada en la Reforma Educacional de 1965, no corresponde a las estructuras de los sistemas educacionales de la mayor parte de los países del mundo, no se ajusta a las demandas de la sociedad del conocimiento, ni a lo requerido para la inserción laboral.

En la actualidad, las 10 asignaturas del currículum de ocho años de básica, son impartidas por profesores de formación generalista, lo que no permite la profundización de los conocimientos requerida para enfrentar el currículum de la Educación Media. Esto fuerza, muchas veces, a convertir el primer grado de Media en un año de nivelación de lo que debiera haberse aprendido antes.

El currículum actual supone una educación general de 10 años, seguida de opciones para el nivel científico-humanista o técnico-profesional. Sin embargo, la decisión por uno u otro nivel de la Educación Media ocurre al término de la Educación Básica, cuando se debe elegir uno u otro tipo de establecimiento de Educación Media. Además, el largo período de Educación Básica, a cargo de profesores generalistas, no se acomoda a los cambios psicológicos que ocurren en ese lapso. Esto pareciera explicar, al menos parcialmente, los magros resultados que se obtienen en las pruebas de evaluación externa en 8vo. año. También han cambiado las condiciones respecto a 1965. Hoy se tiene una educación obligatoria de 12 años y un año de Kinder con alta cobertura.

El Consejo, por tanto, propone estudiar esta situación y recomienda avanzar hacia un reordenamiento de la estructura de la educación haciendo los ajustes curriculares, institucionales y de formación de profesores que sean requeridos.

La estructura propuesta es la siguiente:

- (i) Nivel de educación parvularia.
- (ii) Primer nivel: seis años de educación básica.
- (iii) Segundo nivel: cuatro años de educación media inferior, con lo que se completa el ciclo de educación general.
- (iv) Tercer nivel: dos años de educación media diferenciada: educación científico-humanista y educación técnico-profesional. Además se propone:
 - Revisar el currículum diferenciado de la educación científico-humanista, de manera que se ofrezcan auténticas opciones de diferenciación a los alumnos, sin sobrecarga de contenidos.

- Estudiar un modo de implementación que permita comenzar cuanto antes los cambios estructurales, de manera que se pueda caminar hacia el nuevo sistema en forma orgánica y sin demasiados desajustes.

Gestión y desarrollo curricular

El currículum es el instrumento que estructura, organiza y da coherencia a los planes formativos de niños y jóvenes en un sistema educacional, promoviendo experiencias comunes para establecer la base cultural de la ciudadanía.

El currículum debe ser continuamente confrontado con la realidad, para que no pierda actualidad y contribuya a potenciar el desarrollo del país y de sus habitantes. Junto con asegurar una base mínima de conocimientos, se requiere preparar a los estudiantes en lenguajes y métodos de aprendizaje que les permitan seguir aprendiendo, en un mundo caracterizado por la abundancia de información y la velocidad de cambio del conocimiento.

Propuestas

A diez años de iniciada la reforma curricular, se manifiesta el requerimiento de efectuar un ajuste al marco curricular vigente y consolidar la institucionalidad responsable del desarrollo curricular. Esto implica afirmar la importancia del ajuste curricular periódico con los siguientes objetivos:

- Mejorar la secuencia y articulación de objetivos y contenidos desde pre-kinder hasta el fin de los 12 años de educación obligatoria.
- Revisar y eventualmente reducir la extensión de los Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos.
- Mejorar la presencia y secuencia de los Objetivos Fundamentales Transversales, cuidando de no extender el currículum.
- Establecer mecanismos para adaptar el currículum a estudiantes pertenecientes a pueblos indígenas y rurales, y a aquellos con necesidades educativas especiales.

Recomendaciones:

1. Ajuste curricular: Se recomienda establecer ciclos regulares de revisión y actualización con una periodicidad no mayor a 10 años.

Una parte del Consejo estima que los requisitos de egreso para cada uno de los niveles de enseñanza no deben ser materia de ley (LOCE), sino parte del currículum nacional y, por tanto, ajustables junto con él.

2. Institucionalidad rectora del currículum: Las funciones de desarrollo y monitoreo del currículum deben radicar en la Unidad de Currículum y Evaluación (UCE) del MINEDUC. Para ello, esa Unidad debe ser dotada de un estatuto jurídico formal, con atribuciones y recursos humanos y materiales adecuados a sus funciones. Algunos consejeros precisan que el departamento de evaluación de esta entidad debería ser traspasado a la agencia de aseguramiento de la calidad que se propone en este Informe.

VII. Docentes

De los muchos factores que influyen en el aprendizaje en la escuela, ninguno es tan poderoso como los profesores; por ello, un componente fundamental de toda política educacional son las medidas para atraer, desarrollar y retener buenos profesores, así como fomentar su esfuerzo y generar las condiciones para que ellos desarrollen un buen trabajo con sus alumnos.

El Consejo ha organizado sus propuestas en este aspecto en tres ámbitos: i) la políticas laborales y de desarrollo profesional, que implicarán la revisión del Estatuto Docente y la creación de una Carrera Profesional Docente; ii) el mejoramiento de las condiciones laborales de los docentes; y iii) el fortalecimiento de la formación inicial y continua de los docentes. Además, el Consejo elaboró algunas propuestas sobre iv) los asistentes para la educación, o co-docentes.

Revisión del Estatuto Docente y creación de una Carrera Profesional Docente

El Consejo está estima que el Estatuto debe ajustarse a las exigencias que enfrenta nuestra educación y -aunque el Consejo está dividido respecto de la valoración del Estatuto Docente- estima que es posible lograr un acuerdo respecto del futuro de la profesión docente. Así, el Consejo recomienda la creación de una *carrera profesional docente* y entrega lineamientos sobre sus características.

Contar con regulaciones y políticas públicas especiales respecto del mercado laboral docente, que promuevan el desarrollo profesional de los profesores y satisfagan las necesidades de la gestión educacional es una de las orientaciones de política educacional más consensuadas a nivel internacional. Además, la creación de una Carrera Profesional Docente ha sido una aspiración permanente del magisterio nacional. El Consejo conviene en que una carrera profesional docente, bien diseñada, será también una respuesta al mejoramiento de la gestión de recursos humanos expresadas por los administradores de la educación pública nacional. El Consejo ha querido entregar los siguientes cinco criterios orientadores para dicho diseño:

1. *Una carrera capaz de atraer a estudiantes talentosos y retener en las aulas a profesores competentes.*

La Carrera Docente expresará un compromiso de largo plazo para asegurar a los profesores salarios promedio que se acerquen a los que exhiben otros profesionales. Al mismo tiempo, los umbrales salariales máximos deben subir respecto de la situación actual, para aumentar los incentivos a permanecer en la carrera docente. Sin embargo, no es adecuado que esos umbrales se alcancen principalmente con el paso del tiempo, sino que deben ser también fruto de las capacidades pedagógicas o directivas demostradas en el ejercicio de la profesión. Esto significa que los salarios tienen que estar más vinculados al desempeño de lo que lo están en la actualidad. El Consejo espera que estos dos criterios incentiven el ingreso a la profesión docente de jóvenes que actualmente privilegian otras disciplinas

2. *Una carrera con regulaciones nacionales, que potencie la gestión local de la educación.*

El Consejo considera indispensable balancear en este diseño las regulaciones nacionales con las responsabilidades y atribuciones locales. Nuestra experiencia

histórica debe servirnos para estar alertas respecto a los efectos indeseados que provocan los sistemas fuertemente centralizados, así como la extrema desregulación. Los sostenedores y los equipos directivos responsables de cada establecimiento público deben tener mayor injerencia en la gestión de recursos humanos de sus establecimientos, para mejorar la calidad educativa y garantizar una gestión eficiente. Así por ejemplo, las necesidades de ajuste de la planta docente a los requerimientos de los establecimientos deben ser tan eficientes como sea necesario, para asegurar la viabilidad financiera y la calidad pedagógica de escuelas y liceos. Además, estas regulaciones deben dar espacio a los administradores locales para que puedan resolver los problemas de escasez relativa de algunas disciplinas o de disponibilidad de profesores en algunas zonas geográficas o sociales.

La Carrera Docente supone la responsabilidad profesional de los profesores. Los docentes que no cumplen con las responsabilidades profesionales básicas (asistencia, puntualidad, probidad, respeto hacia los alumnos, etc.) son una fracción muy menor del conjunto de maestros chilenos, pero su mantención en las escuelas y liceos hace un enorme daño a la moral de esas instituciones y al prestigio de la propia profesión docente. En consecuencia, los administradores locales de educación deben contar con herramientas de gestión más expeditas para identificar y sancionar –garantizando un trato justo e instancias de apelación– a los docentes que reiteradamente no cumplan con sus deberes funcionarios y profesionales básicos.

3. Una carrera que reconoce centralmente las capacidades y el desempeño de los profesores, en función de la calidad y equidad educativas.

Las evaluaciones de desempeño individual jugarán un rol central en la futura Carrera Profesional. Éstas deben considerar las capacidades, conocimientos, desempeño y logros de los profesores en el ejercicio de su profesión; deben también ser justas, transparentes y tomar en cuenta las condiciones de contexto y laborales de los maestros; y deben –por último– basarse en normas nacionales, considerar criterios locales y dar un rol importante a los directivos y administradores educacionales (contemplando instancias de apelación y garantías de ecuanimidad). Los resultados de las evaluaciones deben tener implicancias en el avance de los profesores en la Carrera y –por esa vía– en sus remuneraciones y beneficios laborales, y en sus oportunidades profesionales.

La carrera reconocerá el derecho de los profesores al perfeccionamiento docente y hará éste obligatorio para profesores de desempeños insatisfactorios. La formación docente continua contribuirá a la progresión de los profesores en su carrera, mediante el mejoramiento de sus capacidades profesionales y su desempeño en el aula, y por esa vía le reportará mayores oportunidades laborales y mayores ingresos. Este criterio implica una revisión de la actual Asignación de Perfeccionamiento Docente. Así se espera que los docentes privilegien las ofertas de formación continua que más aporten para mejorar su desempeño, aumentando sus posibilidades de progresión en la Carrera. Esta nueva relación entre formación continua y Carrera Profesional permitirá reconocer y aprovechar el aporte que hacen al desarrollo profesional docente las nuevas formas de perfeccionamiento basadas en el trabajo colectivo, los grupos de estudio, la asesoría entre pares, que se realizan en la escuela y el liceo.

Finalmente, la carrera privilegiará de un modo más decisivo que en la actualidad el desempeño en establecimientos cuyos niños enfrenten más desventajas. En caso que se trate de profesores con demostradas capacidades, el incentivo por trabajar en esos establecimientos será aun mayor.

4. Una carrera ágil, que impulsa a los docentes a avanzar y desarrollarse en su profesión.

La carrera continuará estimulando la permanencia de los profesores en el sistema escolar, reconociendo el valor profesional de la experiencia; pero su relación con los aumentos salariales será menos directa que en la actual normativa basada en la acumulación de bienes. La carrera reconocerá y distinguirá niveles o estadios de desarrollo profesional por los que se espera avance el conjunto de los maestros. Acumular cierta experiencia profesional será una condición necesaria, pero no suficiente para avanzar de un nivel a otro. La condición indispensable para avanzar hacia niveles superiores será demostrar las capacidades profesionales requeridas, tener un buen desempeño profesional, y lograr los méritos profesionales necesarios.

El sistema estimulará de múltiples formas a los docentes para progresar en su Carrera Profesional (opciones de formación continua, compensaciones salariales, mayores oportunidades laborales, mayor estabilidad laboral, etc.). De esta manera, los profesores que sistemáticamente no avancen en la carrera verán limitadas sus opciones laborales y estancadas sus retribuciones salariales. Inversamente, los docentes que logren méritos sobresalientes avanzarán más rápido en su carrera y obtendrán los beneficios profesionales asociados a ello. Probablemente, la mayoría de los docentes seguirá una trayectoria más regular, intermedia entre estos dos casos extremos.

5. Una carrera que reconoce distintos méritos y motivaciones profesionales de los docentes.

Se tendrá en cuenta variados criterios para avanzar en la Carrera Profesional: experiencia, evaluaciones de desempeño, méritos profesionales –como participación destacada en proyectos de mejoramiento, elaboración de materiales didácticos de calidad-, aportes significativos a la profesión docente o a sus establecimientos escolares –como por ejemplo, ser mentor de profesores jóvenes, recibir docentes en pasantías, enseñar y capacitar a otros maestros. A su vez, los beneficios de avanzar en la carrera serán también diversos y buscarán tanto premiar al docente como aumentar su aporte a la educación. Así, un avance en la carrera se traducirá en mejoramientos salariales, pero también abrirá al docente nuevas oportunidades laborales (ej. estar autorizado para ser tutor de docentes jóvenes, ser coordinador de departamento o taller de docentes), nuevas oportunidades de desarrollo profesional (ej. acceso a becas de estudio), y mejores condiciones laborales (ej. disminuir las horas lectivas –aunque una consejera disiente con esta última idea). Muchas de estas nuevas oportunidades eventualmente se traducirán en mejoras salariales (sobre todo las que implican el ejercicio de funciones adicionales).

El mejoramiento de las condiciones laborales de los docentes

El Consejo estima que la aplicación del conjunto de medidas propuestas en este Informe significará un mejoramiento de las condiciones de trabajo en los establecimientos educacionales. Sin embargo, un grupo de consejeros ha hecho tres propuestas específicas sobre esta materia, las que mejoran las condiciones de trabajo de los docentes e impactan en la calidad del trabajo escolar. En primer lugar, se recomienda bajar de 45 a 40 el número máximo de alumnos permitido por curso, con un horizonte de 35 alumnos por curso a mediano plazo. En segundo lugar, se pide evaluar la alternativa que en 1º básico los cursos de más de 25 alumnos tengan un asistente por sala. Finalmente, se solicita disminuir las horas lectivas de los docentes y aumentar las no lectivas, las cuales debieran destinarse exclusivamente para planificación y evaluación, seguimiento del progreso de los estudiantes, relación con las familias y entrenamiento entre pares y desarrollo profesional. Es importante tener en cuenta que quienes se oponen a estas medidas lo hacen fundamentalmente por razones de costo-efectividad, las que debieran seguirse estudiando.

El fortalecimiento de la formación inicial y continua de los docentes

Sin un sistema de instituciones formadoras de profesores de calidad, conectadas con las demandas de las escuelas y liceos, del currículum y de las prioridades nacionales en educación, los esfuerzos de mejoramiento que se hagan en otras áreas verán muy disminuido su impacto. El Consejo recomienda reforzar decididamente las políticas y la institucionalidad en este campo.

1. Institucionalidad de regulación y políticas sobre formación inicial de profesores.

Se considera necesario establecer una institucionalidad reguladora que contribuya a conectar de manera coherente y efectiva la formación de profesores con los requerimientos del sistema escolar, y sentar bases adecuadas para el desarrollo futuro de la formación de docentes. La misión de esta institucionalidad será orientar y velar por la calidad de la oferta de formación docente. Sus funciones fundamentales serían las siguientes:

- Formular políticas orientadoras para el desarrollo de la formación docente inicial y continua.
- Autorizar la apertura de nuevas carreras de pedagogía, velando por que cumplan con los estándares requeridos para una formación docente de calidad.
- Acreditar las carreras de pedagogía, en los términos y propósitos establecidos en el recién establecido *Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior*. La acreditación deberá velar por la armonización de carreras y títulos con la nueva estructura del sistema escolar que este Informe sugiere y sus requerimientos curriculares. Esto implica que los cambios en dicha estructura debieran tener un correlato a nivel de la formación docente.
- Establecer las exigencias de entrada al ejercicio de la profesión docente (habilitación) y determinar los apoyos necesarios durante el comienzo de ese ejercicio (inducción).
- Diseñar, aplicar y desarrollar un examen de habilitación profesional obligatorio anterior al egreso de las carreras de pedagogía (ver más abajo).

- Actuar como observatorio de la calidad de la formación inicial y desarrollo docente en el país.

El Consejo considera que el recién establecido Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior es adecuado para el cumplimiento de estas funciones. Adicionalmente, con el fin de asegurar que la formación docente inicial se fortalezca en su institucionalidad, se recomienda –entre otras- considerar las siguientes medidas de carácter específico:

- Establecer que las carreras de Pedagogía que no se acrediten por dos o más veces, no puedan abrir cupos al año siguiente.
- Cese a la brevedad de la oferta de formación docente bajo la forma de programas especiales.
- Gradualmente la formación docente debiera ser solo de carácter enteramente universitario.

2. Examen de Habilitación para ejercer la docencia en el sistema escolar.

En la nueva fase de desarrollo de la educación del país, se requiere de instrumentos con mayor capacidad de transformar instituciones, programas y conductas en la formación inicial, y mayor probabilidad de producir los resultados formativos que se ambicionan. En este marco, el Consejo recomienda (aunque existen visiones alternativas acerca de sus implicaciones) instaurar un sistema de exámenes de habilitación para el título profesional y el ejercicio de la docencia. Los exámenes de habilitación contribuirían a asegurar cambios efectivos en las instituciones de formación docente, para adecuarse a los estándares que establecerían los exámenes, sin dejar de valorar al saber pedagógico como núcleo esencial de la formación de profesores; al cierre de programas especiales y regulares que no califiquen a sus alumnos para los exámenes nacionales; a la vinculación estrecha de la formación inicial a los requerimientos del sistema escolar (currículum y docencia), porque éste sería un criterio de construcción de los exámenes; y a una clara y visible rendición de cuenta pública acerca de la función formadora de las universidades.

El examen de habilitación se aplicaría al final de los estudios de formación y sería de carácter nacional y externo a las instituciones formadoras. Éste será obligatorio para obtener el título profesional.

Los exámenes, por razones prácticas y como cuidado de la diversidad de proyectos formativos de las instituciones de Educación Superior, no se orientarían a evaluar todas las dimensiones de las capacidades requeridas por la docencia, sino el núcleo mínimo común: conocimiento disciplinario que corresponde a la especialización del futuro profesor, conocimiento didáctico general, conocimiento del currículo escolar nacional y conocimiento pedagógico del contenido.

3. Inducción de nuevos profesores.

Existe suficiente evidencia que los profesores que ingresan a la docencia enfrentan dificultades que no son atribuibles enteramente a la calidad de su formación inicial, sino a su condición de neófitos y a la diversidad de contextos y presiones con que se encuentran al empezar a enseñar. Frente a esto, muchos sistemas educacionales

cuentan con una forma institucionalizada de apoyo a los docentes nuevos, conocida como inducción. El Consejo recomienda el establecimiento de un sistema de inducción, anterior a la primera evaluación docente, para quienes se inician en la docencia (período probatorio de la Carrera Docente). El diseño y sus alternativas de aplicación serían responsabilidad de la institucionalidad reguladora de la formación inicial antes propuesta.

Asistentes para la Educación (co-docentes)

El Consejo recomienda estudiar, normar y supervisar efectivamente la gestión de los Asistentes para la Educación que se realiza a nivel de establecimientos educacionales y municipios. Por ejemplo, aclarar sus funciones de apoyo en la tarea educativa, su formación y su carrera funcionaria (aunque no todos los consejeros apoyan esta idea); orientando para que el número de Asistentes para la Educación sea proporcional al número de alumnos.

Se considera especialmente relevante orientar a los sostenedores educacionales a fin de garantizar que en los procesos de selección del personal cuyas labores demandarán contacto directo con alumnos, se tomen en cuenta sus condiciones psicológicas que les permitan ejercer sus funciones formativamente y –sobre todo- que disminuyan el riesgo de conductas inadecuadas.

Lo asistentes para la educación contribuyen a mantener un buen clima de convivencia en las escuelas y liceos; por ello, el Consejo recomienda impulsar la capacitación y apoyo a la labor de este personal, especialmente de quienes tienen por misión mantener el orden y la disciplina en los patios y otros espacios de convivencia en las escuelas, en técnicas de resolución no violenta de conflictos, y detección y control de situaciones de consumo de drogas o alcohol entre los alumnos.

VIII. Centro Educativo

Este capítulo examina los factores claves que afectan la calidad y equidad del quehacer de los establecimientos educativos pre-escolares y escolares, a los que agrupa bajo el concepto de centro educativo y que evalúa en relación a los conceptos de escuela efectiva y comunidad de aprendizaje. Se abordan seis temas: jornada escolar completa, organización y participación, gestión administrativa, clima escolar, gestión pedagógica y permanencia e integración en los establecimientos.

Jornada Escolar Completa

Junto con compartir la fundamentación y objetivos originales de la JEC -igualar oportunidades de aprendizaje para todos y crear condiciones para un enriquecimiento pedagógico de las mismas- el Consejo detecta un conjunto de problemas asociados a la implementación de la JEC: no se consideraron suficientes recursos para necesidades alimenticias de los alumnos, se descuidó la inversión en infraestructura para casinos y laboratorios de computación, faltó preparación de los profesores y darles apoyo continuo para hacer uso del tiempo lectivo expandido, entre otros.

Respecto a la JEC, el Consejo propone como orientaciones sobre su implementación y uso del mayor tiempo para el trabajo en enseñanza y aprendizaje, la mejora de condiciones de apoyo a docentes y alumnos para un aprovechamiento más efectivo de

la jornada extendida, (asegurar a los alumnos una alimentación compatible con las exigencias de la misma, y a los docentes, tiempos y recursos para mejor enfrentar sus desafíos pedagógicos), y una optimización de los usos pedagógicos del mayor tiempo disponible. Para esto propone como cursos de acción específicos, entre otros, garantizar tiempos necesarios de almuerzo y recreo para los alumnos, y garantizar una oferta curricular y de actividades balanceada, así como promover explícitamente nuevos enfoques pedagógicos, como la metodología de proyectos y el uso de TICS.

Organización y participación en los Centros Educativos

El Consejo propone recomendaciones sobre tres temas respecto a la organización y participación en los centros educativos: el papel del proyecto educativo, el consejo escolar y, en general, sobre la participación de la familia en la tarea educacional.

El Proyecto Educativo define el ideario de cada institución y señala el marco en que realiza su trabajo. Debe interpretar las aspiraciones de la comunidad y, a la vez, responder a los lineamientos educativos nacionales, muchas veces no existe, o no es conocido; o es sólo una declaración teórica sin consecuencias sobre el desarrollo del centro educativo. Al respecto el Consejo propone crear mecanismos que garanticen la existencia del Proyecto Educativo Institucional y su evaluación periódica. Sobre las formas de generar el proyecto educativo al interior del Consejo existen dos posiciones: una propone que la comunidad participe en su formulación y evaluación, mientras que la otra sostiene que cuando los proyectos se originan en iniciativas privadas, la comunidad no necesariamente debe participar de su formulación y evaluación.

El Consejo considera necesario lograr una participación más efectiva de la familia en cada centro educativo, destacando su responsabilidad en la educación de los hijos, y propone que el plan anual de cada centro debe incluir instancias de participación y trabajo con las familias dirigidas a afirmar sus derechos y deberes como apoderados y a facilitar el apoyo escolar y personal de sus hijos.

También considera importante que los Consejos Escolares se consoliden y fortalezcan como instancias de participación y se plantea que debe garantizarse su constitución y operación efectiva en todos los establecimientos. Sobre las atribuciones de los Consejos, se propone otorgarles capacidad consultiva en lo concerniente al presupuesto anual.

En relación a las atribuciones resolutorias del Consejo escolar existen tres posturas: una le confiere éstas en un ámbito amplio de aspectos como formulación del plan anual, reglamento interno, y elaboración y aprobación del Proyecto Educativo en los establecimientos de administración municipal; una segunda posición restringe la capacidad resolutoria del Consejo Escolar sólo a la definición de mecanismos de convivencia (reglamento escolar) y temas de higiene y seguridad escolar; la tercera posición es la de no conferir atribuciones resolutorias al Consejo Escolar en ninguna materia, pues ellas comprometerían la estabilidad e identidad del centro.

Gestión administrativa de los centros educativos

Los temas de administración de los centros educativos que trató el Consejo fueron los asociados a directores, sostenedores y gestión de los recursos por estos actores.

Sobre los directores, el Consejo subraya su importancia clave y el grave obstáculo para la calidad de la educación que constituye el hecho de que en la educación municipal son inamovibles dos tercios de los mismos, a pesar de las indicaciones de la legislación en 1997 (Ley 19.410) y en 2005 (Ley 20.006) para hacer efectivamente concursables sus cargos. Al respecto el Consejo propone acelerar el proceso de renovación efectiva de los Directores, lo que supone asegurar el financiamiento de las indemnizaciones de aquellos que no sean reelegidos en los concursos públicos, entregando a las municipalidades un fondo exclusivo para este fin. Enfatiza, además, el criterio general de que el proceso de selección de directores de las unidades educativas debe realizarse a través de un concurso que resguarde la transparencia y asegure la calidad humana y técnica de los seleccionados para cumplir sus funciones como líderes pedagógicos.

El Consejo propone que los directores debieran contar con estudios de postítulo o postgrado en gestión directiva; una propuesta alternativa sugiere que para la selección bastaría considerar la experiencia previa como docente o directivo.

Sobre los proveedores¹, que cumplen un rol fundamental respecto del buen desempeño de los establecimientos educacionales, el Consejo propone elevar las exigencias legales para serlo, de manera que se exijan capacidades profesionales mínimas y un nivel patrimonial adecuado. Se plantea asimismo exigir compromiso y rendición de cuentas respecto a la calidad de los resultados.

En relación a la gestión de recursos humanos y materiales, el Consejo diagnostica como negativa la escasa ingerencia en la misma de los directores de establecimientos municipales y propone otorgar mayor participación a los directores de escuelas y liceos municipales –que hayan sido contratados por concurso– para la selección, contratación y constitución de su equipo de docentes y directivos. En relación a esto se plantean dos propuestas: a) que estas decisiones queden en manos del proveedor o la institucionalidad que corresponda; b) que las mismas sean facultad del/a director/a del establecimiento.

Clima escolar

El clima escolar refiere a la percepción que los individuos tienen del ambiente en el cual se desarrollan sus actividades habituales: el mismo puede jugar un papel que favorece o desfavorece el aprendizaje. Sobre esto, el Consejo examinó el papel socializador de la comunidad educacional, la influencia del reglamento interno de los centros, y la efectividad de la educación ciudadana y la resolución de conflictos.

Se observa que el tema de la formación socio-afectiva, ética y de la convivencia escolar ocupa un lugar secundario dentro de las prioridades educativas. Muchos centros educacionales no cuentan con espacios ni tiempo para la formación socio-afectiva de los estudiantes y para el desarrollo de un currículo formativo explícito e intencionado. Al respecto se proponen, entre otras medidas: propiciar la conformación

¹ Se utiliza el término "proveedor" como sinónimo de "sostenedor".

de equipos interdisciplinarios con los distintos profesionales de los centros educativos, que estudien y analicen el clima escolar de la institución y generen programas y estrategias de desarrollo, y preparar a los equipos directivos y docentes en lo que concierne a las temáticas relacionadas con la convivencia escolar (educación sexual, autoestima, clima afectivo y efectivo, resolución pacífica de conflictos, trabajo en equipo y por proyectos, formación ciudadana).

Se plantea que todo establecimiento debe tener un reglamento interno que defina los deberes y derechos de los estudiantes y sus familias, así como las normas que regulan la disciplina. Da especial significación a que las sanciones y procedimientos del mismo sean conocidos por la comunidad escolar, transparentes y documentados. Asimismo, cualquier sanción mayor como suspensión de clases, o cancelación de la matrícula, debiera estar precedida por un procedimiento en que tomen parte la dirección del establecimiento, el estudiante afectado y sus apoderados.

Sobre educación ciudadana y resolución de conflictos, el Consejo diagnosticó que la organización y funcionamiento de algunos centros educativos “no siempre favorece el aprendizaje y práctica de la tolerancia, la resolución pacífica de conflictos, el respeto a la diversidad, ni la participación de sus alumnos y alumnas en su ejercicio de futuros ciudadanos”. Al respecto el Consejo hace suyo el Informe de la Comisión Formación Ciudadana de 2004, que destaca que la enseñanza y el aprendizaje de la formación ciudadana en la escuela serán “mejor logrados por una *combinación* de abordajes o métodos, que incluyan: *el aprendizaje a través de la experiencia, la discusión de asuntos sociales y políticos, y la enseñanza formal de contenidos*”, e insta a que en la formación inicial docente se incorpore un programa de desarrollo personal en valores, formación ciudadana y ética profesional.

Gestión Pedagógica

El Consejo aborda el núcleo de las relaciones de enseñanza y aprendizaje y los factores claves –profesionales, organizacionales y materiales- que las afectan.

Sobre enseñanza y aprendizaje, el Consejo propone medidas para elevar sustantivamente las capacidades lectoras en los primeros años de la escolaridad, de decisivo impacto sobre el resto de la trayectoria educativa. Asimismo, plantea que los programas de estudio sean revisados para su mejoramiento por docentes que los hayan trabajado en su totalidad y puedan, sobre esta base de conocimiento práctico sobre su implementación, recomendar ajustes. Propone finalmente que, para una mejora de la enseñanza en el centro educativo como un todo, es fundamental “disponer de más tiempo no lectivo explícitamente destinado a la capacitación permanente de los docentes, a través del encuentro entre pares y expertos internos y externos”. La proporción de horas lectivas y no lectivas propuesta es de 2/3 y 1/3, respectivamente, y se señala que para los profesores con jefatura de curso se les debiera agregar un número de entre 3 y 5 horas no lectivas destinadas a su función.

Sobre evaluación, el Consejo se informó sobre los cambios del SIMCE –propuestos por una Comisión nacional que lo evaluó y orientó en 2003-, pero algunos miembros manifestaron su preocupación por aspectos que se mantienen como problemáticos. Al respecto, se considera importante encontrar los mecanismos que hagan posible que la

información recabada a través de instrumentos como los del SIMCE pueda ser utilizada por cada docente en beneficio del aprendizaje de los estudiantes.

El Consejo destaca la carencia de una política educacional para la atención de la diversidad, reflejada en el predominio de un enfoque compensatorio y remedial más que inclusivo, con el que se diseñaron los programas focalizados de mejoramiento implementados durante los años noventa, y propone rediseñar las políticas respectivas "con un enfoque inclusivo, con atención a la diversidad y a las necesidades educativas, cuyo carácter transversal considere todos los niveles y modalidades del sistema".

Sobre la supervisión ministerial de los centros educativos, el Consejo evalúa que se carece de un sistema que sea eficiente y legitimado, y que funcione con capacidad y autoridad para ayudar a los profesores a mejorar su desempeño y los aprendizajes de los alumnos; no hay vínculo directo entre la supervisión "experta" y el desarrollo profesional de los docentes. Al respecto propone establecer un plan y proceso formativo de los supervisores que apunte a su especialización. En relación a la supervisión ministerial, algunos consejeros piensan que la supervisión debe estar a cargo del propio establecimiento y, en caso necesario, contratar servicios especiales financiados a través de fondos ministeriales.

En el tema de los recursos pedagógicos, el Consejo dio especial importancia a los textos, señalando problemas en su distribución (llegada tardía, cantidades insuficientes), como en otros aspectos (cambio de los textos con mayor frecuencia que la que requiere un docente para conocerlos y aprovecharlos al máximo), que disminuyen su impacto sobre el aprendizaje. Se propone en especial mejorar drásticamente la distribución de textos y que éstos lleguen a los centros educativos antes del inicio del año escolar.

Permanencia e integración en los establecimientos educacionales

El Consejo propone que se debe asegurar que los centros educativos tengan el financiamiento para atender las necesidades especiales de los alumnos más vulnerables. Para ello, se recomienda asegurar el buen uso de la subvención y otros programas focalizados dirigidos a la educación especial y a estudiantes de mayor vulnerabilidad.

Sobre la cancelación de matrícula a los alumnos por problemas de comportamiento o disciplina, se propone que debieran regirse por un reglamento interno con reglas claras y obstáculos a la arbitrariedad. El mismo debe velar por el derecho de los alumnos y sus familias, por un lado y, por el buen funcionamiento de la institución y el grupo-curso, por otro, contrarrestando de manera efectiva acciones que los desarticulen, perjudiquen seriamente la convivencia o el trabajo pedagógico, o contradigan los principios del Proyecto Educativo de la institución.

Sobre el alumnado con necesidades especiales, el Consejo propone que las escuelas especiales se rijan por el currículum nacional con las adaptaciones pertinentes, y que el Ministerio de Educación dicte un reglamento que establezca criterios, orientaciones técnicas y procedimientos que regulen la evaluación, promoción y certificación de estudios de los alumnos con NEE, para todos los niveles de escolaridad, bajo los criterios de flexibilidad que requieren estos estudiantes.

IX. La educación técnico-profesional

Chile requiere un número sustantivo de profesionales de nivel técnico. El Estado ha hecho esfuerzos para robustecer la formación técnica; en la última década ha crecido la matrícula en la Enseñanza Media Técnica Profesional (EMTP), hasta llegar hoy al 44,4% de la matrícula secundaria. Sin embargo, la matrícula en Centros de Formación Técnica (CFT) ha disminuido y la calidad de la oferta de estudios técnicos superiores es insuficiente. Es urgente generar un sistema de formación técnica de calidad y que articule los dos niveles (secundario y terciario).

Institucionalidad de la Formación Técnica

El MINEDUC carece de una institucionalidad que ordene y coordine las tareas involucradas en un sistema coherente de Formación Técnica. La diversidad de reparticiones a cargo de los distintos ámbitos del área técnica ha generado descoordinación y escasa difusión de la información relevante que requieren los estudiantes, las instituciones de formación técnica, el mundo productivo y el mismo Ministerio para una mejor toma de decisiones.

Recomendaciones:

- Configurar una institucionalidad en el Ministerio de Educación, con capacidades para ordenar y coordinar la totalidad del Sistema de Formación Técnica.
- Mejorar la información pública y la orientación sobre las distintas alternativas de formación técnica.
- Desarrollar estudios y análisis prospectivos que permitan a los actores involucrados tomar decisiones informadas.

Problemas de la Educación Media Técnico-Profesional (EMTP)

La formación general (1º y 2º medio) que se ofrece en TP no es equivalente a la de establecimientos Humanista Científicos (HC). La coexistencia de formación general y técnica en los establecimientos TP limita una administración focalizada de los subsidios que se otorgan para EMTP. La mayoría de los docentes de especialidades TP no poseen formación pedagógica. Los egresados de EMTP tienen una ventaja en empleabilidad con respecto a los HC en los primeros años de egreso, pero esta diferencia se revierte algunos años después.

Recomendaciones

- Que los establecimientos que ofrecen formación técnico-profesional concentren su tarea en los dos años finales de la enseñanza media.
- Promover articulación de la EMTP con la formación técnica de nivel superior.
- Establecer la exigencia de formación pedagógica y la actualización técnica para los profesores de EMTP.
- Algunos consejeros proponen que los establecimientos EMTP administrados por corporaciones privadas, sean administrados por el Estado.

Cobertura en la Educación Técnico-Profesional de nivel terciario

En educación superior existe desproporción entre la matrícula universitaria (72.9%) y la de los CFT (9.6%). Esto muestra baja estimación social de las carreras técnicas.

Se suele dar repetición de contenidos curriculares entre la EMTP y los CFT.

A los CFT van los más pobres y no disponen de suficientes ayudas económicas.

Recomendaciones:

- Generar una estrategia comunicacional que valore la formación técnica y muestre los esfuerzos para mejorar su calidad.
- Fortalecer los CFT equiparándolos a las demás instituciones de educación superior.
- Incentivar la creación de CFT especializados, según necesidades regionales.
- Sistema de becas para estudiantes de CFT de los dos primeros quintiles de ingreso.
- Establecer asignación de título para los titulados de formación técnica superior.

Articulación y vinculación entre las instituciones de formación técnica y el mundo productivo, y entre los distintos niveles del sector técnico

La educación técnica carece de articulación entre el nivel medio y superior, y de procedimientos de reconocimiento de los aprendizajes previos, lo que dificulta un proceso de educación permanente que permita alternar el estudio y el trabajo. Tampoco existen alianzas permanentes con las instituciones productivas.

Recomendaciones:

- Vinculación estrecha entre instituciones formadoras y sector productivo.
- Articulación entre enseñanza media TP y los CFT, y entre éstos y las universidades para asegurar la continuidad de estudios.
- Mejorar mecanismos para incrementar el aporte del sector productivo a la educación técnica.
- Institucionalizar el aseguramiento de la calidad de las especialidades de la enseñanza secundaria técnica a todos los establecimientos técnicos.

X. Educación Superior e Investigación

El foco de trabajo del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación fue el sistema escolar obligatorio, en atención al contexto en el que se generó dicha instancia. Sin perjuicio de ello, se estimó necesario abordar también el nivel superior de la educación chilena, dado su alto grado de interacción con el sistema obligatorio y sus desafíos actuales. Para ello, el Consejo constituyó posteriormente una comisión que trabajó sólo durante seis semanas. El resultado fue el texto del capítulo X del Informe. Se trata de un documento todavía inicial y que, por falta de tiempo, no logró procesar e incluir la diversidad de puntos de vista existentes en el Consejo respecto a una problemática tan compleja y amplia. Con todo, los consejeros consideraron conveniente aportarlo, como un primer paso para una discusión sobre el Sistema de

Educación Superior en Chile. Algunos de ellos solicitaron que se dejara constancia que en su estado actual no los interpreta, como consta en la nota inicial del capítulo.

En este contexto, la primera recomendación del Informe sobre educación superior es que se considere, en el futuro próximo, la creación de una instancia para discutir el desarrollo del conjunto de la Educación Superior chilena.

La discusión de esta Comisión se centró en el concepto de Educación Superior, la situación actual de ella en Chile, temas referidos al Marco Regulatorio, Calidad, Financiamiento e Investigación y Desarrollo. En este último punto se incluyen recomendaciones que sí fueron tratadas con tiempo por el Consejo.

Prólogo

Hace apenas seis meses el país se conmovió. Una amplia movilización de estudiantes secundarios puso de manifiesto cuán lejos estaba nuestra educación de las expectativas que los niños, los jóvenes y sus familias ponen en ella. Las promesas de calidad y de igualdad de oportunidades que subyacen a la educación estaban incumplidas.

En ese contexto surgió el Consejo Asesor Presidencial. La Presidenta de la República invitó a un conjunto muy diverso de hombres y de mujeres para que mediante la deliberación y el diálogo contribuyeran a señalar de qué forma podían remediarse algunos de los problemas que, por distintas razones, experimenta el sistema educacional en Chile.

Desde el primer momento el Consejo fue conciente de la alta significación de la tarea que se le encomendó. Y es que la educación se encuentra en el centro de las aspiraciones de mayor bienestar y de mayor equidad que la sociedad chilena experimenta de manera creciente.

La educación nos prepara para vivir y compartir con otros; nos ayuda a respetar y valorar a los integrantes de los diversos grupos sociales y culturales que confluyen en la escuela; permite cultivar las virtudes que hacen posible el diálogo y la cooperación; y, así, transforma nuestras diferencias en riqueza compartida. En una palabra, la educación hace posible que cada uno de nosotros y nuestros hijos, y los hijos de nuestros hijos, se sientan parte de una comunidad que comparte los mismos recuerdos y aspira a un futuro común.

La escuela también habilita a las personas para aprovechar las oportunidades que la sociedad les ofrece y para asegurar que sus logros estén asociados a su esfuerzo y a sus méritos antes que a las desigualdades de origen. Permite al mismo tiempo aumentar y renovar las destrezas, habilidades y conocimientos que son claves para el desenvolvimiento personal y social.

Por eso, hoy más que nunca antes, la educación está en el centro del desarrollo político y económico de los países. No es posible hoy día aspirar a mayores niveles de bienestar social y a una convivencia democrática madura y estable, sin un sistema educacional de calidad que mejore nuestro capital humano y que, al mismo tiempo, enseñe las virtudes y formas de comportamiento que son indispensables para la vida democrática.

Por todo lo anterior, puede afirmarse que la educación posee un valor estratégico que exige, de parte de todos, un esfuerzo que trascienda los legítimos intereses particulares o de grupo.

Así lo ha entendido el Consejo Asesor Presidencial.

Pese a la diversidad de visiones que coexisten en su interior y más allá de las opiniones discrepantes -sobre aspectos como la existencia o no de establecimientos

con fines de lucro, el trato diferenciado o igualitario a las instituciones públicas y particulares subvencionadas o el mejor modo de administración de los establecimientos públicos- el Consejo ha llegado a amplios acuerdos que queremos resaltar en este prólogo.

Esos acuerdos descansan en la convicción compartida de que los niños y jóvenes, especialmente aquellos que provienen de los sectores menos aventajados, deben estar en el centro de nuestras propuestas.

Un acuerdo básico consiste en reconocer que la educación en nuestro país ha avanzado, pero que dista mucho de una calidad que nos pueda dejar satisfechos. Los aprendizajes, las destrezas y las habilidades que nuestro sistema educacional desarrolla en nuestros niños y jóvenes están lejos de los niveles que se requieren para desenvolverse adecuadamente en el mundo de hoy. Más preocupante aún, nuestra educación no logra aminorar las marcadas desigualdades de origen con que los niños inician su experiencia educacional. La consecuencia de lo anterior es que la movilidad social sigue siendo demasiado modesta, por lo que la posición social de los hijos en la distribución de ingresos aún está muy fuertemente determinada por la de sus padres.

Este Consejo está conciente de que para superar las barreras que limitan el mejoramiento de la calidad y equidad en la educación se requiere de la acción persistente de varios gobiernos, por lo que este objetivo debe ser asumido como una tarea nacional. Las dificultades que limitan el logro de esta finalidad superior no deben amilanarnos, ni distraernos de la urgencia con que se debe asumir esta tarea. Avanzar hacia una educación de más calidad y de mayor equidad es posible y es imprescindible para ampliar las oportunidades de todos y especialmente de aquellos que hoy inician sus vidas con una desventaja tan abrumadora que, ni con los mayores esfuerzos, pueden desarrollarse personalmente en igualdad de condiciones con los sectores más acomodados de nuestra población.

El logro de mayor equidad y calidad de la educación, que es condición necesaria para un desarrollo nacional más justo y democrático, requiere un espíritu generoso de los actores educativos, así como de toda la ciudadanía. Los caminos que deben emprenderse no deben quedar detenidos por aprensiones menores y tienen que estar sujetos a una revisión permanente para asegurar que los objetivos deseados vayan satisfaciéndose oportunamente. Por supuesto que en nuestra sociedad, al igual que en otras, existen diferentes visiones respecto del trazado concreto que deben tener estos caminos. Las discrepancias no siempre se pueden resolver, sea porque no existe evidencia suficiente o porque tales discrepancias tienen su origen en interpretaciones o visiones de mundo que llevan a privilegiar objetivos distintos o caminos diversos para lograr objetivos similares.

El Consejo valora la existencia en Chile de la educación pública y de la educación particular. Estima que estas distintas modalidades educacionales no son antagónicas y que corresponde plantear propuestas que potencien a ambas, ya que una y otra deben contribuir a una mejor educación. No obstante, el Consejo subraya que mejorar la educación pública es hoy indispensable para lograr que la educación contribuya efectivamente a la ampliación de las oportunidades de todos los chilenos. Esta prioridad es muchas veces ignorada en el debate nacional, por lo que el Consejo ha

creído oportuno explicitarla, especialmente porque en las escuelas públicas se educa gran parte de los niños y jóvenes más desaventajados de nuestra sociedad.

Otra coincidencia lograda en el Consejo es la centralidad que debe tener la escuela, el colegio o el liceo, al momento de diseñar políticas de mejoramiento educativo. Este acuerdo, que puede parecer obvio, es indispensable para definir el marco institucional en el que debe desenvolverse la educación para lograr los objetivos educacionales a que la comunidad organizada aspira para sus niños y jóvenes. Una consecuencia directa de lo anterior, es reafirmar que los directivos y profesores son los actores fundamentales en la construcción de una buena educación, por lo que debe existir una preocupación especial para atraer, formar y retener buenos profesores y directivos en el sistema educacional. Complementariamente, debemos asegurar que las escuelas cuenten con los recursos necesarios para que la labor de profesores y directivos pueda ser efectiva. La escuela también debe ser un espacio abierto y participativo donde los estudiantes y sus familias se comprometan con el proceso educativo.

En muchos ámbitos las propuestas del Consejo suponen cambios sustantivos en nuestra institucionalidad educacional. Esos cambios deben comenzar con una ley sustitutiva de la actual Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza que, por una parte, le otorgue una legitimidad de la que actualmente carece y, por otra, garantice efectivamente el derecho de todos, chilenas y chilenos, a contar con una educación de calidad. Actualmente el derecho a la educación se entiende, en la práctica, sólo como acceso a la educación obligatoria, pero el Consejo estima que es imprescindible definir estándares de calidad que los distintos proveedores educativos deben satisfacer. La actual ley tiene al respecto falencias significativas que requieren de enmiendas, que el Consejo invita al gobierno a convertir a la brevedad posible en un proyecto de ley. Por supuesto, no es este el único cambio que requiere este cuerpo legislativo, como quedará en evidencia para quien lea este informe.

Entre los cambios institucionales hay que subrayar también la ineludible necesidad de modernizar y fortalecer técnicamente la administración y gestión de la educación de propiedad del Estado, hoy en manos de los municipios. El informe del Consejo no define una modalidad específica para lograr este fin, pero contiene orientaciones suficientes y claras para estudiar esta reforma.

La necesidad de asegurar una educación más equitativa y de mayor calidad exige también un compromiso financiero significativo. Se deben crear condiciones para atraer más recursos a educación. El Consejo está convencido, además, de que estos recursos deben llegar de manera diferenciada, priorizando a los estudiantes que provienen de los hogares más pobres y con mayores problemas sociales. Al mismo tiempo, también se debe privilegiar con mayores recursos la educación de alumnos con necesidades especiales (de distinta índole), la educación en zonas rurales y apartadas, la educación de los niños y niñas de los pueblos indígenas, así como la educación intercultural bilingüe. Todos estos casos responden al mismo principio de otorgar mayor financiamiento donde los costos para una educación de calidad son más altos. Los integrantes del Consejo concuerdan que en la actualidad el sistema de financiamiento genera inequidades en el acceso a los recursos, originadas en las distintas capacidades financieras de los municipios y en el financiamiento compartido,

que están positivamente correlacionadas con el capital cultural y social de los estudiantes. Este organismo asesor estima que ello debe corregirse, sobre todo porque la evidencia indica que los costos de educar a los niños y jóvenes de menor capital cultural y social son más elevados que los de los niños más aventajados. Hay que avanzar en el diseño de un sistema de financiamiento de la educación que se haga cargo de esta situación y contribuya a lograr mayor equidad. Ello supone estar abierto a revisar el sistema de financiamiento compartido para que no sea causa de diferencias significativas en el gasto por alumno. En definitiva, el financiamiento que se acuerde debe ser calculado con la perspectiva de garantizar que sea el adecuado para alcanzar logros educativos equivalentes, en todo tipo de establecimientos educacionales.

El Consejo también está convencido que se requiere definir los estándares de calidad que se espera todos los establecimientos del país satisfagan. Estos estándares son indispensables para desarrollar el régimen de aseguramiento de la calidad que este Consejo ha acordado recomendar para reemplazar los inefectivos controles de desempeño actuales. En esta perspectiva, este órgano asesor ha consensuado proponer nuevos requisitos de entrada a la actividad educacional y, muy especialmente, la creación de una Agencia Pública de Aseguramiento de la Calidad, que deberá verificar que los establecimientos cumplan esos estándares. Esta agencia deberá también cautelar que se mantengan los requisitos que permitieron el reconocimiento de la institución, proveer información exhaustiva y fidedigna a la ciudadanía respecto de los niveles de logro del sistema escolar y sugerir el término de la asignación de financiamiento público a aquellos establecimientos que, con posterioridad al desarrollo de planes de mejoramiento y apoyo, no alcancen los estándares de calidad previamente definidos. El Consejo también ha hecho especial mención de la necesidad de reforzar las barreras que impiden las discriminaciones arbitrarias en los establecimientos educacionales y ha sugerido la posibilidad de introducir incentivos que premien la inclusión social.

El Consejo cree que el régimen de aseguramiento de calidad debe cuidar que los procedimientos que se desarrollen para estos propósitos tengan como objetivo central la satisfacción de una educación de calidad en un ambiente que respete la autonomía de los establecimientos y, muy particularmente, sus proyectos educativos, en la medida que estos resguarden los derechos constitucionales de los alumnos y sus familias. También estima indispensable que las inspecciones, supervisiones, evaluaciones, acreditaciones e informaciones generadas tengan iguales exigencias para establecimientos equivalentes, independientemente de su naturaleza jurídica o dependencia administrativa. Todos estos procedimientos, estima el Consejo, deben administrarse con total independencia de juicio y en colaboración con los centros escolares. La necesidad de instalar en el país este régimen de aseguramiento de la calidad es urgente y por ello el Consejo recomienda al gobierno avanzar rápidamente en la concreción de los proyectos de ley que permitan establecer dicho régimen.

La existencia de un sistema educacional descentralizado también exige, en opinión de este Consejo, mayores instancias de participación. Por esta razón, se ha recomendado reestructurar y reforzar el papel del Consejo Superior de Educación, a nivel nacional, como entidad responsable de aprobar el currículum y los estándares de calidad. Al mismo tiempo, este Consejo propone fortalecer los consejos escolares de cada

establecimiento, para hacerlos partícipes de la discusión de los proyectos educativos de los distintos establecimientos, de los reglamentos disciplinarios y, en general, de aquellas materias que afectan la vida escolar.

El Consejo está conciente de que un sistema descentralizado eleva el riesgo de una mayor segregación. Cree, por consiguiente, que se deben desarrollar esfuerzos concientes que minimicen estos riesgos. Un financiamiento diferenciado de acuerdo a las condiciones socioeconómicas y culturales de los estudiantes es un poderoso instrumento para reducir esta posibilidad, pero no es suficiente.

Como se señaló, la suerte de la educación chilena se resolverá en los establecimientos educacionales y, en particular, en la sala de clases. Por eso, el Consejo estima que, en los próximos años, debe abordarse con responsabilidad la situación de directivos y profesores. La calidad de la educación chilena, especialmente para los niños y jóvenes menos aventajados, depende en última instancia de su labor y motivación. La importancia que tiene el profesor para el logro de una educación más equitativa y de calidad supone apoyar decididamente la dignificación de su labor.

Este organismo asesor estima que el país necesita de profesores altamente valorados por la sociedad y para ello es indispensable avanzar en el desarrollo de una carrera profesional docente que atraiga y retenga a personas con vocación de enseñar. El ingreso y permanencia en esta carrera deben ser selectivos, permitiendo que se mantengan en ella sólo aquellos docentes que muestren las competencias requeridas para la enseñanza. Por cierto, hay conciencia que la estabilidad laboral y los procedimientos claros de despido son aspiraciones largamente sentidas del magisterio, pero cree que ese logro no es incompatible con una carrera profesional como la que se delinea en este informe. El Consejo cree que esta carrera debe, como ocurre en otros ámbitos, permitir mayor variación salarial de la que existe en la actualidad para enfrentar la escasez de oferta que existe en algunas disciplinas y retener a profesionales excepcionales. Las mayores exigencias que contemplaría esta carrera deben ir acompañadas de mejoras salariales y en las condiciones de trabajo. El Consejo invita al gobierno a iniciar un plan estratégico de largo plazo para asegurar la instalación de una carrera profesional docente con las características indicadas. Dicho plan constituirá una señal clara para las actuales y futuras generaciones de profesores, del compromiso que el país tiene con una mejora de sus condiciones laborales. Ello permitirá asegurar mejores desempeños y más compromiso con el aprendizaje de nuestros niños y jóvenes.

El Consejo concuerda con diagnósticos previos respecto de los problemas existentes en la formación inicial y continua de los profesores y estima imperioso avanzar en este campo. Aunque la influencia de las autoridades educacionales en los programas de formación inicial es muy limitada, parece posible generar una institucionalidad que, aprovechando la reciente Ley de Acreditación, pueda asegurar una mejor formación.

El Consejo está conciente de que las medidas que está delineando pueden significar un mayor esfuerzo financiero para el país, pero cree que hay espacio en el mediano y largo plazo para ir satisfaciendo ese mayor gasto y que este quedaría más que compensado por el impacto en la calidad y equidad de nuestra educación.

El Consejo Asesor Presidencial ha sido una instancia de encuentro y diálogo ciudadano en torno al gran desafío de la educación en Chile. Como es natural en un diálogo libre, en el seno del Consejo se han manifestado diferencias de visiones y de estrategias que, sin embargo, son compatibles con una convivencia genuinamente democrática.

La tarea de asegurar una educación de más calidad y mayor equidad es permanente y los gobiernos deben estar siempre atentos a evaluar sus políticas y los cambios demográficos y sociales que pueden afectar el logro de los objetivos deseados. Un país como el nuestro, con enormes desigualdades de ingreso y de oportunidades, no puede renunciar a hacer de una educación de calidad para todos su principal norte. Hay que poner, entonces, al centro de nuestras preocupaciones a los cientos de miles de estudiantes que asisten de lunes a viernes y durante 38 semanas al año, a los miles de establecimientos y salas de clases que existen en nuestro país. Ello supone generosidad de otros actores del proceso educativo, el compromiso de sus familias y de toda la ciudadanía para brindar los recursos que este esfuerzo supone.

Este Consejo está convencido que Chile puede dar un salto significativo en educación en los próximos años. Asimismo, está convencido de que como país debe ponerse metas ambiciosas y avanzar con urgencia hacia un nuevo marco, donde se respete y armonice la libertad de enseñanza con el necesario aseguramiento del derecho de todos los estudiantes y sus familias a una educación de calidad. Esta tarea requiere de coraje político para enfrentar los diversos intereses que estas propuestas pueden afectar. La experiencia de este Consejo demuestra que la educación puede ser asumida como un objetivo nacional, trascendiendo intereses particulares y cálculos menores. Esto requiere grandeza y generosidad de todas las fuerzas políticas, porque sin acuerdos amplios, los cambios sugeridos y consensuados en este Consejo no podrán concretarse. Estamos ciertos que existe una auténtica oportunidad para cambiarle el rostro a nuestra educación. Nuestro país cuenta, como nunca antes, con objetivos claros y con los recursos necesarios para avanzar en la senda que nos recordaron los jóvenes este año.

I. El marco regulatorio de la educación

Todos los miembros del Consejo coinciden -sobre la base de diversos indicadores, como aquellos que provienen de pruebas internacionales- en que la educación chilena no cuenta con los estándares mínimos de calidad que las personas requieren para desarrollarse en el mundo de hoy.

Contribuir a la construcción de una reforma que nos acerque a esos estándares, considerando las desigualdades actualmente existentes, es una de las tareas fundamentales del Consejo.

Todos están concientes, también, de que los logros educacionales siguen estando muy marcados por las notorias desigualdades de origen, producto de la disparidad de ingresos y de capital cultural que existe en nuestro país. Por ello, el Consejo estima indispensable intentar contrarrestar los efectos que tienen esas desigualdades de origen sobre el desempeño de los estudiantes.

Adicionalmente, se evidencia una preocupante segmentación del sistema escolar que tiene consecuencias para la cohesión social. De cara a ella, el Consejo aspira a entregar propuestas que permitan reducir, en la máxima medida posible, este fenómeno e ir en apoyo de una mayor integración social.

Para una parte del Consejo, los precedentes problemas derivan del hecho que el sistema educacional atraviesa por una crisis derivada de un diseño defectuoso, cuyo origen habría interrumpido un ciclo de expansión de la educación pública en Chile.

Quienes así piensan, no desconocen que nuestro país, al ampliar la cobertura, ha hecho importantes avances en el ejercicio del derecho de acceso a la educación. Esa expansión, desgraciadamente no logró estar a la altura de las expectativas de la ciudadanía en términos de calidad. Todo esto a pesar que la sustitución del modelo de provisión predominantemente pública esgrimió la mejora en calidad como uno de los motivos para legitimarse. Bajo este respecto, señalan, debe reconocerse que el modelo de sistema escolar fracasó.

En efecto, de acuerdo a mediciones nacionales e internacionales, la calidad de la educación es hoy día baja y se correlaciona con el origen socioeconómico de los niños; el sistema escolar se encuentra segmentado y arriesga el peligro de lesionar la cohesión social, y la educación en su conjunto, en vez de corregir las arbitrariedades de la cuna, parece reforzarlas.

Sin embargo, para otra parte del Consejo, los problemas que experimenta hoy la educación, son fruto del propio desarrollo del sistema educacional y de las transformaciones que ha experimentado la sociedad chilena.

Así lo pondrían de manifiesto algunos datos.

Al comenzar el siglo XXI, la educación ha alcanzado altas tasas de participación en los niveles básico y medio, interrumpiéndose así un largo ciclo de exclusión de los niños y jóvenes de la educación obligatoria. Por primera vez, el derecho de acceder a la educación y a participar en ella empieza a hacerse efectivo para todos. La expectativa de escolarización para una niña o niño de cinco años de edad, alcanza hoy en Chile a 15 años de duración, sólo una fracción por debajo de aquella que prevalece en el promedio de los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OECD), donde alcanza a 15,8 años².

Esta vigorosa ampliación de las oportunidades educacionales, posee profundo significado para una sociedad que aspira a niveles crecientes de democratización social y de mayor bienestar económico; pero también incorpora a la escuela la totalidad de las tensiones –económicas y culturales– que se desarrollan en su seno.

En cualquier caso, y al margen de los diagnósticos que cada sector formula, todos convienen en que la educación chilena atraviesa por un momento que exige reflexión y reclama mejoras.

Al llevar a cabo esa reflexión, los miembros del Consejo entienden que su tarea no es propiamente la de un organismo experto, o legislativo, sino la de un consejo ciudadano.

Su tarea es, ante todo, contribuir a la solución de estos problemas, subsanando el déficit de deliberación democrática que poseyó, desde sus orígenes, el sistema educacional actualmente en vigor y, en especial, la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE).

El Consejo ha constatado que buena parte de los malestares que provoca en amplios sectores ciudadanos el actual diseño del sistema educacional, se relaciona con su falta de legitimidad, derivada del hecho de haber sido diseñado sin que, en sus orígenes, se buscaran los consensos democráticos que le eran indispensables.

Una parte de los miembros del Consejo –que adhieren a muy diversas opciones políticas y tienen distintas opiniones respecto de la organización del sistema educacional– desean subrayar este hecho. Al margen de su posible eficiencia y de su grado de contribución al aumento de la cobertura educacional –aspectos a los que luego nos referiremos– el sistema educacional en Chile posee un defecto de legitimidad. Si bien en todos los años transcurridos desde la recuperación de la democracia, se han hecho indudables esfuerzos por corregir ese defecto, no se ha logrado subsanarlo del todo. Y si bien no puede estimarse que ese defecto de legitimidad sea la causa de todos los males de la educación chilena –hay otras causas, sin duda, sobre las que este Informe trata ampliamente y que incluyen mala calidad e

² Ver OECD (2005), *Education Trends in Perspective*. París.

ineficiencias en la ejecución de algunas de las políticas públicas en el área- no puede desatenderse la contribución simbólica que, justificadamente o no, ese hecho posee.

Reparar entonces ese defecto de legitimidad –que la Ley Orgánica Constitucional representa de manera simbólica- es una de las tareas principales del Consejo. Para ello, el Consejo proveerá, en este informe, de directrices generales que podrán contribuir a idear una ley sustitutiva a ésta o a mejorarla de manera sustancial.

Pero no es esa la única tarea del Consejo.

También le corresponde verificar si el diseño del sistema educacional –que en opinión de algunos sustituyó a otro que estaba en pleno desarrollo- es adecuado, ahora que la cobertura está mucho más avanzada y cuando ha cambiado el contexto en medio del cual se desenvolverán las nuevas generaciones.

Ha pasado ya casi un cuarto de siglo desde que el actual diseño del sistema escolar se puso en marcha. La sociedad, en tanto, ha cambiado muy radicalmente.

La formación profesional, que hasta hace algunos años se alcanzaba una sola vez en la vida, ha cedido el paso, poco a poco, a la necesidad de estudios generales más sólidos y a la idea de una educación continua; la enseñanza de conceptos ha de ser funcional al desarrollo de competencias y destrezas; la idea de nación debe compatibilizarse hoy con una sociedad cada vez más diversa, en cuyo seno hay importantes sectores cuya forma de vida tiende a globalizarse, y con la urgencia de reconocer la cultura de los pueblos indígenas y el derecho de esas comunidades a transmitir su cultura; el crecimiento económico y el aumento del bienestar de una parte de la población, despiertan expectativas de mayor igualdad de oportunidades para todos; y la competitividad plantea altas exigencias de capital humano.

El Consejo ha constatado que hay intereses de toda índole –gremiales, ideológicos, económicos y políticos- involucrados en el debate educacional. Eso arriesga el peligro de hacernos olvidar que el criterio fundamental en la toma de decisiones, debe ser el bien de los educandos y, por ende, el bien público. El centro de atención no debe ser ni los profesores y su carrera, ni los sostenedores, ni las municipalidades, aunque obviamente deban tenerse en cuenta.

La educación chilena debe esforzarse por estar a la altura de la esperanza que la sociedad pone en ella.

Por supuesto, y en razón de su misma índole, el Consejo no ha alcanzado pronunciamientos unánimes en todas las materias de las que se ha ocupado. Confiamos, sin embargo, que los aspectos fundamentales estén acompañados de una opinión suficientemente extendida. En cualquier caso, el Consejo ha procurado examinar equilibradamente las razones a favor de una y otra posición.

Ahora bien, dentro de los deberes que pesan sobre cada uno de los miembros del Consejo, se encuentra el de pronunciarse acerca de las directrices y los principios que deben inspirar el nuevo marco regulatorio de la educación chilena.

I.1. El sentido de la educación en la hora presente

El Consejo estima que el diseño del sistema educacional, en todos sus niveles, depende del significado que la sociedad asigne a la educación. Por lo mismo, la pregunta acerca del sentido de la educación –¿Para qué educar?– debe presidir nuestro trabajo.

El Consejo se dio, entonces, a la tarea de revisar las respuestas a esa pregunta en el entendido que, de ellas podrían derivarse más tarde algunas directrices relativas al marco regulatorio.

El mundo vive un proceso intenso de globalización y de interdependencia. Chile se está integrando activamente en ese mundo global, no sólo en el orden económico, sino también en el intercambio de ideas y valores. Eso genera un cambio profundo en la cultura, influye en nuestra identidad y en la memoria colectiva. Los procesos de modernización que nuestro país ha experimentado, si bien transfieren funciones sociales a entes privados, estimulan al mismo tiempo el sentimiento de individualidad en perjuicio de los lazos comunitarios, sin los cuales la cooperación social es muy difícil. El delicado balance entre la esfera privada y la esfera pública de la vida –una de cuyas manifestaciones es el rol que cabe en la vida común al Estado y a sus instituciones– ha arriesgado el desequilibrio. En fin, las expectativas de justicia que están en la base de la convivencia –y que se expresan en la demanda de oportunidades iguales para todos, con prescindencia de la cuna en que cada uno vino al mundo–, se hacen hoy día cada vez más intensas como consecuencia del crecimiento económico, no siempre bien distribuido, que nuestro país ha alcanzado.

Para encarar esos cambios, es imprescindible el sistema educacional.

Mediante él se transmiten los valores y las creencias que nos constituyen como comunidad y que nos permiten relacionarnos con el mundo desde una identidad firme. Mediante la educación también, se aprende a reconocer en los otros a personas con las que se tienen deberes de solidaridad y cooperación y, de esa manera, se morigera o atenúa un proceso de individuación que a veces lesiona la cohesión social. Mediante la educación, se distribuyen las oportunidades y se evita que la vida futura de los niños y los jóvenes dependa del origen socioeconómico.

Todos estos objetivos no pueden ser alcanzados irreflexivamente, mediante un sistema educacional que si bien sabe de sus resultados, no vigila suficientemente sus procesos; que carece de información completa y accesible sobre dimensiones importantes de su funcionamiento; cuyo financiamiento es insuficiente, y cuyo diseño se formuló sin que la ciudadanía expresara siquiera las expectativas que abrigaba respecto de él.

Aún más. Una parte del Consejo desea recordar que los defectos y las inequidades del sistema en Chile, llevaron a un grupo de expertos independientes a considerarlo como si estuviera "concientemente estructurado por clases sociales"³. Aunque otra parte del Consejo considera que esa afirmación carece de sustento empírico y es exagerada, puesto que no puede sostenerse que un objetivo como ese haya sido concientemente buscado, entienden que ella subraya casi metafóricamente las desigualdades que expresa el sistema.

El Consejo ha tenido en cuenta especialmente que la educación posee múltiples funciones para la vida colectiva. La educación tiene importantes funciones económicas; posee también funciones de índole política; y, en fin, de índole moral. Un buen diseño del sistema educacional debe tenerlas todas en consideración.

Desde luego, ha de tenerse presente que el ser humano, en la totalidad de sus dimensiones, es el sujeto y, al mismo tiempo, el destinatario de la tarea educacional. Ésta tiene por objeto, ante todo, que la persona sea persona, es decir que en el marco de la convivencia, alcance el más pleno y equilibrado desarrollo de sus dimensiones afectiva, intelectual, social y espiritual. De esa manera, el educando podrá ejercer su libertad de manera reflexiva, con una conciencia moral capaz de dialogar con los valores de la cultura a la que pertenece.

El proceso educativo, en otras palabras, debe contribuir al logro de una actitud reflexiva y crítica por parte del educando, quien debe aprender a valorar su propia libertad de pensamiento y su juicio autónomo. De este modo, el estudiante podrá jugar un rol activo en la propuesta e implementación de cambios que resulten en un desarrollo más pleno de sí mismo y de su entorno. Resulta evidente la relación que existe entre, por una parte, su contribución futura al progreso social y económico del país y, por otra, su desarrollo cognitivo y formación ética en las críticas etapas formativas de la niñez, adolescencia y juventud.

A esas dimensiones directamente personales que posee la tarea educacional, se suman un conjunto de funciones sociales a las que es imprescindible atender.

Ante todo, mediante la educación, las sociedades transmiten una cierta conciencia colectiva, una idea de comunidad; una memoria acerca de lo que fuimos, y un proyecto que contiene lo que aspiramos. En el caso de Chile, ésta es una función extremadamente importante. Puede afirmarse que la expansión de la escuela -o más bien, del sistema escolar de masas- estuvo, durante el siglo XIX y buena parte del siglo XX, atada a este ideal legitimador, aunque, como ya se expresó, la realidad no logró estar nunca a la altura.

El sistema educacional también tiene funciones distributivas. Mediante la educación las sociedades (especialmente las sociedades democráticas) intentan corregir las

³ OECD (2004), *Revisión de políticas nacionales de educación. Chile*. París.

arbitrariedades del origen sociofamiliar y del azar natural. Cuando cada uno de nosotros llega a este mundo, viene provisto de algunas condiciones iniciales que alteran la igualdad. La escuela es una institución que se funda en el principio que la repartición de méritos y de oportunidades debe estar basada en el desempeño y no en cualidades adscritas, como el origen social, evitando así que la cuna determine el destino personal. En otras palabras, la promesa de la educación, es que el destino de los nuevos miembros de la sociedad dependa ante todo de su voluntad de logro. Para ello, la educación debe procurar el más pleno desarrollo cognitivo en todas las etapas, de manera que todos, con prescindencia de su origen, puedan disponer de las mismas oportunidades.

Mediante la educación, también se crea y fortalece eso que hoy suele llamarse capital humano. Como lo muestra abundantemente la literatura, hay correlaciones entre crecimiento económico y nivel educacional de los países. Una población bien educada, dotada de las destrezas necesarias para adquirir conocimiento nuevo, es fundamental para el crecimiento económico de los países, que es base, por su parte, del bienestar social.

La educación en las sociedades contemporáneas también cumple la función de reproducir el modo o forma de vida que los padres estiman mejores para sus hijos. Las sociedades democráticas son sociedades diversas, heterogéneas, y la escuela es también el lugar mediante el cual los diversos grupos y formas de vida intentan preservar sus valores. Por eso la escuela debe ser también una puerta de acceso a los diversos medios por los que se crea, transmite y reproduce la cultura.

Por otro lado, la educación cumple funciones estrechamente vinculadas con la ciudadanía. Las competencias que son necesarias para el ejercicio de la ciudadanía (una experiencia cognitiva común, el uso de un mismo código comunicativo) y las virtudes que hacen a un buen ciudadano (disposición al diálogo, a dejarse persuadir por buenas razones), son básicas para el funcionamiento de la democracia. Cómo sean los ciudadanos del futuro y cuán cohesionada sea nuestra comunidad política, es una cuestión que depende del sistema educacional que tengamos hoy día.

Ahora bien, uno de los principales desafíos del sistema educacional, en todos sus niveles, piensa el Consejo, es alcanzar el equilibrio entre la totalidad de esas funciones, sin que ninguna de ellas ahogue o suprima a las otras, puesto que todas son imprescindibles para una sociedad democrática.

Esa multiplicidad de funciones lleva a concluir, en consecuencia, que los roles de la educación y de la escuela deben ser subrayados con urgencia y en profundidad. ¿Cuál ha de ser su sentido de cara al futuro? Como expresa el *Informe a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI*, la educación debe facilitar que las personas “aprendan a conocer”, incluyendo las capacidades para seguir aprendiendo a lo largo de la vida; “aprendan a hacer”, adquiriendo las necesarias competencias para desempeñarse en diferentes situaciones; “aprendan a vivir juntas”

respetando los valores de pluralismo y comprensión mutua y “aprendan a ser”, para que florezca mejor su propia personalidad y estén en condiciones de obrar con creciente capacidad de autonomía, de juicio y de responsabilidad personal⁴.

En el lenguaje y la práctica educacionales contemporáneos, tales objetivos ampliamente humanistas de la educación, suelen expresarse como un proceso de aprendizaje de las competencias claves o básicas para la vida, cuyos fundamentos se forman en el hogar y la escuela. En breve, se trata de la adquisición de aquellos conocimientos, habilidades y destrezas necesarios para abordar tareas complejas, recurriendo para ello a las capacidades propias de las personas y a los recursos externos disponibles en cada situación particular. El núcleo de dichas competencias consiste, por tanto, en la capacidad para actuar reflexivamente, esto es, desarrollando procesos de aprendizaje y una progresiva maestría en diversos dominios.

Según una conocida formulación de la OECD⁵, las competencias claves o básicas para la vida en sociedades que evolucionan en las direcciones y bajo las tensiones indicadas más arriba, pueden agruparse en tres categorías principales.

- Las competencias necesarias para interactuar con el conocimiento a través de la utilización de las herramientas esenciales de nuestra cultura, tales como el uso del lenguaje, de símbolos y textos, incluyendo el lenguaje hablado y escrito; la computación numérica y otras habilidades matemáticas; el empleo del razonamiento científico y de evidencias empíricas, al igual que las habilidades para identificar y organizar la información y el conocimiento, y usar las tecnologías digitales para estos efectos.
- Las competencias requeridas para interactuar en grupos heterogéneos, que comprenden las habilidades para relacionarse con otros, cooperar y trabajar en equipo, y manejar y resolver conflictos. Caben en esta categoría muchas de las disposiciones que hoy se asocian con el desarrollo de la inteligencia emocional.
- Las competencias para el ejercicio de la autonomía personal, que importan el dominio de sí mismo en diversas situaciones y, por tanto, las habilidades necesarias para comprender contextos cambiantes; el desempeño de diferentes roles; la elaboración de planes de vida y proyectos personales; la elección de orientaciones y valores, y la afirmación de los propios derechos e intereses, así como el reconocimiento de límites y la capacidad de asumir compromisos y responsabilidades.

La escuela cumple un papel esencial en el temprano desarrollo de estas competencias, cuyo inicio tiene lugar en el hogar, en medio de la familia y su entorno comunitario. La escuela del futuro será evaluada por la formación y el dominio de estas competencias

⁴ Ver Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI (1996). *La Educación Encierra un Tesoro*, Madrid. Santillana.

⁵ Ver OECD (2005), *The Definition and Selection of Key Competencies*. Executive Summary, París.

claves que logren sus alumnos, y no sólo por su capacidad de conducir el aprendizaje de aquellas competencias vinculadas al uso interactivo del conocimiento y la información, como todavía ocurre hoy en la mayoría de los países, incluido Chile.

La vital importancia de estas últimas -a saber, habilidades de lenguaje oral y escrito, numéricas y de familiaridad inicial con las principales disciplinas del conocimiento; todas ellas esenciales para "aprender a aprender"-, y el hecho que hoy contemos con métodos crecientemente sofisticados para su medición, no debe llevar a la conclusión de que sólo estas competencias serían esenciales para el posterior desempeño de roles en la familia, la comunidad, el trabajo, las organizaciones o en el ámbito de la ciudadanía. Más bien, es el conjunto de las competencias de conocimiento, interpersonales y propias de la autonomía personal, el que debe componer el cuerpo central de los aprendizajes socialmente significativos, a cuyo desarrollo deberá contribuir decisivamente una educación obligatoria de calidad.

I.2. El derecho a la educación y la libertad de enseñanza

Desde luego el derecho a la educación y la libertad de enseñanza no son los únicos derechos fundamentales comprometidos en la tarea educacional. El derecho de los ciudadanos a recibir un trato igual por parte del Estado y sus órganos, la libertad de expresión y de información, la libertad de conciencia y el conjunto de derechos que la comunidad internacional reconoce a niños y jóvenes⁶, deben ser balanceados y debidamente ponderados a la hora de diseñar un marco regulatorio. Aspectos que están en el centro de las prácticas educativas -como la selección de estudiantes por parte de las escuelas y la autonomía que se reconoce en su interior a niños y a jóvenes- se relacionan no sólo con la libertad de enseñanza o el derecho a la educación, sino con la totalidad de los derechos fundamentales.

Entre los derechos involucrados cotidianamente en el sistema escolar y las prácticas educativas, se encuentra, ante todo, el derecho a la igualdad. Los ciudadanos tienen derecho a ser tratados con igual consideración por parte del Estado. Sobre ese principio reposa la posibilidad del Estado de realizar acciones afirmativas, o actos de discriminación positiva, que se traducen en la facultad que le asiste de apoyar transitoriamente a ciertos grupos de ciudadanos cuando, por razones históricas o culturales, se encuentran en manifiesta desventaja. El derecho a un trato igual -como lo enseña una muy larga tradición- no quiere decir que los ciudadanos deban ser tratados de manera uniforme. Especialmente en materia educacional, quiere decir que el Estado debe procurar, mediante diversos instrumentos, corregir las desventajas iniciales que no se deben a actos voluntarios o al desempeño de las personas.

Especial importancia revisten también, como se dijo, el conjunto de derechos del niño que recoge la *Convención de Naciones Unidas* y que nuestro país ha incorporado al derecho interno. Esa Convención subraya el hecho que los niños y jóvenes menores de

⁶ Convención de Derechos del Niño de Naciones Unidas (1989).

18 años son sujetos plenos de derechos como cualquier otro ciudadano y que, por lo mismo, tienen derecho a que el Estado procure ir reconociéndoles y concediéndoles una autonomía gradual compatible con su estado de maduración. Si bien la jurisprudencia todavía no se encuentra plenamente desarrollada a este respecto en nuestro país, el conjunto de derechos que reconoce la Convención obliga a la autoridad educacional a ponderar muy cuidadosamente los derechos de los niños a la hora de reconocer a los padres el derecho a guiar su educación.

Pero, por supuesto, sobre todos esos derechos que se relacionan directamente con la tarea educacional y han de estar en el centro del marco regulatorio, prima el derecho a la educación y el derecho a la libertad de enseñanza.

Ahora bien, en el marco regulatorio actual y en la práctica, en nuestro país existe una asimetría entre la libertad de enseñanza y el derecho a la educación, en la medida en que este último está concebido como un derecho de acceso a un sistema gratuito, sin referencia alguna a la calidad. Además, el derecho a la educación se encuentra desprovisto de toda garantía. En tanto, la libertad de enseñanza suele confundirse, en la práctica, con la libertad de emprender actividades económicas.

Esa asimetría –ha constatado el Consejo- se expresa en todo el sistema escolar.

Corregir esa asimetría es la primera de las tareas a la hora de mejorar el marco regulatorio de la educación chilena.

Ahora bien, el Consejo piensa que en un marco regulatorio bien diseñado, no debe haber incompatibilidad entre libertad de enseñanza y derecho a una educación de calidad. Por eso, considera que es posible mejorar la formulación del derecho a la educación sin perjudicar en lo más mínimo a la libertad de enseñanza, cuyo ejercicio y cuyas virtudes se han reconocido sin excepciones en la historia educacional chilena.

El Consejo desea reconocer que la libertad de enseñanza –entendida como el derecho de los particulares a fundar establecimientos de enseñanza con proyectos educativos diversos y de los padres a escoger el tipo de educación que prefieren para sus hijos-, es un derecho indispensable en una sociedad plural y democrática. La libertad de enseñanza asegura –como lo muestra nuestra experiencia histórica- que las diversas formas de vida, y en especial las que se encuentran más arraigadas en nuestra historia, puedan transmitir su cultura y sus creencias a las nuevas generaciones. Todo ello hace más rica la vida social, enriquece el patrimonio público y favorece la búsqueda de significado o de sentido que es consustancial a la condición humana. La libertad de enseñanza permite también que los padres puedan elegir el tipo de educación que quieren para sus hijos, ejerciendo así el derecho prioritario que les asiste de educarlos y de guiar su vida.

En suma, piensa el Consejo, el valor de la diversidad se protege mediante esa libertad. Y recuerda que así lo reconocen, por lo demás, los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.

Sin embargo, el Consejo desea dejar constancia que el ejercicio pleno de la libre elección que supone ese derecho, depende en gran medida de los recursos familiares; de la capacidad que muestre el Estado para instalar un eficiente sistema de financiamiento y de la oferta que sean capaces de hacer las agencias públicas y privadas.

Como se verá más adelante, el Consejo verifica también los problemas que plantea la libertad de enseñanza concebida como el derecho de los padres a escoger la educación que prefieren para sus hijos, y la existencia de sistemas de selección en establecimientos con financiamiento público.

El Consejo desea, asimismo, dejar constancia que el ejercicio de la libertad de enseñanza no ha de entenderse en desmedro de los deberes que en materia educacional le asisten al Estado, o en desmedro de los derechos de los niños internacionalmente reconocidos.

El desafío consiste en mejorar y favorecer el acceso a un sistema de educación de calidad para todos que ponga al Estado a la altura de sus deberes, procurando que ello, en vez de lesionar, fortalezca la libertad de enseñanza y los derechos de los niños.

En consonancia con lo anterior, el Consejo sugiere instituir un derecho fundamental a una educación gratuita de calidad. Un derecho como ese –hoy día inexistente en nuestro orden constitucional- supone dotar a los ciudadanos de la facultad de exigir del Estado que asegure, por sí o a través de terceros, una prestación educacional de una calidad mínima previamente establecida. En otras palabras, un genuino derecho a recibir una educación de calidad, instituye a cada ciudadano en acreedor de esa prestación de la que el Estado sería, por su parte, deudor.

Eso supone asegurar estándares mínimos exigibles y crear mecanismos que garanticen el cumplimiento de dichos estándares.

No es posible, por supuesto, atendida la dinámica educacional y el carácter multidimensional que posee la calidad, que se fijen por ley los estándares que definen la prestación a que los ciudadanos tienen derecho en esta materia. Ello privaría al concepto de calidad de la plasticidad que requiere para orientar una política pública eficiente.

Por lo mismo, y como se insistirá más adelante, el Consejo sugiere que la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) establezca los criterios generales sobre los cuales la autoridad políticamente responsable deberá fijar esos estándares cada cierto tiempo, sometidos a la aprobación de un órgano plural, representativo de la diversidad de la sociedad chilena que, según se sugerirá también, debiera ser un nuevo Consejo Superior de Educación. Esos estándares permitirían, de otra parte, su exigibilidad de parte de los ciudadanos cuando el Estado, por omisión arbitraria e ilegal, desatienda su cumplimiento.

El Consejo piensa que un deber central del Estado en esta materia, es garantizar un mínimo de calidad educacional y no sólo asegurar, como ocurre hoy, el acceso a un sistema gratuito.

El Consejo expresa también la convicción que nuestro país ha alcanzado niveles de crecimiento económico que le permiten garantizar a todos sus niños y jóvenes, una educación obligatoria de calidad.

Una mejora en el derecho fundamental a la educación como el que se indica, orientará una buena política pública en materia de educación. Los derechos fundamentales no constituyen sólo declaraciones retóricas. Ellos son deberes que los órganos del Estado asumen ante el conjunto de la ciudadanía y, por eso, el Consejo es de la opinión que una reforma al texto constitucional en actual vigencia es una condición necesaria para la mejora en esta materia.

I.3. Deberes del Estado en Materia Educacional

El Consejo piensa que el Estado en el ordenamiento constitucional chileno, tiene deberes cuyo contenido no está a la altura de los niveles de crecimiento económico que ha alcanzado el país y de los desafíos que deberá enfrentar. Nuestro país está en condiciones de ofrecer a sus niños y jóvenes algo más que el acceso a un sistema escolar gratuito; ya está en condiciones de asegurar a todos, con prescindencia de la cuna en que hayan venido al mundo, un acceso igualitario a una educación que garantice, al menos, un mínimo exigible de calidad.

Sin embargo, para hacer eso -piensa el Consejo-, es necesario invertir significativamente más; mejorar drásticamente la gestión escolar; contar con una profesión docente sustancialmente reforzada, y con un sistema de supervisión y aseguramiento de la calidad que hoy no existe. El Consejo desea subrayar que el país no estará en condiciones de garantizar una educación que alcance los estándares mínimos de calidad, a menos que introduzca una serie de cambios en el sistema.

Ese deber del Estado –asegurar a todos una educación obligatoria y gratuita, de una calidad mínima previamente definida y susceptible de ser demandada-, exige que el Estado instituya un marco regulatorio:

- Que financie con cargo a rentas generales esa educación.
- Que ese financiamiento sea de un monto tal que haga posible que la educación gratuita alcance la calidad mínima definida por la ley y, a su amparo, por el sistema de aseguramiento de la calidad, para lo cual deberá tomar en consideración las diversas condiciones iniciales de quienes ingresan al sistema

escolar. El financiamiento público de la educación obligatoria debe estar a la altura de la calidad que le exigimos.

- Que se establezcan requisitos de entrada de proveedores al sistema educacional que hagan plausible el logro de esa calidad.
- Que, en conformidad a la experiencia comparada, se evalúe periódicamente, sobre la base de un régimen de aseguramiento de la calidad, el proceso educacional y el conjunto de sus resultados y progresos intermedios, de modo de poder acreditar su calidad y establecer alertas de intervención temprana.
- Que los resultados de esa evaluación se informen al conjunto de la ciudadanía.
- Que se definan criterios para apoyar y, en su caso, excluir del sistema, o intervenir, a los establecimientos educacionales cuyo desempeño esté por debajo de los estándares previamente definidos.
- Que el sistema establezca incentivos razonables, o alguna forma de orientación, para que los diferentes niveles de la educación se articulen de manera coherente.
- Que exija de los establecimientos educacionales una gestión que suponga la rendición de cuentas hacia la comunidad.

El Consejo ha constatado que el marco regulatorio de la educación chilena es deficiente en casi todos esos aspectos.

Desde luego, el financiamiento público de la educación obligatoria en Chile, que se transfiere bajo la forma de subsidio a los proveedores públicos y privados, está, piensa el Consejo, por debajo de lo que demanda una educación de calidad. Esto es particularmente grave en aquellos grupos que, por su situación socioeconómica, no pueden contribuir a la formación de sus hijos. Chile deberá hacer esfuerzos por disponer de un financiamiento acorde con los niveles de calidad que esperamos del sistema.

Por su parte, los requisitos de entrada al sistema educacional en Chile son mínimos, y han de hacerse más exigentes, tanto en lo que respecta a los requisitos patrimoniales que ha de satisfacer el proveedor, como a los requisitos académicos que debe poseer. Del mismo modo, sería necesario asegurar un proyecto educativo que responda a las exigencias de calidad y a aquellos objetivos educacionales que la comunidad nacional se ha propuesto.

En Chile no existen controles de la calidad del proceso educacional que permitan decidir si un proveedor está o no a la altura de los deberes públicos que le han sido confiados, y en razón de los cuales recibe financiamiento. El Consejo está conciente que dichos controles no son del todo fáciles y que, en ocasiones, pueden ser estimados

como injerencias indebidas en la libertad de enseñanza. Pero es indispensable un control que asegure que los proveedores educacionales –públicos o privados- no estén transgrediendo reglas mínimas en lo que atinge a infraestructura, posean o promuevan prácticas educativas respetuosas de los derechos fundamentales, verifiquen el cumplimiento formal de los deberes docentes y cumplan sus obligaciones laborales.

Teniendo en consideración la situación inicial de los educandos y las circunstancias de tiempos y lugares, la evaluación debe dar cuenta de procesos de avance de modo que pueda evaluarse por resultados y progresos intermedios, en conformidad con el proyecto educativo respectivo. En esta parte, el sistema educacional en Chile presenta severas deficiencias.

Es imprescindible una evaluación periódica de los resultados y progresos intermedios del sistema y, sobre todo, la entrega de información de manera pública y fidedigna, sin ningún costo de acceso a ella. La comunidad debe tener información clara acerca del desempeño de sus establecimientos educacionales y mecanismos claros de rendición de cuentas.

En fin, han de existir también claros y eficientes mecanismos de exclusión del sistema, o de intervención en su caso, y reglas de responsabilidad penal y civil para quienes lo transgredan gravemente.

Una parte del Consejo piensa que el Estado ha de hacer especiales esfuerzos, por erigir a la educación estatal e íntegramente gratuita en el paradigma de calidad del sistema escolar chileno. Una educación estatal de buena calidad es la mejor garantía de que la educación en su conjunto sea buena. Quienes sostienen este punto de vista lo fundamentan en las siguientes razones:

- En la actualidad, la mayoría de los más pobres, los que tienen más desventajas en razón de su origen socioeconómico, se educan en el sistema público o municipalizado y allí se reproducen con mayor fuerza las determinaciones de origen. Una parte del Consejo piensa que, sin perjuicio del diseño de provisión mixta que hoy día existe, el Estado debe discriminar positivamente a ese sector y a quienes educan a los más pobres, a fin de favorecer la igualdad de oportunidades en el nivel del sistema escolar.
- Sobre el Estado pesan especiales deberes en materia educacional y éste debe tener total seguridad de poder cumplirlos. En efecto, la correcta comprensión del rol del Estado supone que éste no puede dejar de hacer ciertas cosas y ejercer ciertas funciones que le son propias en pos del bien común. El deber del Estado no consiste sólo en asegurar el acceso al sistema escolar, sino garantizar una educación de calidad para todos y, atendida la grave situación de muchas escuelas que reciben a los más pobres, el Estado debe asegurar hoy día el cumplimiento de ese deber suyo, no sólo mediante el financiamiento, sino a través de una “provisión educacional” por parte de sus agentes públicos que sea de calidad. La crisis actual no se superará sólo mediante una mejora en la

regulación. Mejorar la regulación es, por supuesto, un deber del Estado; pero atender a la crisis de la actual educación chilena exige, además, que el Estado provea una educación de calidad mediante sus órganos o a través de agencias públicas.

- La educación estatal –en opinión de este grupo de consejeros- cumple, mejor que otras formas de provisión educacional, las funciones de cohesión e integración social que esperamos del sistema escolar. Su fortalecimiento permite evitar la segregación a partir de la escuela.

Con todo, otro sector del Consejo sostuvo que no hay razones para recomendar que la provisión pública de educación deba recibir un trato preferencial. Este sector del Consejo sostiene que hay evidencia suficiente que la calidad de las escuelas es independiente de la índole del proveedor y que, por lo mismo, el Estado debe procurar mantener la igualdad de trato a todos los sectores en la provisión educacional. Este sector del Consejo piensa que el mejor diseño de política pública en esta materia es un sistema de provisión mixta que satisfaga, en términos generales, los siguientes requisitos, a saber:

- Igualdad de trato para todos los proveedores con prescindencia de si son públicos o privados, organizaciones sin fines de lucro o sociedades comerciales.
- Una elección de la institución educacional entregada en principio a los padres.
- La discriminación positiva a favor de los alumnos más vulnerables y bajo una regla de subsidios a la demanda, y
- Un eficiente sistema de aseguramiento de la calidad a cargo de una Agencia, cuya conformación sea dependiente del Consejo de la Alta Dirección Pública.

De esa manera, sostuvieron esos consejeros, se amplía el derecho de elección de los padres, se favorece la expresión de la diversidad y se estimula la competencia por mejorar. Insistieron en que más que fijarse en la identidad de quién provee la educación obligatoria, resulta indispensable cuidar la regulación.

También se argumentó que si se destinan recursos a los niños socioeconómicamente vulnerables, deberían llegar en forma igualitaria a estos niños, prescindiendo del tipo de establecimiento al que asisten. De hecho, un 21% de los alumnos que asisten a colegios particulares subvencionados, pertenecen a los dos primeros deciles de ingreso, de acuerdo a la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2003, por lo que destinar estos recursos atendiendo a la naturaleza jurídica de los establecimientos, conduciría a una importante discriminación.

Por último, no sería adecuado incentivar que los alumnos más pobres del sector particular se trasladen al sector municipal, ya que esto atentaría contra el objetivo de

una mayor integración social y una menor segmentación socioeconómica en nuestro sistema educacional.

I.4. Provisión educacional

El Consejo constató que el sistema educacional chileno ha sido históricamente de provisión mixta y que en él han podido brindar educación obligatoria y superior tanto entes públicos como privados. Verificó también que esa es la regla general en los sistemas educacionales comparados. La provisión mixta, piensa el Consejo, es indispensable para que la libertad de enseñanza -concebida como el derecho de los particulares a fundar establecimientos y la posibilidad de los padres de escoger entre ellos- se haga efectiva.

Por lo mismo, una parte del Consejo desea detenerse en la preocupante falta de provisión estatal en niveles de educación superior: Centros de Formación Técnica (CFT) e Institutos Profesionales (IP) que violan este concepto de provisión mixta, con las consecuencias asociadas. Otra parte del Consejo opinó, sin embargo, que el Estado no cuenta con impedimentos para ser proveedor en este nivel. Agregan que el Estado más que encargarse de la provisión educacional, debiera continuar sus esfuerzos por ofrecer financiamiento a los jóvenes y sus familias para acceder a esos establecimientos.

En el Consejo se estimó, en general, que la provisión educacional por parte de privados es valiosa para una sociedad diversa.

Una deliberación mayor mereció, en cambio, el caso de la provisión educacional por parte de sociedades comerciales.

Respecto de ese último caso, fue posible observar las siguientes tres opiniones.

Rechazo, en general, de la provisión por parte de instituciones con fines de lucro. En opinión de una parte del Consejo, los fines de lucro deben excluirse por completo de las motivaciones válidas para proveer educación. Estos consejeros formulan lo que denominan, una desaprobación ética hacia la provisión de educación obligatoria con fines de lucro. Asimismo, estos consejeros consideran que un bien colectivo, como lo sería la educación, es incompatible con lo que denominan su mercantilización.

Rechazo de la provisión educacional con fines de lucro cuando se recibe financiamiento público. Otra parte del Consejo sostuvo que la provisión educacional con financiamiento público, sólo se justifica cuando está animada por propósitos filantrópicos, religiosos o por el deseo de expandir ciertos valores o alguna forma de vida. La educación privada con financiamiento público se encuentra plenamente admitida cuando se esgrime la libertad de conciencia o de religión que, en una sociedad secularizada incluye, además, el derecho a promover diversas formas de vida mediante la educación.

En cambio, en el caso de la educación con fines de lucro, ya no pueden esgrimirse esos valores constitucionales y, por lo mismo, en ese caso, como ocurriría mayoritariamente en la experiencia comparada, debe rechazarse el financiamiento público.

Son varias las razones que se esgrimieron a favor de ese punto de vista:

- Las instituciones que persiguen tales fines ejecutan, por supuesto, una actividad legítima; pero la necesidad de maximizar las utilidades puede entrar en conflicto con los fines de la actividad educativa, como ocurriría si, para obtener utilidades, es necesario sacrificar la calidad. La educación, se dice, requiere una actitud cooperativa que no se compatibiliza bien con el autointerés que exige la actividad económica.
- Desde el punto de vista del marco regulatorio, la admisión de entidades que persiguen fines de lucro, arriesga el peligro de confundir la libertad de enseñanza con la libertad de emprender actividades económicas. Y ocurre que se trata de derechos de distinta índole, sometidos a exigencias muy distintas.
- Las instituciones educacionales con fines de lucro, en la medida en que involucran derechos de propiedad asociados a la actividad económica, pueden hacer más rígidas las formas de control de la actividad educacional.

Admisión de la provisión educacional con financiamiento público y fines de lucro. De otra parte, hay quienes abogan por permitir el financiamiento público de las instituciones educacionales privadas con fines de lucro. Las razones que esgrimen son, en lo fundamental, las que siguen:

- Ante todo, afirman, la provisión educacional con fines de lucro y financiamiento público, permite ampliar la oferta educacional y, por esa vía, el ejercicio del derecho a la libre elección de aquellas familias que no pueden por sí mismas solventar la educación de sus hijos. Un sistema de financiamiento público restringido sólo a agencias públicas y a privadas con orientación religiosa o filantrópica, limita mucho la posibilidad de elegir de las familias de menos recursos.
- De otra parte, agregan, la sociedad chilena y el marco regulatorio actual, han permitido la existencia de proveedores privados que puedan obtener utilidades de sus inversiones en sectores sociales vitales (educación, salud, vivienda, entre otros) a condición que cumplan con los requisitos legales y estándares de calidad definidos. No parece conveniente excluir al sector educación de esta participación, especialmente por la necesidad de acercar mejor capacidad de gestión e innovación
- Es más relevante desde el punto de vista de las políticas públicas, observan, el marco regulatorio de la actividad educacional que el carácter jurídico –con o sin

fines de lucro- que posean los proveedores. Si el Estado cuenta con un buen control del desempeño de la actividad educacional -como, verbigracia, un sistema de aseguramiento de la calidad-, y los particulares tienen acceso a recursos administrativos o jurisdiccionales para hacer exigible la calidad, el carácter jurídico del proveedor puede ser indiferente, y no sería necesario impedir la existencia de sociedades comerciales de índole educacional.

- Si el país desea que los particulares puedan aportar a la tarea educacional, entonces el sistema debería incentivar, más allá de los fines filantrópicos o religiosos, el emprender proyectos educacionales. Obtener una ganancia, atrae hacia esta actividad a más personas dispuestas a aportar a ella sus recursos, su capacidad empresarial y de gestión, sus conocimientos y creatividad. De no haber posibilidad de ganancia, a muchas de ellas les sería imposible dedicarse a ello.
- La experiencia en el sistema de educación superior muestra que no es fácil imponer la provisión educacional sin fines de lucro. Cuando no se la permite, se alienta la simulación y el resultado puede ser incluso peor. En este sentido, es posible pensar un sistema transparente, donde cada proveedor, con fines de lucro o sin él, esté sometido a los controles que aseguren el cumplimiento de las leyes y un resultado de calidad educacional.
- Un proveedor educacional organizado como sociedad comercial puede, en ciertos casos, ofrecer mayores garantías y mejores niveles de responsabilidad que una institución sin fines de lucro cuyos administradores, por regla general, son jurídicamente irresponsables por los acuerdos generales que adoptan.

I.5. Requisitos para impartir educación

El Consejo estima que uno de los puntos cruciales sobre los cuales debe pronunciarse, se refiere a cómo ha de organizarse la provisión de la educación obligatoria.

Una mirada a la historia y a la tradición educacional de nuestro país, pone de manifiesto que en Chile, tanto el Estado como los particulares han sido proveedores de servicios educacionales. El Consejo desea reiterar el valor que, a su juicio, posee un sistema de provisión mixta. Un sistema como éste, hace posible la elección de los padres y asegura de mejor forma que se atienda a la diversidad propia de una sociedad pluralista y democrática.

Algunos consejeros postulan que un sistema de provisión mixta debiera acompañarse de un principio de igualdad de trato entre el sector público y el privado. Otros miembros del Consejo, en vez de subrayar el principio de igualdad de trato, sugirieron distinguir con claridad dos sectores en el sistema educacional. De una parte, el sistema de provisión estatal y, de otra, el sistema de provisión privada, con reglas diferenciadas para cada uno.

Sobre la base de las precedentes consideraciones –y sin perjuicio de cuál sea su ámbito de aplicación-, al Consejo le ha parecido necesario sugerir que la LOCE establezca requisitos más exigentes que los actuales para incorporarse como proveedor al sistema educacional y mantenerse en él, indicando, al mismo tiempo, las causales en cuya virtud un establecimiento debería salir del sistema.

Lo que sigue se refiere, en especial, a los criterios que, en opinión del Consejo, han de tenerse en cuenta para establecer los requisitos de entrada al sistema educacional. Hacia el final se formula también un criterio general respecto de los requisitos necesarios para mantenerse en el sistema. Algunos consejeros han llamado también la atención acerca de la necesidad de regular mejor la oferta educacional, atendido el hecho que, en ocasiones, tiene menor costo regular la entrada, que excluir a establecimientos existentes del sistema.

Al respecto, el Consejo considera necesario distinguir entre los requisitos o condiciones que han de cumplirse por parte de los establecimientos para obtener el reconocimiento público, por una parte, y los requisitos o condiciones que han de satisfacerse para obtener financiamiento público, por la otra. Cada uno de estos requisitos se refiere a proveedores públicos o privados, salvo que expresamente se establezca algo distinto.

En ese mismo orden se exponen a continuación.

I.5.1. Necesidad del reconocimiento público

En la legislación actual el reconocimiento oficial es un acto administrativo mediante el cual la autoridad confiere a una institución, la facultad de certificar válida y autónomamente la aprobación de cada uno de los ciclos que conforman el sistema escolar.

El Consejo discutió acerca de la necesidad de ese reconocimiento para impartir educación formal. Al respecto, se verificaron los siguientes puntos de vista.

- Una parte del Consejo estima que todos los establecimientos educacionales, cualquiera sea su naturaleza, nacionales o extranjeros, con financiamiento público o sin él, debieran obtener este reconocimiento oficial para impartir educación en Chile. Quienes adhieren a esta posición, mantienen, sin embargo, algunas diferencias con respecto a la naturaleza de los requisitos que deberán exigirse para otorgar este reconocimiento:

- Para algunos, estos requisitos deben ser mínimos, bastando con contar con un proyecto educativo (que no debe ser calificado); cumplir con las exigencias básicas del currículum nacional; participar en un sistema uniforme de aseguramiento de la calidad educacional, y tener procedimientos que aseguren el pleno respeto de los derechos fundamentales en sus prácticas educacionales.

- Otros, en cambio, consideran que, para obtener este reconocimiento oficial, las condiciones deberían ser más exigentes: en especial, las instituciones debieran contar con un proyecto educativo; obligarse a dar cuenta pública de su gestión, y asegurar el pleno funcionamiento de los consejos escolares y de los mecanismos de participación.
- Otra parte del Consejo, estima que exigir un reconocimiento oficial para impartir enseñanza formal, pone en riesgo la libertad de enseñanza. Ese reconocimiento, se sostiene, sólo debe ser obligatorio para certificar estudios de un determinado ciclo. Cuando no se trata de certificar, sino sólo de enseñar, debe permitirse la existencia de proyectos que no adhieran plenamente al currículum nacional. Éstos sólo debieran cumplir con los objetivos de la educación exigidos en la actual LOCE ⁷ y que con seguridad también formarán parte de una ley sustitutiva. Para validar sus estudios, las instituciones que operen sin reconocimiento oficial tendrían dos opciones: la primera, equivalente a la actual, exigiría demostrar el logro de estos objetivos mínimos mediante la presentación de sus alumnos a exámenes libres al finalizar cada ciclo escolar. La segunda, supondría someterse voluntariamente a las exigencias del régimen de aseguramiento de la calidad que propone el Consejo. En ambos casos, los resultados obtenidos debieran informarse a la comunidad escolar.

I.5.2. Requisitos para recibir financiamiento público

Para los establecimientos educacionales que soliciten financiamiento público, el Consejo recomienda que se establezcan mayores exigencias que las señaladas en la actual normativa. Esas mayores exigencias deberán, sugiere el Consejo, orientarse al logro de una mayor calidad; aunque sin lesionar la libertad de enseñanza. En cualquier caso, es opinión del Consejo que el derecho a recibir financiamiento público ha de

⁷ Según la LOCE, actualmente en vigencia "la enseñanza básica tendrá como objetivos generales lograr que los educandos al egresar, sean capaces de: a) Comprender la realidad en su dimensión personal, social, natural y trascendente, y desarrollar sus potencialidades físicas, afectivas e intelectuales de acuerdo a su edad; b) Pensar en forma creativa, original, reflexiva, rigurosa y crítica, y tener espíritu de iniciativa individual, de acuerdo a sus posibilidades; c) Desempeñarse en su vida de manera responsable, mediante una adecuada formación espiritual, moral y cívica de acuerdo a los valores propios de nuestra cultura; d) Participar en la vida de la comunidad consciente de sus deberes y derechos, y prepararse para ser ciudadanos, y e) Proseguir estudios de nivel medio, de acuerdo con sus aptitudes y expectativas.

Para lograr los objetivos generales señalados en el artículo anterior, los alumnos de la enseñanza básica deberán alcanzar los siguientes requisitos mínimos de egreso: a) Saber leer y escribir; expresarse correctamente en el idioma castellano en forma oral y escrita, y ser capaces de apreciar otros modos de comunicación; b) Dominar las operaciones aritméticas fundamentales y conocer los principios de las matemáticas básicas y sus nociones complementarias esenciales; c) Desarrollar su sentido patrio y conocer la historia y geografía de Chile con la profundidad que corresponde a este nivel; d) Conocer y practicar sus deberes y derechos respecto de la comunidad, en forma concreta y aplicada a la realidad que el educando y su familia viven e) Conocer las nociones elementales de las ciencias naturales y sociales; comprender y valorar la importancia del medio ambiente, y f) Tomar conciencia de la importancia de participar activamente en expresiones de la cultura relacionadas con el arte, la ciencia y la tecnología, y de obtener un desarrollo físico armónico.

entenderse siempre sometido a la condición resolutoria de mantener el fiel cumplimiento de los requisitos que a continuación se señalan:

Naturaleza jurídica del establecimiento. El Consejo considera recomendable –por su grado mayor de eficiencia- que las instituciones educacionales se organicen como personas jurídicas.

Dado que existe un gran número de proveedores educacionales que son personas naturales y se estima que son altos los costos de adquirir personalidad jurídica en la actualidad, el Consejo sugiere aligerar los requisitos para constituir personas jurídicas con fines educacionales.

Con respecto al carácter de estas organizaciones, en el Consejo –y en consonancia con la discusión de la que ya se ha dado cuenta- se han manifestado dos posiciones⁸

Una parte del Consejo sostiene que los establecimientos escolares podrán organizarse como personas jurídicas con o sin fines de lucro, sea como fundación, corporación o sociedad comercial.

Otra parte del Consejo afirma, en cambio, que las instituciones educacionales de ninguna manera pueden tener fines de lucro. Sugiere, por lo mismo, que la reforma al marco regulatorio contemple un período de tiempo razonable para que los actuales proveedores organizados como sociedades comerciales se adecuen a este requisito.

Garantías, representación y responsabilidad. En el Consejo existe un amplio acuerdo en torno a la necesidad de mejorar las reglas de responsabilidad civil en materia educacional. Al respecto, se sugiere:

- Que quienes postulan a obtener financiamiento público, deban prestar garantías reales o personales que hagan plausible la responsabilidad que establece la ley.
- Que los representantes legales de las instituciones educacionales, tanto públicas como privadas, se entiendan investidos de pleno derecho de las facultades ordinarias de administración.
- Que los representantes legales de los establecimientos –sin perjuicio, en su caso, de la responsabilidad administrativa que sobre ellos recaiga- sean personal y solidariamente responsables por los actos u omisiones negligentes que causen daño, respondiendo de culpa leve por los actos de su administración.

Requisitos académicos. Con respecto a sus requisitos académicos, una parte del Consejo se inclina por recomendar que se exija a los representantes legales poseer un

⁸ Estas dos posturas han sido ampliamente debatidas en el Consejo.

título profesional o técnico superior reconocido por el Estado, como una forma de garantizar su responsabilidad y la calidad de los establecimientos. Existe una posición alternativa, que sostiene que la exigencia de contar con Enseñanza Media es suficiente si se incorporan los otros mecanismos de aseguramiento de la calidad que este Consejo recomienda.

Aseguramiento de la calidad. El Consejo acuerda que quien desee ser proveedor, deberá contar con un proyecto educativo y utilizar planes y programas que permitan el logro de los objetivos mínimos, contenidos fundamentales y estándares establecidos en el marco curricular nacional. Debiera, además, comprometerse a aceptar las evaluaciones periódicas, a participar en planes de mejoramiento con objetivos mensurables y a entregar la información que requiera el sistema de aseguramiento de la calidad previsto por la ley.

Obligación de informar y rendición de cuentas. El carácter de la institución y su proyecto educativo, deberán ser públicos y puestos en conocimiento de los distintos sectores de la comunidad educacional. El proveedor debiera comprometerse también a informar a la comunidad local y escolar y al Consejo Escolar sobre los resultados obtenidos en las evaluaciones. Y a presentar anualmente un balance de ingresos y gastos al Consejo Escolar. La ley debiera establecer las sanciones a las que puede exponerse un sostenedor por la entrega incompleta o el ocultamiento negligente o malicioso de esta información.

El Consejo concuerda en la necesidad de transparentar los gastos que realizan los establecimientos educacionales, esto, independientemente de si son o no con fines de lucro y administrados por entidades públicas o privadas. Para ello, se deben generar mecanismos que, con pleno respeto a la autonomía de los establecimientos, aseguren el uso eficiente de los recursos y su debida cuenta pública, garantizando el mayor nivel de transparencia posible de la gestión y de los resultados académicos alcanzados con esos recursos. Una posibilidad es que los proveedores públicos y privados que reciban subvención del Estado, entreguen balances de su gestión económica al Consejo Escolar y a la institucionalidad que corresponda (Superintendencia o MINEDUC) y que estén sujetos, cuando proceda atendida la índole del establecimiento, a la revisión de la Contraloría General de la República. Una parte del Consejo agrega la necesidad de que esos balances sean auditados; aunque otra parte llama la atención acerca del mayor costo que supone introducir esa exigencia.

Es importante no confundir transparencia y rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos, con autonomía en su utilización. Ambos son complementarios, ya que autonomía sin rendición de cuentas por resultados, no aseguraría el cumplimiento de los objetivos sociales de la educación.

Algunos miembros del Consejo desean manifestar que, más que preocuparle el uso de los recursos, le interesan los resultados de los establecimientos o los aprendizajes de los estudiantes. Llamam la atención acerca del hecho que la rendición de cuenta de los

usos de los recursos tiene el riesgo de que luego se califiquen subjetivamente sus usos y por tanto el establecimiento pierda la autonomía para su ejecución.

Selección de alumnos y discriminación arbitraria. El solicitante debe comprometerse a no discriminar arbitrariamente a los estudiantes, o a sus familias, y respetar sus derechos, así como los de los profesores y personal asistente. Respecto a las formas admisibles de selección, ver punto I.6.3.

Personal. Para obtener financiamiento público, el establecimiento –como ocurre actualmente- deberá contar con el personal docente idóneo necesario para llevar adelante la enseñanza en el ciclo y modalidad en la que opera, y en conformidad al proyecto educativo que haya hecho público.

Una parte del Consejo se inclina por no elevar los requisitos más allá de lo ya descrito, considerando dos argumentos: en primer lugar, que corresponde al sostenedor decidir responsablemente sobre estos aspectos que, sin duda, incidirán en la evaluación y permanencia de su establecimiento, si se implementa, como sugiere el Consejo, un sistema de aseguramiento de la calidad basado primordialmente en una evaluación de los resultados. Y, en segundo lugar, que la evidencia de las evaluaciones internacionales, sugiere que la autonomía de las escuelas para decidir sobre asuntos de personal, se relaciona con mejores resultados académicos. Sin embargo, también existe en el Consejo una posición alternativa, que prefiere aumentar las exigencias en los siguientes aspectos:

- Que la Dirección del establecimiento sea ejercida por un docente titulado de Pedagogía, con estudios de perfeccionamiento acreditados en los ámbitos de evaluación, orientación o administración educacional, u otros relacionados con la pedagogía y el aprendizaje.
- Que la potestad reglamentaria determine la dotación de personal con que deba operar el establecimiento.

Infraestructura. Los postulantes a proveer educación, con prescindencia de su forma de financiamiento, deberán contar, asimismo, con las condiciones de infraestructura y equipamiento necesarios para llevar adelante el proyecto educativo y cumplir las normas de seguridad, salud e higiene establecidas en la ley. Estos requisitos también se extienden a las instalaciones necesarias para proveer de alimentación escolar. Los requisitos deberán ser comunes a todos los establecimientos de un mismo ciclo. Un reglamento establecerá los criterios que permiten afirmar que estas condiciones y normas se han cumplido.

Impedimentos para ser proveedor. No podrán ser proveedores privados de educación con financiamiento público quienes:

- Prestan servicios en la administración educacional municipal de la misma región.

- Han sido formalizados o condenados por delito que merezca pena aflictiva.
- Han sido declarados en quiebra y aún no han sido rehabilitados.
- Estén expresamente privados del ejercicio de este derecho por sentencia judicial firme.
- Las personas jurídicas donde las personas incluidas en los apartados anteriores, desempeñen cargos rectores o sean titulares del 20% o más del capital social.

Autonomía. El Consejo ha acordado que el cumplimiento de estos requisitos, es garantía suficiente para autorizar a los distintos centros educacionales a gobernar y administrar los establecimientos con autonomía. Ello incluye, entre otros aspectos, reclutamiento y despido de directivos y profesores de acuerdo a lo dispuesto en la ley; promulgación del reglamento de disciplina; elección de los métodos y materiales de enseñanza; determinación de planes y programas en conformidad con las exigencias establecidas en la legislación y decisiones autónomas sobre los recursos recibidos por subvención, dando cuenta pública de ellos.

I.5.3. Requisitos para mantenerse en el sistema

Para permanecer en el sistema educacional, las instituciones deberán mantener las condiciones que le fueron exigidas a la entrada, y exhibir un conjunto de resultados asociados a indicadores nacionales de calidad educacional, entre los cuales se considerarán principalmente los logros de aprendizaje. Para ello, deberán participar en el sistema de aseguramiento de la calidad, en conformidad a las normas que lo rigen y que en su momento se indican (ver punto I.5.3.).

I.6 Selección en la escuela

I.6.1. Problemas relativos a la selección

Existe evidencia que los procesos de admisión al sistema escolar –en especial cuando se trata de educación particular subvencionada o municipal de alta demanda-, incluyen un vasto empleo de pruebas o cuestionarios⁹. Si bien la mayor parte de esos instrumentos se emplean con fines de diagnóstico que no pueden estimarse lesivos – algunos miembros recuerdan que un 94% de los padres afirman haber matriculado a sus hijos en el establecimiento de su preferencia¹⁰, de manera que es poco plausible que esos instrumentos se usen para discriminar-, en ocasiones también pueden constituir mecanismos de discriminación, que no sólo atentan contra el derecho de los padres a elegir la educación que desean para sus hijos, sino que afectan también la dignidad y las oportunidades educacionales de los alumnos en tanto sujetos de derechos.

⁹ SIMCE (2003) *Encuesta a Padres en el proceso de aplicación del Simce*. CIDE-Universidad Alberto Hurtado (2006) *VI Encuesta actores del sistema educativo*.

¹⁰ Encuesta CEP Junio-Julio 2006.

Se suma a lo anterior el hecho que, en ocasiones, la permanencia en la escuela se subordina a determinados rendimientos o al cumplimiento de ciertas reglas de conducta. El resultado de esto –que a veces traslada únicamente a la familia problemas que pertenecen también a la escuela–, es que determinado tipo de alumnos acaban concentrándose en unos cuantos colegios, lo que perjudica inevitablemente sus niveles de logro. Sin embargo, para una parte del Consejo es necesario y legítimo que la permanencia de los alumnos en los establecimientos se subordine a determinados rendimientos o normas de conducta previamente acordados al aceptar el reglamento de la institución. Esta es una forma que tienen los establecimientos de asegurar a los padres el compromiso de mantener el proyecto educativo.

En cualquier caso, piensa el Consejo, algunos de los elementos anteriores, sumados a otros factores –como la autoselección o la segmentación geográfica y habitacional de nuestras ciudades– trae como consecuencia la concentración de la población con mayores desventajas en determinados establecimientos¹¹.

Un resultado semejante, piensa una parte del Consejo, habría producido el financiamiento compartido, ya que segmenta a los colegios –y por tanto a los alumnos– por precio. A ello contribuye también el hecho que la subvención, al ser pareja, no refleja todos los costos de educar.

Con todo, algunos integrantes del Consejo llaman la atención acerca del hecho que el financiamiento compartido no produciría *per se* mayor segmentación. Para ellos, la evidencia que se recoge a partir de instrumentos como la encuesta CASEN, deja en claro que desde que se introdujo este financiamiento, no ha aumentado la concentración de la población con mayores desventajas en determinados establecimientos.

Sin embargo, todos los miembros del Consejo reconocen que la educación chilena es segmentada y que esta situación tiene una serie de efectos no deseables: afecta la integración y cohesión social; restringe las experiencias educacionales de los alumnos más vulnerables, privándolos de la interacción con estudiantes con mayores niveles de aprendizaje y del estímulo que ello supone para la compensación de las desigualdades, y disminuye las expectativas de los docentes. Por tanto, los miembros del Consejo concuerdan en que la aplicación de políticas para generar mayor integración social en la educación, es una avenida interesante de explorar.

En este contexto, uno de los colectivos más expuestos –a uno u otro de los factores que se acaban de anotar–, es el de los alumnos con necesidades educacionales especiales transitorias (déficit atencional, problemas afectivos y/o de aprendizaje, etc.) o permanentes (sensoriales, motoras o mentales), a pesar de la política de integración escolar que viene impulsando el MINEDUC desde el año 1990. Si bien ello suele no ser

¹¹ La mayor segmentación se verificaría en los extremos, siendo los alumnos del primer y último decil de ingresos los que se encuentran en establecimientos con el estudiantado más homogéneo. Ver González, P., Mizala, A. y Romaguera, P. (2002) *Recursos diferenciados a la educación subvencionada en Chile*, Serie Economía, Nº 150, CEA, DII, U. de Chile. Cuadro 6, p. 16.

consecuencia de actos específicos de discriminación, sino de un problema de recursos, el resultado es también la exclusión.

En efecto, algunos establecimientos no cuentan con las condiciones de infraestructura y materiales ni tampoco con docentes capacitados y profesionales especializados para atenderlos adecuadamente. De este modo, aún persisten en el país numerosos establecimientos que excluyen a los alumnos con Necesidades Educativas Especiales (NEE), los aceptan bajo situación de condicionalidad, o los integran físicamente sin hacerse cargo de su aprendizaje. Una correcta política de asignación de recursos, que permita a los establecimientos ofrecer un determinado número de cupos a los alumnos con NEE y asignarlos imparcialmente, contribuiría a corregir esa situación.

Por otra parte, existe un cierto desconocimiento de los beneficios que aporta el Estado a los establecimientos a través del MINEDUC y el Fondo Nacional de la Discapacidad (FONADIS), para apoyar la integración y el aprendizaje de estos alumnos y, muchas veces, se hace un mal uso de éstos. Asimismo, en las zonas más apartadas, los recursos humanos especializados escasean, lo que limita, por ejemplo, a las escuelas rurales de acceder a recursos de apoyo especializados a través de proyectos de integración escolar¹².

Con todos los matices que se acaban de mencionar, y reconociendo que a veces más que discriminación voluntaria y explícita, hay exclusión por motivos distributivos, el Consejo comparte de manera unánime que corresponde al Estado garantizar el acceso equitativo a una educación de calidad, lo que implica que ningún estudiante sea discriminado por razones arbitrarias (estructura familiar, discapacidad, dificultades de aprendizaje, razones socioeconómicas, religiosas, étnicas u otras). Es necesario, entonces, hacer esfuerzos genuinos por dar cumplimiento a ese principio.

I.6.2. Discriminación y selección

A fin de resolver el precedente problema, el Consejo piensa que es necesario distinguir entre "discriminar", por una parte, y "seleccionar", por otra.

No todo acto de selección equivale a un acto de discriminación.

La discriminación es un acto de aplicación de la ley o de otros estándares que atenta contra la igualdad. Supone, en términos generales, tomar en consideración, al tiempo de asignar oportunidades o recursos, características o rasgos que no dependen del

¹² Universidad Católica de Chile (2003). *Niños con Necesidades Educativas Especiales. Cómo enfrentar el Trabajo en el Aula. Encuesta*. Santiago. Ediciones Universidad Católica de Chile.

desempeño de la persona y que, atendidos los valores constitucionales y democráticos, deben estimarse irrelevantes. Así ocurre, verbigracia, si al tiempo de asignar oportunidades escolares, se toma en consideración la etnia del postulante; su orientación sexual; sus cualidades físicas; el tipo de familia a que pertenezca; la conducta de sus padres; el nivel socioeconómico y cultural, etcétera. Como ninguna de esas cosas dependen de la voluntad del sujeto –y como el principio de dignidad exige, en lo posible, tratar a los seres humanos atendiendo a sus decisiones o manifestaciones de consentimiento-, el acto que las toma en cuenta debe ser considerado discriminatorio.

El principio de no discriminación –o la exigencia de un trato igual a los ciudadanos-, posee una amplia recepción hoy día en el derecho comparado.

La discriminación (negativa, puesto que, como veremos, se admite la discriminación positiva con fines de reparación de injusticias históricas, o para vencer prejuicios culturales o de otra índole), es un acto lesivo de la dignidad humana, puesto que supone violar la igualdad de trato en razón de características que las sociedades democráticas consideran deben ser irrelevantes a la hora de distribuir oportunidades o recursos. Se trata de un acto especialmente lesivo cuando se ejecuta en la escuela que es, casi siempre, la primera experiencia ciudadana o pública a que son expuestos los niños.

De otra parte, así como se proscribía la discriminación arbitraria, “la discriminación positiva” (o acción afirmativa), se encuentra en general admitida en Chile.

La discriminación positiva, o acción afirmativa, tiene una amplia historia en educación, especialmente en los Estados Unidos donde, por ejemplo, se admite que las universidades mantengan algún sistema de cuotas para mantener mínimos de diversidad.

En el derecho internacional de los derechos humanos, las prácticas de acción afirmativa o de discriminación positiva son aceptadas¹³.

Así, entonces, puede afirmarse que la discriminación viola importantes principios de la convivencia democrática recogidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales.

¹³ En efecto, al observar el artículo 26 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, que establece una cláusula general de no discriminación, el Comité de Derechos Humanos señaló que:

"el principio de la igualdad exige algunas veces a los Estados Partes adoptar disposiciones positivas para reducir o eliminar las condiciones que originan o facilitan que se perpetúe la discriminación prohibida por el Pacto. Por ejemplo, en un Estado en el que la situación general de un cierto sector de su población impide u obstaculiza el disfrute de los derechos humanos por parte de esa población, el Estado debería adoptar disposiciones especiales para poner remedio a esa situación. Las medidas de ese carácter pueden llegar hasta otorgar, durante un tiempo, al sector de la población de que se trate, un cierto trato preferencial en cuestiones concretas en comparación con el resto de la población. Sin embargo, en cuanto son necesarias para corregir la discriminación de hecho, esas medidas son una diferenciación legítima con arreglo al Pacto".

Por ello, esa prohibición de discriminar consta en instrumentos internacionales que son derecho vigente en Chile¹⁴ y ha sido, además, largamente declarada por la jurisprudencia¹⁵.

¹⁴ Así ocurre en la *Convención de Derechos del Niño* (artículo 2) que es derecho vigente en Chile:

1. Los Estados Partes respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales.

2. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar que el niño se vea protegido contra toda forma de discriminación o castigo por causa de la condición, las actividades, las opiniones expresadas o las creencias de sus padres, o sus tutores o de sus familiares.

También proscribire la discriminación el artículo 26 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*:

Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

En el caso del derecho nacional, existe una prohibición general de discriminación en el número 2 del artículo 19 de la *Constitución Política*.

¹⁵ Pueden citarse por vía de ejemplo. *Corte Suprema de Chile, 12-jul-1991*. Que por "discriminación arbitraria" ha de entenderse toda diferenciación o distinción realizada por el legislador o cualquier autoridad pública que aparezca como contraria a la ética elemental o a un proceso normal de análisis intelectual; en otros términos, que no tenga justificación racional o razonable, lo que equivale a decir que el legislador no puede por ejemplo dictar una ley que imponga distintos requisitos u obligaciones a personas distintas en iguales circunstancias.

Corte Suprema, 7 de abril de 1993. Que el hecho de impedir a una persona o grupo de personas poder entrar a un lugar público o de atención al público en general, sea gratuito o pagado, basado en circunstancias de raza, sexo, idioma, religión o cualquiera otra circunstancia étnica, social o cultural implica un trato desigual y discriminatorio que contraviene los principios que hoy imperan en las sociedades modernas relativos a derechos humanos, contenidos en la Carta de las Naciones Unidas, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Convención Americana sobre Derechos Humanos que son leyes de la República en conformidad a lo dispuesto en el artículo 5º inciso 2º de nuestra Carta Fundamental.

Corte Suprema, 25 de junio de 1993. "Este concepto no puede entenderse en forma rígida y dogmática, toda vez que es normal que en una serie de ámbitos la ley puede hacer diferenciaciones entre personas o grupos, con la finalidad de exigir mayores o menores requisitos para el ejercicio de ciertos derechos. El propósito de la norma constitucional es dar en estos casos una especial relevancia a la inadmisibilidad de "discriminaciones arbitrarias" que suponen establecer diferencias o privilegios que deterioran o destruyen esa igualdad. Con este concepto se quiere asentar como principio de fundamental importancia y significación que ninguna autoridad puede imponer requisitos u obligaciones a personas distintas en iguales circunstancias. Tal proceder no tendría una explicación racional.

En síntesis, lo que se pretende con el derecho a la igualdad ante la ley es que ante el derecho, todas las personas tengan en razón de su situación de raza, sexo, estirpe, condición u otras, un mismo trato."

Corte Suprema, 3 de junio de 1994 -Que en este orden de ideas cabe apreciar que la norma constitucional que consagra la igualdad ante la ley, termina expresando "Ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias", de donde cabe colegir que el constituyente no garantiza una igualdad absoluta de la ley, lo que desde luego, y según se ha expresado, no se avendría con el principio discriminatorio de que por sí importa la amnistía, sino que, acepta que puedan establecerse excepciones de la norma legal con tal que ellas no sean arbitrarias. Al respecto cabe señalar que la Comisión Constituyente, al analizar la garantía constitucional, el señor Silva Bascuñán encargado de su estudio manifestó "que al expresarse que no se podrá autorizar ninguna discriminación arbitraria, se está prohibiendo tratar en forma diferente situaciones idénticas o tratar en la misma forma situaciones diferentes, porque se trata, precisamente de la discriminación arbitraria", lo que refleja que para los integrantes de la Comisión no cualquier discriminación legal atenta contra la igualdad de la ley, sino, únicamente, aquella que sea arbitraria en las condiciones recién señaladas. (Actas Oficiales de la Comisión Constituyente, sesión 94 celebrada el 12 de Diciembre de 1974).-

Que por arbitrario, conforme al Diccionario de la Real Academia Española, debe entenderse aquello que se procede con arbitrariedad, y a su vez arbitrariedad es el "acto o proceder contrario a la justicia, la razón o las leyes, dictado sólo por la voluntad o el capricho", de todo lo cual resulta imprescindible ponderar si el artículo 4º del D.L. 2191 de 1978, sobre amnistía, al excluir de ella los hechos que se investigan en el Juzgado Militar con el rol 192-78 constituye o no una discriminación arbitraria".

Sin embargo, la selección que no equivale a discriminación –verbigracia, una regla de competencia basada en el desempeño- no es ilegal en Chile. Desde luego, la admite la LOCE en actual vigencia¹⁶.

Una vez establecido que la discriminación arbitraria está prohibida en el derecho chileno (de manera que a este respecto el marco regulatorio de la educación no debiera innovar, aparentemente al menos), cabe preguntarse qué ocurre con los procesos de selección.

Como se dijo, no toda selección equivale a un acto de discriminación.

Seleccionar equivale a asignar puestos escasos bajo una regla de competencia, de mérito, o bajo algún otro criterio que se aplica con imparcialidad.

La selección en la escuela debe considerarse inadmisibles si equivale a discriminación. Como se dijo ya, el derecho vigente en Chile prohíbe la discriminación arbitraria (artículo 19, número 2 de la Constitución) y esa prohibición alcanza, sin ninguna duda, a la escuela.

El Consejo analizó, también, si acaso la selección podría ser rechazada no por ser discriminatoria, sino en razón de otros aspectos de política educacional que, atendida la actual realidad del sistema escolar chileno, se consideren relevantes (por ejemplo, porque aumenta la segregación lesionando uno de los fines del sistema escolar).

Se expusieron razones a favor y en contra de los sistemas de selección.

- Se sostiene que la selección viene exigida a veces por las particularidades del proyecto educativo. Una cierta comunidad de valores o de vida familiar, puede ser usada como criterio para la selección de estudiantes. Se esgrime a favor de ese tipo de selección, la libertad de enseñanza. Esa libertad supone elegir una comunidad educacional comprometida con un proyecto determinado. En este sentido, la selección de los alumnos es una forma de preservar la capacidad del establecimiento de mantener ese compromiso. Por lo mismo, en este caso no se trataría –en conformidad a lo que se ha venido analizando- de una selección

¹⁶ Art. 11. Los procesos de selección de alumnos deberán ser objetivos y transparentes, asegurando el respeto a la dignidad de los alumnos, alumnas y sus familias, de conformidad con las garantías establecidas en la Constitución y en los tratados suscritos y ratificados por Chile. Ley 19.979 Art. 10° 2) D.O. 06.11.2004 Al momento de la convocatoria, el sostenedor del establecimiento deberá informar:

a) Número de vacantes ofrecidas en cada nivel; b) Criterios generales de selección; c) Plazo de postulación y fecha de publicación de los resultados; d) Requisitos de los postulantes, antecedentes y documentación a presentar; e) Tipos de pruebas a las que serán sometidos los postulantes, y f) Monto y condiciones del cobro por participar en el proceso. Una vez realizada la selección, el establecimiento publicará en un lugar visible la lista de los seleccionados. A quienes no resulten seleccionados, o a sus apoderados, cuando lo soliciten, deberá entregárseles un informe con los resultados de sus pruebas firmado por el encargado del proceso de selección del establecimiento.

discriminatoria, sino de una selección legítima en pleno ejercicio de la libertad de enseñanza.

La situación anterior fue argüida especialmente para algunas escuelas sostenidas por instituciones religiosas, donde se solicita que la familia conozca, comparta y promueva los principios y exigencias del Proyecto Educativo respectivo, y que los hijos posean las características y disposición para formarse de acuerdo al estilo y opciones del mismo, identificándose con él. Ello haría plenamente consistente el poder escoger con someterse a un proceso de admisión, puesto que las familias, al elegir un colegio religioso, buscan una ayuda para formar a sus hijos desde sus principios valóricos y de fe. El ingreso a este tipo de instituciones de alumnos de convicciones religiosas diversas, podría hacerlos sentir permanentemente violentados por una propuesta educacional de fuerte identidad y praxis religiosa.

- La selección, otras veces, está motivada por cuestiones relativas a la demanda. Cuando la demanda por ciertos colegios supera a la oferta, entonces resulta inevitable contar con algún criterio de selección vinculado al mérito. Se sugiere que algún procedimiento de selección que atienda al desempeño escolar en los colegios públicos, puede favorecer, bajo ciertas condiciones, la meritocracia, en vez de un sistema de selección ciego a la identidad y al mérito. La selección no discriminatoria en razón del desempeño no contradice, sino que puede apoyar, la experiencia educacional, puesto que el aprendizaje depende fuertemente de la disposición al esfuerzo, de la capacidad para competir y de los talentos específicos de cada uno.
- En fin, se dice, la selección regulada para evitar la discriminación, es habitual en las prácticas educacionales comparadas. En ellas, la selección puede exigirse debido a las particularidades del proyecto educativo o, generalmente, corresponde al legítimo ejercicio de la libertad de enseñanza. En otras ocasiones, ella puede responder a legítimos objetivos de la política educacional del Estado, como, por ejemplo, cuando a través de este medio se busca conformar y mantener establecimientos de excelencia o especializados. De hecho, la mayoría de los países emplea la selección como un instrumento de sus políticas, como muestran los estudios del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA). Entre los instrumentos de selección más empleados se cuentan, la residencia de los alumnos, en países como Islandia, Polonia, España y Suiza; el historial previo del estudiante, en Japón, Hong Kong, Holanda y Austria; la recomendación de los colegios de procedencia, en Holanda y Alemania; la aprobación de la filosofía educacional o religiosa del centro por parte de los padres, en Bélgica e Irlanda; la necesidad o deseo de un programa especial por parte del estudiante, en Hungría, Italia y Portugal y la asistencia al colegio de otros miembros de la familia, en Australia e Irlanda¹⁷.

¹⁷ OECD (2003), *Informe PISA*. Madrid. Santillana, Tabla 5.8.

- Por último, se afirma, quienes temen que toda selección tiende necesariamente a transformarse en discriminación, deben tomar en consideración la selección encubierta que tiende a producirse en situaciones donde se cree haber eliminado la selección (a la entrada), que consiste en agrupar a los alumnos, selectivamente, “dentro” de la escuela, con diversos propósitos de política de los centros educacionales.

Pero también hay quienes piensan que la selección sería inadmisibles, incluso cuando en rigor no equivale a discriminación. Habría varias razones para sostenerlo:

- Una razón prudencial. La selección se dice –sobre todo si es temprana-, tiene efectos de segregación y perjudica objetivos públicos de cohesión social. La selección permitiría al sistema subvencionado, matricular alumnos con mejor capital cultural (“efecto descreme”) obteniendo así mejores resultados a costa de perjudicar el efecto pares¹⁸ y la integración.
- A lo anterior se agrega el sistema de financiamiento. Un sistema que traslada el derecho a escoger escuela a los padres, resulta inconsistente con uno que permite a las escuelas seleccionar. En otras palabras, no es posible conciliar un sistema de subsidios a la demanda como el que inspira el sistema de financiamiento, con la selección de alumnos por parte de la escuela.
- Hay todavía un motivo de justicia: bajo un sistema con financiamiento público, todos los niños deben tener una oportunidad, en principio igual, de acceder a cualquiera de los colegios del sistema.
- En el caso de la selección por parte de colegios religiosos, se dice, hay todavía otra razón. No es admisible usar recursos públicos para diferenciar en razón de las creencias. Este tipo de escuelas sólo debe exigir que el niño se adecue al proyecto educativo y a las reglas del colegio.
- En fin, se agrega, en los niños es muy difícil distinguir entre el mérito y aquello que se debe a ventajas heredadas, de manera que un sistema de selección justo es difícil de establecer.

I.6.3. La propuesta en materia de selección

Una vez ponderados los antecedentes y las razones que se han expuesto, el Consejo sugiere las siguientes medidas.

Para garantizar la equidad en el acceso a los establecimientos educacionales se recomienda:

¹⁸ La discusión respecto al efecto pares –observan las consejeras Velasco, Matte y Budge- está aún abierta. Se discute si ese efecto existe siempre, si es simétrico o si se produce sólo dentro de cierto rango.

- Revisión profunda del marco regulatorio de la educación por parte del Poder Legislativo, con la finalidad de identificar los vacíos que éste presenta, e introducir las modificaciones que sean necesarias para erradicar toda forma de discriminación arbitraria y resguardar los derechos de los estudiantes y sus familias. Al mismo tiempo, es necesario hacer efectivos los mecanismos de regulación y control existentes, para el cabal cumplimiento de los mismos.
- Velar para que la Agencia de Aseguramiento de la Calidad que se propone en este Informe, supervise la aplicación de los reglamentos internos de los centros educacionales, haciendo observaciones en los casos en que éstos presenten situaciones susceptibles de ser discriminatorias, y exijan que los Proyectos Educativos Institucionales expliciten claramente criterios de no discriminación.

A partir de aquí, y en razón de los argumentos discrepantes expuestos más arriba, el Consejo pudo constatar tres posiciones diversas en relación a la selección de alumnos por parte de las escuelas.

Son las que siguen.

- En primer lugar, hay quienes sugieren que si ha de existir algún sistema de selección porque, verbigracia, los cupos disponibles son inferiores en número a la cantidad de postulaciones, él ha de ser ciego a la identidad y a las capacidades de los niños o jóvenes. Un sistema de sorteo es el único que asegura una oportunidad igual a todos los interesados en la distribución de los cupos escasos. Cualquier otra forma de asignación –como, verbigracia, la que atiende al lugar de residencia o a las capacidades demostradas-, acaba siendo injusta y confiriendo ventajas inmerecidas a algunos por sobre otros. Un sistema de educación obligatoria con financiamiento público, ha de estar abierto en principio a todos por igual.
- En segundo lugar, hay quienes sugieren que un sistema de selección ciego a la identidad y a las capacidades, debe ser aplicado por regla general, aunque han de excepcionarse ciertos establecimientos de excelencia, donde ha de aplicarse un principio de selección meritocrático. Las reglas que deben ser aplicadas son las que siguen:
 - Cuando la demanda de matrícula sea mayor a la oferta, se deberán establecer criterios de elección de un educando transparentes y de conocimiento público, tales como los que favorezcan la integración de las personas provenientes de los sectores más vulnerables, o la unidad de la familia (en cuanto a garantizar la entrada y permanencia de todos los hermanos en la misma institución), o los que resulten seleccionados por sorteo. Estos criterios y sus respectivos mecanismos, deberán quedar claramente estipulados en el Proyecto Educativo y Reglamento Interno del centro, los que deben ser de acceso público.

- Los centros educacionales de Enseñanza Media, subvencionados, municipales o privados, acreditados por el Ministerio de Educación como de "excelencia"¹⁹, podrán establecer mecanismos de selección basados en criterios estrictamente meritocráticos –rendimiento, conocimientos, habilidades-. Los criterios y mecanismos deberán estar claramente especificados en el Proyecto Educativo y en el Reglamento Interno, los que deben ser de acceso público.

El no cumplimiento de la disposición de no selectividad, se considerará altamente discriminatoria y deberá dar derecho a acción pública de protección.

La eliminación de la selección escolar, no impedirá que los establecimientos puedan pedir a los padres y estudiantes la aceptación del respectivo proyecto educativo y de las normas internas de convivencia escolar definidos por el establecimiento.

- En fin, en tercer lugar, se sugiere una admisión de los procesos selectivos con la sola condición que no sean discriminatorios y sujetos a los siguientes criterios generales:
 - Los procesos de selección de alumnos deberán ser objetivos y transparentes, asegurando el respeto a la dignidad de los alumnos, alumnas y sus familias, de conformidad con las garantías establecidas en la Constitución y en los tratados suscritos y ratificados por Chile.
 - En ningún caso, un establecimiento subvencionado, público o privado, podrá emplear criterios de admisión que resulten en la exclusión de, o denegación de su derecho a la educación a niños o jóvenes por motivos socioeconómicos.
 - La política educacional del gobierno deberá implementar fórmulas y crear incentivos que busquen reducir al mínimo la selección de alumnos en los establecimientos subvencionados, en el nivel Pre-escolar y en el ciclo inicial de la Educación Básica.

¹⁹ Se deberán establecer estándares fundados en resultados de aprendizaje, sobre cuya base el Ministerio de Educación otorgará la categoría de excelencia por un plazo renovable de seis años. Los Centros Escolares declarados de "Excelencia" y que impartan educación básica no podrán seleccionar en este nivel educacional.

II. Calidad de la educación

II.1. Calidad de la educación y procesos de escolarización: conceptos, criterios e indicadores

El Consejo concuerda en el carácter multifacético del concepto de "calidad" de la educación, reconociendo que recibe distintos sentidos, según sea la visión de ser humano y de sociedad que se sostenga. En Chile a veces se ha acentuado en demasía el concepto de calidad de la educación bajo el paradigma de capital humano vinculado al desarrollo económico. Esa visión arriesga el peligro de ser unilateral. El Consejo desea, en cambio, subrayar la necesidad de equilibrar ese punto de vista con un concepto de calidad asociado al desarrollo humano y orientado a las virtudes que son necesarias para la vida democrática y la ampliación de vínculos al interior de nuestra comunidad. Cómo sea nuestra vida futura –cuán sensible sea a la igualdad y a las prácticas democráticas- depende de la capacidad que tengamos hoy para asumir también esta última dimensión de la calidad educacional.

Con el fin de orientar las propuestas formuladas en el seno de este Consejo, sus miembros aceptan la visión de diferentes declaraciones internacionales²⁰, que refieren la calidad de la educación tanto al derecho individual de acceder a oportunidades eficaces de aprender, como a la obligación del Estado de ofrecerlas en condiciones de equidad.

Desde la perspectiva individual²¹, el derecho a una educación de calidad significa:

- Oportunidad para cada persona (cualquiera sea su condición psicobiológica, económica, de género u origen étnico) de desarrollar al máximo posible sus capacidades cognitivas, sociales, emocionales, creativas y espirituales y aprender las virtudes del carácter en el marco del respeto por otros y del medio ambiente.
- Promoción de los valores consagrados en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*: igualdad entre las personas, respeto a la diversidad, tolerancia y no discriminación.
- Oportunidad de los estudiantes de adquirir los conocimientos y las competencias que les permitan desarrollar sus potencialidades y contribuir, de ese modo, al bien común y al desarrollo del país.

²⁰ Art. 26 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (1948). *Convención relativa a la Lucha Contra la Discriminación en la Esfera de la Educación* (1960). *Convención de los Derechos del Niño* (1989). *Declaración Mundial de la Educación para Todos*, Jomtien. Tailandia (1990). *El Marco para la Acción*. Dakar (2000).

²¹ Ver *Convención de los Derechos del Niño* (1989).

Este derecho individual necesita ser reconocido por el Estado y las instituciones educacionales, lo que significa garantizar para todos el derecho a la educación (acceso, promoción y egreso de los ciclos escolares fundamentales), al aprendizaje eficaz y socialmente relevante según las capacidades de cada uno, y al derecho a ser educado en condiciones de igualdad de oportunidades y trato digno.

El estado actual de la educación en Chile, muestra un avance importante en lo que se refiere al ejercicio del derecho a la escolaridad, pero, a pesar de las expectativas que acompañaron al diseño del sistema, se mantienen resultados insuficientes en el logro de las metas de aprendizaje establecidas en el currículum nacional.

El Consejo considera, por tanto, que es necesario:

- Precisar las metas o finalidades de una educación de calidad y las obligaciones del Estado y de las instituciones educacionales de ofrecer oportunidades educativas acordes.
- Ofrecer un conjunto de indicadores que permitan verificar los avances en el cumplimiento de las metas y las necesidades de corrección de políticas y acciones que sean necesarias.

II.2. Las metas de una educación de calidad

El Estado y las instituciones educacionales deben garantizar una educación de calidad para todos, en condiciones de no discriminación. Específicamente, ello significa realizar acciones referidas a las siguientes metas:

- Desarrollo individual o personal: Aprendizaje y competencias pertinentes al desarrollo personal (cognitivo, moral, emocional y creativo).
- Desarrollo social y participación ciudadana: Aprendizaje, competencias y valores referidas a los derechos humanos, participación ciudadana y democrática. La meta es lograr una educación que vele por el desarrollo de ciudadanos y ciudadanas capaces de aportar a la construcción de una sociedad mejor, más justa, igualitaria y libre y que promueva y respete la multiculturalidad, la diversidad y la integración social, al tiempo que difunde y preserva un sustrato cultural común, plural y democrático.
- Desarrollo económico: Aprendizaje y competencias para el trabajo y la sociedad globalizada.

Estas metas deben cumplirse en condiciones de equidad, lo que significa:

- Ofrecer oportunidades educacionales equitativas, de modo que la escolaridad y el aprendizaje no estén predeterminados por diferencias de género, origen étnico, capacidades y condición socio-económica.
- Asegurar que todos los estudiantes logren un determinado estándar educacional considerado como fundamental (escolaridad y aprendizaje).
- Promover eficazmente la movilidad social a través de la educación.

II.3. Criterios orientadores para una educación de calidad: escolaridad y aprendizaje

La calidad de las oportunidades ofrecidas por el sistema escolar y el logro de los estándares básicos de aprendizaje, depende de la estructura y el modo cómo opere el sistema educacional desde el Estado y desde los centros escolares; de sus niveles de financiamiento; de la relevancia y pertinencia del currículum; de la pertinencia, relevancia y eficacia de la formación de profesores; de la gestión y el clima organizacional de la escuela; de la disponibilidad de recursos de aprendizaje y de la efectividad, relevancia, pertinencia y eficacia de los procesos de enseñanza. Al respecto, para desarrollar y mantener una educación de calidad, se deben plantear las siguientes exigencias al Estado y a los centros escolares.

El Estado debe asegurar:

- El derecho de todos a recibir una educación de calidad²² y un sistema educacional que junto con garantizar la libertad de fundar establecimientos educacionales y la posibilidad de los padres de escoger el que juzguen mejor para sus hijos.
- Un sistema educacional que garantice la existencia de una educación obligatoria gratuita, de buena calidad en relación al contexto nacional, y el acceso a ella.
- Un sistema educacional que contemple la existencia de una educación de propiedad pública, laica, que respete y asegure los principios ya señalados²³.
- Un currículum nacional como base común, que sea coherente con los fines de la educación, y flexible para responder a las diferencias individuales de aprendizaje, a la diversidad cultural, regional y local del centro educacional y que encare los desafíos de la alfabetización digital.

²² Convención de Derechos del Niño (1989).

²³ Algunos consejeros puntualizan que el rol del Estado de asegurar educación a todos, significa que debe financiarla, pero no necesariamente proveerla.

- Un sistema de gestión administrativa democrática y transparente, que garantice la calidad y equidad, que promueva la innovación, que se responsabilice de los resultados y dé cuenta pública de los mismos.
- Mecanismos de regulación, fiscalización y financiamiento que permitan garantizar una educación de calidad a todos los ciudadanos y ciudadanas, sin importar su origen social, económico y cultural, velando por la igualdad de oportunidades.
- Sistemas de evaluación de logros de aprendizaje y de gestión que consideren las realidades particulares de los centros educacionales y de sus estudiantes.
- Políticas de formación docente.

Los centros educacionales deben:

- Realizar una gestión institucional y pedagógica de excelencia, centrada en el aprendizaje, dirigida por educadores con liderazgo y experiencia y dar cuenta pública de ella.
- Procurar que todos aprendan y se desarrollen bajo condiciones de igualdad, respondiendo a la diversidad del alumnado.
- Establecer un clima acogedor y de apoyo, que permita la expresión y resolución de los conflictos; la plena participación de todos los estudiantes; el desarrollo de las habilidades sociales y afectivas, y el logro de conocimientos, competencias y valores para integrarse a una sociedad democrática.
- Garantizar la integración de todos los agentes de la educación en una comunidad educacional que, respetando los derechos de cada uno de sus agentes, lleve a hacerlos partícipes de la marcha del establecimiento y de su desarrollo educacional.
- Contar con profesores y asistentes para la educación de alto nivel profesional, a quienes se les proporcionen condiciones de trabajo adecuadas a los requerimientos del currículum y oportunidades de desarrollo profesional continuo y pertinente.
- Garantizar la gestión de los recursos financieros y de aprendizaje en forma acorde a los objetivos formativos.
- Mantener una infraestructura adecuada a los objetivos educacionales.
- Establecer mecanismos de apoyo para la transición de los estudiantes de un nivel a otro, en particular en lo referido a las oportunidades laborales y de formación al egreso de la Educación Media.

- Facilitar a los estudiantes oportunidades de inserción en el medio social.
- Realizar procesos de auto-evaluación sistemáticos que alimenten la toma de decisiones en torno al mejoramiento de las condiciones de enseñanza y aprendizaje.
- Vincularse con la comunidad a la que pertenece la institución educacional.

II.4. Los indicadores de la calidad de la educación

La calidad educacional debe ser objeto de monitoreo y evaluación regular, con el propósito de asegurar que se materialicen las expectativas sociales puestas en ella. El cumplimiento de las acciones señaladas arriba, debe manifestarse en avances en los logros educacionales de la población, los que, a su vez, deben verificarse mediante indicadores pertinentes que se publiquen periódicamente. La evidencia proporcionada por los indicadores, permitirá a la ciudadanía formular requerimientos a las autoridades educacionales para instaurar mecanismos de corrección, si ellos son necesarios.

A juicio del Consejo, los indicadores deben aprovechar para su confección tres tipos de fuentes: los sistemas regulares de información del sistema escolar –tales como información estadística y administrativa que regularmente recoge el Ministerio de Educación-; los sistemas establecidos para evaluar alumnos, profesores y centros educacionales, y el empleo de cuestionarios y encuestas.

Criterios de selección de los indicadores

Para seleccionar los indicadores, se han utilizado los criterios usuales en la documentación educacional para juzgar la calidad de la educación²⁴. Su definición se presenta más abajo.

Pertinencia: Ajuste de las ofertas de servicios educacionales a las condiciones particulares de las personas y de los grupos. Se refiere principalmente a la adaptabilidad y flexibilidad del currículum nacional y la gestión de los centros escolares.

Relevancia: Relación entre los temas referidos a calidad educacional que preocupan, o están en discusión, con el estado de desarrollo de los países y, concretamente, con los distintos contextos socio-culturales de sus ciudadanos. Esto puede referirse en un sentido amplio a las competencias para la vida social, la vida individual y el desarrollo del país. También tiene aplicación en los

²⁴ Barrett, A., Chawla-Duggan, J., Lowe, J., Nikel y E. Ukpo (2006). *Review of the 'international' literature on the concept of quality in education*. U. de Bath y Bristol.

temas de flexibilidad y adaptabilidad curricular, en los tipos de competencias que se consideran apropiados y en la normativa vigente.

Eficacia: Se refiere al grado en que los objetivos del sistema educacional se logran. Se distinguen dos tipos de eficacia. La eficacia externa, que se refiere a la satisfacción oportuna de las necesidades del individuo y la sociedad mediante la oferta educacional, a fin de que las personas puedan operar libre y responsablemente. La eficacia interna se refiere al modo cómo funcionan las instituciones escolares (gestión institucional, curricular, y prácticas educacionales) respecto a los objetivos del sistema (efectividad de las escuelas)²⁵.

Eficiencia: Se refiere a los insumos monetarios y no monetarios (financiamiento, responsabilidad en el uso y gestión de los recursos) requeridos para que se logren los resultados postulados según el criterio de la eficacia. Es decir: ¿qué se necesita para lograr una educación efectiva para todos? ¿Cuánto hay que gastar para lograrla?

Equidad: Relación entre los sistemas educacionales y la oferta con modelos de desarrollo basados en el desarrollo humano; la reducción de la pobreza; la cohesión social; la diversidad social y la paz. O, dicho de otro modo, la capacidad del sistema de asegurar igualdad de oportunidades para una educación que produzca desarrollo humano, independientemente de las condiciones pre-existentes (sociales, culturales o de otra índole).

Sostenibilidad: Relación del presente con el futuro. Obligación de establecer y sostener condiciones para que cada uno y todos los individuos, sin consideración de género, condición étnica, raza o ubicación regional, logren los objetivos que se valoran.

II.5. Indicadores propuestos

El Consejo considera esencial disponer que la Agencia Aseguradora de la Calidad, o la Superintendencia en su caso²⁶, sin perjuicio de considerar siempre la percepción de los actores, defina para el sistema escolar nacional, cuatro tipos de indicadores para verificar el cumplimiento de las obligaciones del Estado y de los centros escolares, respecto a proporcionar una educación de calidad. Estos son: indicadores de cobertura, de logros educacionales, de calidad de los procesos y de nivel del financiamiento o inversión monetaria en el sistema educacional²⁷. A continuación, se describen los

²⁵ Algunos consejeros solicitaron dejar constancia que esa dimensión no debía lesionar la libertad de enseñanza.

²⁶ Vid. Capítulo III.

²⁷ OECD (2006). *Education at a Glance*. París. OECD. UNESCO/OREALC, Propuesta en elaboración UNESCO/OREALC – Indicadores para el monitoreo del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe. Santiago; UNESCO (2005), *Educación para Todos. El Imperativo de la Calidad*. Informe Global

principales indicadores propuestos y sus medios de verificación. (Para su formulación sintética ver Tabla 1, más adelante).

- Indicadores de cobertura

Estos indicadores se refieren a las "oportunidades que ofrece el sistema educacional para que la población en los tramos de edad correspondiente, ingrese a los diversos niveles del sistema (Pre-escolar a Educación Media) y a la Educación Superior. Dada la particular atención que se busca dar a la educación de los pueblos indígenas, y a la atención escolar de la población discapacitada, se recomienda calcular y dar a conocer por separado los indicadores de cobertura correspondientes a estas poblaciones (todos los niveles, incluyendo Educación Superior)".

Medios de verificación: Estos datos debe recogerlos el Ministerio de Educación y la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN). La responsabilidad por su cumplimiento corresponde al Estado.

- Indicadores de logro

Estos indicadores se refieren en general a casi todos los criterios de calidad de la educación. Indican la eficacia externa e interna del sistema educacional y sus instituciones, para proporcionar equitativamente una educación relevante y pertinente a la población, de modo que ella cumpla exitosamente los objetivos propuestos. Algunos se refieren también al criterio de sostenibilidad, en la medida en que su realización tiene implicancias para el desarrollo nacional futuro y la participación en la comunidad internacional.

En forma más específica, los indicadores apuntan a las siguientes situaciones:

- Tasas de repetición y abandono del sistema escolar por niveles y tipo de población. La repetición y abandono del sistema, si bien puede atribuirse a factores externos (problemas económicos, por ejemplo), en general son el efecto de procesos educacionales inadecuados, falta de apoyos para solucionar problemas, falta de atención a los problemas de aprendizaje, etc.

- Tasa de graduación y supervivencia en la Educación Superior por tipo de institución. Este indicador, que se refiere al porcentaje de la población de la cohorte de edad correspondiente que sigue y completa exitosamente los programas de formación superior a los que ingresa, debe expresarse según área de educación.

- Logros educacionales en la población adulta. Promedio de años de escolaridad de personas entre 25 y 64 años (por tramos de edad). Expresa los

conocimientos y habilidades de que disponen la sociedad y la economía nacionales. Sirve también para hacer proyecciones de logros educacionales de más largo plazo (por ejemplo, 10 años) y, en todo caso, para comprobar avances, especialmente respecto a la finalización de estudios de Educación Media de la población, según género, nivel socio-económico, origen étnico y discapacidad.

- Participación en la fuerza laboral según nivel educacional alcanzado (según modalidad de egreso de la Educación Media y según tipo de establecimiento de educación superior). Permite ver, por tipo de población, la concordancia entre las capacidades de la fuerza laboral y las demandas de empleo.

- Proporción de estudiantes que mejora su rendimiento de una medición SIMCE a otra (4° y 8° de Educación Básica y 2° de Educación Media) por dependencia del establecimiento y nivel socio-económico. Expresa el progreso de los logros de aprendizaje de un mismo grupo de estudiantes y da cuenta de la efectividad de las instituciones escolares. Este indicador sólo será verificable cuando se incorporen al SIMCE medidas de valor agregado²⁸.

- Proporción de estudiantes en cada uno de los dos niveles superiores de logro de pruebas SIMCE, de 4° y 8° de Educación Básica, y 2° de Educación Media, por dependencia del establecimiento y nivel socio-económico. Este indicador le da precisión al anterior y, al universalizarse el nuevo sistema SIMCE, podría reemplazarlo.

Medios de verificación: Los datos para la elaboración de estos indicadores se recogen habitualmente en la encuesta CASEN, Ministerios de Trabajo y de Educación. Deberían servir de insumos para que las instituciones educacionales revisen sus procesos, para ajustes curriculares y para revisión de factores que producen inequidad en los logros.

- Indicadores de la calidad de los procesos educativos

Estos indicadores responden principalmente a la eficacia interna (modo cómo operan las instituciones escolares para producir los resultados esperados), a la eficacia externa, entendida como oferta educacional pertinente y relevante, a la eficiencia y la equidad.

- Cobertura y flexibilidad curricular. Indica el grado en que se cubren en determinados períodos (preferiblemente cada dos años) y niveles, los temas curriculares centrales (contenidos mínimos) y la flexibilidad en su adaptación a poblaciones específicas (pueblos indígenas, población rural y con necesidades educativas especiales).

²⁸ Refiere a estimaciones de logros escolares, controlando antecedentes individuales y sociales de los estudiantes.

- Proporción de profesores municipales calificados en los niveles superiores de la evaluación docente (competentes y destacados) según años de experiencia y oportunidades de formación. Permite conocer la calidad de los insumos educacionales (profesores) y el efecto de la formación inicial y continua sobre su desempeño.
- Número promedio de horas lectivas versus no lectivas de profesores de aula en Pre –escolar; Educación Básica; Educación Media; Educación Especial y Educación Intercultural Bilingüe. Responde a los mismos criterios anteriores, al verificar las condiciones de los docentes para dedicar tiempo a sus actividades profesionales (preparación de clases, atención de alumnos y de apoderados, desarrollo profesional docente).
- Número de centros escolares con Consejo Escolar funcionando y número de centros escolares con Proyecto Educativo actualizado. Estos indicadores se refieren directamente a la participación de la comunidad escolar en la gestión de los centros.
- Acceso a recursos de aprendizaje e intensidad de uso (textos, computadores, conectividad) según número de estudiantes en Pre-escolar; Educación Básica; Educación Media; Educación Especial y Educación Intercultural Bilingüe. No sólo es importante el número de recursos de aprendizaje disponibles para los alumnos, sino también su uso pedagógico.
- Número de alumnos por tipo de centro escolar que reciben apoyo complementario para su aprendizaje. Este indicador debe examinar principalmente los apoyos a estudiantes con necesidades educativas especiales y estudiantes con vulnerabilidad social.

Medios de verificación: La información requerida sobre cobertura curricular es recogida mediante estudios (con muestras de establecimientos y aulas) por la Unidad de Currículum y Evaluación del Ministerio de Educación; la información sobre docentes la recoge el Ministerio, y la información sobre recursos de aprendizaje podría recogerse rutinariamente en forma más precisa por el Ministerio de Educación.

- Indicadores de inversión (financiamiento)

Estos indicadores responden principalmente al criterio de eficiencia (el financiamiento requerido para lograr los resultados esperados).

- Gasto educacional por alumno: gasto anual en instituciones de nivel Pre –escolar; Educación Básica; Educación Media; Educación Especial; Educación Superior y Educación de Adultos. Es un indicador muy sensible a los gastos en remuneraciones y jubilación de profesores, recursos de aprendizaje, la flexibilidad y tipo de los programas ofrecidos y la cantidad de estudiantes matriculados en el sistema. Las políticas que se establezcan de incentivos o

reducción del número de alumnos por curso, producirán cambios en los gastos por alumno.

- Gasto público y privado en instituciones educativas. Este indicador examina la proporción entre financiamiento público y privado para cada nivel de educación. Puede reflejar también el financiamiento de los hogares y de otras entidades privadas.

- Porcentaje del gasto educacional total que se destina a personal y a recursos materiales (infraestructura, equipamiento y recursos didácticos). Este indicador es parte del 16 (ver Tabla N° 1), en la medida en que debe calcularse para saber cuánto se gasta por alumno.

Medios de verificación: Corresponde al Ministerio de Educación recoger la información requerida. Deberá cuidarse que la información refleje las distintas áreas de gastos: profesores (remuneraciones, incentivos, jubilaciones, etc.), infraestructura y recursos de aprendizaje. Es importante establecer las diferencias por tipo de establecimiento y características del alumnado atendido.

Recomendaciones relativas al uso de los indicadores propuestos

- La Agencia Aseguradora de la Calidad, deberá:

Adoptar el sistema de indicadores propuestos como medio de verificar avances en el mejoramiento de la calidad y equidad de la educación, presentando cada tres años una cuenta pública analítica sobre la situación referida a todos los indicadores. Indicar las acciones paliativas respecto a los problemas detectados.

- Los centros educativos y los sostenedores deberán:

Entregar en forma anual o bi-anual una cuenta a la comunidad escolar sobre la situación referida a los indicadores de logro y de proceso.

Tabla 1: Indicadores de la Calidad del Sistema Educativo

<p>A. Cobertura</p>	<p>1. <i>Tasa neta de matrícula en P, EB, EM y ES.</i> 2. <i>Proporción de estudiantes de minorías étnicas y con discapacidad que se encuentran matriculados en todos los niveles del sistema educativo, incluyendo la Educación Superior por tipo de institución.</i></p>
<p>B. Logros Educativos</p>	<p>3. <i>Tasas de repitencia y abandono del sistema educativo por niveles y tipo de población.</i> 4. <i>Tasa de supervivencia y graduación de la Educación Superior por tipo de institución</i> 5. <i>Logros educativos en la población adulta: promedio de años de escolaridad de personas entre 25 y 64 años (por tramos de edad).</i> 6. <i>Participación en la fuerza laboral según nivel educativo alcanzado (también según modalidad de egreso de la Educación Media).</i> 7. <i>Proporción de estudiantes que mejora su rendimiento de una medición SIMCE a otra (4° EB, 8° EB y 2° EM) por tipo de establecimiento y nivel socio-económico.</i> 8. <i>Proporción de estudiantes en cada uno de los dos niveles superiores de logro de pruebas SIMCE de 4° EB, 8° EB y 2° EM, por tipo de establecimiento y nivel socio-económico.</i></p>
<p>C. Calidad de los procesos educativos</p>	<p>9. <i>Cobertura curricular</i> 10. <i>Flexibilidad curricular según porcentaje de establecimientos P, EB y EM con planes y programas propios y adecuaciones curriculares para poblaciones específicas (indígena, rural y con NEE).</i> 11. <i>Proporción de profesores municipales evaluados en los niveles superiores (competentes y destacados) según años de experiencia y oportunidades de formación.</i> 12. <i>Número promedio de horas lectivas versus no lectivas de profesores de aula en P, EB, EM, EE y EIB.</i> 13. <i>Acceso a recursos de aprendizaje e intensidad de uso (textos, computadores) según número de estudiantes en P, EB, EM, EE y EIB.</i> 14. <i>Número de centros educacionales con Consejo Escolar funcionando.</i> 15. <i>Número de centros educacionales con Proyecto Educativo actualizado.</i> 16. <i>Número de alumnos por tipo de centro educacional que reciben apoyo complementario para su aprendizaje.</i></p>

	17. Número de horas lectivas no realizadas por nivel, curso y asignatura según corresponda en todos los niveles y modalidades.
D. Inversión (o financiamiento) en la educación	<i>18. Gasto educacional por alumno: gasto anual en instituciones de nivel P, EB, EM, EE y ES. 19. Gasto público y privado en instituciones educacionales. 20. Porcentaje del gasto educacional total que se destina a personal y a recursos materiales (infraestructura, equipamiento y recursos didácticos).</i>

Cuando sea pertinente los indicadores se reportarán a nivel del establecimiento.

Sin perjuicio de lo anterior, algunos consejeros desean subrayar que el énfasis en la medición de logros estandarizados de aprendizaje podría lesionar algunas de las dimensiones del concepto de calidad que subyace a este mismo informe.

III. Régimen de Aseguramiento de la calidad

III.1. Marco Institucional

El Consejo ha estimado pertinente incorporar al sistema educacional el principio de contraposición para ordenar las funciones que le corresponden a las distintas instancias del aparato educacional público. De esta manera, en el Ministerio de Educación se radicarán las funciones de diseño, financiamiento y ejecución de las políticas y, en instancias independientes como el Consejo Superior de Educación y la Agencia de Aseguramiento de la Calidad o Superintendencia de Educación la ratificación, evaluación y fiscalización de las mismas.

III.1.1. El Consejo Superior de Educación

El Consejo Asesor estima que debe entregársele al Consejo Superior de Educación (CSE) la tarea de velar por la continuidad de las políticas educacionales, de deliberar periódicamente y aprobar el contenido del currículum mínimo nacional y aprobar, asimismo, los estándares básicos que permitirán juzgar el desempeño del sistema y los requisitos de egreso de cada nivel de enseñanza²⁹. Esto exige, desde luego, cambiar la composición del CSE para hacerla más representativa de la sociedad chilena; integrar a personas que posean conocimiento y familiaridad con el sistema escolar; evitar las representaciones corporativas, y evitar las consideraciones partidistas en la designación de sus miembros. Será también garante de la información entregada desde el Ministerio de Educación y de la Superintendencia o Agencia Aseguradora de la Calidad que se describe más adelante.

En lo que atinge a la forma de designación de quienes se incorporarían al Consejo Superior de Educación existen por supuesto varias modalidades posibles, y el Consejo piensa que debiera optarse por aquella que, asegure la máxima independencia de los intereses políticos y la mayor autonomía institucional posible. En el sistema legal existen ejemplos de organismos autónomos que eluden, hasta donde ello es posible, la subordinación a intereses parciales. Una modalidad semejante –que libere a los miembros del CSE de cualquier vínculo con intereses parciales-, sería la adecuada para el Consejo Superior de Educación.

El Consejo considera que quienes integren el CSE deben ser personas que representen a la sociedad civil y posean una vinculación personal o institucional con el sistema educacional. Existen dos posturas acerca de la forma de designación para el CSE: una parte del Consejo propone que quienes integren el CSE sean representantes de instituciones vinculadas con la educación, designadas por las instituciones respectivas. Otra parte del Consejo estima que se debe evitar la presencia de intereses corporativos, por lo que recomienda un mecanismo de designación personal, como el que actualmente existe en algunos organismos del Estado.

²⁹ Este tema también se trata en el capítulo sobre Educación Superior.

III.1.2 Funciones del Ministerio de Educación

Al Consejo le ha parecido oportuno precisar algunas de las funciones del Ministerio de Educación teniendo a la vista, además, los cambios institucionales que está promoviendo para el futuro. Destacan entre éstas:

- El diseño de las políticas educativas nacionales desde la primera infancia hasta la educación permanente de la población adulta del país.
- Proponer al CSE el currículum nacional y presentarle las metas y los estándares de aprendizaje de los alumnos.
- El financiamiento y provisión de recursos públicos que aseguren el derecho a una educación de calidad así como el control de su ejecución.
- Aportar el financiamiento apropiado para el funcionamiento del régimen de aseguramiento de la calidad.
- Definir requisitos que deben cumplir los establecimientos educacionales y los sostenedores para su reconocimiento oficial. Entre los requisitos, un grupo de consejeros considera que la entrada de nuevos establecimientos debe ser condicional a la oferta existente en determinado territorio. En todo caso esta propuesta no es compartida por otros consejeros que no estima necesaria la regulación de entrada.
- Definir los criterios y normas para los procesos de intervención de la gestión de los sostenedores de los establecimientos educacionales de propiedad del Estado; en caso de que una entidad que administre educación de propiedad del Estado, sea evaluada en su integridad como "insatisfactoria" por la Agencia Aseguradora de la calidad.
- Apoyar y financiar la ejecución de los planes de mejora que sean definidos por la Superintendencia o Agencia Aseguradora de la Calidad.
- Administrar los medios para asegurar el derecho de los estudiantes a continuar su proceso educacional en otro establecimiento, en todos aquellos casos en que el establecimiento de origen no cumpla con los estándares mínimos requeridos.
- Definir e implementar políticas de apoyo y fomento del mejoramiento de la equidad y la calidad del sistema como también políticas que incentiven la integración social.
- Generar e implementar políticas de mejoramiento continuo dirigidas a profesores y equipos directivos. Incluyendo políticas de perfeccionamiento docente y la asignación de recursos a través de fondos, para que las entidades administradoras puedan contratar asesoría externa con el fin de superar las

debilidades de sus establecimientos identificadas por la Superintendencia o Agencia Aseguradora de la Calidad³⁰.

- Definir competencias mínimas requeridas en los distintos estamentos para el buen cumplimiento de la función pedagógica, incluyendo al personal asistente de la educación.
- Definir el sistema de certificación durante la formación inicial docente como condición de ingreso al sistema de educación. Para quienes no posean un título certificado se establecerá un procedimiento de certificación. No todos los consejeros comparten la necesidad de certificación y, por tanto, no avalan esta tarea. Ello en el entendido de que los establecimientos son autónomos y deben ser controlados por el cumplimiento de los estándares de calidad definidos.
- Fomentar la investigación científica y tecnológica.
- Promover la investigación en el área educacional.
- Resolver y adoptar medidas cuando no haya oferta educacional en una determinada zona. Esta labor, en opinión de algunos consejeros, debe ser llevada a cabo sin discriminar entre instituciones públicas y privadas.
- Relacionarse, a la luz de las políticas establecidas, con el resto de las instituciones del sistema educacional.

III.2. Régimen de aseguramiento de la Calidad

III.2.1. Consideraciones generales

Una de las falencias del sistema educacional en Chile, según pudo constatar el Consejo, es la carencia de un régimen de aseguramiento de la calidad.

Un sistema de provisión mixta y con financiamiento público exige un conjunto de acciones que permitan verificar de forma periódica los procesos y logros del sistema educacional, para que la comunidad en su conjunto, y en especial las familias, puedan escoger la mejor educación posible para sus hijos.

Desde un punto de vista más general, puede estimarse todavía que un régimen no discrecional de control y aseguramiento de la calidad –como el que aquí se propondrá– es una forma de transparencia y de rendición de cuentas, que resulta indispensable atendida la forma de financiamiento de la educación obligatoria, la naturaleza pública

³⁰ Esto lo puede realizar el establecimiento internamente o con la colaboración de universidades, agencias externas asociadas a ellas u otros organismos calificados.

que ella, al margen de la forma de provisión, inevitablemente reviste y el carácter de sujetos de derecho que poseen los y las estudiantes.

En otras palabras, el uso de recursos públicos involucrados en la tarea educativa, y la profunda relevancia que tienen para la vida en común, justifican y exigen un régimen de aseguramiento de la calidad como el que aquí se propone. Ese régimen, sumado a otras reglas relativas al buen uso de los recursos públicos involucrados -como la rendición de cuentas que se ha previsto a la hora de fijar los requisitos para recibir financiamiento- podría contribuir a la mejora de la educación en Chile.

Una vez establecido que un régimen de aseguramiento de la calidad se justifica plenamente en el caso de aquellas instituciones que reciben financiamiento público, el Consejo se preguntó si acaso había razones, y cuáles serían ellas, para extender el sistema de aseguramiento a todos los proveedores que disponen de reconocimiento oficial, incluidos aquellos que son íntegramente financiados por las familias.

La opinión de una parte del Consejo fue que el régimen de aseguramiento de la calidad debe aplicarse por igual a todos quienes imparten educación obligatoria, con prescindencia de la forma en que financien esa actividad. La índole pública de la educación obligatoria exige que estén sometidas al sistema tanto las instituciones públicas, como las privadas que dispongan del reconocimiento para impartir educación,

Lo anterior deriva, entre otras circunstancias, del hecho que el régimen de aseguramiento de la calidad es uno de los instrumentos mediante los cuales el Estado cumple su deber constitucional de asegurar a todos una educación de una calidad mínima definida por la ley.

Sin embargo, en el Consejo también hay quienes piensan que someter plenamente a un régimen de aseguramiento de la calidad a instituciones que no reciben financiamiento público, no es eficiente, ni se encuentra justificado. La educación íntegramente pagada, sostienen, es un contrato entre particulares que debe escapar al control de calidad del Estado, sobre todo si existen incentivos suficientes para que las familias -que son quienes pagan ese tipo de educación- controlen la calidad educacional.

De otra parte, es poco eficiente distraer recursos públicos en sectores que pueden tutelarse por sí mismos. Por esas razones, es mejor desde el punto de vista de las políticas públicas -sostienen quienes adhieren a este punto de vista-, someter a esos colegios a las evaluaciones de aprendizaje y sólo si sus resultados son deficientes incorporarlos plenamente al sistema de aseguramiento.

Como se verá a continuación, un régimen de aseguramiento de la calidad, sea cual fuere la modalidad que finalmente se adopte, supone un cambio drástico en la manera en que el Estado realiza el control del proceso educativo y acarreará modificaciones institucionales significativas como se verá a continuación.

III.2.2. Propuesta de régimen de aseguramiento de la calidad

Un régimen de aseguramiento de la calidad supone un rediseño del sistema educacional en actual vigencia en la siguiente dirección:

Se crea una Superintendencia o Agencia Aseguradora de la Calidad que tendrá la tarea, entre otras, de evaluar el cumplimiento de los estándares de calidad definidos, de modo de velar efectivamente por el derecho a una educación de calidad. Esto se realizará a través de diversas iniciativas destacando las inspecciones. Esta Agencia también tendrá a su cargo la administración de las pruebas estandarizadas nacionales y de las pruebas comparativas internacionales. Deberá, además, proveer información completa a la ciudadanía acerca de los logros del sistema escolar y sugerir la salida de las instituciones del sistema. Sobre este punto específico una parte del Consejo estima que este organismo no debe determinar la salida de instituciones educacionales de provisión estatal.

Sobre el carácter específico de esta institución, hay dos posiciones al interior del Consejo. Una parte piensa que la Agencia a que se alude debe adoptar la forma de una Superintendencia, entre cuyas funciones se encuentre, además de las antes mencionadas, la de fiscalizar el buen uso de los recursos públicos comprometidos.

La otra postura, es que esta Agencia debe especializarse en asegurar la calidad y no tener a su cargo el control de uso de los recursos. Lo que se propone a continuación puede ser acomodado eventualmente a cualquiera de las dos situaciones (con las salvedades del caso). En ese sentido el Consejo tiene una opinión compartida acerca de que cualquiera sea la institucionalidad, Agencia o Superintendencia, debe considerar las siguientes características.

Deberá ser un organismo autónomo con personalidad jurídica de derecho público, de duración indefinida.

Existen varias alternativas para su organización interna que, en su momento, deberán decidirse. Por una parte, es posible que, no obstante su carácter público, no se le considere como integrante de la Administración Orgánica del Estado ni le sean aplicables las normas generales o especiales dictadas, o que se dicten, para el sector público y, en consecuencia, tanto el organismo como su personal, se rijan por las normas del sector privado³¹. Por otra parte, es posible que su personal se someta a las reglas generales de la administración pública.

Mientras la primera alternativa tiene en su favor una mayor flexibilidad y un mejor entorno de incentivos para quienes se desempeñen en ella, la segunda, se dice por sus partidarios, favorecería una mayor independencia, atendida la inamovilidad de quienes se desempeñarían en el organismo de que se trata.

³¹ Se trata, en consecuencia, de dar a este organismo un estatuto de funcionamiento similar al que hoy tienen las demás Superintendencias.

La persona encargada de dirigir esta institución será designada por el/la Presidente(a) de la República con acuerdo del Senado, y su personal directivo será seleccionado a través del sistema de la Alta Dirección Pública.

El Consejo estima que un sistema de aseguramiento de la calidad como el que aquí se propone –o algún otro que sea funcionalmente equivalente- es indispensable en un sistema escolar de provisión mixta con financiamiento público. Los deberes del Estado, no se agotan en proveer financiamiento con cargo a rentas generales o en contribuir a la provisión de educación. El Estado debe cuidar que la educación obligatoria satisfaga los estándares que la comunidad ha fijado para ella y con miras a los cuales ha definido los niveles de financiamiento público.

Algunos miembros del Consejo hicieron presente la necesidad que esos estándares no respondan exclusivamente a dimensiones cuantitativas y mensurables.

Las reglas que orientan la actividad educacional

En términos generales, un régimen de aseguramiento de la calidad equivale a un conjunto de acciones e instituciones cuya actividad está orientada a verificar, de manera periódica y pública, que la provisión de educación obligatoria se oriente normativamente por cuatro tipos de exigencias:

- Aquellas que emanen de la legislación y de las regulaciones que para el sistema educacional disponga la autoridad pública.
- Aquellas propias de la profesión docente y la comunidad educacional.
- Aquellas que emanan del proyecto educativo que el establecimiento educacional ha deliberado entre sus miembros y hecho público a la comunidad.
- Aquellas que surgen del currículum nacional, definidas en términos de estándares de aprendizaje que deben ser alcanzados por todos los niños y jóvenes que cursan la enseñanza básica y media. Algunos consejeros señalan no estar de acuerdo con que el currículum, sea definido en términos de estándares de aprendizaje, pues lo reduce a rendimientos que pueden estandarizarse.

Ahora bien, la actuación de los proveedores y los centros escolares conforme a las normas y reglas dispuestas por la autoridad pública, y de los directivos y docentes de acuerdo con los principios éticos, los saberes, las responsabilidades y las mejores prácticas de la profesión, constituyen medios, en última instancia, para el cumplimiento del objetivo central del sistema escolar, cual es, el pleno desarrollo de los niños y jóvenes a través de la educación. Un régimen de aseguramiento de la calidad no puede perder de vista este hecho.

Sobre la base de las precedentes definiciones generales, el Consejo desea sugerir un régimen de aseguramiento de la calidad en Chile que posea las orientaciones, alcance los objetivos, desarrolle las funciones y posea los procedimientos que a continuación, y en ese orden, se señalan.

III.2.2.1. Orientaciones institucionales

Un régimen de aseguramiento de la calidad supone la existencia de una institución pública y autónoma a la que se confiere la obligación de ejecutar acciones periódicas que le permitan:

- Verificar, basado en un sistema de estándares previamente definidos en línea con los que este informe promueve, los niveles de logro de cada una de las instituciones del sistema educacional.
- Verificar la mantención de los requisitos sobre cuya base las instituciones educacionales obtuvieron su reconocimiento.
- Disponer, o sugerir que la autoridad disponga, la salida del sistema para aquellas instituciones que, luego de los planes de mejora y las evaluaciones del caso, no alcanzan el rendimiento mínimo esperado. Un sector del Consejo plantea que en el caso de establecimientos estatales, se debe recurrir a la intervención y no al cierre.
- Proveer información completa y fidedigna a la ciudadanía acerca de los niveles de logro del sistema escolar.
- En general, velar por el derecho a la educación, prestando asesoría legal a los padres y familias que sientan que ese derecho ha sido vulnerado de cualquier modo.

III.2.2.2. Objetivos Generales

El régimen de aseguramiento de la calidad que aquí se propone deberá:

- Velar, en general, por el efectivo ejercicio del derecho a la educación de una calidad mínima definida por ley.
- Velar porque las prácticas educacionales no sean ocasión ni provean motivos para la discriminación, y cuidar que todos quienes participan en el proceso educativo puedan ejercer con plena libertad sus derechos, incluida la libertad de enseñanza, y asumir sus obligaciones, en el marco de los principios democráticos, la Constitución y la ley.
- Cuidar, muy especialmente, porque la educación ofrecida en los establecimientos educacionales se oriente por -y reúna las condiciones

necesarias para -alcanzar los estándares de aprendizaje definidos por la autoridad en beneficio de todos los alumnos, relacionándose para estos efectos con los educadores y los sostenedores educacionales.

Este régimen deberá estar basado en indicadores de desempeño objetivos y mensurables, formulados sobre la base de una declaración de propósitos para la educación escolar definidos por el Ministerio de Educación. El régimen de aseguramiento de la calidad velará por el compromiso de los sostenedores en la mejora continua de la labor educacional.

III.2.2.3.Exigencias mínimas para el logro de los objetivos

Los procesos de evaluación ejecutados por la Superintendencia o Agencia de Aseguramiento de la Calidad, deben ser transparentes y deben incluir, por lo menos, una autoevaluación del establecimiento y una inspección externa. Por cierto, el régimen de aseguramiento de la calidad debe mantener un adecuado balance entre apoyo a los establecimientos y exigencia para lograr el cumplimiento de los indicadores.

Los establecimientos, una vez entrado en vigencia el sistema de aseguramiento de la calidad, deberán ejecutar, en consonancia con su proyecto educativo, un plan de desarrollo que defina la forma de alcanzar los estándares de aprendizaje. El plan puede basarse en pautas generales que la agencia encargada del aseguramiento de la calidad pondrá a disposición de los establecimientos. Una parte del Consejo desestima esta posibilidad porque las pautas generales tenderían a una mayor homogeneización del currículum y de las prácticas pedagógicas. El plan debe basarse en la evaluación interna de los establecimientos y sus propuestas de mejora, construidas democrática y profesionalmente en la propia institución, con apoyo externo si así lo amerita. El plan, además de constituir una guía para el establecimiento, facilitará la labor de inspección y deberá ejecutarse en los tiempos y conforme a los procedimientos que señale el reglamento. En el caso de los establecimientos de propiedad del Estado, la Agencia Aseguradora de la Calidad, deberá velar para que las entidades administradoras de estos establecimientos posean planes de control y apoyo de los establecimientos a su cargo congruentes con los estándares de calidad en uso.

III.2.2.4.Funciones del Sistema de Aseguramiento de la Calidad

Para el logro de estos objetivos, el régimen de aseguramiento de la calidad cuidará el cumplimiento de estándares mínimos de logro para el conjunto de los establecimientos que debe supervisar, con prescindencia del nivel socioeconómico de sus estudiantes.

Sin perjuicio de ello, y por sobre ese estándar mínimo, el régimen de aseguramiento de la calidad podrá, en cada caso, y cuando así se requiera, establecer exigencias de mejoramiento específicas, las que en ningún caso podrán ser discriminatorias o discrecionales. Para ello, operacionalizará los estándares precisos de aprendizaje

fijados por la autoridad, teniendo a la vista el tipo de financiamiento de los establecimientos escolares, la composición social del estudiantado y todos aquellos factores distintos a la escuela que pudieren afectar el desempeño de los estudiantes.

Una vez operacionalizados los estándares en la forma que se acaba de explicar, el sistema de aseguramiento de la calidad deberá –atendida la complejidad del establecimiento- ejecutar todas o algunas de las siguientes acciones:

- La inspección de los establecimientos educacionales sobre una base regular, con el fin de garantizar que sus labores se desarrollen normalmente, cumpliendo con las condiciones físicas, de seguridad e higiene, de personal docente y curriculares, exigidas para impartir enseñanza formal y obtener el subsidio del Estado. En especial, se deberá verificar la mantención de los requisitos que se acreditaron para obtener la entrada al sistema educacional.
- Una inspección del desempeño de los establecimientos escolares que, entre otros aspectos, considerará su alineamiento con los estándares nacionales esperados de aprendizaje de los alumnos. Esta inspección dará origen a un informe que contendrá, al menos, las debilidades y fortalezas del establecimiento, así como recomendaciones para mantener o alcanzar los estándares definidos. Este informe deberá ser público y estar a disposición de la comunidad escolar.
- La evaluación del desempeño de alumnos y la evaluación profesional de profesores y directivos con fines de mejoramiento de la calidad de la educación a través de mediciones periódicas y de exámenes externos. También evaluará el desempeño de los centros y del sistema en su conjunto, basándose en la información recolectada y con el objeto de promover su mejoramiento continuo y hacer efectiva la garantía de calidad que la Constitución debiera asegurar.
- La evaluación, asimismo, del grado de satisfacción de los padres, alumnos y la comunidad, así como de su participación en el sostenimiento y el desarrollo de los establecimientos escolares, especialmente si así lo requiere el proyecto que se hizo público.
- La realización o contratación de estudios e investigaciones requeridos para el eficaz cumplimiento de sus funciones.
- La función de información objetiva y transparente a las escuelas, incluyendo a los alumnos y sus familias, a la comunidad educativa, a los poderes públicos y a la sociedad, sobre el estado de los centros educacionales, los niveles de aprendizaje logrados por los alumnos y, en general, el progreso y los rezagos respecto de la educación nacional.

- La revisión periódica de los procesos de aseguramiento de la calidad por parte de expertos reconocidos, para verificar que éstos cumplan con los propósitos para los cuales fueron diseñados.

III.2.2.5.Procedimientos del régimen de aseguramiento de la calidad

Los procedimientos de inspección, supervisión, evaluación, acreditación e información de responsabilidad del régimen de aseguramiento de la calidad, se efectuarán siempre en relación con los educadores y los sostenedores del establecimiento, atenderán al tamaño de la institución y se sujetarán, en cualquier caso, a los siguientes principios y criterios básicos:

- Deberán desarrollarse teniendo siempre como norte el derecho a una educación de calidad para todas las personas; el derecho a la libertad de enseñanza, y la autonomía de los establecimientos respetando sus proyectos educativos;
- Buscarán siempre incluir en el proceso a todos los partícipes de la institución educativa y se realizarán en conjunto con aquellos que son objeto de estos procedimientos, informándose con claridad sobre los objetivos que persigue el procedimiento a ser implementado.
- Se aplicarán en estrictas condiciones de igualdad de trato, a todos los proveedores subvencionados, garantizándose que las exigencias serán equivalentes para establecimientos con un estudiantado similar, independientemente de su naturaleza jurídica o dependencia administrativa.
- Se alimentarán siempre con los resultados de los procesos de autoevaluación realizados por los propios centros educativos.
- Serán ejecutados por personal profesional, que se sujeta a un estricto código ético de actuación. Algunos consejeros estiman que debe dejarse abierta la posibilidad de que esta labor pueda ser desarrollada por agencias externas debidamente acreditadas.
- Se administrarán con total independencia de juicio, de manera colaborativa con los centros, sobre la base de información validada y contrastada y sujetos a constante escrutinio y evaluación externa.
- Se realizarán en plazos razonables, utilizando procedimientos no discrecionales. Los informes de las inspecciones serán claros, estandarizados y enviados oportunamente a los sostenedores, estableciendo plazos máximos para su divulgación en la comunidad escolar.

III.2.2.6. Consecuencias

Los establecimientos educacionales que cumplan con los estándares básicos definidos por el régimen de aseguramiento de la calidad, se entenderán acreditados por los períodos que señale el reglamento. Para la formalización de esta acreditación se empleará un procedimiento simple y práctico, de acuerdo a criterios y pautas conocidos. La acreditación se preocupará principalmente de que los establecimientos alcancen los estándares mínimos de calidad definidos para el sistema educacional. Sin perjuicio de ello, el régimen de aseguramiento de la calidad podrá, en cada caso, y cuando así se requiera, asignar una calificación mejor –expresándola en el lapso por el cual se concede la acreditación- a los establecimientos que sobrepasen este estándar mínimo. Algunos consejeros estiman que en el contexto del régimen de aseguramiento de la calidad propuesto, esta acreditación es innecesaria y no se justifica.

Una vez comunicados los resultados de los procesos de inspección, evaluación o acreditación a los responsables de un centro educacional, éste deberá reformular su plan de desarrollo de modo de asegurar la superación de las fallas, debilidades o problemas detectados. El régimen de aseguramiento de la calidad hará un seguimiento de las acciones emprendidas y de su efectividad.

Los establecimientos educacionales que muestren ser de alto rendimiento o efectividad, recibirán un tratamiento que los estimule a continuar en su trayectoria de calidad, que consistirá en una disminución de las inspecciones y evaluaciones y podrá incluir otros estímulos, tales como reconocimientos especiales y el poder servir de centro de referencia para proyectos de innovación y para la formación de redes de excelencia.

Si de las inspecciones, evaluaciones o procesos de acreditación aplicados, resulta una calificación de centro de bajo rendimiento, la instancia correspondiente del régimen de aseguramiento prescribirá un plan de cambio, el que deberá contar con fondos especiales para su ejecución y será objeto de un monitoreo continuo mientras dure su ejecución, que no podrá exceder el plazo de tres años. Algunos consejeros estiman que la definición del plazo apropiado requiere más estudio. La ley deberá determinar el modo en que se asignarán los fondos especiales para este propósito.

Los centros escolares que no logren salir de la condición de “bajo rendimiento” o reciban una calificación como “insatisfactorio”, dejarán de ser elegibles para la subvención y perderán el reconocimiento de que disponían para impartir educación formal. Corresponderá al Ministerio de Educación administrar los medios para asegurar el derecho de los alumnos a continuar su proceso educacional en otro establecimiento.

En el caso de que una administración de carácter estatal sea evaluada en su integridad como “insatisfactoria”, la ley contemplará las normas necesarias para facultar la concesión de la gestión escolar, sin alterar la naturaleza del proveedor público y bajo un estricto mandato de objetivos y metas a cumplir. Esta concesión, en cualquier caso

temporal, se podrá entregar a otro administrador estatal de reconocido éxito en la gestión escolar, o a un equipo externo contratado para estos efectos. Un grupo de consejeros estima que debe asegurarse que la concesión no tenga un carácter privado (algunos incluso rechazan la posibilidad de una concesión) y que ésta debería ser realizada por los organismos públicos existentes o por los nuevos que se proponen en este informe.

IV. Administración del sistema público de educación escolar

IV.1 Una visión del sistema educacional nacional

En los años ochenta el régimen militar, en el marco de su profunda reforma del Estado, instaló un nuevo diseño institucional de la educación nacional que en sus aspectos medulares definió un cambio en la manera de asignar los recursos creándose una subvención por estudiante que asiste a la sala de clases. Adicionalmente traspasó los establecimientos públicos a los municipios limitando la regulación de la oferta educacional y el ejercicio de la profesión docente. Los gobiernos democráticamente elegidos a partir de 1990 mantuvieron formalmente este sistema y optaron por incrementar y mejorar los insumos educacionales, que en el año 1990 estaban extraordinariamente deprimidos producto de la fuerte caída de la subvención durante los años ochenta.

Luego de esta reforma, se produjo un aumento en la proporción de matrícula en establecimientos particulares subvencionados.

Tal como ha operado en Chile, este esquema institucional ha mostrado limitaciones, vacíos e inconsistencias. El Consejo, cabe recordarlo, no tiene una visión compartida respecto de cuáles son éstas. Los estudios recientes, que trabajan con datos a nivel de alumnos, muestran una ventaja positiva, aunque no muy grande, de las escuelas privadas sobre las municipales, después de controlar por sesgo de selección. Por su parte, la competencia también ha tenido un pequeño impacto positivo sobre los resultados de la prueba SIMCE³², aunque esto parece haberse dado junto con efectos adversos sobre la integración social.³³ Por su parte, otros consejeros argumentan que los resultados no son concluyentes.

IV.1.1 Institucionalidad de la educación

Institucionalidad y eficiencia. Un parte del Consejo, considera que la institucionalidad es poco eficiente. Ello porque en teoría la creación de nuevas escuelas y liceos debiera, por una parte, asegurar la provisión de educación para zonas poblacionales insuficientemente atendidas y, por otra, generar ofertas de mejor calidad en aquellas zonas donde la calidad de las escuelas y liceos sea más baja. Sin embargo, en la práctica, el funcionamiento de nuestra institucionalidad no logra lo anterior. Primero, mientras en algunas zonas existe sobreoferta de escuelas y liceos, en otras, hay crónica escasez, lo que podría deberse a una falta de planificación, que impide enfrentar eficientemente los cambios que se producen en la distribución poblacional; a

³² McEwan (2001), Contreras (2001), Mizala y Romaguera (2001), Sapelli y Vial (2002, 2005), Anand et al (2006). Entre los estudios que muestran que la competencia tiene un efecto positivo sobre los aprendizajes están: Gallego (2002 y 2006), Contreras y Macías (2003), Auguste y Valenzuela (2003). Bellei (2006) argumenta que los resultados dependen de las variables de control que se utilizan en las ecuaciones estimadas.

³³ Hsieh y Urquiola (2006) muestran con datos de los años 80's a nivel de municipios que los alumnos de mayor nivel socioeconómico y mejor rendimiento se trasladaron de los establecimientos municipales a los particulares subvencionados.

problemas de financiamiento y capital que enfrentan los municipios; a fallas de coordinación del sistema, que imposibilitan una buena planificación de la inversión pública y privada en educación; a la inexistencia de salida de los establecimientos de baja calidad o, finalmente, a la existencia de una subvención pareja o igual para todos, que no alcanza para dar buena educación a estudiantes que provienen de familias de bajo nivel socioeconómico. Segundo, en las zonas donde se produce sobreoferta, se generan efectos financieros negativos para las otras escuelas y liceos que allí funcionan.

Otra parte del Consejo, en cambio, estima que el sistema educacional chileno no es particularmente ineficiente. En particular, no ven evidencia de que exista la escasez crónica a la que aluden los demás consejeros. Además es difícil sostener la idea de ineficiencia cuando la repetición y la deserción han disminuido drásticamente y las tasas de término de secundaria alcanzan niveles altos. La tasa de repetición cae entre 1990 y 2004 de 7,8% a 3,9% en enseñanza básica y de 12,3% a 7,8% en enseñanza media. En el mismo período, la tasa de deserción disminuye de 2,5% a 1,4% en básica y de 15% a 7,3% en media. La tasa bruta de matrícula³⁴ de enseñanza media creció de 80% en 1990 a 93% en 2004 (en básica se mantiene con su cobertura completa).

Institucionalidad y Calidad. Para el Consejo la institucionalidad actual tampoco garantiza la calidad educacional en términos de aprendizajes básicos. El sistema escolar chileno tiene mecanismos frágiles para asegurar la provisión de una educación de calidad.

Un grupo de consejeros estima que el diseño pone en la elección de los padres, el mayor peso de la responsabilidad de orientar y “presionar” al sistema por un servicio de calidad. Las razones por las cuales las familias eligen las escuelas y liceos, son múltiples (orientación valórica, resultados de aprendizaje, cercanía, infraestructura, equipamiento, entre otros) y su concepto de calidad no se reduce sólo a los aprendizajes, tal como lo demuestran distintas encuestas de opinión. Además, se debe reconocer que, aunque se ha avanzado en la entrega de información a los apoderados, ésta aún no tiene la claridad y accesibilidad suficientes para guiar adecuadamente sus decisiones.

Además, señalan que las exigencias existentes para convertirse en proveedor educacional, y tener acceso a la subvención del Estado y a otros recursos públicos para educación, parecen ser bajas y no garantizar niveles mínimos de capacidad de gestión institucional y educativa, de calidad de la propuesta educacional y de resultados efectivamente alcanzados. Lo mismo ocurre con los requisitos para abrir un nuevo establecimiento, los que se relacionan sólo vagamente con la calidad educacional. El Estado no cuenta con herramientas para exigir mayor calidad a las instituciones educacionales o a sus proveedores, que no sea publicar los resultados del SIMCE en la prensa o verificar los requisitos antes referidos.

³⁴ Matrícula total de alumnos en media, en relación a la población total del grupo de edad para el nivel de educación correspondiente (14-17 años).

Finalmente, continúa este grupo de consejeros, en ciertas zonas –generalmente, aisladas- donde no hay opciones para elegir, los apoderados deben conformarse con la oferta existente. Ante la situación actual de inexistencia de estándares de calidad y de subvención igual para todos, no hay mecanismos eficientes y efectivos para presionar por un mejoramiento de la educación en dichas zonas. Un indicador de este análisis sobre las limitaciones para promover la eficiencia y la calidad de nuestro sistema es que las evaluaciones de rendimiento escolar indican que los bajos resultados han permanecido relativamente constantes durante la última década y que las diferencias en resultados de aprendizaje que se observan según el tipo de dependencia de los establecimientos -municipal o particular subvencionada-disminuyen, como se señalaba anteriormente, hasta hacerse poco relevantes en términos generales, una vez que se toman en cuenta las diferencias socioeconómicas de los alumnos que a ellos asisten, indicando que los problemas de calidad son generalizados en el sistema escolar chileno. Este hecho sería especialmente notable porque en los últimos 10 años ha habido un incremento significativo en el número de establecimientos particulares subvencionados en el país que, como se ha visto, no ha ido acompañado de avances en la calidad de la educación nacional, lo cual puede deberse a que los colegios de baja calidad no han salido del sistema, que no han reaccionado a la competencia mejorando su servicio, o que la nueva oferta no ha sido de mejor calidad que la previamente existente.

Sobre institucionalidad y calidad, otra parte del Consejo tiene una posición diferente. Está conciente que al introducirse estas reformas en los años ochenta, se confió en que las fuerzas de la competencia por sí solas lograrían mejorar la calidad de la educación. La idea fuerza detrás de la reforma implementada en esos años era que la subvención por alumno, la competencia de proveedores privados y la libre entrada y salida de colegios producirían un sistema escolar eficiente. Por tanto, no se enfrentaron en forma prioritaria las fallas de mercado y la falta de regulación del sistema y no se puso atención a que una institucionalidad de esta naturaleza podía promover una mayor segmentación social. Los problemas que deben ser resueltos en un esquema institucional como este son los siguientes: a) como la calidad educacional no es observable, un sistema de subsidio a la demanda requiere desarrollar un sistema de medición de esta calidad cuyos resultados sean informados a las familias³⁵; b) una forma de mejorar los resultados promedio de los establecimientos es seleccionar estudiantes con mejor rendimiento (esto se conoce como competencia S), lo que puede incentivar la selección y la expulsión, que actualmente están permitidas³⁶; c)

³⁵ Esta función ha sido desempeñada por las pruebas SIMCE, que recién comenzaron a difundirse a partir de 1995, y que han venido perfeccionándose gradualmente desde su instauración para mejorar su efectividad y responder mejor a los objetivos de política, pero aún falta mucho por hacer en el tema de informar a los padres y a la ciudadanía en general.

³⁶ Parry (1996) reportó que el 15% de las escuelas municipales y el 63% de las escuelas privadas subsidiadas en Santiago (donde la elección puede estar más difundida) aplicaron algún tipo de selección. Gauri (1998) reportó que el 18% de las escuelas municipales, el 37% de las privadas subsidiadas y el 82% de las escuelas privadas seleccionaron sus estudiantes. Elacqua y Fabrega (2004) reportaron que el 24% de las escuelas municipales y el 60% de las privadas seleccionaron a sus estudiantes. Con todo, una reciente encuesta del Centro de Estudios Públicos revela que un 94 por ciento de los padres afirma que sus hijos están asistiendo al establecimiento de su preferencia lo que indica que este no sería un problema muy extendido.

por otra parte, también se ha puesto en duda la racionalidad en la elección de los padres. Si los padres no escogen según la calidad se cuestiona la posibilidad de utilizar la demanda para mejorar calidad. En ese caso un subsidio a la demanda no promoverá una mayor calidad, aunque sí promoverá otros resultados de valor para los padres; d) la competencia no existe en zonas rurales; e) el proceso de deterioro de una escuela que funciona mal toma tiempo y perjudica a todos los estudiantes de ese establecimiento, tanto a los que se van antes, porque deben atravesar por el proceso de perder su grupo original de referencia y formar nuevos amigos, como para los que se quedan más tiempo, que sufren la mala calidad de la enseñanza impartida.

Sin embargo, esta parte del Consejo, señala que, más allá de los resultados promedio, los datos disponibles permiten destacar dos elementos: (i) si bien el puntaje promedio del SIMCE puede estar estancado, ello no significa que todos los colegios del sistema escolar estén en la misma situación; (ii) cuando la cobertura del sistema educacional está creciendo, las comparaciones de datos promedios pueden ser erróneas.³⁷ En este sentido estos consejeros creen que el crecimiento en el número de establecimientos particulares subvencionados en un contexto en el que no han subido los resultados en el SIMCE no puede interpretarse como una indicación de limitación de nuestro sistema educacional para promover la eficiencia y la calidad de la educación. Esta parte del Consejo valora que puedan incorporarse nuevos establecimientos al proceso educacional y que ello puede potenciar la calidad de la educación si se suplen las falencias institucionales que se observan.

Estas, estiman estos consejeros, pueden abordarse dentro del actual esquema institucional y suponen cambios en el diseño de la subvención por estudiante, la creación de un régimen de aseguramiento de la calidad y el desarrollo de políticas que incentiven o promuevan la integración, entre otros factores. Las ventajas de un sistema de subsidios a la demanda que se ha expresado más arriba unida a un conjunto de políticas correctivas como las que recién se han señalado representan para estos consejeros un marco institucional que tiene un potencial enorme para mejorar la calidad de la educación en nuestro país.

Institucionalidad y equidad. Un grupo de consejeros, estima que la institucionalidad actual no promueve la equidad educacional y ha conducido a que la calidad y las oportunidades educativas se distribuyan de acuerdo a las condiciones sociales, culturales y económicas de las familias de los niños. La matrícula escolar está segmentada según el nivel de ingresos de las familias³⁸, lo que se expresa en la creciente diferenciación socioeconómica entre escuelas y liceos municipales, particulares subvencionados y particulares pagados. La creación del régimen de financiamiento compartido ha contribuido a segmentar aun más la educación, incluso

³⁷ Ambos elementos fueron graficados con los datos de la prueba SIMCE de 2º Medio del año 2003 por Mizala y Romaguera (2005). En particular, si se excluye del cálculo de puntajes al 10% de los colegios de más bajo rendimiento en las pruebas SIMCE del año 2001 y 2003 encuentran que los puntajes aumentan entre ambas pruebas, tanto en lenguaje como en matemáticas. Lo mismo ocurre si se intenta corregir por el aumento en cobertura.

³⁸ En la sociedad chilena los procesos de selección de los colegios también están determinados por la segregación geográfica asociada a desigualdades socioeconómicas.

al interior del sector de escuelas particulares subvencionadas. Además, el que la subvención sea igual para todos los estudiantes, independientemente de su nivel socioeconómico, no ha ayudado a atenuar la segmentación.

Otro grupo de consejeros no comparte que se pueda imputar a la institucionalidad actual una incapacidad para promover equidad. Cree que la inequidad, puede ocurrir bajo diversos esquemas institucionales y que la clave no está en el esquema propiamente tal, sino que en el diseño de otros aspectos del sistema educacional. En particular, el diseño del financiamiento es central. El sistema de financiamiento a través de una subvención pareja por alumno, como el que está actualmente vigente, genera incentivos a excluir estudiantes de menor nivel socioeconómico por parte de los establecimientos educacionales. Al contrario, si la subvención dependiera de las características de los alumnos, mayores recursos por alumno mitigarían estos incentivos a la exclusión. Esta política, que es independiente de la manera en que se asignan los recursos, es indispensable para lograr igualdad de oportunidades educativas.

Este grupo de consejeros estima que es bueno recordar que los antecedentes disponibles muestran que, a pesar de que existe segmentación en el sistema educacional, también hay espacios de integración social. Es así como niños pertenecientes a los deciles más pobres de la población asisten a establecimientos educacionales, que en promedio, atienden a estudiantes de nivel socioeconómico medio.³⁹

Por último, estos consejeros juzgan que la introducción del financiamiento compartido no ha traído consigo una mayor segmentación. El riesgo evidentemente existe, pero está atenuado por el hecho que la decisión de aplicar este financiamiento es dependiente del lugar en el que se encuentre el establecimiento. Eso explica que no haya significado un aumento en la segmentación. En el mismo sentido estos consejeros creen que se exagera la argumentación de que ha habido una excesiva selectividad académica en el país. De hecho, en términos comparativos, como muestra el informe PISA⁴⁰, Chile no es un país especialmente selectivo en esta dimensión.

IV.1.2 La situación de la educación municipal

El Consejo concuerda que el desempeño del actual sistema de administración municipal de la educación es negativo. Hay acuerdo en un conjunto de condiciones que explican las falencias del sistema municipal, un financiamiento insuficiente para las obligaciones que poseen, disolución de responsabilidades entre el Ministerio y los municipios, escasa transferencia de competencias a las escuelas, relación desigual entre el sector municipal y el particular subvencionado. Algunos consejeros señalan que también influye el tamaño y sus capacidades de gestión entre ellos.

³⁹ González et al (2004)

⁴⁰ Informe PISA (2003), Figura 7.15.

Características de los municipios que afectan decisivamente sus capacidades de gestión municipal.

Una de las características de las comunas chilenas es su baja población -cerca del 80% de las comunas del país tienen una población inferior a los 50.000 habitantes. Por otra parte, la tasa de ruralidad está inversamente asociada al tamaño poblacional de la comuna. Adicionalmente, los municipios se caracterizan por:

- La inexistencia de diferencias en las funciones que deben realizar a pesar de su gran heterogeneidad en capacidad técnica y financiera⁴¹.
- La imposibilidad de conformar asociaciones municipales con personalidad jurídica propia para administrar tareas comunes⁴², así como corporaciones público-privadas para coordinar esfuerzos orientados a objetivos comunes.
- Una alta heterogeneidad en la calidad de la gestión de los servicios administrados por los municipios, en que los buenos resultados de gestión están asociados al liderazgo de sus principales autoridades.
- La mayor parte de los municipios tienen una alta dependencia financiera de recursos externos -entre los que sobresalen el Fondo Común Municipal y los recursos para inversiones del Fondo Nacional de Desarrollo Regional- y no cuentan con posibilidades de endeudamiento a largo plazo, con excepción de operaciones de *leasing* y *lease-back*.
- Las políticas de recursos humanos están altamente restringidas en términos legales; por ejemplo, los municipios no pueden modificar la composición de sus plantas ni definir políticas salariales. Sobre este punto específico un grupo de consejeros estima que no es efectivo que las políticas de recursos humanos estén altamente restringidas en términos legales.
- Las responsabilidades administrativas en la educación a cargo de las municipalidades, están separadas de las responsabilidades técnico-pedagógicas, principalmente concentradas en el Ministerio de Educación. Asimismo, varias de las funciones relativas a recursos humanos, recursos financieros, gestión pedagógica y administrativa, están altamente condicionadas por decisiones centralizadas en el Mineduc y sus entidades desconcentradas.
- Los municipios responden a un ciclo político (elección de alcaldes, y el nombramiento de personal y equipos al interior del municipio).

Desiguales capacidades de gestión en la educación municipal. Las capacidades financieras y técnicas de los municipios están estrechamente vinculadas tanto a las

⁴¹ La LOC de Municipalidades no hace diferencias entre las responsabilidades de los municipios, a pesar de su gran heterogeneidad en capacidad técnica y financiera.

⁴² La imposibilidad actual de que las Asociaciones Municipales cuenten con personalidad jurídica propia - como en la mayor parte de los países de la OCDE- reduce considerablemente las posibilidades de que los Municipios gestionen algunas de sus funciones especializadas en forma conjunta.

características estructurales de las comunas que administran (urbanidad, tamaño y capacidades económicas locales), como a la gestión del gobierno local, lo que afecta la calidad de la educación municipal. Con todo, se puede indicar que las condiciones estructurales de comunas y municipios condicionan los resultados educacionales, pero no los determinan.

Sobre estos planteamientos una parte del Consejo estima que corresponden algunas precisiones. Los tamaños de los municipios chilenos no son muy distintos de los que se observan en otros países donde la gestión educacional también está en manos de los gobiernos locales. Dos buenos ejemplos son Finlandia y Holanda. Tampoco existe en Chile una correlación evidente entre desempeño y tamaño del municipio como sugieren los planteamientos anteriores. Muchos de los problemas que se mencionan tienen que ver con una inefectiva descentralización. El estatuto docente, por ejemplo, impone serios obstáculos a la gestión educacional de los municipios. La negociación centralizada de las condiciones sin participación de los municipios impide que la gestión local se pueda desplegar con las características deseadas.

El Consejo estima, además, que la dicotomía entre el Ministerio de Educación, encargado de asuntos técnico-pedagógicos, y los municipios, encargados de la gestión administrativa, es lesiva para una buena gestión educacional en los gobiernos locales. A nivel de los establecimientos educacionales, esto implica una doble dependencia: del Ministerio, en materias pedagógicas, y del sostenedor, en materias administrativas. Lo cual conlleva una división de la gestión en dos ejes que necesariamente deben ir juntos. Asimismo, esta dicotomía implica escasa responsabilidad municipal por los aprendizajes y una mirada ministerial distante a los problemas de gestión de los municipios.

Además, estima que esto genera falta de *accountability*⁴³ ya que nadie se siente responsable por los resultados educativos y los padres y apoderados no pueden identificar a los responsables de la calidad educacional. En este sentido es necesario aclarar la responsabilidad por los resultados. El público responsabiliza al Ministerio de Educación por la baja calidad educacional mientras que los sostenedores, especialmente los alcaldes que supuestamente se responsabilizan de las políticas educacionales locales, no son vistos como responsables de nada. La burocracia del Ministerio es responsable de esta situación, pues actúa como si estuviese a cargo de las escuelas municipales, ignora a los sostenedores en sus iniciativas y retiene una incómoda responsabilidad técnico-pedagógica con respecto a las escuelas municipales. Es imposible que los mecanismos de responsabilización que provee el sistema de subsidio a la demanda tengan un impacto sobre el sector municipal si el alcalde no tiene que dar cuenta de los resultados de las escuelas y liceos.

La mayoría de estos graves problemas son causados por arreglos institucionales mal diseñados y no por el hecho que la educación esté en manos de los municipios. Estos arreglos han dificultado la gestión educativa de los establecimientos educacionales

⁴³ Se entiende por *accountability* (rendición de cuentas) aquellos mecanismos y prácticas que permiten a los beneficiarios lograr la cantidad y calidad necesaria de un servicio público (educación en este caso).

municipales y requieren urgente corrección. También caben en esta dimensión las dificultades legales que existen para que se materialicen asociaciones de municipios para gestionar sus distintos establecimientos educacionales.

Grado de transferencia de competencias a las escuelas. El proceso de descentralización de la educación hacia los municipios, no ha ido acompañado de un mayor grado de transferencia de competencias hacia los establecimientos y de responsabilidad de su desempeño frente a los padres y apoderados. A pesar de haber existido algunas iniciativas (como la delegación de facultades a los directores), en general, la mayor parte de las decisiones locales de gestión educacional aún residen en los municipios, lo cual disminuye el grado en que las escuelas pueden hacerse responsables por sus resultados frente a los padres y apoderados.

Relación desigual entre el sector municipal y el sector particular subvencionado. Los establecimientos particulares subvencionados aplican, en mayor medida, mecanismos de selección económica, social, académica y conductual de sus estudiantes, tanto en la admisión como en la retención, lo que genera distintos costos en la provisión de educación entre ambos sectores. Esta diferencia se debe, en último término, a que la educación municipal debe garantizar el derecho de todos a la educación gratuita en Chile.

Por otra parte, hay una diferencia en la regulación sobre el personal docente: el sector municipal está altamente regulado y reconoce una serie de derechos y beneficios a los profesores que trabajan en éste, mientras que para los docentes de establecimientos particulares subvencionados sólo se aplican, en la práctica, unas pocas normas de esta regulación laboral y es el Código del Trabajo el que actúa como principal instrumento regulador. Esta asimetría en las regulaciones laborales genera importantes diferencias, entre las cuales sobresale el mayor costo de las plantas docentes para el sector municipal.

Una parte del Consejo también cree indispensable hacer una precisión sobre estos planteamientos. El emplazamiento territorial de establecimientos municipales y particulares subvencionados es distinto y ello explica, en parte, las diferencias en la composición socioeconómica de sus estudiantes. Con todo, como se ha señalado anteriormente, una subvención pareja como la actual que no reconoce los mayores costos de educar a los niños y jóvenes más vulnerables produce exclusión.

Dificultad en la situación financiera de la educación municipal. Un grupo de consejero estima que esta es una dificultad estructural, ya que los principales ingresos de los establecimientos municipales son de carácter variable, pues provienen de las subvenciones pagadas por la asistencia efectiva promedio de los estudiantes. Por otra parte, los principales costos de los servicios de educación municipal están asociados al personal docente y son regulados externamente, lo que da a este gasto un carácter de cuasi-fijo, que, además, es potencialmente creciente en el tiempo. Otro grupo de consejeros estima que esta dificultad no es estructural, sino que responde a una regulación particular que eventualmente podría ser modificada.

IV.2. Propuestas para el diseño del sistema educacional de carácter estatal

El Consejo estudió alternativas de organización de la educación de carácter estatal, porque está conciente que, para mejorar el desempeño general del sistema educacional, la institucionalidad del sistema de propiedad estatal es fundamental y es adecuado revisarla. Para que ésta rinda frutos se requieren, además, que los demás arreglos institucionales sean compatibles con la institucionalidad del sistema de propiedad estatal elegido. Se consensuaron criterios generales que deben ser considerados para esta revisión y se discutieron diversas alternativas para llevarla a la práctica. El Consejo estima que para perfeccionar el sistema educacional se requiere un diseño institucional que incorpore con más énfasis la cooperación en la consecución de buena calidad para la educación de propiedad estatal.

En este sentido, el Consejo ha estimado que, para estos fines, puede explorarse una modificación de la institucionalidad del sistema público. Esta debería cumplir una serie de criterios que son aplicables, tanto para orientar un nuevo diseño institucional en el cual las escuelas y liceos dejen de depender de los municipios, como para delinear un ajuste a la institucionalidad actual, que manteniendo las escuelas y liceos vinculados con los municipios, se ampare en un nuevo esquema organizacional.

Un grupo de consejeros estima que los establecimientos educacionales del Estado deben seguir vinculados a los municipios. En este caso las entidades administradoras dependerán en última instancia del alcalde o de los alcaldes (cuando sean el resultado de una asociación) y tendrán un carácter autónomo. Los demás consejeros consideran a las entidades administradoras de educación pública como entes autónomos y descentralizados, a lo menos regionalmente, de un Sistema Nacional de Educación⁴⁴, cuyo responsable principal y último, en cuanto a la calidad de la educación y a la igualdad de oportunidades, es el Estado.

IV.2.1 Criterios a satisfacer por las entidades administradoras de educación pública

Estos criterios buscan especificar un conjunto de características que debe poseer el órgano público encargado de la administración de las escuelas y liceos de propiedad del Estado -los actuales establecimientos educacionales municipales. Por simplicidad se llamará a este órgano "Entidad Administradora de Educación Pública".

- Estas entidades tendrán como única función la gestión de establecimientos educacionales de propiedad del Estado y serán las responsables del desempeño de todos los establecimientos a su cargo. Esta exigencia se debe a la

⁴⁴ Este sistema incluye a estas entidades administradoras y también, de una parte, al Ministerio de Educación, la futura Superintendencia, etc., y de otra, a los establecimientos educacionales.

especificidad de la tarea educacional y a la necesidad de profesionalizar la administración de estas escuelas y liceos.

- Ellas se harán cargo de administrar los establecimientos de propiedad del Estado en una determinada unidad geográfica. Esta unidad territorial será determinada en consideración a las características sociales, culturales, económicas y geográficas de las diversas zonas del país. A la vez, tal delimitación territorial deberá tener en cuenta la densidad de cada población de educandos, de manera que la entidad tenga una magnitud de operaciones adecuada al proceso educativo, que le permita economías de escala y contar con equipos profesionales potentes. En síntesis, se propone que la división geográfica administrativa que hoy existe en el país, no imponga a la administración educacional un tamaño inadecuado para el pleno desarrollo de sus fines.

Con esto no se pretende obviar el diseño administrativo del país; de hecho, se propone que la unidad mínima sea la comuna. Sin embargo, se cree que tal división administrativa –la actual-, no debe frenar la posibilidad de unidades territoriales más amplias que la comuna, cuando la eficiencia de la gestión educacional así lo requiera.

- Las Entidades Administradoras de la Educación Pública integrarán las funciones de gestión administrativo-financiera con las de gestión técnico-pedagógica, de manera de resolver los problemas de incoherencia expuestos en el diagnóstico y asegurar una gestión más eficiente. Concentrar estas funciones, hoy divididas entre el Ministerio de Educación y el municipio, resulta ser uno de los aspectos fundamentales del nuevo orden institucional, para superar la disolución de responsabilidad por el desempeño de los establecimientos de propiedad del Estado que presenta el actual diseño.

Así, se espera que las Entidades Administradoras de Educación Pública posean altos grados de autonomía y descentralización, acompañadas de atribuciones y capacidades que les permitan decidir en materias relevantes para la buena gestión educativa y para dar un adecuado apoyo a los establecimientos a su cargo.

- Resulta indispensable que este reordenamiento institucional vaya acompañado de un financiamiento suficiente para asegurar un adecuado funcionamiento de los establecimientos educacionales. En particular debe asegurarse que el financiamiento sea mayor para los niños y niñas más vulnerables y conseguir resultados a lo largo del país que estén acordes con los estándares de calidad⁴⁵.
- Las Entidades Administradoras de Educación Pública deberán conjugar el más alto nivel técnico para efectos de la gestión y administración pedagógica, con la

⁴⁵ El tratamiento del tema de financiamiento está contenido en el capítulo V.

participación de la comunidad en el control de su gestión y en la definición de ciertos aspectos del proyecto educativo territorial.

Contarán con un equipo ejecutivo que tendrá como funciones la administración de la entidad administradora, y el soporte técnico-pedagógico de las escuelas y liceos de propiedad estatal. Se propone que los directivos sean seleccionados a través del Sistema de Alta Dirección Pública, de acuerdo al perfil del cargo. Por su parte, el personal de este equipo deberá ser del más alto nivel profesional y reclutado a través de concursos públicos. Su permanencia en los cargos será eventualmente ajena a los ciclos electorales y estará impedido de realizar cualquier actividad política dentro de la administración, así como de usar su autoridad o cargo con fines ajenos a sus funciones, según la normativa vigente.

- La supervisión y control que ejercerán las Entidades Administradoras de Educación Pública sobre sus establecimientos, tendrá como principal objetivo fortalecer las capacidades y la autonomía pedagógica de las escuelas y liceos a su cargo. Es decir, la condición de la escuela como "unidad básica" del sistema de educación, que se basa en su capacidad de definir –en los marcos que indique el Ministerio de Educación- y ejecutar su proyecto educativo, ha de verse fortalecida por el apoyo en gestión de su entidad administradora.

Las escuelas y los liceos deberán contar con personal suficiente y calificado y han de tener garantizados niveles de autonomía y atribuciones, que les permitan responsabilizarse por sus resultados, alcanzando los estándares de calidad exigidos, y ejecutar su proyecto pedagógico. Para ello, deberán tener la posibilidad de diseñar estrategias de superación que les permitan corregir su déficit con respecto a esos estándares. Además, deberán tener la posibilidad de ponerse metas propias, las que necesariamente han de basarse en los estándares mínimos exigidos en el nivel nacional.

El diseño del sistema deberá promover aquellos elementos claves que están presentes en las escuelas y liceos eficaces: cultura escolar focalizada en los procesos educacionales y de enseñanza y en los aprendizajes; buenos líderes institucionales y pedagógicos, que integren y construyan alianzas con los profesores, padres y apoderados y establezcan un trabajo coordinado con las entidades de las cuales depende la institución educacional. Los establecimientos deberán definir un proyecto educativo explícito y compartido por todos, con objetivos que se traduzcan en metas concretas y realistas y en prioridades claras, y con mecanismos de evaluación orientados a mejorar el desempeño docente, la enseñanza y los aprendizajes. Para que ello ocurra los establecimientos deben percibir que es su deber alcanzar los más altos estándares de desempeño que les sea posible con los recursos que el Estado les asigna.

En este sentido, se debe reforzar la capacidad técnica y la autonomía de los equipos de gestión de los establecimientos, particularmente el liderazgo del

director. Asimismo, el Consejo de Profesores debe ser fortalecido en el desarrollo de los aspectos pedagógicos de las escuelas y liceos⁴⁶.

- Con respecto a la asignación de atribuciones entre las escuelas o liceos y las Entidades Administradoras de Educación Pública que los administran, se plantea lo siguiente:

- Gestión financiera: La gestión administrativa y financiera estará a cargo de las entidades administradoras, que deberán contar con centros de costos por establecimiento. A su vez, las escuelas y liceos participarán en la configuración de su presupuesto, administrarán directamente recursos vinculados a su proyecto y deberán rendir cuenta sobre la ejecución de éste.

- Gestión técnico-pedagógica: Las Entidades Administradoras de Educación Pública deberán contextualizar los estándares establecidos por el Ministerio de Educación a los establecimientos que administren. A la vez, supervisarán y apoyarán técnica y pedagógicamente a los establecimientos. Por otro lado, la escuela tendrá que proponer su proyecto educativo -incluyendo en él metas y estrategias remediales- y ejecutarlo, dando cuenta pública sobre los resultados a los padres y apoderados. Estos proyectos deberán contar con la aprobación de la entidad administradora respectiva y estar en coherencia con las políticas públicas y estándares de calidad educacional definidos por el Ministerio de Educación.

- Gestión de recursos humanos: Se propone que la Entidad Administradora de Educación Pública seleccione al personal y se encargue de su contratación, asegurando la participación activa de la escuela en tal proceso, en términos de identificar las necesidades de recursos humanos para el cumplimiento de su proyecto educativo, el perfil de los docentes y los requerimientos de perfeccionamiento y capacitación acordes a las metas de mejoramiento de calidad de los aprendizajes, políticas de incentivo a nivel territorial, criterios de evaluación, procesos de desvinculación y selección de dotaciones docentes y no docentes. Para una parte del Consejo la contratación y selección de los docentes y los asistentes de educación deben estar en manos de los directores de los establecimientos en coordinación con el proveedor.

- La entidad deberá contar con las capacidades y atribuciones para realizar una gestión de recursos humanos, especialmente docentes, orientada a proveer una educación de calidad⁴⁷. Esto implica, por ejemplo, definir y gestionar el sistema de desarrollo profesional docente, lo que incluye mecanismos adecuados de selección, capacitación, apoyo, supervisión,

⁴⁶ Otro tema relevante es el Consejo Escolar que se trata en el capítulo VIII.

⁴⁷ Este punto se relaciona con el Estatuto Docente, tema que será tratado en el Capítulo VII.

promoción y desvinculación, entre otros, incorporando en esto a las unidades educacionales y a los actores del sistema.

- Las Entidades Administradoras de Educación Pública tendrán la facultad de suscribir convenios o acuerdos con entes públicos y privados, para el cumplimiento de sus funciones. Existe en el Consejo una posición que sostiene que debieran tener la posibilidad y capacidad de hacer contratos de administración de algunas de sus escuelas y liceos –temporales, revocables, evaluables-, con organismos externos especializados (por ejemplo, universidades y fundaciones educacionales sin fines de lucro), sobre la base de reglas que resguarden los valores y la misión de las escuelas públicas. Otros consejeros rechazan esta posibilidad.
- Además del control que la comunidad ejercerá sobre el desempeño de gestión del equipo técnico y ejecutivo de la entidad -el cual deberá ser facilitado con la entrega de toda la información pertinente, a saber, balances, planes de desarrollo, evaluaciones nacionales, etc.- existirá un estricto control a través del sistema de aseguramiento de la calidad en lo que respecta al desempeño educacional.

IV.2.2. Dependencia de las escuelas de propiedad del Estado

El Consejo concuerda en la necesidad de generar entidades administrativas como las descritas, para administrar la educación de propiedad del Estado. Se piensa que ello permitirá avanzar hacia un fortalecimiento de la educación pública, asegurando la igualdad de oportunidades para los niños y niñas del país y manteniendo la descentralización del sistema educacional.

A pesar del importante acuerdo que existe en el Consejo respecto a los criterios generales que debe cumplir la institucionalidad del sistema de educación pública, no hay una visión compartida sobre la forma de constituir estas administradoras, ni sobre su futura dependencia. Frente a ello, el Consejo propone principalmente cuatro opciones: la primera es crear estas nuevas Entidades Administradoras de Educación Pública a partir de las municipalidades; una segunda opción es que se creen a partir de los gobiernos regionales; una tercera, es que sea el Ministerio de Educación el que actúe de fundador de estas nuevas entidades administradoras, definiendo servicios dependientes para estos fines; y la cuarta consiste en la creación de un Servicio Nacional de Educación Pública dependiente del Ministerio de Educación.

Propuesta 1: Municipios y asociaciones de municipios

Los consejeros que sustentan esta opción creen que la nueva entidad propuesta podría coincidir con el territorio de una comuna o cubrir varias comunas. Quienes constituirían estas administradoras serían, en este caso, municipios individualmente y asociaciones de municipios las que serían corporaciones de derecho público. Para esto se requiere

modificar algunos aspectos legales que actualmente entraban en la práctica la constitución de estas asociaciones, como se vio en el diagnóstico. Para algunos consejeros la asociación se debe constituir a partir de la iniciativa de los alcaldes, mientras que para otros debe ser objeto de ley, para darle permanencia en el tiempo. Quienes sostienen esta propuesta hacen ver que si bien la municipalización no ha tenido todos los beneficios que se esperaba de ella, esto puede deberse a las restricciones que ha debido enfrentar y que se han descrito en secciones precedentes. A continuación se exponen las ventajas y desventajas de esta opción.

Ventajas:

- Los municipios por ser las entidades estatales más cercanas a la ciudadanía pueden realizar con ventaja acciones que redunden en un mejoramiento de la calidad de las escuelas y liceos y también pueden facilitar la participación de la comunidad en la educación.
- La elección democrática de las autoridades municipales las somete al escrutinio público y facilita el control ciudadano de la educación.
- Hay una experiencia adquirida por los municipios en este campo, tanto individualmente como a través de instancias como la Asociación de Municipalidades.
- La realización de la transformación organizacional propuesta se facilita mucho, ya que los municipios son hoy los dueños de los establecimientos públicos y los empleadores de los docentes.
- La organización municipal del sistema educacional representa un importante paso en pos de la descentralización del país, entregando más poder a los gobiernos locales y logrando incorporar recursos municipales para incrementar la calidad de los servicios educacionales. Esto es coherente con una tendencia mundial hacia procesos de profundización de la descentralización en la gestión de la educación pública.
- La organización municipal es la que permite enfrentar de mejor manera las particularidades que existen a lo largo del país.
- La capacidad de los municipios de articular políticas sociales que permitan apoyar el mejoramiento de los aprendizajes, y fortalecer alianzas con entidades locales que contribuyan al mejoramiento de la educación. Esto daría mayor eficiencia en la toma de decisiones, ya que están más cerca de las escuelas y la resolución de problemas podría ser más expedita.

Desventajas:

- Hay en el momento actual instalada una negativa percepción sobre la educación municipal. Así, por ejemplo, una encuesta reciente del CEP muestra que entre 2003 y 2006 aumentó de un 59 a un 69 por ciento la proporción de la población que prefería la educación particular subvencionada por sobre la municipal. No es evidente que la propuesta de mantener los establecimientos de carácter estatal vinculados al municipio pueda cambiar esta percepción negativa.
- En la medida en que la educación pública ha sido administrada por los municipios, es posible que la nueva institucionalidad no logre establecer prácticas mejoradas respecto de la cultura organizacional de la administración anterior de la educación.
- Esta opción supone que se realicen las transformaciones legales requeridas para tener buenos resultados. La posibilidad de que ello ocurra no es demasiado elevada y, por tanto, tiene menor capacidad que una institución más grande para hacer ver sus puntos de vista, quedando expuesta a que su gestión sea evaluada como deficitaria, sin reconocerse que no ha contado con los requerimientos básicos.
- Puede producirse descoordinación entre los distintos municipios involucrados en las asociaciones de municipios.

Propuesta 2: Gobierno regional

Una segunda opción es la creación de corporaciones derecho público autónomas. Serán creadas por los Gobiernos Regionales, en coordinación con el Ministerio de Educación, y mantendrán vinculación, por definir, con ambos.

Estas corporaciones tendrán como escala máxima la región, y se crearán tantas en cada región como aconsejen las recomendaciones de escala, sociales culturales, etc., señaladas en los criterios y características presentes en la propuesta de rediseño institucional. Los consejeros que sostienen esta postura estiman que esta corporación podría asegurar grados significativos de control y participación ciudadana. Sin embargo, para otros consejeros esta posibilidad no es evidente. A continuación se presentan sus ventajas y desventajas.

Ventajas:

- Esta alternativa permitiría una mejor coordinación con el Ministerio de Educación. Al tener un carácter sistémico garantizaría de mejor forma el involucramiento prioritario del Estado en relación con las escuelas de su propiedad.

- Valora la descentralización educacional, al tratarse de corporaciones autónomas.
- Fortalece la identidad regional y vela por la pertinencia de la educación de acuerdo a las características económicas y culturales de cada región.
- Las corporaciones de derecho público permitirían constituir directorios con una fuerte presencia de la comunidad, lo que constituiría un buen mecanismo de control local.

Desventajas:

- Insuficiente reconocimiento del Gobierno Regional como entidad descentralizada y con independencia política, dado que el Intendente es nombrado por el Presidente de la República y los consejeros por los partidos políticos.
- El Gobierno Regional, especialmente en las regiones con alta población, tendría que coordinar el quehacer de varias entidades, lo cual generaría altos costos de coordinación y gestión eficiente.
- Algunos consejeros estiman que estas entidades podrían alejar los niveles de decisión de la comunidad y las familias.
- Los Gobiernos Regionales no cuentan con experiencia en la gestión de políticas educacionales.

Propuesta 3: Servicios educacionales regionales

Una tercera opción consiste en crear uno o más servicios descentralizados de educación en cada región, articulados a través de las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación y los Gobiernos Regionales. Cada servicio de educación considerará un territorio que abarca una o más comunas, agrupando un número aproximadamente equivalente de alumnos/as, docentes y establecimientos. Los servicios de educación obedecen a un criterio de armonizar la unidad nacional del sistema escolar y la diversidad, frente a los requerimientos específicos de un territorio. A continuación se presentan las ventajas y desventajas de esta opción.

Ventajas:

- Se podría revertir la mala imagen de la educación de propiedad del Estado, al aparecer el Ministerio de Educación como responsable directo.
- Una integración más fácil a las estrategias de desarrollo regional y mayor vinculación de la educación con las identidades culturales y productivas y con las entidades académicas de la Región. Esta propuesta en un futuro, se vería reforzada con la eventual democratización de los gobiernos regionales.

- Los servicios de educación facilitan una distribución y readecuación de recursos de acuerdo a las necesidades efectivas existentes, equilibrando diferencias entre territorios al interior de una región.
- Pueden existir uno o más servicios de educación en cada región, los que se articulan y participan de la política nacional y regional, a través de las Secretarías Regionales.
- La territorialización de la política educacional permite una estrecha articulación entre las políticas y prioridades comunales y regionales, tanto del sector educación, como de otras políticas sectoriales, respondiendo a las necesidades y demandas de cada territorio.
- Posibilita la implementación de economías de escala al facilitar un uso eficiente de recursos humanos, financieros y de infraestructura.

Desventajas:

- Esta alternativa implica un aumento en la centralización de la política educacional y reduce la posibilidad de la articulación territorial con otras políticas locales que administran los municipios, y es contraria a las actuales tendencias mundiales de descentralización.
- El Ministerio de Educación se transformaría en juez y parte, por lo cual los mecanismos de garantía se entorpecen.
- Se podría hacer más compleja la vinculación con las organizaciones de base a las que debería dar lugar el municipio, y con los planes de desarrollo que debería impulsar la Región.
- Se pueden reproducir las dificultades que tiene la administración centralizada al tratar de gestionar instituciones que están insertas en realidades que se desconocen desde el nivel central
- Aumentan los niveles de coordinación mencionados en la alternativa dos, lo que dificulta su implementación y eficacia.

Propuesta 4: Servicio nacional dependiente del Ministerio de Educación

Una cuarta propuesta consiste en la creación de un servicio nacional de educación pública, dependiente del Ministerio de Educación. Esto implica un equilibrio adecuado entre los aspectos centralizados y descentralizados de su gestión, así como la adecuada participación en la misma de las instancias de poder democrático en todos los niveles, especialmente los municipios y gobiernos regionales, y de sus usuarios y trabajadores. Se estima que ésta es la forma de organización más adecuada a los servicios del Estado en general, en un país de estructura política de tipo unitario, como es el caso chileno. Desde este punto de vista, parece razonable adecuar la estructura

de los servicios a la estructura del Estado, en lugar de mantener un esquema político nacional unitario y pretender estructurar los servicios como si se tratase de un gobierno de tipo federal. En términos generales, en cualquier tipo de organización, la centralización de algunas funciones no debilita, sino por el contrario, es condición indispensable, para la descentralización de otras, y a la inversa, la descentralización de la mayor parte de las funciones es condición indispensable para el adecuado funcionamiento de cualquier servicio centralizado. Expresado de otra manera, la centralización y descentralización son dos aspectos que necesariamente van unidos en la estructura y gestión de una organización determinada, y son imposibles de considerar por separado. Desde este punto de vista, no considerar los necesarios aspectos centralizados a nivel nacional del servicio de educación pública constituye, para esta alternativa, una forma unilateral de apreciar la institucionalidad.

V. Sistema de financiamiento de la educación

En este capítulo se presentan las propuestas del Consejo sobre financiamiento del sistema educacional que recibe recursos públicos. Para ello, se considera la necesaria coherencia del sistema de financiamiento con la regulación y la institucionalidad del sistema escolar,- incluyendo las condiciones que deberán cumplir los proveedores para operar establecimientos educativos y recibir recursos públicos, los estándares de calidad y los mecanismos que garanticen su cumplimiento.

El capítulo aborda el sistema de financiamiento de la educación de párvulos (prekinder y kinder), básica, media y educación especial⁴⁸. El capítulo está estructurado como sigue. La primera parte resume los acuerdos centrales y consideraciones generales; la segunda se refiere al financiamiento de los costos corrientes de la educación por parte del Estado; la tercera parte se refiere a la dependencia de los establecimientos con financiamiento del Estado; la cuarta, a recursos adicionales; la quinta parte se refiere a selección y financiamiento; y la sexta, trata de sanciones y reconocimientos.

V.1. Acuerdos generales sobre financiamiento de la educación chilena

1° Existe acuerdo en que es necesario modificar el sistema de financiamiento actual.

Por las razones expuestas en el Capítulo V.2, el Consejo ha llegado a la convicción de que el actual sistema de financiamiento de la educación pública debe ser modificado.

Existen diferentes opiniones acerca de la radicalidad de la transformación requerida y la forma que esos cambios debieran adoptar (cuestión que se detalla en las siguientes secciones de este Informe), sin embargo, el Consejo acordó un conjunto de criterios que debieran orientar dichos cambios. Los siguientes nueve puntos detallan ese acuerdo.

2° La existencia de proveedores públicos y privados de educación constituye una opción que Chile debe preservar y potenciar.

El país tiene una alta obligación para con sus niños, niñas y jóvenes: ofrecerles al menos doce años de escolaridad; asegurarles oportunidades de aprendizaje de calidad; y garantizarles un trato digno, respetuoso y no discriminatorio. Para cumplir estas obligaciones, Chile entrega recursos públicos a establecimientos de propiedad estatal y privada, lo cual es valorado por este Consejo.

Una consecuencia de este acuerdo es que al país no le es indiferente la suerte que corran cada uno de estos sectores, al contrario, es de interés nacional preservar y

⁴⁸ Se excluye educación superior y educación de adultos, que tienen una especificidad propia.

desarrollar altos estándares de calidad en ambos y proveerles de los recursos necesarios para lograrlo.

3° Introducir el principio de ecuanimidad o de igualdad de trato en la relación con los sostenedores educacionales.

Si se escoge un sistema de financiamiento homogéneo, las exigencias y el trato que el Estado les da a los proveedores y establecimientos también debe ser homogéneo. No obstante, si se escogen distintos sistemas de financiamiento, el trato y las exigencias serán distintos.

El Consejo quiere enfatizar que este principio de ecuanimidad no se cumple hoy. Algunos consejeros consideran que el Estado entrega la misma subvención a establecimientos educacionales privados y municipales, pero las exigencias son diferentes⁴⁹. Por otra parte, otros consejeros señalan que no existe un sistema de financiamiento homogéneo ya que también se entregan recursos por otras vías a los establecimientos municipales.

Una parte del Consejo considera que este principio debe entenderse en el sentido que tanto el sistema de educación pública como el sistema de educación particular subvencionado deben contar con la forma de financiamiento más apropiada para su respectivo desarrollo, ya que una forma de financiamiento que puede ser adecuada para uno de los sistemas, no necesariamente es adecuada para el otro.

4° Garantizar a todos los niños un financiamiento adecuado para obtener una educación de los niveles de calidad que el país demanda⁵⁰.

Este acuerdo tiene dos implicancias muy desafiantes para el país:

Primero, se deben estimar los costos reales de proveer (mediante una gestión eficiente) la educación de calidad que se espera, en diferentes contextos y para diferentes poblaciones escolares. El Consejo quiere aclarar que hoy no se cuenta con estimaciones de costos que tomen en cuenta los nuevos estándares de calidad, y que asuman todas las diferencias que deben considerarse para estos efectos (Ej. zonas geográficas-regionales, zonas de extrema pobreza, alumnos con diferentes características, distintos niveles escolares, pertenecer a pueblos indígenas, etc.)⁵¹. El Consejo quiere advertir que muchas escuelas tienen dificultad para alcanzar los 45 alumnos por sala de clase (criterio en que se basa la actual subvención), y por lo tanto

⁴⁹ Algunos consejeros ponen como ejemplo la exigencia del pago del Estatuto Docente por parte del sistema municipal, y la no exigencia legal de recibir a un niño excluido por otro establecimiento en el sistema subvencionado.

⁵⁰ Aunque prácticamente todos los miembros del Consejo estiman que el financiamiento actual es insuficiente, no se ha creído responsable hacer una sugerencia específica sobre "aumento de recursos" en ausencia de antecedentes empíricos más sólidos sobre tan delicado asunto.

⁵¹ Aunque la actual subvención escolar tiene valores diferentes según algunas de estas variables, ellos no se basan en un estudio actualizado de costos como el que aquí se está sugiriendo.

no cuentan con ingresos acordes a los costos. Ese es uno de los aspectos complejos pero que deben considerarse en el diseño del financiamiento escolar.

Segundo, el asociar el financiamiento a niveles de calidad educativa deseada, supone que el financiamiento debe aumentar en la medida que las exigencias de calidad también aumenten.

5° El sistema de financiamiento debe dar más recursos a los niños provenientes de familias con menos recursos.

Aunque deriva del acuerdo anterior, el Consejo ha querido destacarlo por una razón muy simple: el hallazgo más consistente de la investigación sobre educación en Chile y el mundo es que la desigualdad socioeconómica entre los niños es uno de los factores más importantes para explicar sus diferencias de logros escolares. Lamentablemente, el actual sistema de financiamiento no reconoce esta evidencia, situación que el Consejo considera insostenible. La equidad social debiera ser un criterio ordenador del sistema de financiamiento de la educación⁵².

En este contexto, el Consejo considera necesario que el sistema de financiamiento provea de recursos, en forma preferente, a los niños pertenecientes a los pueblos indígenas ya que éstos tienen características y derechos especiales que hacen necesaria, tal como lo demuestra la experiencia comparada, la discriminación positiva en materia educacional.

6° La cantidad de recursos entregada a las escuelas y liceos no debiera depender tan directamente de las variaciones en la asistencia a clases de los alumnos⁵³.

El Consejo recomienda estudiar fórmulas de financiamiento que den mayor estabilidad -al menos en el año- a las escuelas, como por ejemplo, considerar la matrícula efectiva como base del cálculo, o estimar "bandas" de asistencia media al interior de las cuales no haya variación de recursos.

El Consejo está consciente de las virtudes que tiene incentivar a que las escuelas se preocupen por la asistencia regular de los niños a clases, pero ha conocido también las limitaciones y efectos no deseados que el actual mecanismo de financiamiento tiene. El Consejo estima que los siguientes elementos debieran ser mecanismos suficientes para mantener la preocupación de las escuelas por la asistencia de los niños a clases: i) la consideración de los indicadores de asistencia a clases y retención escolar como parte de la evaluación de las escuelas, ii) la mayor preocupación por los resultados de

⁵² El Consejo estima que este criterio servirá para analizar y eventualmente revisar el actual sistema de financiamiento compartido, los aportes municipales y empresariales a la educación, y la propuesta de ley sobre Subvención Escolar Preferencial, actualmente en discusión en el Parlamento.

⁵³ Dado que la mayor parte de los gastos en las escuelas son prácticamente "fijos" durante un año escolar (ej. planta docente, salas de clases), el hecho que el financiamiento varíe según la asistencia genera una baja de financiamiento que en algunos casos llega a ser muy significativo. A modo ilustrativo, en el sector de escuelas privadas sin financiamiento público ("particulares pagadas") los padres no pagan colegiaturas "por día asistido", sino aranceles anuales.

aprendizaje de los alumnos (como la que este mismo Informe recomienda), y iii) el hecho de que el financiamiento siga ligado al menos a la matrícula.

7° Toda obligación contraída por el Estado que tenga implicancias financieras más allá de la voluntad del sostenedor debe ser debidamente financiada por el Estado⁵⁴.

Este criterio es aplicable tanto a proveedores públicos como privados, y es especialmente delicado cuando atenta contra el principio de ecuanimidad establecido en el punto 3°. Ejemplos de casos que no satisfacen este criterio, analizados por el Consejo, son la aplicación de la reciente ley para la renovación de los cargos directivos, leyes especiales de titularidad y de incentivo a retiro.

Por supuesto, el Consejo aspira a que todas las obligaciones financieras a las que se refiere este punto sean razonables y se orienten a mejorar la calidad y equidad de la educación, pero –independiente de la diversidad de opiniones que pueda haber sobre dichas regulaciones– el Consejo estima que cuando las haya y sean obligatorias para los sostenedores, ellas deben ser financiadas por él con nuevos recursos específicos.

8° Los establecimientos escolares y sus proveedores debieran tener niveles de autonomía en el uso de los recursos según la calidad de la educación que entregan a sus alumnos.

El Consejo cree deseable que las escuelas y proveedores tengan amplia autonomía en el uso de los recursos, pero estima que dicha autonomía debiera estar supeditada a la demostración de capacidades de gestión por parte de los agentes locales y a los resultados de un sistema estándar de evaluación de impacto que asegure el buen uso de los recursos. Así, el Consejo considera un buen principio que las escuelas y proveedores vayan “ganando autonomía” en la medida que van entregando una mejor educación y van obteniendo mejores resultados. Consecuentemente, en la medida que la calidad de la educación sea más baja, las escuelas debieran ser apoyadas y supervisadas más de cerca, para asegurar que los procesos de mejoramiento necesarios, efectivamente se pongan en marcha.

9° Exigir transparencia en el uso de los recursos.

Los recursos públicos asignados a educación debieran usarse con la máxima transparencia, lo cual obliga a generar mejores dispositivos para su supervisión que los actuales. Esto implica, primero, hacer obligatoria y dar más relevancia a la cuenta pública sobre el uso de recursos que los agentes locales deben dar a su comunidad. Segundo, garantizar que todos los recursos asignados a educación se inviertan

⁵⁴ Algunos consejeros estiman que no debe depender de la voluntad, sino que de la capacidad del Sostenedor.

efectivamente en la educación de los niños⁵⁵. Tercero, instaurar un sistema de fiscalización y rendición de cuentas en todos los niveles.

10° La aplicación de sanciones a las escuelas y/o proveedores no debe afectar las oportunidades de aprendizaje de los niños, sino a los responsables de su educación.

El Consejo estima necesario que quienes trabajan en la provisión de educación a los niños sean responsables por la calidad del servicio que les entregan. Algunos piensan que una forma de que sean asumidas esas responsabilidades, es mediante la aplicación de sanciones. El Consejo recomienda que la aplicación de esas eventuales sanciones se haga en función del grado de responsabilidad que cada uno de los proveedores, miembros de equipos de gestión y docentes tuvo respecto de aquello que se quiere sancionar (ejemplo mal uso de recursos, gestión insuficiente en pro de alcanzar los estándares de calidad, etc.). Asimismo, el Consejo urge a cuidar que en ningún caso esas eventuales sanciones afecten negativamente a los niños y jóvenes.

Esto implica, por ejemplo, que si una escuela no está obteniendo buenos resultados de aprendizaje con sus alumnos, no es razonable castigarla entregándole menos recursos, sanción que probablemente limitará aun más las oportunidades de aprendizaje de esos niños. Más aún, es probable que las escuelas donde los niños aprenden poco, requieran recursos y apoyo adicionales para mejorar el nivel de logros de sus estudiantes. El Consejo quiere aclarar que nada de esto implica “un premio” a los bajos logros, pues –como se indicó– los proveedores, miembros de equipos de gestión y docentes, deben asumir su responsabilidad profesional sobre dicha situación.

V.2. Financiamiento de los costos corrientes de la educación con financiamiento del Estado

V.2.1. Consideraciones generales

Una función central de todo sistema de financiamiento es una asignación eficiente y equitativa de los recursos y un uso costo-efectivo de ellos. Además de esto, se requiere que el sistema de financiamiento garantice la disponibilidad de recursos para asegurar el derecho a la educación de todos los niños, adolescentes y adultos residentes en el territorio nacional y el derecho de los padres para decidir el tipo de educación que desean entregar a sus hijos.

Al haberse determinado en el capítulo sobre Calidad de la Educación, la conveniencia de fijar estándares de calidad explícitos que el país debe ser capaz de garantizar, el sistema de financiamiento debe considerar un monto de recursos necesarios como para que, utilizándolos eficientemente, sea factible para todos los establecimientos educacionales alcanzar esos estándares. También se ha determinado que, de no ser

⁵⁵ Algunos consejeros estiman que esta exigencia debiera ser sólo para los establecimientos municipales. Ello porque en el caso de los establecimiento con fines de lucro, una parte de los recursos se convierte en el retorno a la inversión. Lo que se debe garantizar son los estándares de desempeño.

alcanzados los estándares por parte de algún establecimiento que recibe recursos estatales, existan consecuencias para éste, lo que significa que el sistema de financiamiento debe ser coherente con estas consecuencias, resguardando que no afecte negativamente a los alumnos. En la medida que los estándares de calidad deben ser actualizados periódicamente, también debe serlo el monto de recursos, necesarios para alcanzar los nuevos estándares.

Una condición básica para que los establecimientos educacionales puedan alcanzar los estándares de calidad definidos, es que el sistema de financiamiento reconozca adecuadamente las diferencias de costos asociadas a diferentes niveles (preescolar, básica, media, y de adultos), modalidades (científico humanista y técnico profesional), localizaciones (ruralidad, aislamiento geográfico y densidad poblacional) y características de la población atendida (nivel socioeconómico, necesidades educativas especiales, condiciones étnicas). Para esto, es necesario que los montos que se transfieran a las instituciones sean determinados periódicamente en base a un estudio que refleje el costo real de una educación de calidad en distintos contextos, en que se reconozca explícitamente la relación entre el logro de ciertos niveles de calidad y los recursos que, administrados en forma eficiente, permitirían alcanzar dichos niveles.

En lo esencial, el Consejo valora ciertas virtudes del actual sistema de financiamiento y reconoce defectos que deben ser resueltos para un mejor cumplimiento de los objetivos de calidad, equidad e integración social. Sin embargo, como es natural, los miembros del Consejo difieren en el peso que dan a las distintas ventajas y desventajas de la situación actual, y sobre todo en el balance entre ambas. Esto determina, como se verá a continuación, una línea de propuesta que esencialmente busca fortalecer el sistema actual, mejorando el funcionamiento del sector educacional, y otra línea que sostiene la necesidad de un cambio de mayor profundidad el cual privilegia la estabilidad presupuestaria por sobre la competencia para lograr calidad.

Sin embargo, existe consenso en que el actual sistema no puede seguir manteniéndose tal como está. En efecto, la competencia junto con las iniciativas que se han venido desarrollando desde los noventa, no han sido suficientes para garantizar una educación de la calidad.

El Consejo valora la existencia de un sistema escolar mixto y la libertad de elección de los padres, lo que significa que el sistema de financiamiento que se recomienda debe velar porque los establecimientos particulares y públicos cuenten con los recursos necesarios para llevar a cabo su tarea de acuerdo a los estándares de calidad determinados por el Estado. Para un grupo del Consejo, esto significa que los recursos por alumno con que cuenten ambos sectores, a igualdad de condiciones, deben ser equivalentes, ya que los objetivos y estándares de aprendizaje son los mismos para todos los estudiantes. Para otro grupo, los establecimientos de propiedad del Estado deben recibir mayores recursos,- en razón de que son los únicos que tienen la obligación de cumplir con objetivos sociales, como el garantizar en cualquier condición el derecho a la educación,- y que, en la medida que sus obligaciones son distintas, requieren contar también con mecanismos diferentes de financiamiento,

V.2.2. Apreciación del actual sistema de subvenciones

Los defensores del actual sistema de subvenciones le atribuyen las siguientes ventajas⁵⁶:

- Establece incentivos para que los sostenedores se preocupen de aumentar la matrícula y la asistencia de alumnos, y de hacer un uso eficiente de los recursos que le son transferidos.
- Entre los mecanismos para hacer más atractiva su oferta educativa se observa una consideración más adecuada por las preferencias de las familias, incluyendo la calidad del aprendizaje.
- Consagra el derecho de las familias a elegir el establecimiento que mejor se ajusta a sus preferencias y valores, y de cambiarse en caso de insatisfacción con el servicio proveído.
- A nivel del sistema educativo, las escuelas más valoradas deben tender a expandirse y las escuelas con peor desempeño deben tender a desaparecer.
- Establece incentivos para dar una educación de calidad en el sistema⁵⁷, al vincular los resultados con el financiamiento de la actividad.
- Se fomenta la eficiencia, porque los recursos dependen únicamente del número de estudiantes.
- Independiza los aumentos de cobertura de negociaciones entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de Hacienda, las que en otros países son fundamentales para determinar los aumentos factibles de matrícula
- Permite que las decisiones de inversión en nuevos establecimientos sea responsabilidad de gobiernos locales y regionales o proveedores privados, reduciendo la posibilidad de "elefantes blancos".
- Reduce las posibilidades de captura por parte de las elites al establecer parámetros objetivos de distribución de recursos a cada establecimiento (eliminando toda discrecionalidad de los aportes estatales);
- Otras consideraciones relacionadas con la transparencia del sistema y la descentralización de la toma de decisiones.

Sin embargo, el sistema ha sido objeto de las siguientes críticas:

- No existe evidencia respecto a que el sistema actual haya logrado mejoras en la calidad de la educación a nivel nacional.
- Tiene limitaciones en contextos de baja densidad poblacional y en zonas donde la asistencia varía por razones no atribuibles a las escuelas⁵⁸, así como para responder a ciertas necesidades del sistema (expansión de la oferta) y para realizar inversiones en programas de mejoramiento de la calidad.

⁵⁶ Las cuales –como ha quedado demostrado– sólo parcialmente se han verificado en la práctica.

⁵⁷ Según los defensores de esta postura, en el sistema municipal, en gran medida esto fue neutralizado por el Estatuto Docente, que hizo que la remuneración y el empleo de los trabajadores en la planta municipal sea independiente de los resultados que alcancen los establecimientos educativos.

⁵⁸ Sin embargo, el actual sistema de financiamiento para colegios rurales de muy baja matrícula contempla un monto fijo total por establecimiento y también toma en consideración la baja asistencia por catástrofe.

- El valor de la subvención no especifica con claridad los componentes de la educación que quiere financiar, ni si su monto está asociado a un estudio detallado de los costos reales efectivos para lograr una educación de calidad en diferentes contextos socioeconómicos y territoriales⁵⁹.
- Entrega la responsabilidad de elegir la calidad a las familias en función de las capacidades de procesar información⁶⁰, determinadas por su capital cultural.
- Favorece la selección de los estudiantes con mejor rendimiento como mecanismo para mejorar los resultados promedio del establecimiento, por lo que puede incentivar no sólo la selección, sino que también la expulsión, que están permitidas en Chile. Se debe considerar que esto favorece a la escuela que selecciona, pero no mejora los rendimientos promedio del sistema.
- Las familias atribuyen importancia a factores como proximidad a su vivienda, composición social y afinidad de valores más que a puntajes SIMCE⁶¹ lo que pone en cuestionamiento el argumento de utilizar únicamente la demanda como instrumento para mejorar calidad de los establecimientos educacionales;
- La competencia no existe en zonas rurales.
- El proceso de deterioro de una escuela que funciona mal es un proceso que toma tiempo y perjudica a todos los estudiantes de ese establecimiento, tanto a los que se van antes, - porque deben atravesar por el proceso de perder su grupo original de referencia y formar nuevos amigos,- como a los que se quedan más tiempo,- porque deben sufrir la mala calidad de la enseñanza impartida.

V.2.2.1. Otros factores que influyen en el sistema de subvención a la demanda

a) Ausencia de planificación de la oferta educacional. El Consejo ha considerado necesario analizar el efecto que tiene la falta de mecanismos de planificación y coordinación de la oferta educacional. Un grupo de consejeros argumenta que al no regularse el ingreso de nuevos establecimientos en una localidad con un número fijo de alumnos, puede suceder que los establecimientos operen con tamaños de curso demasiado bajos, lo que redundaría en mayores costos por alumno y, en un financiamiento insuficiente por la vía de la subvención⁶². La contra argumentación se relaciona

⁵⁹ Aunque actualmente la subvención es diferenciada por ruralidad, nivel y grado escolar.

⁶⁰ Esta función ha sido desempeñada por el SIMCE, que recién comenzó a difundirse a partir de 1995, y que ha venido perfeccionándose gradualmente desde su instauración para mejorar su efectividad y responder mejor a los objetivos de política

⁶¹ Ver, entre otros, Elaqua, Gregory, Mark Schneider y Jack Buckley (2006) School Choice in Chile: Is it class or classroom? *Journal of Policy Analysis and Management*, (25)3 y Elaqua, Gregory (2005) Información y Libre Elección en Educación, en *Foco25*, Expansiva.

⁶² El costo medio o por alumno de la provisión del servicio educacional es decreciente con el número de alumnos por curso. Por ejemplo, establecimientos con el mismo número de estudiantes matriculados, pero donde cada curso está formado por 10 estudiantes, se requerirá el doble de horas de docencia de aula que establecimientos que funcionen con veinte alumnos por curso, lo que determina que el costo por alumno sea la mitad en los segundos que en los primeros. Esto es precisamente lo que pretende considerar la tabla de

precisamente con la imposibilidad teórica de que esta situación se mantenga en el largo plazo, pues debería producir el cierre de establecimientos hasta alcanzar un nuevo equilibrio. en el que no haya incentivos para entrar o salir.

Nótese que en esta situación, tanto los alumnos de los colegios que sobreviven como los que cierran se ven perjudicados, en la medida que en la transición al nuevo equilibrio, ambos grupos de establecimientos estarían desfinanciados, a menos que el financiamiento se obtenga de otras fuentes, como el financiamiento compartido o los aportes municipales.

Por los argumentos esgrimidos en la sección anterior, un grupo de consejeros sugiere establecer una coordinación que regule el número de establecimientos⁶³ que pueden existir en un determinado territorio⁶⁴. Ante el crecimiento de la población en edad escolar, se propone licitar la provisión de la cobertura adicional requerida, de tal forma que los nuevos establecimientos cumplan con las mayores exigencias incorporadas en la ley, y aquellos oferentes (públicos o privados) con mejores propuestas educativas - y metas exigibles en algún período de tiempo - sean aquellos que obtengan el derecho a resolver el problema de demanda en el territorio específico. Este mecanismo mantiene los incentivos a la competencia entre establecimientos educacionales, puesto que ésta se basa en la libertad de los padres de escoger el establecimiento de su preferencia entre todos los existentes. La otra posición se opone a regular la entrada porque esto bloquearía, de hecho, la competencia, y transformaría a los actuales establecimientos en monopolistas respecto a la población de su área de influencia, disminuyendo las posibilidades de elección de los padres.

- b) Relación entre los costos del sistema educacional y sus fuentes de financiamiento. En el caso del sistema municipal, el Estatuto Docente establece gastos relativamente difíciles de disminuir, por lo que caídas de matrícula (que serán crecientemente importantes en el futuro debido a las proyecciones demográficas), que producen una disminución de los ingresos por subvención, generan una presión para incrementar los recursos municipales destinados a educación.

- c) Pago por asistencia. Se ha cuestionado la conveniencia del pago por asistencia, considerando que la obligación de enseñar a los niños, y por ende los costos de esta educación, tienen un horizonte anual. Cabe recordar que el actual sistema de subvenciones requiere la fiscalización por parte de los profesores y de los inspectores del sistema, por lo que su fiscalización

ruralidad introducida en 1988 y reformulada en 1995. El valor de la subvención por alumno supone costos medios asociados a un número más alto de alumnos por curso, aunque esto no se conoce en forma explícita.

⁶³ Por ejemplo en Holanda, uno de los pocos países con financiamiento per cápita, la aprobación de nuevas escuelas está altamente regulada según los requerimientos de cambios poblacionales, la cual debe ser aprobada anualmente por entidades locales.

⁶⁴ V.2.2.1.

implica un costo adicional. En el lado positivo, se valoran los incentivos que genera la subvención para que los establecimientos se preocupen por la asistencia a clases de los alumnos.

- d) Financiamiento compartido. Asimismo, se establece que el financiamiento compartido introduce diferencias en los recursos totales disponibles por alumno en el sistema escolar, los que se relacionan inversamente con el nivel socioeconómico de las familias⁶⁵.

Si bien algunos consejeros estiman que el sistema de becas de financiamiento compartido revierte esta situación, otros consejeros creen que sólo se revierte parcialmente, pues no puede evitar la autoexclusión de los más pobres (lo que limita sus oportunidades de elección) o la concentración de mayores recursos por alumno en zonas de mayores ingresos.

Por la importancia que ha adquirido este tema, se trata más adelante en una sección aparte. Finalmente, es importante mencionar que la disponibilidad de mayores recursos (públicos o privados), no garantiza mayor calidad, como lo demuestra la experiencia nacional reciente y la de diversos países cuyo presupuesto por alumno ha crecido sin mejoramientos importantes en resultados⁶⁶. En todo caso, sobre todas estas virtudes y dificultades se considera que la evidencia respecto a la magnitud de los efectos en Chile es insuficiente.

V.2.3. Alternativas de financiamiento

V.2.3.1. Alternativa 1: Fortalecimiento del sistema de subvenciones

La propuesta de un sector del Consejo establece el perfeccionamiento del actual sistema de financiamiento. Este sector cree que el subsidio a la demanda, en la forma de una subvención por alumno, puede ser la base del sistema. Considera que las fortalezas del sistema de subvenciones en relación a generar en los administradores de la provisión del servicio educacional, incentivos para (y responsabilidad por) la toma de decisiones costo-efectivas y el control de costos, e interés por las necesidades y preferencias de las familias, es difícil de sustituir. Por lo demás, consideran que las grandes reformas en este ámbito distraerían la atención de los problemas esenciales que afectan a nuestro sistema educacional y estarían asociados a nuevos problemas de diseño e implementación, que a su vez tomarían tiempo en mostrarse, y que a su vez deberían atravesar por sucesivos procesos de perfeccionamiento, como ha ocurrido con el sistema actual⁶⁷. Tampoco se ha aclarado, hasta ahora, cómo reformas más profundas contribuirían al logro de los objetivos centrales de calidad y equidad.

⁶⁵ Lo que contradice el principio acordado de poner más recursos en los sectores más vulnerables.

⁶⁶ Woessmann, Ludger (with E. Gundlach and J. Gmelin) 2001, "The Decline of Schooling Productivity in OECD Countries", *Economic Journal* (471) 111: C135-C147.

⁶⁷ Sucesivas modificaciones al valor y la estructura de subvenciones incluyen: introducción y modificaciones de la subvención de ruralidad, financiamiento compartido y sus reformas, subvención de extensión horaria,

Para este sector del Consejo es conveniente enfrentar los problemas que se han enunciado anteriormente, de modo de asegurar la convergencia de los incentivos de los administradores con el interés social de una mayor calidad y equidad. Para esto, se requieren las siguientes modificaciones del actual sistema de subvenciones:

- augmentar el monto de la subvención: estudiar y definir los recursos por alumno que, administrados eficientemente, permitan financiar una educación de calidad para los distintos niveles y modalidades de enseñanza (incluyendo preescolar, adultos y educación especial), zonas geográficas (incluyendo densidad poblacional y aislamiento geográfico), necesidades educativas especiales (considerando la conveniencia de favorecer la integración e inclusión). La presencia de los niños de pueblos indígenas será un criterio relevante en el aumento diferenciado de la subvención. Este monto deberá ser revisado y actualizado periódicamente.
- subvención diferenciada en función de las características socioeconómicas: debido a que los alumnos provenientes de familias de menor capital cultural involucran mayores costos en su proceso de enseñanza. Para obtener un mismo nivel de calidad preestablecida, la subvención debe disminuir con el mayor nivel socioeconómico de los alumnos para todos los niveles y modalidades de enseñanza. Otra posibilidad es que los mayores aportes se asocien tanto a la vulnerabilidad de cada uno de los estudiantes, como a la concentración de estudiantes vulnerables en cada establecimiento, ya que el "efecto pares" implica que el costo aumente más que linealmente con la concentración⁶⁸. Además se propone desarrollar mecanismos que promuevan una mayor heterogeneidad social en los establecimientos escolares y en la comunidad educativa, reconociendo a ésta como un valor y un objetivo de nuestra sociedad, que no está contemplado como un objetivo explícito en los documentos oficiales de política ni en el diseño de los instrumentos que regulan nuestro sistema escolar.
- La subvención por mantenimiento, incluida en la subvención por escolaridad, debe ajustarse y considerar los costos de depreciación real de la infraestructura y el equipamiento, a fin de mantener un mismo estándar de calidad para todas las generaciones.
- Consideración de matrícula en el pago de subvención: reconociendo la importancia que ha tenido hasta ahora el esquema de pago por asistencia en el logro de ampliar cobertura y asistencia de los alumnos, parece necesario analizar alternativas más adecuadas para el buen funcionamiento financiero de los establecimientos. Estas alternativas debieran atenuar las oscilaciones mensuales de los ingresos, en la medida que los gastos del establecimiento, en

subvención de reforzamiento, subvención pro retención, subvención de mantenimiento, Jornada Escolar Completa, actual proyecto de subvención preferencial, entre otros.

⁶⁸ Algunos consejeros opinan que no existe evidencia clara respecto a este aumento no lineal en los costos.

general, no sigan estas fluctuaciones. Anteriormente en este capítulo se mencionaron algunas alternativas que mantienen estos incentivos. Al evaluar estas alternativas, se deben considerar los costos que significa el actual control diario de asistencia.

- Máxima autonomía en el uso de los recursos de la subvención: existiendo un sistema de supervisión de los resultados académicos y la existencia de altos estándares de calidad, no debieran establecerse destinos predefinidos a los colegios para el uso de esos recursos, exceptuando los que están definidos por ley, sino que permitir que sean dedicados a las áreas que mayor impacto para cada colegio, permitiendo a los sostenedores y directores utilizar sus capacidades de gestión e innovación en el diseño de soluciones a los problemas específicos a que se ven enfrentados.
- Financiamiento de regulaciones externas a los sostenedores: Se plantean dos alternativas para su financiamiento. Una posibilidad es que si estos gastos son independientes de la matrícula, tamaño del curso, asistencia o costos docentes, su financiamiento se calcule y determine en función de la unidad que genera el mayor costo (por ejemplo docentes titulados en el último acuerdo del MINEDUC y el Colegio de Profesores). Otra opción, plantea un incremento en la subvención por alumno, incluyendo en forma complementaria sólo aquellos fondos concursables definidos por el Estado con las variables consideradas en la estructura de subvenciones.

Respecto a las obligaciones impuestas por el Estatuto Docente al sector municipal, sería conveniente discutir primero la pertinencia y efectividad de este instrumento para mejorar calidad, luego si éste se aplicará sólo en los establecimientos de propiedad del Estado y finalmente su forma de financiamiento.

- Financiamiento de los administradores de la educación estatal
Sobre este aspecto existe una posición que sostiene que el costo del financiamiento de la administración educacional debe ser considerado en el valor de la subvención por alumno, lo que mantiene los incentivos para una gestión eficiente de estos recursos. Además, si existen economías de escala de la administración de redes de establecimientos, esto significaría que el actual esquema ya financia estas administraciones.

V.2.3.2. Alternativa 2: Esquema de financiamiento mixto

Otro sector del Consejo es más crítico del actual sistema de financiamiento, y considera que éste ha descuidado su rol de facilitador del logro de buenos resultados educativos. En efecto, se ha centrado en ser un mecanismo de premios y castigos a la escuela, que tiene como principal objetivo subir la calidad a través de un esquema de mercado. El balance de este sector considera que luego de 25 años de implementación

del modelo de subvención a la demanda, promoviendo la competencia entre establecimientos, las principales promesas o ventajas del actual esquema de financiamiento del sistema escolar, no se han cumplido. No ha mejorado la calidad del aprendizaje de los niños y jóvenes, el sistema escolar no es más eficaz y el mercado se ha mostrado inoperante para regular la entrada, permanencia y salida de los malos proveedores.

Por lo tanto, un mejor esquema de financiamiento, que asegure una educación de calidad, sería uno de financiamiento mixto.

En particular, la propuesta de financiamiento de este grupo de consejeros consiste en lo siguiente:

- a) Las entidades administradoras de educación estatal tendrán un financiamiento fijo, de acuerdo a las características de su población y sus escuelas. En particular, se deberá tener en cuenta el tamaño de la población y sus características socioeconómicas específicas. La concentración de población de los pueblos indígenas será un criterio relevante en la definición del financiamiento referido. Este financiamiento deberá permitir a la entidad responder a cada uno de los objetivos ya especificados en la sección IV.4. de Institucionalidad del Sistema Educacional de propiedad estatal.
- b) Las escuelas del sistema estatal y los establecimientos de propiedad privada que cumplan con la condición de igualdad de trato (no seleccionan, sin financiamiento compartido, sin expulsiones arbitrarias) recibirían un monto fijo para el funcionamiento de la escuela, liceo o colegio. Tal financiamiento fijo deberá tener en cuenta el costo promedio de un establecimiento educacional de su tipo y deberá cubrir los costos relativos a profesores, mantenimiento, gastos de operación, recursos docentes, etc.
- c) Existirá una fracción de financiamiento con subsidio a la demanda. Tal sistema tendrá como objetivo dar mayores recursos a los establecimientos educacionales que por diversas razones atienden a alumnos y alumnas con mayores dificultades en el proceso educativo que el promedio. Para efectos de esta asignación a través de los alumnos se considerarán los siguientes criterios: condición socioeconómica del alumno, problemas específicos de aprendizaje, capacidad y discapacidad física, condición de ruralidad, condición indígena del alumno, etc.
- d) En caso que el sistema particular subvencionado no tuviera el financiamiento fijo por escuela, debiera tener un subsidio a la demanda generalizado. Siguiendo el principio de "a igual trato igual nivel de financiamiento" se espera que, en cualquier caso, su nivel de financiamiento por alumno sea inferior al de las escuelas públicas que cumplen con proveer los bienes públicos ya mencionados (no selección, no expulsión arbitraria, no financiamiento

compartido y sin lucro), que como tales implican un mayor costo del proceso educacional.

Este sistema se justifica por las siguientes razones:

- a) La escuela exitosa requiere de una estabilidad presupuestaria. Aquello no es posible si mientras la gran mayoría de los costos son fijos, la mayoría de los ingresos son variables.
- b) La estructura administrativa (Entidades Proveedoras de Educación Estatal) del sistema educacional requiere de un sustento económico estable.
- c) El desarrollo de proyectos educativos implican esfuerzos de mediano y largo plazo, por lo que es necesario contar con un financiamiento más estable. Con el esquema actual, la disponibilidad de recursos es variable en el tiempo, producto de bajas de matrículas que no son siempre atribuibles al desempeño de los establecimientos (sobreoferta de establecimientos, baja densidad poblacional, etc.) y que pueden afectar aún más gravemente la acción educativa del establecimiento.
- d) Las escuelas con problemas de calidad deben ser ayudadas para lograr una mejora en sus resultados. En este sentido, no parece adecuado que ellas reciban sistemáticamente menos recursos, cuestión que inexorablemente sucede en un esquema de subsidio a la demanda⁶⁹, lo que constituye un círculo vicioso que no les permite mejorar su rendimiento. Por ello se propone que en términos generales los establecimientos educacionales deficientes pierdan autonomía en la administración de sus recursos, pero que no exista una disminución de sus ingresos, pues aquello perjudica a los niños y niñas del establecimiento. Se propone que las sanciones no recaigan en los fondos generales de que dispone el colegio, sino que sobre los diversos actores del establecimiento y de la administración educacional en general (proveedores, directores y profesores).
- e) El Estado tiene el deber de asegurar la existencia de escuelas públicas de su propiedad, pues éstas constituyen un espacio privilegiado de convivencia y aprendizaje para la vida en democracia, al entregar una enseñanza laica, pluralista, gratuita y donde se promueve la integración social.
- f) El Estado debe hacer un esfuerzo especial por dotar de los recursos necesarios para asegurar que los establecimientos de su propiedad

⁶⁹ Incluso los efectos pueden aun más nocivos, toda vez que los apoderados no tengan a la calidad como la principal característica que determina la elección de un establecimiento educacional y, como ya se ha argumentado, aunque la tuvieran los resultados del SIMCE de cada establecimiento tienen su principal explicación en características distintas a la calidad de su educación.

entreguen una educación que sea referente de calidad para el sistema escolar.

V.3. Relación entre financiamiento y dependencia

El Consejo se preguntó si la relación del Estado, en términos legales e institucionales, debiese ser diferenciada entre las entidades responsables de los establecimientos educacionales de propiedad del Estado y los sostenedores particulares subvencionados.

El Consejo reconoce que en la actualidad las condiciones financieras y normativas en las cuales opera la educación subvencionada municipal son diferentes de la educación subvencionada particular. Entre las principales diferencias se encuentran:

- a) La educación municipal es la garante final del derecho a la educación para todos los niños y jóvenes del país, lo que implica asegurar el acceso de todos en sus escuelas y, mayoritariamente, no aplicar mecanismos de selección entre los postulantes a sus establecimientos. Al contrario, la educación subvencionada particular puede aplicar mecanismos de selección y, en última instancia, no está obligada a asegurar el acceso a la educación a todos los niños. Por lo tanto, un sector del Consejo considera que el financiamiento debiera ser diferenciado. Otro sector considera que establecimientos de todas las dependencias seleccionan y que en algunas zonas vulnerables, es el sector particular el que ofrece esta garantía, por lo que el financiamiento no debiera estar relacionado con la dependencia, sino según las características de los niños. Esta es la forma de asegurar el derecho a elegir la educación sin ser discriminado por el tipo de establecimiento que se eligió, a través de un menor o mayor financiamiento a personas de iguales características.
- b) El acceso a los recursos financieros es altamente diferenciado, mientras que el monto de la subvención pagada por estudiante es similar, los establecimientos municipales tienen acceso a recursos de infraestructura del FNDR y aportes adicionales que realizan las propias municipalidades, lo cual genera, en muchos casos una diferenciación de los recursos disponibles por niño debido a la alta heterogeneidad en la capacidad financiera de los municipios chilenos. Por otra parte, los establecimientos pueden contar con recursos aportados por los padres a través del financiamiento compartido, lo cual implica que el nivel socioeconómico de las familias de cada colegio determina la cantidad de recursos que cada establecimiento puede destinar a educación.
- c) El sector municipal, a diferencia del sector subvencionado particular, presenta una alta regulación de las condiciones laborales de los profesores, a través del Estatuto Docente, lo cual genera importantes costos adicionales en este grupo de proveedores sin contar con financiamiento adicional para ello. Es importante revisar si la implementación de la actual regulación laboral, con el mayor costo asociado, ha logrado obtener mejores resultados.

- d) El actual diseño de los aportes financieros del Estado no contempla un mayor aporte destinado a los estudiantes de mayor vulnerabilidad socioeconómica, lo cual es indispensable, puesto que lograr una educación de calidad similar a la de los niños no vulnerables requiere realizar mayores esfuerzos, involucrando mayores recursos financieros y no financieros. El Consejo reconoce que los niños y jóvenes vulnerables asisten tanto a colegios subvencionados particulares como municipales⁷⁰, aunque se concentran en mayor medida en establecimientos municipales.

Respecto a la igualdad en el monto de las transferencias a los proveedores particulares que a los que administran los establecimientos de propiedad del Estado, existen distintas visiones al interior del Consejo.

Un grupo señala que ambos tipos de entidades deben orientarse a lograr una educación de calidad, tanto en sus procesos como en sus resultados, exigibles y verificables, por lo que deben recibir los mismos recursos por alumno; diferenciando únicamente por los factores que significan diferencias de costos mencionados anteriormente. No hacerlo significaría dar un financiamiento distinto al alumno según el tipo de proveedor que elija, castigando o premiando su preferencia.

Dentro de este grupo un sector considera que para la igualdad de trato es necesario especificar claramente los objetivos sociales que se están financiando a través de la subvención, lo que impondría condiciones que deben ser cumplidas por ambos sectores. Sobre cada uno de estos factores existen diferentes opiniones, que incluyen:

- con el fin de asegurar que los padres puedan ejercer el derecho a elegir el establecimiento de su preferencia, así como reducir la segmentación, se propone que los establecimientos deban dar matrícula a todo aquel que lo requiera y, en caso de existir exceso de demanda, la selección sea aleatoria, o bien, considerando características objetivas, como distancia al establecimiento o número de hermanos matriculados en éste. Eventualmente, se puede buscar la integración social en el proceso de selección. En el Consejo existe un disenso referido a si se puede incluir el mérito entre los factores de selección para el acceso a establecimientos de enseñanza media, a establecimientos cuyo proyecto sea atender preferentemente alumnos talentosos⁷¹;

⁷⁰ De acuerdo a la Encuesta CASEN 2003, un 21% de los niños y jóvenes que asisten a establecimientos particulares subvencionados pertenecen a los dos deciles de menor ingreso de la población. Asimismo, el estudio de Gregory Elacqua ("Public, catholic, and for-profit school enrollment practices in response to vouchers: Evidence from Chile"), muestra que los establecimientos particulares subvencionados que no cobran financiamiento compartido tienen un 35% de alumnos vulnerables y de éstos aquellos que tienen fines de lucro tienen un 40% de alumnos vulnerables.

⁷¹ La existencia de establecimientos "de excelencia" académica que seleccionen a los alumnos en base a su rendimiento previo puede permitirse, pero debe: i) reglarse y supervisarse estrictamente su funcionamiento, ii) garantizar igualdad de oportunidades a igualdad de capacidades, iii) ser una oferta pequeña dentro del sistema escolar (y adecuadamente distribuida geográficamente), iv) no tener fin de lucro.

- restringir las posibilidades de expulsión a medidas disciplinarias extremas, en que el establecimiento debe asumir un rol en la reubicación del estudiante o en la compensación por los daños y perjuicios que se ocasionen a este o a los establecimientos que deban recibirlo;
- prohibición del uso del financiamiento compartido. En este marco, para este sector, de no cumplirse alguno de los elementos descritos previamente, los aportes financieros del Estado debiesen reflejar esta desigualdad en las condiciones de los diversos oferentes de educación con financiamiento estatal.

Sin embargo, respecto a la selección y la discriminación algunos consejeros sostienen que la selección no es un impedimento para recibir igual financiamiento en la medida que los costos de educar estudiantes de diferentes características sean asumidos por el Estado. Igualmente, la expulsión sería aceptable en la medida en que criterios para ello estén claramente reglamentados y basados en el proyecto educativo del establecimiento.

En contraposición al planteamiento de igualdad de recursos al sector municipal y particular subvencionado, otra postura entre los consejeros sostiene que se debería entregar mayores recursos a las entidades responsables de los establecimientos de propiedad del Estado, aún cuando los establecimientos particulares cumplieren con las condiciones anteriores. Esto se sustenta, por una parte, en el profundo deterioro en que se encuentra actualmente el sector, producto de políticas que este Consejo propone reformar o cambiar; y de otra, que el Estado debe asegurar el desarrollo de una educación laica, diversa, pluricultural, gratuita (sin fines de lucro) y asegurar el cumplimiento del derecho a la educación a todos los niños y jóvenes del país, siendo un objetivo específico de ella el buscar la integración social. Dada esta misión la educación pública entraña un valor en sí misma. A diferencia de los privados, que pueden disponer de recursos propios y/o comerciales, el sector de propiedad del Estado solo puede recurrir a este último con las limitaciones por todos conocidas. Por otro lado, según las necesidades del desarrollo nacional, el Estado debe tener la facultad de planificar el impulso de áreas educativas, como por ejemplo técnico profesionales, agrícolas, vinculadas a la producción y exportación de la fruta y la madera, la acuicultura, el cobre u otras.

Tanto el tema del financiamiento compartido como la selección de estudiantes son abordados en mayor detalle en otras secciones de este documento.

V.4. Recursos adicionales

V.4.1. Otros recursos fiscales

En este punto se consideran los recursos que no forman parte del financiamiento regular de los establecimientos, independiente de la forma en que lo anterior se realice

(subsidio a la demanda, oferta o mixto, diferencias según tipo de dependencia o calidad jurídica, etc.), lo que fue discutido en las secciones anteriores.

- Resulta conveniente que exista acceso a otros recursos adicionales a la subvención para promover nuevos proyectos que vayan poniendo nuevos desafíos de calidad. Estos proyectos deben ser distribuidos a través de un concurso público y se debe rendir cuenta sobre los resultados logrados.

Lo anterior implica que los proyectos deben exponer claramente sus metas y plazos y por tanto, su evaluación debe considerar el avance respecto a las mismas. En este sentido se debe considerar que el MINEDUC está trabajando en mediciones de valor agregado que permitirán conocer el aporte de este tipo de proyectos a los alumnos, establecimientos, cursos, etc.

- El financiamiento de la inversión inicial de infraestructura debe ser diferenciado como lo es hoy. Los establecimientos municipales tienen acceso a FNDR y FIE, los que se sugiere revisar de manera de agilizar el proceso y adecuarse a las necesidades que surgen de los cambios demográficos –ya sea expansión o construcción de nuevos establecimientos. Los privados deben financiar su propia infraestructura, por lo que tenderían a entrar sólo quienes están dispuestos a invertir recursos propios.

V.4.2. Financiamiento de las Entidades Administradoras de Educación de propiedad del Estado

En relación al financiamiento de las entidades administradoras, existen dos posiciones, la primera de ellas considera que sólo el Estado debe aportar para velar por la homogenización y centralización de la oferta. Si se permiten otras fuentes de financiamiento como el que pueden aportar las entidades administradoras, se corre el riesgo de profundizar las diferencias de calidad de la oferta educacional, lo que puede redundar en un aumento de las inequidades. Esta posición no excluye la consideración de recursos provenientes de fuentes que financien programas especiales.

La segunda opción, considera que las entidades administradoras podrían realizar aportes provenientes de recursos propios, para el mejoramiento de la calidad de la educación bajo su responsabilidad, considerando que el Estado financia completamente una educación de calidad (estándares mínimos). Por lo tanto, éstos serían aportes extraordinarios que haría cada entidad en la medida que quiera y pueda.

V.4.3. Financiamiento Compartido

La reforma del sistema de financiamiento compartido en 1993 ha permitido un sustancial incremento de los aportes de las familias. En el lado positivo este sistema

permite que se alleguen más recursos a la educación subvencionada y que ésta se beneficie de la disponibilidad a pagar de los padres. Esto tiene el potencial de un mayor compromiso de los padres, además de que permite un ahorro de recursos al Estado, a través del sistema de descuentos y becas. Aún si los mayores recursos no necesariamente se traducen en rendimiento, los padres valoran las actividades y resultados de los colegios y están dispuestos a aportar. En una perspectiva más amplia, el financiamiento compartido reduce la brecha de recursos actualmente existente entre el sistema subvencionado y el sistema particular pagado. Adicionalmente, este esquema permite mayor movilidad (entre establecimientos) a los estudiantes, los que en un sistema que no permite aportes de las familias, sólo tendrían la opción de establecimientos que se financian exclusivamente con la subvención.

En el lado negativo, la exclusión (y autoexclusión) de las familias que no pueden pagar las cuotas reduce las alternativas de elección de los padres e incrementar la segregación del sistema escolar, generando al interior del sistema subvencionado, una brecha de recursos inversamente relacionada con el nivel socioeconómico de las familias.

Existe consenso en el Consejo en que, a lo menos se requiere revisar la tabla que establece la disminución del monto de subvención al incrementarse el cobro a los padres. Al mismo tiempo es necesario mantener un sistema de becas que asegure el acceso a quienes no pueden pagar⁷². Se recomienda también evaluar el funcionamiento de este sistema de becas (con el ánimo de mejorar su funcionamiento) y hacer más transparente el sistema. Los estudiantes vulnerables deben estar exentos de pago, como lo propone el actual proyecto de ley sobre subvención preferencial.

En lo que existe disenso es que un sector del Consejo plantea eliminar el financiamiento compartido en el sistema subvencionado, por la vía de su progresiva disminución en la medida que el Estado vaya incrementando su aporte. Este argumento se sustenta en el hecho de que en un esquema de subvención a la demanda son las familias quienes eligen los establecimientos educacionales. Por lo tanto, al "compartir" el financiamiento están en el hecho comprando la subvención estatal, que ellas mismas financian con sus impuestos. Un esquema de este tipo limita las opciones de elección de las familias. Dado que estos establecimientos reciben recursos públicos, no se debiera permitir la selección por parte de ellos.

Una postura intermedia plantea que el financiamiento compartido sea eliminado progresivamente, en la medida que el Estado vaya incrementando su aporte, sólo en los establecimientos que atienden a la población más vulnerable y se mantenga en aquellos que atienden mayoritariamente familias de NSE medio-alto y alto, puesto que el aporte no tiene una alta incidencia en sus presupuestos familiares. Esto sería complementado con un rediseño del sistema de becas y reducción de los aportes del

⁷² La ley actual (19.979) a través del reglamento recién promulgado (decreto 196/2006 de Educación) ya regula y obliga la exención de los alumnos vulnerables (el 15% de la matrícula).

Ministerio a estos establecimientos, de tal forma de fortalecer la integración escolar en ellos.

V.4.4. Selección de estudiantes y financiamiento

Este capítulo recoge los elementos que relacionan la selección de estudiantes y el sistema de financiamiento público para el sistema escolar⁷³.

Desde el punto de vista técnico, los procesos de selección afectan el financiamiento educativo, toda vez que establecen diferencias en los costos de educar según el esfuerzo que deban hacer los establecimientos para alcanzar determinados niveles de calidad educativa. Más de fondo es la discusión acerca de si los centros educativos que reciben recursos públicos debieran o no seleccionar sus alumnos.

En el escenario actual, donde el sistema de financiamiento no considera las diferencias en el esfuerzo financiero que requiere educar a estudiantes que provienen de diferentes contextos, la selección de alumnos genera desigualdad en las oportunidades de los niños y jóvenes, perjudicando a quienes presentan mayores carencias y cuya educación requiere de un mayor esfuerzo.

Las propuestas de financiamiento entregadas por el Consejo buscan alcanzar una educación de calidad para todos, y por tanto, contemplan una compensación o diferenciación financiera respecto al esfuerzo requerido para ofrecer educación de igual calidad a estudiantes con diferente capital cultural inicial, características de la zona, dificultades de aprendizaje, etc. Sin embargo, la selección por capacidad académica no es considerada en esta compensación, siendo que puede implicar también un mayor esfuerzo en caso de alumnos más exigentes, o por otro lado, un menor esfuerzo comparado con el que se ejerce en el caso de alumnos que tienen, por ejemplo, un nivel más bajo de capital cultural.

De todas maneras, bajo los sistemas de medición actual, la selección produce una distorsión en los logros de calidad de los colegios puesto que aquellos que seleccionan a sus alumnos obtienen buenos resultados con un esfuerzo muy inferior que el desplegado por aquellos que admiten todo tipo de estudiantes.

A continuación se presentan tres posturas que vinculan el financiamiento a la selección escolar:

1. La primera considera que un requisito para recibir aportes públicos, es la eliminación de toda forma de selección escolar.
2. La segunda estima que se debería establecer como requisito para recibir aportes públicos la eliminación de toda forma de selección escolar. Sin embargo establece

⁷³ El tema de selección es tratado en los capítulos de Marco Regulatorio y Centro Educacional.

ciertas excepciones tale como afinidad con el proyecto educativo o selección académica en establecimientos categorizados como "de excelencia".

3. La tercera postura, sostiene que más que prohibir la selección se deben buscar otros medios que fomenten la integración.

V.4.5. Sanciones/Reconocimientos

Uno de los principales objetivos de implementar modificaciones al sistema de financiamiento es garantizar el logro de los estándares de calidad establecidos. En este sentido, es fundamental no sólo otorgar el financiamiento necesario, sino que establecer consecuencias –premios (reconocimientos) y sanciones- asociadas al desempeño de los establecimientos que lo reciben, en función de sus resultados.

Esta sección presume la existencia de una institucionalidad adecuada⁷⁴ que supervise en forma permanente el cumplimiento de las metas de calidad, a la vez que defina las consecuencias a las que se ha hecho referencia.

Posibles tipos de reconocimiento a buenas prácticas educativas:

- Actualmente el SNED constituye un premio a los establecimientos, en base a un conjunto de factores relevantes para la política educacional, como la calidad de la educación impartida y la no selección de estudiantes, entre otros. Es interesante evaluar los efectos de este sistema, especialmente en los resultados de aprendizaje de los estudiantes, y considerar su perfeccionamiento.⁷⁵ El instrumento podría ser analizado para determinar si su magnitud (su cobertura y magnitud ha sido recientemente ampliada) es suficiente para lograr los objetivos buscados. Esta evaluación debe considerar que es un componente de la remuneración de los docentes,- negociado en el marco de un reajuste de salarios entre el Ministerio de Educación y el Colegio de Profesores, - por lo que debe contrastarse con el éxito de las otras asignaciones para lograr estos objetivos.
- Es posible, en forma alternativa o complementariamente, establecer un premio a la calidad, que destaque los esfuerzos por incorporar innovaciones en la gestión administrativa o pedagógica. Este premio podría ser entregado a establecimientos y a proveedores, en diferentes categorías (mejores de cada grupo y mayores avances, por ejemplo) y por diferentes territorios del país. Este premio, además de entregar un reconocimiento público de la condición de excelencia, podría contemplar el financiamiento de un proyecto para mejorar

⁷⁴ Esta institucionalidad puede tomar la forma de Superintendencia o Agencia de Aseguramiento de la Calidad.

⁷⁵ Para una evaluación ver D. Contreras, O. Larrañaga, L. Flores, F. Lobato y V. Macías (2005). "Políticas Educativas en Chile: Vouchers, concentración, incentivo y rendimiento" en Cuesto Editor "Uso e Impacto de la información educativa en América Latina.

las condiciones del establecimiento y/o de la gestión del proveedor hasta un monto definido.

- Complementariamente a lo anterior, es necesario diseñar e implementar un fondo concursable para cofinanciar las prácticas de excelencia premiadas de tal forma de innovar a través de la replicabilidad de las mejores modalidades de gestión. Una alternativa es transformar a los profesores de esos establecimientos en asesores de otras escuelas y liceos que deseen mejorar sus prácticas educativas
- Reforzar la implementación de los programas de incentivos para equipos directivos que actualmente tiene el MINEDUC.
- Aumentar la autonomía de los establecimientos con buenos resultados.

Posibles tipos de sanciones a los malos resultados:

Los colegios que no cumplan los estándares de calidad o presenten sistemáticamente malos resultados deberán ser sancionados o intervenidos según la gravedad de éstos, para evitar que continúen afectando al alumnado. Al respecto se propone asociar el mal rendimiento a pérdida de la autonomía, estableciendo mayor control externo y apoyo a los colegios que se encuentren en esta situación. Esto requiere el establecimiento de etapas o de diferentes sanciones según la gravedad y duración de la situación de bajos resultados. A la vez, se deben definir consecuencias que afecten a los actores en directa relación a su responsabilidad (directores y profesores). Una posible sanción es la cancelación del derecho a recibir aportes públicos, el derecho a iniciar matrícula de estudiantes en el establecimiento para el año siguiente y la interdicción para abrir nuevos establecimientos educacionales. Existe una opinión de disenso que establece que la pérdida del reconocimiento oficial debiera ser sólo para establecimientos particulares.

VI. Estructura de la enseñanza y currículum

VI.1. Reestructuración de los ciclos escolares

Antecedentes

A través de diversas fuentes de información, incluido el Ministerio de Educación, el Consejo constató una falta de coherencia entre el currículum, la organización del sistema escolar y la formación de profesores. Adicionalmente, reconoció que la actual estructura del sistema educacional acordada en la Reforma Educacional de 1965, no corresponde a las estructuras de los sistemas educacionales de la mayor parte de los países del mundo⁷⁶. Esto significa, en parte, que la estructura de la oferta curricular no se ajusta apropiadamente a las demandas de la sociedad del conocimiento, ni a lo requerido para la inserción en el mundo laboral.

En la actualidad, la educación general básica de ocho años, es impartida por profesores de formación generalista para las 10 asignaturas del currículum, lo que no permite la profundización de los conocimientos requerida para enfrentar el currículum de los primeros años de la Educación Media. Esto fuerza a muchos establecimientos de este nivel a convertir su primer grado en un año de corrección y retroalimentación, o nivelación de lo que debiera haberse aprendido antes, especialmente en vista de los requerimientos de la Prueba de Selección Universitaria (PSU). Por otra parte, los establecimientos completos que cuentan con todos los niveles educacionales (generalmente privados y algunos particulares subvencionados), reestructuran sus programas de enseñanza, utilizando profesores de enseñanza media para los contenidos curriculares del 7º y 8º años. Así, en el hecho, establecen un ciclo más integrado y más pertinente a la edad de los alumnos, que cubre del séptimo al décimo año de escolaridad. La mayoría de los establecimientos municipales (con excepción de algunos liceos) no puede hacer estos ajustes, lo que afecta a la calidad, tanto de la enseñanza como del aprendizaje pertinente y relevante de los alumnos.

El currículum actual del sistema educacional, supone una educación general de 10 años, seguida de opciones para el nivel científico-humanista o técnico-profesional. Sin embargo, la decisión por uno u otro nivel de la Educación Media ocurre al término de la Educación Básica, pues, es en ese punto donde, en términos prácticos y debido a cómo está institucionalmente organizado el sistema escolar hoy en día, se debe elegir uno u otro tipo de establecimiento de Educación Media. El largo período de Educación Básica, a cargo de profesores generalistas, no se acomoda a los cambios psicológicos que ocurren en ese lapso. Esto significa que los estudiantes de edades entre 11 y 14 años, son educados en contextos similares a los de sus pares más jóvenes, con metodologías similares y con demandas curriculares reducidas, respecto a sus contrapartes en otros países del mundo. Esto pareciera explicar, al menos parcialmente, los magros

⁷⁶ Eurydice, Eurostat (2005), *Las cifras clave de la educación en Europa 2005*, <http://europa.eu.int> que indica que los países de Europa tienen una estructura que distingue entre educación media, inferior y superior. También sucede lo mismo en los países asiáticos como Japón, Singapur, Hong Kong, Taiwan y la mayoría de los países latinoamericanos (www.OEI.org, ficha bibliográfica).

resultados que se obtienen en la prueba Estudio Internacional de Tendencias en Matemáticas y Ciencias (TIMSS, en inglés: Trends in International Mathematics and Science Study) de 8ª año y en la prueba del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA).

Hay que tener, además, presente que las circunstancias históricas del sistema educacional han cambiado con respecto a 1965, ya que hoy se tiene una educación obligatoria de 12 años y un año de Kinder con alta cobertura. En estas condiciones, retardar la modificación de la estructura del sistema escolar, significará mantener a niños y jóvenes en condiciones inferiores a lo que aprenden sus pares en otros sistemas y, más seriamente aún, agudizar la inequidad existente entre aquellos jóvenes que asisten a establecimientos que pueden hacer los ajustes curriculares requeridos y aquellos (la mayoría) que no lo hacen⁷⁷. El Consejo, por tanto, propone estudiar esta situación, reconociendo la preocupación del Colegio de Profesores de que se atienda suficientemente a los efectos que este cambio puede producir en la docencia, y proponiendo cambios que vayan en la dirección de lo que a continuación se señala.

Recomendaciones

Al Ministerio de Educación y a las autoridades de la educación municipal, particular-subvencionada y particular pagada.

- Avanzar decididamente hacia un reordenamiento de la estructura de la educación haciendo los ajustes curriculares, institucionales y de formación de profesores, que sean requeridos. Considerar para ello la siguiente estructura:
 - Nivel de educación parvularia.
 - Primer nivel: seis años de educación básica.
 - Segundo nivel: cuatro años de educación media inferior, con lo que se completa el ciclo de educación general.
 - Tercer nivel: dos años de educación media diferenciada: educación científico-humanista y educación técnico-profesional. Algunos consejeros piensan que se puede ser más ambicioso en la revisión de este nivel educativo.

- Revisar el currículum diferenciado de la educación científico-humanista, de manera que se ofrezcan auténticas opciones de diferenciación a los alumnos, sin sobrecarga de contenidos.

- Estudiar un modo de implementación que permita comenzar cuanto antes los cambios estructurales, de manera que se pueda caminar hacia el nuevo sistema en forma orgánica y sin demasiados desajustes. Las medidas inmediatas propuestas son las siguientes:

⁷⁷ En 7º Básico, el 68,5% de los profesores que enseñan en colegios particulares-pagados tienen título de profesor de Educación Media, comparado con el 36,4% de colegios particular subvencionados y sólo 13,6% en establecimientos municipales (MINEDUC, UCE, Estudio Cobertura Curricular 2002).

- Promover la incorporación de los séptimos y octavos años a los liceos municipales y colegios particulares subvencionados de nivel medio, cuando existan condiciones de infraestructura que lo hagan posible. Sobre este punto específico un grupo de consejeros estima que no existen antecedentes suficientes que permitan evaluar la conveniencia de esta medida o su impacto pedagógico y financiero sobre los establecimientos existentes.
- Realizar estudios de factibilidad de modo que los establecimientos de educación básica con merma de matrícula e infraestructura adecuada, puedan convertirse en establecimientos completos (de pre-kinder a cuarto medio).
- Asignar profesores con post-títulos, menciones o de especialidad en asignaturas curriculares determinadas a los grados para los cuales están específicamente preparados.
- Incrementar y mejorar opciones de especialización curricular en la educación media científico-humanista.

VI.2. Gestión y desarrollo curricular

Antecedentes

Se reconoce que el currículum es un instrumento que otorga estructura, organización y coherencia a los planes formativos de niños y jóvenes en un sistema educacional, promoviendo experiencias comunes que se juzgan necesarias para establecer la base cultural de la ciudadanía.

Se justifica la necesidad de un currículum nacional en términos de la identidad multicultural del país y sus necesidades de desarrollo -científico, tecnológico, económico y social-, como también desde las demandas de la sociedad del conocimiento y de la creciente interdependencia a nivel global. Se afirma la importancia de preparar a los ciudadanos en las competencias, habilidades, conocimientos y actitudes que les permitan desarrollarse e interactuar en forma efectiva en el mundo contemporáneo.

Sin perjuicio de lo anterior, el currículum debe permitir su adaptación a las particularidades que se producen en las diversas regiones del país, así como en las zonas donde se educan estudiantes pertenecientes a diversos pueblos indígenas y población rural. Igualmente, debe permitir su adaptación a los alumnos que presenten necesidades educativas especiales.

El currículum debe ser continuamente confrontado con la realidad, para que no pierda actualidad y contribuya a potenciar el desarrollo de nuestro país y de sus habitantes.

Junto con asegurar una base mínima de conocimientos, se requiere preparar a los estudiantes en lenguajes y métodos de aprendizaje que les permitan seguir aprendiendo, en un mundo caracterizado por la abundancia de información y la velocidad de cambio del conocimiento.

La integración curricular se considera necesaria y requiere que el currículum esté estructurado en una secuencia acorde al desarrollo etáreo de los alumnos y que facilite el diálogo entre disciplinas. En el plano de las prácticas pedagógicas, se plantea la necesidad de promover espacios formales de integración de áreas o sectores del currículum, apoyándose en actividades tales como la resolución de problemas y la metodología de proyectos.

La implementación curricular debe incluir también contextos formativos y prácticas pedagógicas basadas en el diálogo, que conecten la experiencia y conocimientos previos del educando con el conocimiento curricular y con las características de su contexto sociocultural.

Propuestas

A diez años de iniciada la reforma curricular, y como fruto de los cambios que estableció la obligatoriedad de una educación de 12 años; de planteamientos de actores y especialistas; de estudios sobre su implementación y análisis de su consistencia interna y de la elaboración de nuevos instrumentos de apoyo a la docencia⁷⁸, se manifiesta el requerimiento y la necesidad de efectuar un ajuste al marco curricular vigente y de consolidar la institucionalidad responsable del desarrollo curricular. Al respecto, el Consejo hace suyo el diagnóstico sobre los fundamentos, componentes principales y orientaciones que deben imprimirse al desarrollo del currículum en los próximos años⁷⁹. Esto implica afirmar la importancia del ajuste curricular periódico con los siguientes objetivos:

- Mejorar la secuencia de objetivos y contenidos desde pre-kinder hasta los 12 años de educación obligatoria, mejorando la articulación entre los distintos niveles.
- Revisar y eventualmente reducir, si así lo aconseja la revisión, la extensión de los Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos en algunas áreas curriculares y años escolares.
- Estudiar la organización curricular, por ejemplo, la sobrecarga de contenidos que existiría en tercero y cuarto año de enseñanza media. Asimismo debería considerarse relevar el peso de las ciencias en el currículum.
- Mejorar la presencia y secuencia de los Objetivos Fundamentales Transversales, cuidando de no extender el currículum.

⁷⁸ Ministerio de Educación (2006), *Mapas de Progreso del Aprendizaje*. Santiago. MINEDUC, UCE.

⁷⁹ Conocidos por la Comisión en presentación del MINEDUC del 11 de Agosto, 2006.

- Establecer mecanismos y orientaciones para adaptar el currículum a estudiantes con necesidades educativas especiales, pertenecientes a pueblos indígenas y rurales.

Recomendaciones al Ministerio de Educación

Ajuste curricular

- El currículum debe ser sometido a revisión periódica. Se recomienda establecer ciclos regulares de revisión y actualización -con una periodicidad no mayor a 10 años-, sobre la base de los objetivos perseguidos, la información sobre su implementación y los resultados de aprendizaje de los estudiantes. Se estima que la existencia de procedimientos públicos y periódicos de actualización, permitirá contrarrestar la tendencia a sobrecargar prematuramente el currículum como respuesta a la velocidad con que cambian los conocimientos y la sociedad, y favorecer su apropiación y puesta en práctica por estudiantes y docentes.
- Una parte del Consejo estima que los requisitos de egreso para cada uno de los niveles de enseñanza, no deben ser materia de ley (LOCE), sino parte del currículum nacional y, por tanto, modificables de acuerdo a las necesidades de ajuste a las que se ha hecho referencia. Otra parte, en cambio, estima que son demasiado importantes y que deben ser estables. Representan los objetivos de país y no pueden quedar al arbitrio de los gobiernos de turno con mayorías circunstanciales

Institucionalidad rectora del currículum

Las funciones de desarrollo y monitoreo del currículum deben radicar en la Unidad de Currículum y Evaluación (UCE) del MINEDUC. Para ello, esa Unidad debe ser dotada de un estatuto jurídico formal, con atribuciones y recursos humanos y materiales adecuados a sus funciones. En el cumplimiento de ellas, la UCE debe incorporar representantes regionales. La autoridad superior de la Unidad de Currículum y Evaluación debe ser seleccionada mediante los mecanismos concursables establecidos para la alta gerencia pública, con el fin de asegurar su carácter técnico. Algunos consejeros precisan que el departamento de evaluación de esta entidad debería ser traspasado a la agencia de aseguramiento de la calidad que se propone en este capítulo.

VII. Docentes

VII.1. Introducción

Uno de los objetivos primordiales de toda política educacional es elevar o mantener en un alto nivel el rendimiento de los estudiantes, especialmente de los menos aventajados, para asegurarles mayores oportunidades de desarrollo personal y económico. Ello supone poner al centro de los esfuerzos educativos el aprendizaje de los niños y jóvenes del país. Sin ese foco, la escuela más que convertirse en una institución que ofrece oportunidades se transforma en una que reproduce las desigualdades sociales y culturales de los hogares de los que provienen esos niños y jóvenes.

Son varios los factores que pueden influir en el aprendizaje, pero quizás ninguno tan poderoso como los profesores. Un ingrediente fundamental de toda política educativa está constituido por las medidas implementadas para atraer, desarrollar y retener buenos profesores, y fomentar su esfuerzo.

Nuestro país ha intentado crear condiciones para avanzar en esta dirección, pero ello no siempre ha respondido a una visión estratégica afinada sobre los desafíos que corresponde abordar en este campo. Con todo, en los últimos tres lustros ha existido una gama de iniciativas dirigidas a los propósitos antes indicados. La más conocida es el relativo y paulatino aumento de remuneraciones para los profesores. Pero también existe financiamiento para la formación continua docente y compensaciones salariales asociadas a esa formación. Se han otorgado, además, becas de estudio para hijos de profesores y se ha promovido un programa de pasantías nacionales e internacionales. A ello se agregan premios a la excelencia pedagógica y beneficios asociados al desempeño de los establecimientos educativos. Si bien un objetivo de estos programas ha sido mejorar la calidad de la educación, ellos no siempre han sido efectivos en lograrlo. Con todo, persisten importantes desafíos en el mejoramiento de las condiciones laborales de los docentes que objetivamente inciden en su desempeño profesional, como por ejemplo, la alta proporción de su contrato para labores de aula, el elevado número de alumnos por curso en muchos establecimientos, y otras condiciones de trabajo que afectan los índices de salud laboral docente.

La política educativa hacia los profesores está muy marcada por el Estatuto Docente de 1991. Hay que recordar que hasta 1980 la educación pública estaba en manos del Estado y, por consiguiente, los profesores eran funcionarios del Estado regidos por un estatuto especial. El traspaso en 1981 de los establecimientos a los municipios terminó con esa realidad y dejó a los profesores regidos por la legislación laboral común. Este cambio no logró legitimarse, en parte porque durante la década de los 80 como consecuencia de la crisis económica de 1982 y las posteriores reducciones en el gasto público en educación las remuneraciones promedio de los profesores se redujeron en

casi un 38 por ciento entre 1981 y 1990⁸⁰ (alcanzando -según algunas estimaciones- el nivel más bajo del último medio siglo, acumulando una caída de remuneraciones más pronunciada que el resto de los trabajadores del país en ese momento); pero también por despidos arbitrarios que le afectaron en ese entonces. En el mismo período las remuneraciones promedio de la economía cayeron en menos de 4 por ciento y las de los profesionales crecieron en aproximadamente 3 por ciento.

El Estatuto Docente debe, entonces, entenderse como la respuesta a un retroceso significativo de las condiciones laborales de los profesores. En esa negociación los profesores recuperaron un conjunto importante de normas similares a las de antaño, aunque no su condición de empleados estatales. Algunas de las disposiciones del Estatuto como las referidas a las remuneraciones mínimas también se aplican a los docentes de los establecimientos particulares subvencionados. Desde su aprobación el Estatuto ha sufrido cambios que posibilitan el ajuste de la planta docente a las variaciones de la matrícula y que introducen algunos vínculos entre desempeño y remuneraciones en un régimen de remuneraciones que está muy influido por la antigüedad en el cargo. En 2003 se inició el proceso de evaluación docente contemplado en el Estatuto. Esa posibilidad de ajuste es rebatida por los municipios porque requiere que el ajuste se realice comenzando con los profesores a contrata. El reciente acuerdo entre el Ministerio de Educación y el Colegio de Profesores permite que se incorpore a los profesores en edad de jubilar en el primer lugar de ese orden.

VII.2. El Estatuto Docente

Existe acuerdo que el Estatuto debe ajustarse a las exigencias que enfrenta nuestra educación. Sin embargo, las razones para ese ajuste no son compartidas, en gran medida porque hay distintas miradas sobre él. Se presentan a continuación las dos posiciones principales al respecto.

Posición A

Una parte del Consejo estima que el Estatuto Docente no ha contribuido e incluso ha dificultado el logro de una educación de calidad, y que privilegia excesivamente la estabilidad de los docentes por sobre los intereses de los establecimientos y, sobre todo, de los estudiantes. Este grupo cree que el artículo 72 del Estatuto Docente es inefectivo para remover a los profesores que incumplen su labor profesional. La remoción de profesores incumplidores o mal preparados es, en su opinión, muy difícil: se requiere acreditar fehacientemente falta de probidad, conducta inmoral o incumplimiento grave de las normas; y el sumario administrativo es un procedimiento muy engorroso (además, el fiscal es un par del sumariado que está regido por la misma normativa). La permanencia de estos profesores daña el clima en los establecimientos, la motivación de los buenos profesores, la gestión pedagógica y, en definitiva, a los alumnos. En la misma dirección este grupo cree que es demasiado restrictivo el orden de prelación establecido para terminar las relaciones laborales en caso de ajuste de la planta a la realidad de la matrícula comunal. Así, ellos resaltan

⁸⁰Véase Rojas (1998); y CENDA – Colegio de Profesores (2002) “Estudio de Remuneraciones del Magisterio”.

que ninguna de las causales de término de la relación laboral ha estado vinculada con el desempeño académico en el aula. También hacen ver que esta inamovilidad produciría un círculo vicioso al impedir distinguir entre las buenas y malas entidades formadoras de profesores, y eventualmente tendría un efecto negativo en la selección de quienes aspiran a ser profesores.

Estos consejeros estiman, además, que este cuerpo legal, por sus características generales, es "ciego" a las particularidades de cada realidad educativa con las consiguientes dificultades para la gestión. Así, por ejemplo, la definición de los salarios a través de normas generales y que no pueden ser enmendadas por los equipos directivos, no permite dar cuenta de las necesidades de los distintos planteles y la escasez relativa de profesionales de la educación en distintos lugares del país o de las alternativas profesionales que tienen algunas especialidades pedagógicas. En este sentido es bueno recordar que la estructura salarial que se observa en el cuerpo docente no parece guardar mucha relación con la que se observa en otras actividades profesionales: en la docencia la dispersión salarial es baja, y las diferencias de remuneraciones no están vinculadas a las capacidades o al desempeño; así, al ser establecida por ley, la remuneración no guarda necesariamente un vínculo con la productividad relativa de cada profesor. Estas dificultades de gestionar las escuelas generan un desequilibrio muy grande entre los intereses de los estudiantes y los de los docentes, que es necesario corregir. Esta necesidad es aún más importante si se considera la relativamente poca injerencia que tiene el equipo directivo del establecimiento en la evaluación docente. Al respecto se ha privilegiado de nuevo un esquema general que no reconoce realidades particulares. Por tanto, correspondería que hubiese un peso mayor de los equipos directivos en esta evaluación, tomando los resguardos para evitar arbitrariedades. El sistema de evaluación docente presenta también otros elementos cuestionables, como su inexistente relación con los aprendizajes de los alumnos, el que no incorpore indicadores de resultados académicos del profesor y sí en cambio una auto evaluación, la fuerte centralización de su proceso y la uniformidad de su esquema que no permite a los sostenedores adaptarlo de acuerdo a sus realidades.

Además, quienes cuestionan el Estatuto Docente, estiman que los proveedores tienen los incentivos para utilizar mecanismos alternativos de contratación. Es lo que sucede, por ejemplo, con los profesores a contrata que no sólo carecen de las mismas condiciones laborales de los profesores que están regidos por el Estatuto, sino que su situación tiende a ser más precaria que los trabajadores que se rigen por la legislación laboral común. En este sentido creen que es necesario avanzar hacia un marco más flexible que permita acoger a todos los profesores del sistema público bajo una misma regulación.

Estos consejeros también estiman que este instrumento ha ido perdiendo legitimidad en la ciudadanía. El estudio de la encuesta CEP de junio, julio 2006, sugiere que la población no ve al Estatuto Docente con buenos ojos. Por ejemplo, el 74 por ciento de la población estima que los directores deberían poder despedir a los profesores que no cumplen las exigencias del establecimiento, pagando la indemnización correspondiente. Por otra parte, sólo un 11 por ciento estima que los profesores con el mismo número de años de servicio deberían ganar lo mismo. Por otra parte la

encuesta de Libertad y Desarrollo de junio 2006, indica que sólo un 31 por ciento de la población quiere mantener el Estatuto Docente. Estos antecedentes revelan, en opinión de estos consejeros, una escasa valoración del Estatuto o de algunos de sus lineamientos centrales. Esta situación no es positiva y requiere ser modificada. Es difícil pensar que ello pueda ocurrir sin cambios a este cuerpo normativo. El Colegio de Profesores, estudiantes y algunos académicos dentro del Consejo, objetan el valor referencial de las citadas encuestas, particularmente de la última de Libertad y Desarrollo que ha sido cuestionada metodológicamente⁸¹.

Por último, estos consejeros también están preocupados por el creciente divorcio que se produce entre las demandas financieras del Estatuto y el financiamiento efectivo que el Estado otorga a los establecimientos municipales. Las negociaciones centralizadas desconocen las particularidades de cada municipio y establecimiento municipal y no tienen la capacidad de anticipar el impacto que ellas generan sobre cada realidad específica. En este sentido es bueno recordar que el año pasado en 264 comunas (de 345) el gasto en personal de educación fue superior al ingreso por subvenciones e incluso en 75 de ellas fue superior al 125 por ciento de ese ingreso. Es posible que en algunos casos esta situación responda a la ausencia de un ajuste en las plantas docentes a la realidad de la matrícula de cada municipio. Pero, no se puede desconocer que la estructura salarial en el sector municipal se ha vuelto extraordinariamente compleja, producto de las diversas asignaciones que se han ido creando e incorporando. En muchos casos, estas asignaciones no tienen mayor justificación. Se recompensan desempeños o actividades de perfeccionamiento que no tienen un impacto cierto sobre la calidad de la educación ofrecida y que significan costos adicionales para los municipios. Estos costos no necesariamente tienen una contrapartida en el monto de la subvención que sólo intenta, aproximadamente, dar cuenta de una realidad "promedio".

Posición B

El diagnóstico anterior respecto del Estatuto no genera consensos en el Consejo. Otra parte tiene una mirada distinta. Cree que se ha planteado la falsa premisa de que el Estatuto Docente impone inamovilidad laboral a los docentes y por tanto resta el poder de decidir entre buenos y malos maestros a los alcaldes. Bajo ella se esconde un trasfondo que tiene que ver con la profundización de un modelo de relaciones laborales marcado fuertemente por la flexibilidad. El Estatuto Docente actual no rigidiza relación laboral alguna entre los proveedores municipales y los maestros, por cuanto la norma establece diversas causales de término de la relación laboral. En efecto existe, por ejemplo, el llamado Plan Anual de Educación Municipal (PADEM), en el que se estipula la factibilidad de modificar la dotación docente año a año, de acuerdo a las necesidades de los establecimientos y de sus planes educativos, suprimiendo contratos, destinando docentes de un establecimiento a otro, etc. Existe, además, la facultad del proveedor municipal de contar hasta con el 20% de su dotación en calidad de contratados a plazo fijo. Esta facultad en muchos municipios sobrepasa el límite legal.

Por otra parte, existe hoy día, en el sistema municipal, un sistema de evaluación formativo del desempeño docente, sustentado técnicamente, y que asume la

⁸¹. Ver por ejemplo, www.observatorioeducacion.uchile.cl

complejidad del quehacer docente, con la finalidad de identificar logros y dificultades del desempeño, y orientar así la provisión de actividades de desarrollo profesional. Este sistema considera una evaluación cada cuatro años, de todos los profesores, así como planes de superación. Contempla un tratamiento especial para los docentes insatisfactorios, de manera que si al cabo de tres años no logran superar sus debilidades, deben salir del sistema. Además, se ha incorporado, también, al sistema municipal una evaluación de los directores y la concursabilidad de los mismos cada cinco años.

Por ello no se entiende que aún se siga insistiendo en que hoy los docentes tienen inamovilidad y falta de evaluación. Pareciera que lo que los proveedores buscan, más que mejorar calidad de la educación y fortalecer el desarrollo profesional docente, es la posibilidad de decidir arbitrariamente la situación laboral de los profesores, conforme a cánones del mercado laboral privado, olvidándose que en el pasado la aplicación de estos criterios llevó a una pauperización de la docencia y a prácticas de gestión sectarias y autoritarias. Tampoco se señala que en todos los países del mundo que cuentan con altos niveles de desarrollo educativo, los docentes no sólo tienen distintas, y sustantivamente mejores condiciones de trabajo, sino también efectiva estabilidad laboral, pues para que las escuelas y liceos puedan desarrollar sus proyectos educativos se requiere de un cuerpo docente estable. La rotación de profesores daña ese proyecto educativo. Una escuela armónica y una relación y vínculo de permanencia con los alumnos, son necesarios para efectivamente poder desarrollar una enseñanza integral. En este sentido, un marco normativo protector tiene un carácter altamente educativo y no sólo laboral. No obstante, uno de los consejeros señala que la estabilidad laboral es útil sólo cuando los profesores están bien preparados, y en todo caso la estabilidad está asegurada voluntariamente por el proveedor quien va a intentar retener al docente.

Por último, uno de los problemas que existe es el alto número de profesores que estando en edad de jubilar no lo hacen, permaneciendo en la planta docente, lo que dificulta la entrada de los docentes más jóvenes y rigidiza las plantas. Este es un problema que no tiene sus raíces en el Estatuto, sino que en el sistema previsional chileno, que sólo permite a los docentes que jubilan mantener un tercio de su renta. Con todo, en la última negociación 2006, Mineduc/Colegio de Profesores, se ha concordado un plan de retiro especial de dos años, que posibilitará a los 8.000 docentes en edad de jubilar y en ejercicio que se retiren del sistema. Además, como mecanismo permanente, a partir del 2009, existirá un cambio en la prelación de ajuste de planta por PADEM, que significará que los primeros que dejen el sistema sean los docentes en edad de jubilar así como aquellos con enfermedades permanentes.

Aunque el Consejo está dividido respecto de los alcances del Estatuto Docente, estima que es posible lograr un acuerdo respecto del futuro de la profesión docente. Por supuesto, hay diferencias sobre aspectos específicos de ese futuro, pero en virtud de enviar una señal de cambio ha estimado importante impulsar una carrera profesional docente y definir lineamientos generales sobre sus características.

VII.3. La situación del profesorado

Toda propuesta de cambio supone un análisis de la situación actual del profesorado, sobre todo si el objetivo es diseñar una estrategia de largo plazo para asegurar una adecuada atracción, desarrollo y selección de los docentes. Claves en esta dimensión son los ingresos, las condiciones de trabajo y procedimientos de selección de los docentes.

VII.3.1. Ingresos

No existe un criterio único para determinar si el nivel de ingresos de los profesores y profesoras es o no satisfactorio: las conclusiones varían sensiblemente, según si se lo compara con el pasado reciente o lejano, con el conjunto de los trabajadores o sólo con otros profesionales; o si se considera la situación de las mujeres o los hombres, los jóvenes o quienes terminan su trayectoria laboral. El análisis es aun más complejo si se quiere proyectar el nivel de ingresos promedio que sería deseable alcanzar en el futuro próximo.

Entre 1990 y 2005 los salarios promedio de los profesores municipales crecieron, en términos reales, en un 165% (jornada de 44 horas) y el salario de entrada se incrementó en 182 por ciento⁸². Las remuneraciones de los profesionales han crecido mucho menos en períodos similares. Así, entre 1993 y 2005 estas remuneraciones crecieron en 63 por ciento⁸³ y las de los docentes en igual período, en un 88 por ciento. Ha habido, entonces, un esfuerzo importante del país para aumentar los salarios de los docentes, aunque –como se verá más adelante– partiendo de un nivel de deterioro muy agudo en los años ochenta.

Quizás estos aumentos de salarios expliquen el reencantamiento que parece haberse producido en muchos jóvenes con la educación. Los puntajes de ingreso a pedagogía, al menos en las universidades del Consejo de Rectores, parecen haber experimentado un alza importante⁸⁴. El economista de CENDA, Manuel Riesco rebate estos argumentos, sosteniendo que los actuales niveles salariales aún están por debajo del peak de 1971, a diferencia de lo que ocurre con las remuneraciones del promedio de los trabajadores del país, los que sobrepasaron dicho nivel hacia fines de 1999⁸⁵. Con todo, la posibilidad de mantener el nivel salarial de esa época ha sido cuestionada por algunos. De hecho, como consecuencia de la fuerte inflación de 1973 que extinguió los reajustes nominales y acentuado –en el caso docente– por su adscripción a la escala única de remuneraciones y la pérdida de conquistas, como los trienios, el salario docente cayó en un 44% en términos reales. Si se considera en cambio el año 1981 como base de comparación (momento en que se inicia el proceso de descentralización), el salario promedio de los docentes es del orden de un 134 por ciento más alto. Ha habido, entonces, una mejoría relativa significativa en 25 años.

⁸²Ministerio de Educación, Compendio Estadístico 2005, Tabla 3.31.

⁸³Corresponde a datos del INE, publicados desde 1993 respecto a salarios promedios de distintas categorías de empleados.

⁸⁴OECD, 2004.

⁸⁵CENDA – Colegio de Profesores (2002) “Estudio de Remuneraciones del Magisterio”

Efectivamente este guarismo equivale a un incremento real anual de 3,6 por ciento. Esto sugiere –para un sector del Consejo- que se ha recuperado con creces el deterioro económico que sufrieron los profesores en la década de los 80 y avala la idea de que es necesario avanzar hacia un nuevo orden de relaciones laborales, desde una lógica marcada por la recuperación de beneficios a uno donde el aprendizaje de los niños y jóvenes estén en el centro de las preocupaciones de la política pública referida a los docentes.

Un grupo de consejeros indica que ello no significa que debe abandonarse la política de reajustes salariales. Hay antecedentes que señalan que todavía hay déficits en esta materia, al menos para los profesores de educación básica⁸⁶, aunque en términos generales Chile estaría en el promedio del concierto internacional. Con todo, para estos consejeros, hay que considerar la elevada desigualdad de ingreso que exhibe nuestro país, ya que ella hace que los docentes resulten perjudicados en comparación con otros profesionales. Un graduado universitario percibe en nuestro país un salario que, en promedio, es cuatro veces superior al de un graduado de la educación secundaria, mientras que en los países de la OCDE esta razón rara vez supera las dos veces. Los profesores chilenos reciben un retorno promedio por año de educación y por poseer título profesional menor al resto de los profesionales, aunque parten de un salario más alto que aquellos que no son profesores⁸⁷. El salario de profesores no es dependiente del género como ocurre en otras profesiones. Mientras las profesoras obtienen en la mayoría de los casos salarios iguales o mayores a las mujeres profesionales que no son profesoras, los profesores hombres obtienen salarios menores que otros hombres profesionales⁸⁸.

En el caso de los profesionales graduados de la educación superior o con postgrado, los salarios de los docentes están claramente por debajo de otros profesionales. Según los antecedentes de www.futurolaboral.cl, un profesor cinco años después de egresado puede tener un salario inferior en un 45 por ciento a un sociólogo. Claro que estas cifras, al no ser por hora y no corregir por oportunidades de empleo, seguramente sobrestiman las diferencias efectivas.

A este panorama debe agregarse que los maestros chilenos tienen proyecciones de mejoramiento salarial a lo largo de su carrera más limitadas que sus pares de otros países, debido a que su distribución de ingresos es mucho más homogénea que la de sus pares de otros países y que la de otros profesionales⁸⁹. Por ejemplo, en el caso de Corea los profesores pueden aumentar su salario en el curso de su carrera profesional en un 160% aproximadamente, en Francia lo hacen en un 100% y en México, casi en

⁸⁶ Después de 15 años de servicio los profesores chilenos de primaria obtienen un salario que es 1,11 veces el producto per cápita y esta proporción llega a 1,32 veces en el caso de los países de la OCDE aunque con diferencias muy marcadas entre países. En la educación secundaria los guarismos son 1,16 y 1,42 para Chile y la OCDE, respectivamente. OCDE (2006). *Education at a Glance*. Paris: OECD. Los datos corresponden a 2004.

⁸⁷ "Teachers' salary structure and incentives in Chile" en E. Vegas (ed) *Incentives to Improve Teaching: Lessons from Latin America*, World Bank Press, 2005. A. Mizala y P. Romaguera

⁸⁸ "Remuneraciones al Pizarrón", *Revista Perspectivas en Política, Economía y Gestión*, noviembre 2000, A. Mizala y P. Romaguera.

⁸⁹ Ver por ejemplo, OECD (2002); CEPAL (1999); Mizala, A. y Romaguera, P. (2000)

un 120%. Los profesores chilenos sólo elevan sus sueldos en cerca de un 40% respecto al inicio⁹⁰.

VII.3.2. Estructura de remuneraciones y evaluación docente

La estructura de remuneraciones afecta la carrera laboral de los docentes en servicio y también su actitud en la sala de clases, su permanencia en la profesión, sus decisiones respecto de si dedicarse al aula o a labores directivas, entre otros factores. La actual estructura parece estar muy orientada a premiar permanencia, pero sin mayor escrutinio. Una gran proporción de los aumentos de remuneraciones (por sobre la remuneración básica cuyo principal objetivo es atraer a los estudiantes) están ligados a antigüedad en el cargo. Además, es evidente que la actual estructura es muy engorrosa (existen 19 asignaciones o categorías distintas que conforman la remuneración de los profesores, lo que dificulta su comprensibilidad y su modificación para efectos de política. Otro factor importante en la determinación de la remuneración de los docentes es una asignación de perfeccionamiento que no está ligada a desempeño. Los factores asociados a desempeño colectivo e individual representan todavía una fracción muy pequeña de los aumentos potenciales en remuneraciones y si bien existe alguna evidencia de que pueden promover la calidad de la educación, la evidencia aún no es conclusiva. Por último, pensando en la equidad, no hay incentivos suficientes para que los profesores efectivos se trasladen a aquellos establecimientos donde se concentran los estudiantes de menor capital cultural. Se estima que las distintas asignaciones, incluida la de desempeño difícil, (y –más en general- el sistema de contratación docente) no son suficientes para promover una efectiva prioridad de los docentes más capacitados por trabajar con las poblaciones escolares más necesitadas.

Este esquema de remuneraciones está siendo complementado por el nuevo sistema de evaluación del desempeño docente, cuyos efectos respecto de la estructura laboral no son posibles aun de ser observados. El Consejo quiere hacer ver la enorme trascendencia que tiene que el país haya logrado acordar, diseñar y aplicar un sistema de evaluación docente con claros fines formativos y de desarrollo de la profesión. Este sistema está en sus fases iniciales de implementación, pero ya comienza a entregar información relevante acerca de dónde es preciso reforzar las capacidades de los profesionales de la educación.

A pesar de lo anterior, algunos consejeros cuestionan este sistema de evaluación docente, básicamente por cuatro razones. Primero, conlleva una escasa valoración de la opinión del proveedor y, muy especialmente, del equipo directivo de los establecimientos, lo que impide una evaluación acorde al proyecto y la realidad educativa de cada establecimiento. Segundo, no evalúa el nivel de conocimiento que los docentes tienen de su disciplina⁹¹. Tercero, el proceso no sería particularmente exigente, requeriría de mucho tiempo para lograr la salida de profesores inefectivos, y

⁹⁰ Cálculo en base a datos de OECD (2002) *Education at Glance*.

⁹¹ Algunos consejeros aclaran que el sistema de evaluación docente sí está ligado a los conocimientos disciplinarios a través de la asignación variable por desempeño individual, que representa un incentivo para los profesores que obtienen una buena evaluación.

no incentiva a los profesores que obtienen una buena evaluación. Finalmente, no se consideran los aprendizajes efectivos de los alumnos asociados al trabajo del profesor evaluado.

VII.3.3. Otras condiciones de trabajo

Las condiciones laborales en que ejerce la mayoría de los docentes no son las más adecuadas para asegurar una educación de calidad. Esta situación es especialmente preocupante en aquellos establecimientos de mayor vulnerabilidad, donde las necesidades de los alumnos y sus familias son efectivamente más complejas. En este sentido, dos factores son habitualmente evaluados al considerar las condiciones de trabajo del profesorado.

Por una parte, se encuentra el balance entre las horas frente al aula y aquellas dedicadas a preparación y otras funciones. Esto es importante, porque se espera que en las horas no-lectivas los profesores preparen sus clases, preparen material, elaboren y revisen las evaluaciones de los alumnos, trabajen colectivamente con sus colegas en cuestiones profesionales, etc. La carga lectiva de los profesores chilenos - como proporción de su jornada de trabajo, según estudio de la OCDE, 2006, es elevada⁹². El exceso de horas frente al curso de los docentes y la escasez de horas para atender las tareas derivadas de ellas (corrección, planificación, etc.), no sólo dificulta la participación en actividades de desarrollo profesional, sino que, además, reduce el tiempo destinado a la atención y conocimiento de los estudiantes y sus familias y a la adecuación curricular necesaria para atender la diversidad del estudiantado. El poco tiempo no lectivo del docente le exige que destine una gran cantidad de tiempo a tareas pedagógicas fuera del horario de trabajo, lo que incide finalmente en su salud. La literatura y la evidencia tanto nacional como internacional en torno a las escuelas efectivas, que logran altos niveles de resultados en los alumnos y compromiso de los docentes, destacan como una de las condiciones para asegurar el aprendizaje de los estudiantes, el tiempo destinado, dentro de la jornada laboral semanal, al desarrollo profesional docente en el establecimiento. Actividades tales como desarrollo e implementación curricular, discusiones sobre enfoques y estrategias de enseñanza, estudio de casos, sesiones regulares de observación y modelamiento de clases entre pares y acompañamiento y entrenamiento experto in-situ, son las que desarrollan en forma regular los centros educacionales que son progresivamente efectivos.

Por otra parte, los tamaños de los cursos son –en promedio- mayores en Chile que en los países de la OECD⁹³. Esto es importante porque –como se sabe- la labor pedagógica está fuertemente condicionada por la cantidad de alumnos que un profesor tiene bajo su responsabilidad. Ciertamente, Chile está entre los países que cuenta con un elevado

⁹² En Education at Glance 2006 se reporta que los profesores chilenos tienen que hacer 873 horas de clases en el aula durante un año. En cambio, los países de la OCDE, en promedio, realizan en el mismo período sólo 805 horas de clases. En el caso de la educación secundaria el número de horas que están expuestos al aula alcanza a 704 (*lower secondary*) y 663 (*upper secondary*).

número de estudiantes en la sala de clases. Claro que está acompañado en esta dimensión por países que tienen un excelente desempeño educativo.

Las condiciones de trabajo descritas pueden explicar por qué los docentes manifiestan tener una alta o muy alta carga de trabajo fuera del horario de trabajo. Algunos han asociado estas condiciones de trabajo al hecho que los docentes chilenos presenten – comparativamente con sus pares de América Latina- mayor incidencia de enfermedades asociadas a la labor de enseñanza. Según un reciente estudio comparado, un 46% de los profesores santiaguinos ha sido alguna vez diagnosticado de disfonía, un 42% de estrés y un 26% de depresión. Ese mismo estudio concluye que el 43% de los profesores santiaguinos presenta un nivel de desgaste emocional alto (comparado con el 40% de los profesores en Rosario, el 29% en Montevideo o el 13% en Lima). Finalmente, el 47% de los profesores chilenos había pedido licencias médicas durante el año previo al estudio (comparado con un 25% en Argentina, 27% en Uruguay y 11% en Perú), disminuyendo los tiempos de aprendizaje de los alumnos, por la dificultad de encontrar reemplazantes oportunamente⁹⁴.

Es importante recordar que desde el punto de vista del gasto público existe una inevitable tensión entre aumento de salarios de los profesores, reducción en el tamaño de la sala de clases y reducción en el número de horas de aula. Esto obliga a evaluar con cuidado las opciones de política en este campo. Hecha esa nota de prudencia, el Consejo ha querido realizar las siguientes recomendaciones, que no sólo apuntan a mejorar las condiciones laborales de los docentes, sino las condiciones en que ocurre el proceso de enseñanza-aprendizaje:

Recomendaciones

- Un sector del Consejo recomienda, en el corto plazo, modificar la normativa que autoriza un máximo de 45 alumnos por curso a un máximo de 40, para gradualmente, en plazos establecidos, y particularmente en establecimientos que atienden a alumnos más vulnerables, establecer como máximo 35 alumnos por curso. Otro sector del Consejo piensa que no es conveniente plantear esta medida como una política obligatoria, sino hasta que se cuente con mayor evidencia que muestre su conveniencia en términos de mejora en el aprendizaje de los alumnos. Así, este sector recomienda estudiar el máximo de alumnos por sala recomendable en diferentes contextos, para diferentes tipos de alumnos, y en diferentes grados; y considerar esas estimaciones como factor de cálculo de la subvención, pero no obligar a los establecimientos a seguir una regla universal sobre este punto.
- El Consejo recomienda evaluar la alternativa que en 1º básico, los cursos de más de 25 alumnos, tengan un asistente por sala.
- Se recomienda evitar que –en zonas de baja densidad poblacional- existan cursos con muy pocos alumnos, dada la evidencia que arroja la investigación acerca de

⁹⁴. UNESCO (2005). *Condiciones de trabajo y salud docente*. Santiago, UNESCO.

las ventajas del trabajo con pares y propiciar la integración de escuelas demasiado despobladas (escuelas de concentración), asegurando el transporte requerido para evitar que los alumnos de sectores más alejados deban desarraigarse para tener oportunidades educativas de calidad.

- El Consejo recomienda disminuir las horas lectivas de los docentes y aumentar las no lectivas, las cuales debieran destinarse exclusivamente para planificación y evaluación, seguimiento del progreso de los estudiantes, relación con las familias y entrenamiento entre pares y desarrollo profesional. Se sugiere que esta modificación tienda a una proporción de horas lectivas y no lectivas de 2/3 y 1/3, respectivamente. Sin embargo, un sector del Consejo no comparte esta recomendación.

VII.4. Lineamientos para una revisión del Estatuto Docente y la creación de una Carrera Profesional Docente.

Sobre la base del diagnóstico anterior, el Consejo ha llegado a la convicción de que se requiere crear una Carrera Profesional Docente en el país. No existe acuerdo acerca de si esta Carrera deberá regir también en el sector de establecimientos particulares financiados con recursos del Estado.

El desafío esencial que debe abordar la futura Carrera Profesional Docente consiste en alinear las trayectorias laborales de los profesores y la gestión de recursos humanos en los establecimientos educacionales, con el desarrollo profesional de los docentes como requisito indispensable para el mejoramiento de la calidad de la educación en el país.

Contar con regulaciones y políticas públicas especiales respecto del mercado laboral docente, que promuevan el desarrollo profesional de los profesores y satisfagan las necesidades de la gestión educativa es una de las orientaciones contemporáneas de política educativa más consensuadas a nivel internacional⁹⁵. La creación de una Carrera Profesional Docente ha sido una aspiración permanentemente expresada por el magisterio nacional. El Consejo está convencido de que –cuidadosamente diseñada– una carrera profesional docente será también una respuesta de fondo a muchas de las demandas y necesidades de mejoramiento de la gestión de recursos humanos expresadas por los administradores de la educación pública nacional. Al mismo tiempo, se debe tener claro que errores de diseño e implementación en este ámbito pueden tener severos efectos no deseados sobre la profesión y sobre la gestión escolar.

Finalmente, el Consejo estima que la opción de política más radical sobre este asunto, expresada bajo la forma de terminar con todo estatuto especial para la profesión docente y someterla a las disposiciones generales del código del trabajo, es alimentada en buena medida por la mantención en el tiempo de los problemas señalados en el diagnóstico. En consecuencia, el Consejo estima que la promoción de una carrera profesional docente moderna, regulada sobre la base de las orientaciones que a

⁹⁵ OECD (2005). *Teachers Matter. Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*. Paris:OECD; Murillo, J.(2006), Carrera docente y evaluación del desempeño, en www.unesco.cl/esp/atematica/formdesarrrdocente/docdig/index.act?pos=20&texto=&total=108.

continuación se señalan, contará con un amplio respaldo entre los actores educativos y políticos del país.

Para uno de los consejeros, la forma de relación laboral adecuada a los servicios públicos es la del funcionariado, o servicio civil del Estado, y propone en consecuencia restituir de modo pleno al magisterio del sistema de educación de propiedad del Estado su condición de servidores públicos, que les fuera quitada luego de la referida municipalización. De acuerdo a este análisis, existe una seria distorsión en las concepciones predominantes hasta el momento respecto del servicio civil del Estado en general, lo que ha conducido a un severo desmantelamiento del mismo. Este consejero estima necesario y urgente proceder a la reconstrucción de un servicio público civil de excelencia profesional, carreras de por vida, remuneraciones y jubilaciones adecuadas, independencia de los gobiernos, y acendrado sentido ético, lo cual es enteramente aplicable al desmantelamiento del servicio civil en el magisterio del sistema de educación pública, el que constituyó tradicionalmente uno de sus contingentes más importantes. Esta modalidad no es en cambio adecuada para los establecimientos particulares, y el no reconocimiento de esta diferencia esencial entre ambos sistemas acarrea una constante tensión entre las formas propuestas para uno y otro.

VII.4.1. Criterios orientadores para el diseño de una Carrera Profesional Docente

i. Una carrera capaz de atraer a estudiantes talentosos y retener en las aulas a profesores competentes

- La Carrera expresará un compromiso de largo plazo para asegurar a los profesores salarios promedio que se acerquen razonablemente al que exhiben otros profesionales y que, por consiguiente, incentive el ingreso a la profesión docente de jóvenes que actualmente privilegian otras disciplinas.
- Los umbrales salariales máximos deben subir respecto de la situación actual para aumentar los incentivos a permanecer en la carrera docente. No es adecuado que esos umbrales se alcancen principalmente con el paso del tiempo, sino que deben ser también fruto de las capacidades pedagógicas o directivas demostradas en el ejercicio de la profesión. Esto significa que los salarios tienen que estar más vinculados al desempeño de lo que lo están en la actualidad.

ii. Una Carrera Profesional Docente con regulaciones nacionales, que potencie la gestión local de la educación

Los proveedores y los equipos directivos responsables de cada establecimiento público deben tener mayor injerencia en la gestión de recursos humanos de sus establecimientos, para mejorar la calidad educativa y garantizar una gestión eficiente. Así por ejemplo, debiera aumentar su participación en la evaluación de los docentes e, indirectamente, su progresión en la Carrera Docente. Esta evaluación debe ser transparente y sus procedimientos aprobados frente a una agencia pública que puede ser eventualmente aquella encargada del régimen de aseguramiento de la calidad. Lo mismo ocurre con las necesidades de ajuste de la planta docente a los requerimientos de los establecimientos educacionales, los cuales deben ser tan eficientes como sea

necesario para asegurar la viabilidad financiera y la calidad pedagógica de las escuelas y liceos.

Un sector del Consejo no está de acuerdo en que los proveedores y equipos directivos tengan mayor ingerencia en la evaluación de los docentes. Según estos consejeros, la experiencia del propio sistema de evaluación muestra que son estos los que menos conocen acerca de los procesos de enseñanza de los docentes, justamente cuando el proceso de evaluación está centrado en el desempeño profesional, es decir en la enseñanza. Tampoco están de acuerdo con que los procedimientos de evaluación deban ser aprobados por una agencia pública. Estos consejeros proponen que debe prevalecer el actual sistema de evaluación docente, con las modificaciones que el propio sistema vaya detectando como necesarias, luego de un proceso sistemático de evaluación del mismo.

El Consejo está conciente que éste ha sido un tema de largo debate en el país. El Consejo fue informado de los cambios que el Estatuto Docente ha experimentado desde su dictación en 1991 hasta la última negociación entre el Ministerio de Educación y el Colegio de Profesores en 2006, en términos de hacer menos rígidos los mecanismos de ajuste entre necesidades de las escuelas y planta docente. El Consejo estima que la aplicación del conjunto de criterios aquí enunciados ayudará decisivamente a resolver este asunto, lo que debe hacerse siempre evitando la ocurrencia de arbitrariedades y reconociendo los avances logrados por el actual sistema de evaluación del desempeño docente. Adicionalmente, existen alternativas – no consensuales- de políticas de ajuste del personal docente, como son modificar la norma que establece que el ajuste por sobredotación de plantas docentes se realice siempre comenzando por los profesores no pertenecientes a la planta (por ejemplo, definiendo un pequeño porcentaje (ej. máximo 5%) de la planta docente que pueda ser ajustada por este mecanismo de excepción anualmente), incorporar la causal de “mutuo acuerdo” para poner término al vínculo laboral, pudiendo convenirse el pago de una indemnización (respetando obviamente el marco legal vigente); re-ajustar las plantas docentes en consideración a la matrícula efectiva y no proyectada con que comienza el año escolar, revisar las normas que regulan los sumarios administrativos, a fin de hacerlos más expeditos, etc. Con todo, el Consejo quiere advertir que el problema del desfinanciamiento de la educación municipal es un tema más amplio, tratado en otras partes de este Informe.

- Las regulaciones de la Carrera deben dejar espacio a los administradores locales para que puedan resolver los problemas de escasez relativa de algunas disciplinas de la enseñanza por sobre otras, o de disponibilidad de profesores en algunas zonas geográficas o sociales respecto de otras.
- La carrera docente supone la responsabilidad profesional de los profesores. El Consejo cree importante aclarar que –en base a los antecedentes que conoce- estima que los docentes que no cumplen con las responsabilidades profesionales básicas (asistencia, puntualidad, responsabilidad, probidad, respeto hacia los alumnos, etc.) son una fracción muy menor del conjunto de maestros chilenos, pero –sin embargo- su mantención en las escuelas y liceos hace un enorme daño a

la moral de esas instituciones y al prestigio de la propia profesión docente. En consecuencia, los administradores locales de educación deben contar con herramientas de gestión más expeditas para identificar y sancionar –garantizando un trato justo e instancias de apelación- a los docentes que (sin importar su situación en la Carrera Profesional) reiteradamente no cumplan con sus deberes funcionarios y profesionales básicos. El Consejo urge además a los administradores de la educación pública a hacer amplio uso de sus atribuciones en este aspecto, con el objetivo de garantizar en las escuelas y liceos un clima adecuado de trabajo y responsabilidad. Finalmente, el Consejo llama a las organizaciones docentes – especialmente al Colegio de Profesores- y los profesores en general, a fortalecer entre los docentes una cultura de apego irrestricto al Código de Ética Profesional, con miras a promover en el sistema escolar una cultura de responsabilidad. Uno de los consejeros argumenta que la carrera docente debe ser decisión de cada proveedor. La carrera profesional definida nacionalmente probablemente no será adecuada para todos los proveedores, ya que no reconocerá las particularidades de cada uno. Se debiera permitir al menos que ellos contraten a los docentes que quieren. Es decir que esta Carrera no sea una barrera a la entrada al ejercicio a la profesión docente sino que sólo entregue ciertas señales.

iii. Una Carrera que reconoce centralmente las capacidades y el desempeño de los profesores, en función de la calidad y equidad educativas.

- Las evaluaciones de desempeño individual jugarán un rol central en la futura Carrera Profesional. Las evaluaciones deben considerar las capacidades, conocimientos, desempeño y logros de los profesores en el ejercicio de su profesión. Las evaluaciones deben ser justas, transparentes, y deben tomar en cuenta las condiciones de contexto y laborales de los maestros. Como se dijo, las evaluaciones deben basarse en normas nacionales, considerar criterios locales, contemplar instancias públicas de apelación y garantías de ecuanimidad y entregar un rol importante a los directivos y administradores educacionales. Los resultados de las evaluaciones deben tener implicancias en el avance de los profesores en la Carrera Profesional, y por esa vía en sus remuneraciones y beneficios laborales, y en sus oportunidades profesionales. El Consejo valora los avances producidos en esta materia por la aplicación del nuevo sistema de evaluación de desempeño individual docente y está conciente que dicho sistema cumple con varios de estos requisitos, pero estima que él deberá ser reforzado en función del diseño más general de Carrera Profesional que este Informe esboza. Algunos Consejeros hacen notar sus críticas al sistema de evaluación del desempeño individual existente.
- La Carrera reconocerá el derecho de los profesores al perfeccionamiento docente y hará a éste obligatorio para profesores de desempeños insatisfactorios. Será responsabilidad de la autoridad nacional implementar programas de certificación de la calidad de la oferta de formación docente continua, lo que –a juicio de este Consejo- implica dotar de mayores y más sustantivas atribuciones al Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas, CPEIP, a fin de mejorar el actual sistema de registro público de cursos, el cual no garantiza la calidad de la oferta. Los administradores locales de la educación jugarán un rol central en la decisión de inversión en formación docente continua, orientando ésta

hacia las necesidades de mejoramiento de escuelas y liceos. Algunos consejeros manifiestan que no corresponde dar mayores atribuciones al CPEIP y que, en cambio, se debe entregar mayor información sobre los resultados de los programas que se ofrecen, lo cual –junto con la creación de registros sobre esos cursos– podría ser responsabilidad de la nueva entidad que se encargará de evaluar y medir la calidad de la educación.

La formación docente continua contribuirá a la progresión de los profesores en su Carrera Profesional, mediante el mejoramiento de sus capacidades profesionales y su desempeño en el aula, y por esa vía le reportará mayores oportunidades laborales y mayores ingresos. Este criterio implica una revisión de la actual Asignación de Perfeccionamiento Docente. De esta forma se espera que los propios docentes demanden y privilegien las ofertas de formación continua que más les aporten para mejorar su desempeño así como mejores aprendizajes de los alumnos, y que aumenten sus posibilidades de progresión en la Carrera Profesional. Una nueva relación entre formación docente continua y progresión en la Carrera Profesional permitiría reconocer y aprovechar el aporte que hacen al desarrollo profesional docente las nuevas formas de perfeccionamiento basadas en el trabajo colectivo, en los grupos de estudio, en la asesoría entre pares, que se realiza en la escuela y el liceo.

- La carrera docente privilegiará de un modo más decisivo que en la actualidad el desempeño en establecimientos cuyos niños se encuentren entre los más desaventajados del país. En caso de que se trate de un profesor de reconocidas capacidades el incentivo por desempeñarse en esos establecimientos crecerá aún más.

iv. Una Carrera ágil, que impulsa a los docentes a avanzar y desarrollarse en su profesión.

- La Carrera continuará estimulando la permanencia de los profesores en el sistema escolar y reconociendo el valor profesional de la experiencia. Sin embargo, la relación entre años de experiencia y aumentos salariales será menos directa que en la actual normativa basada en la acumulación de bienes, en el sentido que se explica en el punto siguiente.
- La Carrera reconocerá y distinguirá niveles o estadios de desarrollo profesional por los que se espera avance el conjunto de los maestros. Acumular cierta experiencia profesional será una condición necesaria, pero no suficiente para avanzar de un nivel a otro. La condición indispensable para avanzar hacia niveles superiores será demostrar las capacidades profesionales requeridas, tener un buen desempeño profesional, y lograr los méritos profesionales necesarios.
- Una parte del Consejo recomienda estudiar la creación de un período de prueba para las personas que ingresen a esta Carrera. Sólo después de ese período podrán ser considerados titulares. La titularidad se premia con un aumento de remuneraciones, pero no garantiza la permanencia en la carrera docente. Ello requiere al menos mantener los estándares profesionales que dieron origen a la titularidad.

- Otra parte del Consejo discrepa de esta iniciativa, argumentando que todo docente titulado que ingresa al sistema escolar lo hace automáticamente a la carrera docente.
- El sistema estimulará de múltiples formas a los docentes para progresar en su Carrera Profesional (opciones de formación continua, compensaciones salariales, mayores oportunidades laborales, mayor estabilidad laboral, etc.). De esta manera, los profesores que sistemáticamente no avancen en la carrera docente verán limitadas sus opciones laborales y estancadas sus retribuciones salariales. Inversamente, los docentes que logren méritos sobresalientes avanzarán más rápido en su Carrera y obtendrán los beneficios profesionales asociados a ello. Probablemente, la mayoría de los docentes seguirá una trayectoria más regular, intermedia a estos dos casos extremos.
- Esta carrera contendrá incentivos al retiro de los profesores que alcancen la edad de jubilar mientras ello sea necesario. Los profesores que cumplan la edad de retiro tendrán prioridad de salida cada vez que se requiera ajustar la planta docente.

v. Una Carrera que reconoce los distintos méritos y motivaciones profesionales de los docentes.

- Se tendrá en cuenta variados criterios para avanzar en la Carrera Profesional: experiencia, evaluaciones de desempeño, méritos profesionales –como participación destacada en proyectos de mejoramiento, elaboración de materiales didácticos de calidad, etc.-, aportes significativos a la profesión docente o a sus establecimientos escolares –como por ejemplo, ser mentor de profesores jóvenes, recibir docentes en pasantías, enseñar y capacitar a otros maestros.
- Los beneficios de avanzar en la Carrera Profesional serán también diversos y buscarán tanto premiar al docente como aumentar su aporte al mejoramiento de la educación. Así, un avance en la Carrera se traducirá en mejoramientos salariales, pero también abrirá al docente nuevas oportunidades laborales (estar autorizado para ser tutor de docentes “a prueba”, ser coordinador de departamento o del taller profesional de docentes, ser profesor jefe, etc.), nuevas oportunidades de desarrollo profesional (acceso a becas de estudio, etc.), y mejores condiciones laborales (por ejemplo, disminuir gradualmente las horas lectivas, manifestándose solamente una consejera discordante con este punto). Muchas de estas nuevas oportunidades eventualmente se traducirán también en mejoras salariales (sobre todo las que implican el ejercicio de funciones adicionales a las de aula).

VII.4.2. Algunos criterios y desafíos de implementación de la Carrera Profesional Docente.

- El Consejo reconoce que el país ya cuenta con varios de los elementos considerados en esta propuesta, lo cual la hace viable por sostenerse en una rica experiencia acumulada. Sin embargo, el Consejo piensa que varios de ellos deben ser revisados y articulados como un sistema de desarrollo profesional (como la necesidad de articular los diferentes instrumentos de evaluación e incentivos monetarios existentes). La aplicación de instrumentos de evaluación, incentivos monetarios y sanciones aislados del resto de las regulaciones laborales docentes y

los programas de desarrollo profesional, no tendrán el impacto que se desea en el mejoramiento de la profesión docente.

- El financiamiento de los establecimientos debe tomar en cuenta los costos de esta carrera docente para evitar que, como consecuencia de sus normas, se produzcan desequilibrios entre ingresos y gastos en cada establecimiento. En este sentido, el Consejo advierte sobre las dificultades prácticas de armonizar el actual sistema de financiamiento –basado en la subvención por estudiante– con el cumplimiento de la Carrera Profesional Docente bosquejada. Respecto a este punto algunos consejeros opinan que el actual sistema de financiamiento tiene más dificultades que otros para armonizar con la carrera docente. Dentro de ese mismo cuerpo de opiniones otro consejero señala que lo que debe tomar en cuenta el financiamiento de los establecimientos es la entrega de una educación de buena calidad, dando autonomía a los establecimientos para decidir financiar esquemas más caros para lograr el mismo desempeño.
- El Consejo está conciente que la carrera docente tiene que estudiarse en un contexto más amplio donde también se incorpore el mejoramiento de las condiciones laborales de los profesores. Aspectos claves en esta dimensión son las horas de trabajo en aula, los tamaños de los cursos, y la situación de salud de los profesores. El Consejo sugiere, entonces, definir al respecto criterios de largo plazo que sugieran el camino más adecuado para lograr mejores condiciones laborales para los docentes.
- El Consejo considera indispensable balancear en este diseño las regulaciones nacionales con las responsabilidades y atribuciones locales. La experiencia histórica nacional debe servir para estar alertas respecto a los efectos indeseados que provocan los sistemas extremadamente centralizados así como la extrema desregulación.
- El Consejo estima que una Carrera Profesional Docente como la aquí delineada es de interés nacional, pues se vincula con el desarrollo de la profesión que sirve al conjunto de la educación. Adicionalmente, el Consejo ha conocido de las distorsiones que se provocan cuando un mismo mecanismo de financiamiento –la subvención escolar– se entrega a empleadores que deben cumplir con diferentes regulaciones laborales. Una parte del Consejo considera inconveniente extender el esquema propuesto al sector particular subvencionado, pues ello atentaría contra la autonomía para administrar sus recursos humanos y la posibilidad de hacerse responsable en propiedad ante los malos resultados –producto de prácticas centralizadas y no dependientes de quienes corren los riesgos por la mala gestión. Algunos de ellos indican que el interés nacional es el aprendizaje de los niños no el bienestar de los profesores *per se*.
- El Consejo advierte la necesidad de prever los efectos no deseados sobre la equidad que algunos de los componentes de la Carrera Docente pueden tener. Dos ejemplos aclaran este delicado punto. Si los logros profesionales no consideran adecuadamente las condiciones de contexto en que cada docente trabaja, es posible perjudicar a los docentes que se desempeñan en las condiciones sociales o materiales más difíciles. Adicionalmente, no debiera considerarse “un premio” para

los profesores que avanzan en su Carrera abandonar las labores de aula o abandonar el trabajo en establecimientos que atienden a población vulnerable, lo cual implica que el incentivo profesional y salarial de mantenerse en el trabajo de aula en contextos de pobreza debe ser significativo. Por ello, el Consejo recomienda ser especialmente cuidadosos en que los criterios que se consideren "mérito profesional" y los beneficios de ascender en la carrera docente no contengan incentivos perversos que perjudiquen a las escuelas que atienden a alumnos más necesitados.

VII.5. Formación docente inicial y continua

VII.5.1. Políticas

El Consejo reconoce que sobre la formación inicial y el desarrollo profesional continuo se han desarrollado proyectos y programas dirigidos desde el Ministerio de Educación, con el fin de mejorar la oferta de formación y asegurar su articulación con programas de desarrollo educativo en curso. Tal es el caso del programa de Fortalecimiento de la Formación Inicial Docente (FFID) y de numerosas iniciativas de Desarrollo Profesional Continuo (ligados a los proyectos MECE, a la actualización curricular, talleres comunales, cursos de perfeccionamiento a distancia, etc.). Sin embargo, es necesario avanzar aún más en la formulación de políticas de mediano y largo plazo⁹⁶ que no sólo aseguren la continuidad de las iniciativas emprendidas, sino que también orienten las diversas iniciativas referidas a los educadores del sistema educativo. Asimismo, se requiere que las nuevas políticas o programas que se inicien respondan a necesidades detectadas por todos los interesados (tanto receptores como oferentes); que las actividades de desarrollo profesional docente se articulen, por ejemplo, con la evaluación docente; que las condiciones de trabajo de los docentes también le permitan acceder a buenas oportunidades de aprendizaje; que se cuente con fuentes de financiamiento regulares y que existan formas sistemáticas de monitorearlas.

Recomendaciones

- Las acciones referidas a docentes incluyendo la formación docente inicial como la formación continua deben desarrollarse a la luz de políticas públicas que afecten a todas las entidades comprometidas con estas acciones.
- Las políticas públicas deben considerar necesidades, posibilidades y financiamiento, con planes de mediano y largo plazo, e incluir mecanismos apropiados de monitoreo y evaluación.
- Para el desarrollo de estas políticas debe formularse un marco orientador de la formación docente inicial y continua, que reconozca los acuerdos surgidos en el Consejo Asesor Presidencial y que responda a las necesidades de desarrollo educativo del país.

⁹⁶ B. Avalos (2005), La formación de profesores y su desarrollo profesional. Prácticas innovadoras en busca de políticas. El caso de Chile. En C. Cox (Ed.). *Políticas Educativas en el Cambio de Siglo*. Santiago: Editorial Universitaria.

VII.5.2. Formación docente inicial

El Consejo se ha informado sobre la base de opiniones recogidas y de diversas fuentes⁹⁷, de la existencia de problemas en el sistema de formación docente inicial que se indican a continuación:

- Falencias en la estructura, gestión y oferta curricular de la formación inicial en las instituciones formadoras. Esto incluye, entre otros, insuficiente atención a los requerimientos del currículum del sistema escolar y temas relacionados con la diversidad (étnica, de capacidades).
- Falta de regulación sobre las condiciones de apertura y funcionamiento de las carreras de Pedagogía.
- Imprecisión acerca de las condiciones de funcionamiento de las carreras de Pedagogía. Si bien la Ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior indica que deben acreditarse obligatoriamente las carreras de Medicina y Pedagogía por su importancia social, ella no establece qué consecuencias adicionales habrá para aquellas carreras que no se acrediten después de dos o más intentos. Tampoco se refiere a las condiciones que se exigirán para la apertura de carreras de Pedagogía. Con todo, esta mayor regulación no asegura por sí misma la calidad.
- Expansión en los últimos años de 'programas especiales' de formación docente, que en su matrícula, desde 2003, equivalen –en el caso de las pedagogías básicas- a los programas regulares de las instituciones de la educación superior. Las carreras de Pedagogía ofrecidas en la modalidad de "programas especiales" no entregan a los futuros docentes oportunidades curriculares semejantes a las de los programas regulares.
- Se mantiene una situación mixta en la formación docente: una mayoría de programas de formación inicial de nivel universitario y una minoría que se ofrecen en Institutos Profesionales.
- La oferta de formación docente continua no siempre es apropiada para las necesidades de los profesores en servicio, especialmente la que se ofrece vía postítulos y programas de magíster en las universidades.
- Inexistencia de canales institucionales, perfiles de competencias y programas definidos para la formación del profesorado de la educación media técnico-profesional;
- En la educación especial tiende a prevalecer una formación basada en un enfoque clínico, centrada en el déficit, y no en un enfoque educativo centrado en la enseñanza y aprendizaje del currículum nacional, lo que dificulta la integración escolar de los alumnos con necesidades educativas especiales.

⁹⁷Ver por ejemplo: MINEDUC (2005), *Informe Comisión Sobre Formación Inicial Docente*, Santiago: Serie Bicentenario; MINEDUC, (2005), *Docentes para el Nuevo Siglo. Hacia una Política de Desarrollo Profesional Docente*. Santiago: Serie Bicentenario; OCDE (2004), *Revisión de Políticas Nacionales de Educación*. París: OCDE. B. Avalos (2002), *Profesores para Chile: Historia de un Proyecto*. Santiago: MINEDUC.

Todos estos problemas son evidencia, en parte, de la ausencia de un sistema institucionalizado de regulación de la formación docente y de estímulo a su desarrollo y mejoramiento y de medidas concretas que puedan disminuir el efecto de estos problemas. Se propone, por tanto, el establecimiento de una institucionalidad reguladora y coordinadora de la formación docente y una serie de medidas para atender a los problemas más urgentes detectados.

Algunos consejeros plantean que más que una entidad reguladora se debiera liberalizar el mercado laboral docente para que las entidades formadoras de profesores se retroalimenten con información proveniente del desempeño de sus egresados. En esta misma línea, otro consejero destaca los riesgos de una excesiva regulación, en el sentido que puede tender a homologar los programas de formación de profesores. Según él se debe reconocer la existencia de distintas necesidades, metodologías, y requerimientos por parte de los establecimientos educacionales.

VII.5.3. Institucionalidad de regulación y políticas sobre formación inicial de profesores.

Propuesta:

El Consejo considera necesario establecer una *institucionalidad reguladora* que contribuya a conectar de manera coherente y efectiva la institucionalidad formadora de profesores con los requerimientos docentes del sistema escolar, y sentar bases adecuadas para el desarrollo futuro de la formación de docentes del país (Algunas consejeras manifiestan su reserva). La función principal de esta institucionalidad será la de orientar y velar por la calidad de la oferta de formación docente según las orientaciones proporcionadas en los *Estándares para la Formación Inicial Docente* (MINEDUC, 2000), los *Criterios para la Acreditación de las Carreras de Pedagogía* (CNAP, 2002) y el *Marco para la Buena Enseñanza* (MINEDUC, 2003).

La nueva institucionalidad debe tener las siguientes funciones fundamentales:

- Formular políticas orientadoras para el desarrollo de la formación docente inicial y continua, posicionando a la Pedagogía en el debate nacional e institucional en tanto disciplina que debe orientar y articular la necesaria innovación en la Formación Docente.
- Autorizar la apertura de nuevas carreras de Pedagogía, velando porque cumplan con los estándares requeridos para una formación docente de calidad (una consejera no está de acuerdo con este punto).
- Acreditar las carreras de Pedagogía, en los términos y propósitos establecidos en el recién establecido *Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior* (Ley 21.129, Oct. 2006). La acreditación deberá velar en forma especial por la armonización de carreras y títulos con la estructura del sistema escolar y sus requerimientos curriculares.

- Establecer las exigencias de entrada al ejercicio de la profesión docente (habilitación) determinar los apoyos necesarios durante el comienzo de ese ejercicio (inducción).
- Diseñar, aplicar y desarrollar un examen de habilitación profesional obligatorio anterior al egreso de las carreras de Pedagogía (ver descripción más abajo).
- Actuar como observatorio de la calidad de la formación docente inicial y desarrollo profesional en el país. Para ello debe publicar en forma sistemática los resultados de las diferentes instituciones, tanto respecto de la acreditación de sus carreras como de sus egresados. Encargará también estudios de oferta y demanda de profesores y otros que se requieran para mejorar el sistema de formación inicial y continua. Uno de los consejeros sugiere establecer por ley la obligatoriedad de los directores de establecimientos educacionales de proporcionar la información solicitada por las universidades, a fin de mantener actualizadas las bases de datos de seguimiento profesional de egresados de las carreras de Pedagogía.

El Consejo, con la excepción de uno de sus miembros que plantea sus dudas de si dicho sistema está habilitado para ejercer esas funciones, considera especialmente habilitado para el cumplimiento de estas funciones al recién establecido *Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior*, al concurrir en éste el Consejo Superior de Educación, el Consejo Nacional de Acreditación, y la División de Educación Superior del Ministerio de Educación y considerar además, la Ley 21.129, un Comité de Coordinación de estas tres instancias. La subcomisión concuerda en sugerir a esta Coordinación, recién establecida por ley, la institucionalización de las capacidades normativas, técnicas y administrativas necesarias para el cabal cumplimiento de las funciones arriba señaladas. Esta nueva institucionalidad reguladora –cuyo foco es la educación superior– deberá coordinarse con la Agencia Aseguradora de la Calidad o Superintendencia (ver sección correspondiente de este Informe) –cuyo foco es fundamentalmente el sistema escolar– en función de la mejor regulación de la institucionalidad formadora de profesores en el país.

VII.5.4. Examen de habilitación para ejercer la docencia en el sistema escolar.

Los esfuerzos de las políticas por mejorar la formación inicial de profesores han descansado hasta el presente sobre principios de voluntariedad y autonomía de las instituciones formadoras⁹⁸, con avances en algunos aspectos, como la valoración de las prácticas en el proceso de formación, y problemas en otros sentidos, como se indica más arriba. Se requiere en la nueva fase de desarrollo de la educación del país, de instrumentos con mayor capacidad de transformar instituciones, programas y conductas en la formación inicial, y mayor probabilidad por tanto de producir los resultados formativos que se ambicionan. Uno de ellos es un *sistema de exámenes de*

⁹⁸ Véase características del programa FFID del Ministerio de Educación (1997-2002), en OCDE (2004), *Revisión de Políticas Nacionales de Educación*, París: OCDE, y en Ávalos, B. (2003), *Profesores para Chile. Historia de un Proyecto*. Santiago: MINEDUC.

habilitación para el título profesional y el ejercicio de la docencia, respecto al cual al interior Consejo existen distintas visiones acerca de sus implicaciones.

Para un sector del Consejo, este componente, con formas diversas, existe en muchos de los sistemas escolares de mejores resultados del mundo⁹⁹ y es una pieza faltante importante y potencialmente con serias consecuencias, en la institucionalidad de formación de docentes en el país.

Dada la experiencia nacional acumulada en la evaluación de aprendizaje como de competencias docentes (sistemas SIMCE, Evaluación Docente), hay una robusta base técnica para establecer un sistema válido y confiable, con un gran potencial de impacto sobre las instituciones formadoras, sus programas y sus formadores.

El Consejo es consciente de que múltiples interrogantes y dilemas acompañan el establecimiento de un sistema de exámenes nacionales como el argumentado, que deben ser resueltas por la institucionalidad reguladora referida en VII.5.3. Sin perjuicio de ello, una parte del Consejo concuerda en los siguientes criterios y orientaciones fundamentales:

- Los exámenes de habilitación se aplicarían al final de los estudios de formación, y serían de carácter nacional y externo a las instituciones formadoras.
- Los exámenes, por requerimientos prácticos, por un lado, como de cuidado de la diversidad de proyectos formativos de las instituciones de Educación Superior, por otro, no se orientarían a evaluar todas las dimensiones de las capacidades requeridas por la docencia escolar, sino el núcleo mínimo considerado necesario para el desempeño de una docencia de calidad suficiente para merecer el respaldo de la fe pública.
- Tal núcleo mínimo común debe tener como focos el *conocimiento disciplinario que corresponde a la especialización del futuro profesor, conocimiento didáctico general* (principios y estrategias generales de manejo y organización de la clase), *conocimiento del currículo* (dominio del currículum escolar nacionalmente definido para la o las asignaturas examinadas), y *conocimiento pedagógico del contenido* (conocimiento referido a la representación del contenido disciplinario específico en las acciones de enseñanza).
- Los exámenes deben concebirse como un evento (uno a tres días), de trabajo *in situ*, no como un proceso de larga duración (como instancias de construcción de portafolios y similares); que puede combinar pruebas escritas e instancias orales; y que puedan rendirse más de una vez al año, previo al último semestre de estudios, de modo que en los casos de fracaso, la institución formadora se co-responsabilice de estrategias de reparo y preparación para una nueva rendición.

Como se refirió, recaería en la nueva institucionalidad responsable del aseguramiento de la calidad de la Educación Superior (Sistema Nacional de Aseguramiento de la

⁹⁹ OECD (2005), *Teachers Matter. Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*. Paris: OECD. Estos sistemas en general ocurren después de completar los estudios de formación docente y sobre la base de evaluación de conocimientos y desempeño en el aula.

Calidad), la responsabilidad de crear la institucionalidad, instrumentos y procedimientos –así como características de implementación- de los exámenes de habilitación.

Los exámenes de habilitación contribuirían decisivamente a asegurar:

- i. cambios efectivos en las instituciones de formación docente, para adecuarse a los estándares que establecerían los exámenes, sin dejar de valorar el saber pedagógico como núcleo esencial de la formación de profesores.
- ii. cierre de programas especiales y regulares que no califiquen a sus alumnos para los exámenes nacionales del caso.
- iii. vinculación estrecha de la formación inicial con los requerimientos del sistema escolar (currículum y docencia), porque éste sería un criterio de construcción de los exámenes.
- iv. clara y visible rendición de cuenta pública acerca de su función formadora por las universidades.

El proceso de instalación del sistema de exámenes deberá velar porque los conocimientos y competencias que se evaluarán, así como los estándares que los mismos resguardarán, sean conocidos en forma oportuna por las instituciones formadoras, y particularmente, por la primera cohorte de alumnos que los rendirá.

El sistema deberá distinguir normas de responsabilidad institucional e individual en los fracasos, así como establecer normas y procedimientos sobre su reparo.

El examen de habilitación será requisito obligatorio para obtener el título profesional y –consecuentemente- ejercer la docencia en establecimientos reconocidos por el Estado. Será condición para la inscripción de los docentes habilitados en el Registro Nacional de Docentes¹⁰⁰.

Otra parte del Consejo considera que si bien es importante velar por herramientas y mecanismos para asegurar la calidad de la formación inicial docente, plantea que un sistema de examen de habilitación al finalizar la carrera tiene el riesgo de reducir la formación del profesor y su desarrollo profesional al control del cumplimiento de todo tipo de estándares, arriesgando una formación más integral. Por otra parte, ya existen distintos mecanismos que deben articularse, varios de los cuales son propuestas del Consejo, como la prueba de selección para entrar a la carrera de Pedagogía, la Ley de Acreditación Obligatoria de las carreras de Pedagogía, la institucionalidad reguladora para la formación inicial docente, la inducción de docentes, el sistema de evaluación del desempeño docente y la carrera profesional.

Una visión distinta expresa una consejera quien manifiesta que si bien concuerda con la idea de exámenes de habilitación, estima que no debe ser de carácter nacional ni menos estatal; ella piensa que debe haber varias opciones de exámenes diferentes y cada empleador debiera poder decidir qué exámenes exigir para contratar a sus profesores. Por otra parte, otros consejeros están en desacuerdo con esta propuesta,

¹⁰⁰ Este Registro lo mantiene el Ministerio de Educación, pero necesita actualización.

salvo que el examen sea voluntario y que quienes quieran lo establezcan como requisito para contratar docentes.

VII.5.5. Inducción de nuevos profesores

Existe suficiente evidencia que los profesores que ingresan a la docencia enfrentan dificultades que no son atribuibles enteramente a la calidad de su formación inicial, sino a su condición de neófitos y a la diversidad de contextos y presiones con que se encuentran al empezar a enseñar¹⁰¹. Para enfrentar estas dificultades los jóvenes usan recursos propios (generalmente de ensayo y error y copia de estrategias de otros docentes) o consultan con colegas amigos dispuestos a ayudarlos. Si las dificultades se mantienen los profesores pueden desanimarse en forma seria y abandonar la profesión¹⁰².

Frente a esto, muchos sistemas educacionales cuentan con una forma institucionalizada de apoyo a los docentes nuevos conocida como inducción. Los países que tienen sistemas de inducción, la entienden como parte del sistema de formación docente, distinguiendo la etapa inicial, la etapa de inducción y la etapa de desarrollo profesional continuo. Los sistemas de inducción pueden o no estar vinculados a períodos de aprobación después de los cuáles se otorga la "habilitación" para enseñar.

En el campo educativo del país se ha reconocido la importancia crítica de este período y en línea con las recomendaciones del Informe OCDE sobre las políticas educacionales de Chile¹⁰³, el Ministerio de Educación aprobó en 2005 una *Política de Inducción de Profesores Nuevos*. Si bien, se está realizando una experiencia piloto de formación de mentores para apoyar a los profesores nuevos, no se le ha dado concreción al establecimiento de este sistema ni apoyo presupuestario. Por tanto, en consonancia con los acuerdos tomados de fortalecer la formación docente inicial y continua y establecer un sistema de certificación de conocimientos curriculares antes del egreso de la formación docente inicial, el Consejo recomienda:

1. El establecimiento de un sistema de inducción anterior a la primera evaluación docente para quienes se inician en la docencia. Eventualmente, podría quedar adscrito al período probatorio sugerido en la sección sobre Carrera Docente (Ver VI.4.1.iv)
2. Que tal diseño y sus alternativas de implementación, sean responsabilidad de la institucionalidad reguladora de la formación inicial docente propuesta por este Consejo. Se recomienda en este aspecto evaluar diferentes alternativas a fin de asegurar un diseño viable y efectivo del proceso de inducción.

¹⁰¹ Ver Avalos, B., Aylwin, P. & Carlson, B. (2005), La inserción laboral de los profesores nuevos en Chile, *Paideia* (38), 9-28.; Lortie, D.C (2002, 2ª. Ed.). *Schoolteacher*. Chicago: University of Chicago Press; Marti, J. & Huberman, M. (1993). *Beginning Teachers*. En Huberman, M. Gonauer, M.M. & Marti, J. (Eds.), *The lives of Teachers*. N.York: Teachers College Press.

¹⁰² El informe OCDE (2005) *Teachers Matter. Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers* indica que en los países estudiados el mayor abandono de la profesión se realiza en los primeros años de enseñanza. En el Estado de California antes de introducir un sistema de inducción aproximadamente el 50% de nuevos profesores abandonaba la docencia en los primeros cinco años de ejercicio.

¹⁰³ OCDE (2004) , *Revisión de Políticas Nacionales de Educación: Chile*. Paris: OCDE.

VII.5.6. Recomendaciones específicas referidas a la formación docente inicial

Con el fin de asegurar que la formación docente inicial se fortalezca en su institucionalidad, se recomienda considerar las siguientes medidas de carácter específico:

- **Efecto de la no acreditación de las carreras universitarias.** Establecer que las carreras de Pedagogía que no se acrediten por dos o más veces, no puedan abrir cupos al año siguiente. Esta recomendación sería ejecutada por la institucionalidad indicada, según las funciones que se proponen para ella.
- **Término a las carreras de Pedagogía en la modalidad de programas especiales.** Cese a la brevedad posible de la oferta de formación docente en la modalidad de programas especiales, según se indica en el N° 7 de las Propuestas de Políticas y en el *Informe Comisión Sobre Formación Inicial Docente* (MINEDUC, 2005).
- **Formación docente de nivel universitario.** Modificar gradualmente la formación docente en Chile, de manera que sea al año 2010 de carácter enteramente universitario. Asimismo, se sugiere que las universidades ofrezcan programas de "licenciatura en educación", para quienes no la poseen.
- **Formación de profesores para la educación media técnico-profesional.** Apoyar financieramente el trabajo de universidades y redes de universidades que diseñen carreras para este nivel. A las universidades con carreras técnicas relevantes se les recomienda establecer programas de formación para este nivel.
- **Coordinación efectiva de la formación docente.** Atendiendo a la importancia de contar con una efectiva coordinación institucional de las carreras de formación docente en las instituciones universitarias que las imparten, establecer en las instituciones de formación docente entidades coordinadoras únicas (Facultades o Escuelas de Educación) para las carreras de Pedagogía.

Respecto a estas recomendaciones dos consejeras han manifestado su preocupación indicando que están en desacuerdo con estas propuestas, excepto con la referida a la formación de profesores para la educación media técnico-profesional.

VII.6. Formación docente inicial y requerimientos de la estructura del sistema educativo.

El sistema de formación docente inicial que responde a la estructura actual del sistema educacional -parvularia, básica, media y especial- tiene serios problemas que se manifiestan principalmente en la inadecuada preparación en conocimientos curriculares que reciben los profesores de Educación Básica. Frente a esto, las instituciones escolares enfrentan el problema contratando profesores de Educación Media para el segundo ciclo básico o adjuntando el 7° y 8° años a los establecimientos de nivel

medio. A objeto de aminorar el problema, varias instituciones formadoras han agregado uno o dos cursos de especialización, con el fin de conferir una mención curricular para el segundo ciclo de la educación básica. También se han formado consorcios de universidades que preparan propuestas para modificar el sistema.

Frente a la posibilidad de avanzar hacia un cambio de los ciclos escolares según se indica en el capítulo VI.1 de este Informe, el Consejo presenta las siguientes recomendaciones.

Recomendaciones

A las instituciones de formación docente

Reorganizar la formación inicial de profesores, especializando su currículum, del siguiente modo:

- 1) Modificar los currículos de formación de modo de preparar profesores especialistas para los primeros seis años de la educación básica, ofreciendo formación en tres o cuatro áreas curriculares, hasta el 4º grado; y en un máximo de dos, en los grados 5º y 6º.
- 2) Vincular la formación de educadoras de párvulos y de profesores de enseñanza básica y estudiar ofrecer especialización en educación inicial (Kinder, 1º y 2º años).
- 3) Establecer programas de formación (en conjunto con los departamentos especializados) para la educación media inferior, o grados 7º a 10º (en dos menciones), y para la educación media superior (en dos menciones a lo sumo, de áreas afines).
- 4) Preparar profesores especialistas en toda la secuencia escolar para las áreas curriculares de: Inglés, Educación Física, Artes Musicales y Artes Plásticas, con menciones en Pedagogía que distingan entre educación básica concebida de acuerdo a la nueva estructura que propone este Informe (hasta grado 6) y media (grados 7º a 12º).
- 5) Ofrecer programas de post-título que permitan especializar a profesores en servicio para alguna de las opciones señaladas en la recomendación.

Al Ministerio de Educación:

- Gestionar cambios a la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza en lo que se refiere a los niveles de educación (Título Preliminar, arts. 1, 7º y 8º, Título 1), y a los títulos de profesores (Título 3, Párrafo 3º, art. 52). Procurar una legislación que permita su aplicación flexible, estableciendo por ejemplo niveles de preparación como: Inicial, Básica, Media Inferior y Media Superior y no títulos específicos.
- Recomendar que la organización institucional de los centros educacionales de la enseñanza básica y sus autoridades procuren asignar responsabilidades docentes atendiendo a la preparación de los profesores (inicial y de post-título) de manera de ir fortaleciendo una enseñanza de mayor especialización, por lo menos, entre 5º y 8º años. Respecto de este punto dos consejeros enfatizan la necesidad de mantener autonomía en estas decisiones: que docentes que

demuestren capacidad, aunque carezcan de postítulo, puedan ejercer los cargos.

- Modificar las condiciones en que se ha otorgado financiamiento MECE-SUP a consorcios universitarios para la elaboración de menciones en la preparación de los profesores de Educación Básica, de manera que se reconozca los cambios propuestos a la estructura curricular y del sistema de educación.

VII.7. Mejoramiento de los procesos de formación docente

Según lo indicado por miembros del Consejo y otras fuentes¹⁰⁴:

- En la formación docente inicial y continua se observan como insuficientes el aprendizaje y comprensión de los contenidos curriculares.
- Se observa también la ausencia de contenidos curriculares que den a conocer al futuro docente las diferentes necesidades educacionales del país como las que plantea la educación intercultural bilingüe y la enseñanza en escuelas multigrado.
- La formación docente inicial y continua no presta suficiente atención al desarrollo de enfoques y estrategias que permitan a los docentes responder a la diversidad de los alumnos. Esto se manifiesta especialmente en la oferta de oportunidades de práctica con poblaciones diversas durante la formación inicial.
- En la formación docente inicial y continua no se usan suficientemente los resultados de la investigación en los contenidos y estrategias de formación.
- En la formación inicial y continua no se observa una adecuada convergencia entre lo disciplinario y la formación pedagógica.
- En la formación inicial y continua es insuficiente la preparación para una actitud y práctica indagatoria en el trabajo docente de aula (investigación-acción y otros métodos de análisis del trabajo docente).
- En la formación inicial es insuficiente la supervisión durante las prácticas docentes, la preparación para el trabajo en el aula: comprensión y uso del currículum vigente, manejo de estrategias de enseñanza y evaluación apropiadas a los objetivos perseguidos.
- Los formadores de formadores tienen poco contacto con la realidad escolar, exceptuando a quienes realizan actividades de supervisión, investigación escolar o formación docente continua.
- La selección de los futuros profesores usa criterios limitados (sólo PSU y notas de enseñanza media) y no verifica adecuadamente si al término de los estudios se ha alcanzado la competencia para enseñar.

¹⁰⁴ Ver por ejemplo: OECD (2004) *Revisión de Políticas Nacionales de Educación*, ibid. MINEDUC (2005) *Informe Comisión Sobre Formación Inicial Docente*, ibid.; MINEDUC (2005), *Docentes para el Nuevo Siglo. Hacia una Política de Desarrollo Profesional Docente*, ibid.; B. Avalos (2002) *Profesores para Chile: Historia de un Proyecto*. Santiago: MINEDUC.

- Los profesores que se inician en la docencia no reciben ningún tipo de apoyo institucionalizado para orientarse en su desempeño docente.
- Existe poca información basada en investigaciones sistemáticas respecto de la formación inicial.
- No hay evidencia de procesos sistemáticos de evaluación de los resultados de la formación continua (excepto en los casos de evaluaciones contratadas en un momento del desarrollo de un programa de formación)¹⁰⁵.
- Los procedimientos institucionalizados de monitoreo y evaluación de los programas de formación inicial docente y de formación continua, son aún insuficientes. Sólo se realizan de manera informal en las instituciones responsables.

Recomendaciones sobre mejoramiento de la Formación inicial, continua y de post-grado

A las instituciones de formación docente

Currículum y procesos de formación:

- Considerar como criterio orientador y requisito mínimo de una carrera de Pedagogía, el tener una oferta curricular acorde con lo establecido en el perfil de los Estándares para la Formación Inicial Docente y los Criterios de Acreditación de las Carreras de Pedagogía.
- Incluir en el currículum de Formación Inicial Docente temas y experiencias que respondan a la necesidad de desarrollar en los alumnos actitudes positivas sobre la solidaridad, la tolerancia, la convivencia humana y la no discriminación. Igualmente incluir temas que muestren la diversidad étnica del país. Incluir además materias que permitan al futuro profesor enfrentar exitosamente las situaciones de conflictividad inherentes al desarrollo de la infancia y de la adolescencia; tales como, manejo de grupos, mediación y resolución de conflictos.
- Incluir en el currículum de Formación Inicial Docente enfoques y metodologías para la atención de la diversidad en el aula, en todas sus acepciones.
- Verificar que existe oportunidad suficiente para que los futuros profesores aprendan a enseñar lo requerido por el currículum escolar y a elaborar herramientas adecuadas para monitorear el aprendizaje de sus alumnos.
- Profundizar estas capacidades en las actividades de formación continua que realicen las instituciones formadoras.
- Ofrecer oportunidades de práctica docente en diferentes realidades donde existan buenos modelos de enseñanza; mejorar y hacer más relevante la secuencia de prácticas que tienen muchos programas de formación docente inicial. Incluir prácticas relativas a situaciones de educación intercultural

¹⁰⁵ Ver, por ejemplo, referencia a los resultados de evaluaciones externas a los programas de Grupos Profesionales Trabajo (MECE Media), Microcentros Rurales y P900, en B. Avalos, La formación de profesores y su desarrollo profesional. Prácticas innovadoras en busca de políticas, ibid.

bilingüe y escuelas multigrado. Asegurar que en las prácticas avanzadas los estudiantes de Pedagogía se enfrenten con las dificultades reales de los alumnos que presentan mayores problemas de aprendizaje, teniendo que aplicar programas de nivelación que consideren diagnósticos precisos y estrategias de mejoramiento de los aprendizajes.

- Establecer mecanismos y recursos que promuevan la investigación educacional referida a políticas y procesos educativos. Fomentar el aprovechamiento de los resultados de la investigación en la enseñanza de los futuros profesores.
- Preparar a los futuros profesores en metodologías de investigación referidas al aula.
- Establecer alianzas estratégicas de instituciones formadoras con centros educativos y organismos comunitarios.
- Modificar la carrera de formación de profesores de educación especial, de manera que reciban una formación generalista en necesidades educativas especiales y de especialización (o mención) en áreas específicas.
- Generar ofertas de formación de postítulos y post-gradados vinculados a los problemas reales de la educación escolar y comunitaria. Los Doctorados en Educación deben desarrollar un alto nivel en el estudio científico e investigativo de la educación.

Postulantes

- Ampliar los criterios de selección de postulantes a las carreras de Pedagogía, usando criterios de vocación y habilidades.
- Realizar actividades de nivelación a los estudiantes que ingresen a estudiar Pedagogía, de manera que mejoren sus habilidades básicas (lingüísticas y numéricas).

Formadores de formadores

- Considerar requisitos de calidad en la contratación y promoción académica de quienes sean directamente responsables de la formación docente: antecedentes académicos, experiencia escolar relevante, investigación y publicaciones, membresía en sociedades científicas y profesionales.

A los Centros Educativos

- Realizar en los centros educativos actividades de desarrollo profesional docente como: grupos de reflexión, co-planificación y observación de clases, vínculos con comunas y sus actividades de formación continua.
- En la formación permanente del profesor, considerar todas aquellas necesidades del adulto como sujeto de la educación, a lo largo de toda la vida.

VII.8. Asistentes para la Educación¹⁰⁶

A pesar de la reconocida importancia de su labor, la regulación y funcionamiento del servicio de los Asistentes para la Educación requiere de mayor preocupación. Hay falta de claridad de las funciones que deben y no deben desempeñar, y deficientes pautas sobre cómo debiesen desempeñarse esas funciones, con lo cual este aspecto queda al arbitrio de cada empleador. Esto es acentuado por la carencia de un marco normativo que regule el reclutamiento y la carrera funcionaria de este personal. Tal situación, por una parte, favorece el ingreso y mantención en el servicio -cumpliendo funciones que en la mayoría de los casos suponen contacto directo con alumnos- de personas que no poseen la capacitación y el perfil psicológico para ejercer dichas labores; y por otra, abre un espacio para la gestión arbitraria o poco eficiente de este personal, lo que incluye la contratación de personas que en la práctica no realizan labores en los establecimientos, situación que se favorece al no existir regulaciones sobre la proporción esperada entre co-docentes y alumnos en las escuelas y liceos. Al respecto, tres de los consejeros son de la opinión de que cada empleador pueda definir estas funciones de acuerdo a sus requerimientos en tanto cada colegio tiene sus propias especificidades.

Tomando en cuenta los antecedentes anteriores, el Consejo cree necesario hacer las siguientes recomendaciones, en el contexto de preocupación por el mejoramiento de la calidad educativa:

- El Consejo recomienda estudiar, normar y supervisar efectivamente la gestión de los Asistentes para la Educación que se realiza a nivel de establecimientos educacionales y municipios, a fin de evitar situaciones irregulares como las mencionadas anteriormente.
- El Consejo considera especialmente relevante instruir orientaciones a los proveedores educacionales a fin de garantizar que en los procesos de selección de los Asistentes para la Educación cuyas labores demandarán el contacto directo con alumnos, se tomen en cuenta las condiciones psicológicas de los postulantes que les permitan ejercer sus funciones formativamente y -sobre todo- que disminuyan el riesgo de conductas inadecuadas para el buen desarrollo de los niños y niñas.
- Existe sobrada evidencia acerca de la importancia que tiene para la calidad de los procesos formativos de los alumnos mantener un buen clima de convivencia en las escuelas y liceos. Para cumplir ese requisito, el aporte de los Asistentes para la Educación es altamente relevante. En consecuencia, el Consejo recomienda impulsar procesos de capacitación y apoyo a la labor del personal

¹⁰⁶ La definición de *Asistente para la Educación (co-docente)* es muy amplia: se refiere al personal no docente cuya función excluye la realización de docencia en aula. Según la ley 19.464/96, incluye a profesionales no afectos al Estatuto Docente (psicólogos, fonoaudiólogos, asistentes sociales, kinesiólogos); a técnicos para-docentes que complementan, apoyan o controlan la labor educativa del establecimiento (administrativos, bibliotecarios, asistentes de párvulos, personal de internados, inspectores de patio, encargados de red Enlaces, etc.); y a personal de servicios auxiliares de seguridad y mantención de los establecimientos (auxiliares residentes, porteros, estafetas, nocheros, caldereros).

co-docente, especialmente aquellos cuya misión consiste en mantener el orden y la disciplina en los patios y otros espacios de convivencia en las escuelas.

- Especial relevancia tiene impulsar programas de capacitación y apoyo en el manejo de técnicas de resolución no violenta de conflictos, así como la detección y control de situaciones de consumo de drogas o alcohol entre los alumnos. Otra área especialmente delicada que demanda mayor capacitación y supervisión, es la función del personal de apoyo e inspectores de internados escolares.

Recomendación

- Desarrollar una política clara relativa a las funciones de apoyo de los Asistentes para la Educación en la tarea educativa, su formación y su carrera funcionaria. Sin embargo, algunos consejeros ven inconvenientes para introducir esta carrera.
- El número de Asistentes para la Educación debiera ser proporcional al número de alumnos, según tipos de establecimiento y niveles educativos.

VIII. Centro Educativo

La expresión centro educativo se refiere a las instituciones que imparten educación en sus distintos niveles y modalidades, sea jardines infantiles, escuelas o liceos. Este concepto reemplaza el de centro escolar, que excluye a otras instituciones educativas distintas a la escuela. Los establecimientos del sistema escolar operan bajo cuatro tipos de dependencia: proveedores municipales, corporaciones empresariales, proveedores privados que reciben subsidio del Estado y están sujetos al sistema de financiamiento compartido, y centros financiados y operados enteramente por entidades privadas.

El Consejo considera que todo centro educativo tiene como objetivo principal y razón de ser, lograr un aprendizaje de calidad en todos y todas sus estudiantes, de modo que puedan desarrollarse integralmente como personas y ciudadanos. En esto, valora las lecciones acumuladas por la investigación, tanto internacional como nacional, sobre escuelas efectivas y mejoramiento de las escuelas¹⁰⁷. Hay bastante acuerdo en que una escuela efectiva es aquella donde se ejerce un claro liderazgo dentro de la comunidad escolar, que tiene metas compartidas enfocadas en el aprendizaje, donde la enseñanza es bien estructurada y se hace uso eficiente del tiempo. Las escuelas efectivas tienen un clima de trabajo acogedor que valora la diversidad, los profesores y alumnos conocen sus derechos y responsabilidades, los docentes participan como equipo en la planificación, preparación y evaluación de la enseñanza, para lo cual cuentan con tiempo suficiente y los padres se involucran activamente en ella. En las escuelas efectivas hay monitoreo y evaluación continua del progreso institucional.

El centro educativo debe constituirse como una comunidad en donde todos los integrantes -estudiantes, docentes, padres y apoderados, directivos, proveedores y asistentes para la educación- trabajen de manera mancomunada tras el propósito que los une. Ello implica propiciar la buena convivencia, el respeto y la participación informada y propositiva de todos sus actores y que esté inserta e interprete las necesidades de la localidad. Las instancias de participación deben ser reguladas de común acuerdo, atendidas las necesidades de la comunidad y la índole diversa de los agentes que la componen. Reuniones periódicas conjuntas o por estamentos, según los casos, permitirán a todos conocer la marcha, los logros y las deficiencias de la institución y proponer las medidas que correspondan para su mejoramiento.

En lo que sigue se presentarán las discusiones y acuerdos del Consejo en torno a la Jornada Escolar Completa, que define la organización y actividades a las que se aspira lleguen todos los centros educativos, a la gestión administrativa y clima de los centros

¹⁰⁷ Scheerens, J. (guest editor) (2001). *School Effectiveness in Developing Countries*. Special issue of *School Effectiveness and School Improvement*, 12(4); Harris, A. (2006), *Improving Schools and Educational Systems. International Perspectives*. Londres: Routledge; UNICEF (2004), *¿Quién dijo que no se puede? Escuelas Efectivas en Sectores de Pobreza*. Santiago: UNICEF.

educacionales, a la gestión pedagógica (enseñanza y aprendizaje) y a los temas referidos a la permanencia e integración de los alumnos en los centros educativos.

VIII.1. Jornada Escolar Completa

Antecedentes

La Jornada Escolar Completa (JEC) surgió como una respuesta a las necesidades de contar con mayor espacio y tiempo para el aprendizaje y el mejoramiento pedagógico, según lo indicaban experiencias e investigaciones internacionales.

- Igualar las oportunidades educacionales para todos, pues mientras una parte importante de la educación particular pagada tenía una jornada escolar extendida, no sucedía lo mismo en la mayor parte de los establecimientos subvencionados.
- Crear las condiciones para un enriquecimiento pedagógico, entregando espacios de tiempo y condiciones materiales para que los profesores pudieran profundizar, extender e innovar los métodos y enfoques para promover el aprendizaje de los estudiantes. En particular, se quería promover metodologías más activas -experimentación, salidas a terreno, talleres, metodología de proyectos, etc.- que requerían la extensión del trabajo efectivo.

El aspecto más crítico del tiempo escolar no es la cantidad misma de tiempo disponible¹⁰⁸ sino su aprovechamiento efectivo para promover oportunidades de aprendizaje. En efecto, la investigación demuestra que el tiempo ocupado para el aprendizaje está relacionado, al menos, con los siguientes factores: (a) la aptitud y ritmos de aprendizaje del estudiante; (b) la calidad de la enseñanza y de la relación pedagógica; (c) la dificultad de la tarea y/o materia objeto del aprendizaje y (d) la perseverancia o tiempo comprometido por el estudiante en la tarea. La investigación también demuestra que el aumento del tiempo favorece el aprendizaje de los estudiantes con más dificultades y que es más beneficioso para materias estructuradas (por ejemplo, lenguas y matemáticas) que para las menos estructuradas (artes, ciencias sociales). Por último, también muestra que el tiempo ocupado interactivamente entre profesor y alumno produce más logros que el tiempo de trabajo en el asiento.

¹⁰⁸ Evidencia recogida de investigaciones indica que la relación entre tiempo asignado y resultados de aprendizaje no es mecánica, sino que está mediada por factores relacionados con la calidad de la pedagogía. Si bien es obvio que debe asignarse tiempo al aprendizaje de cualquier asignatura, el sólo aumento de tiempo, sin prestar atención a lo que ocurre durante ese tiempo, tendrá poco impacto (http://web.wested.org/online_pubs/timeandlearning/3_research.html). (Cotton, K., 1990. *Educational time factors*. Portland, Northwest Regional Educational, Laboratory, Close up N° 8; Greenwood; Ch. R: "Longitudinal Analysis of Time, Engagement and Achievement in At-Risk Versus Non-Risk Students", en *Exceptional Children*, Vol. 57, N° 6, 1991; Fuligni, A. J. y H. W. Stevenson: "Time Use and Mathematic Achievement among American, Chinese, and Japanese High Schools Students", en *Child Development*, Vol. 66, N° 3, 1995; Martinic, S., *Tiempo y aprendizaje*, Washington, World Bank, Latin America and the Caribbean Regional Office. Department of Human Development, LCSHD Paper Series N° 26, 1998).

En los años que lleva la implementación de este programa, se han observado y documentado divergencias entre los objetivos iniciales y la forma en que la JEC ha sido comprendida e implementada. Evaluaciones hechas al programa indican que aun cuando el número de horas del plan de estudios se ubica en el rango definido por la norma -o sobre ella-, no se verifica en una medida equivalente a un enriquecimiento pedagógico, tal como se esperaba¹⁰⁹. De hecho, las horas destinadas a actividades flexibles (como talleres) no se han aprovechado suficientemente para enriquecer y complementar la formación general.

El impacto de la JEC en los logros educacionales –medido por las pruebas SIMCE- ha mostrado resultados positivos, pero relativamente modestos. Estos difieren entre sub-sectores (mayores en lenguaje que en matemáticas) y entre tipos de establecimiento (mayores en establecimientos particulares subvencionados que en establecimientos municipales)¹¹⁰.

El Consejo tomó nota, a partir de información documental y del testimonio de sus integrantes, de los siguientes problemas asociados a la implementación de la JEC:

- No se consideraron recursos para asegurar que los estudiantes estuvieran preparados para trabajar en régimen de jornada extendida; en particular, las necesidades alimenticias, pues sólo existen becas para una ración al día.
- El énfasis en la inversión en infraestructura ha estado en las salas de clase, descuidándose el desarrollo de espacios para metodologías pedagógicas alternativas, laboratorio de computación y para casinos.
- Los profesores no han recibido preparación para hacer mejor uso del mayor tiempo lectivo, ni para manejar problemas que están presentes en sus comunidades como la violencia y la drogadicción.
- Los recursos materiales para la innovación pedagógica han sido limitados (insumos para laboratorios, biblioteca, implementos para talleres y actividad deportiva, conectividad, etc.).
- No se ha observado suficiente avance en experiencias de integración entre distintos sectores de aprendizaje ni en la incorporación de metodologías innovadoras y TICS, por lo que no se ha producido aún un cambio significativo en las prácticas pedagógicas.
- La disponibilidad de horas no lectivas en la carga docente de los profesores es insuficiente para sostener los propósitos de innovación pedagógica: tiempo para preparación de clases, tiempo para actividades de desarrollo profesional, tiempo para coordinación con otros docentes, etc.

¹⁰⁹ DESUC (2005). Evaluación Jornada Escolar Completa. Pontificia Universidad Católica de Chile, Dirección de Estudios Sociológicos.

¹¹⁰ Las evaluaciones de este tipo han incluido los siguientes estudios: MINEDUC (2003). Prueba SIMCE 4º básico 2002. Factores que inciden en el rendimiento de los alumnos, Documento de trabajo, MINEDUC; Valenzuela, J. (2005). *Partial evaluation of a big reform in the Chilean education system: From a half day to a full day schooling*. Ph. D. thesis, University of Michigan; García, A. (2006). Evaluación de la jornada escolar completa. Manuscrito, Universidad de Chile, Magíster en Economía; Bellei, C. 2006. *Does Lengthening the School Day Increase Students' Academic Achievement?* Results from a natural experiment in Chile. Mimeo. Harvard Graduate School of Education.

Si bien los objetivos originales de la JEC siguen siendo válidos y ha existido una inversión muy significativa en este ámbito, ésta ahora debe centrarse en los requerimientos asociados al fortalecimiento del uso efectivo del tiempo escolar y la innovación pedagógica, atendiendo a las especificidades del entorno geográfico y los énfasis del proyecto educativo de cada establecimiento. Especialmente, es necesario revisar sus condiciones de implementación. Para ello, se propone modificaciones en las condiciones relativas a los profesores, estudiantes, currículum, infraestructura y equipamiento con una fuerte perspectiva de equidad.

Recomendaciones:

Al Ministerio de Educación¹¹¹:

Profesores y Estudiantes

- Apoyar a los docentes para que cuenten con las condiciones materiales (tiempo y recursos) y, de ese modo, puedan enfrentar los desafíos pedagógicos de la JEC en el marco de las condiciones sociales en que se desenvuelven escuelas y liceos.¹¹²
- Dotar de recursos a los centros educativos más vulnerables de modo que puedan contratar buenos profesores (bien evaluados o que perciban la Asignación de Excelencia Pedagógica).
- Asegurar a los estudiantes una alimentación que sea compatible con las exigencias fisiológicas de una jornada extendida: dos raciones alimenticias, que sean consumidas en espacios adecuados y con tiempos suficientes (no comprimidos).

Infraestructura y equipamiento

- Mejorar los espacios para aprovechar la jornada extendida, especialmente en los establecimientos más vulnerables. Estos espacios pueden ser nuevos o bien pueden basarse en recursos disponibles en la comunidad (municipio, universidades, etc.). Entre los nuevos espacios, se requieren: Laboratorios de computación y ciencias, talleres, casinos, espacios deportivos, aulas para estudiantes con necesidades educativas especiales y con discapacidades.
- Promover la cooperación entre establecimientos educacionales, así como las alianzas con instituciones de enseñanza superior.
- Analizar la evolución demográfica de la población escolar en diversas regiones, de manera de asegurar la compatibilidad entre las nuevas inversiones y los requerimientos efectivos. En algunos casos, no hay que construir más sino

¹¹¹ Dado que en este informe se está recomendando la creación de un sistema de aseguramiento de la calidad, puede ocurrir que alguna de las recomendaciones que en este capítulo se dirigen al Ministerio de Educación, sean responsabilidad de un organismo distinto.

¹¹² Ver propuestas sobre mejoramiento de condiciones de trabajo y preparación pedagógica de los educadores en el capítulo "Docentes" de este Informe.

aprovechar mejor lo ya construido, por ejemplo, en el caso de los liceos técnicos profesionales.

- Revisar la normativa vigente sobre la infraestructura y equipamiento que deben tener los establecimientos educacionales y evaluar si esta normativa permite asegurar calidad. La normativa debiera contener estándares mínimos en relación al establecimiento en general y a cada ciclo en particular: pre-básica, básica, media y educación técnico profesional (TP) en torno a las necesidades de implementación de la JEC y a los alumnos con discapacidad.
- Asegurar que la subvención de mantenimiento llegue al establecimiento y ajustarla no sólo al volumen de matrícula sino a otras variables tales como antigüedad de la construcción, porcentaje de horas/uso, edades y sexo, clima, etc.
- Realizar una certificación pública, por medio de una supervisión periódica, del estado de la infraestructura y equipamiento de cada establecimiento, que permita que la comunidad educativa se informe, exija y participe en su mejoramiento. Esta función tendrá que ser ejercida por la Superintendencia o Agencia de Aseguramiento.

A los centros educacionales y proveedores

- Respetar las normas de regulación del uso del tiempo, lo que implica garantizar tiempos necesarios de almuerzo y recreo para los alumnos, y garantizar una oferta curricular y de actividades balanceada, tal y como lo establecen las regulaciones del Ministerio de Educación sobre este punto.
- Incentivar la realización de actividades de integración entre disciplinas.
- Promover explícitamente nuevos enfoques pedagógicos, como la metodología de proyectos y el uso de TICS.
- Promover la cohesión del trabajo pedagógico, fortaleciendo proyectos que involucren al establecimiento en su conjunto.
- Proporcionar oportunidades de libre elección, según los intereses de los estudiantes.
- Asegurar un uso adecuado del tiempo escolar de modo que los estudiantes tengan mayor oportunidad de incorporarse en forma activa y participativa a su proceso de aprendizaje.
- Mejorar las oportunidades para que los estudiantes desarrollen habilidades y competencias para la vida en sociedad. En este sentido, es importante considerar las propuestas del documento "Informe Comisión sobre Formación Ciudadana".
- Incorporar jornadas de reflexión permanentes, que permitan evaluar en forma participativa, incluyendo a los estudiantes, el modo cómo se implementa la JEC.

VIII.2. Organización y participación en los Centros Educativos

VIII.2.1. Proyecto Educativo

Antecedentes

El marco preciso dentro del cual labora cada centro está dado por el correspondiente proyecto educativo, que interpreta las aspiraciones de la comunidad y, a la vez, responde a los lineamientos educativos nacionales.

El proyecto educativo es un texto que define el ideario de cada institución y señala el marco en que realiza su trabajo. Todos los integrantes del establecimiento deben conocerlo y procurar la fidelidad a su letra y a su espíritu. Debe ser presentado también a las familias y docentes nuevos. Las planificaciones periódicas de los centros educativos deben considerarlo de manera especial, de modo que ellas sean una aplicación de su contenido. En cualquiera evaluación del establecimiento, se ha de considerar prioritariamente la coherencia con su proyecto.

El Consejo considera que toda institución educativa, a partir de su proyecto educativo, actúa como agencia socializadora, contribuyendo a través de las formas de interacción, convivencia y trabajo, sus rutinas y rituales, a la formación de estilos de vida, estilos cognitivos y la formación de la identidad personal. El Consejo constata, por una parte, que aunque el Proyecto Educativo Institucional es el instrumento que define y organiza el ideario de cada institución, este instrumento a veces no existe y, en general, no se evalúa. Por otra parte, cuando existe éste muchas veces es sólo una declaración teórica de misión, principios y visiones, que carece de indicaciones y acciones claras en las dimensiones del quehacer institucional que directamente impactan al clima escolar.

Recomendaciones a los Centros Educativos, entidades administradoras y al Ministerio de Educación

- Crear mecanismos que garanticen la existencia del Proyecto Educativo Institucional y su evaluación periódica. Lo anterior es una postura compartida por los miembros del Consejo. Sin embargo, al interior del Consejo existen dos posiciones en relación al rol de la comunidad en la definición y evaluación de los proyectos educativos: una de estas posiciones propone que la comunidad participe en su formulación y evaluación, mientras que la otra sostiene que cuando los proyectos se originan en iniciativas privadas, la comunidad no necesariamente debe participar de su formulación y evaluación.
- Incluir como factor en la evaluación de los centros educativos la presencia de un Proyecto Educativo Institucional y su puesta en práctica, considerando además su modalidad de elaboración, seguimiento y evaluación.

- Generar en el sistema de supervisión y apoyo del MINEDUC las condiciones para que los establecimientos puedan construir un Proyecto Educativo Institucional que explicita en forma sencilla, a la vez que precisa, las dimensiones formativas (socio-afectivas y éticas) del mismo. Elaborar y hacer llegar a los equipos directivos de los centros, modelos simples del Proyecto Educativo Institucional (PEI) con ejemplos de proyectos exitosos que tengan incorporados programas formativos articulados, de modo que cada establecimiento tenga mejores bases para construir su propio proyecto.

VIII. 2.2. Familia y Consejo escolar

Antecedentes

El Consejo considera que la organización interna de los centros educacionales no siempre favorece la participación informada, responsable y efectiva de los distintos actores que componen la comunidad educativa, la vinculación entre los distintos estamentos, y entre los centros educacionales y el medio externo. Aunque la comunidad podría asumir un rol determinante de vocería, en la práctica no lo desempeña¹¹³. Por un lado, muchas veces la participación se considera un obstáculo a la gestión y, por otra parte, los actores no están suficientemente preparados para utilizar los espacios y canales de comunicación ejerciendo un rol de liderazgo. Los espacios definidos para encuentros, muchas veces se subutilizan. En las escuelas efectivas, cualesquiera que sean las características del entorno local, los padres confían, creen y valoran enormemente la labor que desempeñan, y reconocen en ellas una esperanza de mejores oportunidades y de movilidad social para los hijos. Para una parte significativa de los apoderados, la confianza en la escuela no significa que ellos se desliguen de la responsabilidad educativa, situación que con frecuencia se escucha entre profesores que laboran en sectores de pobreza. Los apoderados señalan ser co-responsables de los resultados de aprendizaje de los niños¹¹⁴.

El Consejo considera necesario lograr una participación más efectiva de la familia en cada centro educativo, destacando su responsabilidad en la educación de los hijos. Dado que la familia tiene una gran influencia en el desarrollo cognitivo, afectivo y social de sus hijos y en el logro de aprendizaje de calidad -todo lo cual está, a su vez, condicionado por el nivel de escolaridad de los padres-, es necesario asegurarle oportunidades educativas y fortalecer su participación en el sistema, pues es la institución que se encuentra más aislada de la tarea educativa.

También considera importante que los consejos escolares se consoliden y fortalezcan como instancias de participación y articulación de voluntades, capacidades y

¹¹³ Ministerio de Educación (2006), *Hacia un sistema escolar descentralizado, sólido y fuerte. El diseño y las capacidades hacen la diferencia*. Serie Bicentenario. Santiago: MINEDUC.

¹¹⁴ MINEDUC, *ibid*, pág. 55.

responsabilidades de todos los actores de la comunidad educativa, con el fin de entregar una educación de calidad para todos los estudiantes¹¹⁵.

Recomendaciones a los Centros Educativos, entidades administradoras y al Ministerio de Educación

Familia y participación

- Desarrollar en el plan anual del establecimiento instancias de participación y trabajo con las familias dirigidas a afirmar sus derechos y deberes como apoderados y a facilitar el apoyo escolar y personal de sus hijos. El Ministerio de Educación proporcionará materiales de apoyo para preparar a los docentes (información técnica, modelos de reuniones, ejemplos de experiencias nacionales e internacionales) o el propio establecimiento los adquirirá. El centro responderá por la realización y resultados de esta preparación y de las actividades planificadas, del mismo modo que responde por sus logros académicos u otras metas.
- Realizar una campaña nacional, a través de los medios de comunicación, servicios de salud y establecimientos educacionales, orientada a que la familia tome conciencia de la importancia de la educación temprana, de su papel en el desarrollo cognitivo, social y emocional de los hijos, y de la importancia de su contribución al trabajo de la escuela.
- Facilitar la regularización de estudios a los miembros de las familias ya sea informando de actividades existentes u organizándolas en el propio establecimiento o en conjunto con otros, con el objeto de completar su escolarización¹¹⁶. Es importante resguardar que la regularización de estudios por parte de los apoderados no vaya en perjuicio de la clasificación del establecimiento en la adjudicación del SNED o de los propios apoderados en la recepción de otros beneficios. En particular, es necesario revisar potenciales efectos en los criterios empleados por la JUNAEB u otros programas de beneficios.
- Revisar y analizar el decreto 565 del año 1990 relativo a los Centros de Padres y Apoderados de manera que éste se actualice con respecto a al rol que se le otorga a la familia en los centros educacionales.
- Promover la participación efectiva de la comunidad educativa en la planificación estratégica de la educación comunal, de acuerdo a la normativa existente y en el marco del sistema de administración educacional que se

¹¹⁵ Ministerio de Educación, Unidad de Apoyo a la Transversalidad (2004). Consejos Escolares: Comprometidos por la Calidad de la Educación. Asesoría Externa. Santiago: ACHNU- PRODENI.

¹¹⁶ A mayor educación de los padres, mejores son los resultados académicos de los alumnos. (Casassus, J. (2003). La Escuela y la (des) Igualdad, Santiago, LOM). Igualmente, algunas de las variables asociadas al entorno familiar y social que inciden en los logros de aprendizaje se refieren a ocupación, ingreso y nivel ocupacional de los padres, recursos del hogar, desarrollo lingüístico y tipo de conversaciones en el hogar, entre otras, tal como lo han identificado Buchmann (2003), Levin y Belfield (2002), Marzano (2000), Sheerens(2000), citados en Brunner, José J. y Elacqua, G. (2003) *Capital humano en Chile*, Santiago: Universidad Adolfo Ibáñez.

adopte. Para ello los instrumentos existentes son el PLADECO, el PADEM y el PEI.

Consejos Escolares

- Garantizar la constitución de los consejos escolares en todos los establecimientos que reciben aportes del Estado, como también asegurar y apoyar su sistemático funcionamiento y periodicidad según las obligaciones establecidas por la ley¹¹⁷. El quehacer del consejo escolar deberá estar sujeto a supervisión y apoyo por parte de la entidad administradora, en los establecimientos a su cargo, y además deberá cumplir con su mandato de rendición de cuenta pública.
- Respecto a las atribuciones del consejo escolar:
 - o Se propone otorgarle capacidad consultiva en lo concerniente al presupuesto anual.
 - o En relación a las atribuciones resolutorias del consejo escolar existen tres posturas:
 - a) otorgarle capacidad resolutoria en lo que se refiere a:
 - La formulación y aprobación del plan anual en aquellos aspectos que sean de competencia de cada uno de los estamentos, que apunten al mejoramiento de la calidad educativa y que sean consistentes con el proyecto educativo. De esta manera, se promueve que cada actor asuma su responsabilidad y dé cuenta de las respectivas metas y logros comprometidos.
 - La revisión periódica del plan según las metas establecidas, sugiriendo acciones respecto a problemas que puedan observarse.
 - El reglamento interno relacionado con normas de higiene y seguridad escolar y normas de convivencia.
 - La elaboración, modificación y aprobación del proyecto educativo en los establecimientos de administración municipal.
 - b) Otorgarle capacidad resolutoria y vinculante sólo en la definición de mecanismos de convivencia (reglamento escolar) y en ámbitos de higiene y seguridad escolar,

¹¹⁷ Respecto a la periodicidad de las sesiones del Consejo Escolar, en la Comisión de Calidad se acordó no innovar con respecto a lo establecido por la ley y en la Comisión Institucionalidad algunos consejeros sugirieron establecer sesiones mensuales.

c) No darle atribuciones resolutorias al Consejo Escolar en ninguna materia, pues ellas comprometerían la estabilidad e identidad del centro.

- Ampliar la conformación del consejo. Se propone incluir a un representante de los Asistentes para la Educación, elegido por sus pares, e invitar o integrar en forma transitoria o permanente a representantes de la comunidad externa, según las necesidades del proyecto educativo. Se advierte, sí, respecto de la dificultad de esta participación, debido a la crisis de representatividad que suele observarse en los distintos estamentos. Una forma de obviar esto es que las instancias de participación amplíen progresivamente la legitimidad de sus decisiones.
- Fortalecer la capacitación a la comunidad educativa y a los integrantes actuales del consejo escolar respecto de las funciones, carácter y responsabilidad del mismo, con el fin de facilitar su puesta en marcha. Se sugiere que el MINEDUC continúe generando y difundiendo material de apoyo sobre el tema y facilitará acompañamiento en su constitución e inicio.
- Incorporar como criterio dentro de los sistemas de incentivos ministeriales la participación de la comunidad educativa.

VIII.3. Gestión administrativa de los centros educacionales

VIII.3.1. Directores de centros municipales y sus procesos de nombramiento

Como se sabe, el liderazgo del director y su equipo en un centro escolar es una condición necesaria para la efectividad de ese centro. Sin embargo, en la educación municipal son inamovibles dos tercios de los directores de establecimiento, a pesar de las indicaciones de la legislación en 1997 (Ley 19.410) y en 2005 (Ley 20.006) para hacer efectivamente concursables sus cargos¹¹⁸. La Ley 20.006 establece que los nuevos directores deben acceder al cargo por concurso y deben re-concurrar cada cinco años, y que quienes a la fecha estén en ejercicio deben re-concurrar en los períodos establecidos por la ley. Aquellos que no tengan éxito en el concurso serán reasignados por la administración municipal, manteniéndose su remuneración hasta la fecha de jubilación. A pesar de lo anterior, hoy no existe un financiamiento efectivo para cumplir las medidas indicadas. Por lo tanto, en la práctica, está congelada la posibilidad de recambio de una parte importante de los directores de establecimientos municipales. El Consejo considera de la mayor importancia esclarecer públicamente esta situación, que en muchos casos bloquea las intenciones y estrategias destinadas a mejorar la calidad de los centros educativos administrados por los municipios. Por otra parte, la normativa que establece que los directores que pierden el concurso mantienen sin embargo la asignación de responsabilidad directiva genera un fuerte

¹¹⁸ Si bien hay aproximadamente 6.000 establecimientos municipales, solo 3.200 tienen características de tamaño para tener directores nombrados. De éstos -de acuerdo a datos del MINEDUC de 2003- 1.940 (60%) son inamovibles. A su vez, el 36% de esta categoría tiene más de 20 años en el cargo; un 40% tiene entre 15 y 20 años y el 24% restante, menos de 15 años en el cargo.

incentivo a reelegir al mismo director, lo que tiene un impacto negativo en el financiamiento de la educación municipal y produce falta de equidad en las relaciones laborales, por cuanto estos profesionales reciben una asignación por una labor que no están desempeñando.

El proceso de selección de Directores de las unidades educativas debe realizarse a través de un concurso que resguarde la transparencia y asegure la calidad humana y técnica de los seleccionados para cumplir sus funciones como líderes pedagógicos. Sin embargo, algunos consejeros consideran que el actual proceso de selección de directores de establecimientos municipales no ocurre siempre en condiciones de imparcialidad.

En lo que respecta a la preparación para el cargo de los directores del sector municipal la mayor parte de los directores de establecimientos educacionales del sector municipal tiene estudios en administración educacional, pero no cuentan con especialización en ámbitos como evaluación y gestión educativa. Esto se debe a la escasa oferta de formación en este campo y a que la asesoría ofrecida por los equipos técnicos de ese Ministerio aparece como insuficiente, particularmente en lo que se refiere a apoyo para un liderazgo pedagógico. Las acciones ministeriales se han centrado más en ofrecer servicios de apoyo para sus iniciativas o programas de mejoramiento.¹¹⁹ Algunos consejeros consideran pertinente que otros profesionales puedan ejercer el cargo de director de un centro municipal.

Recomendaciones

- Considerar como criterios de selección, evaluación y desarrollo profesional de los equipos directivos, su compromiso con el aprendizaje y la formación de los estudiantes, antecedentes observables a través de su experiencia docente o directiva previa. Los directores debieran contar al menos con estudios de postítulo o postgrado en gestión directiva debidamente acreditados, con impacto en una carrera docente. Una propuesta alternativa sugiere, para la selección, considerar sólo la experiencia previa como docente o directivo.
- Fortalecer las competencias de liderazgo pedagógico de los equipos directivos, a través de cursos especializados -nacionales e internacionales- debidamente acreditados¹²⁰.
- Establecer un sistema de información periódica sobre la calidad y orientación de cursos y programas acreditados de formación de directores (para escuelas indígenas, rurales, liceos EMTP, escuelas vulnerables, etc.).
- Promover el intercambio de experiencias exitosas de los mejores directores.

¹¹⁹ Ministerio de Educación (2005), *Calidad en todas las Escuelas y Liceos: Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión Escolar*, Serie Bicentenario. Santiago: Consultores y Asesorías para el Desarrollo.

¹²⁰ Actualmente, hay una disposición del Tribunal Constitucional que rechaza la acreditación de directores, lo que limita las posibilidades de contar con formación acreditada para directores.

Al Ministerio de Educación

- Tomar las medidas para acelerar el proceso de renovación efectiva de los Directores, lo que supone asegurar el financiamiento de las indemnizaciones de aquellos que no sean reelegidos en los concursos públicos, entregando a las municipalidades un fondo exclusivo para este fin.
- Revisar la normativa que establece que los Directores que pierden el concurso mantienen la asignación de responsabilidad directiva.
- Mejorar y reorientar las capacidades y prácticas de supervisión ministerial, de manera que se centren en las necesidades pedagógicas de los establecimientos más que en labores administrativas. Sin embargo, algunos consejeros están en desacuerdo con que el Ministerio supervise técnicamente, pues lo consideran una intervención a la gestión y sugieren establecer otras formas de apoyo ministeriales o de otras entidades especializadas a los establecimientos.
- Revisar los aspectos que no aseguren transparencia y calidad en la selección, contratación y evaluación de directivos, reflejados en la composición de la comisión calificadora del concurso y en los requisitos para ser seleccionado.
- Algunos consejeros sugieren establecer un examen de habilitación de carácter nacional para ejercer el cargo de Director de establecimientos que reciben subvención estatal, que velaría por estándares mínimos de conocimientos y competencias para dicho ejercicio. Este dependería de la institucionalidad reguladora de la formación docente que se propone en este Informe.
- Aumentar significativamente la actual asignación de responsabilidad directiva¹²¹, de forma de hacerla más atractiva y asegurar un conjunto mayor y mejor de postulantes a los cargos directivos. Esta asignación debería ser aún mayor para el caso de directivos que trabajan en establecimientos que educan a niños de menor nivel socioeconómico.
- Llevar a cabo evaluaciones de desempeño, con el fin de aprobar, enmendar rumbo o advertir riesgos sobre la gestión del director. Estas evaluaciones deberán ser realizadas por un organismo externo, en el segundo o tercer año y contemplar los principios del *Marco de Buena Dirección*¹²² como criterios, el que a su vez debe ser revisado periódicamente. Respecto a esta evaluación algunos consejeros proponen revisar la normativa vigente en el sentido que, para este efecto, sólo se consideren las capacidades, conocimientos y logros de los Directores, en función de las metas de desempeño establecidas en sus compromisos.
- Los sistemas de evaluación de desempeño deben incluir visitas técnicas y recopilar antecedentes sobre el funcionamiento cotidiano del establecimiento, mediante entrevistas con los distintos estamentos.

¹²¹ Este aumento de asignación debiera beneficiar sólo a directores que hayan accedido a sus cargos mediante la nueva ley de concursabilidad, y tengan por tanto un carácter temporal en sus cargos.

¹²² Marco de la Buena Dirección: Estos estándares objeto de dos consultas nacionales abiertas a directores y sostenedores (2003-2004 y fines del 2004) y aprobada en el 2005 con el acuerdo del Colegio de Profesores.

VIII.3.2. Proveedores: capacidades profesionales y compromiso

Los proveedores cumplen un rol fundamental respecto del buen desempeño de los establecimientos educacionales. En la medida en que el proveedor otorga prioridad a las tareas educacionales en la institución y mantiene una relación administrativa fluida con las escuelas, ellas pueden desarrollar un trabajo efectivo.

Sin embargo, las condiciones exigidas al proveedor tienen el potencial de afectar la calidad de su gestión y compromiso. Es así como los requisitos para abrir establecimientos educacionales son demasiado bajos. Sólo se requiere del proveedor tener licencia de enseñanza media y no haber sido condenado a pena aflictiva¹²³. No se le exige mayor competencia técnico-pedagógica, ni una propuesta sobre la enseñanza que se impartirá.

Por otra parte, existe evidencia que el compromiso de algunos proveedores con el quehacer y los resultados pedagógicos de los establecimientos que administran es limitada y que no siempre hay suficiente coordinación entre los proveedores, la escuela y el MINEDUC. No hay espacios efectivos de encuentro para plantear necesidades y requerimientos y no siempre el proveedor conoce los proyectos adjudicados a la escuela. La escasa relación entre el proveedor y el MINEDUC incide en un bajo nivel de corresponsabilidad con los compromisos asumidos¹²⁴.

Recomendaciones

- Exigir compromiso y rendición de cuenta por parte de los proveedores en relación con la calidad de los resultados. El proveedor debiera asumir la obligación de evaluar periódicamente el establecimiento, conforme a los procedimientos que fije el sistema de aseguramiento de la calidad escolar.
- Los proveedores educacionales deben comprometerse con contrapartes reales - tiempo, recursos humanos, financieros y materiales- en los proyectos financiados o impulsados por el Estado en que su establecimiento se ha comprometido a participar.
- Elevar las exigencias legales para ser proveedor, de manera que se exijan capacidades profesionales mínimas y un nivel patrimonial adecuado. El proveedor educacional deberá tener, al menos, título profesional o de técnico superior o su equivalente.
- Todos los proveedores debieran formalizar convenios de Asignación de Desempeño Colectivo para Docentes Directivos¹²⁵, con el fin de recibir asesoramiento para sus tareas.

¹²³ Ley Nº 18.962, Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, 1990

¹²⁴ Ver: MINEDUC, *Calidad en todas las Escuelas y Liceos*, ibid.; OECD(2004). Ibid.

¹²⁵ Se refiere a la asignación a Docentes Directivos establecida en el artículo 18º de la Ley Nº 19.933, cuyo reglamento fue aprobado por Decreto Supremo emanado del Ministerio de Educación, suscrito por el Ministro de Hacienda el 6 de abril de 2005 y publicado el 8 de abril del mismo año. Esta formalización tiene como fin -además de asesoramiento- el de garantizar la constitución de equipos directivos en los establecimientos.

VIII.3.3. Gestión de recursos

De acuerdo a los antecedentes recogidos, en muchas ocasiones los fondos públicos no se destinan a generar las condiciones apropiadas para el logro de los objetivos formativos. Los directivos de las escuelas municipales tienen escasa autonomía para gestionar los recursos humanos y materiales en función de las necesidades y prioridades del establecimiento¹²⁶.

En muchos establecimientos, la infraestructura no corresponde a una oferta educativa de calidad, no se hace un buen aprovechamiento o uso adecuado de los materiales e implementos educativos disponibles, y tampoco se adquieren recursos específicos que respondan a las necesidades educacionales de los establecimientos.

Recomendaciones al Ministerio de Educación

- Otorgar mayor participación a los directores de escuelas y liceos municipales – que hayan sido contratados por concurso – para la selección, contratación y constitución de su equipo de docentes y directivos. En relación a la decisión final hay dos propuestas: a) que la decisión quede en manos del proveedor o la institucionalidad que corresponda; b) que la decisión sea facultad del director/a del establecimiento.
- Generar mecanismos que favorezcan la autonomía efectiva de los directores en la gestión de recursos financieros.
- Crear incentivos para la generación de redes de establecimientos, que permitan optimizar el uso efectivo de infraestructura, los recursos humanos y materiales y el aprendizaje mutuo.
- Asegurar que todo establecimiento educacional cuente con una infraestructura y materiales educativos acorde con la normativa vigente y con los objetivos de su proyecto educativo.
- Agregar como indicador de evaluación de la gestión directiva, la correcta mantención del establecimiento y el buen uso de los recursos existentes.

VIII.4. Clima escolar

El clima social en el contexto escolar se refiere a la percepción que los individuos tienen de los distintos aspectos del ambiente en el cual se desarrollan sus actividades habituales. Hay ambientes educativos que permiten al estudiante sentirse acompañado, seguro, querido, tranquilo, y que posibilitan su desarrollo personal positivo, así como un trabajo efectivo. En cambio, los climas sociales negativos producen estrés, irritación, desgano, depresión, falta de interés y una sensación de estar agotado física y mentalmente¹²⁷.

¹²⁶ Una encuesta del Ministerio de Educación (www.MINEDUC.2004) muestra que el 70% de los directores de Educación Básica y el 30% de Educación Media manifiestan no tener ninguna participación en decisiones de personal. (Ver artículo de Ricardo Paredes y Octavio Lizama "Restricciones, gestión y brecha educativa en escuelas municipales", en www.consejoeducacion.cl).

¹²⁷ Arón, A.M. y Milicic, N.(1999) *Clima social escolar y desarrollo personal. Un programa de mejoramiento*, Santiago, Editorial Andrés Bello.

El Marco para la Buena Enseñanza, instrumento que está siendo utilizado para orientar la política de fortalecimiento de la profesión docente y los procesos de evaluación de desempeño, considera, en uno de sus 4 dominios, la creación de un ambiente propicio para el aprendizaje, suponiendo que la calidad de los aprendizajes de los alumnos depende en gran medida de sus componentes sociales, afectivos y materiales de aprendizaje (clima de confianza, aceptación, equidad, respeto y normas de convivencia claras). Ello implica un clima estimulante y un profundo compromiso del profesor/a con los aprendizajes y el desarrollo de sus estudiantes¹²⁸.

Por otra parte, estudios como el realizado por la propuesta "Valoras UC"¹²⁹, señala la importancia de incluir este tema como una política pública dado el diagnóstico que revela altos índices de agresividad y violencia en la escuela, mal clima escolar, falta de valores sociales en los jóvenes, alta presencia de conductas de riesgo y problemas de salud mental juvenil y docente.

VIII.4.1. Papel socializador de la comunidad educativa

Una de las principales dificultades de los proyectos educativos es que sus formulaciones suelen ser muy confusas. Lo formativo y valórico aparece como algo vago y abstracto; y, en general, no cuentan con acciones estratégicas para alcanzar sus objetivos formativos¹³⁰. Por otra parte, se observa que el tema de la formación socio-afectiva, ética y de la convivencia escolar ha ocupado hasta el día de hoy un lugar secundario dentro de las prioridades educativas¹³¹. Muchos centros educacionales no cuentan con espacios ni tiempo para la formación socio-afectiva de los estudiantes y para el desarrollo de un currículo formativo explícito e intencionado.

El trabajo formativo en los centros educacionales se ve obstaculizado por algunos de las siguientes situaciones:

- No siempre saben hacer uso de los diversos profesionales que allí se desempeñan (inspector, orientador, psicopedagogo, asistente social, profesionales del proyecto de integración, jefe de UTP u otros) lo que resulta en que estos a veces trabajen de forma desarticulada e independiente y no se los aprovecha para generar políticas, programas y estrategias referidas a la convivencia y clima escolar.
- La formación de sus docentes, en relación a las complejas necesidades que requieren hoy atenderse en el ámbito formativo de los estudiantes, es insuficiente, y los espacios para la reflexión y capacitación en el tema son escasos y disgregados.

¹²⁸ MINEDUC, *Marco para la buena enseñanza*, 2003.

¹²⁹ Mena, I Milicic, N et al. (2006). Propuesta Valoras UC, Concurso de políticas públicas, "Potenciación de la política de convivencia social escolar", documento, Universidad Católica.

¹³⁰ Mena, Milicic et al., pág 16.

¹³¹ Mena, Milicic et al, pág 14.

- Las propuestas y programas transversales ministeriales tienden a ser percibidos como agregados o inorgánicos y no bien articulados, de manera que su potencial se desperdicia.
- La familia y la escuela actúan aisladamente, muchas veces con una historia de desencuentros, con culpas cruzadas respecto de los bajos logros y con muy pocas experiencias de trabajo conjunto y coordinado.

Recomendaciones

A los centros educacionales y al Ministerio de Educación

- Propiciar la conformación de equipos interdisciplinarios con los distintos profesionales de los centros educacionales, que estudien y analicen el clima escolar de la institución y generen programas y estrategias de desarrollo.
- Invitar a toda la comunidad escolar al desafío de mejorar la calidad de la formación y educación de sus estudiantes.
- Establecer con los padres y apoderados esquemas de trabajo conjunto en la dimensión formativa.
- Aumentar las horas no lectivas para los docentes que cumplan funciones de jefatura de modo de poder atender a apoderados y estudiantes, planificar y evaluar reuniones, consejos de curso y clases de orientación, capacitarse y tener espacios de reflexión pedagógica.
- Fortalecer la política de convivencia escolar impulsada por el Ministerio de Educación mediante la implementación de un plan nacional, que contemple: la revisión y articulación de la diversidad de programas ministeriales de desarrollo socio-afectivo existentes; preparación de nuevos materiales que complementen y enriquezcan los actuales; la generación de redes de apoyo entre escuelas.
- Preparar a los equipos directivos y docentes en lo que concierne a las temáticas relacionadas con la convivencia escolar (educación sexual, autoestima, clima afectivo y efectivo, resolución pacífica de conflictos, trabajo en equipo y por proyectos, formación ciudadana), y en las capacidades de organizar estos temas en oportunidades de aprendizaje que se articulen de manera coherente y efectiva.
- Diseñar mecanismos y procedimientos de certificación de competencias directivas en los ámbitos de la convivencia, de modo de incentivar el aprendizaje y desarrollo de las mismas.

VIII.4.2. El reglamento interno como herramienta formativa que facilita y organiza la buena convivencia

Todo establecimiento debe tener un reglamento interno en el que se definen los deberes y derechos de los estudiantes y sus familias, así como las normas que regulan la disciplina. Las normas de convivencia y el reglamento que deriva de ellas constituyen una carta de derechos y deberes de las comunidades educativas y debiera ser formulado con la participación y aprobación del consejo escolar (aunque algunos consejeros plantean que estas normas no deben ser objeto de revisión por parte de

esta instancia). La existencia de normas es necesaria dentro de cualquier comunidad y el hecho de que algún miembro no las observe puede significar que legítimamente se le apliquen sanciones.¹³²

En algunos casos dichas normas no son conocidas por el conjunto de la comunidad educativa y menos consensuadas con los distintos actores, situación que no facilita la gestión, ni la convivencia escolar.

Recomendaciones al centro educacional

- Revisar los reglamentos internos de los colegios a fin de garantizar que estos cumplen con las normas vigentes en el país acerca del derecho a la educación, la no discriminación y el trato respetuoso que se debe a los alumnos y sus familias.
- Sanciones y procedimientos deben ser conocidos por la comunidad escolar y ser transparentes y documentados. El reglamento debe estar disponible y al alcance de todos y de cada representante de los distintos estamentos. El estudiante y su familia tienen siempre el derecho a hacer sus descargos, siguiendo los procedimientos acordados y solicitar la reconsideración de una medida. De esta manera, las normas para una buena convivencia contribuyen a una percepción de un clima justo y predecible.
- Instituir en los reglamentos internos un cuerpo colegiado, cuya recomendación sea indispensable para adoptar medidas que puedan afectar la continuidad de estudios del estudiante. Cualquier medida de sanción mayor como suspensión de clases, condicionalidad del alumno, cancelación de la matrícula, debiera estar precedida por un procedimiento en que tomen parte la dirección del establecimiento, el estudiante afectado y sus apoderados.
- Asegurar la estabilidad de los reglamentos en el tiempo. Su actualización se deberá generar en forma consensuada por el organismo representante de la comunidad escolar (consejo escolar), aunque algunos consejeros no aprueban que el consejo escolar tenga capacidad resolutive.

VIII.4.3. Participación ciudadana y la resolución pacífica de conflictos

La organización y funcionamiento de algunos centros educacionales no siempre favorece el aprendizaje y práctica de la tolerancia, la resolución pacífica de conflictos, el respeto a la diversidad, ni la participación de sus alumnos y alumnas en su ejercicio de futuros ciudadanos. El desconocimiento de ciertos contenidos de educación cívica y habilidades de interpretación de dichos contenidos ha quedado demostrado en los

¹³² Derecho a la Educación y Convivencia Escolar, Conclusiones y Compromisos, Gobierno de Chile, Ministerio de Educación, marzo, 2001, pág. 10.

resultados arrojados por dos estudios internacionales sobre ciudadanía en los que participaron estudiantes chilenos de 8º año básico en 1999 y de IV Medio en 2000¹³³.

El Informe de la Comisión Formación Ciudadana de 2004¹³⁴ destaca que la enseñanza y el aprendizaje de la Formación Ciudadana en la escuela serán “mejor logrados por una *combinación* de abordajes o métodos, que incluyan: *el aprendizaje a través de la experiencia, la discusión de asuntos sociales y políticos, y la enseñanza formal de contenidos.*”

Recomendaciones a actores e instituciones relevantes

- Reafirmar la relevancia de la triada planteada por la Comisión de Formación ciudadana de 2004 y llamar a su realización. El aprendizaje a través de la experiencia abordarlo a través de actividades de servicio a la comunidad y la participación de los estudiantes en centros de alumnos y toma de decisiones escolares; la discusión de asuntos sociales y políticos a través de debates, deliberación o foros y la enseñanza formal de contenidos de instituciones y procesos sociales y políticos a través de estudios e investigaciones de casos¹³⁵. Este objetivo y las correspondientes acciones y experiencias debieran quedar explicitadas en el proyecto educativo, e incluidas dentro del currículum formal.
- Instar a que en la formación inicial docente se incorpore un programa de desarrollo personal en valores, formación ciudadana y ética profesional.
- Suscitar instancias de capacitación y apoyo a los equipos docentes para (a) introducir estrategias de resolución pacífica de conflictos como parte del trabajo pedagógico, en la perspectiva de favorecer la calidad de la convivencia y de los aprendizajes escolares; y (b) desarrollar metodologías de enseñanza que permitan la participación efectiva de los estudiantes en su proceso de aprendizaje.
- Promover de parte del Estado una campaña en los medios de comunicación para la formación del buen ciudadano (valores de respeto, solidaridad, bien común, responsabilidad social).
- Establecer en el Reglamento Interno las atribuciones y responsabilidades de los distintos miembros de la comunidad educativa en los procesos de toma de decisiones, evaluación y participación relacionados con la convivencia escolar.
- Hacer del consejo de curso, de los centros de estudiantes y de los consejos de profesores una instancia efectiva de participación, formación ciudadana y resolución pacífica de los conflictos que aquejan a los integrantes del grupo, así como una instancia de formación para la autonomía responsable.

¹³³ Informe *Ciudadanía y Educación en Chile. Resultados del estudio internacional de educación cívica*. La investigación fue coordinada por la International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) y realizada en Chile por el Ministerio de Educación. Comisión de Formación Ciudadana de 2004, pág. 181.

¹³⁴ Serie Bicentenario (2005) Informe Comisión Formación Ciudadana.

VIII.5. Gestión Pedagógica

VIII.5.1. Enseñanza y aprendizaje

Antecedentes

Varias son las observaciones hechas en el Informe de la OECD sobre lo poco preparados que están los profesores chilenos para enfrentar un currículum exigente¹³⁶. Sus falencias tienen relación tanto con el manejo de contenidos de las distintas asignaturas, como de la didáctica de ellas, además de las diferencias que existen en el tipo y exigencia de la enseñanza impartida según nivel socioeconómico. Existe la percepción generalizada de que muchos profesores tienen escaso conocimiento de los programas de estudio y de que estos programas no logran impartirse en su totalidad.

Por otra parte, se observa una relación pedagógica muy centrada en el profesor, con escasa participación de los alumnos en su proceso de aprendizaje y con resultados académicos poco satisfactorios tanto a nivel nacional, como internacional; son múltiples los informes que se pronuncian sobre el bajo nivel lector de los chilenos en general¹³⁷ y de los bajos resultados de los estudiantes en matemáticas, ciencias e historia.

Recomendaciones

- Desarrollar un plan nacional de mejoramiento del nivel lector que signifique, en el nivel escolar exigencias tales como :
 - Elaborar instrumentos públicos de diagnóstico, graduados por nivel, de funciones básicas y de lectura y escritura, que sean de uso libre por parte de los centros educativos y que les permitan tomar decisiones de intervención y planificación acordes con las necesidades detectadas. Uno de estos instrumentos debería ser una prueba lectora que tomaría cada docente a mediados de 2º básico, de modo de poder identificar y prevenir a tiempo la situación de estudiantes que no han adquirido las competencias lectoras básicas. La prueba debería ser elaborada por el SIMCE (UCE-MINEDUC), debería evaluar fluidez lectora y comprensión y ser aplicada por los docentes del centro. La información adquirida permitiría tomar decisiones sobre estrategias de apoyo para los alumnos y los profesores.
 - Estudiar la posibilidad de eliminar o disminuir el impuesto al libro, poniendo el libro más al alcance de las familias de modo de aumentar el número de libros por hogar y la capacidad lectora de toda la familia¹³⁸.

¹³⁶ Ver OECD (2004). *Revisión de Políticas Nacionales de Educación*. Paris: OECD, p. 133

¹³⁷ OECD, Statistics Canada, *Literacy in the Information Age: Final report of the Internacional Adult Literacy Survey*, Canadá 2000.

¹³⁸ La información obtenida del cuestionario respondido por los padres del SIMCE de II Medio 2004, muestra que el 51% de los alumnos del grupo socioeconómico alto cuenta con más de 100 libros en su hogar, y que este porcentaje baja a 3% en el grupo socioeconómico bajo". (En: www.MINEDUC.cl/biblio/documento/Informe_2Medio).

- Incentivar a los centros educativos a lograr la meta de que al finalizar el 1er año básico el 100% de los niños tengan la capacidad lectora esperada para ese nivel.
 - Acelerar la instalación y dotación de bibliotecas escolares bien equipadas en toda la educación básica, de estándar comparable con las de la enseñanza media.
 - Destinar fondos especiales para aumentar el número de libros de las bibliotecas de los centros educacionales, con textos atractivos y de buena calidad y suministrar libros especiales para aulas de pre-básica de modo de exponer regularmente a los niños de Prekinder y Kinder a instancias de estimulación lectora y de contacto con los libros.
 - Capacitar a los equipos directivos y docentes en estrategias y modelos probados de incentivo a la lectura.
 - Exigir un plan de lectura por nivel que tenga un número mínimo obligatorio de 8 títulos al año.
 - Transferencia, a través de una capacitación puntual, a docentes de centros educativos con bajos resultados, de métodos específicos de lecto-escritura efectivos y validados por la experiencia y estrategias de desarrollo de la comprensión lectora y escritura.
- Respecto a los programas de estudio
- Convocar a docentes que hayan trabajado en su totalidad los programas oficiales y obtengan buenos resultados en su práctica docente y con los alumnos, de modo de poder realizar una evaluación rigurosa y profunda para afinarlos, mejorarlos y actualizarlos, según lo evidencie la experiencia docente.
 - **A**nexar a los programas, modelos simples de planificación clase a clase, para organizar los contenidos, actividades, estrategias y evaluaciones con tiempos reales.
 - Seguir perfeccionando los programas de segundo y tercer ciclo con indicadores y aprendizajes esperados, como los del NB1 y NB2, mapas de progreso claros, más ejemplos de buenas preguntas y actividades de evaluación.
 - **C**apacitar a los directivos y docentes en la lectura secuencial completa de los programas, esto es, que todos los docentes conozcan los contenidos mínimos de cada materia de Kinder a IV^o Medio, para entender la articulación y la importancia de no dejar de lado contenidos vinculados.
- En relación al mejoramiento de la enseñanza dentro del Centro Educacional:
- Considerando que el contexto más efectivo para mejorar la enseñanza es la sala de clases, se requiere en los centros educacionales disponer de más tiempo no lectivo explícitamente destinado a la capacitación permanente de los docentes, a través del encuentro entre pares y expertos internos y externos donde sea posible discutir y analizar métodos y estrategias didácticas basadas en investigaciones y buenas prácticas; estudiar, reforzar

y profundizar contenidos para preparar las lecciones; definir metas claras de aprendizaje para los alumnos y discutir y analizar los instrumentos evaluativos, en particular a nivel de departamentos y áreas de aprendizaje. La función de este trabajo debe estar centrada a generar experiencias de aprendizaje efectivas. La proporción de horas lectivas y no lectivas debe ser de 2/3 y 1/3, respectivamente, y para los profesores con jefatura de curso se les debiera agregar un número de entre 3 y 5 horas no lectivas destinadas a esta función.

- Entregar a los centros educacionales, por parte de los equipos técnicos del MINEDUC u otros organismos especializados, orientaciones sobre modelos eficaces de organización y distribución horaria y uso eficiente del tiempo para el desarrollo profesional docente.
- Generar instancias de supervisión y apoyo para el uso efectivo de las horas no lectivas.

VIII.5.2. Sistemas y prácticas de evaluación

Antecedentes

Existe un mecanismo de evaluación externa del aprendizaje (SIMCE), que proporciona información de alto valor, pero que ha sido hasta el presente poco aprovechada por parte de docentes, directores y padres como antecedente para juzgar la calidad educacional o para promover el mejoramiento de los establecimientos educacionales. Entre las razones que explican este problema se encuentran: (1) la información proporcionada por el SIMCE no se ha comunicado en forma suficientemente específica con respecto a las habilidades o contenidos que los estudiantes dominan, lo que dificulta comprender el significado de los puntajes de las pruebas; (2) el SIMCE solo cubre algunos sectores de aprendizaje y se centra en objetivos cognitivos, lo que limita la posibilidad de interpretar sus resultados como una medida integral de los logros educacionales de un determinado establecimiento educacional; (3) existe una débil cultura evaluativa en los profesionales de la educación, lo que limita el aprovechamiento de la información que se proporciona; (4) se observa una serie de distorsiones en el empleo de los resultados del SIMCE que muchas veces provocan desconfianza o frustración entre los destinatarios de la información que proporciona.

El Consejo se informó sobre los cambios del SIMCE que han introducido modificaciones concordantes con lo señalado por la Comisión específica nombrada para ello¹³⁹, pero algunos miembros manifestaron su preocupación por algunos aspectos que se mantienen como problemáticos, entre ellos el que no se pueda aprovechar pedagógicamente la información sobre los resultados individuales de alumnos. En este sentido, se considera importante encontrar los mecanismos que hagan posible que la información recabada a través de estos instrumentos evaluativos pueda ser profesionalmente utilizada en beneficio del aprendizaje de los estudiantes. Respecto a la preocupación por su falta de contextualización respecto a las situaciones de distintos

¹³⁹ Ministerio de Educación (2003). *Evaluación de Aprendizajes para una Educación de Calidad*. Santiago: Comisión para el Desarrollo y Uso del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación.

tipos de población se aceptó que es una prueba que mide los estándares aceptables para el conjunto de la población estudiantil nacional. En general, se reconoce que las modificaciones que se han puesto en marcha con la aplicación del SIMCE 2006 y los esfuerzos desplegados para discutir los resultados con los establecimientos permitirán mejorar las deficiencias percibidas sobre la operación y uso de los resultados.

Recomendaciones al Ministerio de Educación

- Desarrollar, de modo virtual u otro, un programa de preparación en torno al tema de la evaluación para el aprendizaje de modo de poder generar una nueva cultura evaluativa en los docentes, alumnos y apoderados. Igualmente, revisar lo que las instituciones formadoras de docentes están enseñando al respecto.
- Establecer un banco de instrumentos de evaluación validados para lenguaje y matemáticas (en distintos niveles), con sus respectivas orientaciones para el uso, aplicación e interpretación de los resultados. Entregar estos instrumentos a los centros educacionales de modo de que puedan tener recursos para evaluar en forma objetiva los aprendizajes de los estudiantes en estos dos subsectores fundamentales, y modelos para crear sus propios instrumentos.

VIII.5.3. Atención a la diversidad

Antecedentes

El sistema educacional chileno no cuenta con una política de inclusión de carácter transversal que coordine y articule los distintos programas y acciones dirigidas a los grupos vulnerables del país. En la actualidad, existen distintos programas conducentes a equiparar las oportunidades educativas de los estudiantes pertenecientes a los pueblos indígenas, de zonas rurales y apartadas, de sectores de pobreza, así como de la población con discapacidad, sin embargo, estos operan de manera desarticulada desde el nivel central. Esta situación tiende a reproducirse al interior de los establecimientos que se ven sobrecargados por las exigencias de llevar adelante una diversidad de proyectos paralelos que muchas veces excede su capacidad de gestión. Al mismo tiempo, no se aprovecha de manera eficaz la inversión que realiza el Ministerio de Educación y otros organismos del Estado para favorecer la equidad.

La carencia de una política educativa para la atención de la diversidad se ve reflejada, por ejemplo, en el predominio de un enfoque compensatorio y remedial más que inclusivo, con el que se diseñaron los programas focalizados de mejoramiento implementados durante los años de Reforma, y en la falta de herramientas y materiales de apoyo para el trabajo docente respecto de la diversidad. Se reconoce sí que el Ministerio de Educación está modificando los planes y programas para que

incluya respuestas educativas para los alumnos con mayores dificultades o con altas capacidad¹⁴⁰.

Por otra parte, Chile no cuenta con un sistema nacional unificado de identificación y evaluación de los alumnos que presentan NEE y que requieren recursos y medidas de apoyo adicionales para participar y aprender en igualdad de condiciones. Esto no sólo dificulta la focalización y distribución equitativa de los recursos financieros para la satisfacción de las necesidades de apoyo de esta población, sino que además, a veces se presta para la realización de "sobre diagnósticos" con fines de adquirir la subvención de la educación especial que es mucho mayor que la de educación común.

Recomendaciones al Ministerio de Educación

- Rediseñar la política educativa con un enfoque inclusivo, con atención a la diversidad y a las necesidades educativas, cuyo carácter transversal considere todos los niveles y modalidades del sistema, incorporando la flexibilización y gradualidad necesaria para garantizar a todos el máximo aprendizaje, enmarcada en los planes y programas y con planificaciones que aseguren la continuidad y progresión de cada uno de los estudiantes.
- Realizar un seguimiento y evaluación a los programas diferenciados enfocado a resultados, a fin de optimizar la inversión realizada por el MINEDUC en pro de la atención a la diversidad.
- Proporcionar a los centros educacionales, por medio del MINEDUC u otro organismo especializado, materiales de apoyo y dar orientaciones a los docentes sobre estrategias didácticas para la atención de la diversidad en todas sus acepciones.
- Implementar un sistema nacional de identificación, evaluación y seguimiento de los estudiantes (que sea seguro, solamente para fines educativos y no discriminatorios) que presentan necesidades educativas especiales. Esta constituye una necesidad de alta prioridad para focalizar y distribuir de manera más equitativa los recursos, garantizar que éstos lleguen a quienes más lo necesitan y para evitar abusos en el uso de los fondos del Estado.

VIII.5.4. Supervisión y apoyo técnico

Antecedentes

No existe, en general, para los centros educativos un sistema eficiente de supervisión e instrucción legitimado y que funcione con capacidad y autoridad para ayudar a los profesores a mejorar su desempeño y los aprendizajes de los alumnos; no hay vínculo

¹⁴⁰ Un instrumento particularmente útil al respecto serán los Mapas de Progreso de Aprendizaje que está piloteando la Unidad de Currículum y Evaluación.

directo entre la supervisión "experta" y el desarrollo profesional de los docentes. Los profesores no son sistemáticamente supervisados y guiados por mentores, directores de escuela, subdirectores o supervisores ministeriales en su práctica en la sala de clases. Aún si lo fueran, habría serios problemas con la capacidad de los supervisores como líderes instruccionales e intérpretes de la información disponible sobre rendimiento escolar.¹⁴¹ Los departamentos provinciales no poseen suficiente personal experto en los temas técnicos pedagógicos como para realizar asesorías o apoyar a los docentes. La función primordial de los supervisores hasta ahora ha tenido un carácter más administrativo haciendo de transmisor de los programas ministeriales. Los profesores, la fuerza principal para desarrollar la reforma, han estado en su mayoría prácticamente solos para enfrentar las nuevas demandas educativas, sin supervisión ni apoyo interno ni externo adecuado y suficiente.

Recomendaciones

- Reformar y modernizar el sistema y los equipos de supervisión ministerial, definiendo una supervisión con especialización disciplinaria.
- Capacitar a los supervisores para que cumplan un rol de "hacedores de sentido", integradores, sintetizadores y mediadores de las políticas educativas y las prácticas escolares¹⁴².
- Establecer un plan y proceso formativo de los supervisores ministeriales de modo que puedan ir desarrollando una carrera funcionaria que haga distinciones entre especialidades, experiencia y competencias y les permitan ir adquiriendo nuevas responsabilidades y funciones. En relación a la supervisión ministerial, algunos consejeros piensan que la supervisión debe estar a cargo del propio establecimiento y, en caso necesario, contratar servicios especiales financiados a través de fondos ministeriales.
- Fomentar la creación de Unidades Técnico Pedagógico comunales, con el apoyo de universidades u otros organismos especializados en este campo, capaces de supervisar y apoyar a los centros educativos para brindar educación de calidad.
- Mejorar la difusión y distribución de los materiales de apoyo docente que elabora el Ministerio, y facilitar la adquisición de los mismos por particulares.

VIII.5.5. Recursos pedagógicos

Antecedentes

Los recursos pedagógicos son diversos; están integrados por textos, computadores, instrumentos, bibliotecas, implementos deportivos y todo tipo de elementos materiales que permitan facilitar el aprendizaje de los estudiantes. Pese al salto que en esta materia el sistema ha experimentado en la última década, los recursos aún son insuficientes o, a veces, son subutilizados. No existe una política de reposición y

¹⁴¹ OECD (2004). *Revisión de Políticas Nacionales de Educación*. Paris: OECD.

¹⁴² Fullan, M. (2003). *Change Forces with a Vengeance*. London: Routledge, Falmer.

distribución clara y en algunos casos no se ha tenido en cuenta la accesibilidad a recursos externos tales como línea telefónica e Internet y los insumos no son siempre suficientes para la mantención de dichos recursos. Por otra parte, los docentes no siempre están capacitados para responder a su mejor utilización; de hecho, hay poco conocimiento y experiencia en los centros educativos sobre material específico y especializado para desarrollar la enseñanza de un modo más efectivo. Los estudios realizados al respecto arrojan que una proporción importante de docentes utilizan los textos pero sin claridad formativa, lo que disminuye su efectividad en el aprendizaje¹⁴³.

Con respecto a los textos que distribuye el Ministerio de Educación, si bien constituyen un aporte valioso, presentan dificultades serias en el sistema de distribución que impiden el buen uso de ellos: llegan ya comenzado el año escolar y algunos no llegan en todo el año; muchas veces llegan en cantidades insuficientes, lo que impide que cada estudiante y docente cuente con su texto, como es la intención; los profesores que planifican en enero no cuentan con el texto que usarán durante el año y muchas veces los Manuales para el profesor, que acompañan cada texto, tampoco llegan en cantidades suficientes. Un buen uso de un texto de estudio requiere tiempo para conocerlo y sacarle buen provecho y contra esto actúa el cambio permanente de los textos distribuidos. Algunos consejeros sostienen que las opciones de elegibilidad de textos son insuficientes y que el Ministerio debiera considerar la posibilidad de transferir recursos a los centros de modo de que estos puedan adquirirlos directamente.

Por otra parte, los alumnos con discapacidades sensoriales y motoras con frecuencia no disponen de medios ni recursos que aseguren la accesibilidad al espacio físico y a la información (sistemas de comunicación alternativos; lenguaje de señas y Braille, etc; infraestructura accesible), lo que afecta sus oportunidades de aprendizaje y de participación en el contexto escolar.

En general los establecimientos que ofrecen Formación Técnico Profesional no cuentan con los recursos suficientes para mejorar la infraestructura o habilitar talleres para reponer equipamiento obsoleto y/o en desuso. Tampoco se cuenta con recursos para incorporar nuevas tecnologías que se requieren para lograr el perfil de egreso de las especialidades o carreras o para su acreditación.

Recomendaciones al Ministerio de Educación

- Contemplar un anexo de los programas de estudio, que contenga un listado de los materiales pedagógicos mínimos que debieran considerarse para el buen desarrollo de cada programa y la modalidad de uso. La presencia y disponibilidad de recursos pedagógicos mínimos básicos en las salas de clase debieran estar incorporadas en las líneas de financiamiento y supervisión del MINEDUC.

¹⁴³ Bellei, C. (2003). ¿Ha tenido impacto la reforma educativa chilena? En: Cox, C. (editor). Políticas Educativas en el Cambio de Siglo. La reforma del sistema escolar en Chile. Capítulo 3. Santiago: Editorial Universitaria. Pp. 125-213.

- Asegurar que los textos de estudio que compra el Ministerio de Educación para distribuir en los centros sean de excelente y reconocida calidad y efectividad, tanto para el profesor como para el alumno. Para ello no debiesen ser fungibles.
- Mejorar drásticamente la distribución de textos: se requiere que los docentes tengan en su periodo de planificación (fines del año escolar) el texto que empleará, de modo de poder incorporarlo en la planificación anual. Asegurar que los textos lleguen antes del inicio de clases a los establecimientos de modo que todos los alumnos puedan comenzar el año con el texto correspondiente.
- Realizar, por parte del Ministerio u otra agencia, investigaciones en torno al uso de los textos escolares y los demás materiales como computadores y bibliotecas de modo de poder establecer el impacto que ellos tienen en el aprendizaje y las dificultades generadas en el uso.
- Generar a través de la página web del Ministerio de Educación un centro de materiales de apoyo a la docencia que incluya:
 - Programas computacionales para gestión pedagógica y procesos administrativos, con el fin de liberar tiempo docente (vaciado de notas, promedios, actas) y manejar información oportuna para la toma de decisiones (registros de notas, de asistencia, de entrevistas) y capacitar a los directivos y docentes en su uso.
 - Ejemplos de proyectos educativos, planificaciones clase a clase, pruebas, programas y metodologías efectivas.
 - Documentos teóricos y metodológicos sobre la enseñanza, aprendizaje y evaluación.

VIII.6. Permanencia e integración en los establecimientos educacionales.

El Consejo considera que si bien el derecho a la educación, la igualdad de oportunidades y la no discriminación, están consagrados en importantes instrumentos jurídicos vigentes, así como en diversos tratados y pactos internacionales suscritos por Chile, persisten en el sistema educativo mecanismos, que limitan la permanencia e integración de los y las estudiantes en su proceso escolar y afectan la convivencia social y democrática en los establecimientos educacionales.

VIII.6.1. Deserción y exclusión escolar

A pesar de los importantes avances en cobertura de la educación básica aún persiste un grupo de la población que está fuera del sistema escolar y que enfrenta situaciones de exclusión complejas. De acuerdo a la CASEN 2003, en Chile hay un poco más de 197.000 niños, niñas y jóvenes de entre 6 y 19 años que no asisten a una institución educativa y que no ha completado los 12 años de escolaridad¹⁴⁴. Las causas más evidentes que los han llevado a retirarse del sistema son las de ubicación geográfica

¹⁴⁴ Fuente: consolidado de MIDEPLAN, Div. Social "Adolescentes y jóvenes que abandonan sus estudios antes de finalizar su enseñanza media: Principales Tendencias"; y Encuesta CASEN 2003.

y de género; como también causas propiamente escolares, causas referidas al ámbito psicosocial, causas económicas y de discapacidad. En el caso particular de las personas con discapacidad, los resultados del Primer Estudio Nacional de Discapacidad, INE/FONADIS 2004, indican que un 42% de estas personas no han completado la enseñanza básica y sólo el 13% ha cursado la totalidad de la educación media.

El sistema de educación formal en sus diferentes modalidades no siempre presenta ofertas educativas que respondan a las necesidades específicas de esta población, y si bien existe una amplia red de instituciones públicas especializadas en la atención de estos niños/as y jóvenes ellas no siempre cuentan con los recursos o las competencias específicas y técnicas, para incluir en sus programas aspectos pedagógicos y curriculares que permitan conducir un proceso de re-escolarización. Más aún, en muchos casos es el mismo sistema escolar el que genera mecanismos de discriminación y exclusión que terminan por expulsar a esta población de las escuelas y liceos".¹⁴⁵

Recomendaciones al Ministerio de Educación

- Asegurar que todos los centros educacionales tengan el financiamiento y acompañamiento adecuado para atender las necesidades especiales de los alumnos más vulnerables de modo de asegurar su participación y progreso en el currículum escolar y reducir las situaciones de exclusión de su entorno escolar. Para ello se recomienda asegurar el buen uso de la subvención y otros programas focalizados dirigidos a la educación especial y a estudiantes de mayor vulnerabilidad.
- Establecer un sistema de información y difusión destinado a los padres y relacionado con las distintas modalidades existentes de completación de estudios para los hijos que han desertado del sistema.
- Implementar un sistema de transporte escolar gratuito para estudiantes de localidades rurales, aisladas geográficamente o muy lejanas al domicilio, así como para aquellos que tienen impedimentos físicos para transportarse.

VIII.6.2. La expulsión o cancelación de matrícula

La cancelación de matrícula a los alumnos por concepto de problemas de comportamiento o disciplina debieran regirse por un reglamento interno validado en donde queden establecidas, por un lado, reglas claras y obstáculos a la arbitrariedad de manera de velar por el derecho de los alumnos y sus familias y, por otro lado, reglas y procedimientos que resguarden el buen funcionamiento de la institución y el grupo- curso, frente a acciones que los desarticulen, perjudiquen seriamente la convivencia o el trabajo pedagógico, o contradigan los principios del proyecto educativo de la institución.

¹⁴⁵Audiencia Consejo Asesor; PROGRAMA INTERSECTORIAL DE REESCOLARIZACIÓN (Mesa intersectorial: SENAME, CONACE, Seguridad Ciudadana, FOSIS y UNICEF): Construyendo alternativas educativas para niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad.

Sin embargo, en algunos establecimientos se recurre a la expulsión a partir de causas cuestionables o claramente incompatibles con la responsabilidad educativa que le cabe a un centro educacional. Entre las causas que a veces se invocan están: las económicas (por no cumplimiento de los padres de los compromisos económicos contraídos); familiares (por la condición social, constitución u otras características de su familia); rendimiento académico (por repitencia o bajo rendimiento); discapacidades y enfermedades crónicas (por las dificultades de aprendizaje y problemas de salud asociados); por su orientación sexual (declarar una orientación homosexual).

Recomendaciones a los centros educacionales

- Asegurar a los centros educacionales un financiamiento suficiente para que puedan contratar o acceder a soporte técnico y profesional de modo de poder generar programas de prevención y atender y resolver en forma efectiva el proceso de desarrollo académico, emocional, conductual y valórico de los estudiantes.
- Establecer en la normativa de cada institución un procedimiento claro que dé cuenta del esfuerzo del centro educacional por dar apoyo y soporte a los estudiantes que presentan dificultades y que garantice, en caso de cancelación de matrícula, un proceso equánime. Este procedimiento debe demostrar que la cancelación de la matrícula se aplica como medida extrema y de excepcionalidad, una vez que se han agotado los esfuerzos necesarios para retener al alumno en el sistema, cautelando al mismo tiempo, la línea estipulada en el proyecto educativo.

VIII.6.3. Alumnos integrados: criterios de promoción, certificación y egreso

La educación especial se encuentra implementando una nueva política orientada a la mejora de la calidad de la educación para los alumnos con NEE, bajo una orientación integradora. No obstante los esfuerzos que se han emprendido en la última década, persisten en el sistema una serie de barreras que dificultan la integración y el aprendizaje de estos alumnos y que urge subsanar para equiparar sus oportunidades educativas. Hasta hace relativamente poco, los alumnos que cursaban su educación bajo la modalidad de educación especial no recibían certificación o licencia por sus estudios, debido a que ésta se rige por planes y programas de estudio específicos por discapacidad, distintos a los de la educación regular (salvo los decretos para el caso de los alumnos con trastornos motores y trastornos específicos del lenguaje). Por otra parte, el sistema adolece de criterios y normas claras para la evaluación, promoción y certificación de los alumnos que participan de proyectos de integración en establecimientos comunes y que en su mayoría cuentan con programas adaptados a sus necesidades especiales. Ante esta situación el MINEDUC acaba de promulgar, con carácter transitorio, el Decreto Exento de Educación N° 01398/14. 09. 2006, que establece que los alumnos que hayan aprobado satisfactoriamente el último nivel de Educación Básica, ya sea en escuela especial o en la educación común deberán recibir al término de dicho proceso, la licencia de EB y un certificado que acredite las

competencias adquiridas por el estudiante. Este un primer paso que debe ir acompañado de otras medidas para que se haga efectivo.

Recomendaciones

- Disponer que las escuelas especiales se rijan por el currículum nacional con las adaptaciones pertinentes a las necesidades educativas especiales de los alumnos.
- Dictar por parte del MINEDUC un reglamento que establezca criterios, orientaciones técnicas y procedimientos que regulen la evaluación, promoción y certificación de estudios de los alumnos con NEE, para todos los niveles de escolaridad, bajo los criterios de flexibilidad que requieren estos estudiantes.

IX. La educación técnico-profesional¹⁴⁶

Antecedentes

Chile requiere, para alcanzar altos niveles de desarrollo y calidad de vida de su población, fortalecer su capital humano y generar nuevos conocimientos y tecnologías. Para cumplir con este propósito es necesario hacer un esfuerzo país de modo de poder generar a corto plazo un número sustantivo de profesionales de nivel técnico altamente calificados. Variados han sido los esfuerzos del Estado para mejorar y robustecer la formación técnica. Sin embargo, a pesar de ello y de una promisoriosa explosión de la matrícula en la Enseñanza Media Técnica Profesional (EMTP) en la última década, la matrícula en Centros de Formación Técnica (CFT) no alcanza al 10% de la matrícula de Educación Superior, representando una proporción de técnicos de nivel superior muy baja comparada con los requerimientos del país¹⁴⁷, además de que la calidad de la mayor parte de la oferta de estudios técnicos superiores no responde a las exigencias actuales¹⁴⁸.

Dado que cerca del 40% de la matrícula total del nivel secundario corresponde a la educación técnica, es urgente generar un sistema de formación técnica que responda a ese potencial de estudiantes, con una estructura que articule los dos niveles (secundario y terciario) para así optimizar los esfuerzos realizados en el primer nivel y para brindar a los estudiantes oportunidades laborales o de estudios superiores de buena calidad. Ello implica que el Estado dé señales claras y profundas en torno a su vocación y opción por el fortalecimiento de la formación técnica en su conjunto, entendida como uno de los resortes claves de desarrollo y progreso del país y las personas.

Para hacer realidad este desafío y cumplir con los objetivos del plan estratégico que se ha propuesto el Ministerio de Educación para la implementación de la política de “Más y Mejores Técnicos para Chile”, es necesario tomar en cuenta ciertos factores que dificultan su ejecución.

¹⁴⁶ La Consejera Carmen Payá expresa su discrepancia profunda con el contenido de este capítulo que, aún cuando, en sus inicios señala la importancia para el desarrollo de nuestro país de la formación técnico-profesional y presenta algunos elementos dispersos tomados de “Más y Mejores Técnicos para Chile” (Chilecalifica 2006), no profundiza ni proporciona antecedentes duros de la situación actual, como tampoco propuestas coherentes y acordes con la magnitud del problema de esta formación en todos sus niveles, situación reconocida a nivel país por autoridades, los propios estudiantes y la ciudadanía y que requiere de una especial atención.

¹⁴⁷ Ver *Anuario año 2005* (Provisorio) del Departamento de Estudios y Desarrollo de la DIPLAP (en: www.MINEDUC.cl).

¹⁴⁸ A noviembre del 2006, la Comisión Nacional de Acreditación registra sólo 4 CFT acreditados institucionalmente de 111, es decir, el 3,6%. En: www.CNAP.cl

IX.1. Institucionalidad de la Formación Técnica

La estructura actual del MINEDUC carece de una institucionalidad que ordene y coordine las tareas involucradas en la creación de un sistema coherente de Formación Técnica¹⁴⁹. Las distintas unidades del área están distribuidas entre diversas reparticiones del Ministerio dificultando la coordinación y el apoyo que el sistema puede proporcionar a la formación técnica en su conjunto.

La segmentación del sistema causada por la diversidad de reparticiones a cargo de los distintos ámbitos del área técnica ha generado, entre otras cosas, una escasez y descoordinación en relación a la producción y difusión de información relevante que requieren los estudiantes, las instituciones de formación técnica, el mundo productivo y el mismo Ministerio para una mejor toma de decisiones. Para los estudiantes de la enseñanza secundaria, el hecho de que la información sobre la oferta y demanda del mercado laboral, sistema de apoyos y becas, alternativas de carreras técnicas y el mismo sistema de formación técnica sea insuficiente y disgregada, dificulta la visualización de una proyección de futuro claro en esta área.

Recomendaciones al Ministerio de Educación

- Configurar una institucionalidad en el Ministerio de Educación, con capacidades para ordenar y coordinar la totalidad del Sistema de Formación Técnica, que articule sus distintos componentes y promueva la calidad, pertinencia, cobertura y equidad de esta. Algunos consejeros proponen que esta institucionalidad se restrinja a promover la articulación entre la formación técnica secundaria y superior, así como en proveer información acerca de la oferta educativa y las necesidades del país en el ámbito técnico.
- Mejorar y generar espacios y mecanismos de información pública, orientación y apoyo, destinados a estudiantes, trabajadores y la opinión pública en general, acerca de las distintas alternativas de formación técnica, especialización, su financiamiento y posibilidades laborales.
- Desarrollar estudios y análisis prospectivos que permita a los actores involucrados tomar decisiones informadas. Para ello se necesita crear departamentos de estudios específicos o articular los existentes. Dentro de las áreas de estudio requeridas se pueden señalar, entre otras:
 - proporción adecuada de la matrícula EMTP sobre el total de la EM considerando criterios de empleabilidad, equidad e integración social.
 - demanda de técnicos en las diferentes especialidades en las distintas regiones o provincias.
 - seguimiento de egresados de la ETP.

¹⁴⁹ Chilecalifica (2006), *Más y Mejores Técnicos para Chile*. Santiago: Serie Estrategia Bicentenario, pág.52.

- estudios regionales actualizados en que se crucen los diversos factores que debieran alimentar y determinar la toma de decisiones de la ETP, de los CFT, del sector productivo y de los constructores de políticas públicas (áreas productivas, demanda laboral, matrículas potenciales, intereses vocacionales, retorno laboral, entre otros).
- Condiciones laborales de egreso de las distintas opciones de formación técnica en una modalidad de "observatorio laboral" que permita conocer, por ejemplo, el % de egresados que efectivamente labora en dicha área, el nivel de remuneración al 2º y 5º año de egreso, etc. Estos estudios también debieran incorporar, para fines comparativos, a los egresados de la enseñanza media humanista-científica.
- Análisis de las demandas ocupacionales regionales y nacionales y de los perfiles de competencias requeridos por los distintos sectores productivos y de servicios que orienten y otorguen pertinencia a las ofertas educativas.
- Estudios de las proyecciones del desarrollo nacional y regional que posibiliten orientar la reformulación o creación de nuevas carreras/especialidades.

IX.2. La Educación Media Técnico-Profesional (EMTP)

Aun cuando la Educación Media Técnico Profesional representa una opción valorada por amplios sectores de nuestra sociedad, como lo refleja el alto porcentaje de jóvenes que opta por esta modalidad de enseñanza, el Consejo constató algunos problemas que deben ser abordados para potenciar el valor de este tipo de enseñanza.

Por una parte, se observa que en muchos establecimientos TP la formación general que se imparte en 1º y 2º medio no es equivalente a la que se ofrece en establecimientos Humanista Científicos (HC). Adicionalmente, en una proporción importante de establecimientos TP se exige que los estudiantes que ingresan en 1º medio elijan anticipadamente su especialidad TP, lo que es contrario al propósito del marco curricular de que dicha elección ocurra al término del 2º medio. Estos antecedentes contradicen el objetivo de asegurar una educación general de diez años, que sea equivalente para los estudiantes que asisten a todo tipo de establecimientos.

La coexistencia de formación general y técnica en los establecimientos TP limita una administración eficiente y focalizada de los mayores subsidios que se otorgan para la EMTP. De hecho, los mayores subsidios que se otorgan para algunas especialidades TP se aplican desde el 1er año medio.

La mayoría de los docentes que trabajan en las especialidades TP no posee una formación pedagógica. Aunque en muchos casos hay profesionales habilitados para enseñar o profesores que se formaron cuando existía formación pedagógica para la enseñanza técnica, se observa que cerca del 20% de los profesores corresponden a estudiantes egresados de los mismos establecimientos.

Los egresados de la modalidad de TP tienen una ventaja en la empleabilidad con respecto a los HC en los primeros años luego del egreso de la EM, esta diferencia desaparece o se revierte algunos años después¹⁵⁰.

Recomendaciones de política

- En el mediano plazo, avanzar gradualmente hacia una especialización institucional de las entidades que ofrecen formación técnico-profesional, concentrando su tarea en los dos años finales de la enseñanza media¹⁵¹.
- Promover modelos de gestión de los establecimientos TP que sean adecuados a su naturaleza.
- Focalizar las subvenciones TP en los dos años en que se imparte este tipo de formación.
- Estudiar los costos de la formación TP en sus distintas especialidades, de manera de ajustar los montos de las subvenciones a las necesidades reales de este tipo de educación.
- Promover la articulación de la formación EMTP con la formación técnica de nivel superior, facilitando la integración institucional correspondiente.
- Establecer la exigencia de formación pedagógica para todos los profesores que se desempeñen en la educación TP. Esta recomendación debe implementarse gradualmente y con flexibilidad, según evolucione la oferta de programas de formación pedagógica dirigidos a profesores de especialidades TP.
- Promover el perfeccionamiento y actualización técnica de los profesores que se desempeñan en especialidades TP, a través de programas articulados con el sector productivo.
- Otorgar seguros de protección a los alumnos TP que realizan prácticas en empresas públicas y privadas. Estos seguros deben ser equivalentes a los que rigen para enfermedades laborales y accidentes del trabajo.
- El otorgamiento de la licencia de la Enseñanza Media no debe quedar condicionada a la realización de prácticas o cursos que vayan más allá del 4º medio. Esto no es incompatible, sin embargo, con exigencias asociadas a títulos o certificaciones que vayan más allá de la formación TP inicial, siempre que esta formación esté articulada con programas de formación técnica superior, posteriores al término de la EMTP.
- Algunos consejeros representantes de estudiantes y el Colegio de Profesores proponen devolver a la administración del Estado los establecimientos EMTP en el régimen D.L. 3.166, administrados por corporaciones y fundaciones. Fundamentan este requerimiento en que los 70 establecimientos de EMTP de este tipo, son administrados por entidades empresariales y reciben financiamiento fiscal, todo bajo el supuesto de que ofrecen una educación de alto nivel técnico; sin embargo, sostienen que en la práctica este propósito

¹⁵⁰ Bravo, D. (Marzo, 1999). *Evaluación del Marco Institucional de la Educación Media Técnico Profesional*. Santiago: Ministerio de Educación.

¹⁵¹ Esto, en concordancia con la nueva estructura propuesta para el sistema educacional, de 4 años de educación media inferior y dos años de educación media superior (donde se ubicaría la especialización TP).

no se ha cumplido, como se refleja en la mala calidad de muchos de estos establecimientos. Señalan que también se observan situaciones de lucro en estas instituciones, ya que no siempre ha hecho buen uso de los recursos del Estado. Otros consejeros no concuerdan con la recomendación de devolver de esos establecimientos al Estado, ni con los juicios de valor expresados por este grupo de consejeros, ya que existe evidencia que avala los resultados positivos de la mayoría de estos liceos. Esta evidencia está en manos del Ministerio de Educación, quien tiene atribuciones para fiscalizar y sancionar el cumplimiento de los convenios suscritos con estas entidades. También aclaran que de las 19 corporaciones que administran los 70 establecimientos, sólo 9 corporaciones son de gremios empresariales. Las restantes 10 corresponden a universidades y otras organizaciones.

IX.3. Cobertura en la Educación Técnica Profesional de nivel terciario

Antecedentes

Si bien los esfuerzos hechos para incrementar la matrícula en la enseñanza técnica de nivel superior han provocado alguna recuperación en los últimos años, está aún lejos de responder a los desafíos planteados, especialmente considerando la desproporción entre la educación universitaria (72.9%) y la técnica (9.6%). Las razones por las cuales no ha sido posible expandir la cobertura de la educación técnica de nivel superior son variadas. Algunas de ellas son:

- Baja estimación social de las carreras técnicas y sobrevaloración de las profesionales.
- Sistema confuso que contempla la existencia de diversas instituciones (CFT, IP y Universidades) que ofrecen formación técnica. Tienen enfoques diferentes y regulaciones independientes, que no reconocen el aprendizaje obtenido en otros niveles o instituciones y que fomentan la segmentación social y el bajo reconocimiento de las carreras técnicas.
- Repetición de contenidos curriculares entre la EMTP y los CFT.
- Dificultades de financiamiento que enfrentan los alumnos de los quintiles más pobres para acceder, permanecer y egresar exitosamente del sistema.
- Desvalorización del título técnico en la administración pública.
- Escasez de centros de formación técnica de nivel terciario de buena calidad en diversas ciudades del país, que ofrezcan carreras pertinentes para el desarrollo regional y nacional y que mejoren la empleabilidad de los estudiantes.

Recomendaciones al Ministerio de Educación

Debido a la necesidad urgente que el país tiene de formar muchos y buenos técnicos y, por ende, mejorar la calidad y la cobertura de la educación técnica, el Consejo recomienda las siguientes acciones:

- Generar una estrategia comunicacional que haga visible el valor y la prioridad que le asigna el Estado a la formación técnica. Que haga notar también los esfuerzos e incentivos para mejorar su calidad y cobertura en los niveles secundario y terciario, tales como la creación y acreditación de CFT y el financiamiento de estudios técnicos, por sobre otros estudios.
- Fortalecer decisivamente los Centros de Formación Técnica equiparándolos en estatus a las demás instituciones de educación superior. Para ello debe incrementar su financiamiento a través de aportes, becas y créditos, exigiendo su acreditación y financiando proyectos para su creación y mejoramiento.
- Incentivar la creación de CFT especializados públicos o privados que respondan a necesidades comunales o regionales. Un adecuado sistema de becas e incentivos puede hacer rentable la creación de CFT en regiones y provincias de modo de captar estudiantes en la misma región evitando la emigración y el ingreso a carreras profesionales tradicionales ya saturadas. En localidades en que no exista oferta de CFT, será responsabilidad del Estado el crear uno vinculado a la EMTP regional o provincial.
- Establecer un sistema de becas de estudios y mantenimiento, administrado y entregado directamente por el Estado, para los estudiantes de los dos primeros quintiles de ingreso, que hayan obtenido sobre 5.0 de rendimiento en enseñanza media (criterio Beca Nuevo Milenio) y que hayan elegido un CFT autónomo y acreditado bajo el nuevo sistema de aseguramiento de la calidad.
- Asegurar que el nuevo sistema de becas no produzca un incremento de los aranceles que no vaya aparejado con un aumento de la calidad.
- Establecer para los egresados (titulados) de programas de formación técnica superior una asignación de título tan atractiva como la asignación profesional en la administración pública, a fin de incrementar sus oportunidades laborales y su salario.

IX.4 Articulación y vinculación entre las instituciones de formación técnica y el mundo productivo y entre los distintos niveles del sector técnico

Antecedentes

Se observa una iinsuficiente vinculación de las instituciones de educación superior con el sector productivo, vinculación indispensable para garantizar la calidad y pertinencia de la formación así como de la inserción laboral de los egresados. Por diversas razones, entre ellas la debilidad en la capacidad de gestión institucional de los CFT¹⁵², aún no se ha logrado construir alianzas permanentes entre las instituciones formadoras y productivas.

¹⁵² Ministerio de Educación, Departamento de Estudios y Desarrollo, DIPLAP` (2005) , en: www.MINEDUC.cl Anuario año 2005 (provisorio)..

La organización de los niveles de la educación técnica aparece como un sistema poco flexible y desarticulado. Ello se refleja en la escasa coordinación de los contenidos curriculares del nivel medio y superior, así como en la falta de procedimientos regulares de reconocimiento del aprendizaje previo, tanto de las competencias logradas en programas y cursos de capacitación como de las adquiridas en el trabajo. En general, no se han dado las condiciones para que la formación técnica constituya una etapa dentro de un proceso formativo permanente que, a lo largo de la vida y en forma expedita, permita a las personas transitar hacia otros niveles de especialización, alternados con períodos laborales¹⁵³. Todo esto incide en que la mayoría de los estudiantes de la EMTP, perjudicados además por la desinformación sobre el tema, no vean una proyección clara al término de sus estudios y, por ende, no consideren la continuación de estudios técnicos superiores como una opción conveniente.

Recomendaciones

Para favorecer una mayor articulación entre los distintos niveles de la formación técnica y, a su vez, la de ésta con el mundo productivo, y mejorar las oportunidades de los estudiantes en relación al empleo o a la especialización, se recomienda:

- Elevar la pertinencia de los programas técnicos manteniendo una vinculación estrecha entre las instituciones formadoras y el sector productivo, asegurando la actualización permanente de los programas y los procesos de enseñanza-aprendizaje.
- Promover una articulación precisa entre CFT y Universidad- de modo de asegurar la continuidad entre estudios CFT y universitarios, mediante el reconocimiento de los créditos aprobados en la institución de origen.
- Generar nuevos mecanismos o potenciar los existentes para incrementar el aporte del sector productivo a la educación técnica, enfatizando el concepto de responsabilidad social. Por ejemplo, crear fondos de apoyo a este tipo de educación utilizando mecanismos de exención de impuestos u otros pertinentes.
- Expandir e institucionalizar el sistema de aseguramiento de la calidad de las especialidades de la enseñanza secundaria técnica que actualmente se aplica en forma voluntaria, haciéndolo obligatorio para todos los establecimientos técnicos. La acreditación debe ser percibida como un proceso constructivo y una oportunidad de fortalecimiento y no sólo como un trámite burocrático o punitivo.
- Evaluar la pertinencia de incluir en el proceso de acreditación a comités más amplios que los utilizados en la actualidad, de modo de incluir a representantes del mundo productivo y de expertos que tengan experiencia real en gestión de centros de EMTP.
- Crear redes de articulación entre la Educación Técnico Profesional Secundaria y la Educación Técnica Superior con el objeto de definir

¹⁵³ Alamos, Pilar (2006) Informe sobre La Formación Técnica de Nivel Superior: Caso de Chile, Pág. 3.

itinerarios de formación con currículos modularizados entre los dos niveles y acuerdos entre instituciones para el reconocimiento y certificación de aprendizajes previos¹⁵⁴. Esto será posible en la medida en que existan programas curriculares articulados entre ambos niveles.

¹⁵⁴ Alamos, P. (2006) Ibid.

X. Educación Superior e Investigación¹⁵⁵

X.1. Introducción

El foco de trabajo del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación ha sido el sistema escolar obligatorio, en atención al contexto en el que se generó dicha instancia. Sin perjuicio de ello, se ha estimado abordar también el nivel superior de la educación chilena, dada su mutua dependencia con el sistema obligatorio y sus desafíos actuales. También, como lo han expresado algunos consejeros, por la falta de un debate en torno al tema universitario a nivel de país. Para ello, el Consejo constituyó una comisión que trabajó sólo durante las últimas seis semanas. El resultado fue el texto del presente capítulo. Los consejeros están de acuerdo que se trata de un documento todavía inicial que no recoge totalmente la diversidad de puntos de vista existentes en el Consejo, respecto a temas de tanta complejidad y amplitud. Si bien los consejeros, han considerado conveniente entregarlo como inicio de una discusión sobre el Sistema de Educación Superior en Chile, algunos de ellos solicitaron dejar constancia que el documento, en su estado actual, no los interpreta¹⁵⁶.

En este contexto, la primera recomendación que el Informe realiza en relación a la educación superior es que se considere, en el futuro próximo, la creación de una instancia para discutir el conjunto de la Educación Superior chilena, necesidad que ya ha sido planteada con anterioridad por instituciones de tanto peso como la Universidad de Chile.

La discusión de esta Comisión, se centró en el concepto de Educación Superior, la situación actual de ella en Chile, temas referidos al Marco Regulatorio, Calidad, Equidad, Financiamiento e Investigación y Desarrollo.

X. 2. Definición y Funciones de la Educación Superior

La Educación Superior, comprende "todo tipo de estudios, de formación profesional o de formación para la investigación en el nivel postsecundario, impartidos por una universidad u otros establecimientos de enseñanza que estén acreditados por las autoridades competentes del Estado como centros de Enseñanza Superior"¹⁵⁷. Se ofrece en niveles de pregrado (bachiller, licenciaturas y títulos) y postgrado (magíster y doctorado).

Su misión, como lo indica la Declaración Mundial sobre Educación Superior¹⁵⁸, es "educar, formar y realizar investigaciones, ... y en particular ... contribuir al desarrollo sostenible y al mejoramiento del conjunto de la sociedad, formando titulados altamente calificados y ciudadanos responsables, ofreciendo competencias acordes a las necesidades y desafíos de la sociedad, combinando conocimientos teóricos y

¹⁵⁵ Los textos en este capítulo referidos a la investigación educacional (en secciones XI.3.4 y XI.4.4) fueron elaborados y aprobados por los consejeros reunidos en la Comisión de Calidad de la Educación.

¹⁵⁶ Harald Beyer, Luz María Budge, Loreto Fontaine, Manuel Krauskopf, Sergio Lavanchy, Patricia Matte, Angélica Prats, Pedro Pablo Rosso, Sergio Torres y Carolina Velasco.

¹⁵⁷ Definición aprobada por la Conferencia General de la UNESCO en su 27ª reunión, 1993, y reiterada en la Declaración Mundial sobre Educación Superior de París, Octubre de 1998.

¹⁵⁸ UNESCO (1998). Declaración Mundial, *Ibíd.*

prácticos de alto nivel”.

La Educación Superior debe desarrollar y ejercer, en su más alta complejidad y calidad, la docencia, extensión, investigación y creación artístico-cultural, como también promover el desarrollo técnico y especializado en las distintas áreas del conocimiento. Debe tener como norte, la promoción e integración social, cultural, étnica y económica. Por lo tanto, debe responder al desafío de contribuir al fortalecimiento de un estado democrático y pluralista, donde los modelos de desarrollo adoptados aseguren el progreso social de la Nación. La Educación Superior debe adaptarse eficientemente a los cambios globales, a las exigencias de la sociedad del conocimiento, a una mayor internacionalización e intercambio y colaboración, promoviendo innovaciones curriculares que se ajusten a lo que el país y la Región requieren para su desarrollo.

El sistema de Educación Superior chileno incluye las siguientes instituciones: Universidades, Institutos Profesionales (IP) y Centros de Formación Técnica (CFT). Además, la ley reconoce oficialmente como instituciones de Educación Superior a los establecimientos de las Fuerzas Armadas, de la Dirección General de Aeronáutica Civil, de Carabineros y de la Policía de Investigaciones.

El análisis de la Educación Superior requiere de algunas precisiones conceptuales referidas al rol del Estado y al rol de las instituciones que forman parte de ella¹⁵⁹.

¹⁵⁹ A modo de ilustración de definiciones conceptuales respecto a la universidad y su misión, se reproduce aquí aquellas contenidas en el nuevo estatuto de la Universidad de Chile: **Artículo 1°** La Universidad de Chile, Persona Jurídica de Derecho Público, Autónoma, es una Institución de Educación Superior del Estado de carácter nacional y público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía académica, económica y administrativa, dedicada a la enseñanza superior, investigación, creación y extensión en las ciencias, las humanidades, las artes y las técnicas, al servicio del país en el contexto universal de la cultura. **Artículo 2°**. La generación, desarrollo, integración y comunicación del saber en todas las áreas del conocimiento y dominios de la cultura, constituyen la misión y el fundamento de las actividades de la Universidad, conforman la complejidad de su quehacer y orientan la educación que ella imparte. La Universidad asume con vocación de excelencia la formación de personas y la contribución al desarrollo espiritual y material de la Nación. Cumple su misión a través de las funciones de docencia, investigación y creación en las ciencias y las tecnologías, las humanidades y las artes, y de extensión del conocimiento y la cultura en toda su amplitud. Procura ejercer estas funciones con el más alto nivel de exigencia. **Artículo 3°**. Es responsabilidad de la Universidad velar por el patrimonio cultural y la identidad nacionales e impulsar el perfeccionamiento del sistema educacional del país. En cumplimiento de su labor, la Universidad responde a los requerimientos de la Nación constituyéndose como reserva intelectual caracterizada por una conciencia social, crítica y éticamente responsable y reconociendo como contenido de su misión la atención de los problemas y necesidades del país. Con ese fin, se obliga al más completo conocimiento de la realidad nacional y a su desarrollo por medio de la investigación y la creación; postula el desarrollo integral, equilibrado y sostenible del país, aportando a la solución de sus problemas desde la perspectiva universitaria, y propende al bien común y a la formación de una ciudadanía inspirada en valores democráticos, procurando el resguardo y enriquecimiento del acervo cultural nacional y universal. **Artículo 4°**. Los principios orientadores que guían a la Universidad en el cumplimiento de su misión, inspiran la actividad académica y fundamentan la pertenencia de sus miembros a la vida universitaria son: la libertad de pensamiento y de expresión; el pluralismo; y la participación de sus miembros en la vida institucional, con resguardo de las jerarquías inherentes al quehacer universitario. Forman parte también de estos principios orientadores: la actitud reflexiva, dialogante y crítica en el ejercicio de las tareas intelectuales; la equidad y la valoración del mérito en el ingreso a la Institución, en su promoción y egreso; la formación de personas con sentido ético, cívico y de solidaridad social; el respeto a personas y bienes; el compromiso con la institución; la integración y desarrollo equilibrado de sus funciones universitarias, y el fomento del diálogo y la interacción entre las disciplinas que cultiva.”

El Estado

Es el garante de un sistema de calidad y equitativo y responsable y debe aportar hacia su financiamiento, según se establece en la Declaración Mundial sobre Educación Superior de la UNESCO, que el país suscribió en 1998, pero que hasta ahora no ha considerado decididamente.

Es la institución llamada a pensar la sociedad que la alberga, en busca de los mayores grados de libertad e igualdad que requiere el desarrollo de la comunidad nacional. Tiene como misión la generación, cultivo, transmisión e integración de las Ciencias, las Humanidades, las Artes y las Técnicas y las demás manifestaciones de la Cultura. Debe orientar su acción hacia los problemas y necesidades nacionales, contribuyendo a la formación de una ciudadanía crítica, con conciencia social y responsabilidad ética en el plano individual y al desarrollo justo y sustentable en el plano social y nacional.

Esta misión debe ser ejercida con vocación de excelencia, con sentido de compromiso y de modo reflexivo y crítico. En el ámbito académico y profesional, la Universidad debe fomentar el crecimiento de las personas. Para esto, además de conocimientos, los programas de formación deben promover valores que propendan al bien común como la libertad responsable, la apertura al diálogo y el respeto a las personas. Una Universidad socialmente responsable, debe fomentar la dignidad humana, libertad y ciudadanía, participación, interdisciplinariedad e interdependencia, entendiendo que el ser humano es un fin en sí mismo y no un medio o instrumento¹⁶⁰.

Los principios, valores, ideales, que dan fundamento y que confieren sentido y orientación a la Universidad deben ser:

- Libertad creadora, reflexiva, inquisitiva y crítica, como condición esencial para la producción del conocimiento y la obra de arte, en función de un Proyecto de Desarrollo Nacional.
- Valoración del conocimiento y del arte como un bien cuyo cultivo no requiera ser justificado.
- Respeto y protección del principio de participación real y efectiva de todos los estamentos que componen la universidad, garantizando su implementación en la vida institucional.
- Afirmación de la diversidad en la libre expresión y el debate amplio de ideas y creencias.
- Orientación de su quehacer hacia una realización plena del ser humano, a través del desarrollo de un sentido ético amplio.
- Integración cultural, disciplinaria y generacional, que tienda a la convergencia de habilidades y experiencias para la comprensión, análisis y solución de problemas que trascienden a las disciplinas.
- Compromiso fundamental de los integrantes de la comunidad con su quehacer académico, institucional y el desarrollo del país.

¹⁶⁰ Jiménez de la Jara, M. (2003). Universidad construye país. En *Universidad y Sociedad*, Valparaíso: Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

Los Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica

Al igual que las Universidades, tienen una responsabilidad social que exige un alto grado de compromiso; cumplimiento de objetivos con la mayor calidad, pertinencia en las carreras que ofrecen en bien del desarrollo nacional y de las expectativas de los jóvenes que acuden a ellas, y un alto grado de flexibilidad que permita contar con un sistema coherente para otorgar movilidad social.

X.3. Diagnóstico de la Educación Superior

X.3.1. Antecedentes Históricos y Marco Regulatorio

Con la nueva Constitución de 1980, fueron aprobados instrumentos legales que dieron curso a una profunda reforma del Sistema de Educación Superior. Se diseñó un nuevo régimen, con cambios estructurales y conceptuales radicales. Los cambios se orientaron en dos direcciones. En primer lugar, se produjo una reestructuración del sistema que comprendió la intervención, división y regionalización de las universidades estatales existentes, la reestructuración y adecuación de las universidades privadas existentes y una sustancial disminución de los requisitos, exigidos para la creación de nuevas instituciones (situación que se fue modificando posteriormente). Esto, con el fin de ampliar la cobertura, y abrir las instituciones a la competitividad. En segundo lugar, se estableció un nuevo escenario para la Educación Superior que otorgó a los agentes privados un espacio importante respecto a la propiedad de las nuevas instituciones y a sus fuentes de financiamiento.

La Reforma de los años ochenta, transformó profundamente la oferta en Educación Superior, con la creación de decenas de nuevas universidades de carácter privado. También se crearon Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica, como Sociedades Comerciales o Corporaciones. Disminuyó bruscamente el aporte del Estado, por lo que el autofinanciamiento por venta de servicios se transformó en el eje del nuevo sistema. Respecto a esta situación, algunos consejeros consideran que la Educación Superior, en su conjunto, se convirtió mayoritariamente en un centro generador de productos; y que las Universidades tradicionales, por su necesidad de autofinanciarse y competir en el mercado de la Educación Superior, perdieron la dedicación a lo que fuera su función y misión histórica.

El marco legal referido a la Educación Superior y sus definiciones, están contenidos en una veintena de leyes, dieciséis de las cuales fueron dictadas, entre los años 1980 y marzo de 1990, y ocho leyes de 1990 a la fecha. Las primeras se refieren a las transformaciones indicadas arriba. Las últimas ocho leyes, constituyen principalmente modificaciones de las primeras. La Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) es una de las leyes que, dictada en marzo de 1990, consagra el modelo actualmente vigente para el Sistema de Educación Superior.

La LOCE, como texto refundido, contiene un total de 90 artículos, que a partir del artículo 33 en adelante, establecen normativas para la Educación Superior, referidas a las distintas instituciones que conforman el sistema. Crea y estructura, en 12 artículos, el Consejo Superior de Educación, su objetivo, atribuciones y financiamiento. Establece las formas para el reconocimiento oficial de las instituciones, y los títulos y grados que éstas pueden conferir y aborda los aspectos referidos a la autonomía de las instituciones.

En dicha ley se identifican los cuatro tipos de instituciones que componen la Educación Superior: Universidades, Institutos Profesionales, Centros de Formación Técnica e Institutos de Formación Superior de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad, las que otorgan los títulos y grados que se indican:

Universidades y FFAA ¹⁶¹	Institutos Profesionales	Centros de Formación Técnica
Grados Académicos Títulos Profesionales Títulos Técnicos	Títulos Profesionales Títulos Técnicos	Títulos Técnicos

Hasta 1980, existían ocho universidades, con algo más de 20 sedes universitarias a lo largo del país, dos institutos de las FFAA y una veintena de academias o institutos técnicos. Actualmente, como resultado de la Reforma de la Educación Superior, funcionan 207 instituciones con reconocimiento oficial del Estado. De estas, 60 son Universidades, 38 Institutos Profesionales, 94 Centros de Formación Técnica y 15 Institutos de Formación Superior de las Fuerzas Armadas y Orden y Seguridad. De las 60 universidades existentes hoy, 25 están agrupadas en el Consejo de Rectores de Universidades Chilenas (CRUCH) de las cuáles 16 son estatales y 9 son privadas tradicionales o derivadas de éstas.

Respecto a este conjunto de instituciones de Educación Superior, el Consejo estima que no existe dentro del marco regulatorio actual, una adecuada definición del rol de la Educación Superior en su conjunto, ni del rol que deben jugar los distintos tipos de instituciones que la componen, o del rol del Estado en materia de diseño de políticas públicas, acceso equitativo, y financiamiento de estudios en la Educación Superior. El marco regulatorio actual consagra en forma sumamente permisiva la iniciativa privada para la apertura, organización y mantenimiento de instituciones de Educación Superior, lo que debilita al sistema. No incorpora una orgánica institucional claramente establecida, con funciones e interrelación entre Ministerio de Educación, Consejo Superior de Educación y Comisión Nacional de Acreditación, entre otros aspectos.

¹⁶¹ El artículo 34 de la LOCE tiene imprecisiones respecto de estas instituciones.

X.3.2. Expansión del estudiantado

Si bien la cobertura de la Educación Superior tiene índices que están muy lejos de la situación en los países desarrollados, el sistema chileno ha tenido un crecimiento fuerte de la matrícula de estudiantes en los últimos 15 años. Efectivamente, la cobertura de la matrícula de pregrado aumentó desde un 14,2% en 1990, a un 35,1% en el año 2005. Este incremento ha sido mayor en las instituciones privadas no adscritas al CRUCH, con un aumento, entre 1999 y 2005, del 76,9% para las primeras y de 31,3% para las universidades del Consejo de Rectores. Casi la mitad de su matrícula se concentra en programas de las áreas de Administración y Comercio, Derecho y Ciencias Sociales, que se caracterizan por bajo costo y mayor demanda (OCDE)¹⁶². En cambio, en las Universidades del Consejo de Rectores, un 45% de la matrícula se encuentra en los programas de más alto costo de las áreas de Ciencias, Tecnología y Salud.

Sin duda alguna, el crecimiento de la matrícula en la enseñanza superior es favorable, pues una población con mejores niveles de formación posibilita el desarrollo futuro del país. Sin embargo, como ya se indicó, se trata de un factor que hay que ponderar en su contexto según criterios de calidad, equidad y pertinencia.

La cobertura de la matrícula de Educación Superior se diferencia notablemente según el nivel de ingreso familiar de los estudiantes, no alcanzando a un 15% en el quintil de más bajos ingresos, y siendo de casi un 74% en el de más altos ingresos. Algunos consejeros sostienen que la participación del quintil de más bajos ingresos es la normal, aún en sociedades más desarrolladas y menos desiguales y que, en todo caso, el índice 20/20 que mide la desigualdad, ha mejorado entre 1990 y el presente, como lo muestran cifras de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN).

A pesar de la importancia que reviste la formación técnica y profesional, en la práctica, existe una clara estratificación socioeconómica entre los diferentes tipos de instituciones de Educación Superior. Los estudiantes pertenecientes a los dos quintiles de más bajos ingresos, representan el 39% de la matrícula de pregrado de los Centros de Formación Técnica, mientras que en los Institutos Profesionales esta participación es del 19%, y en las Universidades de un 17%.

Hay estratificación en el acceso por tipo de universidades. Así los estudiantes provenientes de las familias con mayores ingresos y mejor base cultural, tienen acceso a las universidades del Consejo de Rectores en función de sus puntajes, o a otras universidades de alto costo en aranceles. En cambio, los estudiantes pertenecientes a los primeros quintiles, o no tienen mayores posibilidades de acceso por falta de financiamiento para aranceles y manutención, o no logran alcanzar los puntajes exigidos por las universidades del Consejo de Rectores, que cuentan con mayores sistemas de créditos y becas.

¹⁶² OCDE (2004). *Revisión de Políticas Nacionales de Educación: Chile*. París. OCDE.

Otro aspecto característico del sistema de Educación Superior, son los escasos mecanismos de integración entre sus componentes, tanto en términos del acceso de los estudiantes a las instituciones, como en las oportunidades de movilidad entre programas e instituciones. A pesar de que el sistema cuenta con instituciones diversas con el potencial de permitir múltiples opciones de entrada y salida para los estudiantes, progresando desde la formación técnica hacia la formación profesional, o desde la formación de pregrado hacia la de postgrado, la situación real es otra. La ausencia de un sistema uniforme de créditos limita el reconocimiento de estudios entre programas y entre instituciones, obstaculizando la movilidad estudiantil y dificultando el escalonamiento de estudios para quienes los inician desde los Centros de Formación Técnica (CFT).¹⁶³ Este caso, en particular, es un factor de inequidad, dado que más de un tercio de su matrícula corresponde a familias de más bajos ingresos. En este sentido, la rigidez del sistema tiende a reforzar los rasgos de exclusión que operan en la sociedad chilena.

X.3.3. Calidad y equidad de la Educación Superior según la visión de sus estudiantes

Los aspectos referidos a calidad son amplios. Según la Declaración Mundial de UNESCO (1998), la calidad de la enseñanza superior es un concepto multidimensional, que debe comprender todas sus funciones y actividades: enseñanza y programas académicos, investigación y becas, personal, estudiantes, edificios, instalaciones, equipamiento y servicios a la comunidad y al mundo universitario.

Frente a este concepto, los consejeros representantes de los estudiantes, afirman que existe una situación gravemente preocupante respecto tanto de la calidad como de la equidad de la Educación Superior. Sostienen, que es hora de que en Chile se ejecuten "reformas serias para problemas serios". La Educación Superior no puede seguir orientada exclusivamente a la formación de profesionales sólo para las exigencias del mercado; porque, aun cuando los Gobiernos recalcan la importancia de mejorar la calidad y equidad de la educación, esto no ocurre al conservarse intacto un sistema económico, altamente excluyente y fuente de desigualdades sociales. Este deterioro se refleja en la disminución del gasto público y en las desigualdades en el acceso. La educación en general y la Educación Superior en particular, deben ser garantizadas por el Estado sobre la base de políticas referidas a un modelo de desarrollo comprometido con la justicia social, la ciudadanía y la sostenibilidad planetaria¹⁶⁴.

Mientras no se construya una educación que deje de ser excluyente y reproductora de las diferencias socioeconómicas y valóricas, las reformas educacionales centradas en Acreditación Institucional y de Carreras como factor de calidad no serán satisfactorias. Por lo menos, no será así, si se siguen abriendo carreras sin una fiscalización seria, si las carreras no forman estudiantes críticos y con capacidad de autodeterminación, y si

¹⁶³ Bernasconi, A. & Rojas, F. (2004). *Informe sobre Educación Superior en Chile: 1980-2003*. Santiago. UNESCO-IESALC & Editorial Universitaria.

¹⁶⁴ Organizaciones de la Sociedad Civil Convocadas por la UNESCO: *Derecho en Riesgo*. Brasilia, 9 de Noviembre 2004.

las instituciones, operando como verdaderas "fábricas de títulos con sólo fines de lucro"¹⁶⁵. concentran su oferta de servicios docentes en torno a carreras de alta demanda y bajos costos de operación.

Para enfrentar el desafío de una verdadera calidad y equidad, la Educación Superior debe ser capaz de producir conocimientos científicos y tecnológicos que puedan resolver los problemas de la mayoría excluida¹⁶⁶. Debe también terminar con el círculo vicioso que los que pueden optar realmente a una educación de calidad, sean sólo aquellas personas que provienen de los sectores más acomodados.

Para lograr una educación superior de verdadera calidad y equidad, debe haber inversiones financieras a largo plazo, participación social y reconocimiento de la diversidad y desigualdades culturales, sociales y políticas, presentes en la realidad chilena. Debe desarrollarse una educación superior que reconozca a las personas como sujeto de derechos, de inclusión social, y que contribuya al respeto de la diversidad y a la sostenibilidad planetaria¹⁶⁷, pues sólo la educación permite cultivar esa soberanía personal que es garante de una auténtica participación ciudadana¹⁶⁸.

Salvo contadas excepciones, las Universidades, IP, CFT y sus autoridades, siguen privilegiando una educación con pocas posibilidades de generar un verdadero desarrollo humano. No fomentan el espíritu crítico en los jóvenes, pues algunos docentes, a pesar de transmitir la importancia de la reflexión y análisis de lo que se aprende, al momento de evaluar, siguen valorando más la memoria, que la capacidad de comprensión. La Universidad y el universitario deben llegar a adquirir la convicción que en el campo propio de su profesión, no es sólo un técnico, sino el obrero intelectual de un mundo mejor¹⁶⁹.

En cuanto a la formación integral, los consejeros estudiantiles sostienen que sólo algunos académicos se preocupan de fomentar en ellos la importancia que tiene el servicio como constructores de una mejor sociedad. A las Universidades les falta constituir talleres de integración de conocimientos propios de cada disciplina, como parte de la malla curricular. Se necesita también una mayor comunicación con el futuro mundo laboral y que las profesiones se orienten al fortalecimiento de lo que la sociedad espera de ellas, una realidad concordante respecto de lo que aprenden y la forma en la que posteriormente transmitirán lo aprendido.

Respecto al mundo estudiantil, se observa apatía pues la mayoría de los jóvenes valora el concepto de democracia sólo como aspecto del desarrollo económico. Existe

¹⁶⁵ Brunner J. J., Balán J., Courard, H., Cox C, Durham E, García de Fanelli A. M, Kent R., Klein L, Lucio R, Sampaio, Serrano y Schwartzman: *Educación Superior en América Latina: Una Agenda de problemas, políticas y debates en el umbral del año 2000*.

¹⁶⁶ Orteaga, C. (1998). *La Educación Superior: Una Respuesta Abierta al Siglo XXI*. México. Editorial Publicación Diálogo, UNESCO, p.1.

¹⁶⁷ Organizaciones de la Sociedad Civil convocadas por la UNESCO: *Derecho en Riesgo*. Brasilia, Brasil, 9 de Noviembre 2004

¹⁶⁸ Orteaga Carlos (1998), *Ibíd.*

¹⁶⁹ Alcalde, G. (2003), *Universidad y Sociedad*. Valparaíso: Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

desesperanza respecto a que los universitarios puedan contribuir a hacer del entorno un espacio más equitativo y tolerante, una sociedad con mayor grado de responsabilidad social. Los estudiantes tienden a ir a la universidad para buscar un título que permita ganarse el sustento, sin ningún otro proyecto de vida. Frente a esto, los consejeros estudiantes insisten en la importancia que tiene la motivación de cada individuo por hacer de su Universidad y de la carrera que estudia, un mundo más equitativo y de constante aprendizaje. Consideran que, para lograrlo, se debe romper con la indiferencia e individualismo que caracteriza a los jóvenes de hoy, reflejados en la poca participación estudiantil y en una actitud proclive a que sean otros los que tomen decisiones que les competen a ellos.

X.3.4. Financiamiento del Sistema de Educación Superior

Para analizar la forma de financiamiento existente en Chile, es necesario distinguir, al menos, tres aspectos del sistema: los aportes que realiza el Estado para el financiamiento de las instituciones, las ayudas que otorga a los estudiantes para el financiamiento de sus estudios y la rendición de cuenta del uso de los recursos públicos.

Financiamiento público

Respecto al financiamiento público de las instituciones de Educación Superior se constata tres hechos. En primer lugar, se concentra fundamentalmente en las 25 universidades pertenecientes al Consejo de Rectores; en segundo lugar, no se distingue en su distribución entre las universidades estatales y las privadas que forman parte de dicho Consejo y, en tercer lugar, su monto decreció bruscamente durante el gobierno militar, para crecer a partir del año 1990, en un nivel muy inferior a la expansión de la matrícula de Educación Superior. Efectivamente, los recursos fiscales para este sector se han incrementado en los últimos siete años, en términos reales, sólo en un 12,5%. A esto ha contribuido, por ejemplo, el Programa de Mejoramiento de la Educación Superior (MECESUP) en la medida en que ha significado un aporte de alrededor de 200 millones de dólares al desarrollo de las instituciones universitarias a las que ha favorecido.

Así, se tiene hoy que la participación del financiamiento público en la Educación Superior es extremadamente baja, en comparación con la situación internacional. El gasto en instituciones de Educación Superior al año 2005, corresponde al 2,2% del PIB, de los cuales, 0,4% son de fuente pública y 1,8% privada¹⁷⁰. La participación del nivel terciario en el presupuesto público destinado a educación, alcanza sólo el 14%, en circunstancias que en algunos países de la OCDE dicha cifra llega al 24%. Considerando los aportes a la Educación Superior realizados a través del Ministerio de Educación, el gasto público por estudiante ha disminuido, en términos reales, en un 28% entre los años 1999 y 2005.

¹⁷⁰ Fuente: OECD (2005). *Education at a Glance 2005*. Paris: OECD.

Aporte Fiscal Directo (AFD) e Indirecto (AFI)

El AFD representa, para las universidades del Consejo de Rectores, menos de un 15% de los ingresos (un 95% del AFD se distribuye en conformidad con la asignación histórica a cada institución; el 5% restante es variable y se asigna considerando variables de desempeño). Los aranceles (y créditos), además del AFI, representan para las universidades del Consejo de Rectores, valores superiores al 80% de sus ingresos. Lo restante proviene de recursos públicos competitivos (de desarrollo institucional e investigación) y de fuentes privadas (venta de servicios, donaciones, contratos, etc.). Las 182 instituciones privadas de educación superior (35 universidades privadas además de todos los Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica), no pueden acceder al AFD, por lo que el mayor porcentaje de sus ingresos lo representan los aranceles.

Algunos consejeros manifiestan que el AFI no cumple el rol con el que fue creado – promover la calidad de las instituciones mediante la competencia por los mejores estudiantes-, y que se ha transformado en un incentivo para una publicidad imprecisa, que no entrega información adecuada a los estudiantes y sus familias.

Financiamiento estudiantil

La expansión de la matrícula en Educación Superior se ha sostenido, principalmente, por medio del financiamiento privado (pago de aranceles). Descontando las ayudas estudiantiles públicas, esto significa que en el año 2005, el gasto por estudiante en Educación Superior fue realizado en un 81% mediante financiamiento privado (pago de aranceles), y sólo el 19% mediante financiamiento público. En algunos países de la OCDE, dicha proporción es exactamente inversa.

De acuerdo a estimaciones sobre antecedentes del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), el costo de la matrícula y arancel universitario en el año 2005, alcanza un valor anual promedio de \$2.352.960. Para los Institutos Profesionales, ese costo es del 62% de ese valor, y en los Centros de Formación Técnica corresponde al 36%. Si se considera que en noviembre del año 2003, según la Encuesta CASEN, el ingreso monetario per cápita de las familias pertenecientes a los tres primeros quintiles era inferior a los 107 mil pesos, el ingreso a las Universidades y a los Institutos Profesionales de estudiantes provenientes de esas familias, sólo puede mejorarse mediante acceso a los sistemas de ayuda en el financiamiento. Sin embargo, de acuerdo a la misma encuesta, el 60% de los estudiantes provenientes del quintil de más bajos ingresos matriculados en la Educación Superior, realizaba sus estudios en instituciones privadas sin aporte fiscal directo y, por tanto, excluidos de cualquier sistema de financiamiento subsidiado por el Estado.

Todo indica que se mantendrá la tendencia de mayor demanda por la Educación Superior durante los próximos años, estimándose que la población estudiantil aumentará desde los 650 mil estudiantes que hoy están en el sistema, a más de un millón de estudiantes en el año 2012. Considerando, además, que la cobertura en los quintiles de más altos ingresos ha alcanzado umbrales internacionales de

estabilización, es posible afirmar que aquellos nuevos estudiantes debieran provenir, en su mayoría, de hogares integrantes de los tres primeros quintiles.

Surge en este escenario uno de los más grandes desafíos de la Educación Superior para los años venideros: garantizar adecuadamente este nivel educacional para todos aquellos nuevos estudiantes que desarrollen sus estudios durante los próximos años, sin tener la capacidad para financiarlos de forma autónoma.

Rendición de cuentas

En lo que respecta a rendición de cuentas en el plano financiero, más allá del control administrativo al que están sujetas las Universidades del Estado, no existen mecanismos que establezcan la adecuada rendición de cuentas sobre el empleo de los recursos públicos entregados a las instituciones de Educación Superior. Si bien se valora el avance en esta dirección de la recientemente aprobada Ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, aún resulta incierto su nivel de impacto y articulación con otras medidas y herramientas.

X.3.5. Investigación y Desarrollo en la Educación Superior

Un último rasgo característico del sistema de Educación Superior, es el escaso dinamismo de los mecanismos de fomento de la investigación y desarrollo en sus instituciones.

El fortalecimiento de los sistemas universitarios en el área de la investigación científica y tecnológica, y la formación de alianzas entre Universidad y empresas con apoyo del Estado, constituyen la base de la estrategia nacional de desarrollo, usada tanto en los países líderes, como en aquellos llamados "emergentes". Este hecho se evidencia en una inversión en el campo de la Educación Superior y en investigación y desarrollo que varía entre el 1,5% y el 3,5% del PIB, respectivamente, cifras que superan largamente aquellas que registra nuestro país para ambos rubros. En Chile, cerca del 95% de toda la actividad científica se realiza en las universidades, concentrando cinco de ellas, las más antiguas y con más recursos académicos, cerca del 70% del total. Queda de manifiesto la falta de desarrollo en esta área del resto de las universidades.

A pesar de las limitaciones económicas resultantes de la baja inversión nacional en Ciencia y Tecnología, algunas universidades chilenas han otorgado a nuestro país una situación de liderazgo regional en algunos indicadores claves, como son la producción de artículos científicos por 100.000 habitantes y el número de citas generadas por cada artículo. Este último, que es un indicador del grado de interés suscitado en la comunidad científica internacional por cada publicación, alcanza en algunos grupos, niveles comparables a los de universidades que gozan de prestigio mundial.

Sobre esta base de calidad científica, las universidades pueden ofrecer programas de doctorado con un alto nivel de exigencia, lo que permite que el país disponga de "capital humano" altamente calificado para impulsar procesos de transferencia

tecnológica e innovación productiva. Sin embargo, a pesar de la considerable expansión que han experimentado estos programas de formación durante el último quinquenio, gracias a las inversiones realizadas en el contexto del programa Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Superior (MECESUP), aún continúan siendo insuficientes para las necesidades del futuro inmediato¹⁷¹.

Investigación en educación

En materia de investigación en el campo educativo, la situación es aún más preocupante, pues si bien la inversión pública en educación ha aumentado más de tres veces durante los últimos doce años, la inversión en investigación educativa sigue una tendencia gradualmente menor que la correspondiente a Ciencia y Tecnología, lo que ha afectado el campo de la investigación, la formación de investigadores y las bases de conocimiento que sustentan las decisiones y prácticas de los cambios en curso.

La mayor parte del financiamiento público de la investigación educativa, se realiza a través de los concursos regulares de FONDECYT, FONDEF y de los estudios que promueve y licita el propio Ministerio de Educación¹⁷². Las Universidades y Fundaciones privadas también realizan un aporte particular a la investigación básica y aplicada en educación, a través de fondos internos y programas especiales de investigación.

Pese al esfuerzo, la inversión que se realiza desde estas fuentes es baja. Si se analizan los datos de los proyectos en el área de educación aprobados por FONDECYT y FONDEF, se constata que éstos son pocos en cantidad y bajos en cobertura y montos asignados. Así entonces, la inversión en investigación resulta desproporcionada si se compara con el aumento de la inversión pública y privada en el sector, la importancia sociopolítica y la complejidad de los problemas educativos en cuestión.

Por otra parte, el campo de la investigación en educación exhibe rasgos de precariedad en la calidad e impacto de su producción, lo que tiene consecuencias serias sobre el desarrollo del sistema. Pese a ello, en el país no se ha desarrollado una política específica de investigación educativa orientada a resolver los problemas planteados.

Existe una brecha importante entre el mundo de la investigación y el de la escuela y la práctica de los profesores. Hay pocos puntos de conexión y, por lo general, el conocimiento académico circula en un circuito que no tiene resonancia en el conocimiento práctico y las experiencias de los docentes. Es necesario transformar este modelo, y ello implica un cambio en la relación que tiene el investigador con el conocimiento pedagógico. Si bien, los profesores no necesitan ser investigadores, sí deben tener una formación que les permita comprender y usar las investigaciones para interpretar y mejorar sus prácticas.

¹⁷¹ En general, algunos consejeros consideran insuficiente la discusión en torno al desarrollo de la investigación en las universidades y que debiera incorporarse información proveniente de documentación de la Academia de Ciencias y del Consejo de Innovación para la Competitividad.

¹⁷² En el 2006 el Ministerio de Educación constituyó un Fondo de Investigación y Desarrollo en Educación y que ha convocado a un primer concurso cuyos proyectos se ejecutarán en el 2007.

En síntesis, el campo de la investigación educativa es reducido tanto en los montos implicados, como en el número de proyectos en ejecución. Los mismos, muchas veces, exhiben problemas de calidad, comunicación y relevancia. Existe más información que interpretación y análisis sobre el sistema educativo y, en áreas específicas, no existen buenos diagnósticos y una base de conocimiento que permita generar respuestas adecuadas a la diversidad y complejidad de los problemas educativos identificados.

Humanidades y Ciencias Sociales

El desarrollo de la investigación en este campo en el país es considerablemente baja, y ello se debe fundamentalmente a que los instrumentos existentes para el fomento a la investigación están orientados mayoritariamente a la investigación científica, con resultados medidos a través de artículos indexados donde las publicaciones del campo de la humanidades y algunas ramas de las ciencias sociales son minoritarias.

X.3.6. Algunas conclusiones sobre el estado de la Educación Superior.-

Se han producido importantes avances durante los últimos años en el ámbito de la cobertura del sistema de Educación Superior. Sin embargo, se ha tratado de un crecimiento inorgánico, en tanto el sistema ha carecido de herramientas adecuadas de planificación, regulación y control, a lo que se suma una participación excesivamente baja del financiamiento público en el sistema (aunque algunos consejeros indican que el análisis de los aportes del Estado es poco significativo si no se pone en el contexto del financiamiento integral de la Educación Superior, pues éste es uno de los más altos del mundo en relación al PIB del país).

Para algunos consejeros, la Educación Superior chilena no satisface necesariamente los requerimientos del país, presentando falencias con respecto a estándares mínimos de calidad, así como respecto a su pertinencia y equidad, además de una capacidad reducida de generar nuevos conocimientos y de formar investigadores. Se señala que el país cuenta con un número reducido de universidades con capacidad para asumir plenamente un papel importante en materia de investigación científica y tecnológica.

Según la opinión de una parte de los consejeros no existen políticas de país efectivas que orienten y apoyen el desarrollo futuro de la educación superior, incluyendo un adecuado vínculo con el sistema productivo, ni una participación activa en el desarrollo científico y tecnológico, factores claves en la experiencia internacional de desarrollo de diversos países. Otros consejeros estiman que estas materias no deben estar sujetas a definiciones gubernamentales.

Respecto a la pertinencia de la oferta educativa, ésta debe evaluarse en función de la adecuación entre lo que la sociedad espera del sistema y lo que éste hace. Ciertamente, en Chile no existe una evaluación, ni tampoco ha habido una mayor preocupación por hacerla, en vistas a determinar en qué medida las Instituciones de Educación Superior responden a lo que el país requiere; aunque indirectamente se

pueda apreciar su efecto en términos de las tasas de retorno privado que son altamente favorables. La percepción general, sin embargo, es que el sistema de educación superior no responde adecuadamente a lo que se espera de ella, al estar el sistema bajo el control de un mercado escasamente regulado y, particularmente, porque no se le exige reforzar sus funciones de servicio a la sociedad, como por ejemplo, trabajo académico focalizado en la erradicación de la pobreza, la intolerancia, la violencia, la corrupción, la drogadicción, las enfermedades y el deterioro del medio ambiente.

Es importante tener presente que la situación que se presenta en Chile, si bien tiene particularidades específicas que las diferencian de otros sistemas a nivel internacional, tiene también elementos comunes a los experimentados en el mundo en la última década. En tal sentido, el diagnóstico del Consejo coincide con afirmaciones como la siguiente:

“La educación superior se enfrenta en todas partes a desafíos y dificultades relativos a la financiación, la igualdad de condiciones de acceso a los estudios y en el transcurso de los mismos, una mejor capacitación del personal, la formación basada en las competencias, la mejora y conservación de la calidad de la enseñanza, la investigación y los servicios, la pertinencia de los planes de estudios, las posibilidades de empleo de los titulados, el establecimiento de acuerdos de cooperación eficaces y la igualdad de acceso a los beneficios que reporta la cooperación internacional. La educación superior debe hacer frente, a la vez, a los retos que suponen las nuevas oportunidades que abren las tecnologías, que mejoran la manera de producir, organizar, difundir y controlar el saber y de acceder al mismo. Deberá garantizarse un acceso equitativo a estas tecnologías en todos los niveles de los sistemas de enseñanza” (UNESCO, 1998, *ibid.*).

X.4. Propuestas

Frente a la situación de indefinición conceptual a nivel país, hasta ahora no abordada con propiedad, que presenta la Educación Superior en Chile, algunos consejeros presentan propuestas de mejoramiento en las áreas tratadas en el diagnóstico anterior: Marco Regulatorio; Calidad, Financiamiento e Investigación.

X.4.1. Marco Regulatorio e institucional de la Educación Superior

Recomendaciones sobre marco jurídico

El Consejo estima que debe elaborarse una nueva estructura jurídica marco, sobre la base de la diversidad de elementos y cuerpos normativos existentes. Se debe aspirar a una integración normativa y sistematizada y a una Ley Marco centrada en las definiciones conceptuales sobre el rol del Estado, el rol de la Educación Superior y sus instituciones que se presentan al inicio del capítulo (XI.2), en temas de pertinencia,

requisitos de entrada y permanencia de las instituciones en el sistema y reconocimiento de la naturaleza jurídica de cada una de ellas; y normas objetivas de general aplicación. Dicha ley marco debe entregar a cuerpos reglamentarios explícitamente ciertas materias técnicas.

- Debe ser aclarada la coexistencia confusa de las instituciones de Educación Superior, en cuanto a su carácter estatal-público; carácter privado con o sin aporte público y de carácter privado con "vocación de servicio público". Esta aclaración es relevante, en particular, frente a la necesidad de considerar los destinos del financiamiento público.

Lo anterior no obsta para que el Consejo reconozca en el nivel superior, al igual que en el sistema escolar obligatorio, la pertinencia de mantener un sistema mixto, donde agentes públicos y privados cumplen diversas funciones, generales y específicas, en correspondencia con los objetivos aquí explicitados. Asimismo, es una opinión de consenso, reconocer y aceptar que las funciones de docencia, investigación y extensión pueden ser cubiertas en su totalidad por una institución (universidad), en tanto, otras instituciones pueden desarrollar esencialmente alguna de las funciones y sólo parcialmente otra (u otras).

Más allá de lo anterior, algunos consejeros señalan que se requiere de mayor discusión sobre lo que se entiende por carácter "público" de las instituciones, puesto que todas lo tendrían, como también el postulado que no todas las universidades deban cumplir todas las funciones.

- En el corto plazo, debe comenzar una política de articulación de la Educación Superior, que habilite a estudiantes de un CFT a continuar sus estudios superiores en aquellas carreras susceptibles de articular (las instituciones deben acreditar estándares de calidad prefijados). Dicha articulación debe ser progresiva y autorizada por un organismo nacional competente y supervisada por el Ministerio de Educación. Como política de Estado, ésta debe ser considerada a largo plazo, para ello es de vital trascendencia que se establezcan las condiciones de esta articulación y los beneficios e incentivos que correspondan.
- Una vez acreditadas, las instituciones no pueden quedar sin control y corresponderá al Consejo Superior de Educación definir cuándo un título tiene efectivamente el carácter de técnico, cuándo el de profesional con o sin licenciatura, y cuándo puede ser otorgado un grado académico de magíster o doctor.

Cabe mencionar en este punto, que se indicó por parte de algunos consejeros, la necesidad de poner especial atención en las titulaciones ofrecidas por los Institutos Profesionales, las cuales, en ciertos casos, producen confusión respecto a su amplia diversidad, al hecho de incluir títulos con denominaciones equivalentes a aquellos que requieren licenciatura previa y que sólo pueden

otorgar las universidades. Esto es especialmente importante, además, en la medida en que lo que se persigue es la articulación total del sistema.

- Toda institución que imparta educación, tenga o no fines de lucro, debe dar cuenta pública, permitiendo la más amplia revisión de su manejo financiero. Los subsidios y exenciones tributarias de que gozan, obligan a una fiscalización que no se ha llevado a cabo. Conforme a lo anterior, cada año las instituciones de Educación Superior, incluidas las del Consejo de Rectores, deberán dar cuenta de la administración de sus fondos (por ejemplo, ante una Superintendencia de Educación), deberán informar de los hechos esenciales y publicar sus balances auditados, tal como lo hacen las sociedades anónimas abiertas, situación en parte ya abordada en la nueva Ley de Acreditación.

Lo anterior persigue unificar la política de trato de las instituciones sin importar su naturaleza pública o privada, entre el Estado y las instituciones que proveen Educación Superior, con políticas de financiamiento adecuadas y pertinentes que permitan a los estudiantes desarrollar su proyecto formativo personal con libertad y sin tropiezos impuestos por el sistema.

- Se considera necesario, por parte de algunos integrantes, abordar el tema de la naturaleza jurídica que hoy impide la creación de universidades privadas con fines de lucro, en el ánimo de transparentar la situación actual.
- El Ministerio de Educación, debe tener facultades, para cerrar, fusionar y traspasar carreras, programas, sedes e, incluso universidades, si éstas transgreden las condiciones con las cuales se comprometieron cuando fueron reconocidas por el Estado, o si no logran ser acreditadas en dos ocasiones seguidas, y podrá autorizar cambios en su propiedad y administración.

Recomendaciones sobre el Consejo Superior de Educación

- Respecto del Consejo Superior de Educación, se propone (pero no en forma consensuada por todos los consejeros), que la instancia permanezca ya sea con el mismo o con otro nombre, y que tenga las siguientes características y atribuciones, en consonancia y convergencia con las políticas que sobre Educación Superior dicte el Ministerio de Educación, así como con la Comisión Nacional de Acreditación, cuyo rol debe circunscribirse al de acreditar las instituciones y carreras (vía agencias como lo establece la ley) ofrecidas por las instituciones.
- Se propone que se transforme en un ente técnico destinado a proponer políticas sobre Educación Superior. Su integración debe ser impar y no obedecer a representaciones ni intereses corporativistas de instituciones del Estado. Para la designación de los miembros de este consejo se dan dos alternativas, una por el Presidente de la República previo acuerdo del Senado y otra, vía concurso bajo las normas de la alta gerencia pública. Sus miembros deben permanecer

en sus cargos por un período superior a la duración de un período presidencial. El Consejo Superior de Educación debe contar con Secretarías Técnicas especializadas y asesores de primer nivel; una propuesta del Consejo indica incorporar también representantes de la sociedad civil, vinculados con educación, como miembros no permanentes y/o asesores de los miembros permanentes.

- Según algunos consejeros, el Consejo Superior de Educación debería fiscalizar el proyecto educativo institucional y velar porque se respeten los derechos de los estudiantes, realizar propuestas para un ordenamiento territorial de las instituciones de Educación Superior, requiriéndose unificar criterios para la regulación de la oferta entre otros aspectos. Otros consejeros no comparten la posición de la existencia de una regulación de la oferta o del ordenamiento territorial por parte del Estado.
- Sus atribuciones deben propender a tener un carácter resolutivo. Para ello, una propuesta es ampliar su facultad de aplicar las sanciones que correspondan a todo tipo de entidad, esté o no acreditada, en tanto, otra es que tal facultad debe recaer en el Ministerio de Educación.
- El Consejo Superior de Educación, según algunos consejeros, deberá tener atribuciones sobre las instituciones castrenses que imparten educación, quienes efectivamente deben limitarse a entregar títulos del ámbito de su competencia.
- Respecto del Patrimonio del Consejo Superior o equivalente, debe hacerse una revisión a fin de impedir que éste reciba donaciones de aquellas instituciones que fiscalice.

Recomendaciones respecto a la participación, gobierno institucional y autonomía

- El Consejo estima que no debiera haber un modelo único de participación establecido por ley. La legislación debe abrirse a la posibilidad de que cada institución elija libremente el modelo de participación que quiere aplicar, basada en su autonomía.
- De cualquier manera, cualquiera sea la determinación institucional, se señala que deben propiciarse las condiciones para que exista una participación efectiva de los distintos estamentos en las instituciones de Educación Superior.
- Asimismo, se requiere hacer explícita la necesidad de que las universidades estatales cambien sus estatutos de 1981 a la brevedad.
- Para favorecer la participación responsable, se requiere facilitar la realización de cursos o discusiones de temas transversales, además de una eficiente entrega de información de las autoridades a la comunidad educativa.

- Algunos integrantes del Consejo, manifiestan su interés en la existencia de Consejos Triestamentales Resolutivos y que no se impida la libre asociación de los grupos intermedios.

X.4.2. Calidad y Equidad

Recomendaciones para una Educación Superior de calidad

- El sistema de Educación Superior, en su conjunto, para que cumpla un rol público, debe recomponerse, de manera de no ser simplemente un mercado educativo inconexo, sin una preocupación fundamental por las personas y la sociedad. Debe ser un sistema mixto, de carácter público y privado, perfectamente articulado y lógico, que otorgue oportunidades de acceso con equidad, que provea movilidad social, que dé cuenta del desarrollo futuro de la Nación, que forme personas ilustradas, profesionales en todas las áreas, científicos, investigadores, así como también técnicos del mejor nivel. Que sea verdaderamente un pilar de la sociedad moderna, tanto a nivel local como global y que, al mismo tiempo, resguarde principios y valores fundamentales como la paz, la seguridad, la democracia y la libertad.
- Las Instituciones de Educación Superior orientadas a desempeñar un rol público e independiente de su autonomía, deberían contar con un proyecto educativo, el cual debe ser exigible por el Estado. Estos proyectos deberían considerar:
 - a) Fortalecer los espacios de interacción de la institución con el medio,
 - b) Incorporar espacios dentro del calendario académico y para todas las carreras de reflexión permanente sobre problemas coyunturales y la superación de éstos.
- El quehacer de la Educación Superior de bien público debe propender a la excelencia, al desarrollo e integración de los conocimientos y prácticas específicas, al aporte de una perspectiva ética y al fomento de la vocación de servicio público, dentro del marco de un propósito formativo que debe animar a todas las funciones que le competen. En particular estimulando lo siguiente:

Docencia. Promover en sus distintos niveles docencia de formación integral, que articule la formación básica, general y especializada, con la formación ética y cultural, además de la profesional y académica. Desarrollar una permanente preocupación por la calidad, entendida ésta dentro de un Proyecto de Desarrollo Nacional, y por la actualización y creatividad en el ejercicio de esta función.

Investigación y creación. Estimular y desarrollar, con interés equivalente, la investigación en los dominios de la Ciencia, las Humanidades, las Tecnologías, las Artes y las Letras según corresponda; asimismo, fomentar

la creación artística en todas sus manifestaciones y orientaciones. La investigación debe tener un sentido de bien público como principio fundamental y una profundización y amplitud que dependerá del tipo y carácter de la institución de Educación Superior. Sin embargo, no necesariamente todas las universidades deben ser fuertes en esta actividad, ni ser ella necesariamente exigible a los Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica cuya misión principal más que ser creadores de conocimiento es la de formar profesionales y técnicos.

Extensión. Concebir la extensión como una actividad programática, de diálogo e interacción con el medio social, al cual entrega sus contribuciones, a la vez que se nutre de aquello que el medio social le entrega.

- Procurar, al interior de las Instituciones, una coherencia curricular transversal a todas las carreras, que sea parte obligatoria de cada malla. Debido a la masificación de la educación y las diferencias de aprendizaje anterior de los estudiantes que ingresan, debe establecerse desde primer año, actividades de nivelación respecto a lo que se requiere para aprender y llegar a ser más autónomos y capaces de decidir, incorporando a su vez, medidas de apoyo especial para los estudiantes con discapacidad que cursen estudios superiores. Debe desarrollarse un currículum integrador, que posibilite que los estudiantes sean más creativos, innovadores y con capacidad de decisión. Considerar asignaturas tales como:
 - a) *Derechos Humanos:* (entendiendo por éstos los consagrados en las Declaración de los DD.HH y sus respectivas modificaciones y ratificados por la ONU: Derechos sociales, económicos, políticos, civiles, derecho a la democracia y a la participación política).
 - b) *Ética profesional:* para potenciar las capacidades y potencialidades de todos los estudiantes, desarrollar los principios éticos que deben guiar su actuación y, de este modo, ayudarlos a tomar conciencia respecto a que son personas que pueden contribuir al conocimiento científico y tecnológico, bajo una lógica de responsabilidad social.
 - c) *Globalización y cultura:* con el fin de desarrollar la capacidad de autocrítica y reflexión y puedan contribuir con sus propias reflexiones, a partir de conocer los cambios producidos en América Latina y en los países más avanzados.
 - d) *Introducción a Educación Superior:* con el fin de responder al vacío y desconocimiento por parte de los jóvenes de los reglamentos y estatutos con los que se guía cada institución, y de cómo se estructura la Educación Superior. En este ámbito, debe existir una asignatura inicial que se preocupe de introducir en los estudiantes las formas cómo se rigen las instituciones en temas tales como, calidad de la Educación

Superior, financiamiento de éstas, reglamentos, estatutos, acceso a la Educación Superior y gobierno institucional.

- Dirigir las políticas públicas en forma preferente a las instituciones de Educación Superior Estatal.
- Si bien se discutió la posibilidad de prohibir la existencia de universidades privadas con fines de lucro, no hubo consenso al respecto en el Consejo. Sin embargo, los consejeros en conjunto, plantearon la necesidad de perfeccionar la legislación, de manera que no pueda ser fácilmente burlada, por ejemplo, vía transferencia de costos a terceros para aparentar utilidades reducidas. Se concordó además, que ninguna institución puede recibir aportes públicos independientes de sistemas de control de su calidad.
- Respecto de la acreditación, se valora la nueva ley. Se destaca que el reglamento respectivo debe estar disponible en un tiempo razonable, conteniendo normas de control, de regulación y de indicadores. Se considera que es importante la acreditación obligatoria, pero no mercantilizar el proceso por la acción desregulada de las agencias de acreditación. Se señala, además, la acreditación debe garantizar lo siguiente: Velar por la transparencia del sistema; Evaluar los proyectos según su propio mérito y no en comparación con otros de instituciones de distinto desarrollo; Incorporar criterios de pertinencia y relevancia; Regular su publicidad, a objeto de evitar que se ofrezca información tergiversada al público y establecer que los criterios para quedar acreditados por siete años sean más exigentes.
- La recientemente promulgada ley que establece el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, si bien no está orientada a la regulación de la apertura de nuevos programas y sedes, sí debiera incidir en ello, al estar sujetas las instituciones y sus programas al cumplimiento de criterios validados por la comunidad académica nacional, garantizando la existencia de mecanismos y políticas de autorregulación y de mejoramiento continuo de la calidad.
- Respecto a los Procesos de Selección, se señala que es fundamental abordar estos temas con urgencia, por cuanto la situación actual mantiene aspectos no resueltos, que tienden a afectar la equidad en el acceso a la educación superior, así como a mantener un sistema único de selección en el que sólo una parte de las instituciones está presente:

X.4.3. Financiamiento

Recomendaciones respecto a financiamiento Institucional

- Se propone aumentar significativamente la inversión pública en Educación Superior, mediante un rediseño orgánico y racional de dicha inversión, contemplando tanto la definición de diversos objetivos y mecanismos de asignación, como el necesario establecimiento de indicadores de desempeño y la debida rendición de cuentas públicas o *accountability*.

Por otra parte, un grupo de consejeros señala que el financiamiento de la Educación Superior debe ser una responsabilidad preferente del Estado y no del sistema privado.

- Se estima que las herramientas de financiamiento que el Estado debiese implementar son, al menos, dos diferentes: en primer lugar, un financiamiento por presupuesto para todas aquellas instituciones estatales de Educación Superior. La segunda, un sistema de fondos concursables, que permita la competencia entre todo tipo de instituciones debidamente acreditadas y cumpliendo algunos estándares mínimos, fomentando el desarrollo y la transmisión del conocimiento con la mayor eficiencia posible.

El primer mecanismo deberá permitir un adecuado funcionamiento basal de las 16 Universidades Estatales, con un sistema de remuneraciones acorde con el nivel del país y que entregue garantías explícitas para el mejor desarrollo de la docencia, investigación y extensión. Por tanto, la participación del financiamiento fiscal para estas universidades, debiera elevarse radicalmente. El sistema de *accountability* e indicadores de desempeño que se establecerá, debe permitir, además, cuando la situación lo amerite, la implementación de metodologías extraordinarias de financiamiento y administración. Esto último ya sea para premiar el buen funcionamiento de las instituciones, como para corregir las falencias que pudieran presentarse.

Algunos consejeros, manifiestan que, acorde con las políticas de aseguramiento de la calidad impulsadas a través de la ley de acreditación, el Estado debiera habilitar un fondo complementario (AFC), para implementar las mejoras necesarias, derivadas del diagnóstico entregado por la comisión acreditadora, a aquellas universidades públicas con problemas en la acreditación, y de esta forma asumir la responsabilidad que le cabe al Estado respecto de estas instituciones. Esta intervención del Estado es necesaria para que este fondo no se convierta en un premio a la mala gestión, sino en un estímulo para mejorar la calidad de la Educación Superior pública.

Algunos consejeros formulan especiales reparos a este primer mecanismo, en particular frente a la existencia de universidades no estatales creadas con anterioridad a 1980 y que reciben un aporte fiscal directo. Si bien no son

estatales, se reconoce que históricamente han reemplazado con la mayor calidad, la existencia de estas instituciones en determinadas áreas o en distintos puntos del territorio nacional. Un régimen especial de transición debiera, generarse para dichas instituciones, que les permita adaptarse al nuevo modelo ya sea bajo una u otra clasificación.

Otros consejeros, en tanto, señalan que, siendo uno de los aspectos esenciales del financiamiento a la Educación Superior el rol del Estado, éste tiene una tarea irremplazable en el fomento a la generación de bienes públicos. En este sentido, lo más importante es identificar donde están y quienes los producen y promover mediante el financiamiento la adecuada generación de estos bienes. En consecuencia, se indica, debe superarse la atávica tendencia a clasificar ex ante a las entidades de educación entre estatales (producen bienes públicos) y no estatales (producen bienes privados), conviniendo, más bien, en referirse a instituciones o áreas públicas y privadas, donde la principal diferencia sería, precisamente, su orientación y misión.

La segunda herramienta tendrá por objetivo incentivar la eficiencia en el desarrollo y la transmisión del conocimiento a todo nivel, así como mantener el pluralismo y cultivo de sectores minoritarios que nuestra sociedad valore. En cuanto al nivel de inversión pública en este ámbito, también debieran preverse modificaciones al alza, tal como lo sugiere la comparación con la inmensa mayoría de los países desarrollados.

- El Aporte Fiscal Indirecto (AFI) también formó parte de la discusión. Se considera que este debe reformularse respecto de su actual objetivo. Se plantea, sin embargo, la necesidad de generar un instrumento que permita una adecuada adaptación de las instituciones que más AFI reciben, previo a cualquier modificación, a fin de que éstas no desestabilicen sus finanzas. Y, segundo, se propone definir qué nuevos indicadores se eligen para asignar dichos recursos. Pueden ser estudiadas diversas metodologías al respecto, como lo son el incentivo al número de doctorados acreditados, a la captación de estudiantes según ranking de notas en su colegio de origen, el impacto social de la extensión, la pertinencia de las investigaciones de acuerdo a un sentido país, la composición socioeconómica del estudiantado, redistribución considerando el apoyo a las regiones e incluso el eventual traspaso directo al AFD.
- En relación al aporte fiscal directo, AFD, se considera que también éste debiera replantearse por cuanto obedece a criterios históricos que no incorporan aspectos relativos a desempeño (a excepción del 5%), desarrollos institucionales, desarrollos regionales, nivel socioeconómico de estudiantes u otras variables que deberían estudiarse.
- Respecto a la política arancelaria, una parte del Consejo valora el establecimiento de un sistema de aranceles de referencia que permita

compatibilizar el financiamiento institucional con el sistema de ayudas al financiamiento de los estudios. Sin embargo, estima necesario redefinir los aranceles de referencia en concordancia con los costos reales de implementación de las carreras. La posición opuesta a este planteamiento señala que los aranceles de referencia ponen límites a los préstamos fiscales que pueden recibir los alumnos y por esa vía se coarta la libertad de elección. Es injusto e inequitativo, indican, y no ataca la raíz del problema que es la baja recuperación de los préstamos. Además el asociar el arancel de referencia a los costos de las carreras es una solución teórica pero de difícil aplicación práctica.

Recomendaciones referidas al financiamiento de los Estudios Superiores

- Existe acuerdo en el Consejo en relación a que el Estado debe garantizar que todo estudiante, cualquiera sea la institución donde estudie, se desarrolle en igualdad de condiciones, en un ambiente meritocrático, donde los efectos de las desigualdades socioeconómicas sean anuladas por políticas públicas adecuadas de ayuda en el financiamiento de los estudios y de sus costos complementarios, sin menoscabo de los mínimos de calidad, equidad y pertinencia que el Estado de Chile establezca.
- Si bien los estudiantes en instituciones privadas acreditadas que ofrecen aval en caso de deserción, poseen desde 2006 acceso al crédito de la Ley 20.027 -el llamado crédito privado con garantía estatal-, existe un grupo de consejeros que no ven en este mecanismo una herramienta adecuada para financiar los estudios. Dicho argumento se sustenta en tres aspectos fundamentales: primero, se trata de un crédito pagado a cuota fija, con intereses cercanos a los de mercado, por lo que atenta profundamente contra la libertad del egresado de elegir su área de desarrollo profesional, al tener que procurar el máximo retorno privado para restituir los recursos a la banca. Segundo, genera un incentivo perjudicial para la calidad académica de las instituciones, pues éstas deben cubrir el riesgo por deserción. Y tercero, sigue profundizando la participación de las fuentes privadas en el financiamiento de la Educación Superior, en circunstancias que los países desarrollados han tomado el camino opuesto.
- En relación a los mecanismos de asignación de las ayudas, se requiere la creación de una agencia pública encargada de racionalizar y homogeneizar los criterios bajo los cuales se entregan dichos recursos. Esto, bajo el análisis que hoy no existen razones claras y objetivas que argumenten a favor de la actual segmentación de los sistemas de financiamiento. Se indica, por parte de algunos consejeros, que el sistema de créditos del Fondo Solidario tiene una grave falla en el diseño, y requiere una reformulación profunda.

Se plantea organizar el sistema de subsidios públicos en torno a los siguientes dos ejes:

Tipo de institución y carrera

Las instituciones cuyos estudiantes accedan al sistema de ayudas, deberán mantener un estándar de calidad adecuado. Además, se podrá establecer la pertinencia del incentivo de una determinada carrera en función de las necesidades del país y nivel de saturación del mercado; para ello deberán realizarse estudios al respecto.

Condición socioeconómica del estudiante

Las características socioeconómicas actuales del estudiante, como factor clave para asignar la ayuda y para determinar el nivel de subsidio en ella.

- Respecto a lo anterior, una parte de los miembros del Consejo piensa que es importante considerar en ciertos casos el nivel de ingresos futuros del estudiante, como forma de incentivar el compromiso social del egresado. En particular, por ejemplo, que todos los créditos asignados sean pagados de forma contingente al ingreso, contemplando un piso mínimo que exima del pago. Además, debieran considerar diversas variables, tales como área de desenvolvimiento del profesional –incentivos para el sector público o regional- y las condiciones sociales familiares.
- Otro sector de los consejeros se inclina hacia una propuesta de arancel diferenciado, que no contemple el crédito como forma de financiamiento, argumentando que este tipo de instrumento le asigna un valor de mercado no atribuible a la educación como concepto. Por ende, proponen que cada estudiante pague en función de su capacidad de pago presente. Específicamente, señalan considerar ingreso per cápita – gasto mínimo, y en el caso de que esta fórmula entregue un resultado negativo, que sea el Estado quien compense dicha diferencia a través de ayudas adicionales (becas de alimento, manutención, etc.). Junto a ello, indican, sería necesario definir algunos casos de excepción (apelaciones) por: enfermedades catastróficas no cubiertas por el AUGE, consecuencias no directas de otras enfermedades, integrantes del grupo familiar estudiando en la Educación Superior y deudas históricas en servicios básicos.
- Por último, los consejeros manifiestan que las condicionantes académicas para la entrega de ayuda, debieran converger con los requisitos establecidos por las instituciones, para así garantizar una verdadera igualdad de oportunidades, sin que exista una exigencia mayor para quienes no cuentan con recursos propios. Sin perjuicio de lo anterior, mantener la acotación de un máximo temporal de la entrega de la ayuda equivalente a 1,5 veces la duración de la carrera, sigue siendo una norma razonable a juicio del Consejo.

Propuesta alternativa de financiamiento

Otros consejeros proponen una reforma del régimen de financiamiento de la educación superior bajo las siguientes orientaciones y principios:

- El aporte directo del Estado (AFD) debería asignarse en adelante mediante **contratos plurianuales de desempeño**, perdiendo su carácter actual de contribuciones anuales automáticas, no condicionadas al cumplimiento de propósitos explícitos de bien público. Este subsidio consideraría dos principales áreas de financiamiento: formación de capital humano avanzado de calidad (pregrado y postgrado) y generación de capacidades en torno de objetivos prioritarios.
 - El aporte por contribución a la formación de **capital humano avanzado de calidad** adoptaría la forma de un financiamiento vinculado a resultados, medidos por el número de graduados anuales de la institución en las diversas disciplinas y profesiones (de modo de dar cuenta de los diferentes costos unitarios de la formación). Con el objeto de asegurar y fomentar la calidad de la formación otorgada bajo este esquema, los programas beneficiados deberían estar acreditados o sujetarse a acreditación como parte del contrato. De esta manera se garantiza una modalidad transparente de asignar esta parte del subsidio, a la vez que se crea un poderoso incentivo de eficiencia y mejoramiento de la calidad para las instituciones públicas.
 - El aporte para la generación de **capacidades institucionales** sería asignado en función de metas convenidas en el contrato de desempeño, en materias tales como el establecimiento o fortalecimiento de centros o programas de investigación estratégica; creación y desarrollo de capacidades regionales vinculadas a los sectores productivos más dinámicos o demandantes de innovación; formación de postgrado, especialmente en el nivel de doctorado; generación de conocimiento en sectores claves de la política pública; exportación de servicios educacionales y desarrollo de programas de e-learning; formación de consorcios internacionales de investigación o formación avanzada; fortalecimiento del sistema escolar en sus niveles pre-primario, primario y secundario; oferta de oportunidades de formación continua para adultos, etc.
- Los **fondos de desarrollo institucional** deberían vincularse a objetivos definidos por la autoridad en función de las prioridades del desarrollo nacional y concursarse, sobre bases técnicas claramente enunciadas, entre todas las instituciones autónomas debidamente acreditadas, independiente de su carácter público o privado, bajo el principio de que la producción y gestión de bienes públicos puede ser garantizada, en un contexto de mercado, por agencias que tienen diferentes formas de propiedad y organización. Las prioridades para la

asignación de estos fondos serían definidas en función de líneas preferentes de desarrollo institucional (tales como gestión, sistemas de información, desarrollo profesional docente, infraestructura y equipamiento, consorcios y redes nacionales, vinculación con la empresa, etc.) o del desarrollo institucional en áreas específicas de conocimiento, debiendo incluirse en ambos casos las condiciones de satisfacción de las metas propuestas.

- El **Aporte Fiscal Indirecto** (AFI) mantendría su actual modalidad como un incentivo a la calidad de la docencia de pregrado, distribuido competitivamente entre las instituciones, pero con ponderaciones distintas a las actuales. Se premiaría no sólo la captación de alumnos según los segmentos de puntajes de la PSU sino que se incluirían, además, dos variables adicionales de ponderación: establecimiento secundario de origen de los alumnos, favoreciéndose mayormente a los alumnos provenientes de establecimientos subsidiados, y si acaso la institución recibe o no un aporte fiscal directo (contratos de desempeño), en favor de estos últimos.
- En cuanto al financiamiento de la **investigación académica**—canalizado en la actualidad principalmente a través de los varios fondos y dispositivos administrados por CONICYT—se requiere también avanzar en la dirección que lo vienen haciendo los países de la OCDE¹⁷³:
 - Fijar prioridades de investigación y, para eso, establecer un organismo que defina y acuerde políticas y preferencias para la inversión, con representación del gobierno, las empresas y las universidades;
 - Emplear, de aquí en adelante, los recursos adicionales que incrementen el gasto público en Investigación y Desarrollo con una definida prelación en investigación aplicada, vinculada a procesos de innovación en los sectores más competitivos de la economía y en investigación orientadas a resolver problemas de la política pública en áreas tales como pobreza, educación, familia, regionalización, gestión descentralizada de servicios públicos, seguridad ciudadana y otros;
 - Incentivar, mediante el uso de los recursos públicos, una mayor interacción entre el sistema científico universitario y el sistema de innovación centrado en las empresas, favoreciendo la constitución de consorcios, la formación de redes y el desarrollo de proyectos interdisciplinarios.

¹⁷³ Ver: OECD (2003). *Governance of Public Research. Towards Better Practices*. Paris: OECD.

X.4.4. Recomendaciones en Investigación y desarrollo

Ciencia y Tecnología

- Se considera la urgente necesidad de que el país incremente de manera substancial la inversión que hace en Educación Superior y en Ciencia y Tecnología, como también el apoyo que el Estado y el sector privado otorga a la formación de doctores. Toda esta inversión debe ocurrir en un contexto de nuevas políticas para el sector, las que debieran incluir tanto nuevos instrumentos de financiamiento competitivo, sobre una base de convenios de desempeño y metas pactadas a mediano y largo plazo, como de instrumentos e incentivos que promuevan una mayor articulación entre Universidad y sector productivo y de servicios. En este sentido, aparece como una estrategia promisoría, promover la formación de alianzas estratégicas entre las universidades nacionales y regionales y sectores claves de la economía chilena.
- Para algunos consejeros, un elemento orientador sobre la asignación de fondos públicos en investigación, es reconocer que sólo un conjunto reducido de instituciones está capacitada para abordar bien un área básica del quehacer universitario: la investigación disciplinaria como base para la creación de nuevo conocimiento y generación de bienes públicos. Es preciso señalar que debe haber un apoyo especial a este tipo de instituciones. Al respecto, siguiendo el ejemplo de diversos países emergentes, parece aconsejable considerar la creación de incentivos como un incremento considerable de los gastos de administración de los proyectos de investigación, fondo especial para el desarrollo de algunas áreas estratégicas para el desarrollo social y económico del país y un aumento considerable en las becas de doctorado asignada por concurso.
- Es necesario profundizar los incentivos a la formación de grupos inter y transdisciplinarios para el desarrollo de proyectos de Investigación, Desarrollo e Innovación Tecnológica aplicados a las necesidades del país
- Establecer a la brevedad un sistema de acreditación para laboratorios de certificación, así como políticas y sistemas expeditos para Propiedad Intelectual.
- Se debe continuar y profundizar el desarrollo y creación de infraestructura tecnológica, que permita establecer una red regional que cubra y de cobertura de alto nivel a científicos y tecnólogos, que permita ofrecer servicios y soluciones integradas a las demandas del país.
- Es también importante señalar, que no podemos dejar fuera el desarrollo de las Humanidades y las Ciencias Sociales como un instrumento de conocimiento que potencie el estudio del desarrollo humano y sus relaciones en la sociedad.
- Es necesario dar mayor valor agregado a los productos de exportación, de manera de sobrepasar sustantivamente los actuales niveles de exportación. Lo

anterior exige una gran capacidad de innovación y desarrollo tecnológico aplicable a la realidad del país. Chile debe resolver sus problemas de contaminación, de gestión energética y de salud, provocados por situaciones propias del país. Chile debe mejorar la calidad de los productos que fabrica, debe dedicar tiempo a investigar problemas y situaciones que afectan la calidad de vida de los ciudadanos, sus patrones de comportamiento, sus fortalezas y debilidades. Nada de lo anterior se logrará si el Estado no contribuye a ello. La solución se logrará si se invierte en el conocimiento, en la investigación y en la formación de cuadros académicos de excelencia.

Investigación en educación

- El país debe invertir más en la formación de investigadores especializados en educación a través de programas de postgrado (magíster y doctorados), tanto nacionales como extranjeros. Estos especialistas deben tener las competencias en los métodos de investigación de las ciencias sociales, y la capacidad no sólo para comprender y explicar los problemas, sino que además para proponer y diseñar opciones de solución de los mismos. Se trata de un investigador cercano a los problemas y a los contextos de su solución; con la capacidad de realizar un trabajo interdisciplinario y difundir sus conocimientos a través de distintas modalidades y modos de circulación de los resultados de las investigaciones.
- Siguiendo el ejemplo de los países desarrollados, el país debe aumentar la inversión en la investigación educativa y promover la articulación de la misma con el trabajo de los profesores y los tomadores de decisiones. Según estudios de la OECD/CERI, los investigadores necesitan estar más cerca de los actores del sistema para contribuir a mejorar las bases de conocimiento que funda y orienta sus prácticas¹⁷⁴. Desde esta perspectiva, la investigación sobre problemas de gestión; formación de profesores; prácticas pedagógicas y evaluación del aprendizaje constituyen, entre otros, grandes prioridades de investigación para la toma de decisiones y el cambio en la escuela.
- Se hace necesario, en suma, expandir sustancialmente la masa crítica de investigadores y académicos, y la calidad de su producción en términos de investigación para el desarrollo del sistema educativo y la solución de sus problemas.
- Se sugiere:
 - Incrementar de la capacidad científica del país en educación, fortaleciendo las instituciones que forman capital humano avanzado en educación.

¹⁷⁴ CERI/OCDE *Knowledge Management New Challenges for Educational Research* (2003). Paris: CERI

- Establecer un programa de apoyo a la formación de investigadores a través de becas doctorales o post doctorales al exterior –entre dos y cuatro años- a universidades de alto prestigio científico.
- Ofrecer apoyo directo a programas nacionales acreditados de maestría y de doctorado –sean estos institucionales o interinstitucionales- y con compromisos vinculantes para abordar problemas sustantivos de nuestro sistema educativo.
- Definir una política de investigación educativa con la participación de investigadores de instituciones formadoras; agencias de financiamiento y de desarrollo de la investigación.
- Redirigir los fondos concursables en el área de la educación a través de la definición de áreas prioritarias y de incentivos para aquellos proyectos que logren transferir exitosamente sus hallazgos al sistema de manera sustentable.
- Crear y apoyar el desarrollo de centros avanzados de investigación en educación en distintas regiones del país, que trabajen en red y que concursen a fuentes nacionales y extranjeras para la obtención de fondos.
- Crear mecanismos e incentivos que conecten el campo de la investigación con el de los usuarios, particularmente tomadores de decisiones y profesores, favoreciendo la relevancia y adecuación del conocimiento a las distintas realidades, contextos y situaciones que caracterizan al sistema.
- Difusión de resultados de investigación y promoción de desarrollo de redes; trabajos compartidos y movilidad interna y externa de investigadores y de estudiantes.

Finalmente

Como se señala al inicio del capítulo, el Consejo estima de la mayor importancia que se considere en el futuro próximo la creación de una instancia para discutir el desarrollo de la Educación Superior Chilena, preferentemente con una institucionalidad permanente.