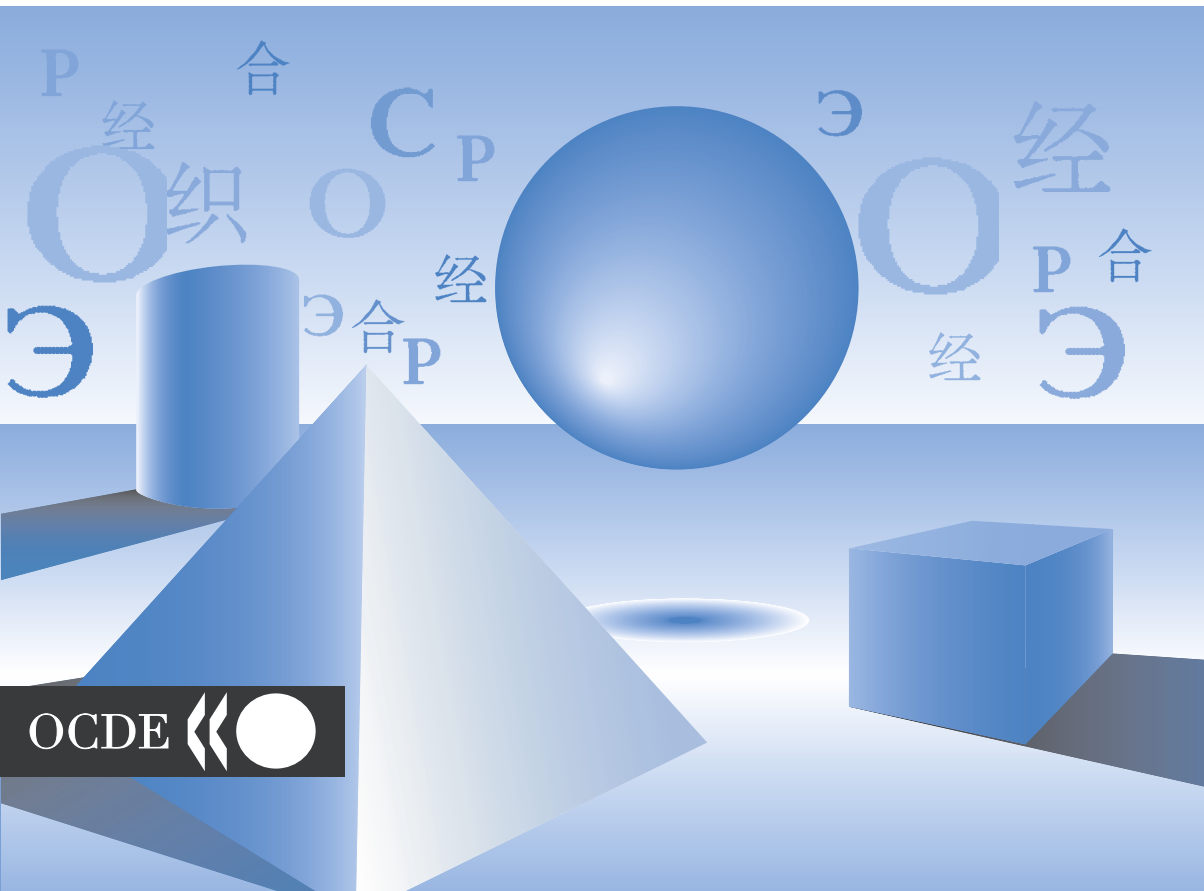
Revisión de políticas nacionales de educación

Chile

EMERGENTES ECONOMÍAS EN TRANSICIÓN



CENTRO PARA LA COOPERACIÓN
CON LOS PAÍSES NO MIEMBROS DE LA OCDE

Revisión de políticas nacionales de educación

Chile

OCDE

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

En virtud del artículo 1.° de la Convención firmada el 14 de diciembre de 1960, en París, y que entró en vigor el 30 de septiembre de 1961, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) tiene como objetivo promover las políticas destinadas:

- a lograr la más fuerte expansión posible de la economía y del empleo y a aumentar el nivel de vida en los países miembros manteniendo la estabilidad financiera y contribuyendo así al desarrollo de la economía mundial;
- a contribuir a una sana expansión económica en los países miembros y en los no miembros en vías de desarrollo económico;
- a contribuir a la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria conforme a las obligaciones internacionales.

Los firmantes de la Convención constitutiva de la OCDE son: Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos de América, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía. Los países siguientes se han adherido posteriormente a esta Convención (las fechas son las del depósito de los instrumentos de adhesión): Japón (28 de abril de 1964), Finlandia (28 de enero de 1969), Australia (7 de junio de 1971), Nueva Zelanda (29 de mayo de 1973), México (18 de mayo de 1994), la República Checa (21 de diciembre de 1995), Hungria (7 de mayo de 1996), Polonia (22 de noviembre de 1996), Corea (12 de diciembre de 1996) y la República Eslovaca (14 de diciembre de 2000). La Comisión de la Comunidades Europeas participa en los trabajos de la OCDE (artículo 13 de la Convención de la OCDE).

CENTRO PARA LA COOPERACIÓN CON LOS PAÍSES NO MIEMBROS DE LA OCDE

El Centro para la Cooperación con los Países no miembros de la OCDE (CCNM por sus siglas en inglés) se estableció en enero de 1998 cuando el Centro para la Cooperación con las Economías en Transición (CCET) se fusionó con la Unidad de Enlace y Coordinación (LCU). El CCNM, combinado las funciones de las dos entidades mencionadas, sirve de punto focal para el desarrollo y la búsqueda de la cooperación entre la OCDE y las economías que no pertenecen a la Organización.

El CCNM maneja programas temáticos y por pais. Los programas temáticos, que tienen un enfoque multinacional, estan vinculados a las áreas principales de trabajo de la Organización (tales como el comercio y la inversión, los impuestos, el mercado laboral, las políticas sociales y el medio ambiente). El Foro de Economías de Mercado Emergentes (EMEF) y el Programa de las Economías en Transición (TEP) proporcionan el marco para las actividades en los programas temáticos. El EMEF es un foro abierto en el que los países no miembros de la OCDE son invitados a participar en función del tema en discusión.

El TEP esta orientado exclusivamente a economías en transición. Actualmente existen programas por región o por país, que proveen un diálogo y una asistencia más enfocados, para los países bálticos, Brasil, Bulgaria, China, Rumania, Rusia, República Eslovaca y Eslovenia.

Publicado originalmente pour la OCDE en inglés y en francés bajo los títulos:

Reviews of National Policies for Education
Chile

Examens des politiques nationales d'éducation
Chili

© 2004, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris.

Todos los derechos reservados.

Para esta edición en español:

© 2004, OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development/Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), París y Ministerio de Educación, Chile.

Publicado por acuerdo con la OCDE, París.

La calidad de la traducción al español y su coherencia con el texto original es responsabilidad del Ministerio de Educación.

PRESENTACIÓN

Chile ha implementado un amplio rango de reformas sociales y económicas desde 1990. Los talentos, habilidades y conocimiento de las personas son cruciales en este proceso; eso explica la ambiciosa escala de las reformas educativas en la última década. La educación ha sido una prioridad central de Chile desde el retorno a la democracia en 1990. Chile ha sido líder en América Latina en el mejoramiento de la calidad y acceso a la educación en todos los niveles del sistema.

Este informe ofrece un cuadro completo del significativo progreso de la reforma educacional durante la última década. Los cambios han ocurrido en los contextos de enseñanza (una nueva estructura y contenidos curriculares), en el sistema educacional, las instituciones (una renovada red de establecimientos escolares técnico-profesionales y un amplio rango de oportunidades de educación post secundaria), provisión de educación (extensión a 12 años de educación obligatoria y una jornada escolar de 6 horas), mejores textos escolares, uso de tecnología (un sofisticado sistema de educación a distancia y entrega de equipamiento computacional y tecnológico a las escuelas), políticas docentes (actualización de la formación inicial docente vinculada a importantes incrementos salariales para los profesores), y un amplio rango de programas para aumentar el acceso a la educación de las minorías y de la población de bajos ingresos. El informe de la OCDE proporciona una visión de conjunto de la avanzada concepción y decidida aplicación de la reforma educacional en Chile y ofrece recomendaciones en temas de acceso, equidad, calidad, tecnologías de la información y comunicación, y descentralización de las responsabilidades financieras y de gestión.

Junto al Informe de Antecedentes preparado por las autoridades chilenas (Parte I de este volumen) y la información proporcionada en reuniones durante visitas a terreno (Antofagasta, Calama, San Pedro de Atacama, Santiago, Temuco, Nueva Imperial y Concepción), el Informe de los Examinadores cubre el sistema educacional chileno desde el nivel preescolar hasta la educación terciaria y el aprendizaje continuo para todos. El informe entrega un análisis de estos ámbitos considerando el contexto económico, social y político de Chile. El capítulo final presenta una síntesis de las recomendaciones específicas y señala

de qué manera las políticas pueden y deben dirigirse a todo el sistema, vinculadas a las prioridades de acceso y equidad, evaluación de los estudiantes, formación inicial de docentes y formación en servicio, así como al uso eficiente de recursos.

Esta revisión de la política educacional chilena fue realizada dentro del marco del Programa Regional Latinoamericano del Centro de la OCDE para la Cooperación con Países No Miembros (CCNM) y financiada por las autoridades chilenas con la colaboración de Ontario, Canadá. Las conclusiones y recomendaciones fueron discutidas en el Comité de Educación el 27 de Octubre de 2003 en París. La delegación chilena fue encabezada por el Ministro de Educación, Sergio Bitar, e incluyó a Cristián Cox, Pablo González, Ignacio Jara y Ana María Quiroz.

El equipo de revisión estuvo integrado por: Martin Carnoy (Estados Unidos), Rapporteur, Stanford University; John Coolahan (Irlanda) National University of Ireland, Maynooth; Fernando Reimers (Venezuela) Harvard University; Sylvia Schmelkes del Valle (Mexico) Secretaría de Educación Pública y Presidente del Directorio del CERI; Simon Schwartzman (Brasil) ex Presidente del Instituto Geográfico y Estadístico de Brasil; Greg Woodburn (Australia) University of Technology, Sydney; Judith Wright (Canadá) Assistant Deputy Minister of Education, Ontario; e Ian Whitman (Secretariado de la OCDE).

Este volumen se publica bajo la responsabilidad de la Secretaría General de la OCDE.

Eric Burgeat
Director
Centro para la Cooperación con Países No Miembros

INDICE

PRESENTACIÓN 3

Parte I INFORME DE ANTECEDENTES DEL PAÍS PARA OCDE: EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS EDUCACIONALES DE CHILE 9

PREFACIO 11

Capítulo 1 EL SISTEMA EDUCACIONAL EN LA DÉCADA DE 1990. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL, POLÍTICAS Y RESULTADOS 13

El sistema educacional chileno: estructura, matrícula, categorías administrativas, nivel de financiamiento público y privado. 13
Estructura 13
Matrícula 14
Categorías administrativas de las escuelas 14
Financiamiento 15
Estructura, cobertura y temas en la educación superior 17
Instituciones 17
Cobertura 17
Equidad 18
Calidad 18
Financiamiento 19
Reforma curricular 19
Políticas educacionales de los años 90 19
Continuidad y ruptura 20
Dimensiones de política y componentes 21
Tres componentes estratégicos para cambiar las oportunidades de aprendizaje 24
Red Enlaces, el programa de informática educativa de la Reforma 24
Reforma curricular 29
Jornada escolar completa 32
Resultados de las políticas de los años 90 35
Acceso y cobertura 35
Cambios en las prácticas docentes 38
Resultados de aprendizaje 39

Capítulo 2 CINCO FACTORES ESTRATÉGICOS: PROFESORES, EQUIDAD, ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN, EDUCACIÓN TÉCNICA Y EVALUACIÓN 47

Profesores 47
Características del cuerpo docente en 2002 48
Políticas de los años 90: protección laboral y alza salarial 49
Políticas de los años 90: formación y desarrollo profesional docente ...54
Nudos críticos 57
Equidad.....60
Oportunidades educacionales y equidad 60
La inequidad educativa como problema de política educacional.....68
Administración y gestión.....71
Administración Municipal 71
Problemas y nudos críticos en la educación municipal.....76
La unidad básica de administración 78
Educación técnica 80
Educación técnica de nivel secundario 80
Evaluación 89
Las pruebas SIMCE 89
Mediciones internacionales.....90
Usos actuales del SIMCE.....90
Las preguntas y desafíos del presente 94

REFERENCIAS 97

Parte II INFORME DE LOS EXAMINADORES.....103

Capítulo 1 INTRODUCCIÓN: CONTEXTO DE LAS POLÍTICAS.....105

El contexto de la evaluación 105
La misión 110
La organización del informe 113

Capítulo 2 LA CARRERA DOCENTE Y LA FORMACIÓN DE LOS PROFESORES 115

Antecedentes.....115
El cambiante contexto de las políticas.....116
Perfil de la fuerza docente 119
Evaluación docente.....126
Desafíos de la agenda para la reforma 128
Los profesores y la agenda de reforma 131
Apoyo para profesores y estudiantes 135
Formación inicial docente.....137
Desarrollo profesional continuo para profesores 148

Investigación educacional....154
La fuerza docente....157
Formación inicial docente.....158
Inducción de profesores....160
Desarrollo profesional continuo docente....160
Investigación educacional....160

Capítulo 3 EVALUACIÓN DE LOS ESTUDIANTES....163

Introducción....163
Programa Nacional de Evaluación (SIMCE)....165
Evaluación internacional....173
Recomendaciones....174

Capítulo 4 INCENTIVOS, MERCADOS EDUCACIONALES Y EFICIENCIA....177

¿Es el sistema de subvención de la educación privada en Chile un medio eficiente para mejorar el aprendizaje de los estudiantes?....178
¿Una mayor competencia entre escuelas mejoraría el rendimiento de los alumnos?....182
¿Los colegios particulares subvencionados son más efectivos que los establecimientos municipales?....185
El pago de incentivos a los profesores, basados en los logros de los estudiantes, ¿aumenta el rendimiento escolar?....190
Conclusiones y recomendaciones....192

Capítulo 5 EDUCACIÓN MEDIA....195

Introducción....195
Las reformas de los años 90....197
Logros de la reforma en el sistema de educación media....199
Resumen....200
La Educación Media técnico-profesional en Chile....202
Mejorando las destrezas de la fuerza laboral chilena....202
Iniciativas de la reforma para mejorar las destrezas laborales....203
La enseñanza técnico-profesional en los liceos antes de las reformas....205
Rasgos clave de las reformas en la educación vocacional....207
Matrículas, gastos y rendimiento escolar....210
Desempeño del sistema....212
Algunos temas clave que enfrenta la educación técnico-profesional....213
Educación técnica superior....220
Conclusiones....221
Recomendaciones....222

Capitulo 6 EDUCACION SUPERIOR....225

Introducción....225
Desarrollo histórico....226
Políticas en los años 90....227
Financiamiento....229
Crecimiento y segmentación....229
Aseguramiento de la calidad....233
El mercado laboral para los graduados....234
Eficiencia....238
Educación de postgrado e investigación....242
Conclusiones y recomendaciones....246
Recomendaciones específicas....248

Capitulo 7 IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA APRENDER EN CHILE....251

Políticas de educación y equidad....254
Principales fortalezas de la reforma educacional que fomentan la equidad....255
¿Cuál es la situación en Chile?....259
Puntos débiles en la política educacional chilena con respecto a la equidad....260
La visión desde la sala de clases. ¿Qué aprenden los estudiantes en las escuelas chilenas?....269
Mirando las políticas desde el punto de vista de la escuela....272
Estructuras, gestión y equidad....276
¿Funciona el altamente privatizado sistema de de educación con propósitos contrapuestos con la equidad?....276
Las debilidades administrativas....279
Recomendaciones....285

Capítulo 8 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES....289

Conclusiones....289
Recomendaciones....293
Formación inicial docente....293
Plazo mediano (3-4 años)....294
Desarrollo profesional de los profesores....295
Evaluación de estudiantes....295
Educación Media....297
Educación superior....298
Igualdad de oportunidades para aprender....299

REFERENCIAS....301

Parte I

INFORME DE ANTECEDENTES DEL PAÍS PARA OCDE: EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS EDUCACIONALES DE CHILE

PREFACIO

El Gobierno de Chile valora especialmente la evaluación externa de sus políticas y resultados. La evaluación externa realizada por la OCDE será una contribución clave para enfrentar con éxito los nuevos desafíos. El *Informe de Antecedentes* preparado por el Ministerio de Educación de Chile es un instrumento para facilitar la revisión realizada por la OCDE respecto al sistema educacional chileno y sus políticas. El informe describe la política educacional a lo largo de la última década e identifica los problemas principales que el sistema educacional de la nación enfrenta en el presente.

A partir de 1990, en el período de transición a la democracia, que terminó con 17 años de gobierno militar, Chile introdujo políticas destinadas a reformar su sistema educacional en un esfuerzo por mejorar sustancialmente su calidad y equidad. Para alcanzar estas metas, los gobiernos democráticos incrementaron el papel del Estado, definiendo prioridades y demostrando liderazgo para el desarrollo de la educación (adoptando el papel de *promotor* de la educación). Tres gobiernos[1] han seguido una política educacional consistente desde 1990 a 2003, combinando recursos estatales y privados, lo que ha caracterizado el desarrollo del sistema educacional de este país.

En este período, el gasto en educación (tanto privada como pública) ha aumentado de un 3.8% a un 7.4% del PIB; la matrícula escolar aumentó en un 20.4% y en la educación superior, en un 93%. El tiempo que los estudiantes permanecen en los colegios aumentó en forma dramática como resultado de una mayor inversión en infraestructura, lo que permitió cambiar la jornada escolar de medio día a jornada completa, reemplazando así los dos turnos en un mismo establecimiento escolar. Adicionalmente, los recursos materiales para el aprendizaje se renovaron a través de la provisión universal de textos y TIC, y se realizó una profunda reforma del currículum desde la educación preescolar hasta 4° Medio. Las condiciones del profesorado también se mejoraron: en el período hay un aumento salarial sobre el 130% en términos reales, y un esfuerzo sistemático por expandir la capacitación en servicio. Estos cambios han tenido lugar de manera gradual y consistente. Un acuerdo político a largo plazo

[1] Los gobiernos del Presidente Patricio Aylwin (1990-1994), Presidente Eduardo Frei (1994-2000) y Presidente Ricardo Lagos (2000-2006).

referido a la dirección de la reforma educacional y a una relación armónica con los sindicatos de profesores ha ayudado a implementar las nuevas políticas educacionales.

Gracias a las políticas aplicadas en los años 90, el comienzo del siglo XXI abre nuevas oportunidades para alcanzar nuevas e importantes metas: mejorar la equidad, reforzar la formación del profesorado y aumentar la cobertura y calidad en educación superior.

Sergio Bitar
Ministro de Educación

Capítulo 1

EL SISTEMA EDUCACIONAL EN LA DÉCADA DE 1990. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL, POLÍTICAS Y RESULTADOS

Este capítulo se refiere al sistema escolar chileno en la década de 1990, su estructura organizacional, matrícula, categorías administrativas, financiamiento público y privado. Explica la estructura, cobertura y financiamiento de la educación superior, junto con temas de calidad y equidad y reforma curricular en este nivel educacional. Las políticas educacionales de esta década son descritas considerando tanto la continuidad como la ruptura en el proceso de cambio educacional. Se presenta una visión general de las diferentes dimensiones y componentes de la política para mejorar la calidad y la equidad, seguida por una descripción de tres componentes estratégicos involucrados en el cambio de oportunidades de aprendizaje, lo que incluye Enlaces - el programa de la reforma sobre tecnología de la información -, la reforma curricular y la extensión de la jornada escolar completa. Se realiza un análisis de los resultados de las políticas de los años 90 que considera el acceso y cobertura, cambios en las condiciones de aprendizaje y las prácticas docentes y resultados de aprendizaje.

El sistema educacional chileno: estructura, matrícula, categorías administrativas, nivel de financiamiento público y privado.

Estructura

El sistema educacional chileno tiene una estructura de ocho años de educación básica obligatorios para los alumnos entre 6 y 13 años de edad. Estos son seguidos de cuatro años de educación media, que hasta 2003 no eran obligatorios, para alumnos entre 14 y 17 años de edad. (*Una ley aprobada en mayo de 2003, que será puesta en práctica a partir de 2004, declaró doce años de educación escolar como obligatorios).*

La división tradicional entre educación general y técnico-profesional, que dividía los cuatro años de la educación media – con estudiantes que comenzaban su especialización técnica a los 14 años – fue redefinida por una reforma del currículum en 1998. La reforma extendió el currículum de educación general hasta el segundo año de enseñanza media para todos los estudiantes. Los dos últimos años están organizados en dos modalidades: científico-humanista, con el 56% del total de la matrícula de enseñanza media, y técnico-profesional, con el 44% de la matrícula en el año 2001.

El sistema de educación pre-escolar atiende a niños de hasta 5 años de edad por medio de una variedad de instituciones tanto públicas como privadas. No es obligatoria y la matrícula consiste en su mayor parte de niños entre 4 y 5 años de edad; la cobertura en 2001 para estas edades fue de 67.6%.

Matrícula

En el Cuadro 1 se hace referencia al total de matrículas en los niveles básico, medio y superior en el sistema educacional y la cobertura para los correspondientes grupos etarios (6-13 años; 14-17 años y 18-24 años de edad) para los años 1990 y 2001.

Cuadro 1. **Matrícula y Cobertura del Sistema Educacional Chileno, 1990-2001:**

Educación Básica, Media y Superior

Año	**Matrícula**			**Cobertura**		
	Básica[1]	Media	Superior	Básica	Media	Superior
1990	2 022 924	719 819	249 482	91.3	80.0	14.4
2001	2 361 721	850 713	452 347	97.0	85.0	28.4 (2002)

1. Educación Básica: ocho años; Media: cuatro años; Superior: un sistema de educación superior con tres modalidades (centros de formación técnica que ofrecen carreras de dos años; institutos profesionales que ofrecen carreras de cuatro años; universidades, que ofrecen carreras de cinco años).

Fuente: Ministerio de Educación, 2003.

Categorías administrativas de las escuelas

En términos de relaciones administrativas y de financiamiento, las categorías institucionales del sistema escolar (creadas por la reforma descentralizadora y privatizadora de 1981) son las siguientes:

- *Escuelas municipales,* administradas por las 341 municipalidades del país mediante uno de los dos sistemas siguientes: Departamentos Administrativos de Educación Municipalizada (DAEM) o Corporaciones Municipales. Los Departamentos Administrativos (de los cuales hay 288) responden directamente al alcalde y están sujetos a reglas más rígidas con respecto al manejo de personal. Las Corporaciones Municipales (con un total de 53) son gobernadas por reglas menos estrictas con respecto a la contratación de personal y el uso de recursos. El ochenta por ciento de las municipalidades administra la educación a través de DAEMS.

- *Escuelas privadas subvencionadas,* financiadas por medio de un subsidio o subvención pública basada en la asistencia por alumno.

- *Escuelas privadas pagadas,* no reciben subvenciones del gobierno y operan totalmente con las contribuciones de los padres.

- *Corporaciones,* corresponden a establecimientos de enseñanza media técnico-profesional administrados por corporaciones empresariales con financiamiento fiscal especialmente establecido para este propósito (no se trata de un subsidio por alumno).

En el Cuadro 2 se muestra el tamaño relativo de las categorías mencionadas, en términos de matrículas y su evolución en la década pasada.

Cuadro 2. **Matrícula según Categoría Administrativa de la Escuela**
Porcentaje, Básica y Media, 1990-2001.

	1990	**1995**	**2001**
Educación Municipal	58.0	56.8	53.1
Educación privada, subvencionada	32.4	32.5	36.6
Educación privada, pagada	7.7	9.2	8.8
Corporaciones	1.9	1.6	1.5

Fuente: Ministerio de Educación, Estadísticas de la Educación 2001. Santiago, 2002

Financiamiento

El gasto público en educación en Chile pasó de un 2,4% del producto interno bruto en 1990 a un 4,4% en 2001, creciendo a un promedio anual por sobre el 6%. La centralidad de la educación para las personas y el proyecto de país tiene su correlato más claro en un cambio de escala en los recursos destinados al sector, como puede apreciarse en el Cuadro 3. El gasto público en educación casi se ha triplicado, pasando de 907.8 a 3.017 millones de dólares (de igual valor) entre 1990 y 2002; el gasto por alumno crece en forma acorde.

En los años 90 el gasto privado en educación aumentó en forma sustancial, principalmente por parte de las familias y en especial en la educación superior. El gasto total que el país destina al sector ha crecido significativamente del 3.8% del PIB en 1990 a un 7,4% del PIB en 2000, como ilustra el Cuadro 4.

Cuadro 3. **Gasto Público en Educación; Gasto por Alumno, por Nivel, 1990-2002**

AÑO	Gasto Público en Educación En millones de USD de 2001	Gasto público en educación: a) porcentaje del PIB b) porcentaje sobre el gasto público total		Gasto del Ministerio de Educación por alumno Por año, por nivel educacional (en USD de 2001)		
		a	b	Básica	Media	Superior
1990	940.3	2.4	12.5	231.8	213.8	832.3
1991	1 035.5	2.6	12.6	244.8	216.5	1 109.3
1992	1 176.4	2.7	13.7	270.1	270.7	1 111.9
1993	1 328.5	2.8	13.9	302.8	296.3	1 097.4
1994	1 461.3	2.9	14.6	325.5	324.5	1 148.0
1995	1 620.2	2.9	15.3	371.0	396.3	1 180.0
1996	1 840.6	3.2	15.8	402.3	441.1	1 240.1
1997	2 017.8	3.4	16.5	443.4	494.3	1 319.5
1998	2 214.7	3.7	17.0	480.5	546.0	1 333.0
1999	2 412.3	4.0	17.4	518.7	550.0	1 417.1
2000	2 617.8	4.1	18.1	539.5	609.6	1 374.0
2001	2 788.8	4.4	18,5	582.8	623.5	1 360.5
2002	3 017.7	n.d.	n.d.	n.d.		
% de crecimiento del gasto por alumno				151.4	191.7	63.5

Fuente: Ministerio de Educación, Estadísticas de la Educación, 2001, Tabla 4.5, p. 131.

Cuadro 4. **Gasto Total en Educación (1990 – 2001, como porcentaje del PIB)**

	1990	**1991**	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**
Gasto Público en Educación/PIB (1)	2.4	2.6	2.7	2.8	2.9	2.9	3.2	3.4	3.7	4.0	4.1	4.4
Gasto Privado en Educación/PIB	1.4	1.4	1.6	1.7	2.0	2.0	2.5	2.3	2.6	3.2	3.3	n.d.
Gasto Total en Educación/PIB	3.8	4.0	4.3	4.6	4.8	4.9	5.7	5.7	6.3	7.2	7.4	n.d.

Fuente: Ministerio de Educación, *Estadísticas de la Educación*, 2001, Tabla 4.1, p.127.
Gasto Privado: estimación efectuada sobre la base de información del Banco Central, Departamento de Cuentas Nacionales.

Estructura, cobertura y temas en la educación superior

Instituciones

Existen tres tipos de instituciones de educación superior en Chile: universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica. La estructura legal que gobierna a estas instituciones deriva de una serie de decretos promulgados durante los años 80 y una Ley Orgánica Constitucional de Educación (LOCE) aprobada en marzo de 1990, cuando finalizaba el régimen militar.

La estructura legal mencionada permitió la creación de instituciones post-secundarias privadas y de esta manera produjo, en el tiempo, un incremento significativo del tamaño del mercado académico. En el presente, existen 16 universidades estatales y 9 universidades privadas que reciben financiamiento directo del estado, las que en conjunto constituyen el Consejo de Rectores; así como 37 universidades privadas que no reciben financiamiento del estado y no poseen fines de lucro. Los institutos profesionales (48) y centros de formación técnica (115) son privados y pueden ser instituciones con fines de lucro.

Cobertura

Durante la última década, la matrícula en la educación superior se ha expandido notablemente, de 250.000 estudiantes en 1990 a más de 500.000 estudiantes en 2002. En el mismo periodo, el porcentaje de jóvenes de 18 a 24 años de edad que se matricularon en instituciones de educación superior aumentó de 12% a 31.5%.

El mayor aumento de cobertura ha tenido lugar entre los jóvenes pertenecientes a grupos de ingreso medio y bajos; la brecha entre los estudiantes en quintiles de ingreso extremos ha disminuido de 10 a 7 veces entre 1990 y 2002.

Entre las instituciones de educación superior, las universidades han experimentado el aumento más notable en matrículas (180%); los institutos profesionales han tenido un crecimiento sostenido aunque a una tasa menor (128%); mientras que los centros de formación técnica han reducido su matrícula en un 21%.

Una reforma constitucional aprobada recientemente en el Congreso establece 12 años de escolaridad obligatoria para todos los niños y niñas chilenos. Esto, en combinación con la creciente demanda de estudiantes

secundarios para continuar estudios superiores, permite predecir que en el año 2010, habrá más de 800.000 estudiantes matriculados en la educación superior.

Equidad

Con el fin de asegurar que todos los jóvenes estudiantes chilenos con talento tengan acceso a la educación superior, se han tomado medidas para mejorar y hacer disponibles, de manera creciente, subvenciones, becas y ayuda financiera para estudiantes de bajos ingresos. El crédito está disponible a una tasa de interés subvencionada (2%), el pago está vinculado al ingreso (5%) y los estudiantes tienen, luego de su graduación, dos años de gracia antes de comenzar a pagar. Esta forma de apoyo financiero ha aumentado en un 85% desde 1990 y beneficia a estudiantes universitarios matriculados en las universidades del Consejo de Rectores. En el presente, se discute un proyecto en el Congreso para poner el crédito a disposición de los estudiantes matriculados en universidades privadas, institutos profesionales y centros de formación técnica.

Calidad

El programa MECESUP (Mejoramiento de la Calidad y Equidad en la Educación Superior) comenzó en 1997 con el objetivo de complementar el proceso de reforma educacional en curso desde principios de los 90. Se divide en cuatro componentes: Aseguramiento de la Calidad, Fortalecimiento Institucional, Fondos Competitivos y Formación Técnica de Nivel Superior. Los recursos financieros del MECESUP (USD 245.000.000) están garantizados por el Gobierno chileno y un préstamo privado del Banco Mundial.

El programa MECESUP ha puesto especial atención en el mejoramiento de la calidad de la docencia en los programas de pregrado y postgrado, en especial mediante el fortalecimiento de los programas de doctorado y promoviendo la creación de nuevos programas doctorales en áreas consideradas estratégicamente importantes para la capacidad competitiva de Chile. Desde 1999, el número de programas doctorales, así como el número de estudiantes matriculados en ellos, han aumentado en un 50%. Recientemente el gobierno firmó un convenio con el Banco Mundial para estimular la investigación en ciencia y tecnología, como otro esfuerzo para estimular el proceso de expansión y mejoramiento de la calidad de los programas de postgrado.

Durante los cuatro últimos años se han realizado esfuerzos para institucionalizar lo que hasta ahora ha sido un proceso más bien experimental de acreditación de los programas de pregrado y más recientemente, de instituciones de educación superior, a cargo de la Comisión Nacional de Acreditación de

Pregrado. Con el fin de otorgar un status legal a esta Comisión, se ha enviado un proyecto al Congreso que propone la creación de un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad con el fin de promover y asegurar estándares de excelencia en la educación superior y garantizar la disponibilidad pública de información precisa respecto a este sistema crecientemente complejo y diverso.

Financiamiento

El apoyo del Estado a la educación superior se ha duplicado desde 1990, con un incremento real de 137%. Los mayores aumentos consisten en apoyo financiero y ayudas para estudiantes de bajos ingresos, destinados a proporcionarles acceso a la educación superior, y en fondos concursables destinados a fortalecer la calidad de la docencia.[2]

Reforma curricular

La educación superior chilena se caracteriza por su currículum de pregrado considerado por muchos como inflexible y demasiado extenso (5 años o más). De la movilidad prácticamente no se sabe y las tasas de deserción estudiantil son muy altas. Actualmente, el gobierno está tratando de facilitar la legibilidad de los grados y títulos profesionales, para favorecer la movilidad de estudiantes, académicos y profesionales, y para mejorar la competitividad de las instituciones de educación superior en el ámbito internacional, con la visión de mejorar su calidad. El gobierno ha tratado de apoyar estas reformas curriculares que permitirán un cambio gradual, así como aquellas que están en línea con los desarrollos curriculares que están ocurriendo a nivel internacional.

Políticas educacionales de los años 90

A inicios de los años 80, el gobierno militar de Chile (1973-1990) transformó profundamente el modelo de financiamiento y gestión del sistema escolar. En el marco de un régimen político autoritario con poderes extraordinarios y a través de una reforma estructural radical, descentralizó su administración, introdujo instrumentos de financiamiento basados en el subsidio a la demanda, desafilió del estatus de funcionarios públicos al conjunto del cuerpo docente, y utilizó instrumentos legales e incentivos de mercado para estimular la creación y el crecimiento de escuelas privadas con financiamiento estatal. En 1990, luego de más de década y media de política autoritaria y una década de economía neo-liberal, un gobierno democrático de una alianza política de centro-izquierda inició políticas en educación con una nueva agenda

[2] Información actualizada respecto a la educación superior se encuentra disponible en www.mineduc.cl

y concedió un estatuto protegido y de carácter nacional al profesorado. La nueva agenda se centra en objetivos de *calidad y equidad de los contextos y resultados de aprendizaje del sistema escolar*. Su realización ha contado con un estado capaz no sólo de velar por condiciones mínimas de funcionamiento de la educación (rol subsidiario), como hizo en los años 80´, sino también de definir y conducir políticas de desarrollo del sector (rol promotor).

Consideradas en su conjunto, las últimas dos décadas del siglo XX en la educación de Chile, equivalen a un período de fuerte intervención estatal bajo paradigmas diferentes: uno de mercado o de *modelos de elección*, y otro de estado o *modelos de integración*.

El Gobierno democrático que asumió en marzo de 1990, luego de más de década y media de gobierno militar, inauguró un marco de políticas educacionales que abarca los trece años que van desde ese año hasta el 2003, a través de tres gobiernos y siete ministros de educación[3], quienes originaron e implementaron políticas orientadas por una misma visión sobre calidad y equidad de la educación, y recurrieron a un repertorio compartido de criterios de acción y aplicaron instrumentos de estado y mercado similares.

Continuidad y ruptura

El gobierno de la transición a la democracia tomó la decisión estratégica de no revertir el proceso de municipalización ni cambiar el modelo y mecanismos de financiamiento establecidos en 1981. Esta opción se tomó a pesar de las expectativas del profesorado de que ello ocurriera, y a pesar del origen e implementación autoritarios de ambos cambios. Junto con ello, fijó como norte de sus políticas el logro de una calidad considerablemente más alta y una equidad de la provisión de educación financiada públicamente. Con ello redefinió el papel del estado en el sector: de un papel *subsidiario*, consistente en funciones de asignación de recursos y supervisión de los marcos institucionales y educativos en que la competencia por matrícula producía determinados estándares de logro y patrón de distribución social, a un papel *promotor y responsable*, tanto respecto de los objetivos de calidad a nivel del sistema en su conjunto, como de los de equidad. Esto último supone dos criterios articuladores del conjunto de las políticas de los años 90, que especifican la naturaleza del accionar público en educación: programas integrales de intervención de cobertura universal para el mejoramiento de la calidad de los

[3] Ministro Ricardo Lagos (1990-1992) ; Ministro Jorge Arrate (1992-1994); Ministro Ernesto Schiefelbein (1994);Ministro Sergio Molina (1994-1996); Ministro José Pablo Arellano (1996-2000);Ministra Mariana Aylwin (2000-2003); Ministro Sergio Bitar (2003).

aprendizajes, y programas compensatorios focalizados en las escuelas y liceos de menores recursos con bajos resultados de aprendizaje para el mejoramiento de la equidad.

Dimensiones de política y componentes

El Cuadro 5 ofrece una visión sinóptica del conjunto de las políticas de mejoramiento y reforma de la calidad y equidad de la educación en la década de los 90. Estas han sido organizadas en tres ámbitos, de acuerdo a los componentes del sistema educacional que afectan, los actores y mediaciones institucionales que los generan.

El primer ámbito (columna 2 y 3 en Cuadro 5) presenta las condiciones políticas y económicas que definen el marco de funcionamiento del sistema escolar en el período. Esta dimensión cubre cuatro factores claves: a) *visión o paradigma de las políticas gubernamentales en el sector*; b) *nivel de acuerdo o conflicto sobre política educacional;* c) *nivel del gasto y distribución entre niveles del mismo en el sector;* y d) *relación del estado con los docentes* (clave de la gobernabilidad del sector).

Desde la perspectiva de los actores e instituciones claves en la determinación de los factores mencionados, esta dimensión exhibe una economía política compleja, o la más políticamente mediada de las tres dimensiones de las políticas. Los componentes claves en este ámbito son: a) cambio del paradigma ordenador de las políticas de estado subsidiario a estado promotor; b) visión nacional sobre la alta prioridad de la educación, el marco de acuerdos y baja conflictividad que acompaña y define las políticas del período, configuración que tiene su hito clave en la Comisión Nacional de Modernización convocada por el Presidente de la República en 1994; c) el crecimiento sostenido del gasto en educación, tanto público (de 907 millones de dólares en 1990 a más de 3,017 millones de dólares en 2002) como privado (de 1.8% a 3.3% del PIB) y expresado en las leyes sobre financiamiento compartido y donaciones a la educación, de 1993; y d) las leyes definitorias del estatuto de los docentes, de 1991 y 1995 y la evaluación e incentivos individuales para los mejores docentes (2001).

Cuadro 5. **Resumen de las Políticas y Reforma Educacional de los 90.**

Presupuestos en millones de dólares del año 2001

Gobierno	**Año y presupuesto**	**Condiciones políticas, financieras y laborales**	**Programas de mejoramiento y renovación pedagógica**	**Reforma del currículum y jornada escolar completa**
Presidencia de Patricio Aylwin (1990-1994)	1990 Presupuesto: USD 907 millones	Cambio de paradigma de política educacional: estado responsable y promotor; educación de calidad y competitividad del país; equidad, discriminación positiva.	Programa de las 900 escuelas	
	1991 USD 1 035 millones	Estatuto Docente (No. 1)		
	1992 Presupuesto: USD 1176 millones		Programa MECE-Básica (1992-1997)	
	1993 Presupuesto: USD 1 328 millones	Financiamiento Compartido. Incentivos tributarios a donaciones para educación.		
	1994 Presupuesto: USD 1 461.3 millones			
Presidencia de Eduardo Frei (1994-2000)	1995 Presupuesto: USD 1 620.2 millones	Construcción de consensos: Comisión Nacional de Modernización de la Educación; Acuerdo de Partidos Políticos sobre una Agenda Educativa. Estatuto Docente (No. 2): más flexible; incentivos colectivos al desempeño (SNED)	Programa MECE-Media (1995-2000)	
	1996 Presupuesto: USD 1 840 millones		Pasantías y Diplomados de profesores en el extranjero	Nuevo currículum para Educación Básica
	1997 Presupuesto: USD 2 017billion		Proyecto Montegrande. Masificación *Enlaces*. Fortalecimiento Docente; Programa Formación Inicial; Capacitación Reforma Curricular.	Ley de Jornada Escolar Completa. Consulta Nacional sobre nuevo currículum de Educación Media.

	1998 Presupuesto: USD 2 214 millones			Nuevo currículum para Educación Media
	1999 Presupuesto: USD 2 412 millones			
Presidencia de Ricardo Lagos (2000)	2000 Presupuesto USD 2 617 millones	Acuerdo Ministerio-Gremio Docente: Incentivos al desempeño individual Estatuto Docente (N° 3) Ley Mejoramiento remuneraciones; Red Maestros de Maestros; Evaluación desempeño individual.	Estrategia focalizada para aumentar la retención en Educación Media (Liceo para Todos)	Nuevo currículum para Educación Parvularia
	2001 Presupuesto: USD 2 788 millones			
	2002 Presupuesto: USD 3 017 millones	Sistema voluntario para la evaluación de docentes de excelencia.	Campaña para la lectura, escritura y matemática de kinder a 4° básico	
	2003	Reforma a la Constitución: extensión de la educación obligatoria a 12 años		

Fuente: C. Cox, 2003, Cuadro 4

El segundo ámbito de las políticas (columna 4 en Cuadro 5) es el de las intervenciones dirigidas a mejorar la calidad y equidad de los aprendizajes. Desde la perspectiva de su generación e implementación, este ámbito exhibe una economía política más simple, enteramente intra-campo educacional y donde no hay confrontación de intereses. El ámbito cubre diez programas generados e implementados a lo largo de la década: dos programas integrales de cobertura universal, que combinan inversiones en insumos materiales con intervenciones destinadas a la creación o fortalecimiento de capacidades y procesos; cuatro programas de cobertura focalizada en escuelas y liceos carenciados; tres programas con foco en docentes; un programa para la implantación de la informática educativa en todo el sistema escolar. Una descripción de los contenidos, montos y coberturas de los mismos puede observarse en el Cuadro 6.

Un tercer ámbito (columna 5 en el Cuadro 5) incluye políticas directamente referidas a la calidad de los aprendizajes, pero a diferencia de los programas de mejoramiento, son obligatorias para el conjunto del sistema y tocan aspectos estructurales. Se trata de componentes de reforma propiamente: el cambio de la jornada escolar, iniciado en 1997, y el cambio del currículum, iniciado en 1996. En ambos componentes opera una economía política más

compleja que con los programas. Con mediación de leyes y logro de acuerdos entre gobierno y oposición, en el caso de la extensión de jornada; con procesos participativos amplios y mediaciones inter-institucionales (Ministerio de Educación y Consejo Superior de Educación) en el caso del currículum.

El rasgo más sobresaliente del conjunto es el de su continuidad: la estabilidad de una dirección de cambio que va sumando elementos y complejizándose, pero al interior de una visión y un marco estratégico que no varían, lo que otorga una consistencia inusual en la acción estatal en el sector.

Desde la perspectiva de su generación, es también un rasgo que atraviesa el conjunto de las políticas la importante presencia de la investigación educacional así como de la apertura a la evidencia comparada internacional, por un lado, y procesos de consulta, por otro, especialmente en relación a la reforma curricular.

Tres componentes estratégicos para cambiar las oportunidades de aprendizaje

En conjunto, el esfuerzo por expandir y elevar sustancialmente la calidad de las oportunidades de aprendizaje ofrecidas por el sistema escolar se constituye en tres componentes estratégicos: los *programas de mejoramiento* ya mencionados, que se han desarrollado desde 1990, incluyendo la introducción gradual de *Enlaces*; y dos componentes aplicados desde 1997: la *reforma curricular* y la *extensión de la jornada escolar*.

Red Enlaces, el programa de informática educativa de la Reforma

Entre 1990 y 2003, Chile ha invertido USD 160 millones en la introducción de tecnologías de información y comunicación (TIC) en su sistema escolar. Lo logrado se puede resumir en que el 92% de los estudiantes subvencionados cuenta en su escuela con una sala de computación, el 85% de los cuales cuentan también con acceso a Internet y el 76% de los profesores del país ha recibido capacitación en informática educativa.

El desarrollo de la Red Enlaces ha implicado la provisión de una amplia base de infraestructura (equipamiento, redes), contenidos (portal educativo, software) y competencias docentes en las escuelas del país, de manera concordante con los objetivos del programa y con los recursos disponibles.

Capacitación a profesores

La llegada de Enlaces en las escuelas se centra en la capacitación de profesores porque de ellos depende la utilización educativa de las TIC. La sola presencia de computadores e Internet no genera necesariamente un impacto educativo. Lo que interesa es la aplicabilidad de estos instrumentos a la enseñanza, no sus principios técnicos. Esta visión se contrapone al esquema de aprender computación como un fin en sí y le resta protagonismo a la tecnología en un establecimiento escolar, reafirmando que lo esencial del proceso de enseñanza y aprendizaje reside en relaciones de trabajo humanas y no con máquinas.

Cuadro 6. **Programas para el Mejoramiento de la Calidad y Equidad Educacional:**

Componentes, cobertura y recursos anuales

Universal	**Programas**	**Componentes y o estrategia específica**	**Unidades cubiertas**	**Cobertura**	**Promedio anual recursos (b)**
	MECE Básica 1992-1997	Infraestructura: PME (c), Rural (d), *Enlaces*, parvularia, textos escolares, bibliotecas de aula, material educacional, salud escolar	8,000 escuelas básicas	100% de la matrícula de Básica	USD 32 millones
	MECE Media 1995-2000	*Enlaces*, textos escolares, bibliotecas de aula, PME, grupos de desarrollo profesional, jóvenes, infraestructura, red de asistencia técnica.	1 350 liceos generales y técnico-profesionales	100% de la matrícula de Media	USD 34.5 millones
Focalizados	P-900 1990- post 2000 Educación Básica	Talleres de aprendizaje y monitores comunales, materiales y asistencia técnica focalizada en lenguaje y matemática, talleres de profesores, apoyo a la gestión escolar.	1 200 escuelas básicas	11% de la matrícula de Básica	USD 4.8 millones
	Educación Rural 1992 – post 2000 Educación Básica	Apoyo para escuelas rurales con uno, dos o tres	3 285 pequeñas escuelas	5.9% de la matrícula de Básica	USD 3.2 millones

		docentes, oportunidades de capacitación local, "micro-centros", material didáctico y curricular *ad hoc* para el medio rural.	rurales		
	Montegrande1997-post 2000 Educación Media	Recursos sustanciales y asistencia técnica para proyectos institucionales innovadores. Autonomía administrativa.	51 liceos de anticipación de la reforma	5.4% de la matrícula de Media	USD 6.4 millones
	Liceo para Todos, 2000-2006 Educación Media	Apoyo educacional y asistencia especial para reducir deserción y mejorar los aprendizajes.	432 liceos con alta pobreza educacional y social	33% de la matrícula de media	USD 3.5 millones
Formación docente	Formación inicial docente 1997- 2002	Sustanciales recursos para proyectos de renovación curricular e institucional en centros formadores de profesores.	17 facultades de educación	79% de la matrícula de estudiantes de pedagogía.	USD 4.9 millones
	Becas al exterior, 1996-post 2000	Becas para realizar pasantías de 4 semanas en el exterior.	800 profesores por año	3.8% del total de docentes, de 1998-2001	USD 5.4 millones
	Actualización curricular 1998-2002	Formación en los nuevos programas de estudio, realizada por universidades	44 000 docentes por año	100% de profesores involucrados en la implementación del nuevo currículum (1997-2002)	USD 7.5 millones
Tecnología de la información	Enlaces 1992 – post 2000	Sala de computación por escuela, dos años de capacitación para el equipo docente, red de universidades proporcionan asistencia técnica.	8 300 escuelas y liceos	92% de la matrícula del sistema escolar subvencionado (2003)	USD 20.1 millones

Fuente: C. Cox, 2003, Cuadro 9.

(a) Cifras de cobertura se refieren a matrícula subvencionada (excluyendo al sector pagado, el que cubre cerca del 8% del total).

(b) USD millones, 2000.

(c)*Programas de Mejoramiento Educativo (PME)*. Proyectos de desarrollo educacional adjudicados anualmente mediante concurso.

(d) Los programas de Educación Rural, Enlaces y PME comenzaron como parte del programa MECE-Básica y continuaron en forma independiente.

La opción estratégica por los docentes implica que cada escuela que se integra a Enlaces participa en un plan de dos años de capacitación con un grupo de hasta 20 profesores, el que se realiza en el propio establecimiento. Le sigue un programa de asistencia técnica-pedagógica de largo plazo que considera el apoyo a los docentes que cumplen el rol de "Coordinadores" de Enlaces en cada establecimiento, así como la realización de visitas para la revisión preventiva de los equipos de la sala de computación y para la resolución de problemas de administración y mantención de dicha sala.

Red de asistencia técnica

Enlaces ha desarrollado una alianza con las universidades del país a fin de configurar una amplia red de asistencia técnica, responsable de planificar y gestionar la capacitación a profesores y ofrecer asistencia técnico-pedagógica a las escuelas. El año 2003 esta red comprende a 24 universidades, de las cuales dependen cerca de 800 profesores-capacitadores y más de 150 técnicos, los que son responsables de la capacitación y asistencia técnica en 8.300 escuelas a lo largo de Chile.

Equipamiento

Enlaces entrega equipos computacionales, mobiliario, software, red eléctrica y redes de datos, los que se disponen en una sala especialmente acondicionada para tal efecto en cada establecimiento escolar. En la mayoría de los establecimientos la cantidad inicial de equipos que entrega Enlaces no ha sido suficiente como para asegurar que todos los alumnos de un curso tengan acceso simultáneamente a los computadores. Esto ha sido señalado por los profesores como una de las limitaciones principales para su uso debido a que obliga al profesor a separar al curso en dos grupos. En este contexto, las propias escuelas han ampliado el número de computadores en forma importante, de tal forma que hoy, de los 13 equipos disponibles en promedio en los establecimientos educacionales, 7 han sido entregados por Enlaces y 6 han sido adquiridos por los propios establecimientos.

Junto con el equipamiento, la provisión de software educativo constituye una dimensión esencial del equipamiento para las escuelas. En total, Enlaces ha entregado más de 275.000 copias de software educativo para diversas materias del currículum.

Redes

Aún siendo las redes una tecnología emergente a principios de los años 90, Enlaces las incluyó desde sus inicios como parte de los laboratorios de

computadores y de su propuesta de trabajo pedagógico. El propósito fue disponer de una infraestructura que conectara a las personas, sus experiencias y proyectos, diera acceso a bases de información de todo el mundo y disminuyera el aislamiento de muchas escuelas, integrándolas a una red educativa nacional.

Con la entrada de Internet en Chile, se comenzó a desarrollar un portal de recursos educativos en Internet, con espacios estructurados de comunicación y de participación por parte de profesores y alumnos. Un gran impulso al uso de Internet fue una donación realizada en 1998 por la principal empresa privada de telecomunicaciones (Telefónica CTC Chile), gracias a la cual la gran mayoría de las escuelas de Enlaces pueden conectarse a Internet sin pagar tráfico Internet ni el servicio telefónico requerido para ello.

El año 2001, se creó el portal educativo EducarChile, que se ha constituido en el principal centro educativo en Internet para docentes, estudiantes, familias e investigadores en educación, recibiendo más de un millón de visitas mensuales.

Resultados de Enlaces

En términos generales, los resultados de los últimos estudios realizados (2000-2002)[4] dan cuenta del esfuerzo que Chile ha desarrollado a través de Enlaces, que ha instalado en el conjunto del sistema escolar una amplia infraestructura tecnológica, nuevas competencias en los docentes y diversidad de usos educativos de la tecnología. Asimismo, en las comparaciones internacionales[5] destaca la ubicación relativa de Chile en prácticamente todas las dimensiones de estudio, tales como hardware, software, Internet, capacitación y usos educativos; sin embargo, estas mismas comparaciones señalan la baja utilización de las TIC en la gestión de los establecimientos y la dificultad que tienen los docentes para integrar la tecnología al currículum.

Las evaluaciones muestran que Enlaces permite un amplio, aunque aún insuficiente, acceso de profesores y estudiantes a las nuevas tecnologías; que los docentes valoran muy positivamente la incorporación de las TIC en la escuela; que profesores y estudiantes usan cotidianamente los recursos informáticos para una amplia gama de necesidades educativas y, en menor medida, de gestión; y

---

4 IEA, Second Information Technology Study (SITES) (1999); Arancibia, Violeta (2002); COLLECT, Investigaciones de Mercado (2002).

5 Estudio Internacional SITES-IEA. "Ministerio de Educación (2002) Estudio Internacional SITES MI. El caso de Chile. Síntesis de Resultados y Comparación Internacional, Santiago.

que están emergiendo interesantes innovaciones pedagógicas de la mano de estos nuevos recursos digitales. Asimismo, las evaluaciones advierten que, en promedio, profesores y estudiantes están aún lejos de adquirir las competencias tecnológicas esperadas; que los docentes aún se sienten algo inseguros frente a estos nuevos medios; que faltan computadores, software educativo y mejor Internet; y que los profesores necesitan más apoyo, concreto y aplicado, para fortalecer la integración de los recursos digitales a su práctica pedagógica.

Los laboratorios de computación se utilizan en promedio 28 horas a la semana en las escuelas y 40 horas a la semana en los liceos. De este tiempo, un 70% está destinado al uso con alumnos, siendo las actividades más frecuentes las clases de asignatura, los talleres extracurriculares y el uso libre.

Nudos críticos y perspectivas

Las evaluaciones sugieren que todavía queda un gran espacio para ampliar y profundizar la utilización de los recursos informáticos en las escuelas. Tres órdenes de problemas parecen estar confabulando para impedir que ello ocurra en la práctica: *pedagógicos,* insuficiente conocimiento acerca de cada sector de aprendizaje; *institucionales,* restricciones administrativas que dificultan a profesores y alumnos la apropiación de estas tecnologías; *y limitaciones materiales,* costos en términos de la cantidad de equipo computacional disponible.

Si bien Enlaces está aplicando un conjunto de iniciativas orientadas a abordar estos problemas y abrir nuevas oportunidades para las comunidades educativas, *el desafío más complejo en la actualidad es la integración de las TIC en el currículum*.

Reforma curricular

Entre 1996 y 2002, el sistema escolar del país vivió una de las más importantes reformas curriculares de los últimos 25 años. En un esfuerzo mayor por ajustar los contenidos y objetivos de los programas de estudio para enfrentar las necesidades de la sociedad y el conocimiento cambiante, una nueva estructura curricular fue acordada para la educación básica en 1996 y para la educación media en 1998. Asimismo, el Ministerio de Educación desarrolló nuevos programas de estudio para la secuencia completa de kinder a 4° medio los cuales fueron gradualmente implementados – un curso de enseñanza básica y un curso de enseñanza media cada año, entre 1997 y 2002. La reforma curricular trajo cambios en las siguientes áreas:

Descentralización

Dentro del marco de objetivos y contenidos nacionales, las unidades educacionales pueden formular sus propios programas de estudio o implementar aquellos desarrollados por el Ministerio de Educación (el 14% de los establecimientos ha diseñado sus propios programas). Adicionalmente, el Consejo Superior de Educación, un organismo público independiente del Ministerio de Educación, cuya función es actuar como autoridad final en materias de currículum escolar, fue creado a través de una ley constitucional aprobada en 1990 al término del régimen militar. En efecto, este Consejo debe aprobar todas las modificaciones curriculares antes de que puedan ser implementadas. La composición del Consejo asegura que los cambios al currículum no pueden ser llevados a cabo por una decisión exclusiva del gobierno.

Estructura curricular general

La estructura de 8 y 4 cursos que distingue a la educación básica de la secundaria fue mantenida. En contraste, se realizó una innovación significativa en la enseñanza media al posponer del primero al tercer año medio (o de los 14 a 16 años de edad) el comienzo de la enseñanza académica (general) o técnico-profesional. El nuevo currículum de enseñanza media está estructurado en torno a la distinción entre educación general y especializada.

En los primeros dos años de enseñanza media (1° y 2° medio), todos los estudiantes comparten un currículum común o educación general, ya sea que asistan a un establecimiento académico (general) o técnico-profesional. Por lo tanto, todos los estudiantes del país comparten una experiencia educacional común hasta 2° medio; la decisión respecto a continuar en la modalidad académica o la técnico-profesional, que antes de la reforma debían realizar los estudiantes a fines de 8° básico a los 14 años aproximadamente, se toma ahora dos años más tarde, a los 16 años, con dos años de experiencia escolar adicional.

Tanto en la modalidad académica como la técnico-profesional, durante los dos últimos años de enseñanza media (3° y 4° medio), los currícula combinan la educación general con la educación especializada. En la modalidad académica (o científico-humanista), aproximadamente dos terceras partes del tiempo se dedican a la educación general. A la inversa, en la modalidad técnico-profesional se dedica cerca de dos terceras partes del tiempo a la educación especializada.

Dentro de la modalidad técnico-profesional de los últimos años de enseñanza media, la diferenciación o especialización se imparte en 46 especialidades diferentes organizadas en 14 sectores económicos o grupos ocupacionales (en contraste con las más de 400 especialidades disponibles antes de la reforma). Estas nuevas especialidades son ofrecidas después de que los estudiantes se han beneficiado de una educación general sustancialmente más fortalecida que la disponible antes de la reforma. En términos de sus contenidos específicos y prácticas, está diseñada para preparar a los estudiantes para una vida laboral en un sector ocupacional determinado más que para un puesto de trabajo específico. Este enfoque está basado en la suposición que, mientras en el pasado era razonable esperar trabajos permanentes, en la actualidad las tecnologías vinculadas a puestos de trabajo específicos cambian, produciendo más incertidumbre que permanencia.

La educación especializada dentro de la modalidad académica requiere que parte del plan de estudios de los alumnos sea dedicado a una combinación de cursos (no menos de dos y no más de cuatro), elegidos por los mismos estudiantes de acuerdo a sus intereses personales. Estos cursos, en su modalidad especializada, tratan ciertos contenidos y objetivos con mayor profundidad y amplitud que en la educación general.

Organización curricular

La reforma involucró la reorganización de materias y la introducción de temas multidisciplinarios transversales, los que incluyen temas relacionados con valores y habilidades; la inclusión de la informática educativa a lo largo del currículum; la entrega de experiencia formativa en tecnología; y un inicio temprano del aprendizaje de un idioma extranjero (que se inicia en 5° y no 7° básico como en el pasado).

Los contenidos y enfoques de las materias

La reforma curricular realizó cambios en la orientación y contenido al interior de las materias, de acuerdo a tres criterios: i) cambio de un énfasis en contenidos a un énfasis en habilidades o competencias; ii) actualización y enriquecimiento de las materias, o exigencia de estándares de logro más altos en ellas; y iii) asegurar la significación o relevancia del currículum en conexión con la vida de los estudiantes. Dadas las necesidades de una sociedad con una orientación más intensiva hacia la información y el conocimiento, las habilidades que se enfatizan en este nuevo currículum incluyen: capacidad para la abstracción, pensamiento sistémico, experimentación y aprender a aprender, comunicación y trabajo colaborativo, resolución de problemas, manejo de la incertidumbre y adaptación al cambio. Finalmente, el nuevo currículum

promueve el desarrollo de actitudes y hábitos cívicos sobre la base de los valores incuestionables de la democracia y los derechos humanos (Ministerio de Educación, 1998).

Valores

El nuevo currículum asume que, especialmente en países como Chile donde los conflictos valóricos han tenido consecuencias históricas, es importante que los estudiantes tengan oportunidades para explorar el significado de, y la relación entre, los valores y se les estimule a reflexionar acerca de conflictos valóricos en diferentes contextos. El nuevo currículum tiene por objetivo que los estudiantes comprendan la complejidad y tensiones inevitables entre derechos y responsabilidades, colaboración y competencia, globalización e identidad cultural, fe y escepticismo. Una educación que ignora o subordina uno de los valores de cada una de estas dualidades sería deficiente porque perdería el objetivo mismo de una educación en valores: ayudar a los alumnos a desarrollar las competencias necesarias para actuar como agentes morales, quienes por definición pueden pensar por sí mismos y actuar sobre la base de buenas razones. El enfoque de valores en el nuevo currículum no impone una armonía entre posiciones que son en verdad diferentes, ni promueve la enseñanza de generalizaciones abstractas por sí mismas (sin un análisis y comprensión de las razones que pueden sostenerlas). Pero tampoco acoge una neutralidad moral: su objetivo es contribuir a formar una sociedad cuyos miembros puedan, en forma creciente, dar una rigurosa consideración moral a problemas que involucran conflictos de valor, en tanto ciudadanos y como actores económicos que participan en una cultura democrática y de cooperación social.

Jornada escolar completa

En 1996, el Gobierno decidió extender el número de horas escolares, cambiando de dos turnos de seis horas pedagógicas a una jornada escolar completa, consistente en ocho períodos pedagógicos de 45 minutos cada uno. Este cambio significó un mejoramiento absoluto de los tiempos disponibles para las materias curriculares, así como para actividades extra-curriculares, junto a la posibilidad de que estudiantes y profesores hicieran uso de las dependencias fuera del horario regular de clases, todo con importantes implicancias para la educación y la equidad (al ofrecer un espacio educacional para los estudiantes con dificultades para estudiar en el hogar).

La jornada escolar fue extendida sobre la base de requisitos de calidad: las habilidades cognitivas superiores requeridas por el nuevo currículum toman más tiempo; el tiempo necesario para explorar y analizar es mayor que el ocupado en

clases lectivas y dictados; las evaluaciones formativas y la pedagogía por proyectos requieren mayor tiempo de evaluación que los exámenes de selección múltiple o respuestas de fuentes "cerradas" tales como resúmenes y hojas de datos.

También se basó en criterios de equidad: existe una estrecha vinculación entre el factor tiempo y el aprendizaje en contextos socialmente vulnerables. Para grupos pobres, con códigos socio-lingüísticos distintos a los de la cultura escolar general, esta experiencia requiere del aprendizaje de un nuevo código, lo que les toma más tiempo que a los estudiantes de grupos de ingreso medios y altos, cuya socialización familiar incluye los códigos escolares.

El impacto en términos de un mayor tiempo escolar para cada nivel y tipo de educación en el sistema es:

- 232 horas cronológicas por año de 3° a 6° básico.[6]
- 145 horas en 7° y 8° básico.
- 261 horas en los primeros dos años de enseñanza media.
- 174 horas en los dos últimos años de enseñanza media.

El cambio en la extensión del día escolar ha requerido una inversión considerable en infraestructura escolar (cerca de USD 883 millones entre 1997 y 2003) y más recursos para contratar docentes a través de la subvención. En efecto, cada establecimiento que aplica la jornada escolar completa (JEC) ha experimentado un incremento, el cual, dependiendo del número de horas que aumenta por nivel, varía entre 24% (educación media técnico-profesional) y 33% (educación básica y educación secundaria general). En 1997, el Estado entregaba financiamiento a 9.013 establecimientos escolares. De éstos, 3.384 (principalmente rurales) establecieron la jornada escolar completa ese mismo año porque ya poseían la infraestructura necesaria. Los 5.629 establecimientos restantes han aplicado en forma gradual la nueva jornada escolar desde 1997, más lentamente que lo planificado originalmente, lo que ha llevado al gobierno a extender el plazo para cumplir esta iniciativa, de diciembre 2002 a diciembre 2006. En mayo de 2003, 6.966 establecimientos con una matrícula de 2.281.827 alumnos (65,6% de la matrícula subvencionada) habían aplicado la jornada

[6] 232 horas cronológicas constituyen 309 periodos de 45 minutos y 9.3 semanas adicionales de clases al año.

escolar completa (Ministerio de Educación, División de Planificación y Presupuestos, 2003).

Etapas en el proceso de reforma

Tres etapas se distinguen con claridad dentro del proceso de cambio acumulativo realizado por las políticas educacionales de los noventa, durante el cual su campo de acción y su foco variaron, pero siempre dentro de un mismo marco orientador estratégico.

Una primera etapa, de 1990 a 1995, involucró esencialmente el establecimiento de condiciones de base para el mejor funcionamiento del sistema escolar.[7] Políticamente, el gobierno dio alta prioridad a este sector, trabajando fuertemente para construir la confianza y consensos necesarios para aplicar una agenda para el cambio educacional; mejores condiciones laborales y profesionales para los docentes; condiciones materiales para el aprendizaje, con recursos actualizados en cantidades suficientes (textos escolares, bibliotecas, material educacional, computadores conectados en red); condiciones técnicas e institucionales para renovar los métodos de enseñanza y gestión, a través de esfuerzos como el P-900 y programas rurales, particularmente para lenguaje y matemática; y Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME) para estimular el trabajo de proyectos por los equipos docentes.

La segunda etapa comenzó en 1996 con la decisión gubernamental de establecer la jornada escolar completa y reformar el currículum, complementado por dos áreas de medidas de apoyo: programas de mejoramiento más profundos (expansión de Enlaces, creación del programa Montegrande) y expandiendo políticas de fortalecimiento de la profesión docente (actualización de la formación inicial, programas para estudiar en el extranjero, asignación de excelencia pedagógica). En 1996, la reforma del sistema escolar comenzó efectivamente: sus horas de funcionamiento cambiaron y las experiencias de aprendizaje que el sistema buscaba ofrecer a niños y jóvenes fueron transformadas. Este esfuerzo reformador ha sido aplicado en forma exitosa en la jornada escolar completa y las reformas curriculares. La metáfora que mejor refleja el término de esta etapa es: “El nuevo edificio ahora está terminado”.

La tercera etapa comenzó en la segunda mitad del año 2000, cuando se conocieron los insatisfactorios resultados de aprendizaje entregados por

[7] Se destacan el Programa de las 900 Escuelas (1990), el Estatuto Docente (1991), el programa MECE-Básica (1992), la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación (1994) y el inicio del programa MECE-Media (1995).

mediciones nacionales e internacionales (SIMCE- Sistema de Medición de la Calidad de la Educación y TIMSS-Tercer Estudio Internacional sobre Matemática y Ciencias). Estos estudios revelaron que el sistema escolar estaba obteniendo bajos logros en comparación con los competitivos estándares de aprendizaje en el mundo. Ambas mediciones revelaron que mientras las bases para un nuevo sistema escolar estaban ahora implementadas, las experiencias de aprendizaje estaban lejos de lo que requiere una sociedad crecientemente integrada en un mundo globalizado y aún más exigente en términos del conocimiento y habilidades de las personas y organizaciones. "Llevar la reforma a la sala de clases", es decir, directamente a las prácticas docentes, es la consigna que mejor expresa la política al inicio de la nueva década. La respuesta de la política a este nuevo desafío está basada en dos pilares fundamentales. Primero, una campaña para mejorar las habilidades de lectura, escritura y matemática de kinder a cuarto básico, lo que incluyó el rediseño del currículum de 1996 para los primeros cuatro cursos, cambiando las políticas de capacitación de los profesores, y haciendo esfuerzos especiales por obtener el apoyo de los padres. Segundo, aunque los establecimientos escolares continuarán disfrutando del tipo de apoyo que habían recibido en años anteriores, el Ministerio de Educación se ha comprometido con el aseguramiento de la calidad en los resultados aplicando (entre otras medidas) la evaluación docente y requisitos de desempeño específicos.

Resultados de las políticas de los años 90

Acceso y cobertura

Un resultado fundamental de la evolución del sistema escolar durante la última década es que éste es capaz de acoger y mantener en la educación a muchos más alumnos que en 1990. La expansión del acceso, en circunstancias del crecimiento marginal de la población, está asociada al aumento de las expectativas educacionales de las familias de menores ingresos en un contexto socio-cultural en que la educación es considerada, en forma generalizada, como el factor decisivo de movilidad social. Se considera que el sistema escolar es más capaz que en los 80' de acoger, apoyar asistencialmente y mantener estudiando a los hijos de los dos quintiles más pobres de la población.[8] Así, la matrícula escolar (básica y media, como se aprecia en el Cuadro 1) en el año

[8] En el año 2000 un 40% de la matrícula del nivel básico y un 30% del nivel medio recibía almuerzo o desayuno. En el caso del quintil de menores ingresos estas proporciones suben a 63% y 40%, respectivamente. En el año 1990, el apoyo en alimentación era un 20% menor en el caso de básica, e inexistente en la educación media. (Bellei, 2002).

2001 fue un 17.1% mayor que la de 1990 (lo que representa más de 469.000 alumnos adicionales).

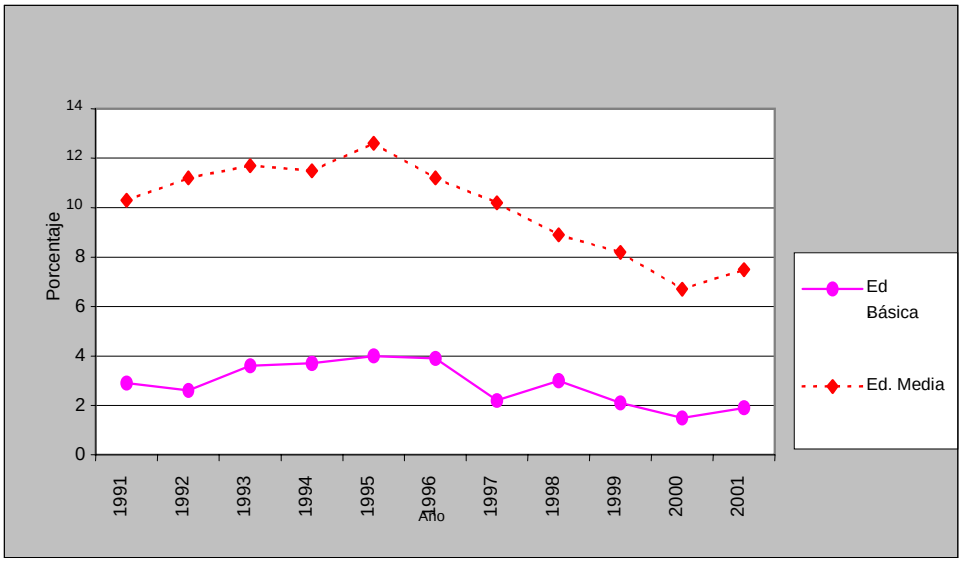
Deserción

En Chile, prácticamente todos los niños ingresan a la educación básica en algún momento, sin embargo esto no asegura que permanezcan y concluyan el ciclo escolar. El Gráfico 1 muestra la tasa de deserción para cada nivel escolar, durante los años 90. En básica, esta tasa ha fluctuado en torno al 2% desde 1997; en la enseñanza media, la tasa ha descendido en forma consistente desde 1996, de un 12% a un 7%. La disminución de la deserción en la enseñanza media comenzó junto con la puesta en práctica de los programas de mejoramiento e inversión en este nivel.

Mejoramiento de la base de recursos para el aprendizaje

Las políticas de la década de 1990 invirtieron importantes recursos para transformar las condiciones materiales de acceso a la información y al conocimiento que ofrece la experiencia escolar. El "piso" de recursos para el aprendizaje fue efectivamente elevado para el conjunto de la matrícula. Los estudiantes de educación básica y media viven su experiencia formativa en contextos de acceso universal a libros de texto en cinco disciplinas (lenguaje, matemática, historia, ciencias e inglés), bibliotecas de aula en el nivel primario y de escuela en el nivel secundario, y la disponibilidad de uso de computadores en red (para el 85% de los estudiantes matriculados en 2000). En este conjunto de factores, el estudio TIMSS de 1999 reveló que Chile tiene un sistema escolar con características que lo ubican en el promedio internacional del conjunto de 38 países participantes –mayoritariamente del primer y segundo mundo (Mullis, Martin,*et.al.* 2000).

Gráfico 1. **Tasa de Deserción Escolar por Niveles de Enseñanza, 1991-2001 (%)**



Fuente: "Estimaciones de Deserción en Educación Media", Ministry of Education, Departamento de Estudios, 2002.
Nota: En el nivel de Básica, la deserción de estudiantes comienza en 7° básico, particularmente en contextos rurales.

Asistencia social

Las políticas de los años 90 incluyeron apoyo decisivo en la forma de asistencia social para los estudiantes de sectores de bajo ingreso, desde el nivel pre-escolar hasta la enseñanza media. Esta asistencia ha mejorado la retención y las condiciones de aprendizaje. Consiste principalmente en alimentación, salud, materiales escolares y programas de becas. El apoyo principal se entrega a través de alimentación y salud escolar. En el año 2003, el gobierno, a través de la *Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas* (JUNAEB) entregó desayunos y almuerzos a 93.636 niños y niñas de kinder (50% del total) y pre-kinder (100% del total de asistencia),[9] y 867.589 estudiantes de enseñanza básica (39.8% de la matrícula total en la educación subvencionada). En esta década, el gobierno comenzó a ofrecer alimentación escolar en la enseñanza media, donde 219.119

[9] Un porcentaje de la matrícula pre-escolar es atendido por otras agencias públicas: la *Junta Nacional de Jardines* (JUNJI) y la *Fundación Integra*. Del total de la matrícula de niños entre 0 y 5 años que asistieron en el año 2001 (463.481 niños), los establecimientos escolares ayudaron a 287.296 niños, mientras que las otras dos agencias se hicieron cargo del resto.

estudiantes reciben ahora desayuno y/o almuerzo (30.6% de la matrícula total de la educación subvencionada en este nivel). Para los niños en educación básica y en el primer año de enseñanza media, la JUNAEB cubre el 100% de la demanda por lentes ópticos y aparatos para la audición (100.415 niños por año).

Cambios en las prácticas docentes

Si se distinguen tres aspectos del trabajo docente – actividades extra curriculares; manejo del grupo de alumnos; enseñanza – el cuadro que emerge del conjunto de evaluaciones existentes sobre su evolución en los 90 es el siguiente.

- *El docente con relación a sus pares y las actividades extra curriculares*: Las prácticas docentes predominantes, así como las ideas y valores que las guían, han experimentado cambios en forma consistente con las orientaciones de los programas impulsados por las políticas centrales de los años 90. Tales orientaciones se refieren a dos criterios: por una parte, la promoción de una relación más profesional y pro-activa (opuesta a una funcionaria o burocráticamente sostenida) con la institución y el propio quehacer, empujada por las prácticas de diseño e implementación de proyectos financiados públicamente; por otra, el trabajo en equipo como base importante del trabajo profesional en educación. Desde esta perspectiva, la experiencia reiterada y de prácticamente la totalidad de las unidades educativas del país en la formulación y ejecución de proyectos de mejoramiento educativo, los compromisos de gestión para obtener mejores resultados de aprendizaje de parte de algunos sostenedores hacia el final de la década, y la formulación, en una proporción menor pero significativa de establecimientos, de sus propios programas de estudio (14% de los establecimientos del sistema), revela un cambio significativo. Este, con sus claroscuros, va más allá del discurso y refleja un progreso en términos de desarrollo de nuevas capacidades.

- *Relaciones sociales y de trabajo con los alumnos*, que definen un determinado clima de los contextos de enseñanza y aprendizaje. La evidencia existente sobre esta dimensión[10] es convergente en señalar un cambio en las prácticas docentes que favorece una relación más

[10] Procedente de evaluaciones de los programas P.900 (Sotomayor, Medina 2001) y Rural (Universidad Austral, 1998), MECE-Media (Cide, 1999), de Encuesta de Implementación Curricular (MINEDUC –Unidad de Currículum y Evaluación, 2001), del MECE-Básica (World Bank, Audit Report 2000).

cercana con los alumnos, y que incluye más elementos de la vida y de los contextos en los procesos formales de enseñanza y aprendizaje. No hay dudas acerca de la existencia de más actividad de los alumnos que en el pasado y el trabajo de grupo por parte de éstos ha pasado a ser un rasgo típico de las aulas de Chile.

- *Enseñanza*: En esta área, lo más importante del rol docente - enseñanza de contenidos, habilidades, valores, logro de aprendizajes - la evidencia sugiere procesos de 'transición' y 'mezcla'. Así, la evaluación del MECE-Media concluyó que había presencia de *prácticas innovadoras* y *tradicionales* y que entre estos dos polos, no predominantes en su forma pura, se encontraba una situación más típica, que caracterizó como *prácticas de transición*. Estas combinarían una mejor relación con los alumnos y sus contextos de vida, mejorando la relación pedagógica y haciéndolos más activos, pero con una intencionalidad educativa difusa. La evidencia disponible sobre las prácticas docentes en el nivel básico sugiere conclusiones similares. El *Audit Report* del Banco Mundial sobre el MECE-Básica (World Bank, 2000) concluye que en las salas de clase típicas de este nivel (tanto municipales como privadas subvencionadas) se puede observar la predominancia de un nuevo patrón, cuyos rasgos incluyen *mayor actividad de los alumnos que en el pasado, cercanía en las relaciones de éstos con sus maestros, y variedad y riqueza en el uso de recursos de aprendizaje, pero el conjunto adolece de foco en el logro de los objetivos de aprendizaje*. Esto revela cierto dinamismo enmarcado en nuevas relaciones sociales y sensibilidad al contexto vital de los alumnos, pero que permanece débilmente conectado con las metas de aprendizaje.

Resultados de aprendizaje

La evidencia aportada por la comparación de los resultados SIMCE a lo largo de los 90 puede ser resumida en cuatro constataciones principales. Primero, que hay una tendencia consistente aunque leve, de incremento en los promedios nacionales en la primera mitad de la década, reduciendo así levemente las diferencias de logros entre establecimientos municipales y particulares pagados. Esta se estancó de 1996 a 2002[11] y la diferencia aumentó. Segundo, que la distribución social de los aprendizajes exhibe una estructura altamente estratificada e inequitativa, similar a la de 1990. Tercero, que las

[11] Sin embargo, este no fue el caso para los alumnos de 8 año en historia y ciencia, quienes mejoraron entre los años 1997 y 2000 (ver Gráfico 4).

mejoras en rendimientos son mayores que las del promedio en el caso de las escuelas básicas que han sido objeto de programas focalizados, como el P-900 y el Programa Rural, lo que ha significado disminución de las brechas de rendimiento entre este alumnado –el más pobre- y el resto del país. Por último, que las diferencias de logros en el aprendizaje entre las distintas dependencias administrativas del sistema subvencionado (municipal y particular subvencionada) son mínimas y no siempre favorables a la educación privada, cuando se comparan grupos socioeconómicos homogéneos.

En los siguientes gráficos se describe la tendencia que exhiben los resultados de sucesivas mediciones nacionales de resultados de aprendizaje en Matemática y Lenguaje, para 4º y 8º año básico. Se trata de mediciones prácticamente censales (menos del 5% de los alumnos no es medido), realizadas por el sistema para medir la calidad educacional, SIMCE, entre los años 1992 y 2002.

4° Básico

Las comparaciones inter-anuales de las pruebas de la serie 1992-1996, si bien no sometidas a procedimientos de equivalencia, se basan en pruebas elaboradas y aplicadas por procesos idénticos. La comparación 1996-2002 corresponde a pruebas sometidas al modelo de medición IRT (*Item Response Theory*) y procedimientos rigurosos de *equating*.[12]

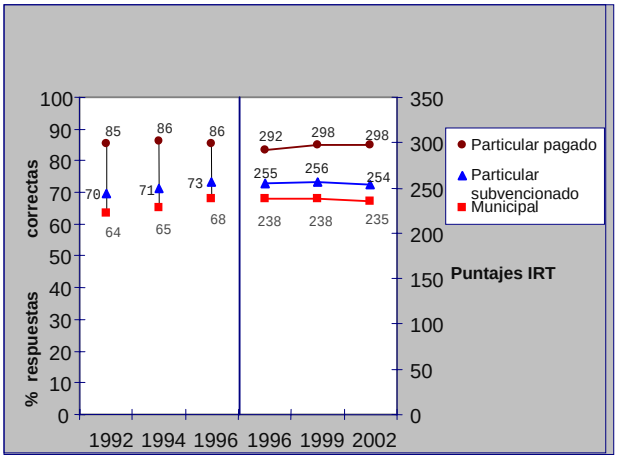
En el conjunto de mediciones comparables del SIMCE, los resultados de los niños de 4° básico tendieron a mejorar levemente tanto en matemática como en lenguaje entre 1992 y 1996 (se nota una reducción de brecha entre categorías

[12] Los puntajes de las distintas pruebas para 4° básico no son directamente comparables a lo largo de la década. Entre 1992 y 1996, aunque se usa la misma escala (% de respuestas correctas), no se aplicaron procedimientos de *equating* (preguntas comunes a las diferentes mediciones que permiten controlar las diferencias interanuales entre los instrumentos) y no se puede afirmar con rigor que el nivel de dificultad de las distintas pruebas haya sido constante. De ahí que en los gráficos que siguen no se unan los valores de diferentes años para una misma categoría administrativa de escuelas. En este periodo las comparaciones más confiables son las que para una misma medición (año) indican las distancias relativas entre categorías de escuelas (las que se indican con líneas verticales). El SIMCE cambió su modelo de medición a partir de 1999, incorporando el cálculo de puntajes IRT (Item Response Theory -Teoría de Respuesta al Item) y cambiando su escala (de porcentajes -0 a 100- a una de promedio 250 y desviación estándar de 50 puntos). Un estudio ad hoc de *equating* entre las mediciones de 1996 y 1999 permite comparar éstas.

de escuelas) y luego se estancan. Ninguna de las categorías de escuelas experimentó algún retroceso en el período. Los mejores resultados los obtiene la educación particular pagada (entre 85% y 86% como promedio de respuestas correctas entre 1992-1996 en matemática; y luego 292 y 298 puntos en la escala IRT en 1996, 1999 y 2002), mientras la brecha con las escuelas municipales se redujo entre 1992 y 1996 (al subir los promedios de puntajes de éstas de 64% a 68%) y aumentó ligeramente entre ese año y 2002 (de una diferencia de 55 a 61 puntos) por alza de los puntajes de la educación pagada y estabilidad de los puntajes municipales, y baja leve de éstos en 2002. La educación particular subvencionada exhibe un mejoramiento proporcional al de la educación municipal, con puntajes consistentemente superiores, como se aprecia en los Gráficos 2 y 3.

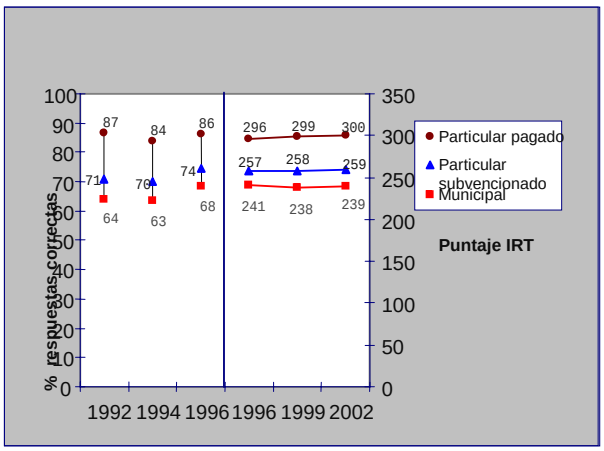
En lenguaje, la tendencia general en el período analizado es inestable y menos clara: todas las categorías de escuelas alternan episodios de aumento con pequeñas bajas en los resultados. Como en matemática, hay también una disminución de la brecha entre escuelas de financiamiento público y privado en el período 1992-1996, evolución que se interrumpe en el período 1996-2002. Los cambios en el período 1996-2002, aunque de diferentes signos (avance de las escuelas particulares pagadas, baja de las escuelas municipales y estancamiento de las escuelas particulares subvencionadas), no son significativos en términos estadísticos (salvo en el caso de las escuelas particulares pagadas).

Gráfico 2. **Matemática 4° Básico: Evolución Resultados SIMCE, 1992-2002**



Fuente: C. Belleï (2003), basado en Ministerio def Educación, SIMCE, Departamento de Estudios. La serie 1992-1996 está expresada en porcentajes; la serie 1996-2002, en puntajes IRT.

Gráfico 3. **Lenguaje 4° Básico: Evolución Resultados SIMCE, 1992-2002**



Fuente: C. Belleï (2003), basado en Ministerio def Educación, SIMCE, Departamento de Estudios. La serie 1992-1996 está expresada en porcentajes; la serie 1996-2002, en puntajes IRT.

8° Básico: fin del segundo ciclo[13]

El Gráfico 4 contiene los promedios nacionales de logro de aprendizaje de la cohorte final del nivel básico, el 8º grado, en el período 1993-2000. Las comparaciones interanuales en este caso se fundan en procedimientos de *equating* para todos los años: las comparaciones se basan en los mismos sub-conjuntos de preguntas respondidas en los diferentes años.

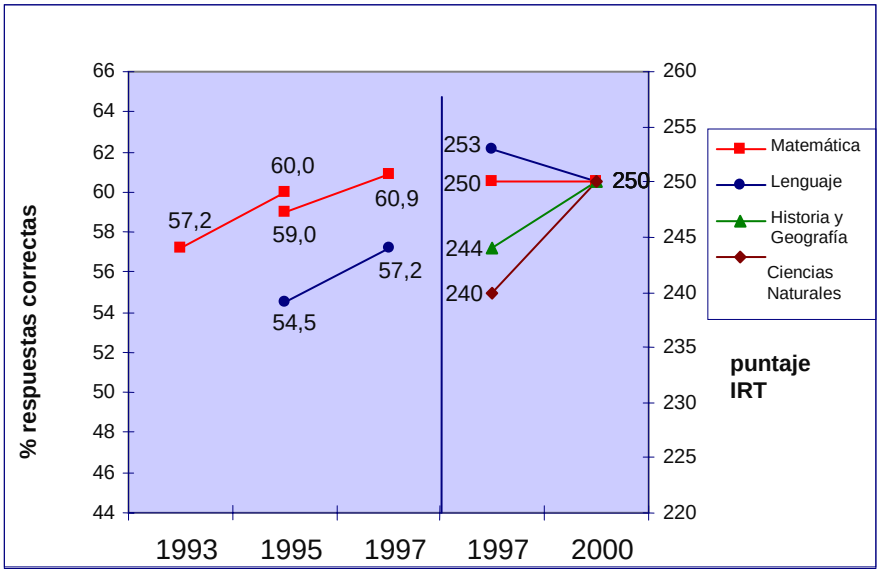
En el período completo sólo es posible comparar lenguaje y matemática, y en ambas disciplinas hay alzas menores, pero consistentes, entre 1993 y 1997.[14]

13 A diferencia de lo que ocurre con los resultados de 4° básico, en 8° básico sí es posible hacer comparaciones interanuales (expresadas en los gráficos siguientes por líneas horizontales que marcan la evolución interanual para una misma categoría de escuelas) dado que las pruebas de algunas asignaturas contenían preguntas comunes. Lamentablemente este núcleo común de preguntas no es siempre el mismo, por lo que las comparaciones sólo son posibles entre pares de años y no permiten reconstruir una serie de la década (esto explica la presencia de dos valores diferentes para una misma asignatura en un mismo año). Al igual que en el caso de 4° básico, la última medición de 8° cambia la escala de medición (de porcentaje de respuestas correctas a valores IRT).

En el caso de la comparación 1997-2000, hay una disminución de 3 puntos (en una escala cuyo promedio es 250) en lenguaje, y estabilidad en matemática. Al mismo tiempo, se verifican alzas que son significativas en ciencias (10 puntos) y en historia (6 puntos).

Respecto a los resultados de 8º año en la década, es importante tener presente que mientras en el año 1993 había 216.000 alumnos en este grado, en el año 2000 había un 21% más (261.000). Dos tercios de este incremento se debió al crecimiento de la población de este grupo etario, y un 6,4% a un incremento en cobertura, lo que beneficia particularmente a niños de origen rural en el quintil más pobre. Esto hace el incremento especialmente destacable.

Gráfico 4. **Evolución Resultados SIMCE 8° Básico, 1993-2000**



Fuente: C.Belleï (2003) basado en i) María Inés Alvarez "*Antecedentes de la evaluación SIMCE en la década 1988-1998*" Mineduc, SIMCE 2001; ii) Mineduc, SIMCE 2000.

14 El que haya dos puntajes para Matemática 1995, se debe a que el subconjunto de preguntas para hacer la comparación 1993-1995, no es el mismo que para hacer la comparación 1995-1997.

Resultados de aprendizaje de los programas focalizados

Los resultados de aprendizaje de las escuelas básicas que forman parte de dos programas focalizados, P-900 (Programa de las 900 Escuelas) y Educación Rural (Programa Escuelas Rurales Multigrado, ver Cuadro 6) mejoraron consistentemente y más que en el resto del sistema escolar durante la década, reduciendo así la brecha entre los resultados de aprendizaje (correspondiente al 15% más pobre de la matrícula) y al promedio del país. Como se observa en el Cuadro 7, los resultados de aprendizaje en 4° básico de las escuelas del P-900, en lenguaje, matemática y comprensión del medio natural, social y cultural, aumentaron más entre 1992 y 2002 que en el resto de las escuelas.

Cuadro 7. **Resultados Comparados entre Escuelas P-900 y el Resto del Sistema Escolar:**

SIMCE 4° Básico, 1996-2002.

	Escuelas P-900					Escuelas sin P-900				
	1996	1999	2002	Diferencia 1996-1999	Diferencia 1999-2002	1996	1999	2002	Diferencia 1996-1999	Diferencia 1999-2002
Lenguaje	216	223	230	7	7	256	253	258	-3	5
Matemática	215	227	227	12	0	252	252	254	0	2
Comprensión del Medio		223	229		6		253	258		5

Fuente: Ministerio de Educación, SIMCE, 2003.

Las escuelas rurales pequeñas, que durante los años 80 presentaron los resultados más bajos del sistema, han sido objeto, desde 1992, del Programa Escuelas Rurales Multigrado. La brecha de aprendizaje en lenguaje y matemática entre los promedios de estas escuelas y los del resto del país disminuyó consistentemente entre 1992 y 1996 – de 15 a 11 puntos porcentuales. De 1996 a 2002, la brecha se redujo nuevamente en lenguaje, de una diferencia de 34 puntos a 19 en la escala del SIMCE y se mantuvo estable en matemática (Cox, 2003).

Los resultados en educación básica han sido objeto de numerosos estudios centrados en la comparación de los resultados por dependencia administrativa, con explicaciones contradictorias respecto a los mejores resultados exhibidos por las escuelas particulares subvencionadas (Aedo y Larrañaga, 1994; Lehmann, 1994; Winkler y Rounds Parry, 1996; Carnoy y Mc Ewan, 1997; Mizala y Romaguera, 1998; Bravo, Contreras y Sanhueza, 1999; McEwan, 2001; Hsieh y Urquiola, 2001; Gallego, 2002; Sapelli and Vial, 2002).

Los puntajes promedio, cuando no son controlados por las características sociales y económicas de los alumnos, son sistemáticamente más altos en las escuelas particulares subvencionadas, las que además operan a un costo por alumno menor que las municipales.

Estos datos parecen indicar que las escuelas particulares subvencionadas son no sólo más eficaces que las municipalizadas, sino también más eficientes y que estas cualidades se asocian con un diferente régimen de gestión y su mayor productividad. Una mirada más detenida, en la que convergen los resultados de los estudios de Carnoy y Mc Ewan, Mizala y Romaguera, Rounds Parry, y Hsieh y Urquiola, revela que las características de origen de los alumnos explican más acerca de las diferencias observadas, que las diferencias en el régimen de administración.

El Cuadro 8 entrega una visión directa de esto, proporcionando los resultados del SIMCE de 8º básico del 2000, que fueron ordenados ese año por primera vez no sólo por tipo de dependencia sino de acuerdo a grupos socioeconómicos homogéneos, definidos sobre la base de factores educativos (educación del padre y de la madre), del ingreso familiar y un índice de vulnerabilidad social (alimentación, hacinamiento).

Cuadro 8. **8° Básico: Puntaje Promedio por Tipo de Dependencia y Grupo Socioeconómico, 2000**

	Matemática			Lenguaje		
Grupo socioeconómico	Municipal	Particular subvencionado	Particular pagado	Municipal	Particular subvencionado	Particular pagado
A. Bajo (1)	231	221	-	230	221	-
B. Medio Bajo	232	233	-	232	234	-
C. Medio	245	251	-	246	253	-
D. Medio Alto	280	275	279	276	274	282
E. Alto	-	303	302	-	297	297
Total	**239**	**256**	**299**	**239**	**257**	**295**

Fuente: SIMCE, Informe de Resultados 8º Año 2000, Santiago, 2001.
(1) Nota: grupos socioeconómicos homogéneos en base a cuatro variables: nivel educacional del padre y de la madre; nivel de ingreso de las familias y un índice de vulnerabilidad escolar. El promedio de escolaridad de la madre en el grupo A es de 6 años; B, 8 años; C, 10 años; D, 13 años; E, 16 años. En términos porcentuales los cinco grupos representan: A= 9%; B=32%; C=35%; D=17%; E=7% (de un total de 251.618 alumnos). Mineduc, SIMCE Resultados 2000, 2001.

La evidencia de la superioridad de los resultados de las escuelas de administración privada sobre las de administración municipal, se ve revertida en el caso del grupo de extrema pobreza (grupo A), donde la educación municipal obtiene mejores resultados; en el grupo siguiente (grupo B), prácticamente no hay diferencia entre las dos modalidades; en el grupo C, la educación privada subvencionada aventaja efectivamente a la municipal; y en el grupo D, medio

alto, donde se ubica un reducido conjunto de establecimientos municipales de excelencia, éstos obtienen mejores resultados que los de administración privada. La educación particular pagada sólo se encuentra en los grupos de ingresos y educación más altos, cuyos resultados también son los más altos.

Educación Media

La evidencia sobre resultados de aprendizaje en el nivel básico se repite en sus características fundamentales en el nivel secundario, donde ha habido mediciones SIMCE para el 2º Medio en 1994, 1998 y 2001. Los resultados a nivel nacional exhiben una leve mejora en matemática, y estabilidad en lenguaje, con una mayor cobertura de alumnos, en especial de los quintiles más pobres. Las diferencias entre dependencias y la estructura de la distribución social de los resultados, son similares a las comentadas para el nivel básico (Belleï, 2003).

Síntesis de resultados

La evidencia examinada sobre cobertura y flujos, mejora de la calidad de los contextos de aprendizaje, los cambios en las prácticas docentes y las evaluaciones censales del aprendizaje a lo largo de los años 90, muestra que el proceso de cambio en marcha ha mejorado las condiciones de *acceso* a la educación, y los *contextos y relaciones de aprendizaje* en forma significativa; al mismo tiempo, su impacto sobre los *logros de aprendizaje*, aunque es positivo, sigue siendo tenue. Los promedios nacionales de logro permanecen por debajo de los objetivos de aprendizaje definidos por el currículum y lejos de los estándares internacionales a los que se aspira. En relación a temas de equidad, una reducción significativa en la diferencia de años de escolaridad entre los quintiles más ricos y pobres, así como una disminución de la brecha de aprendizaje entre aquellos establecimientos que reciben asistencia especial (15% del total de la matrícula) y el resto del sistema, juntos constituyen mejoras indiscutibles. Pese a estos importantes logros, la estructura de la distribución social de resultados permanece muy desigual.

Capítulo 2

CINCO FACTORES ESTRATÉGICOS: PROFESORES, EQUIDAD, ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN, EDUCACIÓN TÉCNICA Y EVALUACIÓN

Este capítulo se refiere a cinco aspectos estratégicos: profesores, equidad, administración y gestión, educación técnica y evaluación. Proporciona características de, y políticas relacionadas con, la protección laboral y la formación y desarrollo profesional de los docentes. En relación a temas de equidad, se refiere a oportunidades educacionales y equidad, y a la inequidad educacional como un problema de política. En el área de administración y gestión, se presenta la administración municipal, los problemas de la educación en este sector, y cómo la escuela es considerada la unidad básica de administración. Se realiza una descripción de la Educación Técnica en la enseñanza media y en el nivel superior. La sección final presenta el rol clave de la evaluación. Se revisan brevemente las pruebas SIMCE y sus usos actuales. Se mencionan otras pruebas internacionales tales como TIMSS, PISA, SITES y Educación Cívica 2000. En el cierre se plantean preguntas y desafíos actuales del ámbito de la evaluación.

Profesores

El logro de los mayores niveles de aprendizaje requeridos por el país para su desarrollo (un nuevo currículum para las mayorías) involucra empujar el límite que los resultados SIMCE representan cada año: el de las capacidades y prácticas de la mayoría del cuerpo docente. En qué consiste y cómo se mueve tal límite es el principal asunto a enfrentar por las políticas educacionales referidas al sistema escolar en los próximos años.

Las políticas de los 90 afectaron decisivamente las condiciones laborales de los profesores: a diferencia de los 80', están protegidos por un Estatuto Docente; los salarios fueron más que duplicados y las oportunidades de formación y capacitación se multiplicaron y diversificaron.

En términos del progreso general, los antecedentes de las evaluaciones nacionales e internacionales, indican que el tema de la formación inicial de los docentes es en la actualidad el principal problema pendiente en este plano.

Características del cuerpo docente en 2002

El Gráfico 5 resume algunas de las principales características del conjunto de los profesores del país, de acuerdo a las siguientes variables: género (hombre/mujer), ubicación geográfica (urbano/rural), formación profesional docente (sin título/titulado), dependencia administrativa del establecimiento en que trabaja (particular pagado/ particular subvencionado/ municipal), número de establecimientos en que trabaja (más de 1 establecimiento/1 establecimiento), número de horas semanales de contrato (>44 horas/44 horas/31 a 43 horas/30 horas/<30 horas).

- La docencia es ejercida predominantemente por mujeres, con dos excepciones: en la educación media las proporciones son muy semejantes entre ambos géneros, y en cargos directivos los hombres superan a las mujeres.

- El 90% de los profesores posee un título profesional en educación. Con todo, existen áreas del currículum donde existe escasez de profesores especializados, básicamente en inglés y ciencias.

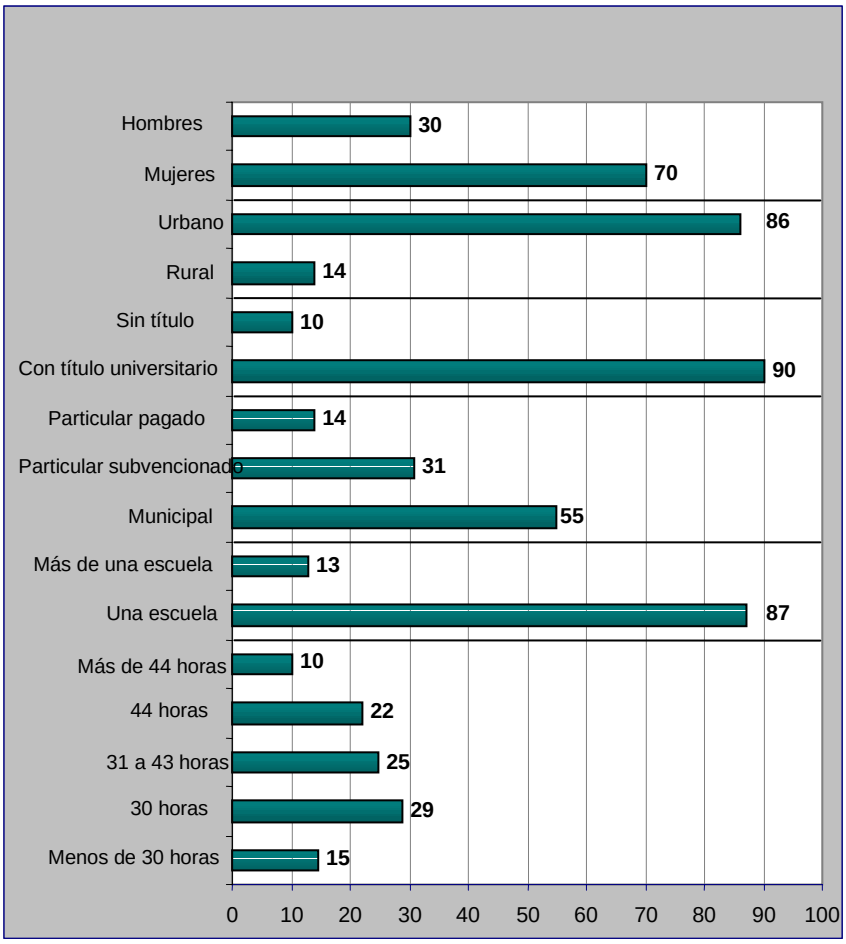
- En la educación municipal la razón alumnos: profesor es de 23 alumnos por profesor; en la educación privada subvencionada, 31 alumnos; en la privada pagada, 15 alumnos.

- Sólo 13% de los docentes trabaja en más de un establecimiento.

- Tres de cada cuatro docentes trabajan una jornada entre 30 y 44 horas semanales.

- La distribución etaria de los profesores chilenos es muy semejante a la de países OCDE, pero claramente ellos tienen mayor edad que en Argentina o Brasil: mientras los mayores de 50 años representan el 10% en Argentina y 5% en Brasil, en Chile constituyen el 30% de los maestros (OCDE/UNESCO WEI, 2002).

Gráfico 5. **Características de los Docentes Chilenos, 2001**
(porcentaje)



Fuente: *Estadísticas de la Educación. Año 2001*, Ministerio de Educación, 2002.

Políticas de los años 90: protección laboral y alza salarial

Protección laboral: Estatuto Docente (leyes de 1991, 1995, 2001)

La primera reforma estructural del sistema escolar llevada a cabo entre 1990 y 1996 fue la redefinición de las condiciones laborales de los profesores. En 1991 el gobierno promulgó un Estatuto Docente, que establece una regulación nacional de sus condiciones de empleo (jornadas de trabajo, horarios máximos, régimen de vacaciones), una estructura común y mejorada de

remuneraciones, bonificaciones al perfeccionamiento, la experiencia profesional y el desempeño en condiciones difíciles, y condiciones de alta estabilidad en el cargo. Aunque el Estatuto Docente establece importantes distinciones, rige al conjunto de los profesores del país, así se desempeñen en establecimientos municipales o privados, y tengan funciones de enseñanza en aula, cargos técnicos o directivos.

El nuevo Estatuto respondió a la expectativa de los docentes de volver a la protección del estado, retirándolos de las condiciones privadas del mercado ocupacional.

La necesidad de hacer más flexibles las normas del Estatuto sobre movilidad de la planta docente, así como el interés de la política gubernamental de introducir innovaciones al respecto que vincularan remuneraciones con desempeños, llevó a dos leyes (1995 y 2000) de reforma del Estatuto, que introdujeron innovaciones en las direcciones referidas. En el año 2000, el nuevo gobierno llegó a un acuerdo con el Colegio de Profesores, por el que se establecieron nuevos criterios para la carrera docente, que vinculan el progreso en ésta con evaluaciones individuales del desempeño y acreditación voluntaria de competencias en el aula, para el pago de asignaciones a la excelencia docente.

En el presente, el foco de las relaciones Ministerio de Educación-Gremio Docente lo constituye la elaboración de instrumentos, procedimientos y responsabilidades que constituyan la base de las evaluaciones de los profesores en las que se funda un nuevo concepto de carrera docente, más profesional que funcionaria.

Remuneraciones

A lo largo de la década pasada los salarios docentes fueron incrementados entre un 145% y un 170% real. Tras esta alza sustancial, han operado lógicas tradicionales e innovadoras para establecer mejoramientos en la remuneración al trabajo docente. Las primeras están asociadas a la fijación estatal de una remuneración mínima nacional para la función docente, como a los criterios clásicos de antigüedad y ascenso en el cargo. Las innovadoras están asociadas al principio de vincular la remuneración de los docentes con la calidad de su desempeño, ya sea medido en forma individual, indirectamente, como atributos del docente (asignación de perfeccionamiento) o directamente, por la acreditación de un trabajo de excelencia (Premios de Excelencia y Asignación de Excelencia –ver más adelante) o en forma colectiva, por los resultados de aprendizaje de la escuela (Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educacionales Subvencionados, SNED).

El Gráfico 6, muestra el impacto de la aplicación del conjunto de estos criterios en el mejoramiento salarial de los profesores. Como se ve, el incremento ha sido muy fuerte y sostenido en el tiempo. Respecto de la remuneración promedio de los profesores municipales, el incremento en valor real ha sido de un 145% a lo largo de la década. La prioridad de la lógica de asegurar un nivel mínimo de ingresos es clara ya que el *sueldo mínimo* de los docentes municipales se incrementó en términos reales en un 174% y el de quienes trabajan en colegios privados subvencionados, en poco más de un 400%.[15] Finalmente, la idea de homogeneizar los ingresos mínimos se expresa en la igualación de los salarios de ambas dependencias a partir de 1996. Los incrementos salariales son superiores al del conjunto de los trabajadores del país y al de los funcionarios públicos, en el mismo período.

Bonos salariales: antigüedad en el cargo y desempeños

El Gráfico 7 ordena el conjunto de los incentivos monetarios para los profesores existentes en Chile en el año 2003. Los montos (en pesos mensuales) expresan el máximo posible por cada concepto, es decir, dependiendo del camino que el docente elija cómo aumentar su ingreso.

El incentivo más importante por un amplio margen sigue siendo la "antigüedad": un profesor con 30 años de servicio recibe por ese hecho 275 mil pesos mensuales adicionales. Realizar cursos de perfeccionamiento certificados, lo que puede llegar a representar más de 110 mil pesos mensuales adicionales, es el segundo incentivo más importante relacionado con su quehacer profesional. Los siguientes incentivos, en orden de importancia, se refieren a la posición del docente en el sistema: si opta por trasladarse a trabajar a zonas geográficas o sociales consideradas de difícil desempeño, puede recibir más de 80 mil pesos mensuales por ello; un traslado más decisivo es migrar hacia funciones directivas o técnicas y abandonar el aula, lo que puede representar un poco más de 55 mil pesos mensuales.

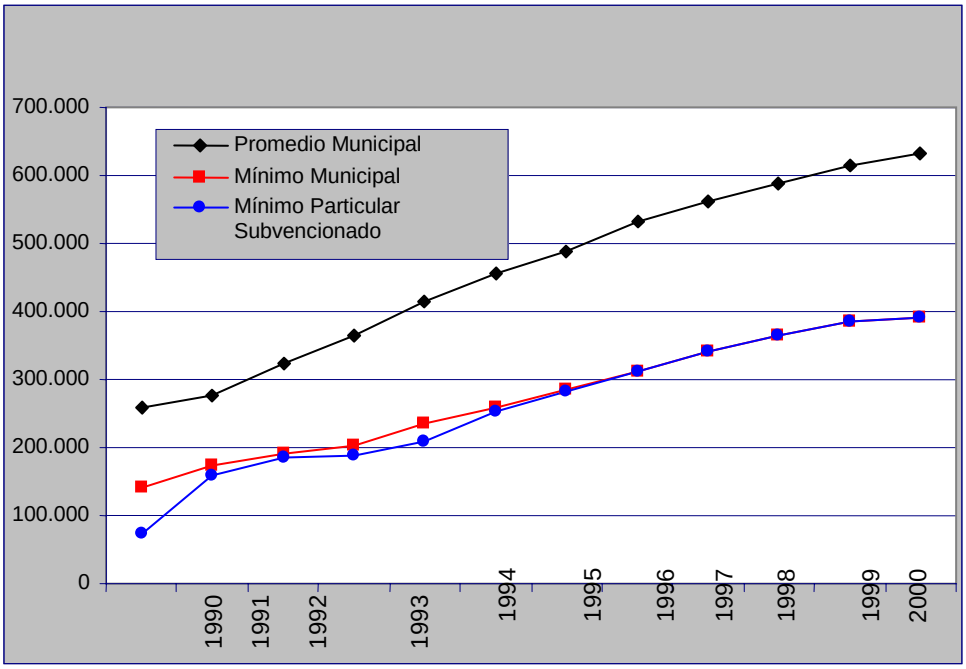
El sistema también premia el buen desempeño colectivo de una escuela, a través del SNED. El monto promedio recibido por los docentes por este concepto es de 23 mil pesos mensuales, es decir, el más pequeño de los incentivos existentes, aunque –como se sabe- tiene la característica de compartirse con el colectivo docente, lo que estimula a los equipos de profesores, pero hace menos decisivo el esfuerzo individual por conseguirlo. En contraste, dos nuevos incentivos están orientados a premiar la excelencia

[15] La base de comparación en el caso de los colegios particulares subvencionados, no corresponde al promedio sino al caso observado de remuneración más baja de ese subsistema en 1990.

pedagógica individual. Eso requiere de un año de recopilación de antecedentes y preparación de un exigente examen, para obtener 46 mil pesos mensuales adicionales, el doble que el incentivo colectivo por desempeño; y si este docente está dispuesto a trabajar capacitando o asesorando a sus pares, puede recibir mensualmente poco más de 50 mil pesos más. En síntesis, pese a los cambios, los incentivos tradicionales siguen siendo más fuertes, sin embargo, tomados en su conjunto los tres incentivos referidos al desempeño efectivo pueden significar un monto similar al máximo posible de perfeccionamiento, y muy superior al de cargos directivos o de zona.

Gráfico 6. **Remuneración Docente Promedio Mensual y Anual**

(44 horas por semana, en pesos 2001)



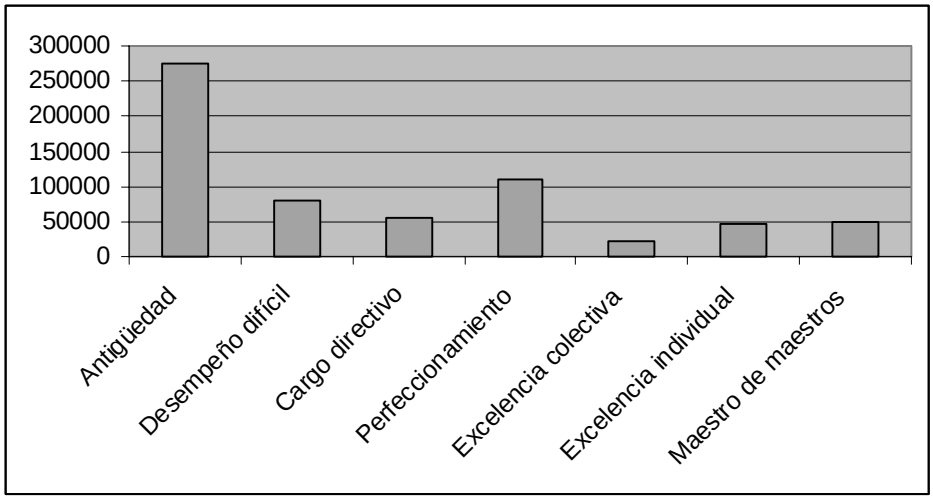
Fuente: *Estadísticas de la Educación. Año 2001*, Ministerio de Educación, 2002.
USD 1(2001) = aproximadamente 635 pesos.

Por sus características de diseño, cada dos años el SNED alcanza a una parte importante de los docentes del país, cerca del 27% (ver Cuadro 9); al mismo tiempo, una fracción importante de escuelas beneficiadas se renueva entre aplicaciones. Esto, unido a la transparencia y objetividad del sistema de aplicación, constituye una de las razones principales de su amplia aceptación entre los maestros, contrario a lo que podría pensarse a partir de la cultura

tradicional docente. A su vez, el monto del premio es un estímulo interesante, pero no modifica significativamente el orden de magnitud del salario personal: en términos promedio, equivale a medio sueldo mensual adicional al año.

Gráfico 7. **Incentivos Monetarios para los Docentes**

(Monto mensual individual en pesos 2002/3: máximo posible)



Fuente: Ministerio de Educación, 2003.
1 USD (2002/3) = aproximadamente 700 pesos.

Cuadro 9. **Beneficiarios y Recursos del SNED**

	1996-97	**1998-99**	**2000-01**	**2002-03**
Establecimientos premiados	2 274	1 832	1 699	1 863
Docentes premiados	30 600	31 400	32 600	34 400
% sobre el total de docentes del país		27.3%	27.7%	25%
Monto promedio anual por docente (pesos 2003)	232 000	244 000	284 000	288 000

Fuente: Ministerio de Educación - SNED 2002-2003.

Estructura de remuneraciones

El salario inicial e intermedio de los profesores chilenos supera significativamente al de sus pares de otros países con similar nivel de desarrollo (*e.g.* Argentina, México, República Checa). Incluso, si se toma el nivel de ingreso docente, comparado con el PIB per cápita, los maestros chilenos se encuentran comparativamente mejor que casi todos los de los países desarrollados: por ejemplo, el salario docente inicial chileno es equivalente a

1,68 ingresos per cápita nacional, mientras el promedio de países OCDE es de 0,97 ingresos per cápita, en Argentina es 0,86 y en México es 1,19.

Políticas de los años 90: formación y desarrollo profesional docente

La Reforma Educacional ha basado su acción sobre las capacidades docentes en tres estrategias: capacitación a equipos docentes en las escuelas a través de diferentes modalidades de talleres de aprendizaje y reflexión colectiva (vigente desde 1990 a través de cinco programas); capacitación masiva a través de cursos breves ofrecidos por instituciones especializadas para apropiarse del nuevo currículum (vigente entre 1997 y 2002); inversión y apoyos indirectos para la renovación de los centros de formación de docentes (1997-2002).[16]

Aprendizaje entre pares: desarrollo profesional situado en la escuela.

En prácticamente todos los programas de la reforma educativa (ver Capítulo 1, Cuadro 6) se han organizado actividades de desarrollo profesional para los docentes. Estas actividades se sitúan en la escuela o en grupos de escuelas, donde los docentes se constituyen como *comunidades de pares*, que con apoyo del Ministerio a través de documentación y su sistema de supervisión, reflexionan, diseñan, implementan y evalúan acciones de cambio. El conjunto de los programas de mejoramiento y las actividades de trabajo profesional colectivo que estructuran, no sólo han sido las más antiguas y sostenidas líneas de acción de la Reforma, sino que se las considera su "corazón", en el sentido de sentar las bases a nivel de cada unidad educativa para producir un mejoramiento de la enseñanza.

Perfeccionamiento docente desde centros especializados

Desde 1997, se han trabajado los contenidos y enfoques disciplinarios más complejos de los programas de enseñanza básica y media utilizando las nuevas orientaciones didácticas propuestas. La magnitud de esta tarea ha demandado

[16] Hay además de lo referido un mercado importante de cursos de perfeccionamiento no dirigido por las políticas del Ministerio de Educación, aunque regulado centralmente (los cursos deben ser acreditados por una institución ministerial), los que son base para la asignación salarial de 'Perfeccionamiento'. Estos cursos son pagados por los propios docentes, por los empleadores o subvencionados por el Ministerio de Educación. Sobre la base de la acumulación de horas de perfeccionamiento, los docentes incrementan su salario como fue indicado en la sección anterior. Este hecho, unido a una cierta tradición docente de perfeccionamiento, hace que este mercado sea muy amplio en términos de recursos y cobertura.

procesos de capacitación y perfeccionamiento masivos, para todos los profesores de cada nuevo curso que adoptan el nuevo currículum. El proceso se lleva a cabo en dos momentos del año escolar (en ambas fases, el perfeccionamiento es gratuito y voluntario para los profesores y docentes directivos): un curso de 70 horas durante las vacaciones de verano y actividades de profundización en las vacaciones de invierno, en la modalidad presencial o a distancia, particularmente en aquellos sectores de aprendizaje en que la reforma curricular señala cambios de mayor complejidad.

Cuadro 10. **Profesores Participantes en Cursos de Perfeccionamiento para Reforma Curricular**

	1999	2000	2001	2002
Básica	22 143	27 050	26 615	23 530
Media	11 174	13 107	15 672	9 770
Gestión	5 504	6 634	5 674	
TOTAL	38 821	46 791	47 961	33 300

Fuente: Mineduc, CPEIP, 2003.

Pasantías al exterior

El esfuerzo de desarrollo profesional empujado por las políticas ministeriales ha incluido desde 1996 un *Programa de Becas en el Exterior para Profesores*. Cada año un grupo de docentes es seleccionado por el Ministerio de Educación para realizar visitas de estudio en universidades y centros educativos, a conocer prácticas escolares de excelencia como una forma de fortalecimiento de la profesión y de impulso a la innovación. Los docentes han asistido a centros de excelencia en Alemania, Argentina, Bélgica, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Cuba, España, Estados Unidos, Francia, Holanda, Inglaterra, Israel, México, Nueva Zelanda, Perú y Puerto Rico. En el año 2003, 400 profesores recibieron becas para estudiar en el exterior.

Cuadro 11. **Cobertura del Programa Becas en el Extranjero para Profesores**

Año	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Total
Docentes	588	796	902	936	916	462	460	5 060

Fuente: Mineduc CPEIP, 2003.

Fortalecimiento de la formación inicial docente

A partir de 1997, un conjunto de 17 instituciones universitarias formadoras de profesores (que cubren el 78% de los estudiantes de pedagogía del país) implementó proyectos integrales de reforma definidos por ellas mismas y que

ganaron concursando con otras 15 instituciones. Los proyectos fueron elaborados dentro de parámetros y orientaciones amplios definidos por el Ministerio de Educación. Por ejemplo, en sus redefiniciones curriculares debían otorgar un lugar privilegiado a las prácticas de los alumnos; en el ámbito del robustecimiento institucional, los proyectos debían exhibir compromisos y estrategias de vinculación con facultades disciplinarias o centros de investigación, por un lado, así como con el sistema escolar, por otro.

Cada una de las universidades recibió en promedio 1,7 millón de dólares entre 1997 y 2002. En su implementación los proyectos han variado de acuerdo a las especificidades de cada institución. El programa también administró un fondo para otorgar becas de arancel y materiales de estudio a estudiantes con buenos antecedentes académicos de la Educación Media que ingresaran a estudiar pedagogía.

Tres resultados destacan de esta tercera y crucial estrategia de fortalecimiento de las capacidades de los docentes. Curricularmente, se logró un cambio de posición e importancia de la práctica en el proceso de formación inicial de los profesores, de estar ubicada al final del proceso formativo, a ser parte de éste desde el inicio, y de ser un ejercicio formal y pobremente supervisado, a ser un elemento articulador en la formación. Segundo: las universidades y el Ministerio de Educación elaboraron en forma conjunta los Estándares de Egreso para los profesores, que permitirán evaluar el desempeño de los estudiantes de pedagogía al momento de concluir sus estudios, así como a las instituciones formadoras. Tercero, se contribuyó al alza de los puntajes de ingreso a las carreras de pedagogía, a través de una estrategia de becas y apoyos a postulantes de excelencia.

Los nuevos estudiantes de pedagogía

La prioridad dada a las condiciones laborales y salariales de los maestros jóvenes, unida a los apoyos en becas focalizadas a buenos alumnos que sigan la docencia, está dando importantes frutos. Hasta hace unos años sobraban vacantes en las pedagogías universitarias, en cambio hoy la mayoría de las escuelas de pedagogía son selectivas en sus procesos de postulación, dado el enorme aumento de los jóvenes interesados: en 2002, por primera vez, pedagogía fue la carrera con mayor número de postulaciones universitarias en Chile, desplazando a las ingenierías. Así los jóvenes y las universidades comienzan a responder a las necesidades de un sistema escolar en expansión y más atractivo: el número de alumnos en carreras de educación aumentó de 19.995 en 1997 a 27.817 en 2001, siendo Pedagogía en Educación Básica el programa que más aumentó, prácticamente duplicándose en tal período. Este proceso no se da con una baja de las exigencias académicas, todo lo contrario,

hay un importante mejoramiento en la calidad de los alumnos que ingresan a dichas carreras, expresada en un aumento de los puntajes promedio en la Prueba de Aptitud Académica, como se aprecia en el Cuadro 12.

Cuadro 12. **Puntaje Promedio de Admisión a Carreras de Pedagogía**

Año de admisión	Puntaje Promedio PAA	Variación
1998	536.50	
2000	590.93	10.1%
2001	604.80	2.3%
2002	616.65	2.0%
2003	624.29	1.2%

Fuente: DEMRE, Universidad de Chile, 2003.

Capacidades

El tema fundamental de políticas referidas a los docentes consiste en sus capacidades para trabajar en forma efectiva un currículum con mayores exigencias y para obtener resultados de aprendizaje sustancialmente más altos entre el alumnado de contextos de pobreza. Desde ambas perspectivas el tema de las capacidades es focal. Al respecto, tanto la evidencia nacional e internacional, proporcionadas por el SIMCE y el TIMSS, es preocupante.

Los siguientes índices del estudio TIMSS (Gráfico 8) se basan en las respuestas de los propios maestros sobre cuán preparados se sienten para enseñar las diferentes materias incluidas en matemática o ciencias (8° básico, 1998).

En matemática, el 45% de los estudiantes son formados por profesores que declaran tener poca confianza en su preparación para enseñar la materia. Este porcentaje es casi tres veces más alto que el promedio internacional (14%). En ciencias, el gráfico indica que el 66% de los estudiantes tienen profesores que declaran poca confianza para enseñar la materia, contra un promedio internacional de 39%.

Nudos críticos

Alineación entre política salarial y desarrollo profesional

Se ha hecho cada vez más evidente la necesidad de alinear la política salarial de los profesores con la de desarrollo profesional, y a su vez, armonizar el conjunto de ésta con las necesidades de la Reforma Educativa. Esto supone, entre otras cosas, que las unidades cuenten con herramientas de gestión de los recursos humanos que les permitan impulsar o sostener más decididamente los

procesos de mejoramiento de la enseñanza. Lo anterior implica contar con instrumentos de evaluación del desempeño profesional individual que permitan orientar las políticas de perfeccionamiento en servicio, canalizar los estímulos profesionales y tomar mejores decisiones de contratación y asignación de las tareas. Adicionalmente, el valor relativo del trabajo de uno y otro profesor se ha complejizado mucho más que la simple distinción entre docentes de aula, técnico o directivo, que el Estatuto Docente establece. Por ejemplo, la Reforma ha introducido un número importante de "funciones" de coordinación o diseño de innovaciones –ejercidas por docentes "de aula"-difíciles de recompensar con la legislación vigente; en otro orden, la escasez en algunas zonas geográficas de profesores especializados (inglés, ciencias, informática) no es reconocida salarialmente. En síntesis, una flexibilidad relativa, como motor del desarrollo profesional y del mejoramiento educativo, parece muy necesaria.

Dualidad valorativa y el incentivo de una buena carrera

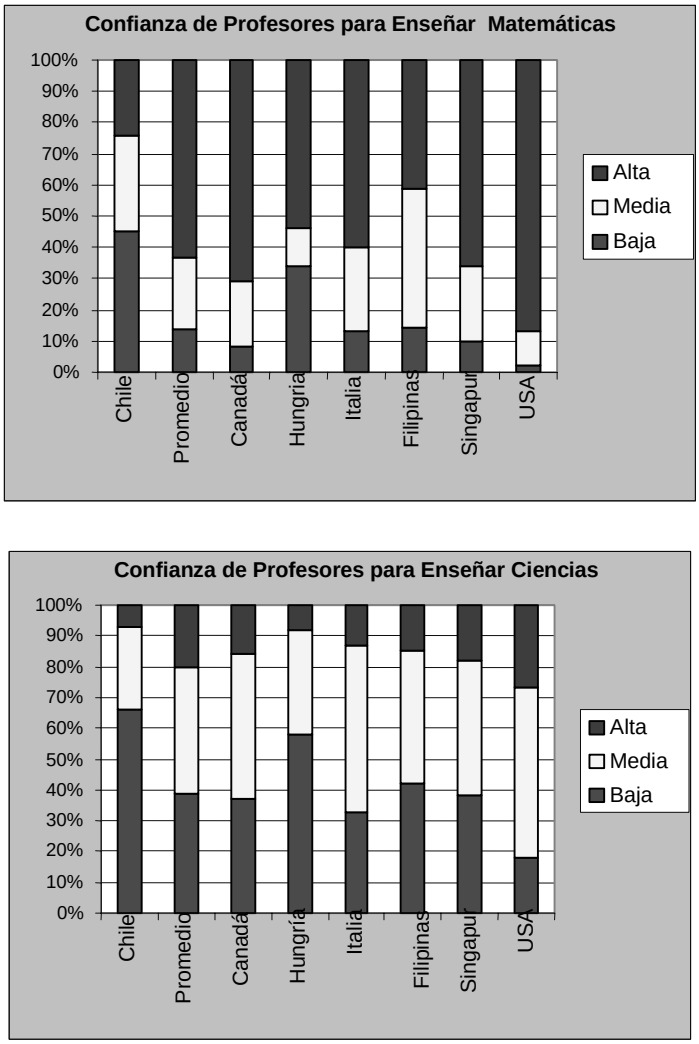
Entre los maestros se refleja una dualidad valorativa respecto de la reforma: mientras adhieren con entusiasmo a los cambios pedagógicos y curriculares, mantienen distancia hacia la reforma como realidad política. Esta dualidad refleja una falta de articulación real entre los componentes financieros, laborales y educativos de la reforma.

En los años 90, hubo progreso en la definición de una estructura de remuneraciones con foco en dos conjuntos de elementos: algunos básicos y comunes a todos (remuneración mínima inicial, sueldo por hora para profesores de enseñanza básica y media, antigüedad e incentivos) y otros asociados a las condiciones de trabajo o tareas específicas (funciones directivas, localización y asignaciones por desempeño en condiciones difíciles). Más aún, a mediados de la década pasada (1996) se creó un incentivo colectivo al desempeño docente (SNED), seguido más recientemente (2000) por uno orientado individualmente (Asignación de Excelencia Pedagógica).

Tres importantes aspectos de esta estructura son:

- Queda espacio para aumentar y mejorar los incentivos asociados con el desempeño docente en forma individual y colectiva, aumentando su peso en la decisión sobre salarios y fortaleciendo su asociación con el desarrollo profesional docente y las necesidades de la reforma.

Gráfico 8. **Índice de Confianza de Profesores para Enseñar**



Fuente: Mullis et al. TIMSS (2000); Mullis and Martin, et al, TIMSS (2000).
Nota: El índice se construye a partir de la respuesta de los profesores a la pregunta sobre qué tan bien preparados se sienten en términos de su formación para enseñar 12 tópicos diferentes en matemática o 10 tópicos diferentes en ciencias.

- En la misma dirección, hay espacio para mejorar algunas asignaciones comunes asociadas con las condiciones de trabajo, cambiándolas para que operen más *como incentivos y no como meras gratificaciones* (por ejemplo, el incremento de la asignación).

- En relación al sistema de evaluación del desempeño de los directores, podrían ofrecerse más incentivos a estos profesionales por su buen desempeño (actualmente este monto es igual para todos).

Equidad

Oportunidades educacionales y equidad

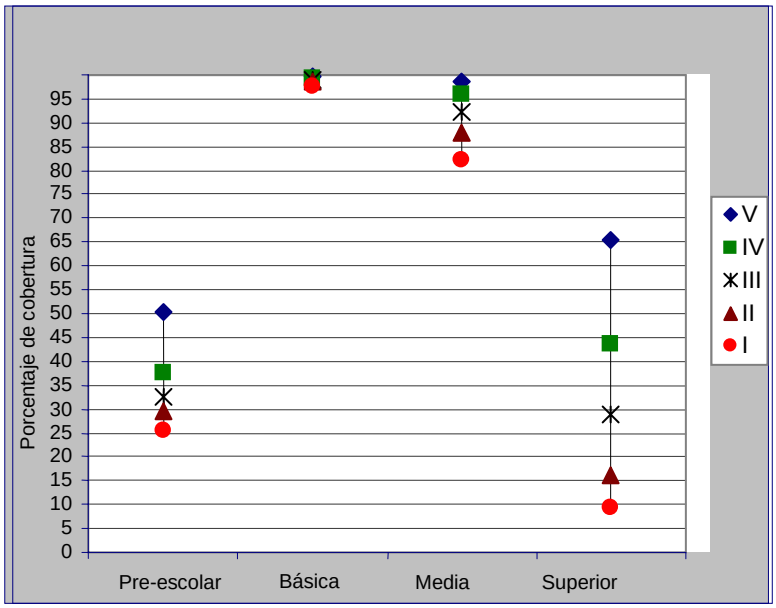
Los resultados de las políticas implementadas en los años 90 para mejorar la equidad deberían ser evaluadas de acuerdo a tres criterios: oportunidades para acceder y permanecer en la escuela y en la educación superior; procesos socio-educacionales; y resultados de aprendizaje. Con relación al primer criterio, el balance es muy positivo ya que se ha reducido significativamente la diferencia entre el promedio del número de años de escolaridad en grupos socioeconómicos altos y bajos. En contraste, el balance es negativo para el segundo criterio: la segmentación social se ha profundizado, de manera que, en forma creciente, los estudiantes de sectores socioeconómicos similares asisten a las mismas escuelas. En términos del tercer criterio, se puede realizar una evaluación positiva ya que el promedio de los resultados de aprendizaje obtenidos por el 15% más pobre de la matrícula ha mejorado más que el resto del sistema, y la distancia entre sus resultados en lenguaje y matemática se ha acercado más a los promedios nacionales.

Distribución social del acceso a la educación

El primer nivel de la inequidad educativa es la exclusión de la escuela. En la actualidad, tanto en el nivel primario como secundario, el sistema escolar chileno ha alcanzado el punto más alto de cobertura de su historia. Estos aumentos de cobertura (que en la mayor parte de los casos son consecuencia de una disminución de la deserción escolar) benefician preferentemente a los sectores más pobres de la población, aumentando así la equidad social de la distribución de las oportunidades educativas. Complementariamente, el mejoramiento de los indicadores "de proceso" ocurrido en el mismo período –retención y aprobación- permite que aumente progresivamente la proporción de niños y jóvenes que concluyen sus ciclos escolares. Si estas tendencias se mantienen, el aumento será aun mayor en la presente década. El Gráfico 9 sintetiza la información disponible sobre cobertura educativa según quintiles de ingreso familiar para el año 2000.

En la educación parvularia, de 0 a 5 años de edad, el acceso de todos los estratos socioeconómicos es limitado, dado que el tramo 0 a 3 años incluye a una sustancial mayoría de niños –de todos los niveles de ingreso - que son criados en sus familias. Sin embargo, el grupo de más altos ingresos se diferencia claramente del resto, llegando a duplicar su nivel de acceso respecto al más pobre: mientras la mitad de los niños del quintil V asisten a educación parvularia, sólo una cuarta parte de los niños del quintil I lo hacen. Para el período 2001-2006 existe un compromiso del gobierno de aumentar la matrícula en el nivel pre-escolar a 120.000 niños, especialmente entre los grupos más necesitados. El balance en 2003 es de 63.000 nuevos niños participando en la educación pre-escolar y otros programas de apoyo. Una modificación en la Constitución realizada en 2001 reconoció la educación pre-escolar como el primer nivel educacional y se está implementando gradualmente un nuevo currículum que considera diferentes aspectos tales como formación docente y materiales didácticos, junto con estrategias de comunicación para estimular a los padres a enviar a sus hijos a los centros disponibles.

Gráfico 9. **Cobertura Educacional según Nivel de Ingreso Familiar**



Fuente: Encuesta CASEN, Mideplan 2000.

En la educación básica – niños de 6 a 13 años- el acceso es amplio en todos los grupos socioeconómicos, llegando a ser prácticamente universal para todos los quintiles de ingresos (sobre 97%).[17]

Los avances en la equidad de acceso y permanencia en la escuela son más claramente visibles en la enseñanza media (para jóvenes de aproximadamente 14 a 17 años de edad). En primer lugar, la cobertura de este grupo en 1990 fue de 77%, mientras que en 2002 fue de 87%. Este drástico incremento en cobertura benefició principalmente a los dos quintiles más pobres de la población escolar. La diferencia de matrícula en la enseñanza media entre los quintiles más pobres y ricos se redujo del 20% en 1990, a 16% en 2000; una comparación de las diferencias entre el quintil II (pobre) y el quintil V (el más rico) revela una reducción de 19 a 10 puntos porcentuales en el mismo período (García-Huidobro, Belleï, 2003). A pesar de estos avances, entre el 15% y 20% de jóvenes del primer y segundo quintil no completaron su enseñanza media. En un esfuerzo por combatir esta situación, el gobierno extendió la enseñanza escolar obligatoria a 12 años.[18]

Finalmente, la situación de la educación superior –jóvenes de 18 a 24 años- es también particular. Tradicionalmente se ha definido como selectiva en base a méritos académicos, y desde 1981, también por la capacidad de pago de las familias. Las desigualdades de cobertura expresan las diferencias de calidad de la educación a la que acceden los distintos grupos sociales, como también selectividad económica. Debe tenerse presente asimismo que la muy desigual presencia de los distintos estratos en la educación superior, se da en el contexto de una radical expansión experimentada por este ciclo en la década pasada: de 245.000 a 461.000 alumnos, entre 1990 y 2001; en términos de cobertura, de 14.4% del grupo 18-24 años a una de 28.4%. Esto se traduce en cambios también sustantivos en los números absolutos de alumnos provenientes de los distintos quintiles de ingreso. En el año 2000, la expansión referida tuvo un impacto diferenciado: masivo para el quintil más rico (2 de cada 3 jóvenes asiste a la educación superior), amplio para el siguiente quintil (casi 1 de cada 2 asiste), y más restringido para los otros tres quintiles.[19] Aunque los dos quintiles más pobres tienen, como muestra el Gráfico 9, sólo el 10% y 15% de

---

17 Chile alcanzó cobertura universal en el nivel básico en la primera mitad de la década de 1970.

18 Una reforma a la Constitución aprobada en forma unánime en el Congreso en Mayo de 2003, estableció la exigencia de 12 años de educación obligatoria. A partir de 2004, la enseñanza media será obligatoria.

19 El acceso a la educación media entre los dos quintiles más pobres en 1990 fue de uno de cada 14 y uno de cada 25 estudiantes.

participación en la educación superior en el año 2000, estas cifras indican que la participación se ha duplicado desde 1990 (Mideplan, 1990, 2000).

Inequidad en la distribución de resultados

Durante la década de los 90 ha habido un mejoramiento consistente, aunque leve, de los resultados de aprendizaje a nivel nacional, tanto en la enseñanza básica como secundaria. Este avance ha sido más significativo para alumnos de escuelas subvencionadas pertenecientes a los grupos con recursos económicos y culturales más limitados, como muestran los resultados por establecimiento en el P-900 y el Programa de Educación Rural. Con esto es posible señalar que, aunque en forma moderada a la fecha, existe progreso en la reducción de la brecha de resultados de aprendizaje entre las escuelas más pobres y el resto del país. Sin embargo, este progreso permanece limitado frente al desafío de reducir drásticamente las diferencias entre el promedio de los resultados de aprendizaje obtenidos sistemáticamente por los diferentes grupos socioeconómicos.

El SIMCE agrupa a los establecimientos que rinden las pruebas de acuerdo a las características socioeconómicas predominantes de los alumnos, considerando los años de estudio promedio del padre y de la madre, el ingreso familiar y un Índice de Vulnerabilidad escolar del establecimiento. En el Cuadro 13 se consideran sólo la educación de la madre, el ingreso familiar y el gasto promedio mensual en educación, así como la presencia de las diferentes categorías socioeconómicas en los tres tipos de establecimientos escolares del país, para el SIMCE 2002 (4° año básico).

El mismo cuadro revela las dimensiones socioeconómicas tras la estructura tripartita del sistema escolar: aproximadamente un 80% de la matrícula correspondiente a los grupos Bajo y Medio Bajo (a la vez correspondiente a un 42% del total), tiene madres sin su escolaridad completa, ingresos familiares entre 100.000 y 130.000 pesos mensuales y asiste a la educación municipal; el grupo medio (37% del total de la matrícula), se divide casi por mitades entre la educación municipal y la privada subvencionada (47.6 y 52.3%, respectivamente), con madres con 11 años de educación e ingresos familiares mensuales cercanos a los 200.000 pesos. Los grupos medio alto y alto, se educan mayoritariamente en establecimientos particulares, subvencionados o pagados, y exhiben diferencias educativas y de ingreso sustanciales respecto al resto.

El Cuadro 14 presenta los resultados promedio en las pruebas nacionales de Lenguaje, Matemática y Comprensión del Medio de cada uno de los grupos descritos, para 4° básico 2002, por categoría de escuela a la que asisten. [20]

Cuadro 13. **Características de Grupos Socioeconómicos y Distribución de Matrícula**

Por tipo de establecimiento, SIMCE 4° Básico, 2002

Grupo Socio económico	Años estudio madre	Ingreso familiar (pesos por mes)	Gasto Familiar en Educación (pesos por mes)	Matrícula y % en colegios municipales	Matrícula y % en colegios particulares subvencionados	Matrícula y % en colegios particulares pagados	Número y peso porcentual del grupo en el total de la matrícula
A Bajo	7	100 563	10 029	22 324 79.4	5 775 20.6	0 0	28 099 (10%)
B Medio Bajo	9	129 776	11 589	71 607 81.9	15 788 18.1	0 0	87 395 (32%) 100.0
C Medio	11	195 772	18 845	48 116 47.6	52 855 52.3	0 0	100 993 (37%)
D Medio Alto	13	391 242	42 323	5 132 13.0	32 140 81.6	2 131 5.4	39 403 (14%) 100.0
E Alto	16	1 252 361	137 147	0	1 159 6.1	17 815 93.9	18 974 (7%) 100.0

Fuente: Resultados SIMCE 2002, Ministerio de Educación, Abril 2003.

En el conjunto de los grupos bajo, medio bajo y medio (79% de alumnos del país), se constata que:

- La diferencia entre los grupos bajo y medio, para el mismo tipo administrativo de escuelas, varía entre 19 y 43 puntos. En cambio, la diferencia entre establecimientos municipales y particulares subvencionados, para un mismo grupo, varía entre 1 y 13 puntos.

[20] Este análisis de los promedios de 4° básico por grupo socioeconómico y tipo de establecimiento es complementario al análisis de los resultados de 8° básico realizado en el Capítulo 1 de este documento. Los autores están conscientes de la redundancia, pero desean destacar las inequidades que ocurren en distintos niveles de la educabión básica en Chile.

Cuadro 14. **Promedios SIMCE, por Grupo Socioeconómico y Tipo de Establecimiento**

4° Básico – 2002

	Lenguaje y Comunicación			**Matemática**			**Comprensión del Medio**		
	Municipal	Particular Sub-vencionado	Particular Pagado	Municipal	Particular Sub-vencionado	Particular Pagado	Municipal	Particular Sub-vencionado	Particular Pagado
Bajo	229	216	-	223	210	-	229	218	-
Medio Bajo	232	230	-	229	227	-	232	231	-
Medio	249	258	-	246	253	-	248	258	-
Medio Alto	276	281	282	270	275	277	275	280	280
Alto	-	303	302	-	299	301	-	300	300

Fuente: SIMCE, Informe de Resultados 2002.

- Los establecimientos municipales obtienen mejores promedios que los particulares subvencionados en el grupo bajo (11-13 puntos de ventaja). En el grupo medio bajo son similares (1-2 puntos de diferencia), mientras que en el grupo medio, son los particulares subvencionados quienes obtienen los más altos promedios (7-10 puntos de ventaja).

Evidencia similar se puede observar en la educación media, con los resultados del SIMCE de 2° Medio del año 2001, donde el mismo patrón de mayores diferencias de puntajes por categoría socioeconómica que por dependencia de los establecimientos, se hace presente.

Cuadro 15. **Promedios SIMCE 2° Año Medio, 2001**

Por Grupo Socioeconómico y Tipo de Establecimiento

	Lenguaje y Comunicación			Matemática		
	Municipal	Particular Subvencionado	Particular Pagado	Municipal	Particular Subvencionado	Particular Pagado
A (Bajo)	228	228	-	220	220	-
B (Medio Bajo)	237	245	-	229	238	-
C (Medio)	274	272	-	272	267	-
D (Medio Alto)	-	291	293	-	297	301
E (Alto)	-	-	303	-	-	321

Fuente: SIMCE, Informe de Resultados 2001.

Financiamiento compartido y equidad

En el marco de una reforma tributaria de fines de 1993, se permitió a las escuelas básicas particulares subvencionadas (no así a las municipales) y a los

liceos municipales y particulares subvencionados, exigir un pago a las familias, que se agrega a la subvención fiscal, como formula de financiamiento compartido. Pasado cierto límite en el cobro a la familia, disminuye la subvención proporcionalmente. En el año 2000, el total recaudado gracias a este mecanismo, alcanzó a USD 152,5 millones, cobrados por 1.530 establecimientos participantes de esta modalidad de financiamiento (con una matrícula total de 975.000 alumnos, equivalentes a un 30% del total de alumnos del sistema escolar subvencionado). En ese mismo año, el cobro mensual promedio en el sistema municipal fue de USD 1.840, y en el sistema particular subvencionado de USD 8.125.[21]

El éxito de la fórmula de financiamiento compartido en agregar recursos privados a la educación, se vio acompañado por una creciente segmentación social de la educación subvencionada (al diferenciarse por los niveles de recursos de la familia) que atentan contra criterios de equidad. Esto llevó a establecer por ley, con carácter voluntario a partir de 1998 y obligatoriamente a partir de 1999, un sistema de becas por establecimiento (para los alumnos cuyas familias no pueden cancelar las cuotas exigidas), cuyo número mínimo por escuela es creciente con el cobro. El fondo de becas se alimenta tanto de recursos del sostenedor, que corresponden a un porcentaje de los cobros hechos a las familias, como de una disminución de los descuentos fiscales a la subvención, los que quedan afectos a ser utilizados en becas totales o parciales para los estudiantes provenientes de familias de menores recursos, como se indica en el Cuadro 16.

Cuadro 16. **Descuento y Aporte al Fondo de Becas en el Sistema de Financiamiento Compartido**

Tramo de cobro promedio	Descuento	Aporte Fiscal	Aporte Sostenedor
Hasta 0,5 USE[2]	0%	0	5%
0.5 a 1 USE	10%	100%	5%
1 a 2 USE	20%	50%	7%
2 a 4 USE	35%	20%	10%

2. *Unidad de Subvención Educacional* - Aporte estatal mensual por alumno asistente a clases - En 2003, en la educación básica llegó a USD 12.246 mensuales. La segunda columna del cuadro (Descuento) muestra el porcentaje de la subvención que es descontado por el estado, el que es creciente con el cobro medio a las familias (identificado en la primera columna). La columna de aporte fiscal indica el porcentaje de este descuento que es colocado por el estado a disposición del establecimiento para financiar las becas. La última columna indica el porcentaje de los ingresos de las familias que el sostenedor debe aplicar al fondo de becas, y representa un subsidio cruzado de las familias que pagan más hacia las que se les cobrará menos que el promedio. El fondo de becas mínimo de cada establecimiento es la suma de las últimas dos columnas.

21 Fuente: Oficina de Subvenciones, Ministerio de Educación.

Dos tipos de evidencia macro señalan en la dirección de una probable mayor segmentación social del sistema escolar, a pesar del mecanismo de becas descrito, orientado a la neutralización de la misma . En primer término, el aumento del número de establecimientos particulares subvencionados se mantuvo estable entre 1985 y 1994. A partir de ese año (en que comienza a operar la fórmula de financiamiento compartido), se reinició el proceso de creación de escuelas particulares subvencionadas: entre 1994 y 2001 se fundaron poco más de 800 escuelas de este tipo, con un aumento del total de la matrícula particular subvencionada que pasa de 32.5% en 1995 a 36.6% del total en 2001 (mientras que la proporción municipal de la misma baja de 56.8% a 53.1% en el mismo periodo –ver Capítulo 1, Cuadro 2).[22] Por otro lado, según datos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, CASEN, mientras en 1987 (año más antiguo del que se posee información comparable) un 29% de los niños de familias del quintil más rico asistía a escuelas municipales, en 2000 sólo un 11% de ellos asistía a estas escuelas. Esta "fuga" de las escuelas municipales se da incluso en los sectores de ingresos intermedios (quintiles IV y III): en 1987 un 54% de sus hijos asistió a establecimientos municipales, mientras que en 2000 sólo un 38% lo hizo.

Los distintos tipos de escuelas del sistema tripartito de Chile han ido concentrando alumnos de diferentes niveles socioeconómicos: junto a las dinámicas de la demanda de las familias para seleccionar escuelas (principio de *elección* instaurado en 1981), las escuelas mismas seleccionan a las familias y alumnos. Existe fundada evidencia de que las escuelas privadas, por sus procedimientos de selección (pruebas de conocimientos y test sicológicos) y expulsión de alumnos (exigencia de rendimiento mínimo, sanciones disciplinarias drásticas) seleccionan a los estudiantes más capaces y evitan a los alumnos con problemas de aprendizaje o conducta.[23] El efecto de 'sacar la crema' de la educación municipal afectaría a los alumnos de este sector: al emigrar los mejores alumnos al sector particular, se produciría un deterioro en las condiciones de aprendizaje de los que quedan ('efecto pares'), impidiendo el

---

22 El año 2000 el 93% de esos establecimientos correspondientes al 90% de su matrícula tenía financiamiento compartido (incluyendo básica y media). No hay aumento en el número de establecimientos municipales en el período 1980-2000; y leve en el de la categoría de privados pagados entre 1990 y 1995.

23 Ver por ejemplo *Los efectos del sistema de subvenciones escolares en el logro estudiantil: un estudio empírico*, Martin Carnoy y P.McEwan, Stanford University, 1998; y Gauri, Varun *School choice in Chile. Two decades of educational reform*. Pittsburg University Press, 1998.

alza del rendimiento del sistema en su conjunto (Carnoy y McEwan, 1997; Hsieh y Urquiola, 2001; González, 2002).

La inequidad educativa como problema de política educacional

El desafío vigente de la equidad educativa como prioridad política es doble: aumentar el impacto de políticas dirigidas a expandir las oportunidades de acceso y permanencia en la educación media y superior para los grupos más pobres, y enfrentar efectivamente la segmentación social de los contextos escolares y resultados de aprendizaje. Los programas de apoyo específico para las escuelas, aunque son efectivos, no son suficientes para reducir las desigualdades cuya naturaleza es más estructural y demandan un nuevo enfoque sistémico. [24]

Políticas compensatorias y la necesidad de nuevos enfoques

Los recursos públicos destinados al sistema escolar se canalizaron, en los años 90, por dos vías: la subvención escolar y los programas e inversiones directas en las escuelas. Prácticamente la totalidad de la subvención escolar no discrimina a favor de los más vulnerables, pues constituye un valor igualitario por alumno (las excepciones son una fracción menor de la matrícula rural y los alumnos con algún tipo de discapacidad. Ninguna de ellas considera la pobreza familiar). A su vez, no todos los programas e inversiones directas deben considerarse focalizados hacia la equidad, por ejemplo, las inversiones en textos escolares, computadores, infraestructura y equipamiento, son en su mayoría universales o tan masivas que no importan un componente de discriminación positiva.

Un análisis del gasto público en educación muestra estas insuficiencias.[25] Se estima que en el año 2000, un 16,6% del gasto público total en el sistema escolar incorporaba algún criterio de focalización en grupos prioritarios (incluyendo la educación preescolar, la asistencialidad no pedagógica como la alimentación, y la educación especial a discapacitados), mientras el 83,4% de los recursos públicos no contienen la discriminación positiva como un criterio

---

[24] Desde mediados de los años noventa, numerosos estudios han señalado el tema de la equidad. Algunos de estos estudios son: Gauri, Varun, 1998; McEwan y Carnoy 2000; Delannoy, Francoise, 2000; García-Huidobro y Bellei, 2003.

[25] González, Pablo (2002) , Estructura institucional, recursos y gestión en el sistema escolar chileno. En C. Cox (editor) (2003) *Políticas Educacionales en el Cambio de Siglo. La Reforma del Sistema Educacional de Chile.* Editorial Universitaria, Santiago.

de asignación (básicamente la subvención escolar). Incluso la evolución en el tiempo de esta distribución ha ido en sentido contrario a la equidad: mientras los recursos para los programas focalizados hacia grupos vulnerables crecieron a una tasa promedio anual de 20% en la primera mitad de los 90 (1990-1996), en la segunda mitad de la década (1996-2000) sus recursos aumentaron sólo un 1% anual. En cambio la subvención escolar crece de un modo más o menos estable a lo largo de toda la década a una tasa anual de 11%.

Subvención pro-retención diferenciada

Además de los programas focalizados, y para mejorar las medidas que intentan compensar las desigualdades socio-educacionales, una ley estableció en el año 2002 nuevas normas que afectan la estructura del financiamiento permanente de los establecimientos que atienden a la población más pobre.

Para garantizar los 12 años de educación para toda la población, en 2002 se promulgó una ley que establece un subsidio diferenciado para la población escolar de las familias de escasos recursos. Este es un subsidio adicional focalizado que se agrega a los regulares y al conjunto de apoyos estatales que involucran refuerzo financiero y técnico para las escuelas gratuitas o de bajo costo a las que asiste la vasta mayoría de la población. Este subsidio conecta dos políticas prioritarias:

- reforzar la retención exitosa de los estudiantes, y
- reforzar la asistencialidad prioritaria proporcionada a quienes viven en extrema pobreza.

Este subsidio introduce nuevas formas para aplicar la política educacional y social, y fortalece otras que han gozado de amplio apoyo:

- se focaliza en el logro de un objetivo específico.
- se focaliza en una población claramente identificable que requiere asistencialidad prioritaria.
- el pago está directamente vinculado a los resultados, en este caso, asegurar la presencia continua de los estudiantes en el establecimiento.
- combina el rol proactivo del estado con la iniciativa de sostenedores públicos y privados.

- los montos se elevan a medida que los estudiantes progresan en el establecimiento, estimulando así la completación de los estudios.

- refuerza la responsabilidad por atraer y retener estudiantes de los sectores más necesitados.

- reconoce y estimula un compromiso para velar por grupos indigentes.

Desde un punto de vista presupuestario, este subsidio comenzará a tener un impacto en 2003 y llegará a su completa aplicación en 2007. Para el 2003 representó recursos cercanos a los 20 millones de dólares. Esto beneficia a jóvenes procedentes de familias pobres, quienes continuarán estudiando desde 7° básico hasta 4° medio, lo que representa 126.000 jóvenes para el 2006.[26] Los sostenedores que reciben estos estudiantes recibirán un subsidio pro-retención anual adicional de acuerdo a la siguiente escala: USD70.40 para 7° y 8° básico; USD 112.6 para 1° y 2° medio; US140.80 para 3° y 4° medio; y USD 169 por año por alumno que se gradúe de 4° medio.

En síntesis, el balance con relación a la equidad es multidimensional e incluye resultados no exentos de contradicciones. En la última década ha habido grandes avances en equidad de acceso y permanencia en la educación, particularmente en enseñanza media y superior. También se ha progresado en los resultados de aprendizaje del 15% más pobre de la matrícula, con disminución en la brecha que separa a los estudiantes de este grupo respecto al promedio de resultados del país en educación básica. En lo negativo, evidencia inicial pero consistente indica una creciente segmentación social en el sistema escolar, como resultado del impacto conjunto de las familias al escoger escuela y el sistema de financiamiento compartido. Los recursos asignados por las políticas focalizadas no han sido suficientes para compensar las diferencias de recursos canalizados a los establecimientos por las familias y las subvenciones estatales. Esto ha llevado al gobierno a introducir nuevos mecanismos, relacionados con “las reglas del juego”, tales como la descrita subvención pro-retención diferenciada, la que debería contribuir en forma decisiva al impacto de los programas focalizados para reparar la desigualdad de oportunidades de aprendizaje en las escuelas y la segmentación social de sus matrículas.

[26] Los sostenedores con estudiantes en 7° básico hasta 4° medio, de familias en extrema pobreza recibirán este subsidio adicional a principios de 2004. Para el 2003, este beneficia a aproximadamente 33.748 estudiantes.

Administración y gestión

Administración Municipal

La educación municipal cuenta con el 58% de los establecimientos educacionales del país, lo que corresponde al 53% de la matrícula nacional. Esta diferencia se debe a que en una gran cantidad de comunas pequeñas, con alta presencia de escuelas rurales, sólo existen escuelas municipales. El 68% de los alumnos de la educación municipal provienen de familias del 40% más pobre de la población. En efecto, del total de niños y jóvenes pertenecientes al quintil más pobre, el 72% asiste a establecimientos de educación municipal. Normativamente y en la práctica, es la educación municipal la encargada de garantizar el cumplimiento de la educación obligatoria y gratuita que la constitución establece.

El proceso de descentralización educativa en Chile 1980-2000

La descentralización de la educación en Chile, iniciada por el gobierno militar a principios de los años 80, formó parte de un proceso mayor de descentralización del Estado. Por razones ideológicas, vinculadas al desmantelamiento de la influencia del Estado y de las autoridades políticas, como por fundamentos económicos, ligados a la concepción neoliberal de hacer más eficiente y competitiva la prestación de los servicios sociales, el gobierno militar redefinió la administración territorial del país y transfirió buena parte de los servicios sociales, incluyendo la educación, al poder de las municipalidades, reservando para las instancias nacionales un rol financiero y supervisor. Entre 1974 y 1979, el Gobierno Militar regionalizó el país y amplió el rango de competencias de los municipios.

En este contexto, a partir de 1980, se inició el traspaso de la administración de los establecimientos educacionales desde el Ministerio de Educación hacia las municipalidades, proceso que se extendió casi hasta el final del gobierno militar en 1986. Este cambio de la gestión de las escuelas públicas fue acompañado de una modificación del sistema de financiamiento (instauración del pago de una subvención por alumno atendido) y el estímulo a la prestación privada de servicios educacionales públicos, a través de la homologación del sistema de financiamiento de escuelas particulares subvencionadas y municipales.

El diseño institucional se basaba en tres principios básicos. En primer lugar, que los municipios sólo eran entes encargados de la administración, en tanto los aspectos pedagógicos permanecieron como atribución del Ministerio de Educación, a través de sus recién creados Departamentos Provinciales. En

segundo lugar, se esperaba que la administración descentralizada operara de un modo más eficiente, al estar sujeta a la racionalización financiera impuesta por el mecanismo de subvenciones. En tercer lugar, al dar a las familias libertad para escoger entre escuelas públicas y privadas, y aún al interior de estas categorías, se esperaba un mejoramiento general de la calidad del servicio y una extinción por pérdida de matrícula de las escuelas deficientes.

A la llegada del primer gobierno democrático en 1990, el juicio generalizado sobre el proceso de "municipalización" era negativo. Un conjunto de críticas se refería a la baja legitimidad del proceso: este fue impuesto por un gobierno no democrático, las autoridades municipales no eran elegidas por la ciudadanía y, encadenado al mismo proceso, los docentes perdieron la mayor parte de sus beneficios históricamente adquiridos y vieron caer sustancialmente sus remuneraciones. Un segundo grupo de problemas tenía que ver con serios déficit de financiamiento, ocasionados tanto por la pérdida de matrícula, la pérdida de valor real de la subvención escolar y la ineficiencia de la mayoría de las administraciones municipales. Finalmente, otro ámbito de problemas se relacionaba con cuestiones más estructurales, tales como las dificultades para sostener la dualidad entre gestión administrativa de los municipios y gestión técnico-pedagógica del Ministerio de Educación; o el reducido tamaño de la gran mayoría de las comunas, que no permitía –especialmente en zonas rurales- alcanzar un umbral mínimo necesario para el funcionamiento de instituciones de esta naturaleza.

Las autoridades democráticas (contra la expectativa de buena parte del sector educacional) sostuvieron y fortalecieron el proceso de descentralización. Los principios que inspiraron esta decisión fueron, sin embargo, radicalmente diferentes. Se esperaba que una educación descentralizada tuviese más capacidad de conectar con las demandas y necesidades de su población, y al mismo tiempo, fuese capaz de rendir cuenta pública de su gestión a sus ciudadanos. La democratización de los municipios, tanto en la elección de sus autoridades como en la institucionalización de la participación ciudadana, operada a inicios de los 90, fue concebida como la condición básica para iniciar el proceso de legitimación de la municipalización.

A lo largo de la década, los gobiernos democráticos han realizado un conjunto significativo de cambios en el sistema de administración y financiamiento, orientados a resolver algunos de los problemas detectados. Se ha regulado la administración del personal docente, de una concepción rígida y proteccionista, a inicios de los años 90, a una más flexible y racionalizada, desde mediados de la década. Se ha aumentado fuerte y sostenidamente el valor de la subvención educacional, garantizando el financiamiento de todos los reajustes salariales y la recuperación de su poder adquisitivo; al mismo tiempo,

se elevó el piso de financiamiento de las escuelas rurales afectadas por problemas estructurales de matrícula. Se ha dotado a los municipios de instrumentos de planificación destinados a racionalizar la administración de sus recursos, siendo el más importante el Plan Anual de Desarrollo Educativo Municipal -PADEM.

El PADEM es una obligación legal de todos los municipios desde 1995. Elaborado anualmente, debe contener un diagnóstico de cada establecimiento municipal, un análisis de la situación de oferta-demanda de la matrícula, debe explicitar las metas municipales y de cada establecimiento en materias educativas, debe organizar los programas de acción para el año siguiente, debe estructurar los presupuestos de ingresos, gastos e inversión municipal en educación; y, finalmente, debe contener la dotación de personal docente y no docente. Aunque concebido como un instrumento comprensivo de planificación educativa, la función más relevante del PADEM ha sido racionalizar la dotación docente, ajustándola a las variaciones de la matrícula de las escuelas municipales.

Las políticas públicas de los 90 no se limitaron a materias administrativo-financieras, puesto que la pretensión de largo plazo de la Reforma Educacional es consolidar un proceso de descentralización propiamente educativa. Las acciones de mejoramiento de la calidad de la enseñanza tienen como fundamento fortalecer las capacidades autónomas de las escuelas, para lo cual han puesto a actuar sobre ellas una amplia gama de instrumentos de gestión pedagógica: cada establecimiento escolar debe contar con un Proyecto Educativo Institucional que organice y oriente a la comunidad educativa; la mayoría de los establecimientos municipales han diseñado y ejecutado Proyectos de Mejoramiento Educativo (financiados con recursos del Ministerio de Educación) gestionados por sus propios equipos docentes; se han institucionalizado, en el conjunto de escuelas y liceos, formas colaborativas de trabajo técnico-pedagógico docente y de gestión de sus directivos (para ello se les facilita orientaciones técnicas, capacitación y horas de contrato); se ha intentado dotar de mayores atribuciones de gestión y legitimidad a los directores de establecimientos escolares, promoviendo su renovación a través de concursos públicos y la delegación de facultades de administración financiera desde el municipio. Aunque todas estas acciones se dirigen a fortalecer los establecimientos municipales, sólo algunas de ellas se han realizado colaborativamente entre el Ministerio de Educación y los municipios, mientras en otras se han dado conflictos originados por el modo de operar directo desde el Ministerio a las escuelas, excluyendo a las municipalidades.

Gestión municipal de la educación: estado actual

El proceso de municipalización de la educación acumula ya dos décadas de experiencia, y en muchos sentidos ha seguido el desarrollo que los propios municipios han tenido, siendo su principal característica la enorme heterogeneidad de tamaños, recursos y capacidades entre unas y otras municipalidades. Por otra parte, el proceso de Reforma Educativa, en sus más de diez años de implementación, se ha ido complejizando enormemente, agregando a los desafíos iniciales del cambio pedagógico, reformas más estructurales, como un nuevo currículum y la aplicación masiva de la jornada escolar completa. Ambos componentes determinan que sea muy difícil realizar un diagnóstico de validez universal para la educación municipal.

Las capacidades de administración financiera de las municipalidades varían ampliamente y están asociadas fuertemente a características estructurales de los municipios (tamaño y riqueza). Sin embargo, éstas no constituyen en modo alguno garantía de un buen desempeño municipal en educación, aunque obviamente, la ausencia de recursos hace mucho más difícil alcanzar una buena gestión municipal en educación.

Recursos y educación municipal

Los 342 municipios del país tienen diferentes problemas respecto al financiamiento de la educación. En general, los gastos corrientes en la educación municipal se financian con la subvención más recursos propios del municipio. Entre los que aportan recursos propios, se encuentran aquellos que han priorizado el sector educación y han mejorado el servicio, situación que alcanza aproximadamente a un total de 84 municipios.

En otros, los recursos propios han servido exclusivamente para sumarse a la subvención y financiar la educación municipal, situación que es común en más del 50% de los municipios.

Entre los casos más críticos se encuentran los establecimientos con niveles más altos de pobreza, con desplazamiento permanente de su población y por ende, con una disminución de matrícula, lo que genera disminución de la fuente principal de financiamiento y un endeudamiento que se proyecta en el tiempo.

Esta situación crítica afecta especialmente a cerca de 70 municipios en zonas aisladas, con poca población o en sectores de mayor vulnerabilidad.

Por último, otro factor que afecta a los municipios es el tipo de gestión del servicio educacional y de los recursos municipales, lo que debe analizarse en

forma independiente a la disponibilidad de recursos para educación. Las situaciones anteriormente descritas, se diversifican con las formas de gestión en desarrollo, lo que implica que un mejoramiento de los resultados en el servicio educacional pasa por introducir modificaciones en esta materia.

Capacidades de gestión

Las administraciones municipales de educación varían sensiblemente en cuanto a sus capacidades técnicas y las características estructurales de las municipalidades a las que pertenecen. La variable más significativa a este respecto la constituye el tamaño poblacional de la comuna; éste determina el número de alumnos y, por esta vía, el monto de recursos financieros con que contará la municipalidad. En las comunas de mayor tamaño, las economías de escala permiten una acumulación de recursos tal que pueden sostener equipos numerosos y bien calificados de funcionarios concentrados en la administración educacional, constituyendo un verdadero subsistema al interior de los municipios. Ciertamente, asociado a la variable tamaño se agrega el nivel de riqueza de la comuna que se trate. En contraste, en las comunas pequeñas o rurales, apenas se puede sostener un pequeño grupo de funcionarios no siempre dedicados exclusivamente a la educación.

Estas desiguales capacidades de gestión determinan niveles muy heterogéneos de aprovechamiento de las oportunidades y de las herramientas puestas a disposición de las municipalidades por la Reforma Educacional o por otras agencias de inversión pública. Así, por ejemplo, el rol del PADEM va desde verdaderos planes comunales de educación hasta simples instrumentos de distribución de la dotación docente. Otro tanto ocurre con las capacidades de diseño de proyectos de inversión y mejoramiento.

Las municipalidades más desarrolladas en sus capacidades de administración educacional han comenzado a incursionar en una dimensión que formalmente es atribución exclusiva del Ministerio de Educación: las materias técnico-pedagógicas. Muchos municipios han constituido equipos de asesoría y supervisión técnica que apoyan el trabajo de sus escuelas, generando proyectos de mejoramiento de la calidad, supervisando el buen desarrollo de los programas de la Reforma, creando fondos concursables y otros incentivos para sus docentes y escuelas. Algunos municipios han generado planes propios de perfeccionamiento docente, muchas veces contratando servicios externos. En los últimos años, se ha comenzado a establecer acuerdos de trabajo entre algunas municipalidades y los Departamentos Provinciales del Ministerio de Educación para que éstos deleguen en aquéllas algunas de sus tradicionales funciones de supervisión y asistencia técnica a las escuelas.

Problemas y nudos críticos en la educación municipal

Equidad

El hecho de que la administración de las escuelas esté en manos de sus respectivas municipalidades genera el problema básico ya analizado: mientras más pobre y aislada la población escolar, es decir, mientras más necesitada del mejor servicio educativo, es más probable que su educación esté en manos de los agentes con menos capacidades. Estas desigualdades se refieren tanto a capacidades técnicas como a disponibilidad de recursos financieros.

Sin embargo, no es ésta la mayor fuente de inequidad del sistema de educación financiado con recursos públicos. Las escuelas privadas que reciben subvención estatal no están obligadas a educar a cualquier niño cuyos padres solicitan matrícula, muy por el contrario, la mayoría de estas escuelas realizan procesos de selección de los niños basados en el diagnóstico de sus capacidades y conocimientos, y expulsan a los alumnos que presentan más bajo rendimiento o problemas de conducta. También requieren de los padres aportes económicos adicionales obligatorios. En otras palabras, las escuelas privadas, para maximizar su beneficio trabajando con recursos públicos, buscan ahorrarse la mayor cantidad de problemas con sus estudiantes. Las escuelas municipales, en cambio, en tanto garantes del derecho a la educación de todos los niños, se ven obligadas no sólo a matricular y mantener a todos sus estudiantes, sino adicionalmente, a acoger a los alumnos que el sistema privado expulsa. La aplicación sistemática de esta lógica por más de dos décadas ha redundado en un "descreme" del sector municipal por parte del sistema privado que se ha provisto así de los mejores estudiantes, y de la generación de un número importante de escuelas en las cuales se concentran los problemas de aprendizaje, conductuales y sociales.

En otras palabras, los municipios poseen más responsabilidades y deben asumir una tarea más difícil que los colegios particulares subvencionados, para lo cual sin embargo reciben los mismos recursos.

Responsabilidad

La relación entre el administrador municipal y el establecimiento escolar está marcada por varias características. El administrador maneja los recursos y los establecimientos bajo su autoridad con relación a los temas específicos que involucra el servicio educacional, con apoyo directo del Ministerio de Educación en los sectores más vulnerables.

Las políticas educacionales, financieras, pedagógicas y supervisión técnica son proporcionadas por el Ministerio de Educación, no por el sostenedor municipal.

Existe cierta disociación entre la administración de recursos (sostenedor) y la administración del servicio educacional (director), junto a la enseñanza definida por el establecimiento en su proyecto educacional (profesores).

Esto es claro, por ejemplo, cuando los directores tratan de aumentar el número de docentes en una escuela o reducen el número de alumnos por curso, lo que es luego resistido por el sostenedor porque esto aumentaría los costos. En forma similar, si el financiamiento y el gasto se miden usando la escuela como centro de costos, revelando una reasignación de recursos por el sostenedor, hace que el sistema se vea ineficiente, como si todas las escuelas fueran unidades independientes que pudieran funcionar sin un sostenedor, ignorando el amplio rango de características de los alumnos, ubicación geográfica y los atributos del sostenedor para manejar los recursos.

Esta clase de disociación, entre otras, produce algunos contratiempos en el éxito de las políticas y programas para el mejoramiento de la calidad y equidad educacional, desarrollados por el Ministerio de Educación.

Coherencia

El argumento de que es posible separar en la conducción de las escuelas los aspectos administrativos de los aspectos técnico-pedagógicos y asignarlos a agentes estructuralmente separados, se basa en una incomprensión básica de la naturaleza de la gestión educativa. No existen, por una parte las medidas "técnicas" y por otra las disposiciones "administrativas". En la práctica todas las providencias administrativas tienen efectos técnicos y todas las decisiones técnicas, consecuencias administrativas. Más que dos tipos distintos de medidas son dos dimensiones de cada una de las decisiones que hay que tomar en los distintos puntos focales de decisión del sistema de educación municipal. Así por ejemplo, la contratación del personal docente es al mismo tiempo la labor administrativamente más comprometedora y educativamente más decisiva.

Otro tanto se podría decir de los proyectos de mejoramiento educativo, las decisiones de inversión y compra de materiales didácticos, etc.

La división normativa que, desde 1981, asigna una de estas dimensiones al municipio y otra al Ministerio de Educación no ayuda al mejoramiento de la calidad de la educación, ni a una administración eficiente de los recursos, además de diluir las responsabilidades públicas.

La unidad básica de administración

Concebir la educación municipal como un pequeño sistema se contrapone con ciertas orientaciones provenientes de la política educacional de los últimos años.

Asumiendo una orientación fuerte de la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación a mediados de los 90, la Reforma Educativa ha definido a la escuela como la unidad básica del sistema. Esto se plasma en que cada comunidad escolar debiera contar con un Proyecto Educativo Institucional, pero sus expresiones decisivas se localizan en el ámbito de la gestión de cada escuela.

En esta perspectiva, el Ministerio de Educación ha intentado acercar los recursos a los directores de establecimientos municipales, para permitir una gestión de recursos más efectiva y relacionada con las necesidades de la comunidad educativa. La ley que aprobó la Jornada Escolar Completa en 1997, abrió la posibilidad de que el municipio delegue en los directores la gestión directa de los recursos para la administración de programas de mejoramiento de calidad del Ministerio de Educación, las donaciones y las cuotas de financiamiento compartido. Sin embargo, no ha sido posible extender esta facultad a la subvención, ya que esto estaría en conflicto con la adscripción al municipio del personal docente.

Además, la delegación de facultades es atribución del alcalde, lo que ha limitado su uso, probablemente por resistencia de éstos a una posible pérdida de influencia.

En todo caso, ya sea delegando o no facultades en los directores, un municipio podría administrar cada una de sus escuelas como un centro de costos independiente. En esta lógica, algunas de las economías de escala que los municipios realizan (y que van desde el financiamiento conjunto del personal técnico municipal, hasta la simple transferencia de recursos de escuelas con más matrícula a escuelas más pequeñas) deberían continuar su desarrollo siempre que las decisiones estratégicas en materias sociales que enmarcan este tipo de decisiones sean evaluadas por autoridades regionales dentro de un proceso de regionalización en marcha.

Escala

Como se dijo antes, importantes problemas de la gestión municipal se asocian con el tamaño de las comunas. Muchos municipios no tienen un tamaño mínimo aconsejable que les permita dotarse de los recursos humanos suficientes

para cumplir en forma óptima lo que se le pide a un sistema de administración escolar, enfrentado a problemas de enorme complejidad. La realidad es que las tres cuartas partes de los municipios del país tienen menos de 50.000 habitantes y que dos tercios de los mismos posee menos de 25.000. Hasta el momento, no existen asociaciones de municipalidades que agreguen sus recursos para alcanzar una escala operativa viable que les permita gestionar eficiente y efectivamente escuelas pequeñas en zonas de relativo aislamiento geográfico. Por otro lado, muchos municipios son unidades muy básicas para orientar el quehacer educativo de liceos cuyo horizonte social e institucional sobrepasa con creces los límites de la comuna. En contraste con lo anterior, en comunas muy pobladas de las áreas metropolitanas, la cantidad de establecimientos educativos que un municipio administra le impide generar un sentido de identidad y una conducción cercana para cada uno de ellos.

Gestión escolar

En los años 90, los diferentes programas de mejoramiento estimularon a cada escuela a crear equipos de gestión como parte de un proceso de planificación estratégica para desarrollar su proyecto educativo institucional (PEI). También se incentivaron los procesos de autoevaluación en todos los establecimientos de enseñanza media participantes en el MECE-media y en escuelas del programa P-900, para revisar en forma sistemática y constante los procesos y resultados de la escuela con el objetivo de organizar de mejor manera los esfuerzos de mejoramiento de las escuelas y liceos, y ser responsables públicamente ante la comunidad escolar por los resultados y logros de cada año de gestión.

En este punto de la reforma, las políticas en esta área se enfocan principalmente hacia el desarrollo de un sistema que *asegure la calidad*, haciendo que los operadores y las escuelas asuman mayor responsabilidad por sus propios resultados y fortaleciendo el liderazgo y profesionalismo de los directores.

En este campo de aseguramiento de la calidad, sobre la base de la experiencia de los programas de mejoramiento realizados hasta la fecha, el Ministerio se encuentra en la etapa final de la preparación de un modelo de calidad de gestión escolar o "buena escuela" que pueda servir de base para introducir un sistema de evaluación en las escuelas a través de la auto-evaluación y las evaluaciones externas realizadas por un panel de expertos. Este sistema permitirá a las escuelas y establecimientos de enseñanza media identificar sus fortalezas y las áreas que requieren mejoramiento, y desarrollar planes de mejoramiento para guiar el trabajo de los supervisores y equipos técnicos de los sostenedores en su apoyo a los establecimientos para asegurar un

progreso sostenido. En el segundo semestre de 2003, se aplicará un plan piloto en 70 establecimientos municipales, para ser expandido en 2004 (la inclusión de otros 500 establecimientos en este sistema se encuentra en estudio).

En el campo del fortalecimiento del liderazgo, los directores tendrán mayor autoridad[27] para así incrementar la autonomía de las escuelas y liceos; a través de procesos participativos que involucren a distintos actores del sistema educacional, se desarrollarán estándares de desempeño durante este segundo semestre del año. El Ministerio busca establecer un sistema de evaluación de su desempeño y definir un proceso de acreditación previa de las habilidades que ayudarán a fortalecer la formación inicial y experiencia de estos profesionales.

Educación técnica

Durante los 90 la educación media experimentó una reforma curricular que impactó de manera especialmente profunda a la modalidad técnico-profesional. Esta ha crecido hasta representar el 44.2 % de la matrícula total del nivel secundario. Los temas fundamentales de política en este ámbito son de calidad, conectividad y coherencia entre formación técnica de nivel secundario y superior; y entre ambas y los nuevos requerimientos del mundo productivo. Adicionalmente, son problemas a abordar la cobertura insuficiente en la formación técnica de nivel superior y las serias insuficiencias en la formación de docentes técnicos.

Educación técnica de nivel secundario

Como revela el Cuadro 17, la educación media técnico-profesional (EMTP) durante los años 90 crece en términos absolutos de 255 mil a 376 mil alumnos (un 47%) y en términos relativos, de 35.4% a un 44.2% del total de la educación secundaria. El crecimiento se relaciona con incrementos en la inclusión y retención de jóvenes de las familias de los quintiles más pobres en la educación media, (primera generación en tal nivel de la enseñanza), en un contexto de programas comprensivos de mejoramiento de las oportunidades en el nivel secundario.

[27] Proyecto de Ley, actualmente en discusión en el Congreso.

Cuadro 17. **Matrícula en Educación Media, por Modalidad, 1990-2001**

Año	Total Educación Media	Cobertura (porcentaje, 14-17 años)	Científico - Humanista	Porcentaje	Técnico-Profesional	Porcentaje
1990	719 819	77	464 423	64.5	255 396	35.4
1996	739 316	81	415 919	56.3	323 397	43.7
2001	850 713	85	474 641	55.8	376 072	44.2

Fuente: Ministerio de Educación, *Compendio de Información Estadística* 1997, 1998; *Estadísticas de la Educación*, 2001.

Programas de mejoramiento y reforma curricular de la Educación Media

En 1990 aunque existía un grado relativamente alto de consenso acerca de la naturaleza de las deficiencias de la enseñanza media, no había claridad sobre su magnitud ni su especificidad en términos de las dos modalidades que conforman el nivel. El Gobierno optó por un proceso de generación de conocimiento a través de la investigación y de consideración de las expectativas y requerimientos de la comunidad nacional ante la situación de la enseñanza media y sus posibilidades de cambios, a través de un proceso participativo amplio, en el marco del Programa de Mejoramiento de la Calidad y la Equidad de la Educación, MECE.[28]

A partir de este diagnóstico, el gobierno concluyó que la gravedad y profundidad de los problemas señalados exigían realizar una reforma profunda del nivel secundario de enseñanza (es decir, intervenciones en su estructura organizativa, curricular, evaluativa, conexiones externas y otros aspectos de nivel macro). Los medios para llevarla a cabo incluyeron tres procesos:

- la implementación del Programa de Mejoramiento de la Calidad y la Equidad (MECE-Media).
- la ampliación del tiempo escolar disponible a través del funcionamiento en una jornada completa.
- y la reforma del currículum de la educación media.

[28] Programa de USD 207 millones y 6 años de duración que, con apoyo del Banco Mundial (17% del financiamiento y asistencia técnica permanente), combinó inversiones en textos, informática, bibliotecas, con fondos concursables para iniciativas docentes, talleres docentes, de jóvenes y redes de asistencia técnica a los liceos.

Reforma curricular de la educación media técnico profesional

El diagnóstico de inicios de los años 90 sobre la Educación Media Técnico Profesional destacó problemas críticos, particularmente:

- La total desregulación de la modalidad durante los 80' produjo un crecimiento exagerado e inorgánico de especialidades con una gran diversificación de planes y programas de estudio, donde la innovación lograda fue escasa.

- Desconexión evidente de muchas de las especialidades ofrecidas con el mundo productivo y sus requerimientos, así como con el desarrollo regional y su relevancia para los alumnos. En la mayoría de establecimientos la vinculación esperada con el mundo productivo se mantuvo sólo como iniciativa para conseguir prácticas profesionales, un requisito exigido para obtener el título de técnico de nivel medio.[29]

- El crecimiento de la matrícula significó, en muchas ocasiones, responder a la demanda social por este tipo de enseñanza media, sin resguardar suficientemente la calidad de la oferta.

- La interrupción del flujo de formación de docentes técnicos en 1979 implicó que esta función fuese servida progresivamente por otros profesionales. Así en 1999, de los profesores y profesoras en ejercicio sólo el 53% era titulado en educación, mayoritariamente de asignaturas de formación general; de los restantes, el 27% eran profesionales universitarios, mientras un 17% correspondía a ex-alumnos de establecimientos de EMTP que habían obtenido una autorización del Ministerio de Educación para enseñar. Esta diversidad de docentes no se puede evaluar necesariamente como un hecho negativo, ya que en muchos establecimientos permitió incorporar la perspectiva de docentes que compartían su tarea educativa con una ocupación productiva.

- Notoria contradicción entre el juicio experto que proponía una formación técnica de amplio espectro y la demanda socio-política por una formación muy especializada que posibilitara un ingreso temprano al trabajo que se observaba en diversos grupos sociales, especialmente en las familias populares, pero también en ciertos círculos políticos y

[29] Universidad de Chile. Departamento de Economía. *Evaluación del marco institucional de la Educación Media Técnico-Profesional*, Santiago, 1999.

profesionales. El proceso de diseño de la reforma tuvo que contemplar tiempos y procedimientos para generar los acuerdos necesarios que posibilitaron materializar los fundamentos y opciones que se plantean a continuación.

La reforma de los años 90 en Chile respondió a tres cuestiones decisivas de la organización de la educación secundaria de carácter técnico: *¿dónde ubicar la preparación orientada al trabajo, cuán temprano o cuán tarde ofrecerla y cuán separada debe estar esta preparación al trabajo de la educación académica general?*. Respecto a la primera interrogante la respuesta fue conservadora de los límites institucionales existentes: la formación especializada orientada al trabajo se lleva a cabo en establecimientos técnico-profesionales, de nivel medio, distintos de los establecimientos de educación general. Respecto a las interrogantes segunda y tercera, la reforma innova en forma decisiva, postergando en dos años el inicio de la formación especializada (de los 14 a los 16 años de edad; o de 1° a 3° medio) y disminuyendo, tanto en tiempo como en contenidos, la distancia entre la experiencia formativa general y la especializada orientada al trabajo.

La reforma curricular de la educación media cambió el carácter de la distinción tradicional entre educación general y técnica, estableciendo las categorías de *Formación General y Formación Diferenciada*. Este cambio redefine la diferencia de las dos modalidades de la educación secundaria, al establecer una formación general de nuevo tipo en sus dos primeros años, independiente del tipo de liceo -general o técnico- en que se ofrezca; cambia de sentido y contenidos los dos primeros años de la educación técnico-profesional; abre opciones de diferenciación en los dos últimos años de la modalidad Científico-Humanista que no tienen precedentes en su carácter y proyecciones; y finalmente, reduce drásticamente la dispersión de las opciones en el ciclo diferenciado de la modalidad técnico-profesional (al pasar de más de 400 especialidades a 46).

Las nuevas especialidades se ofrecen sobre una base de *Formación General* sustancialmente más robusta que la de la situación precedente, y están orientadas, en sus contenidos específicos y prácticas, a preparar para una vida de trabajo en un sector ocupacional, más que para un 'puesto de trabajo', sobre cuya permanencia, o la de las tecnologías en las que se basa, no hay certeza como en el pasado.

La *Formación Diferenciada* agrupa los objetivos y contenidos obligatorios correspondientes a los diferentes planes de diferenciación o de especialización que ofrece la educación media en sus dos modalidades, a partir del año 2001. Se inicia a partir de 3° Medio y varía, de liceo en liceo, según los planes de

especialización que ofrezcan, de acuerdo a intereses y aptitudes de los alumnos, y de las definiciones curriculares de los establecimientos.

En el caso de la educación media técnico-profesional, la diferenciación alude a la formación especializada, que es definida en términos de objetivos terminales (agrupados en perfiles de salida), correspondientes a catorce sectores ocupacionales y 46 opciones de especialización, como se muestra en el Cuadro 18. Los catorce sectores o familias ocupacionales en que se ordenan los objetivos terminales de esta modalidad, son: maderero; agropecuario; alimentación; construcción; metalmecánica; electricidad; pesca; minería; gráfico; confección; administración y comercio; programas y proyectos sociales; química; turismo y hotelería.

Las nuevas especialidades se ofrecen sobre una base de Formación General sustancialmente más fortalecida que la de la situación precedente, y están orientadas, en sus contenidos específicos y prácticas, a preparar para una vida de trabajo en un sector ocupacional, más que para un 'puesto de trabajo', sobre cuya permanencia, o la de las tecnologías en las que se basa, no hay certeza como en el pasado.

El proceso de reforma de la EMTP se ha sustentado en un enfoque de *competencias laborales*. Estas expresan los rasgos que identifican a una persona capaz de desempeñar un conjunto integrado de funciones y tareas de una manera idónea (competente) en situaciones reales de trabajo. El instrumento curricular utilizado para organizar las competencias laborales a ser formadas en la educación técnica secundaria es el *perfil profesional*. Este describe las tareas que se desarrollan, agrupadas en áreas de competencia (funciones más o menos permanentes), especificando para cada una de las tareas los criterios de realización a través de los cuales se puede evaluar su ejecución competente, incorporando aspectos tales como capacidad de organización, cumplimiento de especificaciones, optimización de los recursos, seguridad en el trabajo, necesidad de cooperación, relación con el entorno y respuesta a las contingencias.

Los perfiles de egreso deberían cumplir con estándares de calidad alineados con el mundo de la producción, consistentes con una economía competitiva, orientada internacionalmente. Al mismo tiempo, representan instrumentos para promover la equidad, ya que garantizan que cada área de especialización posee la misma base nacional común con la información mínima que deben dominar los estudiantes de cualquier parte del país que estudian esa especialidad. Finalmente, existen también objetivos transversales para la formación técnica, orientados a desarrollar habilidades para la vida y no sólo para encontrar trabajo, incluyendo habilidades de planificación y gestión,

iniciativa personal y trabajo en equipo, espíritu empresarial y relaciones basadas en la confianza mutua y la responsabilidad.

Cuadro 18. **Matrícula en Educación Media Técnico-Profesional, por Especialización, 2001**

Especialización	Matrícula	Porcentaje
Comercial	161 360	42.9
Industrial	126 721	33.6
1. Metalmecánica		
2. Electricidad		
3. Química		
4. Construcción		
5. Maderero (excepto Forestal)		
6. Minero		
7. Gráfico (excepto Dibujo Técnico)		
Técnica	59 871	15.9
1. Alimentación		
2. Confección		
3. Programas y Proyectos sociales		
4. Hotelería y Turismo		
5. Gráfico (sólo Dibujo Técnico)		
Agrícola	21 315	5.6
1. Maderero (sólo Forestal)		
2. Agropecuario		
Pesca	6 805	1.8
Total	376 072	100.0

Fuente: Estadísticas de la Educación. Año 2001, Ministerio de Educación 2002.

Las definiciones de los perfiles de desempeño al egreso de tales especialidades provienen de un esfuerzo de elaboración conjunta prolongado (a lo largo de los años 1995-1997), por parte de los ámbitos empresariales y educativos relevantes. La decisión de establecer *perfiles de egreso* de carácter nacional para cada especialidad, definidos con la participación de informantes claves del medio productivo, hizo posible construir una base común de formación, nacionalmente consensuada entre los *sistemas educacional y productivo*.

Por último, un elemento adicional de la transformación de la EMTP en los años 90, ha sido la oferta de formación técnica en que se alterna el trabajo entre el liceo y una empresa. Se ha incentivado el *modelo dual*, adaptando a las condiciones nacionales la experiencia proveniente de la República Federal de Alemania.[30]

[30] Al año 2002 habían 149 liceos duales, distribuidos en las 13 regiones del país, con una matrícula total en 3° y 4° Año Medio, de 14.706 alumnos y la participación de 4.946 empresas.

Formación técnica de nivel superior

En relación con la formación de técnicos de nivel superior, Chile presenta una matrícula en constante disminución. La incorporación de carreras técnicas cortas en las universidades e institutos profesionales no ha sido suficiente para compensar esa caída. La matrícula total en carreras impartidas por los Centros de Formación Técnica (CFT) ha caído de 77.779 alumnos en 1993 a 53.895 en el 2001.[31] Esta tendencia decreciente contradice la evolución observada en la mayoría de los países de la OCDE donde hay una diversificación de la educación superior, un mayor crecimiento de las carreras cortas técnico profesionales no universitarias y una proporción muy distinta entre profesionales y técnicos que la que el país posee. Esta tendencia también se contradice con la expansión observada de la matrícula de los liceos EMTP.

La ausencia de políticas respecto a la *formación de técnicos de nivel superior* ha afectado la calidad en la mayoría de ellos; su baja estimación social, también, ha contribuido a un descenso progresivo de su matrícula. Sobre estas instituciones pesan requerimientos de autofinanciamiento, lo que, sumado al hecho de atender a una población de bajos recursos económicos y a los altos costos asociados a la oferta de carreras productivas, ha conducido a la proliferación de programas de bajo costo de implementación y poca complejidad, vinculados preferentemente al sector servicios. Sólo en los últimos tres años el Ministerio de Educación ha abierto una línea de desarrollo y financiamiento a través del Fondo Competitivo del Programa MECESUP y a través de becas de apoyo a estudiantes de CFT (6.000 el año 2002).

Es notoria la superposición de contenidos curriculares entre la enseñanza media técnico profesional y las carreras de los CFT (que son de nivel post-secundario), lo que se traduce en una baja participación de egresados de los liceos técnicos en los CFT. Un estudio mostró que a los 5 años posteriores al egreso, un 30% de los egresados de la EMTP habían realizado estudios superiores, siendo apenas un 4% del total de egresados de liceos técnicos los que continuaron estudiando en algunos CFT.[32]

Sólo en escasas ocasiones la oferta educativa de los CFT se diseña considerando aspectos tales como la dinámica del empleo que se observa en empresas de diferente tamaño; los tipos de mentalidades presentes en las

---

31 Ministerio de Educación, *Estadísticas de la Educación*, año 2001.

32 Departamento de Economía de la Universidad de Chile. *Evaluación del Marco Institucional de la Educación Media Técnico-Profesional*. Ministerio de Educación, Santiago de Chile, 1998, pg. 67

organizaciones productivas; el acceso progresivo a la informática y a la automatización; las exigencias por aplicar normas de calidad o las tareas prioritarias para la preservación del medio ambiente.

Docentes de la educación técnica

Se constata también una marcada debilidad y heterogeneidad en la formación inicial y continua de docentes técnico-profesionales, lo que constituye la base del mejoramiento de la calidad tanto de las ofertas educativas de formación técnica, como de capacitación. Las universidades dejaron de formar docentes de educación técnica a mediados de los años 70 y los que hoy ejercen en los liceos, Centros de Formación Técnica o instituciones de capacitación carecen de ofertas de formación y actualización en pedagogía técnico-profesional consistentes con las actuales definiciones del tema.

En un porcentaje mayoritario los docentes que se desempeñan en liceos técnico profesionales se han formado como profesores de la modalidad científico humanista. En 1998, 21.113 docentes se desempeñaban en los liceos TP y de ellos el 70 % enseñaba exclusivamente a alumnos de esta modalidad de enseñanza (14.820). Asimismo, existían 3.309 profesores de especialidad (22%), de los cuales el 89% poseía un título como profesor de educación media.

En términos de capacitación y perfeccionamiento de estos docentes, la oferta actual es mínima y se compone principalmente por los cursos de Perfeccionamiento Fundamental, destinados a capacitar docentes en los nuevos programas de estudio.

La educación técnica en el marco de la educación permanente

Ante la carencia de una articulación institucional entre los diferentes subsistemas de educación técnica, capacitación laboral y educación de adultos, el gobierno (Ministerio de Educación, Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Economía) ha diseñado y puesto en marcha el Programa de Educación y Capacitación Permanente, *Chile Califica*, en desarrollo a partir del año 2002 y con un horizonte de instalación de un sistema de aprendizaje continuo hacia el año 2007. El programa se propone:

- Mejorar la formación general y las competencias de empleabilidad de la población activa del país de más bajos niveles de alfabetismo, ofreciendo oportunidades para la nivelación de estudios y la capacitación.

- Mejorar la calidad y la articulación de la formación técnica en todos sus niveles y ampliar la cobertura de la formación de técnicos de nivel superior.

- Desarrollar un sistema articulado de educación y capacitación permanente que permita a las personas disponer de oportunidades a lo largo de la vida para adquirir las competencias laborales y desarrollar itinerarios de formación técnica que posibiliten ingresar, mantenerse, reinsertarse y desarrollarse en el mundo del trabajo, incorporando nuevos aprendizajes y recibiendo el reconocimiento social y profesional por los mismos.

El Programa de Educación y Capacitación Permanente desarrollará un conjunto de estrategias destinadas a abordar los temas de calidad y cobertura de la formación técnica. Algunas de ellas son parte de los instrumentos de aprendizaje continuo de las personas (itinerarios de formación técnica y aseguramiento de la calidad de la formación técnica) y otras forman parte de una estrategia de incentivo a su mejoramiento y pertinencia (proyectos de redes de articulación de la formación técnica y actualización de docentes técnicos).

El desafío principal del programa en este sentido consiste en generar y validar un conjunto de instrumentos que faciliten el aprendizaje permanente de las personas, otorgándoles posibilidades de seguir trayectorias flexibles de formación y de certificación de sus competencias, acceso a un sistema de información, de manera que tengan oportunidades de mejorar sus niveles de calificación y les abran posibilidades de mejoramiento y movilidad laboral.

Se considera el desarrollo de instrumentos que permitan la evaluación y certificación de competencias laborales y el desarrollo de itinerarios de formación técnica y la creación de un sistema de aseguramiento de la calidad de las ofertas de formación técnica impartida por los liceos de EMTP, de los organismos técnicos de capacitación y un sistema de información para la educación y capacitación permanente.

Formación de docentes técnicos

Esta línea de trabajo se propone responder a la necesidad de contar en el país con políticas y oportunidades consistentes y sistemáticas de formación y perfeccionamiento para docentes técnicos. Para asegurar el éxito de esta línea se requiere la instalación de capacidades en las instituciones formadoras de docentes, de manera que sus propuestas de formación inicial y actualización de docentes técnicos, partan de un piso común y contemporáneo sobre el tema. Ello implica asumir que el país ha carecido por más de veinticinco años de

espacios de reflexión académica y práctica en materias de formación de formadores técnicos.

Inicialmente se desarrollará un programa de instalación de las capacidades buscadas en 23 universidades que expresaron su interés en participar en el programa de formación y actualización de docentes técnicos, en materias curriculares, pedagógicas, didácticas y de evaluación propias de la formación de un docente técnico, vigentes en países de probada calidad en estos temas e impartidos por expertos internacionales reconocidos.

Evaluación

La fase actual de las políticas educacionales referidas al sistema escolar tiene como norte principal el poder apoyar a los actores y procesos que definen las oportunidades de aprender en el sistema escolar, y garantizar la obtención de resultados de calidad. Ello pasa de manera crucial por un uso efectivo de tres herramientas claves: *información, evaluación e incentivos asociados a resultados*. Desde esta triple perspectiva, la evaluación juega un rol pivotal.

Esta sección final del Informe describe en forma resumida lo que el Ministerio de Educación ha desarrollado en términos de evaluación nacional de resultados de aprendizaje y los usos actuales y potenciales de los mismos, por una diversidad de actores.

Las pruebas SIMCE

El Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE), que desde 1988 mide todos los años censalmente a una cohorte del sistema escolar, funciona sobre la base de una prueba que se aplica, una vez al año, a todos los alumnos del país que cursan un cierto nivel (entre 220 y 260 mil alumnos), el cual va alternándose entre 4 º Básico, 8 º Básico y 2 º Medio. Su diseño y administración dependen de la Unidad de Currículum y Evaluación del Ministerio de Educación. Su objetivo principal es generar indicadores confiables acerca de la calidad de la enseñanza. El sistema de evaluación que se utiliza es el mismo para todos los establecimientos educacionales del país y su administración se realiza de manera externa a todos ellos. Los puntajes obtenidos en la prueba SIMCE permiten conocer el desempeño en lenguaje y Matemática (y algunos años ciencias) del conjunto de los alumnos de:

- cada establecimiento educacional, en comparación con años anteriores y con otros establecimientos;

- cada curso, dentro de un mismo establecimiento. Sus puntajes son reportados en una escala estandarizada cuya media se fijó en 250 puntos en la medición inicial que constituye la base de comparación de las siguientes, con una desviación estándar de 50 puntos.

Las pruebas incorporaron el uso de preguntas abiertas e introdujeron la metodología conocida como Teoría de Respuesta al Item (IRT) en 1998. Esta última ofrece varias ventajas con relación al modelo anterior (Teoría Clásica de la Medición): ser más precisa, discriminar mejor entre escuelas, permitir la comparación interanual, controlar los sesgos (de género, socioeconómicos) de las pruebas. El método IRT sin embargo, también supone una sofisticación metodológica que vuelve al SIMCE menos comprensible para el público y los docentes.

Mediciones internacionales

Chile volvió a ser miembro de la *International Association for the Evaluation of Educational Achievement* (IEA) en 1997 (lo había sido a comienzos de la década de 1970), y desde entonces ha participado en las mediciones TIMSS 1999 y Civics 2000, así como el estudio SITES de esa organización (sobre informática en educación – ver sección sobre Enlaces). Participó en la medición TIMSS (2003) y en el estudio PISA +, de la OCDE, cuyos resultados fueron publicados en julio de 2003.

Los avances metodológicos del SIMCE están estrechamente asociados a esta participación en los estudios evaluativos internacionales.

Usos actuales del SIMCE

En contraste con los años 80, en que la idea -jamás aplicada- era sólo informar a los consumidores, el panorama de usos del SIMCE se ha complejizado enormemente en los 90, sin que hasta la fecha haya sido realizada una investigación sistemática sobre el punto. A continuación se sintetizan los antecedentes disponibles sobre quienes usan el SIMCE.

Ministerio de Educación: las políticas

En los años 90 la política educativa se ha definido por su orientación hacia el mejoramiento de los aprendizajes. Esta orientación ha puesto en el centro del debate, de un modo inédito en las políticas nacionales, los temas de la calidad de la enseñanza y el logro de resultados por los alumnos. El SIMCE ha sido la cara visible de la preocupación del Mineduc por hacer converger el esfuerzo de

todo el sistema escolar hacia los aprendizajes de los alumnos. Sus múltiples usos se pueden esquematizar como:

Focalización de intervenciones: ayuda a detectar los establecimientos con mayores problemas de calidad de la educación, lo que permite diseñar y aplicar programas especiales de apoyo desde una perspectiva de discriminación positiva. La focalización se ha hecho en el P-900 y el Liceo Para Todos; información del SIMCE se ha utilizado además para priorizar asignación de recursos en diversos programas (PME y Jornada Escolar Completa).

- *Incentivos a docentes*: como se explicó en la sección sobre profesores, el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educacionales Subvencionados, SNED, se basa fundamentalmente en los puntajes SIMCE y su evolución, con el fin de jerarquizar los colegios y discernir los ganadores del bono salarial que se entregará a sus docentes.

- *Evaluación de políticas:* aunque nunca es considerado como un indicador único, el MINEDUC utiliza los cambios en los puntajes SIMCE como un elemento importante para determinar la efectividad de los programas de apoyo aplicados. Así por ejemplo, el P-900, el MECE-Rural y la Jornada Escolar Completa han recibido un fuerte respaldo a partir de las evaluaciones externas que identificaron aumentos en el SIMCE atribuibles a sus intervenciones.

- *Diseño de políticas*: a partir de las debilidades constatadas por el SIMCE, el Ministerio de Educación genera o redirecciona acciones, como por ejemplo, la Campaña Nacional de Lectura, Escritura y Matemática desde el año 2000, o los programas de perfeccionamiento en servicio de los docentes. En algunas ocasiones este uso lleva consigo la fijación de metas como ocurrió, por ejemplo, a principio de los años 90 cuando se estableció alcanzar un 70% en el SIMCE a nivel nacional.

- *Evaluación del logro del currículum:* el SIMCE actúa como un termómetro, identificando la situación en que se encuentran los alumnos con relación a lo que se espera de ellos, conforme a lo que se establece en el Marco Curricular. El SIMCE permite detectar las áreas débiles, así como informar las normativas curriculares y su aplicación.

Medios de comunicación y actores políticos: la crítica

Es posible afirmar que el éxito de la Reforma de los 90 en centrar la atención hacia los aprendizajes, expresados en los puntajes del SIMCE, se ha ido convirtiendo también en la mayor fuente de crítica pública.

En el marco general de mayor confrontación entre el gobierno y la oposición, a partir de la campaña presidencial de 1999 y de la entrega de resultados SIMCE de ese mismo año, hecha a mediados del 2000, la Reforma ha sido sometida a una permanente desacreditación, por los medios de comunicación y los centros académicos ligados a la oposición. Para su trabajo de crítica, la información proporcionada por el SIMCE ha sido vital.

Investigadores académicos: el debate

El campo de la investigación educativa (principalmente entre los economistas de la educación) utiliza intensivamente la información del SIMCE. Inicialmente ésta fue analizada a nivel agregado (comunas o escuelas), pero recientemente se ha abierto la posibilidad del análisis a nivel de alumnos o cursos, con lo cual las estimaciones se han refinado y precisado bastante. Ante la evidencia de que los puntajes SIMCE aumentan muy levemente, el debate experto ha enunciado algunas explicaciones, entre ellas:

- *Expectativas excesivas*: al pretender mejorar tan aceleradamente los logros de aprendizaje a nivel del país; sin embargo, los resultados obtenidos son "razonables" a la luz de la experiencia internacional.

- *Error de diagnóstico:* la Reforma subvaloró la envergadura y profundidad o rigidez de la desigualdad existente.

- *Falta de validez de la información*: dado que en el mismo período se ha introducido una importante reforma curricular y un cambio en el sistema de evaluación.

- *Insuficiencia de la información*: el SIMCE es una medida parcial de los cambios generados por la Reforma, puesto que no evalúa todos los sectores de aprendizaje ni el conjunto de las habilidades y capacidades estimuladas en los alumnos.

- *Tiempo*: no se puede aún pretender obtener resultados a nivel nacional, si las políticas de mayor tiempo de ejecución han estado focalizadas todas en los sectores más pobres, en tanto las medidas universales de la Reforma son de reciente aplicación.

Docentes y escuelas: la enseñanza

Los docentes han enfrentado limitaciones para dar al SIMCE el uso educativo que se espera.

En primer término, los profesores consideraron inicialmente al SIMCE (en los 80 e inicios de los 90) como un ejercicio externo de control y mostraron cierta desconfianza hacia la evaluación (lógica de aplicación externa, desconocimiento de las preguntas, etc.) En segundo lugar, no se debe olvidar que el SIMCE sólo incumbe a una fracción de los profesores (lenguaje y Matemática, y a veces ciencias), por lo tanto, sobre ellos recae inicialmente la responsabilidad y no es fácil que los directivos conviertan este tema en una preocupación del conjunto del cuerpo docente. En tercer lugar, los informes con que el SIMCE entrega sus resultados no han sido generalmente herramientas suficientemente amigables para la evaluación y mejoramiento de las prácticas de aula. Sólo en los últimos años se ha puesto más cuidado en que los reportes a las escuelas ayuden a los docentes a su trabajo pedagógico, pero este esfuerzo encuentra algunas limitaciones importantes.

No existen estudios acuciosos sobre el uso efectivo del SIMCE por los profesores. Según una encuesta reciente,[33] ante la pregunta "¿qué importancia le asigna usted al SIMCE para realizar acciones de mejoramiento de los aprendizajes en el establecimiento?", sólo el 14% de los profesores afirmó que le asigna mucha importancia, mientras el 40% manifestó que le asigna poca o ninguna importancia al SIMCE para dicho propósito. Según la encuesta del SIMCE 2001 a directores de liceos, sólo el 28% de ellos dijo que en su establecimiento se plantean metas respecto al SIMCE, en contraste con metas sobre conocimientos 80%, repitencia 53% y deserción 50%.

Con todo, el SIMCE se ha convertido en una presión fáctica hacia las escuelas, tanto por los incentivos y programas de la Reforma, como por incentivos de los sostenedores y una cierta fracción de apoderados que lo usan como criterio de elección. Muchas escuelas se promocionan hacia la comunidad por sus resultados en el SIMCE.

Familias: el mercado

Según la encuesta para padres del SIMCE 2001 de 2° medio, sólo el 21% dijo conocer los anteriores resultados SIMCE de su liceo (mientras el 78% los desconocía). La misma encuesta encontró que el conocimiento de los resultados

[33] Ver *Usos y abusos del SIMCE*, Juan Eduardo García-Huidobro, mimeo 2002.

SIMCE se asocia fuertemente con el nivel socioeconómico de las familias, así, mientras el 12% y 13% de las familias de nivel bajo o medio bajo respectivamente, dijo conocer los resultados SIMCE, entre las familias de nivel medio alto y alto este conocimiento se elevaba a 46% y 48% respectivamente. Es decir, el conocimiento del SIMCE es 4 veces mayor entre las familias de más recursos que en los más pobres, pero en todos los grupos, la mayoría de los padres no conoce los resultados SIMCE de su establecimiento.

Dado lo anterior, es poco probable que el SIMCE haya influido en las decisiones de matrícula de las familias. En educación básica, donde el SIMCE tiene más larga historia, según la encuesta SIMCE de 4° básico de 1999, sólo el 17% de los padres estuvo totalmente de acuerdo en que "los resultados SIMCE influyeron en su decisión de matricular a su hijo en este establecimiento", mientras el 30% estuvo totalmente en desacuerdo con la misma afirmación.

Comprensibilidad de los resultados

Mientras mayor es la sofisticación metodológica del SIMCE, menos comprensible es para los profesores. El avance en la robustez métrica del SIMCE debe ir acompañado de un incremento equivalente en la comprensibilidad de sus instrumentos y resultados, junto a la capacitación y apoyo para que los docentes hagan de la información que produce el sistema evaluativo, un apoyo clave al mejoramiento de su enseñanza. Este es tal vez el desafío principal en la etapa presente. En los SIMCE 2000, 2001 y 2002 se ha avanzado bastante en esta dirección, pero es hora de pensar en medidas más radicales que el curso incremental de desarrollo seguido hasta ahora en este ámbito.

En el caso de los padres, el asunto no es menos importante: si la información que se difunde no es comprensible, es inevitable que los padres se queden sólo con un puntaje en la memoria y los ranking y comparaciones infundadas seguirán reinando en el mercado educacional y mediático. Si el objetivo es que los padres apoyen formativamente a sus hijos, el SIMCE debe ser traducido a mensajes comprensibles y recomendaciones prácticas para las familias.

Las preguntas y desafíos del presente

En términos generales la gran pregunta es: ¿Cuál es el mecanismo o modo más eficiente para lograr que un sistema de medición de la calidad sea también una palanca de mejoramiento de la calidad de los aprendizajes? El más importante de los temas para el Ministerio de Educación respecto a su sistema evaluativo de aprendizajes, es el planteado por el paso de un instrumento de alto

uso y utilidad para las políticas a nivel de sistema, a un instrumento de alto uso por el profesorado en su práctica de evaluación del trabajo de los alumnos y reflexión sobre la enseñanza y el aprendizaje.

La pregunta clave aquí es ¿Cómo hacer del sistema de evaluación de resultados de aprendizaje una palanca de desarrollo profesional docente? ¿Cómo hacer para que la información que produce sea de directo uso por los docentes para la mejora de sus prácticas de enseñanza? Se ha señalado que ni docentes ni alumnos se hacen cargo de los resultados de aprendizaje y que lo que se necesita es incrementar las consecuencias de las mediciones para docentes y/o alumnos, de modo que haya mayor motivación para elevar la calidad de la enseñanza y del aprendizaje. Por ejemplo, que los resultados por alumno sean dados a conocer a sus padres, o que influyan en su promoción o en sus notas, o bien que haya incentivos individuales para los docentes según sus resultados. Medidas como esta, sin embargo, deben considerar las consecuencias no deseadas que pueden tener en el sistema innovaciones como ésta, y deben evaluarse los supuestos o condiciones bajo las cuales pueden efectivamente ser promisorias para elevar la calidad de nuestra educación.

Una segunda pregunta clave del presente dice relación con qué medir. ¿Son los resultados de aprendizaje indicadores completos y suficientes si se quiere tener una visión integral de la calidad educativa? ¿No se está acaso tomando una parte por el todo? ¿Son los resultados de aprendizaje una fotografía exhaustiva de la calidad o se necesita considerar otros indicadores? Si es así, entonces una medición de la calidad requiere ser complementada por evidencia sobre calidad no sólo sobre resultados de aprendizaje, sino también sobre coberturas, equidad, condiciones contextuales para aprender, prácticas docentes y oportunidades de aprendizaje.

Una tercera interrogante clave es sobre la conveniencia de referir las mediciones de resultados de aprendizaje a estándares. El tener estándares permitiría que todos sepan qué hay tras los puntajes; permitiría resolver las diferencias de significado educativo de las notas que ponen los docentes en distintos contextos; facilitaría enormemente la comunicación pública sobre lo que saben y no saben los alumnos –respondiendo al problema de asegurar la comprensibilidad de los resultados.

REFERENCIAS

Aedo, Cristián. Larrañaga, O. (1994) "Sistemas de entrega de los servicios sociales: la experiencia chilena. En C.Aedo y O.Larrañaga (Editores.), *Sistema de entrega de los servicios sociales: una agenda para la reforma*. BID, Washington, D.C.

Alvarez, María Inés (2001), Antecedentes de la evaluación SIMCE en la década 1988-1998, MINEDUC, SIMCE, Santiago.

Arancibia, Violeta (2002), Enlaces: Avances y Proyecciones, mimeo, Santiago.

Belleï, Cristián, (2003), ¿Ha tenido impacto la reforma educativa chilena*?* en C.Cox (editor), *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile*, Editorial Universitaria, Santiago.

Bravo, David, D.Contreras y C.Sanhueza (1999), Rendimiento educacional, desigualdad y brecha de desempeño público/privado: Chile 1982-1997. Universidad de Chile, Departamento de Economía, Documento de Trabajo Nº 163.

Carnoy, Martin and P. Mc.Ewan (1997), Public investments or private schools? A reconstruction of educational improvements in Chile. Stanford University.

Carnoy, Martin and P. Mc.Ewan (1998), Los efectos del sistema de subvenciones escolares en el logro estudiantil: un estudio empírico. Stanford University.

CIDE (1999), Evaluación intermedia del programa MECE-Media. Informe Final. Santiago.

COLLECT Investigaciones de Mercado (2002), Penetración y usos de tecnología en los profesores, Informe a Programa Enlaces, Santiago.

Comisión Nacional para la Modernización de la Educación (1994), Informe de la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación, *Los*

desafíos de la educación Chilena frente al Siglo XXI, Editorial Universitaria. Santiago.

Cox, Cristián (2003), Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo XX, en C.Cox (editor), *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile*, Editorial Universitaria, Santiago.

Delannoy, Francoise (2000), *Education Reforms in Chile, 1980-1998: a lesson in pragmatism*, The World Bank, Country Studies, Education Reform and Management Publication Series. Vol. 1, Nº 1, June.

Gallego, Francisco A. (2002), Competencia y resultados educativos: teoría y evidencia para Chile, en *Cuadernos de Economía, Año 39, N° 118*, PUC, Diciembre 2002.

García-Huidobro, J.Eduardo (2002), Usos y abusos del SIMCE, mimeo Universidad Alberto Hurtado, Santiago.

García-Huidobro, J.Eduardo y Belleï Cristián (2003), Desigualdad educativa en Chile, mimeo Universidad Alberto Hurtado, Santiago.

Gauri, Varun (1998), *School Choice in Chile. Two decades of educational reform*. Pittsburgh U.Press.

González, Pablo (1998), "Financiamiento de la educación en Chile." En *Financiamiento de la educación en América Latina*, PREAL-UNESCO, Santiago.

Gonzalez, Pablo (2002) , Estructura institucional, recursos y gestión en el sistema escolar chileno. En C. Cox (editor) *Políticas Educacionales en el Cambio de Siglo. La Reforma del Sistema Educacional de Chile.* Editorial Universitaria, Santiago, cap. 12.

Hsieh, Chang-tai, Urquiola, M. (2001), When schools compete, how do they compete? An assessment of Chile's nationwide school voucher program. Mimeo, Princeton University, Cornell University. *Seminario Reforma Educativa en el Cono Sur: Logros y Tareas Pendientes*, BID, Washington, 6-7 de Diciembre.

Lehmann, Carla (1994), El sentido de pertenencia como catalizador de una educación de calidad, Serie Documentos de trabajo Nº 222, *Centro de Estudios Públicos*, Santiago.

Martin, Michael, Mullis, I., et.al. (2000), *TIMSS 1999. International Science Report*, The International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA), The International Study Center, Boston College.

McEwan, Patrick and Carnoy, M. (2000), The effectiveness and efficiency of private schools in Chile's voucher system, en *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 22 (3), 213-239.

McEwan, Patrick (2001), The effectiveness of Public, Catholic and Non-Religious Private Schools in Chile's Voucher system. *Education Economics*, 9 (2).

Ministerio de Educación (1994), Programa de mejoramiento de la calidad y equidad de la Educación Media 1995-2000, Vol. 1. Fundamentos, estrategia y componentes. Santiago.

Ministerio de Educación (1995, 1997, 1998, 1999, 2000), *Compendio de Información Estadística*, Santiago.

Ministerio de Educación (1998), Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios de la Educación Media, Santiago.

Ministerio de Educación, División de Planificación (2000), Performance Evaluation of subsidised Schools, SNED 2000 – 2001. Santiago.

Ministerio de Educación, SIMCE (2001), Informe de Resultados SIMCE 2000, Santiago.

Ministerio de Educación, Unidad de Currículum y Evaluación (2001), Encuesta Implementación Curricular: Cobertura Curricular en Quinto Básico. Doc. de Trabajo N°1. Santiago.

Ministerio de Educación (2002), *Estadísticas de la Educación 2001*, Santiago.

Ministerio de Educación, Programa ENLACES (2002), Estudio Internacional SITES M1. El caso de Chile. Síntesis de Resultados y Comparación Internacional, Santiago.

Ministerio de Educación, Unidad de Currículum y Evaluación (2002), Informe: Evidencia sobre implementación de la Reforma Curricular en la Enseñanza Media. Santiago.

Ministerio de Educación (2003), Country Background Report to OECD: Attracting, developing and retaining teachers. Santiago.

Ministerio de Planificación (1987, 1990 a 2000), Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, CASEN, Santiago.

Mizala, Alejandra y Romaguera, P. (1998), Desempeño y elección de colegios, Documento de Trabajo, *Serie Economía Nº36*, Depto. Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.

Mullis Ina V.S, Martin, M. et.al, (2000), *TIMSS 1999. International Mathematics Report.* The International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA), The International Study Center, Boston College.

OECD/UNESCO (2002), *World Educational Indicators*, Paris.

Sapelli, Claudio y Vial B. (2002), The performance of private and public schools in the Chilean voucher system, en *Cuadernos de Economía*, Año *39, N° 118*, PUC, Santiago.

Universidad Católica de Chile, Facultad de Educación (1998), Evaluación de la línea de Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME) del programa MECE. Informe Final., Vol. 6 Santiago.

Universidad Católica de Chile, DESUC (2001), Evaluación de la Jornada Escolar Completa, Informe Final, Santiago.

Sotomayor, Carmen y A. Medina (2001), El taller de profesores ¿Soporte del cambio pedagógico en la escuela? Doc. De Trabajo P-900, Ministerio de Educación, Santiago.

The International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA), (1999) *Second Information Technology in Education Study* (SITES) : *Module 1 and 2*, Amsterdam.

The World Bank (2000), Performance Audit Report, Chile, Primary Education Development Project (LN. 3410-CH), Operations Evaluation Department. Washington.

The World Bank (2001), Implementation Completion Report. (CPL-38830; SCL 38836) CL-Secondary Education. Latin America and the Caribbean Regional Office. Washington.

Universidad Austral de Chile, Universidad de Playa Ancha de Ciencias de la Educación (1998), Estudio de Evaluación de la línea de Educación Rural del programa MECE-Rural. Informe Final. Valdivia-Valparaíso.

Universidad de Chile, Departamento de Economía (1999), *Evaluación del marco institucional de la Educación Media Técnico-Profesional*, Santiago.

Winkler, Donald and Rounds, Taryn (1996), Municipal and private sector response to decentralization and school choice. Economics of Education Review, Vol.15, Nº 4, pp. 365-376.

Parte II

INFORME DE LOS EXAMINADORES

Capítulo 1

INTRODUCCIÓN: CONTEXTO DE LAS POLÍTICAS

Este capítulo describe el contexto de las políticas que serán evaluadas y el propósito y las condiciones de la misión; lista los temas de política más importantes para las autoridades educacionales de Chile. Ofrece así mismo una breve descripción de la estructura del Informe.

El contexto de la evaluación

Más que cualquier otro país en América Latina durante la década pasada, Chile ha tratado sistemáticamente de mejorar el acceso y la calidad de la educación. Gracias al crecimiento económico sostenido y al compromiso de aumentar la inversión pública en educación, Chile expandió rápidamente la matrícula secundaria en los años noventa; aumentó los salarios de profesores lo suficiente como para comenzar a atraer a egresados de la enseñanza media con buen rendimiento académico para ingresar a pedagogía; comenzó a construir suficiente número de salas de clase para implementar la Jornada Escolar Completa en educación básica; mejoró las condiciones en miles de escuelas de bajos recursos, muchas de ellas en áreas rurales; extendió la educación pre-escolar, e implementó una gran reforma curricular en establecimientos escolares básicos y secundarios. La matrícula en las universidades también creció rápidamente, pero principalmente gracias al gasto privado. El gasto público en educación aumentó de un 2.4 por ciento del PGB en 1990 a un 4.4 por ciento en 2001. Lo señalado representa logros importantes, particularmente en un período tan breve.

Los esfuerzos por mejorar la educación en Chile han sido conducidos en un contexto relativamente único. En los años setenta y ochenta, el régimen militar aplicó una reforma administrativa que descentralizó el control formal de los servicios públicos, incluyendo la educación pública, a más de 300 municipalidades. Hasta 1990, los alcaldes de estas municipalidades eran designados por el régimen militar, por lo tanto el grado de control que ellos tenían era cuestionable. Pero una vez que la democracia fue restablecida, los alcaldes fueron elegidos. Por lo tanto, durante la última década, las municipalidades han tenido al menos poder para asignar recursos y administrar

los establecimientos escolares en su jurisdicción. Más aún, los militares implementaron en la educación un plan de subvenciones (*vouchers)* que dio a las familias el poder de escoger entre establecimientos privados, particulares subvencionados o municipales para la educación de sus hijos. Las subvenciones para establecimientos privados y municipales recibieron el mismo financiamiento del gobierno central según la asistencia diaria promedio de los estudiantes, creando un sistema educacional en el cual los establecimientos públicos y privados compiten por estudiantes con una base financiera esencialmente igual. Aunque los sostenedores de escuelas privadas reclaman que las municipalidades proporcionan financiamiento 'extra' a sus escuelas porque numerosos sistemas escolares presentan déficit, las diferencias entre los costos por estudiante en escuelas particulares subvencionadas y municipales no es muy grande.[34] Los mayores costos municipales por estudiante se deben principalmente a sueldos más altos de los profesores en las escuelas públicas, debido en gran parte a la mayor antigüedad de los docentes en sus puestos.

El régimen democrático establecido en los años noventa ha mantenido el sistema de subvenciones para establecimientos particulares implementado en 1981, pese a la preocupación de que podría contribuir a una mayor inequidad en la composición social de los estudiantes entre escuelas.[35] Existen numerosas razones para mantener el sistema de subsidios a privados, entre ellas que, hacia 1990, una alta proporción de familias de ingresos medios enviaba sus hijos a establecimientos particulares subvencionados. Tratar de reestructurar el sistema de financiamiento escolar en Chile produciría una fractura en el frágil equilibrio entre la izquierda y la derecha que formó parte implícita del acuerdo que restableció el gobierno democrático. Este equilibrio ha sido un factor importante en los logros de la reforma en la década pasada.

Más que reestructurar el sistema financiero, los gobiernos democráticos de los años noventa reconocieron formalmente la inequidad generalizada en el "sistema de mercado" heredado del gobierno militar y han intentado corregirlo a través del financiamiento compensatorio de escuelas básicas de bajo ingreso,

---

34 Patrick McEwan and Martin Carnoy. 2000. "The Effectiveness and Efficiency of Private Schools in Chile's Voucher System." *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 22, 3 (fall), 2000.

35 Comisión Nacional para la Modernización de la Educación, Comité Técnico Asesor del Diálogo Nacional sobre la Modernización de la Educación Chilena. 1995. *Los Desafíos de la Educación Chilena frente al Siglo XXI*, Editorial Universitaria, Santiago ; y Pablo González. 2001. 'Estructura institucional, recursos, y gestión en el sistema escolar chileno'. en C. Cox (editor) (2003) *Políticas Educacionales en el Cambio de Siglo. La Reforma del Sistema Escolar de Chile*. Editorial Universitaria, Santiago; cap. 12.

escuelas rurales aisladas, y más recientemente, establecimientos secundarios de bajo ingreso. A nivel universitario, el gobierno también mantiene programas de crédito estudiantil basado en parte en las necesidades socioeconómicas de los estudiantes. Los esfuerzos del gobierno por poner en marcha la Jornada Escolar Completa para implementar un currículo nacional más coherente, con entrega de textos gratuitos para todos, y para aplicar un programa extensivo que conecte las escuelas a Internet (*Enlaces*), están también fuertemente influenciados por objetivos de equidad.

Los gobiernos democráticos desde 1990 han usado un sistema de evaluación educacional basado en pruebas nacionales para lograr sus objetivos de reforma. Chile ha realizado mediciones educacionales desde los años sesenta, y el gobierno militar estableció las bases de un sistema de evaluación censal (todos los estudiantes de un curso) con la Prueba de Evaluación del Rendimiento, PER, de la Universidad Católica, en 1982-1985. Se esperaba que la prueba PER proporcionara información a los padres acerca de la calidad de las escuelas para que pudieran elegir mejor entre ellas. De esta manera, en los años ochenta, la función de la evaluación era crear mejores mercados para la educación, aumentar la competencia entre las escuelas y mejorar la educación a través de la competencia. Existen serios cuestionamientos respecto a si la prueba PER logró estos objetivos y, para el momento en que el SIMCE (*Sistema de Medición de la Calidad de la Educación)* se implementó en 1988, los objetivos del sistema de evaluación también estaban cambiando. Por ejemplo, un uso importante de los resultados del SIMCE de 1988 y 1990 fue identificar escuelas con bajo rendimiento para hacerlas elegibles para financiamiento compensatorio en el Programa P-900 (un programa para mejorar las condiciones físicas de los establecimientos, la disponibilidad de materiales de enseñanza y perfeccionamiento para docentes en servicio en escuelas de bajo rendimiento – financiado inicialmente por los gobiernos de Suecia y Dinamarca, luego por el Banco Mundial). Los resultados del SIMCE fueron entregados a las escuelas, pero no directamente a los padres y los puntajes de los establecimientos no fueron publicados. A mediados de los años noventa, el SIMCE también comenzó a ser usado como una medida para determinar si el sistema como un todo estaba mejorando o no, y la investigación, usando información del SIMCE, progresivamente entró en un largo conflicto ideológico respecto a si el sistema educacional de mercado chileno producía mejores resultados que el sistema educacional público tradicional. En efecto, la mayor parte de la evidencia sugería que los efectos positivos de la competencia eran elusivos y, a pesar de la creencia ampliamente aceptada de que los establecimientos particulares subvencionados eran más efectivos y más eficientes que los establecimientos municipales, todos los estudios basados en información del SIMCE sugieren que las diferencias son menores.

Más problemático para los encargados de políticas del gobierno es que el promedio de los puntajes SIMCE en 4° y 8° básico no han aumentado significativamente desde 1996, cuando los exámenes fueron elaborados para ser comparables año a año. Lo anterior, combinado con los resultados de Chile en las pruebas TIMSS 1999 y PISA Plus (2002), que evaluaron a estudiantes de 8° básico (la prueba PISA se aplicó a estudiantes de 15 años, 40% de los cuales se encontraban en 8° básico, mientras que 60% estaba en 1° o 2° medio) y que situó a los estudiantes chilenos en un puntaje no muy diferente al de estudiantes de otros grandes países de América Latina, ha dejado al Ministerio expuesto a considerables críticas. Las críticas han provenido principalmente de la oposición conservadora que señala que el error está en no permitir que el mercado educacional funcione en toda su extensión.

Pese a esta crítica, el "sistema de mercado" educacional heredado del gobierno militar ha continuado influyendo en la política educacional a lo largo de los años noventa más que en cualquier otro país de América Latina. El 47% de los alumnos asiste a establecimientos particulares subvencionados o particulares pagados, proporción que continúa creciendo (aunque lentamente). El 70% del costo de la educación superior es financiado por aportes privados de las familias. Las universidades, por ley constitucional, tienen completa autonomía. Los establecimientos escolares básicos y secundarios tienen también casi completa autonomía y solamente se les exige – si reciben subvención – mantener la asistencia e implementar el marco curricular desarrollado por el Ministerio de Educación. Sin embargo, además de esto, las escuelas particulares subvencionadas han sido autorizadas, desde 1993, para cobrar un arancel de hasta USD 80 mensuales, sin perder completamente la subvención. El arancel promedio en escuelas subvencionadas con financiamiento compartido es de USD 13 mensuales, lo que corresponde actualmente a cerca de una tercera parte del subsidio mensual que el gobierno paga a las escuelas por cada estudiante. A nivel nacional, estas contribuciones porfinanciamiento compartido suman cerca de USD200 millones por año – un monto lo suficientemente grande como para que, cualesquiera que sean las preocupaciones acerca de los efectos potenciales en la equidad al permitir a los establecimientos privados la selección y pagos de matrícula en un sistema que ya es desigual, el Ministerio esté reticente a suspender . Adicionalmente, las escuelas particulares subvencionadas que cobran a los estudiantes, están obligadas a implementar un sistema de becas para alumnos que no pueden pagar: aproximadamente 8.6% de los estudiantes de las escuelas subvencionadas que cobran colegiatura reciben esta beca.

Adicionalmente, un gran sistema de incentivos fue implementado en 1995 para que las escuelas y profesores estén más conscientes de la necesidad de mejorar la enseñanza y de realizar un mayor esfuerzo. El *Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educacionales*

Subvencionados (SNED) fue establecido por ley en 1995 como resultado del proceso de negociación de sueldos entre el Colegio de Profesores y el Ministerio de Educación (ver Capítulo 4 para una descripción más completa). El sistema SNED establece una "competencia" entre escuelas que son aproximadamente comparables en términos de la población estudiantil que atienden, las comunidades en las que están ubicadas y otros factores externos que afectan los resultados de los estudiantes. El SNED establece grupos homogéneos dentro de cada una de las 13 regiones de Chile (considerando las variables de educación urbana/rural, básica/media y las variables socio-económicas de la familia). Por lo tanto, el SNED clasifica las escuelas dentro de cada grupo según sus puntajes en el Indice SNED y recompensa a las escuelas en orden de categoría, hasta el punto en que la matrícula en las escuelas ganadoras representa un 25% de la matrícula en ese grupo. En su última aplicación, el SNED de 2002-03, los grupos homogéneos de las escuelas varían entre 5 y11 para las 13 regiones, con un total de 109 para el país entero.

De este modo, la visión de mercado ha sido un factor importante en la política educacional chilena desde 1990. Sin embargo, la política educacional chilena en la década pasada se ha focalizado principalmente en cambiar la capacidad del sistema para producir más y mejor educación. La matrícula en educación secundaria aumentó en un 18 por ciento en doce años (de 719.819 a 850.713 alumnos, ver Cuadro 7) y el número de graduados también aumentó sustancialmente. Incluso si la "calidad" educacional evaluada no ha mejorado en 4°, 8° básico y 2° medio (estos son los cursos en que los alumnos son evaluados), el nivel promedio de la educación de los jóvenes chilenos ha aumentado sustancialmente. Asumiendo que un estudiante que egresa de la educación media podría tener un mejor puntaje en las pruebas de matemáticas y lenguaje que un alumno que abandona los estudios luego de terminar 8° básico o 2° medio, el logro promedio en la fuerza laboral joven ha aumentado sustancialmente desde 1990.

Sin embargo, los sucesivos gobiernos han mantenido también una política de mejorar la capacidad de producir una educación de mayor calidad en cada grado. Al corregir el anormal nivel de bajos sueldos de los profesores hacia finales de los años 80 – resultado de varios años de recesión a mediados de los años 80 y de una política que permitía que los sueldos declinaran mediante la disminución del valor real de la subvención - los gobiernos democráticos desde los años noventa han podido aumentar la "calidad" de los egresados de enseñanza media que ingresan a las facultades de pedagogía. Al desarrollar un currículo nuevo, más exigente, para todos los grados, el Ministerio de Educación está proporcionando un estándar más elevado para la enseñanza de los alumnos en los establecimientos escolares. Al aprobar una ley para extender la jornada escolar de cuatro a seis horas diarias para el año 2006 y al entregar

fondos para construir salas de clase adicionales para el logro de este objetivo, el gobierno también ha creado la capacidad para proporcionar más enseñanza a cada alumno cada día.

Sin embargo, el área que el Ministerio no ha podido modificar de manera efectiva es la calidad de la formación inicial que reciben los estudiantes de pedagogía en las universidades y su inserción en las salas de clase. En este ámbito del esfuerzo de creación de capacidades parece existir un gran vacío, lo que parece estar teniendo un efecto importante en la implementación de la reforma curricular y el nivel general de aprendizaje en muchas aulas en Chile. La calidad de la formación de profesores es actualmente una de las principales preocupaciones del Ministerio.

La misión

Chile es un país donde la reforma educacional ha estado en el centro de la política económica y social por más de veinte años, y donde ha habido un consenso y consistencia inusuales en los esfuerzos para expandir y mejorar la enseñanza en los últimos trece años. Los principales propósitos de la misión de la OCDE fueron responder a la preocupación del Ministerio acerca de la efectividad de estas políticas de "consenso" y formular recomendaciones para la dirección de futuras políticas.

Como fue descrito al equipo en una serie de reuniones, luego de años de expansión de la matrícula y un esfuerzo innovador y concertado para mejorar la educación chilena, los encargados de política chilenos enfrentan una serie de temas importantes:

- Pese a los esfuerzos para mejorar los puntajes en 4° y 8° básico, los puntajes promedio no están aumentando. ¿Qué tipo de intervenciones educacionales o incentivos podrían tener un impacto significativo en el aprendizaje de los estudiantes?

- Los profesores son generalmente resistentes a la evaluación; las salas de clase son consideradas *tierra sagrada*. Existe una cultura escolar en la cual no se espera que los supervisores (directores de establecimientos, supervisores escolares, asistencia técnica, subdirectores) observen a los profesores mientras están enseñando, y los profesores tienden a sostener que el sistema escolar es incompetente, no ellos. ¿Cómo puede cambiarse esta cultura? Mientras el equipo de revisión estuvo en Chile, el Ministro firmó un acuerdo con el Colegio de Profesores para promover la evaluación de los docentes.

- Los directores de los establecimientos no son generalmente líderes instruccionales, ni parecen tener la capacidad para usar los resultados SIMCE y las observaciones de clases para realizar mejorías sistemáticas en los procesos de enseñanza y aprendizaje de los alumnos. ¿Cómo debería formarse a los directores?

- El sistema de evaluación - caracterizado por un programa nacional de evaluaciones – ha evolucionado, pero no se ha extendido a las salas de clases para mejorar la enseñanza. La calidad de la lectura y las matemáticas permanece baja, empezando en los primeros cursos. ¿Cómo se puede usar un sistema más amplio de evaluación para mejorar el aprendizaje en la sala de clases?

- Aunque egresados de enseñanza media con mejores puntajes están ingresando a las carreras de pedagogía, las carreras mismas están sólo comenzando a cambiar, y existe preocupación de que incluso esos cambios todavía no son suficientes para lograr la formación de calidad necesaria para marcar una diferencia en las salas de clases chilenas. La relevancia y calidad de la formación en servicio también es altamente cuestionable.

- La educación media ha llegado a ser casi universal, y ha habido importantes esfuerzos y mejoras en las matrículas desde 1990, así como una disminución en las tasas de deserción (entre 1991 y 2001, la tasa bruta de matrículas aumentó de 73.5% a 87.7%, la tasa neta de matrículas aumentó de 54.6% a 62.8% y la tasa de deserción disminuyó de 10.3% a 7.5%). Programas tales como *Liceo para Todos* están intentando enfrentar el problema de la deserción entre los estudiantes más pobres.

- La matrícula en las universidades crece rápidamente y continuará expandiéndose a cerca de un millón de estudiantes en el año 2010 – cerca del 50% de la cohorte de edad. Las universidades son en la actualidad completamente autónomas y su calidad varía enormemente. Aunque muchos estudiantes asisten a las 16 universidades estatales, 5 universidades católicas y 5 universidades “mixtas” que son financiadas en parte por fondos públicos (subsidios directos y donaciones en bloque para préstamos), existen muchas universidades privadas. El control de calidad es un tema importante en este nivel, así como la equidad en el acceso y financiamiento, ya que todas las universidades tienen aranceles relativamente altos y muchos

estudiantes deben pedir préstamos a tasas subsidiadas para poder estudiar.

El equipo de revisión inició su consulta sobre estos temas en una serie de reuniones con representantes del Ministerio,a cargo de varios aspectos de la reforma incluyendo al actual Ministro y Subsecretaria, así como cuatro ex - Ministros.. El equipo de revisión también se reunió con el Colegio de Profesores, con investigadores educacionales de un amplio rango de perspectivas y con las principales asociaciones de colegios privados.

El equipo de revisión luego se concentró en el trabajo en terreno – visitando un número de diferentes establecimientos escolares básicos y secundarios, públicos y privados. El equipo visitó cuatro establecimientos básicos y cuatro establecimientos secundarios en Santiago. Un grupo del equipo de revisión se trasladó al norte del país, visitando oficinas regionales de educación y gobiernos municipales, mientras que otro grupo viajó al sur del país. Los dos grupos visitaron un total de 13 establecimientos escolares primarios y secundarios y varios municipios. Durante su visita al sur del país, el equipo de revisión también observó una clase en un programa de pedagogía de la Universidad de La Frontera y se reunió con los estudiantes de pedagogía en esa universidad y en otra, la Universidad de Concepción. Además, el equipo de revisión visitó en Santiago dos de las facultades de educación más grandes del país (Pontificia Universidad Católica de Chile y Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación).

Durante la visita a las escuelas y a las facultades de pedagogía en las universidades, el equipo de revisión pudo interactuar con directores de los establecimientos escolares, profesores y estudiantes, así como observar clases y ver en gran detalle el trabajo de los alumnos en varios grados. Las entrevistas realizadas por el equipo fueron inusualmente francas y abiertas.

Como resultado de estas entrevistas intensivas y observaciones en terreno, el equipo de revisión pudo conocer una gran cantidad acerca de lo que hace funcionar o no al sistema educacional chileno. Los equipos vieron ejemplos de excelente educación en condiciones difíciles y de educación que podría haber sido más exigente e interesante para estudiantes que habían sido seleccionados por su elevada capacidad académica. El equipo de revisión encontró que los encargados de políticas del Ministerio de Educación tienen una evaluación notablemente precisa de sus fortalezas y debilidades. Aún así, el equipo de revisión encontró que tendían a sobre estimar el grado en el cual sus reformas estaban siendo implementadas en la sala de clases. Existe una subestimación del tiempo, recursos y formación cualitativa de profesores que se requiere para

hacer operativas las aspiraciones curriculares en las salas de clases a lo largo del país.

La organización del informe

El resto del informe analiza estos temas según lo observado por el equipo de revisión y formula recomendaciones para el Ministerio en cada área de preocupación. El análisis se divide en siete secciones:

- El rol de los profesores, la formación de profesores y el desarrollo profesional docente.
- El sistema de evaluación de los estudiantes.
- Incentivos y eficiencia del sistema educacional.
- Educación media, con especial énfasis en educación técnico profesional.
- Educación superior.
- Igualdad de oportunidades en el sistema educacional.
- Conclusiones y recomendaciones.

Capítulo 2

LA CARRERA DOCENTE Y LA FORMACIÓN DE LOS PROFESORES

Este capítulo se centra en la formación y carrera de los profesores, incluyendo contexto y cambios de política en la sociedad chilena contemporánea; describe el perfil del profesorado y el desafío que plantea la agenda de reforma y la evaluación de profesores. Se refiere a la formación inicial de profesores, el desarrollo profesional docente y la investigación.

Antecedentes

Para comprender la situación de la carrera docente en la sociedad chilena contemporánea es esencial verla en relación al contexto que prevalecía bajo el régimen militar anterior a 1990, y desde esa fecha dentro del contexto de la política educacional de los tres gobiernos democráticos.

Los cambios introducidos por el régimen militar desde 1973 a 1990 tuvieron efectos devastadores en la moral y condiciones de trabajo de los profesores. Los cambios transformaron la estructura y financiamiento del sistema educacional. El rol del Estado en la educación fue reducido en gran medida. El gasto público en educación fue reducido de 7.2 por ciento del PGB, que prevalecía en 1972, a 2.4 por ciento del PGB en 1990. Las escuelas públicas fueron transferidas del control del Estado a las municipalidades, que en ese momento tenían credenciales democráticas defectuosas. El régimen usó instrumentos e incentivos legales para promover a los colegios con financiamiento privado. El status de empleados del Estado de los profesores, fue eliminado. Los sueldos de los profesores fueron reducidos en más o menos un tercio y sus condiciones de trabajo se deterioraron significativamente. Se introdujeron sistemas de evaluación que estaban diseñados para exponer el bajo rendimiento de las escuelas públicas.

Los formadores de profesores se convirtieron en sospechosos y los cambios en la política de la educación de profesores condujo a la disminución de su dinámica y a un debilitamiento de su rol de investigador. El clima político forzó a muchos en la comunidad universitaria, incluso aquellos en las escuelas de educación, a dejar el país o las instituciones superiores. Una de las tareas de los rectores universitarios, designados por el régimen militar, fue “limpiar” las

universidades de opositores políticos, especialmente en las facultades de ciencias sociales y educación.[36] El impacto de esta política está gráficamente descrito en la declaración hecha al equipo de revisión por el decano de una escuela de educación que ha jugado un rol líder en años recientes en la reforma de la formación inicial en educación. El declaró:

> *Cuando volví a esta Escuela después de 18 años en Europa, me fue difícil creer cuánto había cambiado esta Escuela y la universidad. Los mejores profesores de la facultad, ya no estaban aquí y yo tendría que trabajar con aquellos que quedaban, muchos de los cuales habían sido contratados durante la dictadura. Como yo había dejado un puesto profesionalmente atractivo en una universidad de investigación, rápidamente me di cuenta del intimidante desafío de tratar de mejorar lo que había quedado.*

En esencia, el efecto de muchos cambios introducidos por el régimen militar fue despojar a la fuerza docente del sistema de educación pública más antiguo de Latinoamérica, de todos los atributos básicos de una profesión. Los efectos pervasivos de estos cambios implementados en una clima autoritario de temor serían sentidos por generaciones venideras. Antes de entregar las riendas del poder a un gobierno democrático en marzo de 1990, el régimen saliente logró aprobar una legislación constitucional que ha continuado teniendo influencia significativa en el desarrollo de políticas siguientes. No es insignificante que Chile sea el único país en las Américas donde las Fuerzas Armadas estén representadas en organismos que aprueban cambios en el curriculum de instrucción en la educación básica y que aprueban universidades y profesiones. Las cicatrices dejadas por la falta de confianza en los profesores, y el debilitamiento de la profesión docente como se sintió en Chile durante los setenta y los ochenta, no se pueden borrar automáticamente con el cambio de un régimen. Experiencias prolongadas, recuerdos y costumbres afectan la psiquis humana y no desaparecen fácilmente. Debería recordarse que la vasta mayoría de los profesores en servicio activo en las escuelas chilenas hoy, trabajaron dentro del sistema diseñado por el régimen autoritario. La influencia formativa de esa experiencia no es siempre fácilmente o completamente dejada de lado.

El cambiante contexto de las políticas

De esta manera, cuando el régimen democrático asumió el poder en marzo de 1990, enfrentó el serio problema de una fuerza docente enormemente

---

[36] Iván Nuñez “La formación de docentes. Notas históricas” en Beatrice Avalos, Profesores para Chile, Historia de un Proyecto. Santiago, Ministerio de Educación, 2002, p.33.

desmoralizada, hasta cierto punto formada e influenciada por el rol que le había designado el régimen militar. La forma y calidad de la formación de profesores disponibles también eran defectuosas y pasadas de moda. Si se iban a lograr los desafíos de una agenda de reforma educacional, era vital que se emprendiera un proceso de construcción que asegurara que estos elementos esenciales fueran abordados y mejorados significativamente a través del tiempo.

El nuevo gobierno empezó sus operaciones dentro de un contexto político delicado y sensible. La estabilidad política futura no estaba de ninguna manera segura y había muchas corrientes cruzadas de puntos de vista políticos en evidencia. El gobierno adoptó un proceso de cambio prudente, pragmático y gradual. No emprendió la restructuración del sistema de educación heredado. En lugar de eso, se concentró en promover dos principios de política centrales: calidad y equidad en la educación – dentro del marco de educación existente. Así, el sistema tripartito de enseñanza se mantuvo – los establecimientos escolares públicos, manejados por las municipalidades; los establecimientos privados subvencionados; y los establecimientos privados no subvencionados. El gobierno tampoco restituyó a los profesores el status de funcionarios públicos aunque creó un status especial para los profesores municipales como funcionarios públicos en servicios descentralizados.

Un rasgo notable de la política educacional en Chile en los últimos trece años es la continuidad y consistencia de una política que ha prevalecido durante tres gobiernos y siete ministros de educación. Aún cuando, al principio, las medidas de la reforma tendieron a tener un bajo perfil, desde el comienzo se reconoció que la educación era central en una estrategia para consolidar el gobierno democrático y para promover y apoyar el desarrollo económico y social. Desde el principio, el Ministerio trabajó con ayuda externa y en 1994, un comité técnico altamente influyentepresentó un anteproyecto para hacer progresar la educación. Este se llevó a la Comisión Nacional de Modernización de la Educación en 1995. Con una diestra acción política, se creó un fuerte consenso, aún entre la oposición política, para apoyar la emergente política estratégica en educación. Con un crecimiento económico constante sobre el 6% anual en la mitad de los noventa, hubo recursos disponibles para invertir en educación.

Los gobiernos de la coalición democrática, en el poder desde 1990, introdujeron una serie de reformas dirigidas a desarrollar una cultura democrática en educación y a reemplazar una cultura de temor por una profesional y colegiada. La mayoría de las estrategias de gobierno fueron consistentes con este propósito. Muy importante entre ellas fue la decisión de implementar todos los componentes clave de la reforma con personal existente en el Ministerio, incluyendo a los supervisores. Los arquitectos de la reforma

educacional se comportaron como si creyeran que fundamentalmente todos los que trabajaban en educación, sin importar los roles que hubieran tenido durante el reciente pasado autoritario, eran profesionales y que responderían a las oportunidades que los consideraran como tales.

Durante la ultima década, las políticas de la educación chilena han estado dirigidas a atraer, educar y apoyar a profesores capaces de enseñar a todos los alumnos a un nivel alto. El principio guía de las políticas relacionadas con los profesores ha sido su fortalecimiento como profesión. En este crítico supuesto descansan las fortalezas de las reformas del pasado reciente, así como las oportunidades para un mayor perfeccionamiento. Es evidente que mientras se ha ganado mucho tratando a los profesores como profesionales, comienza a ser evidente para las autoridades del Ministerio que los profesores necesitan ser apoyados en maneras muy específicas en el desarrollo de las competencias para enseñar a todos los alumnos en forma efectiva.

El gobierno chileno ha seguido una estrategia multi-dimensional para profesionalizar la enseñanza; mejorando los incentivos para atraer candidatos a la profesión docente, apoyando reformas en la formación inicial docente y apoyando a los profesores en ejercicio con mayores recursos para la instrucción y con talleres para desarrollo profesional. (Estas y otras medidas asociadas a la reforma son revisadas más adelante en este capítulo). Además del nuevo respeto que las autoridades del Ministerio acordaron demostrar por la profesión docente, dos pilares centrales y relacionados de un sistema para atraer mejores candidatos a la profesión docente fueron un nuevo discurso público sobre la importancia estratégica de la educación para el futuro del país y un nuevo estatuto docente que aumentó significativamente el sueldo de los profesores.

La coalición democrática que fue elegida en 1990 designó como Ministro de Educación a una destacada figura, ahora Presidente del país. Con un equipo central de arquitectos de la reforma, que mostró una continuidad inusual en sus puestos durante más de una década, el Ministro Lagos colocó la educación al centro de la agenda del gobierno democrático y, junto con el equipo de reforma y sus sucesores, desarrolló una narrativa acerca de la educación que, por primera vez en Chile, la reconocía como estratégica para el futuro del país y como un tema que requería esfuerzos sostenidos y considerables del Estado para apoyar su mejoramiento. Como resultado, ha habido considerable consenso en Chile en los últimos 13 años, y este consenso ha permitido una continuidad fundamental permitiendo a las reformas madurar y hacerse más profundas facilitando a los diseñadores de éstas .aprender de la experiencia. Al revisar la prensa diaria en Chile, uno tiene la clara impresión de que la educación es un asunto de interés público. Aún entre grupos que difieren ideológicamente, es

claramente un punto de debate público. En este clima, los educadores no pueden menos que sentir que trabajan en una profesión que es importante para el futuro.

Además de este nuevo discurso acerca de la educación como parte de la política central del Estado para el futuro del país, una segunda estrategia para atraer más candidatos a la profesión docente fue un aumento gradual y significativo en los sueldos de profesores, parte de un instrumento para hacer más transparentes las reglas que rigen la selección y promoción dentro de la profesión docente: el *Estatuto Docente*. Estos aumentos salariales, negociados con el gremio de profesores, sirvió también para negociar relaciones de apoyo entre el Ministerio y el Colegio de Profesores a través de más de una década. Los sueldos de profesores aumentaron en promedio 141 por ciento entre 1991 y 2001, más que los aumentos en salarios en la economía y en el sector público.[37]

Perfil de la fuerza docente

Significativamente, una de las primeras iniciativas del gobierno democrático en 1990 fue comenzar la preparación de una Ley, conocida como Estatuto Docente, que se aprobó en 1991. El Estatuto pretendía, por una parte, reparar el deterioro que la fuerza docente había sufrido en años anteriores, mientras que, al mismo tiempo, favorecía procesos de mejoramiento profesional que prepararían y facilitarían los esfuerzos para mejorar la calidad y equidad de la educación pública. Reconocía legalmente el carácter "profesional" de la enseñanza, se garantizó una fuerte dosis de estabilidad en el sector público de la educación y una mayor estabilidad en las escuelas subvencionadas que la que gozaba el mercado laboral en general.

El Estatuto Docente estableció regulaciones nacionales para las condiciones de trabajo, una estructura de sueldo común, bonos por perfeccionamiento adicional y por desempeño en condiciones difíciles. Anunciando lo que sería un patrón nuevo y continuo, hubo discusiones y negociaciones entre el Ministerio y el Colegio de Profesores, que en la práctica opera como un sindicato de docentes. Las decisiones se centralizaron en cuanto al pago y contratos de los profesores de escuelas públicas, con algunos efectos que también incluyeron a profesores de escuelas privadas.

Se inició una tendencia constante hacia el mejoramiento de los sueldos de profesores. El influyente informe técnico de 1994, "Los Desafíos de la Educación Chilena en el Siglo 21", recomendaba aumentar el gasto público y privado en educación para, entre otras razones, "atraer a la profesión docente el

[37] *Ibid.,* p.38.

número necesario de jóvenes talentosos." El Estatuto Docente fue modificado en 1995, en términos que trajeron más flexibilidad a estas decisiones. Entre estas nuevas disposiciones estaba aquélla de que, en el futuro, los directores serían contratados por cinco años, en un concurso abierto, después del cual debía haber un nuevo proceso de selección abierta. La Ley también especificaba que en los nombramientos para puestos técnico pedagógicos en las escuelas, se debe dar preferencia a los postulantes con calificaciones acreditadas y experiencia en administración y evaluación. El sueldo mínimo de profesores que trabajan 44 horas a la semana, definido desde 1995, aumentó en un 53.8% entre 1995 y 2001, y el sueldo promedio ha aumentado en 38.9% durante el mismo período (Cuadro 1). Varias otras iniciativas desde 1996 han estado dirigidas a "fortalecer la profesión docente", lo que se trata más adelante en este capítulo. Así, puede concluirse que el gobierno está empeñado en un proceso de reconstrucción sostenido con respecto a la profesión docente, aunque las condiciones de trabajo de muchos profesores continúan siendo más exigentes que las de la mayoría de los países de la OCDE.[38]

Cuadro 1**. Promedio de Sueldo Mensual de un Profesor por 44 Horas Semanales y Sueldo Mínimo por Tipo de Escuela por Año (en USDCh año 2000)**

	Salario Promedio	Salario Mínimo Legal de Inicio	
Año	Salario promedio	Mínimo Municipal	Mínimo Privado Subvencionado
1990	252 539	138 880	71 429
1991	265 348	165 663	153 980
1992	309 954	183 390	176 516
1993	348 711	194 157	180 244
1994	396 630	225 362	201 563
1995	436 453	248 681	243 526
1996	468 698	273 374	272 193
1997	512 124	300 193	298 647
1998	538 605	327 167	326 928
1999	565 609	349 238	349 238
2000	594 158	372 057	372 057
2001	631 010	391 750	391 750

Fuente: Mizala y Romaguera, 2001, Tabla 13.

Es difícil hacer un recuento cohesivo y amplio de las condiciones de trabajo de los profesores en Chile. Esto se debe en gran parte al carácter segmentado del sistema escolar que involucra diferencias en condiciones y derechos para una variedad de categorías de profesores, y debido a la falta de una base de datos global de profesores, que también está afectada por la

[38] OECD, 2000 Education at a Glance , OECD Paris.

estructura fragmentada del sistema. Aún en las escuelas del sector público, hay diferencias significativas en el nivel de recursos y apoyo de las 341 municipalidades, que inciden en las condiciones de trabajo de los profesores de estos colegios. Sin embargo, una revisión de la carrera docente necesita destacar los asuntos y tendencias más importantes de modo que los desafíos que enfrentan los profesores puedan ser mejor comprendidos, sus respuestas a los desafíos mejor apreciadas, y las recomendaciones para un mejoramiento mejor fundadas.

La fuerza docente total en 2001 era de 146.918 profesores, de los cuales 125.615 eran profesores de aula, con otros en calidad de directores, roles técnico-pedagógicos etc., sumando alrededor de 15% del total.[39] Más de 80.000 profesores son miembros del Colegio de Profesores. Ha habido un aumento constante en el número de profesores, elevándose de 134.885 en 1998 a 146.918 al llegar a 2001. Esto está ligado a la necesidad de profesores adicionales para apoyar la política de Jornada Escolar Completa, inaugurada en 1997, y también a aumentos generales en la participación de alumnos. De la cifra total, las profesoras componen cerca de 70% de la fuerza docente, pero el desequilibrio es mucho más evidente en la educación pre-escolar y básica que en la secundaria (grados 9-12).

Mientras los profesores aún resienten la pérdida de su status de empleados públicos, en las escuelas públicas municipales gozan de estabilidad en el empleo, a menos que pierdan sus puestos debido a ineficiencia crónica. Los profesores municipales también obtienen sus puestos a través de concursos públicos, abiertos. Los profesores que trabajan en el sector privado subsidiado se rigen por contratos individuales privados, regulados por las normas del Código del Trabajo, con algunas garantías. Los procesos de selección para los profesores del sector privado no están sujetos a ninguna reglamentación salvo aquéllas contenidas en el Código del Trabajo. Aquí se aplican los contratos de plazo fijo y tales profesores no gozan de la seguridad de la propiedad del cargo como en el sector público. Del total de la fuerza docente, un 55% está empleado en escuelas municipalizadas, aproximadamente el mismo porcentaje que la matrícula de estudiantes.

En Chile, un 90% de los profesores tiene un grado universitario, con alrededor de 12.000 (un 10%) "autorizados" para enseñar sobre la base de calificaciones o experiencia menores y en circunstancias especiales de empleo.

---

[39] Chile's Country Background Report (CBR2) for the OECD study, "Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers" June 2003, Tabla 2.3, p.16.

El patrón de edad de la fuerza docente es al mismo tiempo interesante y revelador. Mientras que un 35% tiene menos de 40 años de edad, 65% están sobre 40, con un 17% de ellos, sobre 55 años de edad.[40] Por lo tanto, la amplia mayoría de los profesores estaban acostumbrados a las prácticas que prevalecían durante el régimen militar. También es notable que los profesores más antiguos se encuentran en las escuelas públicas donde cerca de un 66% son mayores de 45 años de edad. (Cuadro 2). Esto no está desligado de la mayor libertad que tienen las escuelas privadas de terminar el empleo particularmente de los profesores más antiguos con mayores exigencias de sueldo, pero, tal vez, con niveles de energía reducidos. Esta tendencia puede exacerbar dificultades en las escuelas municipales donde los problemas socio-económicos y pedagógicos son frecuentemente mayores. Efectivamente, al hacer una apreciación general de las condiciones de trabajo de los profesores, se necesita estar consciente de los diferentes contextos escolares en los que operan los profesores y las consiguientes variaciones de exigencias que se les imponen. El Colegio de Profesores es altamente crítico de una tendencia que está separando y favoreciendo al sector escolar privado en perjuicio de la educación pública y de la política nacional de equidad.

Cuadro 2. **Chile: Profesores, por Edad y Tipo de Escuela, 2000 (porcentaje)**

	Tipo de Establecimiento			
Edad	Total	Municipales	Privados Subvencionados	Privados Pagados
18-24	3.4	1.2	6.1	2.8
25-34	25.2	13.0	36.1	29.3
35-54	62.9	74.4	51.7	60.8
55+	8.5	11.4	6.1	7.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Mizala y Romaguera, 2001, Tabla 3.

Las horas de contrato de los profesores, en el contexto de la política de Jornada Completa, son un máximo de 44 horas a la semana, lo que es más alto que el promedio OCDE. Actualmente, 32% de los profesores están contratados por 44 horas o más por semana. Otro 54% está contratado entre 30 y 44 horas, mientras que el restante 15% está considerado como con jornada parcial, contratado por menos de 30 horas.[41] Aunque 44 horas es un requisito exigente, debería tenerse en cuenta que en el contexto de la jornada parcial, los profesores podrían ser contratados por 60 horas (30x2) a la semana. Por cierto, el equipo de

40 CBR2, p.84.

41 Informe de Antecedentes del País para OCDE: "Evaluación de las Políticas Educacionales de Chile" (CBR1), p. 49.

revisión fue informado que para complementar sus sueldos, los profesores contratan trabajo extra fuera de su compromiso formal, aunque un estudio realizado por la Universidad Católica en 2001 indicó que sólo 7.6% de los profesores en realidad lo hacía. Aunque anteriormente era usual que los profesores trabajaran en más de una escuela, las cifras oficiales indican que en la actualidad esto ha disminuido a un 13% de los profesores. De las 44 horas de tiempo contractual, está especificado que un 75% de éstas deberían ser clases presenciales o 33 horas reales de enseñanza en aula. De acuerdo con los estándares de la mayoría de los países OCDE, esta es una carga docente pesada a la cual se debe agregar la preparación de clases, corrección de trabajos de los alumnos, preparación de informes y reuniones con padres y otras actividades. También se le informó al equipo de revisión que muchos profesores tenían que hacer largos viajes hacia y desde la escuela, especialmente en la región de Santiago, lo que significaba un desgaste de energía. En este contexto, el equipo de revisión también notó que se esperaba que los profesores tomaran cursos de perfeccionamiento durante sus vacaciones, una práctica que los profesores de la mayoría de los países detesta hacer. Aún más, aparte de los cursos de actualización del Ministerio, los profesores deben generalmente pagar por cursos de perfeccionamiento en instituciones de educación superior.

A nivel nacional, la cifra promedio de la relación alumno profesor, calibrada en número de alumnos y dividida por el número total de profesores, da los siguientes resultados: 23 alumnos por profesor en las escuelas municipales, 31 en los establecimientos particulares subvencionados y 15 por profesor en los establecimientos privados.[42] Sin embargo, los promedios nacionales esconden grandes variaciones entre las escuelas urbanas y rurales, y las rurales más lejanas. El tamaño de las clases en áreas urbanas tiende a ser muy grande, con el máximo recomendado establecido en 45 alumnos por clase, pero las clases pueden ser más grandes. El equipo de revisión observó muchas clases de este tamaño y muchas cercanas a los cuarenta. Esas clases tan numerosas ponen serios desafíos a los profesores si desean emplear un repertorio de métodos pedagógicos que incluyan trabajo con grupos pequeños y secuencias de aprendizaje individual y también en la enseñanza a la clase completa. Esto se hace especialmente agudo si la enseñanza está siendo realizada en escuelas que sirven a comunidades de grandes carencias socio-económicas y culturales. También aumenta el trabajo asociado con la corrección e informe sobre el trabajo individual de los alumnos.

La pesada carga y las exigentes circunstancias con que se encuentran los profesores, especialmente en algunas escuelas públicas, parecerían ser un factor

---

42 *Ibid*., p. 48.

en la alta incidencia de certificados médicos que entregan los profesores. Con el auspicio del Ministerio y el Colegio de Profesores, se ha introducido un estudio epidemiológico para analizar las enfermedades más prevalecientes entre los profesores. Los primeros resultados del estudio señalan que 45% de los profesores entrevistados usaron certificados médicos durante el año, la mayoría por enfermedades de bajo riesgo. Además, se concluyó que un 35 % de los profesores dijeron tener síntomas que sugerían un alto riesgo de estar sufriendo problemas de salud mental (ansiedad, depresión, problemas del sueño) comparados con un 13.8% de un grupo de control con características similares.[43] El Ministerio de Educación debe ser felicitado por auspiciar tal estudio, ya que es importante para planificar temas relevantes que afectan el bienestar de una profesión de la cual depende tanto y que es internacionalmente reconocida como estresante.

En los establecimientos escolares públicos, los profesores reciben aumentos de sueldo basados en años de servicio. Sin embargo, toma 30 años alcanzar el máximo, lo que es más largo que en la mayoría de los países. El sueldo base es aumentado por una serie de asignaciones de incentivo basadas en perfeccionamiento acumulado, niveles de desempeño más altos y el ejercicio de responsabilidad. No hay reglas con respecto al aumento de sueldos por años de servicio en el sector privado. Mientras que cerca de un 66% de los profesores en el sector público son mayores de 45 años, sólo 29% de los profesores en las escuelas privadas subvencionadas y 31% en las escuelas privadas son mayores que esa edad. No hay edad obligatoria para jubilar en Chile. Aunque las mujeres pueden jubilar a los 60 años de edad y los hombres a los 65, la pensión disponible lleva a un enorme descenso de los ingresos, y esto actúa como un desincentivo para retirarse. Muchos profesores no pueden jubilar cuando las pensiones son un tercio del sueldo y no se paga una cierta cantidad de una vez. Durante los últimos años, se han ofrecido indemnizaciones por término de funciones, como un incentivo para jubilar una vez que los profesores han alcanzado la edad necesaria. En el contexto de la edad de la fuerza docente, de los muchos nuevos desafíos profesionales que enfrentan los profesores hoy, y, con el creciente ingreso a los programas reformados de formación inicial docente, sería deseable extender este sistema de incentivos o considerar medidas para mejorar el otorgamiento de pensiones.

Un rasgo poco usual de la administración escolar en Chile es una tendencia que se ha desarrollado con respecto a los puestos de director y una función de importancia conocida como “técnico-pedagógica”. Antes de 1990, los directores de escuelas públicas eran designados directamente por el gobierno militar. Los

[43] CBR2, p.60.

nuevos directores son ahora designados por las municipalidades en las escuelas subvencionadas y por los sostenedores en las escuelas privadas. Desde 1995, los nuevos directores son designados por períodos de 5 años, después de los cuales deben competir nuevamente por sus puestos en un concurso abierto, si es que desean permanecer en ellos. Puede haber fundamento para un contrato a plazo fijo para los directores, pero el equipo de revisión no vio una justificación para que el período fuera sólo de cinco años. Tomando en cuenta el rol clave del liderazgo de un director en la educación moderna, la importancia y dificultad de adoptar un enfoque de equipo colegiado dentro de la comunidad educativa, y de establecer un plan escolar ligado al desarrollo y mejora de los estándares, parecería que un lapso de cinco años sería innecesariamente corto, especialmente si el director designado es nuevo en la escuela. El equipo de revisión entiende que actualmente se desarrollan discusiones se en el Congreso para modificar aspectos del nombramiento y rol de los directores, lo que da una oportunidad para reflexionar sobre ésta y otras materias asociadas. El equipo de revisión considera que el rol del director en el nombramiento de profesores, en las circunstancias actuales, debería ser más claramente enfatizado y estipulado. El equipo también estaría de acuerdo con quienes proponen que, para los nombramientos futuros para el puesto de director, se debería exigir calificaciones específicas y experiencia en liderazgo y administración educacional. La selección debería estar basada en una entrevista, curriculum vitae y documentación que evalúe las ideas del postulante en cuanto a planificación y desarrollo escolar.

El equipo de revisión también sugiere que se considerecambiar el rol del director. El equipo quedó impresionado con el estilo empresarial de algunos de los directores de las escuelas que visitó. Pero el liderazgo instruccional, si es que existe en la escuela, es principalmente responsabilidad del personal "técnico-pedagógico" (la UTP, *Unidad Técnico-Pedagógica).* El equipo de revisión piensa que esto hace que haya menos supervisión y liderazgo instruccional que si el rol del director estuviera claramente definido como responsable de mejorar la enseñanza en la escuela. Es una gran ventaja para la escuela contar con la pericia de personal especializado en curriculum y pedagogía, funcionando en roles equivalentes a subdirectores o asistentes de directores, que apliquen sus destrezas en áreas específicas de la vida escolar. Esencialmente, deberían desempeñar roles de apoyo al trabajo del director como líder instruccional. Podría ser un mejor modelo si el director delegara algunas de las tareas administrativas al personal de apoyo y se concentrara más en la planificación académica y la vida pedagógica de la escuela, incluyendo una supervisión mucho más directa de la enseñanza en el aula.

Evidencias proporcionadas por estudios de actitudes de los profesores, realizados entre 1996 y 1998, indican que los profesores apreciaban los

esfuerzos del gobierno para mejorar su status y condiciones y su satisfacción con su elección de carrera. Por ejemplo, una encuesta de un muestra de profesores en el área del Gran Santiago en 1996 registró un 86% en desacuerdo con la declaración "algunas veces siento que no tengo vocación para esta profesión", mientras que un 79% estaba de acuerdo con "si pudiera escoger una profesión nuevamente, escogería la enseñanza." Una encuesta en una muestra de profesores a nivel nacional en 1998 encontró que un 69.9% de los profesores declaraban que realizaban su trabajo "motivados por su vocación profesional" y un 83% reconocía que "si tuvieran que escoger una nueva profesión sería ser profesor." [44] Un estudio posterior, en 2001, registró que la confianza de los profesores en la administración alcanzaba niveles de sobre 80% en diferentes tipos de escuelas."[45] Perspectivas como éstas podrían llevar a que uno creyera que la moral de los profesores está alta. Sin embargo, evidencia oral y discusiones del equipo de revisión con varios grupos involucrados, sugieren que esta materia es más compleja. (Este tema es discutido más adelante en la siguiente sección).

Evaluación docente

El equipo de revisión encontró que en Chile había un antiguo y amplio deseo compartido de hacer una evaluación del trabajo individual de los profesores en forma regular. El Estatuto Docente de 1991 incorporó una medida para tal evaluación en los establecimientos de enseñanza básica y media reconocidos por el Estado. El sistema diseñado permitía a los empleadores despedir a profesores que eran evaluados en forma negativa dos años seguidos. El Colegio de Profesores tuvo éxito al oponerse a su implementación porque tendía a ser más bien punitiva que formativa, por la preocupación del Colegio con respecto a las actitudes de los directores y porque la mayoría del equipo de evaluación propuesto había sido designado por el régimen militar. En los últimos años, un sistema de evaluación voluntario comenzó a funcionar, al cual se sometieron varios miles de profesores cada año. Sin embargo, la evaluación de los profesores continuó siendo un tópico de preocupación pública y política, y resurgió como un tema importante en el debate nacional en 2001. El Ministro de Educación tomó la iniciativa y estableció una comisión técnica tripartita integrada por el Ministerio, las Municipalidades y el Colegio de Profesores. Después de varios meses, esta comisión llegó a un acuerdo en un modelo de evaluación de profesores. Siguiendo un proyecto piloto en 2002, el Ministerio, las Municipalidades y el presidente del Colegio de Profesores firmaron un acuerdo al respecto, el 25 de junio de 2003.

---

44 *Ibid*., p.35.

45 *Ibid*., p.19.

El test de evaluación sólo es obligatorio para los profesores de las escuelas del sector público (municipales). Es de carácter más formativo que el modelo anterior y está orientado al desarrollo profesional. La evaluación está ubicada a nivel de establecimiento e incluye un portafolio, una guía de autoevaluación, una entrevista personal estructurada, referencias del director y del jefe de la unidad técnico-pedagógica, así como evaluación de otros profesores pares de la municipalidad, incluyendo videos de desempeño en la sala de clases. Hay cuatro categorías de desempeño – distinguido, competente, básico e insatisfactorio. Quienes son catalogados como insatisfactorios pueden obtener otras dos evaluaciones, con trabajo de tutoría disponible. Si es insatisfactorio en la tercera evaluación, el profesor puede ser despedido. El proceso de evaluación está siendo implementado en base a etapas, comenzando en 2003. Se espera que cada profesor sea evaluado una vez cada cuatro años.

El equipo de revisión valoró la alta prioridad dada en Chile al mejoramiento de desempeño de los profesores. Un acuerdo reciente (2003) entre el Ministerio de Educación, municipalidades y el *Colegio de Profesores*, definió el carácter formativo de un complejo sistema de evaluación de profesores. El sistema, que será aplicado sólo en las escuelas municipalizadas, costará aproximadamente USD 50 por profesor al año, con un total de USD 3.5 millones al año. Se están considerando recursos municipales adicionales de hasta USD 8 millones por año para el trabajo remedial y las actividades de desarrollo profesional continuo que pueda recomendar el sistema de evaluación. El equipo de revisión considera que hay alternativas menos costosas y engorrosas que esta, basadas en los informes de directores y supervisores de escuelas, pero comprende que la escogida está justificada en cuanto a criterios de factibilidad política y propósitos formativos. Sin embargo, a medida que el nuevo sistema madure, sería valioso explorar alternativas que permitan disminuir el costo de la evaluación en favor de crecientes inversiones en acciones de desarrollo profesional.

Como en la mayoría de otros sistemas, es probable que la proporción de profesores que son culpables de ineficiencia no sea grande. Los Directores, subdirectores y personal “técnico-pedagógico” están bien ubicados en cada escuela para identificar a los profesores de bajo desempeño. Con el apoyo del Ministerio, ese personal debería ser capaz de tomar una acción de recuperación apropiada, en primera instancia, para ayudar al profesor a mejorar y, en el caso de una dejación prolongada para hacerlo, implementar procedimientos para despedirlo. El supervisor podría también ser llamado a ayudar en tales casos. En el contexto de los recursos limitados para la continuación del desarrollo profesional de los profesores y personal con calificaciones y experiencia en evaluación de profesores limitado, tal enfoque focalizado es probable que diera mejores dividendos que el plan actual. La mayoría de los países no se embarca

en el enfoque pesado de evaluar a cada profesor de las escuelas públicas cada cierto número de años a lo largo de sus carreras, y esto no conduce a estándares bajos en sus fuerzas docentes.

Desafíos de la agenda para la reforma

Guiados por los dos principios de promover calidad y equidad en el sistema de educación, desde 1990 los gobiernos han iniciado una variedad de reformas educacionales que están abriéndose camino a través del sistema. La agencia clave para la implementación de estas reformas y la realización de sus objetivos, es la fuerza docente. Habiendo pasado los primeros años preparando el camino, el Ministerio introdujo a mediados de década importantes medidas de reforma del currículum . En 1996 se introdujo un nuevo currículum para escuelas básicas, seguido de un currículum reformado para los liceos de enseñanza media en 1998 y un nuevo currículum para la educación pre-escolar en 2000. Se consultó poco a los profesores en el diseño del curriculum de escuelas primarias, pero más adelante se vio que era deseable consultar. También en el año 2000, a la luz de la experiencia, se hizo un re-diseño de aspectos del curriculum básico enfocando los primeros cuatro años con guías más precisas para las destrezas de lectura, escritura y matemática. Un cambio importante se hizo en la estructura de las escuelas secundarias por medio del cual se mantiene un curriculum global en los años 9 y 10, con una división en los siguientes dos años en estudios científico-humanísticos y técnico-profesional. El contenido del sector técnico-profesional se ha modernizado enormemente. (ver capítulo 5).

Programas de estudio detallados en contenido, enfoques pedagógicos y métodos de evaluación, acompañan a los currículos. Las escuelas tienen libertad de formular sus propios programas de estudio dentro del marco nacional de objetivos y contenidos, o implementar aquéllos definidos por el Ministerio de Educación. Como podría esperarse, la gran mayoría de las escuelas (actualmente, 86%) implementan los programas del Ministerio. También se contemplan temas transversales relacionados con valores y destrezas. Al modernizar los currículos de las escuelas, Chile se ha informado acerca de la experiencia y la pericia internacionales. La política curricular ha buscado un cambio del “saber-qué” al “ saber-cómo”, un cambio hacia estándares más altos, estímulo de la comprensión más bien que aprendizaje memorístico y un fomento al criterio y toma de decisiones del alumno. Específicamente, la política busca promover las siguientes competencias: capacidad de abstracción; pensamiento sistémico; experimentar y aprender a aprender; comunicación y trabajo en equipo; solución de problemas; manejo de la incertidumbre y adaptación al cambio. Aunque el Ministerio adoptó un método gradual para la implementación, puede concluirse que las medidas de política curricular

involucran un cambio profundo de ideología curricular, contenido, metodología y evaluación. En cualquier sociedad, tal reforma presenta un desafío intimidante para profesores y formadores de profesores y el proceso de implementación toma tiempo, recursos, pericia y experiencia para que se pueda realizar en forma completa. El equipo de revisión quedó impresionado con el énfasis y calidad de la política curricular que está siendo adoptada y alaba el enfoque continuo de reforma que se ha adoptado en Chile. Sin embargo, insta a la paciencia con respecto a las expectativas de su realización total.

Una parte integrada del movimiento de reforma curricular es la incorporación de la tecnología de la información y de la comunicación a través del curriculum. Específicamente, el curriculum de 1998 para la enseñanza secundaria establece:

> *El propósito general del trabajo educativo en Informática es proveer a todos los alumnos y las alumnas de las herramientas que les permitirán manejar el mundo digital y desarrollarse en él en forma competente. Para alcanzar este objetivo, los estudiantes tendrán la oportunidad de trabajar directamente con los computadores, para así aprender a desenvolverse como usuarios autónomos y descubrir experiencialmente sus aportes y potencialidades. En forma complementaria, investigarán, discutirán y aprenderán acerca de la naturaleza, la extensión, el impacto y el ordenamiento social propios del mundo digital.*

Ya en 1992, el Ministro de Educación estableció *Enlaces* como una agencia para promover las TIC (tecnologías de información y comunicación) en educación, primero como proyecto piloto. Luego de su temprano éxito, en 1995, *Enlaces,* se convirtió en la agencia oficial a nivel nacional para la introducción de las TIC en el sistema de educación chileno. Su éxito ha sido impresionante. Para el comienzo de 2003, 8.300 escuelas estaban en *Enlaces*, 92% de los estudiantes tenían TIC en sus escuelas, 78% de los estudiantes tenían Internet en sus escuelas y 76% de los profesores habían sido entrenados en el uso de TIC. Una iniciativa valiosa con respecto al trabajo de *Enlaces* fue el establecimiento de una alianza estratégica entre el Ministerio de Educación y 24 universidades a lo largo del país, encabezadas por la Universidad de La Frontera. La Red de Asistencia Técnica que surgió de esta alianza ha proporcionado capacitación a los profesores y apoyo técnico para las TIC. El equipo de revisión se formó la opinión de que se deberían hacer mayores esfuerzos para fortalecer y desarrollar este alianza. No le sorprendió al equipo de revisión saber que el impresionante trabajo de *Enlaces* ha sido evaluado favorablemente por tres estudios externos. Así como en otros países, uno de los desafíos permanentes clave es la mayor integración de las TIC en la realización práctica del currículum. Aunque el

equipo de revisión vio gran evidencia de la provisión de equipos de TIC y su uso, no se vio a menudo como una herramienta pedagógica. Esta incorporación de las TIC a la enseñanza es otro importante nuevo desafío para la fuerza docente. El equipo estimularía que *Enlaces* en su trabajo futuro construya guías más prácticas para los profesores, provea materiales para situaciones concretas y disemine ejemplares de buenas prácticas en el uso de las TIC en enseñanza y aprendizaje.

Otro importante desarrollo iniciado en 1997 fue la ley para la "Jornada Escolar Completa". Este fue un cambio de política para romper la tradición de establecimientos escolares que funcionaban con dos jornadas de alumnos durante las mañanas y las tardes, de manera que éstos pudieran beneficiarse de un día completo en la escuela. Esta política tuvo implicaciones mayores para los recursos, infraestructura, planificación, número de profesores y otros. Por supuesto, la implementación de una política como esta toma tiempo, pero para 2003, 66% de los estudiantes en escuelas subvencionadas por el Estado ya se beneficiaban con la Jornada Escolar Completa. Para facilitar que otras escuelas cumplan, el plazo para incorporarse ha sido extendido hasta el año 2006. Aunque la Jornada Escolar Completa requiere ajustes para los profesores, en la mayoría de los casos tiene la ventaja de que pueden trabajar una jornada completa en un establecimiento hasta por 44 horas contratadas, mientras que, anteriormente, muchos profesores tenían que trabajar en más de un establecimiento hasta por 60 horas contratadas por semana.

Aunque el *Sistema de Medición de la Calidad de la Educación* (SIMCE) ha estado funcionando desde 1988, se desarrolló más en los últimos años como una actividad de evaluación de estudiantes en un grupo de ramos en 4° y 8° básico, y 2° medio. Es una prueba de medición externa del tipo de respuesta ítemes de opción múltiple, en la cual son evaluados casi todos los estudiantes de esos cursos. Los resultados de las escuelas individuales (no de los estudiantes individuales) son publicados y proporcionan información y estadísticas valiosas para las políticas tanto para las escuelas mismas como a nivel nacional. Desde 1995, algunos bonos de los sueldos para profesores están ligados a los resultados del SIMCE. Desde 1998 las pruebas SIMCE han estado de acuerdo con los nuevos programas curriculares y por lo tanto sirven como refuerzo para la implementación de estos programas. Los resultados atraen una creciente atención en los medios de comunicación. El equipo de revisión encontró que los dirigentes de los establecimientos, profesores y supervisores están ahora más involucrados en el diálogo colectivo sobre los resultados de los tests SIMCE y de establecer objetivos para mejorar. El equipo de revisión recomienda que esta característica se convierta en un tema institucionalizado para las comunidades escolares y actúe como estímulo para el desarrollo cualitativo. Se ha establecido recientemente una comisión nacional para el desarrollo y uso del SIMCE, y el

SIMCE mismo está fortaleciendo su análisis de datos, todo lo cual es progresivo. Por lo tanto, los tests del SIMCE están asumiendo un rol más central en la vida de la escuela y esto, a su vez, requiere nuevas respuestas de parte de la fuerza docente y proporciona un mayor grado de responsabilidad (El Capítulo 3 trata más profundamente las observaciones del equipo de revisión con respecto a la evaluación).

A través de una variedad de mecanismos, las políticas nacionales también han promovido un mayor compromiso de los padres en el sistema de educación y han enfatizado los aspectos de asociatividad a través del establecimiento planificado de Consejos Escolares, con representación de los padres. Esto también requiere que los profesores tengan destrezas en comunicaciones y relaciones interpersonales apropiadas con los padres. En las escuelas visitadas por el equipo de revisión, se notó que existían relaciones y actitudes positivas hacia los padres y que los padres (o si no los había, los abuelos) apoyaban los esfuerzos que las escuelas hacían por sus hijos. En este contexto, es grato ver una información de una encuesta de opinión pública reciente, que indicaba las positivas percepciones que tenían los padres acerca del trabajo realizado por los profesores con un 86% que destacaba su responsabilidad y puntualidad, 82% sus buenas relaciones con los estudiantes y 81% su interés en mayor entrenamiento, aprendizaje y desarrollo.[46]

Los profesores y la agenda de reforma

Esta breve visión general de los recientes cambios claves en las políticas de la educación chilena, indica que el Ministerio ha emprendido una serie de reformas importantes que suponen desafíos significativos para la fuerza docente. Surge la interrogante en cuanto a la capacidad y competencia de esa fuerza docente, en su mayor parte formada y acostumbrada a un sistema diferente, para llevar a cabo la agenda de la reforma. Pese al esfuerzo que implica para la fuerza docente la variedad de cambios, el equipo de revisión encontró digno de destacar, al ser oficialmente informado por varias fuentes, incluyendo el Colegio de Profesores, que no había oposición sistemática a los cambios de parte de los profesores. Aunque los profesores mantienen reservas respecto a la continuidad de las características estructurales del sistema heredado, como indica el Informe de Antecedentes del País, “ellos (los profesores) apoyan con entusiasmo los cambios en la enseñanza y de

[46] *Ibid.,* p.18.

currículum".[47] Esta es una valiosa ventaja para el sistema y no debería ser subestimada.

Con respecto a la implementación práctica del currículum, el Ministerio de Educación proporcionó al equipo de revisión los resultados de una encuesta realizada a una muestra nacional representativa de profesores acerca del nivel de la implementación de seis materias de los nuevos currículos. Es significativo que, desde el año 2000, más de dos tercios de los profesores señalaron que, desde su punto de vista, el currículum de estos ramos estaba cubierto totalmente o hasta un 75% del total en los seis ramos.[48] Otras secciones del informe tratan los estándares educacionales y los resultados cualitativos en mayor detalle.

El equipo visitó una variedad de tipos de establecimientos escolares – urbanos – rurales; municipales y particulares subvencionados; escuelas en circunstancias de ventaja y escuelas que sirven a comunidades en situación socio-económica de desventaja. Esto destaca el hecho de que las circunstancias de trabajo de los profesores pueden variar enormemente debido al contexto en que ellos mismos se encuentran.

El equipo de revisión quedó impresionado por la calidad de las relaciones entre profesores y la atmósfera positiva que prevalecía en los establecimientos escolares. Los profesores parecían adoptar un estilo de enseñanza integrativo, opuesto a uno formal, distanciado. En una cantidad de escuelas que sirven áreas en situaciones desventajosas, al equipo le impresionaron especialmente el apoyo y las actitudes de cuidado mostradas por los profesores y su preocupación por promover la autoestima de los estudiantes. Los profesores eran generosos con su tiempo en actividades extra-curriculares, las cuales eran vistas correctamente como una parte importante de la educación holística. Los profesores también se esforzaban por relacionarse con los padres y apoderados. Varias escuelas visitadas gozaban de la iniciativa del personal docente para atraer patrocinio para deportes y otros servicios, de parte de empresas locales. El equipo de revisión también vio evidencia de trabajo cooperativo hecho por los profesores en varios proyectos. Aunque los cursos grandes lo hacían difícil, el equipo notó una gran cantidad de trabajo de grupo funcionando. En algunos casos los computadores se usaban como herramienta de trabajo. El equipo también vio muchas actividades en que se usaban el teatro y las técnicas narrativas, con estudiantes participando activamente en ellas. El trabajo en jardín infantil era

---

47 CBR1, p. 58.

48 UCE/MINEDUC, Junio 2003, "La Reforma Chilena del Curriculum 1996-2002", pp. 6, 7.

impresionante y los profesores deben ser alabados por sus esfuerzos en proporcionar materiales de aprendizaje estimulantes en esos cursos.

Sobre todo, el equipo encontró un fuerte sentido de compromiso vocacional en los profesores, excepto en algunos casos donde había un desequilibrio de profesores más antiguos que habían sido transferidos a las escuelas municipales, algunas de las cuales todavía enfrentaban intimidantes desafíos. El equipo de revisión comparte la conclusión general del Informe de Auditoría del Banco Mundial del 2000, discutido en el Informe de Antecedentes del País, en el que concluye que hay "más actividad estudiantil que en el pasado, más cercanía en las relaciones con los profesores, y más variedad y riqueza en el uso de los recursos de aprendizaje, pero el conjunto carece de un un foco centrado en el logro de objetivos de aprendizaje."[49] Una variedad de evaluaciones recientes ha llevado a la conclusión de que el sistema está en una fase de transición y el equipo de revisión está de acuerdo. De la misma manera, el equipo de revisión considera que teniendo todas las circunstancias en mente, esto es lo que debería esperarse Esto, representa un progreso significativo y proporciona una plataforma desde la cual se puede hacer un progreso más definido en base a una mayor confianza, más experiencia y apoyo con más foco.

Existe un proceso de desarrollo en curso– la realización de una ambiciosa agenda de reforma. La confianza, basada en la competencia profesional, es un ingrediente importante en el éxito de tal proceso. Existe evidencia basada en los resultados de un estudio TIMSS, que data de 1999, respecto a que los profesores tenían problemas de confianza, por lo menos entonces. El estudio registra que en matemáticas, el 45% de los profesores chilenos sentía poca confianza en sus competencias docentes, mientras que el promedio general de otros países era de 14%. El porcentaje que consideraba que tenía confianza en el manejo de sus materias era también muy bajo, 24%, mientras que internacionalmente era de 63%. De la misma manera, los profesores chilenos registraban muy bajos niveles de confianza con respecto a competencias docentes y dominio de materias en ciencias en relación con los promedios internacionales.[50]

Estos datos deben ser tomados seriamente. De las observaciones del equipo de revisión en las salas de clase y discusiones con los docentes, los profesores chilenos parecen estar seriamente poco preparados para enseñar un currículum adecuado. La encuesta TIMSS se refiere a los profesores de 8° básico, pero hay evidencia de que la falta de preparación suficiente se encuentra a través de todos los cursos. Si los profesores no tienen confianza, es porque entienden cuan

---

49 CBR1, p. 39.

50 *Ibid.*, p 59.

deficientemente entrenados están para cumplir con los altos estándares del nuevo currículum. Aunque se puede haber realizado mejoras en años recientes, el equipo de revisión encontró que a los profesores aún les falta entrenamiento específico y competencia en muchos aspectos de la enseñanza de la lectura y escritura y de las matemáticas. Se requiere una atención con más foco y con objetivos más definidos en la preparación inicial y en el desarrollo profesional para equipar a los profesores en la pedagogía necesaria para los nuevos currículos.

Voceros de grupos de oposición, empleadores, algunos representantes de profesores y otros han criticado el grado de progreso educacional que se ha hecho. La Misión escuchó evidencia de que hay profesores "deprimidos" con su situación, que se tienen expectativas poco realistas y que falta comprensión y apoyo de aspectos de su trabajo. El pobre rendimiento de los estudiantes chilenos en estudios internacionales del IEA, TIMSS y PISA parece haberalimentado una crisis de confianza de que las cosas no son como deberían ser. La duda fue formulada al equipo de revisión:

> *¿Por qué, luego de 13 años de inversión mayor en educación, importantes reformas en los currículos, mejor financiamiento de las escuelas, Chile no está logrando resultados comparables a los países de la OCDE de más altos puntajes?*

Al equipo de revisión le parece que es hora de mantener la calma, y aunque sin ser complaciente, el Ministerio debería mantener el curso de las políticas que ha estado siguiendo. El logro de una reforma educacional importante es un proceso complejo en todos los países y cuando se logra no es en un período corto. En el contexto de la situación heredada por el gobierno en 1990, se necesitó una gran cantidad de reconstrucción, inversión expandida, formulación de nuevas políticas, nuevos enfoques en la formación de profesores, desarrollo de infraestructura, provisión de materiales pedagógicos y otros. Como se destacó antes, la manera sostenida, coherente y consistente en que se lograron estos elementos es de importancia histórica para la sociedad chilena. Las semillas de la reforma fueron sembradas; es importante dejar tiempo para la germinación de manera que se pueda lograr una buena cosecha. Esta es una fase importante en el programa de la reforma; es importante que no sea truncada por una sobre reacción ante los resultados de tests internacionales, y un entendimiento inadecuado de la compleja naturaleza de la implementación y logro de una importante reforma educacional. Esta reforma será esencial para la ubicación estratégica de la sociedad chilena dentro de la sociedad del conocimiento en los años venideros. La confianza y fe entre las agencias clave son cruciales para el éxito futuro. La clarificación, formulación y confirmación de objetivos que han sido alcanzados pueden actuar como estímulo para crear

un ímpetu constante para dar un mayor impulso a objetivos específicos en la calidad y equidad del sistema. En su rol de liderazgo, el Ministerio haría bien en continuar su política de relativa asociación con la profesión docente. Sería una causa digna de celebrar para el bicentenario de la independencia en 2010, si los objetivos de la agenda de reforma educacional pudieran lograrse en su mayor parte y se viera que avanzan.

Apoyo para profesores y estudiantes

La reforma y el desarrollo educacional son empresas caras, y Chile, ayudado por un crecimiento económico pujante en los años noventa, ha invertido significativamente en educación. El gasto público en educación como porcentaje del PGB aumentó de 2.4% en 1990 a 4.4% en 2001. El gasto privado directo en educación (principalmente en educación universitaria) es alto en Chile y agrega otro 3.3% del PGB. El gasto público en educación como porcentaje del gasto público total aumentó de 11.9% en 1990 a 18.7% en 2001.[51] Las áreas clave que se beneficiaron fueron los sueldos de los profesores, programas de asistencia social para apoyar a los niños más pobres de la educación y apoyo a programas de incentivos y de perfeccionamiento para profesores del sistema. Estos formaron una parte integral del proceso de reforma.

Entre las medidas efectivas, se tomaron algunas básicas. Estas incluyeron la provisión de comidas gratis para niños de bajos ingresos. De esa manera, a comienzos del 2003, 50% de los niños en jardín infantil y 40% en escuelas básicas recibían desayunos y almuerzos gratis, y 31 % en los establecimientos secundarios recibían almuerzos o desayunos gratis. Otro requisito básico son los textos y el Ministerio proporciona a los estudiantes textos gratis en matemáticas, castellano, ciencias, historia e inglés. A comienzos del año 2003, se distribuyeron más de doce millones y medio de textos. El equipo de revisión se impresionó con la calidad y presentación de algunos de los textos, pero se sorprendió al saber de parte de los investigadores, que algunos profesores los usab an rara vez. Si esto es así, se debería investigar las razones. También se han dispuesto más libros de referencia para las bibliotecas de los establecimientos, aún cuando el stock era limitado en la mayoría de las escuelas visitadas. Como se indicó anteriormente, se proporcionó equipo de TIC a 8.300 escuelas, incluyendo equipamiento para el 92% de los estudiantes.

En los años noventa, el Ministerio emprendió una serie de programas para apoyar a diferentes categorías de establecimientos para el mejoramiento de la

[51] CBR1, p. 16, CBR2, pp.7-9.

calidad y equidad educacional. Estos fueron el programa *MECE* Básica (1992-1997) que involucró a 8.000 escuelas básicas; el programa *MECE* Media (1995-2000)que involucró a 1.350 establecimientos; el programa P-900 para 1.200 escuelas básicas (1990-2001); el Programa de Educación Rural (1992-2000) con 3.285 escuelas rurales; el Programa *Montegrande* (1997-2000), que involucró 51 establecimientos de enseñanza media y el programa Liceo Para Todos que incluyó a 432 liceos de áreas en desventaja. Todos estos programas fueron dirigidos, en mayor o menor grado, a apoyar a los profesores, muchos de los cuales enseñan en establecimientos de bajos ingresos.

Se ha introducido una variedad de bonos salariales para estimular a los profesores a ser proactivos y para recompensarlos por sus esfuerzos por mejorar los resultados de los estudiantes. Estos incluyen recompensas por mejorar sus calificaciones, incentivos para profesores que trabajan en localidades consideradas difíciles por razones geográficas o sociales, y bonos por puestos de responsabilidad. Un programa llamado *Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educacionales Subvencionados* – SNED – recompensa el desempeño colectivo de los profesores.

Uno de los más prometedores esfuerzos para proporcionar incentivos a los profesores es una iniciativa reciente para desarrollar una carrera docente. Los profesores pueden presentarse en forma individual para la certificación como "Maestro de Maestro", aumentando su status y su sueldo. Se someten a un test de conocimientos de contenidos, presentan un portafolio de trabajo en aula y un video de su enseñanza en la sala de clases. Estos antecedentes son juzgados por un panel. De los 1.900 profesores que en 2002 completaron su postulación a este programa de certificación312 fueron certificados. Los profesores así calificados pueden también optar a ejercer como mentores de sus pares y de esta manera beneficiarse con otra asignación. El equipo de revisión considera que este programa debería ser promovido. Logra dos objetivos importantes: crear una escala para la carrera de los profesores, basada en una evaluación significativa de la competencia docente, e identificar profesores que legítimamente pueden ayudar a otros profesores a mejorar su enseñanza. Si hubiera un número suficiente de estos Profesores Maestros, podrían también llegar a ser mentores de nuevos profesores graduados que recién comienzan su carrera.

El Estado también ha emprendido iniciativas en apoyo del perfeccionamiento de profesores en servicio – estas medidas se tratan en una próxima sección en este capítulo. Programas como éste obviamente dan a los profesores el sentimiento de que hay oportunidades para mejorar y que pueden ser recompensados monetariamente por acciones que tomen en esa dirección. Sin embargo, no hay disponible evidencia suficiente para demostrar que los

programas de incentivos de sueldos tengan un impacto en el aprendizaje de los estudiantes, o siquiera de que producen una mejor enseñanza.

Formación inicial docente

Un desafío estratégico significativo para quienes lideran el movimiento de reforma en la educación chilena fue implementar procedimientos para cambiar radicalmente la formación inicial de los futuros profesores para alinearla con las reformas para la enseñanza, y actualizar la fuerza laboral docente existente para que pudiera enfrentar la agenda de reforma. Es sintomático de las sensibilidades políticas de los primeros años de la reforma que el gobierno no considerara prudente denominar estos cambios como una “reforma” hasta el año 1995. El Ministerio de Educación lideró la reforma educacional. La formación inicial docente, sin embargo, era responsabilidad de universidades autónomas ante el Ministerio. Los recursos de las facultades de educación en las universidades se habían debilitado y no estaban a la vanguardia del cambio, sino más bien resistentesal mismo. El desafío era diseñar un mecanismo que pudiera activar el movimiento hacia la confluencia de perspectivas y establecer las bases para una forma de formación inicial docente alineada con las necesidades y condiciones pedagógicas modernas.

La formación de profesores es una de las áreas prioritarias del Ministerio. El equipo visitó facultades de educación de las universidades, conversó con estudiantes de pedagogía, se reunió con un grupo de decanos de las facultades de educación, con agencias involucradas en la formación de profesores en servicio y discutió temas de formación docente con el Colegio de Profesores, grupos de directores, supervisores, representantes ministeriales y otros. En conjunto, el equipo se formó la visión de que se ha hecho un trabajo estimable tanto en formación inicial docente como formación en servicio, pero que ambas formaciones requieren mucha mayor atención para apoyar la reforma educacional. Es muy probable que el impulso y la sustentabilidad de las reformas no tengan éxito si no hay éxito en las áreas mencionadas.

Mientras el movimiento de reforma se desarrollaba a mediados de los años noventa, una evaluación de la formación inicial docente en ese momento causó gran preocupación acerca de su calidad e idoneidad. Entre los defectos observados estaban los siguientes. Existía una falta de postulantes de buen rendimiento académico que estuvieran motivados por la profesión docente. El currículo de formación de profesores estaba pobremente articulado, demasiado saturado y fragmentado. Las estrategias docentes estaban desactualizadas. La infraestructura, los recursos de docencia y el equipamiento eran inadecuados para las exigencias de una enseñanza moderna. Los estudiantes pasaban la mayor parte de su tiempo en clases teóricas, con poco tiempo para el

aprendizaje independiente o el uso de la biblioteca. Se prestaba poca atención a la formación práctica, la experiencia en aula y la limitada práctica se realizaba al final de la carrera.[52]

De este modo, un gran problema tenía que ser enfrentado. En un discurso en 1996, el Presidente Frei anunció que enfrentaría tal desafío. El Ministerio de Educación diseñó el programa "Fortalecimiento de la Formación Inicial Docente" (FFID) que comenzó a funcionar en 1997 por un período de 5 años. La estrategia adoptada fue proporcionar la suma de USD 25 millones como un estímulo competitivo para que las facultades de educación postularan proyectos para mejorar sus programas de formación de profesores. El Ministerio entregó las orientaciones acerca del tipo de cambio que se esperaba.

El proyecto estimuló los procesos de autoevaluación, ya que las universidades que competían por fondos tenían que presentar un diagnóstico de sus deficiencias y un plan de mejoramiento. El proyecto también apoyaba la comunicación e interacción entre quienes lideraban el cambio en las diferentes universidades y apoyó la discusión en algunos seminarios sobre formación docente en los que participaron especialistas invitados para discutir la experiencia en otros contextos. Las bases del concurso se enfocaban hacia cambios en la estructura, los contenidos y el personal docente. De las 32 instituciones que participaron en el concurso, 22 fueron preseleccionadas y se les entregó retroalimentación para reformular sus planes. 17 de estas 22 instituciones fueron finalmente seleccionadas para entregarles este apoyo. Estas universidades tenían una cobertura del 78% de los estudiantes de pedagogía e incluyeron 14 universidades tradicionales – incluidas en el Consejo de Rectores – y 3 universidades privadas.[53]

Un análisis de este proyecto realizado por la coordinadora del mismo le atribuye el mérito de haber logrado un aumento en la demanda por carreras pedagógicas entre egresados de enseñanza media, el aumento en los puntajes de ingreso de los postulantes a las carreras de pedagogía y un aumento en el número de estudiantes que postularon a las becas para estudiantes de pedagogía (esta beca financió los estudios de 1.184 estudiantes de pedagogía entre 1998 y

---

52 CBR2, p. 41.

53 Avalos, Beatrice (Junio 2003) "Evaluación e Incentivos: Profesores en Reforma," Revista Mensaje, No.519, pp. 53, 54.

2002). Cada una de estas 17 universidades diseñó un nuevo currículo para la formación de profesores, con un gran énfasis en la práctica.[54]

Por ejemplo, se realizaron cambios en el diseño de los cursos y algunos dan mayor énfasis a enfoques de resolución de problemas que otros, pero existe un marco común en las estructuras de los cursos reformados. El equipo de revisión considera que estos cambios son promisorios para el futuro. Como se esperaba, estos cambios no se lograron fácilmente y el equipo de revisión fue informado de conflictos académicos al interior de las universidades mientras evolucionaba el proceso. Entre los cambios más importantes incorporados por el proyecto hubo un importante mejoramiento en la infraestructura, particularmente en lo relacionado con equipos de computación y tecnologías de información. Las prácticas docentes en las escuelas se planifican ahora a lo largo de los cuatro años de estudios de la carrera y durante todo el año del curso siguiente. Los profesores colaboradores de los establecimientos escolares donde se realizan las prácticas guían a los estudiantes de pedagogía y establecen contacto con los supervisores universitarios. En forma periódica los profesores colaboradores y personal de la universidad realizan seminarios de capacitación. Se presta mayor atención a la didáctica general y a la pedagogía de las materias. Los estudiantes están familiarizados con las aplicaciones de las tecnologías de información y comunicación a la educación y algunos cursos se encuentran disponibles en la página web. Cursos como Sicología Educacional y Sociología reflejan una dimensión más aplicada, mientras que los Estudios de Currículum y Evaluación son ahora incorporados a estos cursos. Los estudiantes también deben realizar algunos proyectos con un carácter de investigación acción sobre su experiencia docente. Junto con proporcionar profesionales mejor preparados para las actuales necesidades de las escuelas, al menos en una Facultad de Educación se enfatizó al equipo de revisión que se esperaba que los estudiantes también desarrollaran una postura crítica y reflexiva acerca de su trabajo profesional.

Cuando el equipo se reunió con un grupo de decanos de las facultades de educación, fue evidente su entusiasmo por los cambios que se han realizado y su interés por que estos cambios continuaran desarrollándose. Además de los valiosos resultados que emergieron de la iniciativa del Ministerio en 1997, el equipo de revisión considera que los vínculos y la forma de trabajo conjunto que ha involucrado el proceso entre el Ministerio y las facultades de educación son muy importantes, en varios aspectos. Sería deseable trabajar sobre estos vínculos para mejorar la comunicación, confianza y mutuo entendimiento. El

[54] Avalos, Beatrice, *Profesores para Chile, Historia de un Proyecto,* MINEDUC, 2002, pp. 76-111.

equipo de revisión recomienda que el Ministerio continúe prestando su apoyo a las facultades de educación que buscan emprender el camino de la reforma.

Las entrevistas en las facultades de educación y las observaciones en las escuelas sugieren que la reforma no está enfrentando adecuadamente el problema del conocimiento del contenido de las materias a enseñar de todos los profesores, especialmente de aquellos que enseñan en los cursos superiores de la enseñanza básica, y el problema de nuevas habilidades pedagógicas de los profesores. También sugieren que la implementación de los cambios en las facultades de educación aún no corrigen adecuadamente algunas deficiencias claves en la educación chilena, tales como la enseñanza de la lectura en los primeros cursos y el desarrollo de habilidades de escritura.

En general, los profesores de enseñanza básica en Chile terminan enseñando el conocimiento sobre matemáticas y lenguaje que adquirieron en la enseñanza media. Puesto que los estudiantes de 8° básico tienen tan bajos puntajes en matemáticas y comprensión de lectura en los exámenes internacionales, esto sugiere que los profesores chilenos ingresan a la docencia con niveles de conocimiento de la materia bastante bajos en comparación con los profesores de países desarrollados y de muchos países en desarrollo. A menos que la formación inicial docente corrija esta deficiencia en forma sistemática, Chile no podrá emerger de este "círculo vicioso" en muchos años.

El problema en el segundo ciclo de la educación básica es en parte estructural, ya que los cursos 7° y 8° de las escuelas chilenas solían ser parte de la educación secundaria y ahora forman parte de la educación básica. El equipo de revisión considera que la formación inicial de profesores de educación básica actualmente no proporciona suficientes cursos de contenidos en matemáticas, lenguaje y otras materias en la malla curricular de formación inicial, incluso para profesores de cursos del primer ciclo, pero la falta de estos cursos constituye un agudo problema cuando los profesores de enseñanza básica terminan enseñando en el segundo ciclo básico. El Ministerio debe enfrentar este tema si desea mejorar el rendimiento de los alumnos en la siguiente generación. Las instituciones formadoras de profesores necesitan enseñar más cursos de contenidos a los profesores de educación básica y vincular estos cursos con el nuevo currículum de la reforma. Ya que los profesores de estudiantes de escasos recursos deberían estar especialmente bien preparados en conocimiento de las materias para ayudar a estos alumnos a "ponerse al día" respecto a alumnos más aventajados, preparar a los profesores de educación básica en forma más rigurosa es también un tema de equidad.

Mientras los recursos adicionales y el estímulo proporcionado por la iniciativa del Ministerio han producido promisorios resultados, se debe tener en

mente que poco más de una o dos cohortes de estudiantes de pedagogía se han formado en los nuevos programas de estudio. Por lo tanto, el impacto de estos egresados en la situación escolar es, todavía, necesariamente muy limitado. Lo que es importante es el compromiso a largo plazo. Como en muchos aspectos de la educación, se invierte no tanto en resultados inmediatos, sino en resultados a largo plazo. También se debe tener en cuenta que los impresionantes objetivos, diseños de cursos, nuevos énfasis en estructuras de cursos, no siempre se convierten rápidamente en altos niveles de desempeño. En este contexto, el equipo de revisión vio con preocupación la elevada edad promedio, de 55 años, de los académicos de los departamentos de educación de las universidades. En la actualidad, no existe una edad de retiro obligatorio para este personal. Incluso con buena voluntad, no es fácil para estos docentes actuar como ejemplo de estilos de enseñanza dinámicos, energéticos e integrados. Sin embargo, los académicos de las facultades de educación se beneficiaron de pasantías o visitas de estudio breves a instituciones formadoras de profesores en América del Norte, Europa y América Latina, lo que abrió perspectivas más amplias. El equipo de revisión observa que además ha habido un positivo aumento en el número de académicos con estudios de Magíster y Doctorado. El equipo de revisión también supo de académicos de las especialidades disciplinarias que tienen poco conocimiento o simpatía por métodos progresistas de enseñanza de las disciplinas para el amplio y muy heterogéneo alumnado de las escuelas. Es importante aumentar los esfuerzos para asegurar una colaboración más estrecha entre los académicos de los departamentos de especialidades disciplinarias y los académicos de las facultades de educación. Otra preocupación es que los profesores colaboradores en las escuelas no obtienen reconocimiento en términos de remuneraciones o reducción de horas por su apoyo a los estudiantes de pedagogía, y generalmente asisten a seminarios con académicos de las universidades en su tiempo libre, aunque algunas universidades les entregan incentivos. El compromiso profesional y la generosidad de los profesores colaboradores es admirable, pero puede ser difícil de sostener esta buena voluntad por un período prolongado, sin una recompensa más formal.

Mientras este proyecto de reforma de la formación inicial docente ha mejorado la infraestructura y ha creado oportunidades para reformar el currículum de formación de profesores, la incorporación de esos cambios como una parte integral de la vida de las instituciones es lenta, como lo reconocen quienes lideran el cambio. El decano de una facultad de educación explicó:

> *Usted tiene que entender que los decanos son elegidos aquí.. Tenemos que trabajar con el personal que ha sido el producto de un largo período de abandono en nuestras escuelas. Los cambios que proponemos tienen que realizarse con ellos y ser aceptados por ellos.*

De otro modo, estos cambios no durarán mucho tiempo y seremos removidos en la próxima elección. Este va a ser un proceso lento.

La docencia de estudiantes de pedagogía observada en una universidad se realizó en pequeños grupos, usando presentaciones *power point*, con profesores que parecían habituados al uso de tecnología para la docencia. A pesar de estas características, la enseñanza todavía está bastante centrada en el profesor, con el profesor involucrando a los estudiantes principalmente para responder preguntas con respuestas cortas. Los estudiantes parecían estar buscando formas para proporcionar una respuesta predeterminada por el profesor más que participar en una discusión crítica de sus reacciones a las lecturas o los temas en discusión. El contenido de la conversación observada era altamente teórico, una revisión de algunos conceptos básicos sobre sociología de la educación. No hubo ejemplos o referencias a escuelas concretas y a los estudiantes chilenos al discutir estos conceptos; los estudiantes no relacionaron esta discusión con las prácticas y observaciones en establecimientos donde habían practicado como parte del curso.

En una conversación con los estudiantes en esa universidad, los estudiantes señalaron que su educación proporcionaba limitadas oportunidades para practicar y desarrollar pedagogías apropiadas. Hablaron acerca de la separación entre la facultad de educación y los departamentos donde aprenden las disciplinas. Otro estudiante que se formaba para enseñar lenguaje resumió el problema de la siguiente manera:

Aquí he aprendido a enseñar y he aprendido mucho sobre el Castellano, pero no he aprendido cómo enseñar Castellano.

Los problemas que resultan de la falta de integración de varios departamentos al interior de las facultades de educación se acentúan con la marginalización de las facultades de educación respecto a otras facultades de la universidad. Una manifestación extrema de este síndrome, no exclusivo de Chile, fue el hecho de que el grupo de expertos establecidos como una unidad de investigación y desarrollo del proyecto de Tecnologías de la Información y Comunicación, “Enlaces”, fue inicialmente instalado en la facultad de educación de la universidad. Durante los años que estuvo ahí, prácticamente no hubo interacción entre el personal de este instituto y la facultad de educación. El grupo de expertos finalmente se trasladó a sus propias dependencias en el campus al frente de la facultad de educación. La interacción no aumentó. Los estudiantes de pedagogía reclamaron que su programa de estudio no les entregaba oportunidades para visitar este lugar o aprender lo que se desarrollaba en el instituto de Informática, que, en base a comentarios, pensaban que era muy interesante!

El equipo de revisión también encontró evidencia de una falta de conexión entre la formación de profesores y el sistema escolar puesto que algunos estudiantes tenían un conocimiento muy imperfecto acerca del carácter y extensión de la reforma educacional. Más aún, cuando se le preguntó a los decanos de varias facultades de educación si los estudiantes, en sus estudios de didáctica de la disciplina, se beneficiaban del estudio o análisis de los textos escolares para esa materia, éstos reaccionaron en forma defensiva, como si fuera un tema sin importancia. La conversación con estudiantes en otra universidad confirmó las ideas básicas descritas anteriormente, proporcionando también algunos atisbos de que las cosas habían empezado a cambiar. Los estudiantes de la carrera de Castellano explicaron que en el año anterior de la carrera habían escrito unos trabajos de investigación basados en observaciones de los establecimientos escolares donde habían realizado prácticas. El decano de esta facultad de educación explicó que su visión era introducir gradualmente la investigación en la formación de los estudiantes de pedagogía, logrando que los académicos de la facultad realicen más investigación y colaboren con los estudiantes en este proceso.

El equipo de revisión encontró que estos estudiantes eran articulados, entusiastas, críticos y capaces de ver en profundidad maneras de mejorar la profesión y la calidad de la educación en el aula. Más importante aún, parecían capaces de reflexionar sobre los vacíos y debilidades en su propia formación profesional. En otras palabras, han desarrollado una actitud crítica y reflexiva con un fuerte sentido de compromiso vocacional que debería sustentarlos en su futura carrera.

Al parecer, se está desarrollando una mejor imagen de la carrera docente, reflejada en los mejores sueldos, y de las carreras de pedagogía, las que están atrayendo mayor número de estudiantes con buen rendimiento académico. De este modo, el número de estudiantes de pedagogía ha aumentado de 19.995 en 1997 a 27.817 en el año 2001, un aumento de cerca del 40%.[55] En el año 2002, por primera vez, pedagogía fue la carrera universitaria que recibió la mayor cantidad de postulaciones, desplazando a ingeniería. La competencia por la admisión ha aumentado, especialmente en Educación Básica. En un departamento de educación visitado habían 660 postulantes para 120 vacantes disponibles para el año 2002. Es también significativo que desde 1998 ha habido un aumento sostenido de los puntajes obtenidos por los postulantes en los exámenes de ingreso a la educación superior, como se muestra en el Cuadro 3:

---

55 CBR1 p. 56.

Cuadro 3**. Chile: Aumento en el puntaje obtenido por postulantes a carreras de Pedagogía en el examen de admisión a la educación superior, 1998-2001**

	Tipo de Carrera de Pedagogía			
Año	Parvularia	Básica	Media	Diferencial
1998	535	540	533	554
1999	506	552	543	566
2000	559	571	555	571
2001	570	587	580	592
Aumento	6%	8%	10%	6%

Fuente: "Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers", (Chile's Country Background Report for the OCDE Study, Junio 2003), p.84.

Una importante iniciativa, en este contexto, fue la introducción en 1998 de un programa de becas para promover el ingreso de estudiantes con rendimiento destacado que desearan estudiar pedagogía (quienes tuvieran sobre 600 puntos en el examen de admisión a la educación superior, buen rendimiento académico en la enseñanza media, con experiencia docente o graduados de otras disciplinas). La beca financia la carrera completa del estudiante, y puede incluir materiales educativos. El interés en estas becas ha aumentado de 633 postulantes en 1998, de los cuales 122 recibieron becas, a 3.942 postulantes en el año 2002, 291 de los cuales recibieron el beneficio.[56]

Este creciente interés en las carreras de pedagogía y el mejor nivel de los candidatos enfatiza, más aún, la necesidad de cursos de calidad. El valor de la iniciativa del Ministerio, "Fortalecimiento de la Formación Inicial Docente" ha sido revisada anteriormente. Sin embargo, esta iniciativa sólo alcanzó a 17 de las universidades que imparten carreras de pedagogía, aunque abarca el 78% de la cohorte de estudiantes. Debe recordarse que actualmente existen 61 instituciones que ofrecen pedagogía en 342 programas diferentes. Estos operan principalmente en sus propios términos. Sólo 65 carreras de pedagogía han sido sometidas al proceso voluntario de acreditación. Dada la importancia de la calidad de los programas de pedagogía para los futuros profesores que trabajen en las escuelas, el Ministerio debería impulsar la acreditación formal de todas las carreras de pedagogía, cuyos graduados sean reconocidos por tener los requerimientos básicos para enseñar.

Otra debilidad en el aseguramiento de la calidad ha sido la falta de un proceso riguroso de evaluación teórica y práctica, conducente a la certificación por una institución de formación de profesores. Cada institución debería implementar un sistema riguroso de evaluación abierto aun monitoreo externo, realizado por el Ministerio o por una nueva entidad de certificación. Se han

[56] CBR2, p. 38.

desarrollado nuevos estándares de desempeño a través del trabajo conjunto del Colegio de Profesores y el Ministerio, los que deberían formar parte integral del proceso de certificación.[57] Dichos procedimientos, junto con postulantes de alta calidad y competencia por las vacantes, deberían indicar mejores estándares para el futuro.

El sistema de certificación necesita enfrentar directamente las dos debilidades principales del actual sistema de formación inicial de profesores en Chile. Primero, el conocimiento de los contenidos que el profesor va a enseñar, particularmente en términos del nuevo currículum de la reforma. Los nuevos profesores pueden tener gran dificultad para enseñar en forma efectiva el nuevo currículum si no poseen el nivel de conocimiento de matemáticas y lenguaje necesario para entregar el nuevo currículum en forma competente, o, en los cursos superiores, enseñar matemáticas, ciencia, lenguaje o ciencias sociales en forma más especializada. El equipo de revisión observó en sus visitas a las escuelas a muchos profesores competentes, pero también observó docencia que indicaba insuficiente conocimiento en matemáticas y lenguaje para entregar en forma efectiva altos niveles de habilidades a sus estudiantes. Esto fue particularmente cierto en el segundo ciclo básico (de 5° a 8° básico), pero el equipo también observó estas dificultades en cursos inferiores y superiores. Esto también se aplica a las deficiencias que el equipo observó en la enseñanza de la lectura y escritura en los primeros cursos, así como la pobre enseñanza de las matemáticas en establecimientos secundarios. La información sobre el TIMSS citada más arriba, que revela la falta de confianza de los profesores chilenos en su habilidad para enseñar las matemáticas requeridas en el nuevo currículum debería considerarse seriamente. Como se señaló anteriormente, esta falta de confianza refleja deficiencias reales en la preparación para enseñar, incluyendo el conocimiento de los contenidos y la práctica con el nuevo currículum. *Chile no podrá entregar una educación de elevada calidad con profesores preparados en forma inadecuada*. Con eso en mente, el sistema de certificación para nuevos profesores debería definitivamente incluir un examen de conocimientos pedagógicos y de contenido, con rigurosos estándares para aprobación.

Segundo, en muchas instancias, los graduados de programas de formación de profesores parecen tener supervisión inadecuada en sus experiencias prácticas. Aunque en teoría se supone que la docencia del estudiante es monitoreada por un supervisor de la universidad y un profesor supervisor de la

---

[57] Avalos, Beatrice 2003 “La formación de profesores y su desarrollo profesional. Prácticas innovadoras en busca de políticas. El caso de Chile”. En C.Cox (editor) *Políticas educacionales para el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar en Chile*. Editorial Universitaria, Santiago, p. 13.

escuela, numerosos estudiantes entrevistados por el equipo de revisión indicaron que dicho monitoreo y la retroalimentación resultante no era adecuada. Certificar el monitoreo es más complejo que evaluar el conocimiento de contenidos del nuevo profesor, pero necesita realizarse, mediante el establecimiento de estándares y mediante la entrega de incentivos a las escuelas y profesores que supervisan a los estudiantes de acuerdo a esos estándares. El consejo, la orientación y la evaluación que involucra la supervisión de la práctica docente son de la mayor importancia para la formación de estudiantes de pedagogía, y ello amerita una atención cuidadosa y sostenida.

Chile ha sido activo en las áreas de formación inicial y continua. Sin embargo, como en muchos otros países, los medios para la inducción de profesores principiantes son muy débiles. No existe una política formal de inducción, a pesar de las numerosas investigaciones que indican los efectos de largo plazo de las experiencias tempranas del nuevo profesor. Aunque existen algunas instancias, sin duda, en que el personal con más experiencia proporciona cierta orientación y asistencia a los profesores que inician su carrera, cuando ocurre se debe a la buena voluntad más que a cualquier otra condición. Es posible que no sea practicable implementar un sistema formal de inducción en forma inmediata en los próximos años, pero debería ser posible dar algún reconocimiento a los problemas que enfrentan los profesores principiantes. El equipo de revisión sugiere que se podría especificar como parte del rol del encargado técnico-pedagógico, la orientación de los nuevos profesores en la vida de la escuela y proporcionarles alguna ayuda. También debería considerarse una reducción de las horas contratadas a los profesores durante su primer año.

En el ambiente cambiante de sobre oferta de postulantes a carreras de pedagogía, el equipo de revisión considera que debe mantenerse una estrecha observación respecto al número de profesores ‘autorizados’. Estos son profesores que no han asistido a carreras formales de pedagogía, pero que pueden tener varias formas de experiencia comparable y haber egresado de la enseñanza media. En primera instancia, el permiso es otorgado por un año de contrato, pero éste es renovable. La disponibilidad de profesores “autorizados” puede ser un recurso flexible, pero el 10% de la fuerza laboral docente parece ser un coeficiente demasiado elevado si se aplicaran regulaciones más estrictas a su reconocimiento.

El equipo de revisión se reunió con un número de profesores recién titulados de varios cursos de educación especial (frecuentemente referidos en Chile como profesores de educación diferencial). Si estos profesores fueran representativos del cuerpo general de esos profesores, entonces Chile es afortunado en tener profesores con tan alta motivación, cualidades personales,

y, hasta donde se pudo apreciar, con refinada competencia profesional. Sin embargo, al equipo de revisión le pareció que la proporción de ese personal en relación a las necesidades de las escuelas era muy inadecuada. Existen algunos grandes establecimientos en áreas de gran privación socioeconómica donde el equipo sólo pudo admirar la aparente ecuanimidad con la que un solo profesor de educación especial enfrentaba intimidantes problemas de los alumnos. Todas las carreras de pedagogía deberían incorporar un elemento de educación remedial para ayudar a niños con dificultades de aprendizaje. Sin embargo, también puede ser valioso estimular y apoyar a algunos profesores de aula experimentados para adquirir calificaciones en educación remedial y compensatoria, quienes podrían actuar como apoyo a los profesores de educación especial y a otros miembros del equipo docente.

El equipo de revisión no pudo obtener estadísticas acerca de la participación de estudiantes de origen étnico en carreras de pedagogía. Se entiende que existe cerca de un millón de personas de origen indígena en Chile. Sería importante que a través del apoyo de becas u otros incentivos se estimulara a estudiantes destacados de este sector a postular a carreras de pedagogía. Aunque fuera necesario realizar discriminación positiva, se deberían hacer esfuerzos para aumentar el número de estos profesores. Además, los programas de pedagogía y los libros de texto deben respetar las características culturales propias de estos estudiantes.

El equipo encontró que existe otro tipo de formación inicial docente en Chile bajo fuertes críticas por parte de sus interlocutores. Estos programas son referidos generalmente como “formación de profesores a distancia”. Estos cursos han sido impartidos por algunas universidades en los últimos años para personas que se encuentran en la fuerza laboral realizando otros tipos de trabajo, pero que desean obtener un título docente. A menudo asisten a sesiones los días Sábado o en período de vacaciones, y pueden tener acceso a materiales de educación a distancia. En un tiempo en que se están realizando esfuerzos para fortalecer, actualizar y hacer más rigurosos los programas de formación de profesores, existe el peligro de que la expansión de estos programas “a distancia” puedan minar o actuar en forma contraria a estos esfuerzos. Pueden haber ventajas en la provisión de cursos, al menos en la formación continua o en servicio, a través de educación a distancia, particularmente para profesores en áreas remotas, pero éstos necesitarían estar bien planificados, organizados, impartidos y estar acreditados. La evidencia disponible ante el equipo de revisión indica que hay grandes problemas relacionados con el aseguramiento de la calidad de los actuales cursos a distancia disponibles para formación inicial docente. Sería un retroceso si estos cursos se expandieran, y el Ministerio debería tener mucha precaución en el reconocimiento de los graduados de estos programas como profesores para escuelas en el futuro, particularmente en un

ambiente en el que no hay certificación oficial de nuevos profesores. Si hubiera un buen programa de certificación obligatoria que incluyera un examen de conocimiento de contenidos y de habilidades docentes vinculadas con el nuevo currículum, esto podría actuar como un mecanismo regulador para asegurar la calidad de los programas de formación de profesores a distancia.

Desarrollo profesional continuo para profesores

Si bien la formación inicial docente es importante, su reforma toma un largo tiempo para producir un número sustancial de nuevos graduados para la fuerza laboral. Una agenda de gobierno de reforma a gran escala no puede esperar este resultado y tiene que realizar acciones en varios frentes, más o menos simultáneamente, para ayudar a equipar a la fuerza docente existente para las tareas que vienen. En un principio, al parecer, el Ministerio sobre estimó las capacidades del cuerpo docente para emprender este cambio. En conjunto con la agenda de reforma que adquirió mayor ímpetu a partir de 1996, el Ministerio fue proactivo en el área de formación en servicio, o como crecientemente se le designa, "desarrollo profesional continuo" de los docentes (DPC). El Ministerio se ha comprometido en un rango de iniciativas de DPC para informar, energizar y ayudar a capacitar a los profesores para la implementación de las reformas. Las instituciones de educación superior han desarrollado numerosos cursos de post grado con especializaciones relacionadas con los nuevos objetivos que requieren los profesores. El *Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas,* CPEIP, ha sido reestructurado y más enfocado a las necesidades de los profesores en la circunstancias actuales.

El DPC formó parte de una serie de programas "focalizados" dirigidos a ciertas categorías de establecimientos escolares. Estos involucraron al programa P-900 para escuelas básicas (1990-2000), el programa de Educación Rural (1992-2000), el proyecto Montegrande (1997-2000), y Liceo para Todos (2000-2006). Estos programas formaron una parte especial de la política general destinada a mejorar los recursos del sistema escolar. La enseñanza en las escuelas ha sido apoyada por un mejoramiento general de la infraestructura física de las escuelas y por la entrega de muebles y escritorios adecuados para los estudiantes. El equipo de revisión quedó satisfecho con las condiciones físicas generales de las escuelas. De acuerdo a observadores informados, esta es una de las áreas de éxito más claras de las políticas recientes. Al mejorar los ambientes de aprendizaje y proporcionar materiales de aprendizaje a los estudiantes, las políticas chilenas han enfrentado en forma exitosa una serie de desafíos de primer orden. Es el éxito de estos desafíos de primer orden lo que permite a los chilenos a avanzar hacia un conjunto de desafíos de segundo orden relacionados con la calidad del tiempo que los estudiantes pasan en las escuelas.

En forma interesante, el trabajo inicial de DPC en estos proyectos fue localizado al interior de las escuelas o en grupos de escuelas, donde los profesores formaron comunidades de pares, en las cuales, con el apoyo del Ministerio a través de documentación y personal de supervisión, reflexionaban acerca del diseño e implementación y evaluaban las medidas que involucraba el cambio. El programa de micro-centros rurales incluye encuentros periódicos de profesores en pequeñas escuelas rurales que parecen haber operado en forma particularmente efectiva. Este estilo de trabajo profesional colectivo ha continuado en el centro de los proyectos de DPC del Ministerio. En el contexto de los proyectos escolares P-900 y Educación Rural, las acciones de DPC se enfocaron en materias básicas de enseñanza, lenguaje y matemáticas, pero al parecer el contenido de la capacitación consistió en orientaciones y principios pedagógicos generales, en vez de desarrollar prácticas pedagógicas específicas para enseñar los contenidos. En estos y otros proyectos, el trabajo desarrollado estuvo cerca de las realidades del contexto de enseñanza, y el intercambio de ideas y buenas prácticas de los profesores de los grupos de trabajo les dio un sentido de compromiso personal y solidaridad mutua.

La incorporación de los nuevos currículos significó un desafío masivo para la capacitación y actualización de los profesores que los implementan. Esto involucró importantes temas logísticos y de personal. Estos programas se impartieron a cerca de 40.000 profesores por año, tal como muestra el Cuadro 4:

Cuadro 4. **Profesores Participantes en Cursos de Actualización de la Reforma Curricular, 1999-2002**

Tipo de Curso	1999	2000	2001	2002
Básica	22 143	27 050	26 615	23 530
Media	11 174	13 107	15 672	9 770
Administración	5 504	6 634	5 674	–
Total	38 821	46 791	47 961	33 300

Fuente: Mineduc, CPEIP, 2003.

Esto representa un logro destacado. Los cursos de más de 70 horas se realizaron durante las vacaciones de verano y en otros períodos durante las vacaciones de invierno. Los cursos fueron gratuitos, pero los profesores los realizaron en su tiempo libre. Si bien los cursos fueron muy útiles en la entrega de información y actualización, no fueron cursos en desarrollo curricular *per se* y su impacto puede haber sido más por el lado de la información que en la dimensión de comprensión y habilidades. Los profesores participantes tienen derecho a percibir asignaciones salariales de perfeccionamiento por su participación en cursos de DPC. Además, se están realizando encuentros de educadores de párvulos que trabajan los contenidos, procesos y materiales para implementar el nuevo currículo de educación parvularia.

Basándose en la idea de "comunidades de profesores", se diseñaron los Talleres Comunales de profesores sobre la base de grupos de docentes de educación básica de subsectores de aprendizaje específicos bajo el liderazgo de un profesor elegido por la comunidad. Este profesor es preparado por el CPEIP y equipado con materiales apropiados. Durante los años 2001 y 2002 se han realizado cerca de 300 de estos talleres con la participación de 7.500 profesores.

Otra gran iniciativa nacional de DPC fue conducida por Enlaces al promocionar el uso de las tecnologías de información y comunicación (TIC) en educación. Estos cursos fueron organizados para 20 profesores por colegio, en un período de 2 años. Los talleres se realizaron a través de 24 universidades. Los profesores tenían que ser capacitados en el uso de plataformas básicas de información y en el uso de software educacional específico. La disponibilidad de esta tecnología ofrece un recurso claro a profesores de pequeñas escuelas rurales y es un recurso de apoyo para refrescar el conocimiento de las materias de los profesores. Existen también materiales en el paquete básico de software ofrecido con esta tecnología que apoya la enseñanza tradicional. En establecimientos urbanos más grandes, los laboratorios de computación generalmente tienen un profesor de tecnología asignado. Hasta ahora, el 76% del cuerpo docente se ha beneficiado con la capacitación en TICs bajo los auspicios de Enlaces. Sería deseable que el sitio web mantenido por Enlaces (www.educarchile.cl) expandiera la sección que estimula a los profesores a intercambiar planes de clases e ideas innovadoras.

Un reflejo de la preocupación de Chile por mantenerse alerta respecto a las tendencias internacionales en educación lo constituye su *Programa de Becas en el Exterior para Profesores*. Cada año el Ministerio realiza un concurso para los profesores que desean viajar al exterior para el desarrollo de su carrera y visitas cortas de estudio. El objetivo es que esta experiencia fortalezca su competencia profesional y estimule prácticas innovadoras. A través de los años, los profesores han visitado instituciones en Estados Unidos, Europa, Israel, Nueva Zelanda, Canadá y América Latina. El Cuadro 5 indica el patrón de este programa desde 1996.

Cuadro 5. **Becas para Profesores para visitas al exterior, 1996-2002**

	1996	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**Total**
Profesores becados	588	796	902	936	916	462	460	5,060

Fuente: Mineduc – CPEIP, 2003.

De esta manera, más de 5.000 profesores se han beneficiado con este programa. A su regreso a Chile, los profesores elaboran informes acerca de sus

experiencias y están disponibles para informar a sus colegas acerca de sus reflexiones e intenciones. Hay aspectos admirables en este programa. Amplía la perspectiva de los profesores que viajan al exterior, quienes luego traen ideas para infundirlas en el sistema de educación con nuevas energías. Ayudan a los profesores a relacionar su trabajo con la labor educacional realizada en otros países. Pero es una forma costosa de DPC. El costo del programa por año es de USD5.4 millones, representando un monto que es más que el costo de la iniciativa para reformar la formación inicial docente en 17 universidades. Es también el equivalente al 70% del costo anual de los cursos de DPC de actualización.[58] En el contexto de prioridades para DPC, el equipo de revisión sugiere una cuidadosa consideración del valor agregado relativo para el mejoramiento de la enseñanza de este programa de becas. El equipo de revisión reconoce que una experiencia de educación internacional bien diseñada puede ser muy beneficiosa para los profesores, formadores de profesores y especialistas en currículum y prácticas de evaluación. El equipo no estuvo en posición de evaluar los resultados del programa de becas que existe actualmente para los profesores. Sugiere que tal evaluación se realice para asegurar que los resultados justifican tan alta proporción del presupuesto de DPC actualmente asignado al programa. Por último, el Ministerio debería ser capaz de mostrar que hay externalidades significativas asociadas con el programa – efectos más allá del beneficio a los individuos que participaron en el viaje al exterior deberían empezar a revelarse en las escuelas si el programa se justifica en el largo plazo.

Esta descripción de programas de DPC auspiciados por el Ministerio refleja un loable nivel de actividad, lo que ha involucrado un gran número de docentes y ha incluido elementos recomendados en publicaciones de la OCDE acerca de buenas prácticas docentes en DPC. Los participantes evalúan los cursos y sus puntos de vista alimentan la práctica docente. El Colegio de Profesores ha sido consultado acerca de los cursos y su apoyo ha sido valioso. Como en muchos países, no es fácil evaluar el impacto del DPC de los docentes sobre el aprendizaje de los estudiantes. Avalos señala:

> *Las evaluaciones de estos programas, en general, revelan efectos positivos en los profesores como individuos, como seres sociales, y en su trabajo profesional en el aula y las escuelas.*[59]

En la administración de la educación en Chile existe un grupo de funcionarios conocidos como “supervisores”. En el presente, existen 999

58 CBR1, Table 6 p. 25-26.

59 Avalos (2001) p. 8.

supervisores. A comienzos de los años noventa, su rol era en gran medida burocrático, relacionado con temas de control, inspecciones, mantención de la escuela, y temas fiscales. Los supervisores no eran agentes en el proceso de reforma educacional y en muchos casos pueden no haber simpatizado con ella. Con el progreso de los años, su rol ha ido cambiando. Ahora se espera que ellos entreguen apoyo en administración escolar, implementación curricular y se involucren en temas de disciplina escolar. Tradicionalmente los supervisores no trabajaban en el aula, pero esto ha comenzado a cambiar. En los últimos dos años se evidencia una política más proactiva, especialmente en la región de Santiago. Un programa ha categorizado a las escuelas en cuatro tipos y los supervisores están trabajando más estrechamente con los establecimientos escolares más pobres que experimentan serias dificultades y con las escuelas con programas "focalizados" de mejoramiento del Ministerio. Los supervisores también se vinculan con las escuelas respecto a los resultados del SIMCE, buscando que éstos sean integrados en la vida de los establecimientos. El equipo de revisión entiende que recientemente el Ministerio ha introducido una ley de "Nuevo Trato" que estimulará a supervisores mayores a retirarse en forma anticipada. Al parecer, algunos de ellos pueden ser poco idóneos y estar poco motivados para las tareas actuales. Por otra parte, el equipo de revisión se reunió con algunos supervisores los cuales estában muy bien enfocados, altamente motivados y tenían un diagnóstico bien informado del papel que podían cumplir en apoyo a las reformas y a la formación de profesores en servicio.

Potencialmente, la acción de los supervisores como agentes entre la administración municipal y las escuelas puede ser de gran valor. Sin embargo, en este momento, su rol es muy multifacético y carece de coherencia. Un analista nos informó que su investigación indicaba que "el sistema de supervisión ha colapsado".[60] El equipo de revisión considera que se deben realizar esfuerzos para clarificar y redefinir el rol de los supervisores, con un mayor énfasis en la asesoría educacional, en vez del rol administrativo. Si esto se llevara a cabo, y aquellos que no calzaran con el nuevo rol fueran reubicados o pasaran a retiro, el equipo sugiere que se debería elevar el perfil del trabajo, mejorando la capacitación, y e expandir el número. Este servicio de supervisión, como una agencia re-energizada, con un claro sentido de propósito y con la experiencia y capacitación para fortalecer su credibilidad ante el cuerpo docente, podría ser de gran valor para apoyar el mejoramiento de la calidad. Existen señales de que este enfoque puede concretarse. Una indicación de esto es la reciente capacitación de supervisores en el programa revisado de Lectura,

[60] Raczynski, Dagmar (Junio 2003), "View of Chile's Educational Policy in the 90s," p.4.

Escritura y Matemáticas, LEM – para cursos de 1° a 4° básico. Se ha puesto confianza en el "modelo de cascada" para apoyar el deseo del Ministerio de "llevar la reforma al centro del aula".

Otros cambios generales que apoyan el desarrollo profesional de los docentes ha sido una publicación educacional distribuida por el Ministerio de Educación y otra distribuida por el Colegio de Profesores. Estas son publicaciones atractivas donde los temas de la práctica docente son tratados en forma inteligente y accesible. Una impresionante herramienta para apoyar el desarrollo profesional docente es el sitio web del Ministerio de Educación, posiblemente uno de los mejores de su tipo en el mundo en desarrollo. En este sitio web existe información para profesores, informes de investigación y, en general, orientaciones para desarrollar planificaciones de clases en una gran variedad de materias. El equipo de revisión observó a estudiantes usando guías de trabajo que sus profesores habían bajado desde este sitio web.

Los programas de DPC patrocinados por el Ministerio y el CPEIP se focalizan principalmente en programas cortos de tipo adaptable para orientar y capacitar a los profesores para los cambios administrativos, curriculares, pedagógicos y de evaluación que se están buscando. Esta provisión de cursos de CPD son necesarios, pero no suficientes para desarrollar un sistema que tenga una capacidad sustentable para el cambio cualitativo. Este trabajo necesita ser suplementado por un compromiso más profundo y de más largo plazo con el desarrollo profesional docente, orientado a mejorar las calificaciones de los participantes y a preparar personal calificado para actuar como innovadores y entregar apoyo a sus pares. Chile debe mirar hacia sus instituciones de educación superior y experticia externa para proporcionar esto. En los primeros años, las universidades no estaban bien equipadas para proporcionar lo que se necesitaba, pero existe evidencia de que esto está cambiando. El equipo de revisión se encontró con una serie de visiones acerca de la calidad del DPC proporcionado por las universidades, sin embargo, estuvo impresionado por algunas características favorables. Una de ellas fue la alta estimación de algunos docentes de escuelas, que trabajan en circunstancias muy difíciles, por la ayuda que les están entregando en terreno las universidades como parte de las intervenciones patrocinadas por el Ministerio. Otros profesores que recientemente habían aprobado estudios de postgrado consideraron que éstos eran de buena calidad y que valían la pena.

Sería poco realista esperar que las numerosas universidades que ofrecen cursos de DPC estén todas en posición de ofrecer un perfeccionamiento de alta calidad, en sintonía con el pensamiento y prácticas modernas y progresistas. La herencia de descuido de las disciplinas educacionales al interior de las universidades toma tiempo y esfuerzo para ser cambiada. Sin embargo, las

conversaciones del equipo con decanos de facultades de educación dieron esperanza respecto a los avances que están ocurriendo, incluyendo iniciativas de desarrollo del personal docente. Si se pueden extender los procesos de acreditación, esto ayudaría al público a distinguir entre lo bueno y lo no tan bueno. Incluso sin esto, cuando los profesores tienen que pagar por sus propios cursos en la universidad, habitualmente aplican un criterio prudente respecto a donde van a gastar su dinero.

El equipo quedó impresionado en una facultad universitaria por la forma en que estaban modernizando su oferta de DPC de postgrado. Había una serie de diplomas de postgrado en áreas como aplicaciones de las TIC a la educación, desarrollo del pensamiento y desarrollo cognitivo, y liderazgo educacional. A nivel de Magíster, los estudiantes estaban estudiando áreas como desarrollo curricular, evaluación, dificultades de aprendizaje, gestión y administración escolar, TIC y educación inicial. Cerca de 12 alumnos estaban matriculados en cursos de Doctorado. El equipo no estuvo en posición de evaluar la docencia o la investigación realizada, o de discutir su calidad con los estudiantes, pero parecía que el trabajo iba por el camino correcto. El estímulo entregado a través del Programa de Fortalecimiento de la Formación Inicial Docente, FFID, parece haber tenido repercusiones en los cursos de DPC de postgrado. Puede que tome más tiempo para que haya una disponibilidad general de cursos de calidad del tipo que se necesita, pero el movimiento parece ir en la dirección correcta y deberían ser apoyados. Sólo a través de este tipo de cursos que personal con una comprensión en profundidad, una conciencia bien informada y experiencia en investigación, podrá evolucionar para proporcionar el futuro liderazgo del sistema educacional chileno. Los profesores tienen un incentivo para incorporarse a estos cursos porque reciben una asignación al finalizarlos. Puede ser también útil el que se dispongan algunas becas para postulantes destacados que realicen estudios en áreas de especial importancia para el Ministerio.

Investigación educacional

Dada la importancia estratégica del sistema educacional para la sociedad chilena, es clave que éste sea apoyado por inversión en investigación educacional básica y aplicada de alta calidad. El equipo de revisión tuvo la oportunidad de reunirse con investigadores de universidades, así como de fundaciones privadas de investigación como el Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE), el Centro de Estudios Públicos y Asesorías para el Desarrollo. El equipo se informó acerca de la investigación educacional reciente y en proceso, que incluye evaluaciones del programa P–900 y la Jornada Escolar Completa; un estudio acerca de la receptividad de nuevos programas; un estudio acerca de los patrones de deserción escolar; un estudio sobre los planes de acción del programa “Liceo para Todos”; un estudio

sobre escuelas efectivas en áreas de alta pobreza; investigación en gestión educacional; TICs en educación; la predictibilidad de los exámenes de admisión a la universidad; la formulación de exámenes de selección universitaria; los efectos de los incentivos de los sueldos docentes; sobre aspectos del SIMCE y sobre evaluación docente. Todas estas son áreas importantes que requieren investigación seria por parte de los investigadores chilenos.

Teniendo en cuenta el fuerte énfasis que se hace en Chile en la evaluación de los logros de los estudiantes a través del SIMCE, el equipo estuvo interesado en conocer la nueva investigación sobre instrumentos para medir en forma efectiva los resultados sobre aspectos sociales, emocionales y de autoestima, así como educación valórica, que forman parte de una educación holística. Un reciente informe del Banco Mundial atrajo la atención sobre el valor de evaluar la motivación de los estudiantes, su autopercepción, autocontrol y autoeficacia con el propósito de graficar el perfil de personalidad de los alumnos y canalizar sus energías de acuerdo a sus fortalezas.[61] El sistema también se ha beneficiado con otras investigaciones realizadas por autores como Beatrice Avalos. El Banco Mundial ha conducido numerosos de estudios, incluyendo revisiones de estudios del MECE sobre establecimientos escolares básicos y medios.

A pesar de esta evidencia acerca de la investigación educacional, el equipo de revisión se formó la opinión de que no todo está bien en la investigación educacional en Chile (situación que en todo caso no es exclusiva de Chile). En primer lugar, parecer ser que la proporción del presupuesto de educación para la investigación educacional es muy pequeño. La investigación educacional no parece ser considerada una parte integral del presupuesto del sistema. El apoyo financiero tiende a ser intermitente. Los recursos para estudios longitudinales e investigación básica parecer ser bastante escasos. En forma correcta, el Ministerio realiza concursos públicos competitivos para algunos de sus proyectos de investigación. Es correcto asegurar que investigadores altamente competentes y calificados realicen la investigación. En relación a una masa crítica para investigación a gran escala, al equipo de revisión le agradó saber de la cooperación entre investigadores de la Universidad de Chile y la Universidad Católica, quienes componen una comunidad de unos 40 investigadores. El equipo también se enteró que el Ministerio es a veces impaciente con los resultados de las investigaciones, si no revelan resultados favorables en cuanto a los avances. Una de las debilidades de los esfuerzos pasados es que los nuevos materiales y talleres no fueron piloteados y por lo tanto se perdieron oportunidades para hacer uso de evaluación formativa con el fin de mejorar la

[61] World Bank (Nov.2000), "Performance Audit Report on the Primary Education Improvement Project," p.11.

implementación de la reforma. Como los investigadores señalaron correctamente, algunos de los problemas del sistema son de carácter estructural, insertos en la estructura política y regulatoria, y son menos de carácter pedagógico. Los investigadores también llamaron la atención respecto al hecho de que mientras las escuelas tienen un rol que jugar en la reducción de dificultades, ellas no son una panacea social, y no debieran estar sujetas a expectativas irreales. Los investigadores también se refirieron a las dificultades que enfrentaban a veces para obtener información relevante actualizada desde fuentes oficiales. Los estudios internacionales como aquellos del Banco Mundial tienden a ser compartimentalizados y no son diseminados con rapidez.

Como en muchos países, existen problemas de diseminación de los resultados de investigaciones.[62] Esto tiene desventajas para la comunidad investigadora, pero también para la comunidad interesada más amplia, en particular, para profesionales de varios niveles del sistema escolar que se beneficiarían de la investigación si ésta estuviera disponible en un formato apropiado para su uso. Esto conduce a una falla en la obtención de resultados de investigaciones valiosas. Existe la necesidad de mayor análisis de la investigación existente loque tendría una dimensión de valor agregado. Idealmente, este trabajo debería filtrarse en el discurso de la comunidad educacional y parte del público general interesado. Los resultados de investigación deberían también alimentar y energizar varios cursos de formación de profesores en servicio.

Al equipo de revisión le pareció que existen debilidades en la coordinación de la investigación aunque desde 2002 ha habido una Dirección de Estudios y Evaluaciones destinada a coordinar la investigación dentro del Ministerio, definiendo temas y asuntos que necesitan ser revisados por medio de la investigación. Había varias agencias involucradas que tenían poco contacto con, o conocimiento de, la investigación realizada por otros. Una unidad del Ministerio debería adoptar un abordaje más proactivo en relación a esta coordinación. Debería emitir en forma periódica las síntesis o resúmenes de resultados de investigación y ayudar a la publicación de estudios de investigación significativos para la educación chilena. Los investigadores reclamaron que, en el presente, investigación académica de buen nivel es

[62] El Ministerio ha realizado esfuerzos recientemente para diseminar los resultados de investigaciones en su página web, a través de la cual se puede acceder a su biblioteca digital que contiene información sobre investigaciones y evaluaciones realizadas o dirigidas por el Ministerio. Existe también un "Compendio de Evaluaciones" que contiene información acerca de todas las evaluaciones del Ministerio desde 1998.

indebidamente retenida por varios años antes de ser difundida públicamente a otros académicos.

Dicha agencia podría también actuar como un punto de apoyo para la identificación de vacíos en la agenda de investigación educacional, de los cuales hay muchos. Uno de esos vacíos corresponde a investigación sobre estrategias necesarias para la implementación de una gran reforma educacional. Mientras existen estudios acerca de proyectos específicos y los niveles de éxito alcanzado, no parece haber un análisis macro, inspirado en estudios internacionales en el área, acerca de la comprensión de los contextos, temas, problemas, actitudes, mecanismos, recursos, tiempos, apoyos, capacitación, estrategias políticas, modos de evaluación, y así, en adelante, que se involucran cuando una sociedad busca lograr una gran reforma educacional. Debido a su naturaleza, la educación tiende a estar estrechamente inserta en las tradiciones religiosas, políticas, económicas, culturales, sociológicas y laborales de una sociedad. Impulsarla con éxito a nuevas y muy cambiadas relaciones con esos elementos es una de las tareas más difíciles que puede emprender una sociedad.

Recomendaciones

La fuerza docente

El equipo de revisión ofrece las siguientes orientaciones de política en relación al cuerpo docente:

- Se recomienda fuertemente que el Ministerio de Educación continúe su agenda política en un sentido general de asociación con el cuerpo docente y otras agencias educacionales relevantes.

- Cuando y donde sea posible, las condiciones de empleo de los docentes, incluyendo sueldo, horas de trabajo, tamaño de curso y la extensión de la escala de incremento, debe continuar.

- El programa Red de Maestros de Maestros debería promoverse para ayudar a más profesores a postular y tener éxito en lograr su certificación como Maestros de Maestros.

- El rango de edad del cuerpo docente y del personal académico de las facultades de educación está desbalanceado, con un gran número de personal de mayor antigüedad. En ausencia de retiro obligatorio según edades y de pensiones satisfactorias, estos docentes tienden a permanecer el mayor tiempo posible en sus puestos. Se necesita realizar más esfuerzos para mejorar los programas de incentivo de una

jubilación anticipada y para mejorar las pensiones. Existe una necesidad de "sangre nueva" en el sistema, con energía, idealismo, nuevas actitudes y competencias.

- Sería deseable establecer un banco de datos más completo de la fuerza docente, con estadísticas mejoradas y análisis de tendencias, incluyendo patrones de retención, salarios por sector, horas trabajadas por sector, etc.

- Se debería revisar cuidadosamente la contratación, rol y formación de directores de establecimientos escolares. Las calificaciones apropiadas y experiencia en liderazgo educacional deberían ser requisitos para la contratación. En muchos casos, el rol debería poner más énfasis en la dimensión de liderazgo instruccional y habilidades de gestión; el período de 5 años debería revisarse; debería haber más capacitación especializada para quienes se encuentran en esos puestos y para quienes aspiran a acceder a ellos, y se le debería dar un rol más importante a los directores para la contratación de personal.

- El rol de los supervisores escolares debería ser redefinido, con mayor énfasis en el rol de asesoría pedagógica y proporcionarles capacitación actualizada. Se debería disponer de incentivos para el retiro o reubicación de quienes no pueden asumir el nuevo rol definido.

Formación inicial docente.

La relación establecida por el Ministerio con las universidades en el proyecto de formación inicial docente parece estar mejorando la formación de docentes. Es muy importante que esta se siga desarrollando y se realicen esfuerzos para sustentar y extender las reformas en la formación inicial docente. Deberían introducirse puntos de referencia y rendición de cuentas para acelerar las reformas hacia cambios más explícitos en el currículo en práctica, con una atención más precisa a la enseñanza, el aprendizaje y el conocimiento de contenidos. Se requiere una mayor capacidad en materias como lenguaje, matemáticas, ciencias y ciencias sociales, para apoyar la implementación del nuevo currículum. La formación de profesores también debería tener una vinculación más estrecha con la enseñanza del nuevo currículum. Una posible extensión del apoyo a la reforma de las facultades de educación debería estimular explícitamente la interacción y colaboración con otras facultades universitarias y con facultades de educación en países más industrializados. Las recomendaciones específicas incluyen:

- La estructura de carrera e incentivos para el personal académico en las facultades de educación deberían revisarse con el objetivo de recompensar la innovación y la capacidad emprendedora.

- Un aspecto central en las reformas de la formación inicial debería ser la profundización y extensión de la práctica de los estudiantes de pedagogía en las escuelas, con buenos profesores mentores, y con mayores oportunidades para integrar lo que observan y aprenden en esas prácticas con el resto del currículo en la facultad de educación. Es importante que se le dé una respuesta y un reconocimiento más formal a los profesores colaboradores de las escuelas por su compromiso con los estudiantes de pedagogía.

- Se debería considerar extender el número de profesores de educación diferencial y capacitar profesores que den apoyo remedial para estar disponibles en establecimientos públicos con un gran número de alumnos con dificultades de aprendizaje.

- Se necesitan mayores esfuerzos para atraer a postulantes calificados de origen mapuche a la profesión docente. Se deben disponer becas de estudio para estudiantes mapuches talentosos que completen su formación docente y, de esta manera, crear un instrumento único de política para implementar la agenda intercultural bilingüe.

- Las instituciones deberían introducir formas de evaluación más rigurosas del trabajo teórico y práctico de los estudiantes de pedagogía, conducente a una certificación para la cual estén preparados, como una prueba del nivel de formación alcanzado por los estudiantes. Específicamente, los egresados deberían ser evaluados en conocimiento de contenidos y en términos de su habilidad para enseñar el currículum requerido.

- Es altamente deseable que todos los programas de pedagogía, cuyos graduados reciban reconocimiento del Estado como profesores, se sometan al proceso de acreditación.

- Se necesita introducir mecanismos para el aseguramiento de la calidad, para garantizar que los cursos de formación inicial docente, impartidos a través de programas de educación a distancia, cumplen con los estándares de calidad requeridos.

- Se requiere mayor vigilancia respecto a la categoría de profesores "autorizados", quienes constituyen cerca del 10%, formando una alta proporción de la fuerza laboral docente. Uno de los dos objetivos de la política nacional es calidad; puede haber un desfase en este criterio en relación a los profesores autorizados.

Inducción de profesores

Aún cuando en el presente no sea posible implementar un sistema formal de inducción para profesores recién graduados, podría reducirse su carga de trabajo en el primer año y recibir apoyo de algún miembro de la unidad técnico-pedagógica.

Desarrollo profesional continuo docente

El apoyo continuo a los profesores debería alejarse de las formas generales de perfeccionamiento que han caracterizado a los talleres docentes en el pasado reciente en Chile, hacia formas de apoyo más específicas y más estructuradas para desarrollar pedagogías de materias específicas y ayudar a grupos de profesores a desarrollar habilidades para enseñar dichos contenidos a sus alumnos. En un muy corto plazo, se debe dar apoyo intensivo para enseñar lectura y escritura en educación básica. Una forma de realizar esto sería aprovechar las reformas que se han implementado en el aula en forma exitosa. Por ejemplo, sería posible desarrollar lecciones de alta calidad en lenguaje y matemáticas adaptadas al currículum chileno, para ser distribuidas en CD o a través de la página web del Ministerio.

Con el fin de ayudar a los profesores a usar habilidades computacionales para integrar las TIC en prácticas curriculares, Enlaces debería enfatizar una orientación más específica, proporcionar ejemplos de buenas prácticas y organizar talleres activos sobre estas aplicaciones.

Debería considerarse el evaluar el actual formato del Programa de Becas al Exterior para determinar si su impacto positivo amerita el costo respecto a otras prioridades para la política de desarrollo profesional continuo de docentes en las circunstancias actuales.

Investigación educacional

Existe la necesidad de una política más coordinada del Ministerio sobre investigación educacional. Dicha política debe establecer una sección más clara en el presupuesto para tal investigación, estableciendo prioridades para investigación básica y aplicada, mejorar el acceso a información relevante para

los investigadores, apoyar una mejor diseminación de la investigación y tratar de asegurar que los resultados de la investigación tengan influencia en la política y práctica educacional.

Capítulo 3

EVALUACIÓN DE LOS ESTUDIANTES

Este capítulo esta enfocado en la evaluación de los estudiantes, describe el Programa Nacional de Evaluación, Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE), como se utiliza y los programa internacionales de Evaluación como la Prueba PISA.

Introducción

Con el gobierno elegido democráticamente en 1990, las reformas al sistema de la educación chilena se centraron en asegurar la equidad de acceso, con especial énfasis en los estudiantes que tienen más bajos puntajes en las evaluaciones nacionales. Al implementar sus reformas en los años 1990, para estimular y monitorear el éxito de las reformas, el gobierno ha confiado cada vez más en un programa de pruebas nacionales estandarizadas –– *Sistema de Medición de la Calidad de la Educación* (SIMCE).

Sin embargo, hay serias dudas acerca de cuán adecuado es el SIMCE en su forma actual, para evaluar el progreso escolar, o para estimular el mejoramiento de la enseñanza y el aprendizaje. El equipo de revisión quedó impresionado con la seriedad del esfuerzo para monitorear las reformas, pero preocupado de que el instrumento usado no esté proporcionando la información que se necesita para mejorar el aprendizaje de los estudiantes.

El SIMCE y su antecesor a comienzos de los años 1980, el PER (*Prueba de Evaluación del Rendimiento*), fueron diseñados para proporcionar información a los padres acerca de la "calidad" en un mercado educacional donde las escuelas compiten por estudiantes. El sistema nunca funcionó de esta manera, ya que los puntajes de las pruebas sólo eran recogidos como promedios de las escuelas y entregados a las escuelas, no a los padres. Sin embargo, cuando se instituyó la prueba SIMCE en 1988, muchos la vieron como una medida de la "efectividad" de las escuelas y continúan viéndola así. El nuevo gobierno, a su vez, usó los resultados del SIMCE a comienzos de los años 90 principalmente para identificar establecimientos de bajo rendimiento para invertir recursos adicionales en ellas y monitorear el efecto de esas inversiones.

Más recientemente, el SIMCE ha sido usado como una medida principal de la calidad y mejoramiento de las escuelas en Chile.

El SIMCE evalúa a estudiantes de 4 y 8°básico y de 2° medio en lenguaje, matemáticas, historia y geografía, y ciencias. La información recolectada a través del SIMCE sirve para una cantidad de funciones clave en la política, además de medir los logros de los estudiantes año tras año. Las funciones adicionales de los datos del SIMCE incluyen: informar sobre el desarrollo de políticas y diseño de programas del Ministerio de Educación; medir el alcance de la implementación del nuevo currículo; apoyar la elección y responsabilidad de los padres; identificar las escuelas de bajo rendimiento para un apoyo adicional y proporcionar la base para el pago de incentivos a los profesores. El diseño, administración y análisis del SIMCE son considerados por muchos como un logro significativo en las reformas educacionales en Chile. Sin embargo, el equipo de revisión también escuchó la preocupación de que la diversidad de objetivos que actualmente tiene el SIMCE necesita ser revisada para asegurar la calidad y viabilidad del régimen de evaluación.

La entrega anual de resultados escolares del SIMCE provoca un debate acerca de la educación pública que es mayor que lo que específicamente mide el programa de evaluación. En forma creciente, los resultados estandarizados de las pruebas son vistos por los medios de comunicación, por los políticos y el público, como medidas del éxito o efectividad de las reformas de educación mismas. Este debate ha sido acentuado por la participación del Ministerio en una cantidad de sistemas internacionales de evaluación, incluyendo TIMSS en 1999 y PISA Plus en 2001. Por la importancia puesta en los resultados del SIMCE y la participación en pruebas de evaluación internacionales, está claro que el gobierno ve un sistema de educación de calidad como una contribución significativa a la competividad global del país. En segundo lugar, aparece comprometido a medir el rendimiento del sistema educacional e informar acerca de sus mejoras públicamente.

El SIMCE ha sido mejorado varias veces desde su inicio en 1988 – la más reciente, para adecuarlo más directamente a las expectativas establecidas en el nuevo currículo. El nuevo currículo, introducido paulatinamente en forma anual entre 1997 – 2001, consiste en un marco nacional que todas las escuelas están obligadas a seguir y programas de estudio por año más detallados en materias específicas. La reforma del currículo está enfocada a proporcionar una mayor especificidad en términos de contenido, objetivos de aprendizaje, actividades pedagógicas y evaluación. El Ministerio está comprometido con un modelo de “mejoramiento continuo” para revisar y mejorar el currículo.

Con el currículo completamente implementado y quince años de experiencia con el SIMCE, el Ministerio está en buenas condiciones para considerar las fortalezas y debilidades del actual régimen de evaluación y su vínculo con el currículo y la sala de clases. Las preguntas clave que el Ministerio enfrenta son las que enfrentan la mayoría de los países y regiones con sistemas de evaluación similares:

- ¿Es el SIMCE, como está diseñado actualmente, una medida adecuada de calidad de educación?

- ¿Cómo pueden usarse más efectivamente los resultados de la evaluación estandarizada para mejorar la enseñanza y la evaluación en la sala de clases?

- ¿Mejorarán el aprendizaje y los resultados de los estudiantes al establecer estándares y objetivos de mejoramiento para el SIMCE?

El Ministerio ha reconocido la importancia de trabajar estos temas estableciendo (en 2003) la Comisión para el Desarrollo y Uso del Sistema de Medición de la Calidad en Educación. El Ministro de Educación ha pedido a la Comisión que examine cómo puede el SIMCE contribuir más efectivamente a elevar la calidad de la educación en Chile. Específicamente, la Comisión hará recomendaciones sobre cuáles deberían ser los "temas centrales" del SIMCE, **esto es:** Qué debería medir e informar y a quién?; puede el sistema de medición mismo contribuir a mejorar la calidad y si es así, cómo?. La Comisión realizará una serie de consultas públicas a los participantes en la educación y entregará este informe al Ministro a fines de 2003. El equipo de revisión de la OCDE espera que la Comisión trate muchas de las preocupaciones mencionadas acerca del SIMCE en este informe.

Las observaciones y recomendaciones del equipo de revisión en cuanto se relacionan con el programa nacional de evaluación, evaluación de la sala de clases y la participación de Chile en programas internacionales de evaluación, están resumidos a continuación.

Programa Nacional de Evaluación (SIMCE)

Lo que se mide

La administración del SIMCE es una empresa importante El número de pruebas aplicadas en cada curso, como se ha resumido en el Cuadro 6, es desafiante. En el pasado, el 4° básico ha sido evaluado en años pares, el 8° básico, en años impares. La prueba de 2° medio se aplicó por primera vez en

1994, luego otra vez en 1998 y en 2001. Ha habido anomalías en el programa: por ejemplo, el SIMCE de 4° básico en 1998 fue aplicado en 1999, y el de 8° básico, en el 2000. Actualmente, la prueba ha vuelto a su patrón original.

Las pruebas son administradas por examinadores externos y los profesores de aula no están involucrados. La metodología de las pruebas está basada en la Teoría de Respuesta por Item y va acompañada de un cuestionario para padres, profesores y directores de escuelas.

Cuadro 6. **Evaluación nacional SIMCE**

	Número de Alumnos	Número de pruebas	Número de escuelas	Número de Administración de pruebas	Areas del Currículo
8° básico (2000)	251.618	1.006.618	5.044	8.310	- Lenguaje (Castellano) - Matemáticas - Historia y Geografía - Ciencias
2° medio (2001)	192.985	385.970	1.944	5.902	- Lenguaje (Castellano) - Matemáticas
4° básico (2002)	274.864	824.592	6.145	9.863	- Lenguaje (Castellano) - Matemáticas - Comprensión del Medio Natural, Social y Natural

Fuente: MINEDUC, 2003.

El SIMCE mide los logros de los estudiantes en las materias más importantes por sala de clase, escuela y nacionalmente. Los resultados son comparables entre escuelas y entre escuelas con el mismo "perfil estadístico". Tomando en cuenta los cambios en el diseño de la prueba, los datos son comparables de un año de prueba a otro año de prueba desde 1996. Sin embargo, el ciclo de evaluación no permite necesariamente la comparación de la misma cohorte de estudiantes. El Ministerio está conciente de este problema y está discutiendo opciones para tratarlo. El equipo de revisión tiene recomendaciones específicas al respecto, las que se discuten más adelante.

Como se indicó en el informe de antecedentes del Ministerio a la misión OCDE (Capítulo 1), los resultados nacionales del SIMCE, en el mejor de los casos, han subido levemente en los últimos cinco años. Las escuelas de bajo rendimiento que han recibido asistencia especialmente dirigida de parte del Ministerio, han mostrado más progreso. Esta falta de mejoramiento es

preocupante, pero necesita ser puesta en la balanza junto con la consideración de que Chile está aún en las primeras etapas de implementación del nuevo currículo y, lo que es igualmente importante, la jornada escolar completa. La primera cohorte de estudiantes evaluados en lenguaje y matemáticas de 4° básico que se habrían beneficiados del nuevo currículo desde 1° básico, fue la evaluada en 1999. La información del Ministerio indica que sólo 53% de los profesores de lenguaje creían que estaban cubriendo un 75% del currículo en el año 2000. Hay claramente un "rezago" de implementación entre lo que se enseña, lo que se aprende y la evaluación. Puede suponerse que a medida que los profesores se hagan más expertos en el nuevo currículo, los resultados mejorarán.

Finalmente, los profesores y administradores de escuelas que se reunieron con el equipo de revisión no expresaron preocupación por la falta de mejoras significativas en los resultados del SIMCE. Comprensiblemente, estaban más preocupados con los resultados de la escuela y la sala de clases.

Cómo se informan los resultados

Los resultados SIMCE, que son entregados por el Ministro de Educación, informan a nivel nacional el puntaje promedio para cada asignatura evaluada, comparada con años anteriores. Los resultados son también entregados al público por tipo de escuela, región y estatus socio-económico. La escuela a su vez recibe un detallado informe de sus resultados, que incluye el puntaje promedio de la escuela y cada curso comparado con años anteriores. Sus resultados son también medidos en base a puntos de referencia respecto a escuelas similares, el puntaje promedio nacional y respecto a una muestra de preguntas clave.

A través de las discusiones con el equipo de revisión, estuvo claro que los profesores y administradores escolares habían acogido el SIMCE como una medida fidedigna del logro de los estudiantes. Cualquier preocupación expresada por los profesores y administradores escolares se centraba en la necesidad de comprender mejor los resultados a nivel de escuela y el deseo de una evaluación estandarizada en otras asignaturas o cursos.

Los profesores y administradores escolares que hablaron con el equipo de revisión sabían los resultados de sus escuelas; en particular estaban concientes de si su escuela estaba "sobre" o "bajo" el promedio nacional. Ya sea que fuera una política explícita o no, parece que el promedio nacional ha venido a representar el estándar aceptable de rendimiento. Es percibido por la mayoría de los profesores y administradores, como la nota de "aprobación". Esta

percepción es reforzada por el uso de los datos del SIMCE para identificar las escuelas del P-900 o escuelas críticas que son escogidas para ayuda adicional.

La percepción de que "el promedio" es un estándar aceptable de rendimiento plantea la pregunta de si es el estándar deseado y si proporciona un incentivo suficiente para un mejoramiento continuo en la calidad de la educación en Chile. Mantener o confirmar públicamente el promedio nacional como el estándar, reforzaría la importancia de que el gobierno continúe invirtiendo en mejorar las escuelas bajo el promedio.

Un enfoque alternativo o complementario sería establecer un estándar nacional y/o estándares por características de colegio para un nivel esperado de rendimiento. Los resultados del SIMCE serían entonces informados según este punto de referencia. Este enfoque proporciona al gobierno una elección de política diferente, ya que requeriría, en conjunto con profesores y administradores escolares, que el gobierno invirtiera en mejorar la educación para todos los estudiantes con las presiones organizacionales y fiscales correspondientes.

Un conjunto de estándares acordados capacitaría a las escuelas para vincular su planificación de mejoramiento a objetivos identificables de largo plazo. Un enfoque de este tipo requeriría un análisis cuidadoso de los actuales datos del SIMCE para determinar lo que los datos realmente "significan" en cuanto a lo que los estudiantes están aprendiendo o no en sus salas de clase. Parecería, por las conversaciones con personal del Ministerio, que los datos del SIMCE son lo suficientemente fuertes como para apoyar este análisis, si el gobierno quisiera hacer eso.

Los resultados del SIMCE actualmente son informados por escuela y curso, los estudiantes no reciben sus resultados individualmente. Esto refleja un deseo de asegurar que ningún estudiante sea injustamente clasificado o excluído como resultado de la prueba. Varios (pero no todos) los directores y profesores con quienes habló el equipo de revisión, creían que dar resultados individuales podía capacitar a los estudiantes, profesores y padres para evaluar mejor los requisitos de aprendizaje de los estudiantes. Muchos también creían que los resultados serían más útiles a las escuelas si los recibían en un período de tiempo más corto. Esto era especialmente importante para la evaluación de 8° básico, donde los resultados se reciben después de que los estudiantes han dejado la escuela básica y han pasado a la enseñanza media. Los padres son informados de los resultados de la escuela en su mayoría a través del centro de padres.

Una de las deficiencias más serias del SIMCE para servir como herramienta para el mejoramiento escolar es que se aplica a cohortes (o alumnos) diferentes de los grados que mide (4°, 8° básico o 2° medio) cada dos años. De esta manera, es difícil para cualquiera – ya sea en el Ministerio, municipalidad o escuela – evaluar con exactitud si una escuela o profesor está produciendo mejoras reales, o si la elevación o baja de los puntajes se debe a que la composición de una clase y escuela ha cambiado levemente . En muchos casos, es posible decir si un profesor lo está haciendo especialmente bien (o, más probablemente, peor) con un grupo de estudiantes en un curso en particular. El SIMCE en su forma actual detectaría eso si se aplicara ese año. Pero, para captar el mejoramiento de escuela o profesor, la prueba SIMCE tendría que ser aplicada tal vez en tercer y cuarto año o en el séptimo y octavo, cada año. De esa manera, sería posible medir el progreso hecho por los estudiantes en cada clase y cada escuela en el cuarto y octavo años.

Sin llegar a expandir la evaluación de esta manera, las fechas de las pruebas actuales podrían ser alteradas para medir progreso en cada escuela entre 4° y 8° básico y entre 8° básico y 2° medio. Actualmente, la prueba SIMCE de 8° básico se aplica generalmente en años impares, y la de 4° básico y 2° medio generalmente en años pares. Esto hace imposible comparar los puntajes de 4° básico en una escuela, con los puntajes del 8° año en la misma escuela cuatro años más tarde. Sucede que el SIMCE de 4° básico de 1998 fue aplicado en 1999, y el SIMCE de 8° básico de 1999 fue aplicado en 2000. Esto hace posible, comparar los puntajes promedio de 4° básico de 1999 en cada escuela con los puntajes de 8° básico de 2003. No se puede hacer una comparación similar entre los puntajes de 8° básico y 2° medio, debido a las fechas de esas pruebas.

Esto hace surgir un tema más general acerca del propósito de la prueba SIMCE. En los años 80, el programa de evaluación fue iniciado por el gobierno para proporcionar un mecanismo que sirviera para aumentar la competencia entre escuelas (ver Capítulo 4). En su forma actual, el propósito del SIMCE, combinado con incentivos de sueldos para los profesores (SNED – *Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educacionales Subvencionados*), es más bien estimular el mejoramiento de las escuelas aumentando su competencia y llevando a los profesores a centrarse en los resultados de los estudiantes. El SIMCE también sirve como punto de referencia para estimar a través del tiempo, cuánto están aprendiendo los estudiantes chilenos. Además de las preguntas que ya han surgido respecto a si el SIMCE en su actual forma es una manera precisa de medir los logros escolares, los miembros del equipo de revisión escucharon, de parte de investigadores chilenos, que más y mejor información podría ser recogida directamente de los profesores individualmente y de otros aspectos de las escuelas como parte del

estudio SIMCE, para tratar de explicar los factores que contribuyen a un mayor o menor progreso en los puntajes que los alumnos obtienen en las pruebas. Por ejemplo, en 1992, Taryn Rounds Parry, una investigadora americana, reunió datos de 50 escuelas básicas en Santiago, particulares subvencionadas y municipales, preguntando qué mecanismos usaban las escuelas, si es que usaban alguno, para seleccionar a los estudiantes. Los resultados de su sencillo cuestionario se juntaron con los otros datos obtenidos por el SIMCE, incluyendo los resultados de la prueba de 4° básico, para mostrar que la variable de selección era por sí sola el factor explicativo más importante de los resultados de los estudiantes. Pero, el SIMCE nunca ha vuelto a recoger datos de ese tipo desde entonces. Sin embargo, SNED penaliza la selectividad cuando evalúa las escuelas.

En otra sección (Capítulo 2), el equipo de revisión enfatiza la importancia de una mayor inversión del Ministerio en investigación para desarrollar una toma de decisiones más basada en la investigación. La evaluación del SIMCE es una fuente potencialmente importante de información para comprender la efectividad y eficiencia de la educación chilena. Una mejor coordinación de los objetivos con las fechas y forma de evaluación de estudiantes, rendiría datos mucho más prácticos y utilizables para propósitos de investigación.

Cómo se usa la información del SIMCE

Como se hizo notar más arriba en este informe, el Ministerio hace extenso uso de los datos del SIMCE tanto en términos que proporcionen información al sistema sobre el rendimiento de los estudiantes como para monitorear, diseñar e implementar políticas y programas. En efecto, parecería que hay una brecha significativa entre la capacidad del Ministerio para analizar y usar los datos del SIMCE y la capacidad de las escuelas individuales para hacerlo.

La mayoría de las escuelas discutió los resultados con sus profesores, pero no estaba claro hasta qué punto afectaban el comportamiento en la sala de clases. Varios directores y profesores indicaron que a ellos les gustaría una mejor comprensión de lo que los “números” significaban en realidad, por ejemplo, ¿los resultados indican cuáles áreas del currículo se están aprendiendo y cuáles no? Está menos claro si los resultados se discuten con los padres.Parecería que esto varía significativamente de una escuela a otra.

En algunos casos la información se usa en el desarrollo de planes de mejoramiento. Las oficinas regionales del Ministerio proveen apoyo en esta área tanto a las municipalidades como a las escuelas individuales por medio de la ayuda de los supervisores. Los supervisores, en algunos casos, trabajan directamente con la escuela para analizar los datos del SIMCE y para desarrollar

un plan de mejoramiento. Hubo consenso general entre los que hablaron con el equipo de revisión de que esta área de responsabilidad de los supervisores debería ser expandida (ver Capítulo 2). Dada la falta de capacidad para analizar datos a nivel de escuela, queda por determinarse hasta qué punto los resultados del SIMCE están en realidad afectando la enseñanza y el aprendizaje en la sala de clase.

Como se señaló anteriormente, un sistema más extenso de evaluación que explícitamente se centrara en medir el progreso en los puntajes de las pruebas en varios niveles de la educación básica, sería mucho más útil para las escuelas que tratan de mejorar que la actual cobertura y la aplicación de la prueba cada dos años. Pero aún así, esta información debe ser acompañada por esfuerzos para aumentar la capacidad de interpretar resultados de manera que se mejore el aprendizaje en la sala de clase. La información es mucho más útil si los actores clave – profesores y administradores – tienen las herramientas para responder a ella.

Evaluación en la sala de clases

La necesidad de una evaluación consistente de los estudiantes por los profesores en la sala de clase está tratada por el Ministerio principalmente por medio de documentos del currículo. El currículo establece las expectativas de aprendizaje y provee apoyo a los profesores sobre cómo enseñar las expectativas así como evaluar los materiales y la participación de los estudiantes. El Ministerio también se ha comprometido con una revisión y renovación continua del currículo. El currículo más recientemente revisado para matemática y lenguaje proporciona mayor claridad, dirección y apoyo que los documentos anteriores. Esta iniciativa también ha sido apoyada con un impresionante programa que proporciona textos en materias específicas vinculadas al nuevo currículo para todos los estudiantes.

Como parte de la implementación del currículo, el Ministerio ha emprendido un amplio programa de perfeccionamiento sobre el nuevo currículo para profesores de aula. Más de 40.000 profesores o aproximadamente 40% de la profesión ha recibido algún tipo de perfeccionamiento en servicio sobre el nuevo currículo. Se asume que este perfeccionamiento en servicio incluyó no sólo entrenamiento sobre materias específicas, sino también sobre metodología de evaluación.

Basado en las limitadas visitas a salas de clase hechas por el equipo de revisión, hay preocupación de que pueda haber una brecha importante entre la sofisticación de los documentos de currículo y las destrezas y experiencia actuales de muchos profesores – especialmente en el área de evaluación. En las

visitas a escuelas que hizo el equipo de revisión, hubo poca evidencia de que los profesores usaran directamente los documentos del currículo en la sala de clases. Muchos profesores no parecían tener planes de clase con criterios de aprendizaje y algunos profesores habían desarrollado sus propios criterios de evaluación. Todas las escuelas daban informes de notas pero no parecía haber guías consistentes respecto de su contenido o frecuencia. La mayoría de los profesores expresó un deseo de capacitación adicional sobre evaluación de estudiantes y su preocupación acerca de la estandarización de la evaluación entre clases y escuelas.

Para mejorar la calidad de la educación y el rendimiento de los estudiantes se necesita centrar la atención a largo plazo en las destrezas y roles del profesor. La importancia del SIMCE en la medición del rendimiento de los estudiantes en la educación chilena destaca la urgencia de asegurar que todos los profesores tengan "cultura de evaluación" en la sala de clases. Además, la información del Ministerio indica algún grado de inflación en las notas en los últimos veinte años, lo que necesita ser estudiado.

El gobierno debería pensar en proporcionar perfeccionamiento en servicio adicional a los profesores en el tema de evaluación de estudiantes. Además, el desarrollo de recursos de apoyo por profesores que actúen como modelos ayudaría a estandarizar las evaluaciones en la sala de clases. Proporcionar perfeccionamiento profesional durante la jornada escolar aseguraría que todos los profesores participaran y tuvieran igual acceso. Finalmente, una capacitación focalizada y estrategias de apoyo para realzar la cultura de evaluación de los profesores debería ser reforzada por medio de un énfasis similar en el currículo de la formación inicial de docentes.

En segundo lugar, los profesores se beneficiarían con un vínculo más estrecho entre la información recogida a través del SIMCE y sus evaluaciones de la sala de clases. El SIMCE sería muy útil para los profesores si pudieran aplicarlo a su práctica en aula. La información cualitativa recogida por medio de las encuestas del SIMCE puede ser especialmente útil a los profesores. Muchos profesores que se reunieron con el equipo de revisión pensaban que se beneficiarían al tener mayor acceso a las preguntas y pruebas de muestra del SIMCE.

Fortalecer este vínculo requeriría que los profesores de aula y los administradores tuvieran una mejor comprensión de lo que significan los datos de la prueba SIMCE en relación a lo que se está enseñando y aprendiendo en la sala de clases. Aún para las escuelas de alto rendimiento no está claro si los profesores de aula entienden las implicaciones de los datos proporcionados por el SIMCE sobre sus escuelas y clases.

Como se sugiere anteriormente en este documento, comunicar la conexión entre cobertura de currículo y los resultados del SIMCE sería mucho más fácil si la prueba del SIMCE estimara de manera más cercana la contribución de la escuela al aprendizaje en 4° y 8° básico, en lugar de medir algún conocimiento acumulativo adquirido por los estudiantes en casa y en la escuela, no atribuíble directamente a la calidad de la enseñanza en esos cursos. Esto significa una mayor frecuencia de la prueba SIMCE y expandirla, por ejemplo, para incluir 3° y 7° básico.

Evaluación internacional

Chile ha participado en forma regular en programas internacionales de evaluación desde 1997 en lectura, matemáticas, ciencias y educación cívica. La participación en estos programas proporciona a los diseñadores de políticas puntos de referencia internacionales para el conocimiento y habilidades de los estudiantes y una fuente fidedigna adicional de datos cuantitativos y cualitativos para el desarrollo de políticas, programas y currículos. La participación en evaluaciones internacionales también ha sido una importante experiencia para mejorar el SIMCE.

En matemáticas y lectura, Chile se desempeña adecuadamente en la evaluación internacional cuando los resultados son comparados con otros países Latinoamericanos (bajo México, pero se podría decir que México tiene en la muestra un grupo más selectivo de estudiantes de 15 años que Chile debido a la mayor universalidad de la educación secundaria en Chile), pero está muy por debajo del promedio cuando se lo compara con los países desarrollados y muchos países en Asia, incluyendo algunos relativamente no industrializados, como Tailandia y Malasia.

Los resultados de PISA Plus fueron entregados mientras el equipo estaba en Chile realizando esta revisión. Como se discutió en otra parte de este informe, hubo considerable atención de parte de los medios a los resultados y lo que potencialmente indicaban para la calidad de la educación en Chile y la efectividad de las reformas recientes. Las pruebas internacionales proporcionan un tipo de medición para comparar cómo se desempeñan los estudiantes. Dada la creciente naturaleza global de la educación y las reformas en educación, son un importante punto de referencia. Sin embargo, es justo decir que todas las jurisdicciones que participan están actualmente luchando por el mismo desafío de políticas: determinar lo que los resultados de las pruebas internacionales indican con respecto a la mejor manera de apoyar la enseñanza y el aprendizaje. Sería ingenuo esperar que los medios de comunicación informen estos resultados en otros términos que no sean “ganadores y perdedores”. Sin embargo, es importante que los educadores en particular entiendan las

limitaciones y el potencial de la información, si es que va a ser aplicada efectivamente para mejorar la calidad de la educación.

Aún así, lo que debería ser de gran preocupación para los encargados de políticas y los padres en Chile es que incluso los estudiantes de familias de alto nivel socio-económico que asisten a escuelas privadas, tienen puntajes más bajos que el promedio de los países europeos en las pruebas PISA de matemáticas y lenguaje. Esto sugiere que lo que los estudiantes tienen la oportunidad de aprender en Chile antes de alcanzar los 15 años de edad (la edad del grupo que rinde la prueba PISA), aún si van a selectas escuelas privadas, está por debajo de aquello que aprende el promedio de los jóvenes europeos en la escuela.

Recomendaciones

Dadas las observaciones anteriores hechas durante la revisión, el Ministerio debería considerar las siguientes recomendaciones:

- Clarificar el primer propósito del SIMCE para centrarse en el logro de aprendizaje de los estudiantes como una medida de calidad de la educación.

- Reorientar todas las fechas del SIMCE de 4° y 8° básico y 2° medio a años pares o impares, de manera que los puntajes de las pruebas de los estudiantes de 8° básico puedan ser comparadas con sus propios puntajes obtenidos cuatro años antes, y los puntajes de las pruebas de los estudiantes en 2° medio puedan ser comparadas con sus puntajes en 8° básico, dos años antes.

- Emprender un amplio programa de perfeccionamiento para mejorar la comprensión que tienen profesores, administradores y padres de lo que el SIMCE mide y cómo pueden usar la información del SIMCE para desarrollar planes de mejoramiento y mejorar el aprendizaje en la sala de clases. Esto significará revisar cómo son informados los actuales resultados del SIMCE a las escuelas y qué información adicional pueden necesitar éstas.

- Considerar establecer estándares basados en la escuela para el rendimiento estudiantil medido por el SIMCE. Apoyar este establecimiento de estándares con perfeccionamiento para profesores y administradores en servicio.

- Si se establecen estándares, explorar la posibilidad de también establecer objetivos de mejoramiento que centren la atención en los logros de cohortes y en cerrar la brecha que hay entre las escuelas de bajo y alto rendimiento.

- Expandir la capacitación y desarrollo profesional en servicio sobre evaluación, para que los profesores de aula aumenten sus conocimientos respectivos. Acompañar esta capacitación con recursos apropiados

- Estimular una mayor apropiación y uso de los datos del SIMCE fortaleciendo la capacidad de las escuelas para tener acceso y analizar la información de las pruebas y encuestas del SIMCE.

- La principal medición del "estado del sistema de educación" en Chile son los resultados del SIMCE. Para diversificar la medición de "calidad" de la educación y quizás estimular un debate público más complejo, el Ministerio debería considerar la identificación e informe regular de indicadores adicionales de calidad en la educación. Estos podrían incluir, por ejemplo, tasas de retención de los establecimientos secundarios, número de repitentes en educación básica, tasas de graduación, tasas de ausentismo, porcentaje de profesores a tiempo completo y parcial, proporción de estudiantes por profesor.

- Considerar, si hay recursos disponibles y como una *prioridad significativamente más baja* que las recomendaciones dadas arriba, la reorientación del SIMCE para que sea más estrictamente adecuado a la medición del impacto de profesores y de otros recursos escolares en el curso que se esté evaluando en particular, en vez deuna medida de efectos acumulativos difícil de identificar. Esto implicaría evaluar a los mismos estudiantes en tercer y cuarto básico y luego en séptimo y octavo.

Capítulo 4

INCENTIVOS, MERCADOS EDUCACIONALES Y EFICIENCIA

Este capítulo trata sobre los incentivos, los mercados educativos y la eficiencia; da una mirada al subsidio del sistema de educación privada y analiza si la mayor competencia entre las escuelas es un medio para mejorar los logros de los alumnos. Discute y compara la eficiencia de las escuelas particulares subvencionadas versus las escuelas municipalizadas así como el efecto que tiene el pago de incentivos a los profesores según los logros de los alumnos en el rendimiento mismo de los estudiantes.

Chile se ha distinguido en el mundo de la educación por su experimentación con reformas orientadas a mejorar la "eficiencia" de las escuelas. Chile ha introducido la competencia de tipo mercado entre los colegios, subsidiando establecimientos particulares que establecen contratos de derecho "privado" con los profesores, implementando incentivos para profesores basados principalmente en el promedio del rendimiento de los alumnos en la escuela, y permitiendo que los colegios particulares subvencionados cobren un arancel, sobre la base de la idea que las "mejores" escuelas podrían involucrar más a los padres si ellos contribuyen financieramente. Estas reformas sin duda tuvieron como objetivo mejorar el aprendizaje de los estudiantes (efectividad) y reducir el costo *público* y *total* de la entrega educacional efectiva (eficiencia). Si las reformas han logrado en verdad estos objetivos, es una cuestión importante en Chile, que que afecta el pensamiento acerca de la dirección futura de las políticas.

Antes de considerar los temas de efectividad y eficiencia, el equipo de revisión debe señalar que, a pesar del gran cambio político en 1990 de un gobierno militar a uno democrático, las reformas de mercado chilenas de los años ochenta han tenido un impacto sostenido en la forma de las intervenciones educacionales de los años noventa. La más importante de estas reformas, por supuesto, es el sistema de subvenciones donde el estado subsidia colegios privados esencialmente en el mismo nivel que los establecimientos municipales. En 1980, el 7% de los estudiantes chilenos de kinder a cuarto medio asistió a establecimientos particulares que recibían subvención pública, y otro 6% asistió a colegios de elite totalmente privados; en el año 1990, el 32% de los estudiantes asistieron a colegios particulares subvencionados, y en el año 2001, la matrícula en estos establecimientos había ascendido a cerca del 37% de la

matrícula total. Si se agrega el 9% de los estudiantes en colegios privados de elite, esto deja una leve mayoría de estudiantes chilenos en establecimientos municipales. Sin embargo, en áreas más densamente pobladas, particularmente en la región de Santiago, la matrícula privada total (con o sin subvención) es mucho mayor, cercana al 61%.

Las entrevistas y visitas a establecimientos realizadas por el equipo de revisión dejaron en claro a los integrantes del equipo que la administración privada de colegios con financiamiento público es ampliamente aceptada como parte de una versión chilena de la educación "pública". Los padres valoran la elección de establecimientos, y, pese a la continua sensación entre profesores y administradores de escuelas públicas que los colegios particulares subvencionados – al rehusar la incorporación de los estudiantes más difíciles y al contratar a los docentes en forma anual (a menudo en jornada parcial) – no cumplen con el mismo rol público que los establecimientos municipales, los cuales generalmente tienen relaciones de colaboración con colegios particulares subvencionados de su comunidad. Esta aceptación, a su vez, ha afectado la política pública en educación en los años noventa. Parece haber una racionalización generalizada, en los niveles políticos sobre la importancia de la competencia estilo mercado entre escuelas para producir una mayor efectividad y eficiencia. Los encargados de políticas que no están a favor de una educación completamente guiada por el mercado están, sin embargo, abiertos a usar enfoques de incentivos de mercado, tales como premiar el desempeño de los profesores, basado en el promedio de puntajes del establecimiento y permitir a los colegios subvencionados (privados y públicos) el cobro de aranceles sobre el subsidio público. Se encuentra profundamente arraigada la noción de que un sistema nacional de evaluación es un elemento esencial para conducir las mejoras en las escuelas.

El equipo de revisión comprendió que aún cuando el sistema de subvenciones y otras políticas asociadas con una visión de mercado de la educación demostraran no mejorar el aprendizaje de los estudiantes, éstas serían difíciles de terminar. Sin embargo, ya que la visión de estas políticas tiene un rol tan importante en la dirección futura de la reforma educacional en Chile, el equipo de revisión siente que se debería analizar la evidencia relacionada con su impacto real en el mejoramiento educacional, y lo que la evidencia sugiere para las reformas chilenas.

¿Es el sistema de subvención de la educación privada en Chile un medio eficiente para mejorar el aprendizaje de los estudiantes?

La principal "innovación" educacional de Chile en los años 80 – aclamada por pensadores conservadores como Milton Friedman como un gran avance

para la creación de un sistema educacional más eficiente y efectivo – fue proporcionar incentivos financieros a los sostenedores de colegios privados para ponerlos al mismo nivel financiero que los establecimientos municipales. Al hacer los colegios privados tan accesibles financieramente para los padres como los establecimientos municipales, proporcionó un incentivo para que muchos matricularan a sus hijos en colegios privados. Según los proponentes de este esquema, esto debería haber aumentado en gran medida el aprendizaje de los estudiantes en los colegios chilenos y bajado el costo por alumno para producir este aprendizaje.

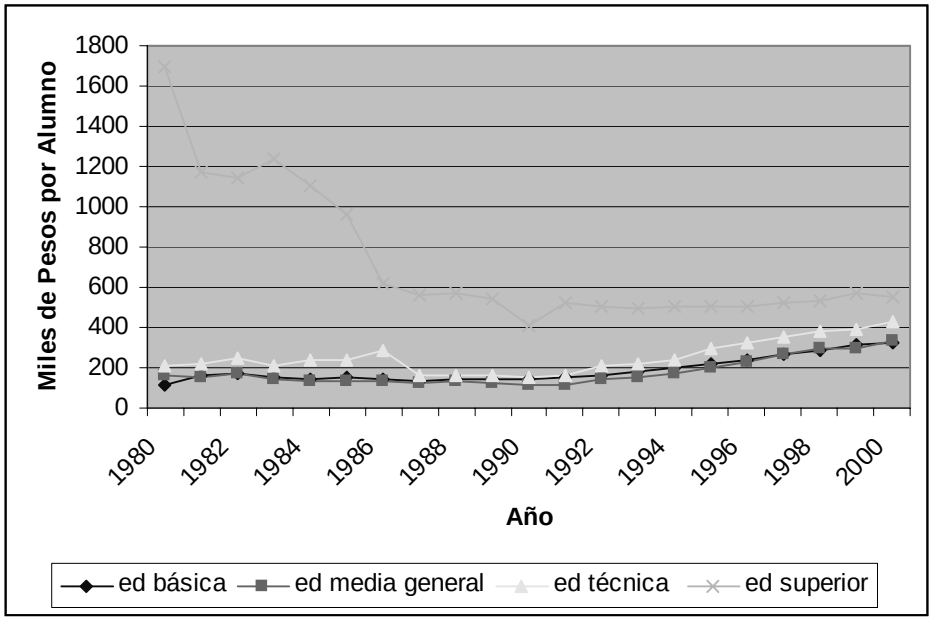
Uno de los elementos acompañantes del sistema de subvenciones fue que el Ministerio de Educación de Chile implementó una prueba nacional a comienzos de los años 80 - el PER (*Prueba de Evaluación del Rendimiento)* – creada y administrada por la Universidad Católica de Chile. La intención original de la prueba era proporcionar información a los "consumidores" de la educación para permitirles realizar "mejores elecciones" entre los colegios. En teoría, si los padres supieran el puntaje promedio de los alumnos en cada colegio, podrían tomar decisiones más informadas sobre los establecimientos. Sin embargo, los resultados de la prueba no fueron publicados en los 80s – de hecho,no lo fueron hasta 1996 – y el puntaje promedio del colegio fue entregado solamente a la propia escuela. Hubo también suficiente resistencia a la prueba como para suspenderla entre 1985 y 1988. Así, la intención original de la prueba, aumentar la competencia entre escuelas, no fue realizada por el régimen militar, aunque éste apoyaba totalmente la privatización de la educación chilena.

El gasto público por estudiante, sin embargo, disminuyó en los años 80, especialmente en las universidades, pero también en la enseñanza básica y media principalmente a través del descenso de los sueldos de los profesores. Así, puede argumentarse que la "eficiencia" del sistema educacional chileno mejoró – los estudiantes recibían la "misma" educación a un costo público mucho menor y fue posible expandir la matrícula en educación media en este período a un costo relativamente bajo. Este descenso en el gasto por alumno en la enseñanza básica y media era sólo parcialmente una política específica asociada con la descentralización y privatización. Chile pasó por una gran recesión a mediados de los años 80 debido a la disminución de precios de productos exportables. Como en muchos otros países de América Latina, el gasto público en educación fue víctima de la situación económica de los años 80 y, como en esos países (e.g. México y Argentina), la matrícula en la educación secundaria se expandió a un bajo costo, aunque en Chile la matrícula en educación básica disminuyó.

Es difícil evaluar si la calidad de la educación sufrió significativamente debido al menor gasto público por alumno. Los puntajes de la prueba PER y,

más tarde del SIMCE, no fueron comparables hasta mediados de los años 90 (ver capítulo 3), por lo tanto, no hay forma de saber si el promedio de los puntajes de la prueba disminuyeron a finales de los años 80. Existe una sensación general de que la calidad de la educación declinó después de 1985, y que el rendimiento de los estudiantes de familias de bajos ingresos bajó tanto en términos absolutos como relativos, pero puede no haber sido éste el caso[63]. Los principales ahorros del sistema educacional – y esta fue una política específica del gobierno militar – se dio a nivel de las universidades, las cuales continúan siendo financiadas principalmente por la contribución privada de las familias. La noción de que la privatización de los costos educacionales contribuyó a la "eficiencia" educacional también se incorporó profundamente a la cultura de la política educacional chilena.

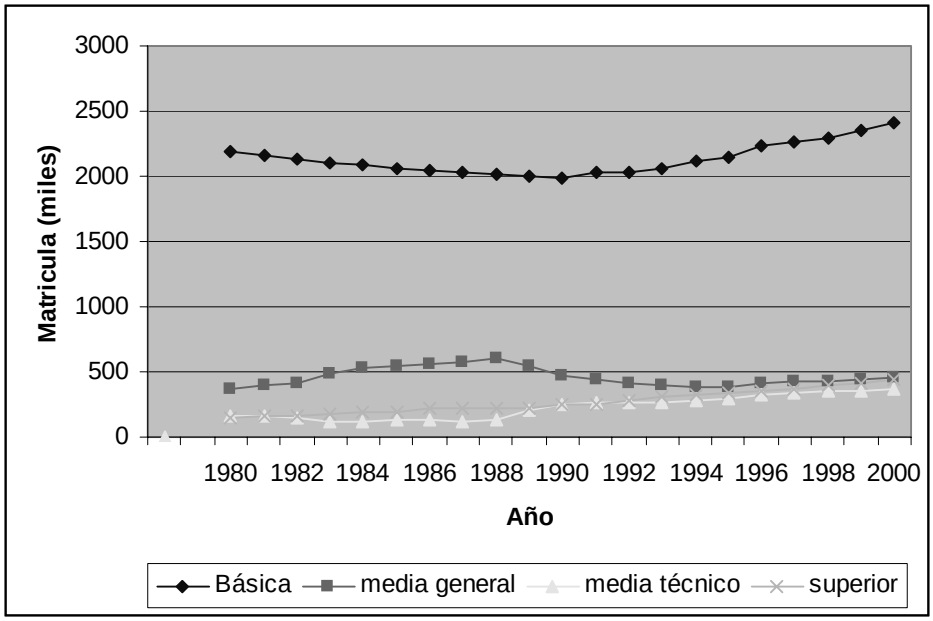
Gráfico 1. **Gasto del Gobierno por Alumno, por nivel educacional, 1980-2000 (pesos 2000)**



Fuente: Estimación usando información sobre gasto público y matrícula por nivel educacional proporcionada por el Ministerio de Educación de Chile (MINEDUC).

63 Prawda, Juan (1993). "Educational Decentralisation in Latin America: Lessons Learned". *International Journal of Educational Development*, pp.13, 3, 253-64.

Gráfico 2. **Matrícula por nivel de Educación, 1980-2000**



Fuente: Información sobre matrícula proporcionada por el MINEDUC.

La discusión sobre eficiencia en términos de la privatización educacional ha continuado en los años 90. La existencia de un gran cuerpo de información sobre puntajes de prueba llevaron a la publicación de numerosos estudios en los años 90, donde se analizaban los resultados de los pruebas, principalmente comparando el desempeño de los estudiantes de establecimientos públicos y privados. Desde comparaciones inicialmente gruesas, a medida que una mejor información estuvo disponible a fines de los años 90, la investigación se fue haciendo más sofisticada, intentando corregir de manera más precisa el sesgo de selección inherente entre alumnos de establecimientos públicos y privados. Más aún, una vez que la prueba SIMCE (que rinden cada dos años en años pares los 4°s básicos, y cada dos años en años pares los 8°s básicos), se hizo comparable de una aplicación a otra a partir de 1996, los encargados de políticas y los periodistas pudieron comparar los resultados en el tiempo.

¿Qué revela todo este análisis en relación a la efectividad y eficiencia del sistema escolar chileno? La efectividad y la eficiencia en la educación no son fáciles de medir, pero parece existir un acuerdo considerable en Chile que los puntajes de los alumnos son un importante indicador de la efectividad escolar. El Ministerio ha enfrentado una crítica importante de parte de la oposición debido a que los puntajes promedio del SIMCE han permanecido esencialmente

estáticos desde 1996 al año 2002, el único período en que los puntajes son comparables. En forma notable, la información presentada al equipo de revisión indica que ésta es la situación de los establecimientos municipales, particulares subvencionados y particulares pagados. Esto es, el rendimiento de los alumnos en escuelas municipales no ajustadas por origen socioeconómico es consistentemente más bajo que en los colegios particulares subvencionados y mucho más bajo que en colegios particulares pagados, pero las diferencias en rendimiento entre estos tres en el año 2002 permanecen casi iguales que en 1996, y las tres curvas de rendimiento tienden a ser similarmente planas.

Pese al rendimiento similar de los estudiantes en el tiempo, en establecimientos públicos y privados, los investigadores de la oposición dijeron al equipo de revisión que uno de los principales problemas del sistema – es decir, la principal razón para el rendimiento estático de los estudiantes chilenos – es la falta de suficiente competencia por estudiantes entre colegios; *i.e*. no se ha permitido que el sistema de mercado funcione en toda su extensión, en gran parte porque la información para los padres respecto al rendimiento escolar y respecto al rendimiento de cada niño en el colegio es restringida (actualmente, el establecimiento no entrega los resultados de las pruebas individuales de cada estudiante a los padres). En otras palabras, ya que nunca se realizó la intención original de que el sistema nacional de evaluaciones incrementara la competencia entre escuelas a través de la publicación del promedio de los resultados de la prueba por establecimiento, el mercado nunca ha funcionado "como debería". La lógica del argumento es que si los padres tuvieran más información acerca del rendimiento de los estudiantes, ellos podrían actuar más racionalmente al elegir el colegio "correcto" para sus hijos, o al menos elegir un colegio cercano con los puntajes más altos. Esto, a su vez, crearía una "competencia real" entre colegios, aumentaría el esfuerzo (principalmente en colegios municipales), y por lo tanto mejoraría el rendimiento de los estudiantes. La lectura entre líneas de este argumento revela la visión de que el sistema escolar no está lo suficientemente privatizado, y si lo estuviera, los resultados de los pruebas se elevarían.

¿Una mayor competencia entre escuelas mejoraría el rendimiento de los alumnos?

El equipo de revisión no se convenció con estos argumentos, por varias razones. La más importante fue la información respecto a que en los seis años en que los puntajes de los pruebas fueron comparables, los alumnos de colegios particulares de 4° y 8° básico no hicieron mayores avances que los estudiantes de establecimientos públicos en las pruebas de cada año. Durante estos seis años, ha habido al menos un desplazamiento (cercano al 3-4%) en la matrícula de establecimientos municipales a particulares subvencionados, aparentemente

sin resultados positivos en los puntajes de las pruebas. Más aún, no existe nada que sugiera que en la década previa a 1996, los puntajes promedio de las pruebas se elevaran significativamente.

Más allá de la información sobre el promedio de puntajes, no fue obvio para el equipo de revisión que la teoría subyacente de aumentar la efectividad a través de la competencia funcione en la práctica. En las visitas a las escuelas, las conversaciones con administradores de establecimientos públicos y privados sugirieron que en algunos aspectos sí compiten con otros establecimientos al tratar de mejorar los puntajes de las pruebas, pero ellos usan principalmente otras tácticas para atraer a las familias a sus establecimientos. Los factores más importantes para atraer a las familias a los colegios particulares parecían ser la clase socioeconómica del grupo de pares (incluyendo la ausencia de alumnos de peor conducta en colegios privados) y el acceso a la educación media en el mismo establecimiento, con el potencial de aprobar el examen de admisión a las universidades.[64] Los establecimientos municipales han tratado de ser más atractivos ofreciendo grandes laboratorios de computación y siendo capaces de pasarse a la jornada escolar completa más rápidamente que sus competidores privados.

La información anecdótica recogida en conversaciones con personal escolar es apoyada por estudios econométricos de los resultados de los puntajes en la década de los años 90. El rápido crecimiento durante los años 80 de la educación administrada en forma privada con financiamiento público disminuyó pero continuó en los años 90, y como resultado, la educación municipal perdió cientos de miles de alumnos que fueron a sus competidores privados, colegios creados en respuesta al sistema de subvenciones, en su mayoría nuevos, "con fines de lucro" (refiriéndose a que éstos eran administrados por individuos que obtenían ganancia del establecimiento). Sin embargo, los investigadores no han podido producir respuestas convergentes sobre los efectos positivos de la competencia sobre el desempeño de los estudiantes.[65]

Una razón por la cual es difícil identificar un "efecto de competencia" positivo es que el cambio de establecimientos municipales a particulares

---

64 Sin embargo, de acuerdo a la información del SIMCE 2002 (4° básico), el 47% de los padres afirma que la cercanía al hogar es uno de los 3 motivos más importantes para enviar sus hijos a un colegio, y sólo un 30% señala que los resultados de aprendizaje del establecimiento es una de las 3 razones más importantes para elegir uno.

65 Hsieh, Chang Tai y Miguel Urquiola (2002).

subvencionados aparece marcado por una selección de los mejores alumnos, por parte de los colegios privados. Esta selección tendería, con el tiempo, a bajar los puntajes promedio en establecimientos municipales incluso si la competencia tendiera a elevar los puntajes en los mismos colegios**.** Es difícil identificar los dos efectos por separado. De manera que la competencia podría estar estimulando a los establecimientos municipales a hacer un mayor esfuerzo, elevando los puntajes de las pruebas, pero estos mismos establecimientos podrían simultáneamente estar matriculando alumnos "más difíciles".

Los integrantes del equipo de revisión recibieron muchas quejas por parte de administradores y profesores municipales en sectores de bajo ingreso, incluso en algunos establecimientos que obtuvieron altos puntajes en el SIMCE en relación a su grupo socioeconómico, respecto a la "selección de los mejores". La queja más común fue que los colegios particulares subvencionados de la competencia en el sector seleccionaban a sus estudiantes, mientras que los establecimientos municipales tenían que aceptar a todos, incluyendo a alumnos con necesidades educativas especiales. El equipo de revisión visitó establecimientos municipales de enseñanza media que seleccionaban sus estudiantes, pero estos eran poco comunes comparados con los selectivos colegios particulares subvencionados. Incluso dentro de un grupo de familias con similar nivel de educación de los padres, es más probable que aquellos que asisten a colegios privados procedan, en promedio, de familias motivadas con un mayor "interés" en la educación de sus hijos, y que, en el mercado actual, están dispuestas a pagar al menos algún arancel o colegiatura para que sus hijos asistan a colegios privados.

El equipo de revisión cree que no haría daño y probablemente sería bastante bueno, desde el punto de vista de tener la información, entregar los resultados de la prueba SIMCE a los padres de los estudiantes en 4° y 8° básico. Pero no está claro qué efecto tendrá esto sobre la elección de los padres o la eficiencia escolar, debido especialmente a la naturaleza de la prueba SIMCE. [66] El SIMCE se aplica actualmente en tres cursos (4° y 8° básico y 2° medio), y proporciona alguna comparabilidad entre los resultados de establecimientos y alumnos con resultados individuales por clase social comparables de otros establecimientos, asumiendo que las medidas disponibles de contexto socioeconómico de los alumnos captan el "punto de partida" de su rendimiento escolar. Sin embargo, como lo señaló la discusión del equipo respecto a la

[66] Para la evaluación del potencial efecto de entregar mayor información a los padres acerca de los establecimientos y los puntajes de sus hijos, fue importante conocer que en muchos países desarrollados, los puntajes están disponibles para los padres hace tiempo, con poco o nada de impacto en el desempeño promedio de los estudiantes.

evaluación, el contexto socioeconómico de los alumnos medido según la educación de los padres es una medida imperfecta para el punto de partida de un estudiante. Evidentemente, si un niño obtiene un puntaje relativamente bajo en la prueba de 4° básico, los padres podrían interpretarlo como una falla del colegio o del profesor en proporcionar una buena educación. Pero sería mucho mejor saber si el niño y la escuela realizaron un *avance* grande o pequeño en el puntaje entre 3° y 4° básico o entre 5° y 6° básico, etc. La evaluación de los establecimientos en términos del *avance* realizado por las cohortes de alumnos de año en año sería también una manera más útil de evaluar el éxito o fracaso de un establecimiento que saber si el puntaje absoluto en 4° básico este año fue mayor o menor que el puntaje de 4° básico dos años atrás. Los puntajes de avance también proporcionarían a los encargados de políticas una información mucho más precisa acerca del desempeño de diferentes tipos de establecimientos, particulares subvencionados y municipales.

¿Los colegios particulares subvencionados son más efectivos que los establecimientos municipales?

Otra manera de pensar acerca de la eficiencia del sistema escolar chileno es que los alumnos con padres de similar nivel de educación y un status socioeconómico común deberían tener un mejor rendimiento académico al mismo costo por alumno en colegios particulares subvencionados que en los municipales, o, en el peor de los casos, deberían tener el mismo puntaje que en establecimientos municipales, pero obtenido a menor costo. Si esto último fuera el caso, el problema de rendimiento no sería solucionado mediante la privatización, pero el sector público gastaría menos en escolaridad que si una fracción más alta de estudiantes estuviera en establecimientos administrados públicamente.

Considerando que las familias más motivadas tienden a enviar a sus hijos a colegios privados en Chile, y que los colegios particulares subvencionados tienden, en promedio, a ser más selectivos con sus estudiantes, es sorprendente que la evidencia empírica en los años 90 revele que los estudiantes de un estatus socioeconómico similar (SES) en colegios particulares subvencionados laicos (cerca de dos tercios de todos los estudiantes de colegios particulares subvencionados) obtienen un puntaje algo menor que los estudiantes de establecimientos municipales.[67] Más aún, evidencia convincente de comienzos

[67] McEwan, P. J., and M. Carnoy. (2000). "The effectiveness and efficiency of private schools in Chile's voucher system". *Educational Evaluation and Policy Analysis, 22*(3), 213-239; McEwan, P. J. (2001). The Effectiveness of Public, Catholic, and Non-Religious Private Schools in Chile's Voucher System. *Education Economics,* 9(2).

de los años 90 indica que si los investigadores pudieran ordenar los estudiantes por habilidad inicial y SES, los puntajes relativos bien podrían ser más altos en los establecimientos municipales.[68] El mismo estudio indica que los alumnos de colegios particulares subvencionados religiosos y colegios particulares pagados obtienen puntajes significativamente más altos que los estudiantes de similar SES en establecimientos municipales. Nuevamente, sin embargo, estas comparaciones no corrigen en forma suficiente el sesgo de selección. Incluso en el caso de un colegio particular subvencionado religioso bien considerado (el equipo de revisión visitó varios de estos establecimientos), no hay certeza de que si los estudiantes fueran asignados en forma aleatoria a uno de estos colegios y a establecimientos municipales, los alumnos de los colegios particulares subvencionados religiosos tendrían un mejor rendimiento académico. Cuando el equipo de revisión observó el trabajo de alumnos de enseñanza básica de esos colegios particulares, no fue evidente que fuera de mayor calidad. El equipo de revisión observó colegios particulares subvencionados donde el trabajo de los alumnos era mucho mejor que en establecimientos municipales y *vice versa*. En general, por lo tanto, puede haber una diferencia positiva en la efectividad promedio de ciertas categorías de colegios particulares.

¿Qué sucede con respecto al costo por alumno en los colegios particulares y municipales? Si los estudiantes de colegios particulares subvencionados obtienen puntajes en el SIMCE similares a los de establecimientos municipales, pero el costo por alumno fuera menor en colegios particulares para alcanzar ese rendimiento, la educación privada sería más eficiente que la pública. Para el equipo de revisión fue difícil tener acceso a información sobre costos en los establecimientos visitados, aunque el equipo de revisión conocía la información general sobre la subvención mensual y el promedio de colegiatura que se paga en colegios particulares. Los establecimientos municipales y particulares subvencionados obtienen el mismo monto mensual por estudiante a lo largo de la enseñanza básica y media (ver Cuadro 1). Sin embargo, muchos colegios particulares reciben un ingreso adicional en la forma del pago de colegiaturas, los cuales, a su vez, reducen parcialmente de su subvención. Existe una reducción gradual de la subvención, que varía junto al pago de colegiatura establecido por cada colegio. Si la colegiatura es menor a 0,5 USE (la Unidad de Subvención Educacional vale aproximadamente 12.000 pesos en el año 2003), no hay descuento y el colegio recibe en forma completa la subvención y la colegiatura. Si el costo de colegiatura es superior a 0,5 y menos de 1 USE, se

[68] Parry, T. R. (1996) "Will pursuit of higher quality sacrifice equal opportunity in education? An analysis of the education voucher system in Santiago", *Social Science Quarterly*, 77, pp. 821-841.

aplica un descuento marginal de 10% a la fracción del pago sobre 0,5 USE. Se aplica un 20% de descuento a la fracción del pago sobre 1 USE y bajo 2 USE. Finalmente, se aplica un 35% de descuento a la fracción del pago sobre 2 USE. El máximo costo de colegiatura asciende a 4 USE, *i.e,* 48.000 pesos mensuales. Pero muchas municipalidades agregan algo a la subvención que reciben sus establecimientos y, en los últimos años es más probable que los establecimientos municipales se hayan convertido en escuelas de jornada completa.

Otra evidencia también sugiere que los colegios particulares tienen un costo menor por alumno que los municipales. La edad promedio de los profesores de colegios particulares es 10 años menos que en los establecimientos municipales. Los profesores mayores, en promedio, obtienen un sueldo mayor que los docentes más jóvenes. Los colegios particulares subvencionados también tienden a tener un mayor porcentaje de profesores con un contrato de media jornada y tienen un número mayor de alumnos por clase.[69] Los establecimientos municipales tienen que aceptar a estudiantes con necesidades educativas especiales, mientras que los colegios particulares no. Aún así, como revelan los investigadores, los costos por alumno varían mucho más en colegios particulares subvencionados que en los municipales. Los colegios religiosos (un alto porcentaje son católicos) tienden a tener un costo mayor que los municipales, mientras quelas escuelas comerciales no religiosas tienden a tener un costo menor que los establecimientos municipales (McEwan y Carnoy, 2000). No sorprende, por lo tanto, que los puntajes SIMCE de colegios religiosos sean más altos que los de establecimientos municipales y colegios particulares subvencionados no religiosos.

La evidencia sugiere, por lo tanto, que los estudiantes de colegios particulares subvencionados no religiosos obtienen un puntaje SIMCE algo menor que los estudiantes de establecimientos municipales, pero cuesta menos educarlos, principalmente porque los colegios particulares tienden a tener profesores más jóvenes y tienen clases más numerosas. Tampoco tienen que preocuparse por estudiantes que requieren educación especial y pueden evitar a los alumnos más indisciplinados. Quizás esto es lo que les permite aumentar el número de alumnos en un curso sin disminuir el rendimiento. Los colegios religiosos gastan más por alumno, en promedio, que los establecimientos municipales, y son capaces de produccir mejores resultados de aprendizaje. Los

---

[69] Para una revisión de las diferencias de contratos de profesores entre el sector público y privado, ver Alejandra Mizala y Pilar Romaguera. “Regulación, Incentivos y Remuneraciones de los Profesores en Chile” en C. Cox (editor) *Políticas Educacionales en el Cambio de Siglo. La Reforma del Sistema Escolar en Chile,* Santiago, Editorial Universitaria, 2003, cap. 10.

establecimientos menos “eficientes”son los privados pagados, que son muy costosos en términos del pago por alumno pero producen puntajes que son sólo levemente mejores que los de los colegios particulares subvencionados religiosos. Aún así, casi el 40% de todos los estudiantes universitarios provienen de estos colegios no subvencionados de alto costo – su “eficiencia” desde el punto de vista de los padres está en su habilidad para garantizar el acceso a la educación universitaria.

Como señalaron algunos de los encargados de políticas al equipo de revisión, subvencionar colegios particulares y permitirles el cobro de colegiatura es “eficiente” de otras maneras. La colegiatura obtenida representa cerca de USD 200 millones en contribuciones privadas anualmente para la educación básica y media. Parte de esta ganancia va a los bolsillos de los sostenedores de los colegios privados, pero parte es una reducción de la presión sobre el sector público para gastar aún más en educación. El equipo de revisión entrevistó a anteriores autoridades del Ministerio quienes señalaron que los pagos de colegiatura aumentan el compromiso de los padres respecto a la educación de sus hijos, lo que implicaría una mayor efectividad por peso gastado mediante la colegiatura que a través de subvenciones públicas – una forma indirecta de pago. Nadie ha podido mostrar evidencia respecto a que una mayor contribución de los padres produzca un mayor rendimiento en los estudiantes, pero tampoco existe evidencia respecto a que los pagos de colegiatura disminuyan el rendimiento de los alumnos.

Desde el punto de vista de la eficiencia, por lo tanto, los encargados de políticas pueden argumentar que la subvención para colegios particulares tiene beneficios financieros en la forma de bajos costos por unidad de rendimiento de los estudiantes y, lo que es más importante, un *costo público* más bajo por logros de los estudiantes.

La mala noticia es que la mayor eficiencia de los colegios particulares subvencionados no religiosos está asociada a un menor rendimiento de los alumnos. La eficiencia en estos colegios no se logra generalmente a través del aumento del rendimiento del alumno por hora de enseñanza, que es lo que se quisiera usar como modelo de avance hacia un mejor aprendizaje. Más bien, los colegios particulares subvencionados tienden a lograr una mayor eficiencia mediante la disminución de costos laborales – casi todos están de acuerdo en que a los profesores de colegios particulares subvencionados chilenos se les paga menos por hora y tienen menos beneficios que los docentes de establecimientos municipales. Para algunos, esta es una medida real de eficiencia porque los profesores de establecimientos municipales ganan salarios

demasiado altos, reciben demasiados beneficios y no realizan suficientes esfuerzos. [70]

Sin embargo, si todos los profesores del sistema educacional fueran pagados como en los colegios particulares subvencionados y tuvieran que enfrentar el mismo nivel de inseguridad durante toda su carrera, sin la opción de acceder a un trabajo en un establecimiento municipal, mejor pagado y más estable, sería mucho más difícil contratar personas jóvenes en la profesión docente. Esto iría en contra de las políticas del Ministerio de elevar sustancialmente los sueldos a fines de los años 90 para atraer a la docencia a postulantes universitarios de "mejor calidad". Aunque el sector escolar privado reclama que los egresados de las carreras de pedagogía prefieren trabajar en colegios particulares subvencionados, esto no concuerda con lo que dijeron algunos estudiantes de pedagogía al equipo de revisión. Más aún, por lo menos en el sistema de dos jornadas al día, que está desapareciendo rápidamente a medida que los colegios se están incorporando a la jornada escolar completa, los colegios particulares podían contratar profesores de colegios municipales por media jornada como profesores para sus turnos de la tarde. Esta práctica está terminando lentamente, eliminando una fuente de reducción de costos en colegios particulares.

De esta manera, los colegios particulares subvencionados pueden ser más eficientes que los establecimientos municipales, pero no de una manera que pueda ser transferida con éxito al sistema educacional chileno como un todo. En el largo plazo, la enseñanza sólo puede ser mejorada si se atrae a personas jóvenes y capaces a la profesión, con relativa estabilidad y una carrera profesional (no en el sentido de una carrera basada en antigüedad, sino en efectividad en el desempeño). La educación particular subvencionada como funciona en este momento no puede ser ofrecida a un menor costo por alumno y

[70] En efecto, el equipo de revisión visitó una escuela multigrado rural municipal en el sur de Chile que era altamente ineficiente, con sólo 14 alumnos que presentaban un rendimiento bastante más bajo que sus capacidades porque su relativamente bien pagado y experimentado profesor(a) establecía bajas expectativas de logro y obtenía bajos resultados. El equipo también visitó una escuela multigrado particular subvencionada del sector, que probablemente era más eficiente ya que tenía 22 alumnos y dos docentes (uno a jornada completa y otro por media jornada), con mejores puntajes en los exámenes. Sin embargo, el equipo también visitó colegios particulares subvencionados de relativo alto costo, en zonas urbanas, que no parecían estar obteniendo un rendimiento por peso invertido comparable al de las escuelas municipales visitadas, donde los docentes trabajaban tan duro o más, con un grupo menos selecto de estudiantes.

a la vez ser la principal fuente para atraer a egresados de la enseñanza media con alto rendimiento académico a una carrera docente de largo plazo y razonablemente bien pagada.

El pago de incentivos a los profesores, basados en los logros de los estudiantes, ¿aumenta el rendimiento escolar?

El *Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño de los Establecimientos Educacionales Subvencionados* (SNED) entrega premios al mérito a todos los profesores de un colegio sobre la base principalmente de los resultados de los alumnos. Los premios están basados en el rendimiento de la escuela medido por medio de un índice compuesto por seis factores:

- Efectividad, que incluye el promedio SIMCE en lenguaje y matemáticas. (37%).

- Mejoramiento, que incluye el diferencial promedio del SIMCE para lenguaje y matemáticas (28%).

- Iniciativa, que incluye indicadores en términos de la capacidad mostrada por el establecimiento para adoptar innovaciones educacionales, y su habilidad para lograr el compromiso de actores externos a las actividades educacionales, como el desarrollo de actividades regulares de la unidad técnica pedagógica entre los profesores y la existencia de un Proyecto Educativo Institucional (6% - los indicadores son revisados y modificados antes de la aplicación de cada SNED de acuerdo a las nuevas políticas que el Ministerio esté promoviendo).

- Condiciones de Trabajo Mejoradas y un Adecuado Funcionamiento Escolar, que incluye la calificación del colegio basada en un sistema de inspección (2%).

- Igualdad de Oportunidades, que incluye indicadores relativos al acceso y permanencia de los estudiantes en el sistema escolar, la integración de niños con necesidades especiales, la tasa de aprobación de los alumnos, tasa de retención, grupos diferenciales en funcionamiento, ausencia de prácticas discriminatorias hacia los estudiantes y ausencia de medidas punitivas inapropiadas hacia los alumnos (22%).

- Integración y Participación de los profesores, padres y apoderados, incluye indicadores como la creación de centros de padres y

apoderados, uso de los resultados del SIMCE y SNED y la percepción de los padres acerca de la escuela (5%).

Un aspecto importante del sistema SNED es que establece competencia entre escuelas que son aproximadamente comparables en términos de la población que atienden, el nivel socioeconómico de las comunidades en que están localizadas, y otros factores externos que afectan los resultados de los alumnos, usando el análisis de grupo (*cluster analysis*). Este método se aplica separadamente para cada región y para cuatro categorías: establecimientos de enseñanza básica urbana, básica rural, secondaria urbana y secondaria rural (con o sin educación básica). El SNED establece un ranking de los establecimientos dentro de cada grupo, de acuerdo a sus puntajes en el índice y asigna premios a las escuelas en el orden del ranking, hasta el punto donde la matrícula de las escuelas ganadoras reúnen al 25% del total de la matrícula de ese grupo. Los fondos que se distribuyen a los establecimientos sólo pueden ser usados para entregar bonos a los docentes (incluyendo al director de la escuela). El noventa por ciento de los fondos son distribuidos sobre la base del número de horas que cada profesor trabaja en la escuela y el 10% restante puede ser entregado a los profesores que hicieron la contribución más "destacada" al desempeño profesional. Los colegios ganadores son seleccionados cada dos años.

Según Mizala y Romaguera, una mayoría de los profesores está de acuerdo con que el sistema de premios basados en el desempeño docente tiene sentido. Esto implica, argumentan, que la resistencia a los pagos por incentivo ha declinado y que el cuerpo docente está preparado para aceptar algún tipo de variación en el pago basada en la habilidad de los profesores para mejorar el desempeño de los estudiantes.

Además de los resultados de las entrevistas a docentes en que se consulta su opinión sobre el SNED (Mizala y Romaguera, 2001), no existe análisis estadístico del impacto del SNED en el desempeño de los estudiantes. Puesto que el SNED es un programa relativamente caro dirigido a mejorar el aprendizaje de los alumnos, se debería hacer algún intento para evaluarlo. Luego de más de seis años de implementación, sería útil saber si los incentivos para los docentes en Chile están contribuyendo a una mejor docencia y mejores resultados de los alumnos.

Para el equipo de revisión es difícil formular recomendaciones para el Ministerio respecto al SNED. El equipo de revisión se da cuenta de que políticamente es arriesgado suprimir la bonificación para los profesores si las escuelas y el cuerpo docente han llegado a esperar dicha bonificación. Los profesores pueden considerar que ahora el SNED es parte de su estructura de remuneraciones, particularmente si existe un cierto elemento aleatorio respecto

a cuál será el 25% de las escuelas que recibirá el SNED cada año. Sin embargo, el equipo de revisión considera que el Ministerio debería realizar un serio estudio respecto al SNED y sus efectos reales en los resultados de los estudiantes.

Conclusiones y recomendaciones

El sistema educacional chileno se ha destacado por su experimentación con varios sistemas de incentivos para mejorar el aprendizaje de los estudiantes. La teoría subyacente para estos experimentos es que los mecanismos de mercado, principalmente vinculando el sueldo docente y el empleo con la habilidad de las escuelas para atraer estudiantes y aumentar los puntajes en un examen nacional, aumentará la efectividad y eficiencia del proceso educacional. La teoría argumenta que los padres escogerán a las escuelas con mejor rendimiento – aquellas que enseñarán más a sus hijos en cada curso – y los colegios se organizarán a sí mismos para tener un mejor desempeño con el fin de atraer estudiantes y obtener el pago de bonificaciones de premio.

Estos son experimentos interesantes y parece ser que, más allá de la tendencia hacia una mayor desigualdad en la distribución socioeconómica de los estudiantes entre los colegios, reconocida por el gobierno chileno cuando reinició la democracia en 1990, los estudiantes de Chile, en promedio, no han empeorado académicamente como resultado de los incentivos de mercado. El gobierno chileno puede también estar pagando menos por la entrega educacional, principalmente al trasladar exitosamente los costos de la educación directamente a las familias y pagando un salario algo más bajo a los profesores jóvenes (que trabajan en colegios particulares subvencionados). Algunos estiman que esto es preferible al aumento de impuestos y, en efecto, ya que la recolección de impuestos es costosa en un país como Chile, puede ser más eficiente financiar la educación parcialmente a través del pago de colegiatura.

Sin embargo, también es claro que el experimento del mercado educacional no ha producido el progreso en aprendizajes ni el ahorro de costos visualizado por sus defensores. Es difícil decir cómo sería la educación básica y media chilena si hubiera continuado siendo financiada por el estado en un 75-80% y si también se hubieran implementado las políticas compensatorias de los años 90. La mejor suposición es que habría producido casi los mismos resultados de los estudiantes y habría costado casi lo mismo.

El equipo de revisión no puede evitar concluir que el basarse en mecanismos de mercado (*e.g.* la competencia entre escuelas y pago de incentivos a los docentes) para producir en el futuro una mayor efectividad y eficiencia en el sistema educacional no es una estrategia de alto rendimiento. A

lo más, el experimento chileno revela que la conexión entre precios y resultados (y calidad de resultados) es mucho más compleja en educación que en la producción de otros bienes. El experimento también revela que la administración privada de la educación hace muy poco por mejorar la conexión entre precio y calidad.

El equipo de revisión, por lo tanto, recomienda al Ministerio de Educación:

- Poner mayor énfasis en mejorar la capacidad de los profesores y la supervisión instruccional – i.e. focalizarse en la calidad del trabajo directo y mejoramientos organizacionales como el principal elemento de una estrategia para aumentar el rendimiento de los estudiantes (ver también, el capítulo sobre formación de profesores en este informe).

- Realizar una investigación sobre el impacto del SNED y otros programas en el rendimiento de los estudiantes.

- Mejorar su método para evaluar los resultados de los estudiantes, de manera que la información de su desempeño sea más útil para las decisiones de gestión (ver también el capítulo sobre evaluación en este informe). El actual método de evaluación nacional, aunque es útil para algunos propósitos, no es preciso para evaluar el valor agregado de cada clase y cada colegio. Un mejor sistema de evaluación permitiría a las municipalidades y al Ministerio identificar escuelas y profesores que están consistentemente trabajando bien con sus alumnos y aquellas que están consistentemente haciéndolo mal. Sin esta información, no puede haber una verdadera revisión y balance en el sistema educacional.

Capítulo 5

EDUCACIÓN MEDIA

Este capítulo se refiere al sistema de educación secundaria y los logros de la reforma en el sector; trata la educación técnico profesional, incluyendo la situación previa a las reformas, iniciativas de la reforma para mejorar las competencias laborales y los aspectos claves de estas reformas. Describe las matrículas, los gastos y el rendimiento de las escuelas técnico profesionales y del sistema. Se discute temas claves como mantener la relevancia, mejorar la calidad y la evaluación de los éxitos. Se describe la educación técnico superior.

Introducción

El gobierno chileno comenzó la década de 1990 con un sistema de educación secundaria que había crecido rápidamente en los años 80, alcanzando a casi un 80% del grupo etario y que, hasta 1988, estuvo mayormente enfocada hacia la educación académica tradicional, preparando a los jóvenes para la universidad. A comienzos de 1988, antes de que el gobierno democrático efectivamente accediera al poder, pero cuando ya estaba claro que la transición desde el mandato militar al democrático tendría lugar, comenzó un cambio importante en la educación media. Disminuyó rápidamente el ingreso al sistema científico-humanista tradicional y creció significativamente en el técnico-profesional. Todo el crecimiento de matrícula en educación media en la década de 1990, fue en la educación técnico-profesional (ver Cuadro 7).

La razón fundamental para este cambio fue que la calidad de los egresados de los establecimientos de enseñanza media en conjunto fue generalmente baja y que los estudiantes del sistema científico-humanista no estaban preparados en forma adecuada para ingresar al mercado laboral, con destrezas concretas que pudieran aplicar a sus trabajos. Además, las tasas de deserción en educación secundaria eran altas. El gobierno llegó a la conclusión de que si la enseñanza media iba a continuar expandiéndose e iba a tener éxito en retener a los alumnos hasta completarla, la educación debería ser mucho más "adecuada" para la "nueva" población de jóvenes de bajo nivel socio-económico que ingresarían a este nivel. La educación técnico-profesional prestaría esa función. Finalmente, un objetivo más implícito del cambio al sistema técnico-profesional fue reducir la presión para que se expandiera la educación universitaria, donde las

matrículas estaban creciendo rápidamente, pero que el gobierno no estaba preparado a subsidiar al nivel necesario para incorporar el gran aumento de egresados de educación media que se esperaba que hubiera. Por lo tanto, el mayor empuje en las políticas del gobierno democrático fue hacer que la educación secundaria completa fuera universal, preparando una fuerza laboral mucho mejor preparada para la agricultura, industria y servicios chilenos, pero hacerlo de tal manera que no creara demasiada presión en la expansión universitaria, especialmente una que requiriera un gran aumento de apoyo financiero del gobierno. Efectivamente, aún cuando el gasto por alumno de educación básica y media aumentó enormemente en los años 1990, el gasto gubernamental por estudiante en educación superior se elevó sólo alrededor de 5% en términos reales, de USD525 000 pesos en 1991 a USD555 000 en el año 2000 (ambos valores en pesos chilenos del año 2000).

Cuadro 7**. Matrículas en Educación Media, por tipo, 1981-2001**

Año	Número total de alumnos	Porcentaje de 14 –17 años de edad	Número en Educación Científica-Humanista	Porcentaje del Total	Número en Educación Técnico-Profesional	Porcentaje Del Total
1981	554 749	65(*)	392 940	70.8	161 809	29.2
1993	652 815	76	319 457	60.0	261 358	40.0
1996	739 316	81	415 919	56.3	323 397	43.7
2001	850 713	85	474 641	55.8	376 072	44.2

(*) Cobertura 1982. *Fuente*: Ministerio de Educación, 2003. Los años seleccionados son los únicos relevantes para la comparación de matrículas en la educación general y técnico-profesional, debido a los cambios en la definición institucional del número de cursos correspondientes a la corriente técnico-profesional.

El impulso inicial de la reforma en la educación media en la década de 1990 fue, por lo tanto, continuar expandiendo el sistema técnico-profesional y mantener las matrículas en el científico-humanista aproximadamente constantes; además, el gobierno democrático aumentó el gasto por alumno más rápidamente en el sistema técnico-profesional que en cualquier otra parte del sistema educacional.

Más adelante en la década, el gobierno implementó una reforma mayoren el currículo de la educación secundaria. El gobierno aumentó el gasto público en educación media más de tres veces en términos reales, de USD 94 mil millones de pesos (medidos en precios del año 2000) en 1990 a USD308 mil millones de pesos en el año 2000. Parte de este aumento ayudó a financiar la expansión continuada de las matrículas en educación secundaria de 719 819 en 1990 a 850 713 en 2001. Pero la mayor parte del más alto gasto público fue dirigida a aumentar los sueldos de los profesores, lo que resultó en un aumento

en costos totales en 1990-2000 de USD117 000 a USD300 000 pesos (2000) anuales por alumno en el sistema científico-humanista y de USD152 000 a USD424 000 en el técnico-profesional (ver Gráfico 1). Sin embargo, el aumento en el gasto no pudo vencer las relativas desventajas educacionales de los chilenos de nivel socio-económico bajo.

La distribución de estudiantes entre el sistema académico y el técnico-profesional se manifestó en poca representación de los pobres en la modalidad general y sobre representación en la modalidad técnico-profesional. Las cifras de deserción entre los alumnos de nivel socio-económico bajo en la educación media continuaron siendo mucho más altas que las de los alumnos de nivel socio-económico más alto, y la tasa de acceso a la universidad entre aquéllos que completaron la educación media, fue mucho mayor para los alumnos de nivel socio-económico más alto que para aquellos con menos ventajas en el hogar.

El equipo de revisión quedó impresionado con los enormes logros que Chile ha obtenido en incorporar a los jóvenes a la educación secundaria y en mejorar la tasa de completación. La reforma del currículo y el aumento de recursos dedicados a los estudiantes que vienen de ambientes con desventajas, han ido lejos en la ayuda para alcanzar una mayor universalidad en la enseñanza secundaria. Ya que la educación universitaria también se está expandiendo, más estudiantes están no sólo completando la educación secundaria, sino también continuando estudios a nivel terciario Muchos de estos alumnos son primera generación de licenciados de enseñanza media provenientes de familias de bajos ingresos. Esta tendencia continuará indudablemente. Sin embargo, el mismo éxito de la expansión está empezando a hacer que la reforma en la educación secundaria de sólo una década atrás sea parcialmente anacrónica, actuando en contra de los mismos objetivos de mayor igualdad que inspiraron las reformas. El comité de revisión vio la necesidad de nuevos cambios para contrarrestar estas contradicciones.

Las reformas de los años 90

El gobierno escogió enfocar la reforma de los establecimientos secundarios de tres maneras: primero, rediseñó el currículo de la educación media de manera de mejorar la relevancia tanto de la oferta científico-humanista como técnica-profesional; segundo, prolongó la jornada escolar, con el propósito de reforzar el desempeño de los alumnos; y, tercero, incluyó un importante programa (MECE) de inversión en materiales de aprendizaje (provisión universal de textos, bibliotecas, TIC) así como apoyo a la innovación pedagógica a todos los establecimientos subvencionados – tanto municipales como privados. También hay en el MECE una variedad de iniciativas distintas de menor envergadura

para reforzar la calidad de la educación y aumentar el acceso de los alumnos en desventaja.

Este tercer programa, *Programa de Mejoramiento de la Calidad y la Equidad de la Educación (MECE)*, que tenía la intención de mejorar varios aspectos de la calidad y mejorar el acceso de los estudiantes, fue parcialmente financiado (17%) con un préstamo del Banco Mundial. Los fondos disponibles dentro de este programa fueron usados, entre otras cosas, para compensar las deficiencias de las bibliotecas escolares, e invertir en TICs, perfeccionamiento para profesores y asistencia técnica a los liceos.

En las reformas del currículo, los temas de mayor importancia que tuvieron que revisarse fueron su contenido y la relación entre el currículo científico-humanista y el técnico-profesional en los programas a nivel secundario. Encontrar respuestas satisfactorias para estos temas no sólo tendría mayor impacto en el trabajo diario de las escuelas sino también tendría efectos sustanciales en la calidad de los egresados destinados a las universidades, a la educación superior técnica y en los que ingresarían directamente a la fuerza laboral.

Cambiar la estructura del sistema de educación secundaria existente significó que los reformadores primero tuvieron que enfrentar la realidad de un sistema secundario existente que había sido construido con el compromiso de separar la educación científico-humanista de la técnico-profesional. Este compromiso se expresó de dos maneras: primero, a través de la separación física de las dos modalidades ubicándolas en establecimientos separados y, en segundo lugar, a través de currículos sustancialmente diferentes estudiados por los alumnos a través de los cuatro años de los dos sistemas.

Así como en muchas de sus reformas, el gobierno enfocó la división estructural de la educación secundaria preservando lo que era muy difícil de alterar en forma rápida, mientras que seguía enfrentando los temas clave por otros medios. Por lo tanto, la primera decisión que se tomó acerca de la organización de la educación secundaria en Chile, fue preservar la distinción estructural entre establecimientos de enseñanza media científico-humanista y técnico-profesional, introduciendo al mismo tiempo una profunda reestructuración del currículo total para ambas corrientes del sistema.

La confirmación de la separación de las dos corrientes fue una decisión pragmática ya que la infraestructura separada existente no podría haber sido abandonada sin un costo financiero importante. Pero, la reforma del currículo estaba lejos de ser un esfuerzo menor con respecto al existente. Cambió

profundamente el contenido y la relación de los currículos de las dos modalidades.

Bajo el nuevo currículo, todos los estudiantes en los primeros dos años de la educación media en Chile, deben estudiar un currículum común; en los siguientes dos años, tienen estudios comunes en lenguaje, matemática, historia, ciencias sociales y un idioma extranjero, mientras que el resto del currículo es dividido en estudios especiales separados para estudiantes de la modalidad científico-humanista y para estudiantes de una de 46 especialidades para alumnos de establecimientos técnico-profesionales. La división de horas entre las tres corrientes significó que los estudiantes, durante los cuatro años de los estudios secundarios pasarían 54% de su tiempo de estudio en educación general, 31% en sus especializaciones y 15% en asignaturas electivas.

El impacto total de las reformas a la educación media, respaldadas por sustanciales aumentos en financiamiento por estudiante, ha sido transformar los establecimientos secundarios reestructurando los cuatro años del currículo, aumentando la jornada escolar, mejorando la calidad de la enseñanza, reduciendo las tasas de fracaso y deserción, aumentando considerablemente el número de estudiantes, mejorando la infraestructura, proporcionando recursos nuevos y mejorados tanto para la enseñanza como para el aprendizaje, identificando objetivos de currículo más claros y estableciendo estándares más altos para el desempeño satisfactorio.

Estos cambios han sido coronados por una reforma de la Constitución chilena, aprobada unánimemente en 2003, que extende la educación obligatoria a doce años para todos los estudiantes, lo que traerá un número mayor de niños a los establecimientos de enseñanza media. Es muy probable que estas matrículas adicionales tengan un fuerte impacto en los establecimientos técnico-profesionales entregando así aún más egresados de estas escuelas a la fuerza laboral o a instituciones terciarias.

Logros de la reforma en el sistema de educación media

Como se indicó previamente, el Banco Mundial proporcionó un préstamo para ayudar a alcanzar algunos de los objetivos de calidad y equidad de la reforma en educación secundaria. La revisión de los logros del programa, emprendida por el Banco en 2001, reveló que en el período en revisión, los establecimientos de enseñanza media aumentaron sus matrículas y redujeron las tasas de repetición y deserción. Aunque los progresos eran sustanciales, el Banco señaló que:

> *…menos (sic) de la mitad de los estudiantes que ingresan a la educación secundaria completarán el ciclo en cuatro años. Esta situación es más aguda en las familias que pertenecen al quintil más bajo de ingresos y con estudiantes que asisten a establecimientos municipales. En las colegios particulares pagados, el 75% de los estudiantes que entra a primer año medio, completará el ciclo de educación secundaria en 4 años. Cerca del 40% de los estudiantes de primer año medio en los establecimientos secundarios municipalizados nunca completará el ciclo, comparado con 23.4 % en colegios particulares subvencionados y 10.6% en los particulares pagados."*

El Banco también tuvo una visión positiva del nuevo currículo:

> *El currículo revisado de establecimientos secundarios incluye un ajuste más apropiado a las futuras necesidades de la sociedad y ha modificado radicalmente los tradicionales, y en gran parte inefectivos, métodos de enseñanza frontales.*[71]

En un estudio de las opiniones del público sobre el impacto de las reformas educacionales de los años 90 realizado por el *Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación* en 2001 y ampliado por una encuesta llevada a cabo por el Ministerio de Educación en 2003, la percepción general del impacto de las reformas a la educación secundaria apoyaba las conclusiones del Banco Mundial con respecto a la efectividad del programa de reformas que había apoyado. Sin embargo, hay ciertas reservas expresadas por los mismos estudios con respecto a estas impresiones positivas. Por ejemplo, el público aún (y con razón) ve escuelas diferentes sirviendo a poblaciones diferentes, con escuelas privadas atendiendo a estudiantes de niveles más altos de ingresos y escuelas municipales atendiendo a estudiantes de familias de bajos ingresos. El significado de esta percepción está subrayado por otra percepción (e incorrecta) de que los estudiantes de escuelas municipales reciben la educación de peor calidad en el sistema educacional.

Resumen

Una década de reforma ha visto una transformación del sistema de educación secundaria en Chile. En general, las reformas han llevado a mejoras sustanciales en la mayoría de los aspectos de la enseñanza media. Las futuras direcciones de la política gubernamental parecen estar enfocadas hacia remediar

---

71 World Bank (2001), p.5.

aquellas deficiencias que aún existen, aunque el resolverlas todas, aún para un gobierno tan fuertemente comprometido con el mejoramiento educacional, tiene que estar ubicado en un contexto de fuerte competencia por los fondos disponibles.

Dentro del contexto del continuo crecimiento y desarrollo de la economía chilena y su anticipada demanda por nuevas y más sofisticadas destrezas y aumento de productividad, las dudas que persisten acerca del desempeño de los establecimientos de enseñanza media técnico-profesionales, que llevan el peso de la preparación del nivel técnico en la fuerza laboral chilena, son un tema de especial preocupación.

El equipo de revisión observó clases en numerosos establecimientos secundarios y encontró que implementaban el currículo reformado, aunque algunos estudiantes sugirieron que sus profesores habían tenido dificultades en los últimos dos años para ajustarse al cambio. Algunos estudiantes de enseñanza media general también expresaron el temor de verse perjudicados por los cambios inminentes en el examen de ingreso a la universidad, que estará más estrechamente ligado al nuevo currículo.

Estos problemas deberían resolverse por sí mismos a medida que los profesores estén más versados en las estructuras reformadas y los estudiantes hayan rendido el nuevo examen. De mayor preocupación para el equipo de revisión es el nivel general de la enseñanza secundaria, y la preparación de nuevos profesores para establecimientos de este tipo – preocupaciones que fueron discutidas en el Capítulo 2 de este informe.

Un problema menos comprendido en la estrategia actual de aumentar la matrícula casi en su totalidad en la educación media técnico-profesional, es el rol que este tipo de educación y la reforma de currículo de los 90 tiene en el acceso restringido a la educación universitaria para alumnos mejor calificados provenientes de familias de bajo ingreso, con menores expectativas de logros educacionales. Una de las contradicciones que Chile parece enfrentar al tratar de expandir la educación media de una manera que apoye a una primera generación de estudiantes secundarios de bajos ingresos para completar este nivel, puede ser la reducción de probabilidades de ingreso a la universidad que tienen estos estudiantes.

Al otro extremo del espectro, Chile aún enfrenta altas tasas de deserción en la enseñanza media entre estudiantes de familias de más bajos ingresos, a pesar de algunos programas tales como *Liceo para Todos*, organizado con el propósito de proporcionar incentivos para completar la educación secundaria. Estos programas pueden simplemente ser demasiado pequeños para encargarse

de todo el problema. Así como en otros países, las altas tasas de deserción en educación secundaria son en gran parte el resultado de una deficiente preparación de los estudiantes en la educación básica. La modalidad científico-humanista de la educación secundaria comparte los problemas subyacentes de la calidad general de la educación chilena, discutidos en los otros capítulos de este informe. Aún cuando la modalidad científico-humanista es selectiva, en el sentido de que los alumnos que escogen esta opción tienden a verse a sí mismos como destinados a la universidad y tienden a tener puntajes más altos en sus exámenes, muchos de los establecimientos a los cuales asisten proporcionan un nivel mucho más bajo que el internacional en los cursos de matemática, lenguaje o ciencias, principalmente porque muchos, si no la mayoría, de sus profesores no tienen la capacidad para enseñar a ese nivel y el currículo es menos exigente que lo que podría ser.

Sin embargo, los problemas más específicos de la educación media chilena están ubicados en la modalidad técnico-profesional que va en rápido aumento. El balance de este capítulo está dedicado, por lo tanto, a una consideración del impacto de las reformas en la educación media técnico-profesional en Chile durante el período en revisión y una discusión de algunas posibles direcciones y prioridades para mayores acciones con el propósito de hacer esa parte del sistema de educación secundaria más efectiva, eficiente y justa.

La Educación Media técnico-profesional en Chile

Mejorando las destrezas de la fuerza laboral chilena

Los cambios en la modalidad técnico-profesional en las escuelas secundarias deben ser vistos como una parte de los esfuerzos del gobierno para mejorar la capacidad y productividad de la industria chilena y para elevar la calidad de la educación.

Mejorar el desempeño de los establecimientos técnico-profesionales también tiene importantes implicaciones sociales. Todavía en 1997, las estadísticas de los liceos técnico-profesionales municipales mostraban que más de la mitad de sus alumnos procedía de los dos quintiles más bajos de la comunidad y sólo 25% de los dos quintiles superiores. La calidad y éxito de esas escuelas es un tema muy significativo para los estudiantes que ingresan con desventajas.

La economía chilena mostró un crecimiento notablemente consistente durante los quince años que van de 1985 a1999, con el resultado de una fuerte demanda de trabajo calificado. El desempleo cayó a 6.2% en 1998 aunque subió

nuevamente siguiendo el cambio económico desfavorable a fines de los noventa.

Se podría haber anticipado que su crecimiento traería consigo una demanda sustancial de trabajo más altamente calificado a nivel técnico de la misma manera que a nivel profesional, teniendo como resultado un aumento en la tasa privada de retorno por calificaciones técnicas.

Este no ha sido el caso, posiblemente por las dimensiones particulares de la economía chilena. A diferencia de muchas economías en desarrollo, la agricultura ha ido creciendo, el sector servicio ha ido declinando, la proporción de las industrias en manos del sector basado en el conocimiento es comparativamente baja y los productos de alta tecnología significan sólo un 5% del total de las exportaciones (Hansen et al, 2002). La impresión total es que gran parte del sector industrial, donde debería haber una demanda significativa de egresados de la enseñanza técnico-profesional, está compuesta de pequeñas compañías de baja tecnología con una fuerza laboral de destrezas limitadas y no calificada. El hecho de que la industria dependa fuertemente de la experiencia en el lugar del trabajo como principal medio para desarrollar destrezas, hace que sea muy importante que esta forma de capacitación sea reconocida como un componente importante del desarrollo de habilidades.

Iniciativas de la reforma para mejorar las destrezas laborales

Consciente de la importancia de desarrollar una fuerza de trabajo adecuadamente entrenada, capaz de enfrentar los desafíos de la globalización, la necesidad de diversificar la base económica y las deficiencias actuales en las contribuciones de los varios proveedores de destrezas de trabajo disponibles, el gobierno chileno buscó y ha obtenido el apoyo del Banco Mundial para una importante iniciativa para mejorar las destrezas de la fuerza laboral chilena a través de un Programa de Educación y Capacitación Permanente .

Este programa, también conocido como *Chile Califica*, tiene como objetivo “la fundación de un sistema de aprendizaje y capacitación sistemático permanente, con la participación del sector privado (empleadores y trabajadores)”. El proyecto tiene cuatro componentes: proporcionar nuevas oportunidades para un aprendizaje y capacitación permanentes; mejorar la calidad y aumentar la cobertura de la educación técnico-profesional; establecer instrumentos para apoyar la provisión de un servicio de capacitación permanente, y un fortalecimiento institucional. (Banco Mundial (2002), *Proyecto de Aprendizaje y Capacitación Permanentes. Documento de Evaluación Inicial.*

Un objetivo de estas reformas es superar el actual déficit de 500.000 adultos analfabetos, 6.5 millones de adultos con educación media incompleta y cerca de 5.5 millones de trabajadores que necesitan mayor capacitación de calidad e importancia apropiadas.

Las empresas de tamaño pequeño y mediano en particular, necesitan ayuda para mejorar la educación y las destrezas de sus fuerzas de trabajo, especialmente mejorando su alfabetismo básico. Mientras que en algunas empresas es posible proporcionar entrenamiento sistemático en el lugar de trabajo, a menudo el tamaño de la empresa y su incapacidad para cerrar aún por períodos cortos, imposibilita este tipo de entrenamiento aún cuando esté en su interés a largo plazo.

Sin embargo, el tema no es reemplazar el entrenamiento en el trabajo, que a menudo es la forma más efectiva de capacitación, o reducir su importancia, sino estimular su crecimiento en variedad y calidad y, en particular, estimular el reconocimiento de sus logros por parte de las instituciones educacionales.

Por lo tanto, es importante que los programas de perfeccionamiento y capacitación relevantes estén disponibles para los trabajadores fuera de las horas normales de trabajo, de manera que tengan la oportunidad de mejorar sus destrezas. Esto puede ser hecho a través de establecimientos técnico-profesionales que tienen el personal y los equipos adecuados para entregar tales programas. No debería permitirse que las caras instalaciones de estos establecimientos se mantuvieran sin uso durante gran parte del año.

Proporcionar las facilidades no es suficiente; debe haber incentivos para que los trabajadores usen su tiempo libre en adquirir nuevas calificaciones y destrezas. El primer incentivo debería ser un aumento de salario que fluya de la obtención de estas destrezas y calificaciones adicionales; desafortunadamente, hay poca evidencia de que la industria chilena esté preparada para reconocer calificaciones, excepto aquéllas otorgadas por las universidades.

Como una manera de estimular el compromiso de los empleadores para proporcionar mayores oportunidades de capacitación para los trabajadores, el gobierno permite un incentivo de rebaja de impuesto de uno por ciento de la planilla de sueldos de la empresa para ser usado por los empleadores en capacitación de su personal en programas, tanto en el trabajo como fuera de él. Una característica interesante de esta política es que el dinero puede ser usado para mejorar la educación general de los trabajadores adultos con bajos niveles de escolaridad.

Debe tenerse en cuenta que tales incentivos pueden ser mal usados para entrenamiento no apropiado y que las empresas pueden usar estos beneficios simplemente para pagar por lo que ya estaban haciendo en lugar de aumentar las oportunidades de capacitación. La administración eficiente de tal esquema se hace muy importante si es que va a haber un verdadero crecimiento en la capacitación obtenida a través de la franquicia tributaria de este programa.

La enseñanza técnico-profesional en los liceos antes de las reformas

Antes de las reformas de los noventa, los cuatro años de enseñanza media estaban divididos en dos modalidades paralelas: educación vocacional (*Educación Media Técnico-Profesional)* y educación general (*Educación Media Humanístico-Científica).* En la mayoría de los casos, esta separación educacional se reflejaba en la separación física de las dos modalidades en instituciones separadas, aunque había algunas escuelas pequeñas que entregaban los dos programas.

La descentralización de la educación escolar en los 1980, dividió la educación media técnico-profesional en tres grupos: los establecimientos financiados completamente por fondos públicos que ahora son manejados por las municipalidades; los establecimientos subvencionados que son administrados privadamente pero reciben subvenciones de gobierno y un grupo de establecimientos que también recibe subvenciones del gobierno pero están ahora administrados por corporaciones (cámaras de comercio o industria).

Actualmente hay diecinueve corporaciones operando setenta establecimientos técnico-profesionales en un rango limitado de campos industriales, con 63% de ellos ofreciendo programas en “comercio” o “industria”. El mayor número de establecimientos controlados por una sola corporación es once, mientras que siete corporaciones manejan sólo uno.

De igual importancia que esta reestructuración y cambio de administración fue el término de la obligación de los colegios de entregar currículos diseñados por el Ministerio de Educación. A cada escuela vocacional se le dio el derecho de determinar cuales programas vocacionales ofrecería y desarrollar sus propios currículos para apoyar esos programas.

Esta libertad de decisión de currículos era un reflejo de la idea de que tales decisiones se toman mejor a nivel local. En el caso de los establecimientos técnico-profesionales, se asumía que esto les permitiría responder mejor a las necesidades de destrezas ocupacionales de sus comunidades locales.

Tal cambio de responsabilidad en el desarrollo de currículo era, naturalmente, consistente también con lo que iba a convertirse en la visión dominante en muchos países; es decir, que los roles de los profesores deberían cambiar de manera que se hicieran responsables no sólo de la enseñanza sino también del desarrollo de los currículos que ofrecían.

En la educación técnico-profesional, este distanciamiento de las materias del currículo central ha sido generalmente acompañado de un nuevo enfoque en el establecimiento y certificación de resultados a través del desarrollo y regulación, por la industria, de los estándares ocupacionales que usan las escuelas.

En discusiones con profesionales del sistema, se le presentó al equipo la perspectiva de que, en el caso de Chile, la descentralización de los currículos vocacionales no lograba producir los resultados esperados. Aparentemente en este nuevo y estimulante ambiente, las escuelas se embarcaban en lo que era una pseudo expansión de sus ofertas educacionales. Las escuelas terminaron ofreciendo 400 programas ocupacionales separados. A primera vista, esto pareció ser una respuesta apropiada a su nueva independencia, pero resultó que las variaciones entre sus nuevas ofertas eran más a menudo justificadas por medio de una nomenclatura confusa que por diferencias ocupacionales reales. Hubo poca innovación a pesar de la nueva libertad en que se operó .

Se ha ofrecido varias explicaciones para el fracaso de este experimento de descentralización del currículo. La más probable es que el cambio en el control del currículo no tomó en cuenta dos barreras importantes para el éxito del desarrollo e implementación del currículo: primero, dado el tamaño de estas instituciones y las deficiencias en el entrenamiento de los profesores, las escuelas no tenían la base de destrezas ya sea para analizar las necesidades de capacitación o desarrollar nuevos currículos; segundo, no tenían la flexibilidad o los fondos para equipo especializado, instalaciones y nuevo personal docente necesario para alterar sus ofertas. Las escuelas individuales se vieron así atrapadas dentro de los marcos de su currículo existente sin las destrezas ni los recursos para salir fuera de sus límites.

El nuevo gobierno ubicó sus reformas a la enseñanza media técnico-profesional dentro del marco de todas sus reformas a la educación secundaria. Tenía que abordar no sólo al fracaso de la descentralización del desarrollo de currículo, sino también al tema más amplio de la relación apropiada entre los currículos académico y técnico-profesional en las escuelas.

Estas reformas también tendrían lugar en un sistema que estaba pobremente equipado tanto técnicamente como en recursos generales, tenía un

número significativo de profesores no capacitados y no calificados, y cuya administración a nivel local luchaba para sobrevivir.

Estaba claro que para tener un mayor impacto en los problemas que afligían al sistema, la industria tenía que ser convencida de que la agenda de la reforma era seria y que permitiría una contribución significativa al diseño de las reformas. En el centro de esta materia yacía el tema fundamental de qué debía enseñarse en los liceos técnico-profesionales tanto en sus aspectos técnicos como en su currículo general.

La respuesta a esta pregunta tenía que tomar en cuenta el hecho de que las escuelas vocacionales continuarían atrayendo a un número significativo de estudiantes que eran capaces de tener acceso a las universidades. El sistema de educación vocacional tendría que permitir opciones más allá de la preparación para el mercado laboral y no crear barreras a los estudiantes si éstos decidían que deseaban seguir después en la universidad.

Rasgos clave de las reformas en la educación vocacional

El cambio más radical en las nuevas disposiciones para la enseñanza media técnico-profesional fue la reestructuración de los cuatro años de educación para permitir dos años de estudios comunes a todos los estudiantes de liceos, con el currículo dividido en modalidades general y técnico-profesional sólo en los dos años finales.

Este nuevo enfoque al currículo de los liceos técnico-profesionales está basado en la proposición de que los estudiantes que entran a la enseñanza media técnico-profesional necesitan una buena educación general como base para sus futuros estudios vocacionales. También admite que no deberían ser forzados a tomar decisiones vocacionales al comienzo de su educación secundaria.

Bajo el nuevo régimen, se espera que todos los graduados de enseñanza técnico-profesional egresen con un buen conocimiento general en lenguaje, ciencias, matemática e historia; competencias clave en comunicaciones, inglés y TIC, además de las destrezas y conocimientos necesarios que sean requeridos en las ocupaciones que elijan. Sus valores y desarrollo personal también serán atendidos durante los cuatro años de sus estudios. Sus estudios son complementados por experiencia de trabajo real durante su educación media y en el año siguiente a la finalización sus estudios.

Este cambio para proporcionar a todos los estudiantes de enseñanza técnico-profesional una mejor educación general está en línea con la percepción de la vida cada vez más corta de muchas destrezas técnicas específicas y el

conocimiento relacionado con ellas y la necesidad, por lo tanto, de proporcionar a los estudiantes una base educacional sólida de manera que tengan la capacidad de continuar aprendiendo a través de su vida laboral.

La nueva estructura para los programas vocacionales está en dos niveles de definición del currículum: el marco general que es obligatorio y en los programas ocupacionales individuales que son provistos por el Ministerio, aunque está contemplada la flexibilidad en su implementación. A nivel local, un establecimiento puede afinar un programa introduciendo sus propios módulos locales específicos, agregar nuevos objetivos y variar los tiempos asignados a partes del programa. También es posible que una escuela proponga un programa propio, aunque esto tenga que ser aprobado por las autoridades regionales de educación.

La reducción de los estudios técnicos de cuatro a dos años como parte de la nueva estructura del currículo no fue una reducción en estudios técnicos tan drástica como podría parecer. La expansión de la semana escolar de treinta y ocho a cuarenta y dos horas aseguró que la reducción real en los aspectos técnicos fuera del orden del 15%.

Las reformas llevaron a una reducción sustancial en el número de ocupaciones enseñadas en los establecimientos de enseñanza técnico-profesional, de unas 400 a 46, principalmente a través de la eliminación de pseudo estudios. Estas nuevas ocupaciones estaban agrupadas en cinco amplias clasificaciones de “industria”: comercial, industrial, técnica, agrícola y pesquera, las que fueron luego divididas en catorce áreas ocupacionales y 46 especializaciones.

Las cuarenta y seis ocupaciones incluidas en estas amplias familias, surgieron de un diálogo industria -Ministerio, proporcionando un rango razonable de elección para la actual situación de la economía chilena. El desarrollo del nuevo currículo involucró fuertemente a la industria para asegurar que hubiera una gama apropiada de programas en oferta y que los perfiles ocupacionales y competencias correspondientes fueran desarrolladas con una base sistemática más bien que en forma ad - hoc.

La implementación de las disposiciones del nuevo currículo fue comparativamente expedita. Como resultado del enfoque flexible dado a su introducción, se permitió a las escuelas continuar con su antigua estructura por hasta dos años más allá de la fecha oficial del del inicio del cambio; los profesores fueron recapacitados en los lugares en que sus especialidades se hicieron redundantes, aunque la mayoría de las escuelas pudieron ser incluidas en los nuevos programas.

Cuadro 8**. Matrículas en Educación Técnico-Profesional por Área Ocupacional, 2001**

Area Ocupacional	Matriculas	Porcentajes
- Comercial	161 360	42.9
- Industrial 1. Metal mecánico 2.Electricidad 3.Productos químicos 4.Construcción 5.Maderera 6. Minería 7.Gráfica	126 721	33.6
- Técnica 1.Tecnología de los alimentos 2. Industria de vestuario 3. Proyectos y programas sociales 4. Hoteles y Turismo 5. Gráfica (dibujante)	59 871	15.9
- Agricultura 1. Forestal 2. Agrícola y Crianza de ganado	21 315	5.6
- Pesca	6 805	1.8
TOTAL	376 072	100.0

Fuente: Ministerio de Educación.

La reducción en las ocupaciones ofrecidas por las escuelas no experimentó una mayor disminución en las áreas más amplias de la industria de lo que se había estado ofreciendo bajo el sistema descentralizado. Las escuelas todavía están limitadas a ofrecer programas dentro de las principales familias de trabajo a las que satisfacían en el sistema previo. Las diferencias esenciales son que la profusión de pseudo ocupaciones ha desaparecido y que las destrezas que ahora se enseñan reflejan perfiles de trabajo reales.

Mientras las nuevas ocupaciones en oferta reflejan las oportunidades reales de trabajo disponibles, también reflejan la dificultad de cambiar en el corto o mediano plazo, las direcciones generales de un sistema de educación técnico-profesional. Es bastante difícil rediseñar un currículo de manera que refleje más exactamente las ocupaciones reales; es aún más difícil reemplazar a profesores, edificios y equipamiento para reflejar cambios mayores en las ofertas.

Ciento cincuenta de los liceos técnico-profesionales introdujeron el sistema alemán dual de capacitación (aprendizaje) con apoyo de la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTA) durante el período 1992 a 2002.

El sistema dual asegura que los estudiantes involucrados no sólo tienen contacto continuo con sus empleadores, por dos días cada semana durante los cuatro años, sino también que tienen un potencial trabajo a largo plazo esperándolos al final de su adicional período de trabajo práctico, entre 300 y 500 horas, en el año siguiente al término de la educación media.

Matrículas, gastos y rendimiento escolar

Las matrículas técnico-profesionales en los liceos chilenos durante la última década, han crecido sustancialmente en números absolutos, de 255.000 en 1990 a 376.072 en 2001 y como una proporción de todas las matrículas en el mismo período de 35% a 44%. Más significativo aún es que ha habido una mejora sustancial en las tasas de promoción y deserción en este mismo período, con tasas de promoción aumentando de 80.1% a 89.6% y las de deserción bajando de 7.6% a 4.3%. (Ministerio de Educación, 2003). Sin embargo, estas cifras de deserción pueden no reflejar la realidad en la cual sólo cerca de un 70% de los estudiantes de establecimientos de enseñanza media de familias de más bajos recursos logran completar su educación media. Puesto que una fracción alta de estos estudiantes están en establecimientos municipales de enseñanza técnico-profesional, es aquí donde la tasa de supervivencia es más baja, y la de deserción, más alta. Chile comparte este problema con muchos otros países, incluyendo los países desarrollados, donde la deserción de los liceos constituye un serio riesgo futuro en sociedades en las que la mayoría de los jóvenes se gradúan y muchos continúan en la educación post-secundaria.

Aunque es correcta la visión general de que la educación técnico-profesional está generalmente compuesta por los estudiantes de peor rendimiento académico, esto no es obviamente así en numerosos establecimientos vocacionales. El equipo visitó un liceo técnico-profesional donde los estudiantes se desempeñaban académicamente muy bien, lo que no es sorprendente dado que durante los últimos diez años ha habido casi diez candidatos para cada nueva vacante. En otros establecimientos más antiguos en el medio metropolitano hubo nuevamente considerable competencia por los lugares, especialmente de parte de las niñas, con un alto nivel de logro académico que no era sorprendente.

No sería realista, sin embargo, no reconocer que la mayoría de los establecimientos de educación técnico-profesional atienden principalmente a los alumnos de menor rendimiento y que son percibidos por muchos como el refugio para los estudiantes que tienen pocas probabilidades de ingresar a una universidad.

Esta imagen es reforzada por las instalaciones inadecuadas que aún existen en muchos establecimientos a pesar del aumento de recursos que se han puesto a disposición del sistema en total. Y se ha reforzado aún más por los antecedentes y entrenamiento inadecuados de muchos de los profesores.

Resulta que tanto los establecimientos técnico-profesionales altamente selectivos como aquéllos que educan a estudiantes en el extremo más bajo de la estructura socio-académica, representan problemas para el sistema educacional chileno. En el primer caso, los puntajes promedio en las pruebas de educación media de alumnos de los establecimientos técnico-profesionales más selectivos sugieren que deberían ofrecer un currículo más intensamente académico del que imparten habitualmente, puesto que la mayoría, y en el futuro, esencialmente todos, rendirán exámenes para la universidad e intentarán ingresar a ella. Sin embargo, estos alumnos tan brillantes toman especialmente cursos técnicos y tienen una carencia de preparación en ciencias, matemáticas y lenguaje que se necesita para desempeñarse bien en el examen de ingreso a la universidad. Aún cuando a muchos les va razonablemente bien en las pruebas de admisión a la universidad todas maneras, hay pocas dudas de que les iría aún mejor si tuvieran más cursos académicos en sus últimos dos años de educación secundaria. Muchos, si no la mayoría, asisten a cursos técnicos debido a su clase social – la experiencia de sus padres hace que la elección de estos establecimientos sea la ruta lógica para un buen trabajo técnico, cuando, en realidad el ingreso ganado en tales trabajos es mucho más bajo que en trabajos asociados a estudios universitarios completos. Por ejemplo, el equipo visitó establecimientos selectivos particulares subvencionados y municipales de la modalidad científico-humanista, donde los estudiantes tenían más bajos puntajes en la prueba SIMCE de 2° medio, pero todos fueron a la universidad, mientras que sólo cerca de un 40 a 50 % de los estudiantes en establecimientos selectivos técnicos entran a la universidad. Es cierto que parte de esa diferencia es económica, pero también puede ser debido al hecho de que los altamente selectivos establecimientos de enseñanza media técnico-profesionales satisfacen conceptos del mercado laboral basados en clases sociales, y el gobierno no ha tomado medidas para informar a los padres o readecuar la visión que estos estudiantes de ingresos bajos o medianos tienen de sus posibilidades sociales o laborales.

Al otro extremo de la modalidad técnico-profesional, el mayor problema es la calidad de la educación recibida por los estudiantes, su asistencia irregular a la escuela, las condiciones sociales que enfrentan en el hogar y los limitados programas disponibles para mejorar sus posibilidad de ponerse al día y completar la educación media. Se necesita hacer mucho más en incentivos para familias y escuelas para remediar la brecha existente y aumentar los logros.

Desempeño del sistema

Las trayectorias de empleo de los egresados de establecimientos técnico-profesionales no son alentadoras. Un estudio realizado en 1999 reveló que sólo el 44% de estos egresados se encontraban empleados en la especialidad que estudiaron en la escuela. Por sí sola, esta estadística no es suficiente para condenar estos establecimientos ya que podría esconder una gama de otras buenas opciones tomadas por los egresados, pero es altamente indicativa de problemas en la relevancia del sistema.

En visitas a estos centros educativos, el equipo notó que había variaciones sustanciales en el éxito para lograr empleos de los egresados, incluso dentro de una misma escuela. La información sobre tasas de empleo de egresados a menudo parecía ser informal, aunque algunos establecimientos habían mantenido registros rigurosos. En justicia, debería decirse que estos establecimientos no tienen el personal ni están equipados para mantener detalladas estadísticas del destino de los graduados.

El peligro al establecer carreras técnico-profesionales a lo largo del país es que, a pesar de las buenas recomendaciones, habrá problemas en algunas regiones y en algunas ocupaciones para encontrar suficientes trabajos para los egresados. Aunque este problema puede ser estacional o relacionado con el ciclo empresarial, puede ser que el mercado laboral haya cambiado incluso mientras se estaba diseñando el programa. Es importante, por lo tanto, que haya una evaluación regular, si es que no es frecuente, del éxito que tienen los egresados para emplearse.

En el documento referido de evaluación del proyecto *Chile Califica*, producido para el Banco Mundial en 2002, el Banco reconoció el éxito de las reformas educacionales en mejorar las tasas de graduación y reducir las de deserción, pero señaló que en los últimos once años unos 140.000 estudiantes habían desertado de la educación media, un 40% de los cuales pertenecían al cuartil de más bajos ingresos. Muchos de estos estudiantes habrían sido del sistema de establecimientos técnico-profesionales a pesar de su mejorada tasa de retención en este período.

El Banco sostuvo más adelante que de acuerdo a los antiguos resultados del SIMCE, en el sistema de establecimientos técnico-profesionales había un problema importante de calidad, y la explicación para esto yacía en la baja calidad y obsolescencia de mucha de su infraestructura y equipo y en la calidad de su enseñanza. El Banco declaró que estas deficiencias habían tenido un

impacto negativo en la implementación de las iniciativas curriculares que han emanado de las reformas.[72]

Una encuesta de estos establecimientos realizada por el Ministerio en 2001, reveló que 64% de los establecimientos encuestados creía que la introducción de los currículos reformados había sido bien hecha, mientras que 31% creía que había sido satisfactoria y sólo 5%, que había sido deficiente.

Debe notarse que estas cifras globales esconden importantes diferencias regionales, con dos regiones en las que todos los establecimientos creían que la implementación había sido buena, mientras que en otras dos, menos de la mitad de los establecimientos veía la implementación en forma positiva.

Las observaciones hechas por el equipo apoyan la proposición de que la implementación de los nuevos currículos debe haber sido muy difícil para algunos establecimientos debido a su escasez de espacio y equipo y el gran tamaño de sus cursos.

La noción de que la creación del nuevo currículo llevaría a una enseñanza más creativa que se alejara de la enseñanza estereotipada de lecciones teóricas y prácticas separadas, que incluso llevaría a una mejor integración de la expandida modalidad de educación general, debe parecer muy distante para aquellos profesores enfrentados a recursos, servicios y apoyo inadecuados. Debe recordarse, sin embargo, que la mayoría de los establecimientos están mucho mejor equipados que hace poco tiempo atrás.

Algunos temas clave que enfrenta la educación técnico-profesional

El progreso hacia un sistema satisfactorio de educación técnico-profesional en Chile está avanzando y parece apuntar en la dirección apropiada. La búsqueda de un sistema fuerte de preparación técnico-profesional para los estudiantes de enseñanza media no es nueva y ha habido, y aún hay, muchos intentos fallidos por encontrar el sistema perfecto.

Los reformadores de la educación técnico-profesional chilena deben ser felicitados porque su programa de reforma es un ejemplo excelente y está basado en las realidades del medio que sirve. Una de esas realidades es que la educación técnico-profesional chilena está inserta en un ambiente que valora las destrezas manuales, por lo menos cuando son practicadas por alguien que no tiene educación superior.

---

[72] World Bank (2002).

Aunque el equipo está de acuerdo en que el fuerte cambio en la educación media técnica-profesional en los últimos años de la década de los 80 y en los años 90 puede haber sido apropiado en esa época, hay algunos serios reparos en el nuevo siglo por el hecho de poner tanto énfasis en la educación técnica en el nivel secundario. A medida que la educación post-secundaria se expande para incluir una proporción cada vez más grande del grupo etario, se necesita reconsiderar el encauzar a jóvenes académicamente competentes hacia la educación técnica-profesional principalmente porque las familias no bien informadas escogen esa opción, especialmente por un gobierno progresista empeñado en mejorar las oportunidades de los jóvenes de la mitad inferior de la distribución de ingresos. Además, hay otros problemas que necesitan atención en la educación técnica-profesional (y en la calidad de gran parte de la educación científico-humanista). Cuando un alto porcentaje de egresados técnico-profesionales no obtiene empleo en la ocupación estudiada en la escuela, esto sugiere que un rol importante del entrenamiento técnico es atraer a los estudiantes lo suficiente como para mantenerlos en la educación secundaria hasta completarla, más bien que enseñarles las destrezas específicas que necesitan para obtener un trabajo. Con estas consideraciones en mente, el equipo sugiere que al continuar la reforma de la educación media, los encargados de planificación deberían poner especial énfasis en tres elementos: mantener la relevancia, mejorar la calidad y medir el desempeño.

Mantención de la relevancia

La clave para el éxito de la educación media técnica-profesional en Chile será su capacidad para mantener la pertinencia de lo que ofrece.

La revisión total de la estructura del currículo y la creación del nuevo rango de ofertas ocupacionales han proporcionado a las escuelas una plataforma convincente desde la cual saltar al futuro.

No será fácil mantener la credibilidad creada por las nuevas ofertas. Siempre estará la presión de no tocarlas a pesar de la evidencia de que las propuestas están perdiendo contacto con la realidad del mercado laboral. Esta presión resulta de las preocupaciones acerca del costo del cambio y el deseo de evitar las dificultades creadas cuando el personal docente se encuentra en situación de redundancia.

Aunque la gama de cursos ofrecidos actualmente ha sido escogida cuidadosamente por su pertinencia al mundo laboral real y a las oportunidades disponibles para los egresados, está claro que esta variedad necesitará cambiar para tomar en cuenta los cambios en la composición de la fuerza laboral.

También está claro que todas las propuestas deberán ser revisadas regularmente para mantener su relevancia.

La clave para el éxito en mantener la pertinencia de las propuestas es tener la información que establece si los egresados están obteniendo empleo en su especialidad y si sus empleadores encuentran que sus destrezas son apropiadas o no.

Esta información puede venir de una variedad de fuentes. La primera es una manera no estructurada a través de la comunicación del empleador con los profesores en las escuelas. Esta retroinformación puede ser ayudada por la creación de consejos escolares con un gran componente formado por representantes de industrias relevantes. Actualmente, el sistema tiene muy pocos de esos organismos. La segunda manera es a través de la recolección regular de datos por medio de encuestas diseñadas y administradas en forma apropiada.

Mejorando la calidad

El medio principal para elevar la calidad de los establecimientos de enseñanza media en Chile será mejorar la calidad de los profesores y vincular la educación de los profesores más estrechamente con el currículo mejorado, de la misma manera que en la educación básica. Los profesores de educación media entrenados en la universidad, se especializan en matemáticas, ciencias, idiomas, ciencias sociales u otras materias. Pero, como se discutió en el capítulo sobre educación de profesores, no están necesariamente entrenados para *enseñar* esas materias a un nivel alto. El equipo observó enorme variedad en la calidad de la enseñanza en los establecimientos de educación media, tanto en la modalidad científico-humanista como en la técnico-profesional. El equipo también oyó quejas de los estudiantes de enseñanza media acerca del conocimiento que los profesores tenían del nuevo currículo. El tiempo resolverá algunos de estos problemas, pero otros no serán resueltos si las exigencias del currículo son mayores que la capacidad de los profesores para cumplirlas en forma adecuada. Además de esto, en las escuelas que atienden a los estudiantes de más bajos ingresos, los profesores tienen que ser especialmente fuertes en la enseñanza de matemáticas, idioma y ciencias para llevar a los estudiantes a través de un currículo exigente de manera que esto los atraiga y les ayude a "ponerse al día", compensando generalmente la baja calidad de la enseñanza básica y la falta de apoyo en el hogar. Lamentablemente, las escuelas a las cuales asisten los alumnos de bajos ingresos, como ya se ha señalado, tienen menos, y no más, recursos que los necesarios para cumplir estas tareas, y los profesores no están preparados adecuadamente para enseñar a alumnos que ya están atrasados. Tienen bajas expectativas de sus estudiantes, por lo que no es sorprendente que

los estudiantes terminen completando menos de la mitad del currículo requerido.

Los establecimientos técnico-profesionales tienen un tema adicional para mejorar la calidad. Ya que muchos de sus profesores se especializan en entrenamiento técnico-profesional, estos establecimientos necesitan un compromiso del Ministerio para desarrollar estrictos criterios en el empleo de esos profesores que enseñarán los elementos técnico-profesionales que hay en el currículo. Estos criterios deben cubrir calificaciones en educación general y técnica, experiencia laboral, calificaciones en educación, características y destrezas personales. Actualmente, se reconoce que las escuelas están empleando algunos profesores técnicos que carecen de experiencia apreciable en las ocupaciones que están enseñando y que al mismo tiempo tienen poca o ninguna experiencia de cómo es trabajar en el mundo en general. Puesto que se ha tratado el tema de la calidad de la enseñanza en general en el Capítulo 3, arriba, el enfoque aquí está en el problema especial de mejorar la calidad de los profesores técnico-profesionales.

A menudo es difícil atraer profesionales bien calificados y con mucha experiencia a las filas de los profesores técnico-profesionales simplemente porque los establecimientos no tienen los fondos para competir en el mercado laboral. La competencia frecuentemente se hace más difícil porque los profesores que los establecimientos esperarían atraer no sólo tienen las calificaciones y experiencia que busca la industria sino también tienen atributos tales como destrezas de comunicación altamente desarrolladas que los hacen aún más buscados por la industria.

Hay otro problema importante en el empleo de estos profesores. Si las escuelas deben cumplir con las necesidades de cambio en la fuerza laboral, necesitarán cambiar de acuerdo con los tiempos o nuevamente serán declaradas irrelevantes por la industria y sus estudiantes.

Muchas de las ocupaciones que se enseñan actualmente en las escuelas chilenas desaparecerán dentro de los próximos diez años o habrán quedado tan atrasadas o modificadas que no tendrán una demanda continua. Incluso una cantidad de ocupaciones que sobrevivan cambiarán tanto que los profesores que actualmente están enseñándolas necesitarán una importante recapacitación.

Los establecimientos tendrán que enfrentarse al problema de qué hacer con el exceso de profesores. La esperanza de que todo el potencial excedente de profesores pueda ser recapacitado para enseñar otras ocupaciones es poco probable que se cumpla. Las escuelas y los profesores involucrados estarán mucho mejor con un programa adecuado que acepte el retiro y su redundancia.

Los profesores en general apoyan los nuevos perfiles ocupacionales, sin embargo hay críticas acerca de la integración entre los aspectos generales y especializados del currículo. Este es un problema, puesto que a menudo los que son responsables de especificar las competencias técnicas de una ocupación tienen dificultades para relacionarlas con el conocimiento en que se apoyan y en especial tienen dificultades en ubicarlas dentro del marco lógico de la enseñanza.

En el caso de la formulación chilena de competencias, se sostiene que la definición misma de competencia expresada en el Decreto Supremo de Educación Número 220/98 es una causa del problema y que este mismo problema existe dentro del sistema dual.[73]

Esta discusión enfatiza la necesidad de desarrollo de programas de capacitación pedagógica apropiada para los profesores técnico-profesionales. En el sistema hay una impresión abrumadora de que actualmente, los profesores de estos establecimientos no reciben un buen servicio de los programas de capacitación docente que se ofrecen. Este es un problema que no está limitado a Chile porque la mayoría de las universidades no tienen el personal académico ni la disposición para responder a las necesidades específicas de estos profesores.

La mayoría del personal de las facultades de educación, como muchos de sus colegas, nunca ha visto un establecimiento técnico-profesional por dentro y menos trabajado en una industria. Sus intereses intelectuales normalmente no incluyen la enseñanza y el aprendizaje técnico y estos prejuicios se ven reforzados por el hecho de que la enseñanza y aprendizaje técnicos no son campos que las universidades hayan mostrado un gran interés por investigar.

El equipo entiende que, como parte del programa *Chile Califica*, se llamará pronto a propuesta para el desarrollo de un programa apropiado de capacitación para profesores técnico-profesionales. Este es un paso positivo pero necesitará ser seguido por una selección de aquellas universidades que ofrecerán este programa. La asignación de los derechos para realizar este programa proporciona una oportunidad única para desarrollar algunos centros de conocimientos especializados no sólo en la enseñanza técnica sino también en la educación técnica-profesional.

El número de universidades elegidas para ofrecer el programa de educación para los profesores debería ser pequeño. A las universidades elegidas

---

[73] Hidalgo A. y Remedio A. 2002 *Integrando el Conocimiento en la Educación Secundaria Técnico-Profesional Chilena,* Universidad de Concepción.

se les debería pedir que comprometieran recursos que provean los nuevos centros con los medios para establecerse como centros para la investigación así como también para la entrega de programas. Este financiamiento inicial debería ser complementado en la misma medida por el gobierno y podría ser incluso complementado con la asignación de contratos para proyectos de investigación.

Aún los mejores profesores luchan por tener éxito en establecimientos inadecuados, especialmente en los programas técnico-profesionales. Aunque el equipo vio algunos establecimientos que tenían buenos edificios y equipos para entregar programas técnicos de calidad, algunos de los lugares visitados estaban hacinados, con falta de equipamiento y mal diseñados.

Estas deficiencias han sido reconocidas por el gobierno. Pero el déficit en este plano es considerable y el desarrollo y equipamiento de los establecimientos técnicos constituyenuna carga financiera importante aún para economías avanzadas. El tema del costo se agravará por la necesidad, dentro de poco, de desarrollar nuevas instalaciones a medida que se agregan nuevas ocupaciones a aquéllas que se están enseñando actualmente.

El desarrollo de estas nuevas instalaciones debería proporcionar al sistema la oportunidad de probar algunos nuevos enfoques. El primer punto que debe considerarse es el tamaño de las nuevas instalaciones. Debe haber tasas de ocupación razonables para estas instalaciones si es que un proyecto va a ser factible.

Esto puede lograrse de numerosas maneras: Primero, a través del desarrollo de tales establecimientos como “centros regionales”, es decir que su área de atracción debería estar ubicada más allá de los límites locales “normales”. Segundo, a través de la apertura de estos establecimientos para que las industrias los usen para ofrecer cursos de capacitación fuera del horario propio de las escuelas. Tercero, a través de un diseño que produzca espacios multipropósito flexibles que puedan ser programados para uso constante. Al establecer estos nuevos centros, debería haber un intento conjunto para ganar apoyo corporativo ya sea a través de acuerdos o compromisos de administración para proporcionar formas específicas de apoyo. Hay aún otro enfoque que podría ser considerado; por ejemplo, el arriendo de los establecimientos desarrollados por el sector privado con especificaciones del gobierno.

Midiendo el éxito

El sistema de educación secundaria actualmente usa numerosas medidas para monitorear el éxito del sistema. Estas incluyen tasas de progreso y deserción de los estudiantes, desempeño académico de las escuelas en

asignaturas clave y el ausentismo escolar. Tal información es útil para una variedad de propósitos: uno de los importantes es comparar el desempeño relativo de los establecimientos de enseñanza científico-humanista y técnico-profesional.

Sin embargo, estas medidas no proporcionan una clara evidencia del desempeño de los establecimientos técnico-profesionales en su principal tarea de entregar egresados de calidad que puedan encontrar empleo apropiado. Las escuelas y sus directores necesitan, por lo tanto, una recolección regular y sistemática de información que pueda darles claras respuestas para el éxito del sistema.

Datos acerca de los ingresos obtenidos a través de encuestas a familias, permiten tener alguna idea del valor económico de invertir en educación, y, en especial, el valor económico de la modalidad técnica comparada con la científico-humanista. El Cuadro 9 muestra que el retorno para la educación técnica aumentó en los años 90 tanto para hombres como para mujeres, de una cantidad insignificante a un retornode alrededor de 10%. Esta estimación está basada sólo en diferencias de ingresos y el ingreso no percibido por estudiantes de enseñanza media. No incluye los costos públicos más altos de la educación técnica. Pero sugiere que en los años 90, había un retorno para la educación técnica comparado con los egresados de la enseñanza media científico-humanista. Para los hombres, este retorno subió simultáneamente con una caída en los beneficios para la educación media general. Por supuesto, esto sólo compara a quienes completan la educación secundaria y no van a la universidad o educación superior no universitaria, y a la universidad va un porcentaje más alto de egresados de la enseñanza media científico-humanista que técnico-profesional. También es cierto que el beneficio que aporta la educación universitaria es mucho más alto que el de la educación media o post secundaria no universitaria.

Otros datos serían también útiles al evaluar la educación técnica, tales como medidas de la satisfacción del empleador con los egresados de las escuelas, la satisfacción de los estudiantes con sus programas y datos acerca de los destinos de los graduados que incluyan información sobre sus sueldos. El costo de recolectar esta información regularmente es alto, pero puede ser reducido al tomar muestras y apoyarse en la recolección de otros datos.

Además de esta información, debería haber datos extraídos regularmente sobre los costos del sistema, especialmente el costo de producir un egresado. Estos costos deberían ser parte de un conjunto de indicadores de desempeño acordados para el sistema.

Cuadro 9. **Tasas privadas de Retornos en Educación, por Nivel y Género. Mincer[74], 1987 y 1996 (%)**

Nivel de Educación	Chile Mujeres		Chile Hombres	
	1987	*1996*	*1987*	*1996*
Media Completa Comparada con Básica Completa	47.2 (48.3)	54.0 (46.2)	67.8 (66.8)	52.3 (52.5)
Media Completa Comparada con Media Incompleta	35.7 (37.3)	38.7 (34.5)	40.2 (40.9)	28.6 (34.4)
Técnico-Prof. Completa/Media Completa	1.0* (-4.3*)	11.6 (15.4)	6.4* (9.2*)	10.5 (12.5)
Universitaria Incompleta/ Secundaria Completa	61.6 (66.4)	50.2 (50.2)	65.7 (83.8)	52.1 (50.9)
Universitaria Completa/ Secundaria Completa	92.7 (91.6)	93.7 (97.6)	120.7 (124.8)	123.8 (132.0)
Superior Completa/ Secundaria Completa	47.2 (48.3)	54.0 (46.2)	50.8 (52.2)	61.9 (54.0)

Fuente: CASEN, 1987 y 1996. Estimación por Paula Razquin. Universidad de Stanford. Los número entre paréntesis se refieren a las tasas de retorno en Santiago metropolitano. * indica que la cifra no es estadísticamente distinta de cero.

La producción regular de indicadores de desempeño regularmente sería útil en la promoción de la administración mejorada en los establecimientos. Esto no quiere decir que el equipo no se haya impresionado en especial con la comprensión que algunos líderes de escuelas tenían de las necesidades educacionales y de administración de sus establecimientos. La integración de estos dos aspectos del rol de liderazgo se mostraba en la calidad y eficiencia educacional de sus escuelas.

Educación técnica superior

El programa *Chile Califica* intenta cambiar la actual falta de articulación entre la educación media técnica-profesional y el sistema de formación técnica superior. En parte trata de usar esta articulación mejorada como una manera de expandir la educación técnica superior. Las ramas terciarias del sistema de educación técnica han languidecido en los últimos años a pesar de lo más atractiva que es la corriente secundaria técnico-profesional para los estudiantes. Una razón por la que esto puede ser real es que el beneficio a la educación superior no universitaria es menor que la mitad del beneficio de la universidad

[74] Jacob Mincer, economista que ideó una manera de calcular las tasas de retorno del análisis de regresión (tasas de retorno Mincer).

para los hombres y cerca de 60% del beneficio para las mujeres. En ambos casos, es casi lo mismo que ir a la universidad, pero no completarla. (ver Cuadro 9).

La corriente técnica terciaria está compuesta de dos grupos de instituciones; los *Centros de Formación Técnica* (CFTs) y los *Institutos Profesionales* (IPs). Algunas de las escuelas técnicas superiores son manejadas por universidades. Los Centros de Formación Técnica sufrieron un seria disminución durante los años 90 cuando sus matrículas cayeron de 77.000 en 1990 a 50.000 en 1998, mientras que la corriente técnica-profesional en las escuelas secundariasaumentaba de 29 a 45 por ciento en las matrículas . Sin embargo, se ha establecido un nuevo objetivo para la expansión de los CFTs, de 60.000 a 120.000 estudiantes para el 2010.

¿Por qué es tan importante el tema de la expansión de las instituciones técnicas terciarias? El desarrollo exitoso de la economía, a medida que cambia en respuesta a presiones externas e internas, puede requerir el empleo de trabajadores de más alto nivel con destrezas “duras”, en lugar de “blandas . Como en muchos países, la fuerza laboral chilena entrenada en la educación superior, tiende hacia las destrezas blandas. Aunque los empleadores actualmente parecen estar más interesados en los grados universitarios, (incluyendo destrezas blandas), esto puede cambiar.

Aunque este desequilibrio refleja actitudes y preferencias sociales, una manera de mejorar la cantidad de destrezas duras de alto nivel en Chile es aumentar las matrículas en las instituciones técnicas no universitarias por medio de una mejor coordinación entre ellas y las escuelas secundarias vocacionales. Este movimiento podría ser acelerado por medio de incentivos financieros ofrecidos a los egresados de la enseñanza media técnico-profesional.

Conclusiones

Los últimos 15 años han visto una expansión continua de la matrícula y graduación de la educación secundaria, acompañada de un giro importante desde la educación media general hacia la técnico-profesional. Esto, junto con una reforma sustancial del currículo de los establecimientos de enseñanza media, parece haber tenido éxito al incorporar a jóvenes de más bajos ingresos a la educación secundaria en niveles que están entre los más altos de Latinoamérica.

La enseñanza media chilena ha sufrido un importante cambio de currículo en el período que está en revisión, un importante cambio en las ofertas vocacionales, y algunos esfuerzos limitados para ayudar a que los estudiantes de

sectores de bajos ingresos tengan éxito en este nivel de educación. En general, estas reformas han tenido cambios positivos para hacer el sistema más accesible a los estudiantes y más relevante para los empleadores. La implementación de las reformas de currículo todavía no está completa, y la educación media aún enfrenta los mismos problemas que la educación básica en cuanto a la calidad de la preparación que reciben los profesores, pero en general, la fase de expansión de la educación secundaria chilena ha tenido un éxito considerable.

Sin embargo, ahora que esta fase está llegando a su término, es hora de considerar seriamente mayores cambios que estén enfocados en los estudiantes de más alto rendimiento en los establecimientos técnico-profesionales que pueden estar limitados en su preparación académica, y por lo tanto en el acceso a la universidad, y en los estudiantes de más bajo rendimiento, que necesitan una cantidad de trabajo de recuperación y una mejoramiento de la calidad de las destrezas básicas que reciben en sus primeros dos años.

Además, es importante proporcionar profesores técnico-profesionales que estén adecuadamente preparados y que dispongan de instalaciones adecuadas con todo el equipo esencial que necesiten. No pueden estar seguros de que serán ubicados en clases de un tamaño que les permita tener suficiente acceso al equipo existente, aún cuando éste esté al día. Los establecimientos técnico-profesionales también tendrán que desarrollar nuevas ofertas ocupacionales al mismo tiempo que disminuyen o suprimen algunas de las existentes.

En resumen, después de esta rápida expansión de la matrícula en enseñanza media, el Ministerio necesita repensar el equilibrio que ha producido entre la educación técnico-profesional y la general,así cómo resolver un cúmulo de problemas pendientes asociados con los estudiantes de bajos ingresos en la educación secundaria masiva en países desarrollados y en vías de desarrollo.

Recomendaciones

Que los establecimientos técnico-profesionales altamente selectivos reconsideren su status como “escuelas técnicas” y vuelvan a pensar sus ofertas de cursos y su orientación vocacional.

Que el Ministerio amplíe los esfuerzos compensatorios en los dos primeros años de la educación media.

Que el Ministerio vigile la formación de los profesores de enseñanza media en asignaturas básicas de manera que su capacidad para enseñar el currículo requerido en ellas sea mejorada fuertemente.

Que al planificar el siguiente rango de ofertas para los establecimientos técnicos se considere ubicarlas en establecimientos que puedan proveer vacantes para los trabajadores que actualmente están en la industria.

Que se pida a las instituciones acreditadas para entregar el nuevo programa de formación de profesores técnico-profesionales que se comprometan al desarrollo de estos establecimientos como centros clave para el estudio de la enseñanza y el aprendizaje técnico-profesional.

Que las municipalidades, en consulta con el Ministerio de Educación y representantes de la industria, acuerden un conjunto de indicadores de desempeño para los establecimientos técnico-profesionales.

Capitulo 6

EDUCACION SUPERIOR

Este capítulo trata sobre la educación superior, su desarrollo histórico, las políticas en los noventa, el financiamiento, el crecimiento y segmentación, el aseguramiento de la calidad, y describe la oferta y la demanda en el mercado de trabajo para los egresados. Se refiere a la eficiencia en la educación superior así como a la educación de post grado y a la investigación.

Introducción

La educación superior en Chile ha estado creciendo constantemente en los últimos veinte años y a un paso acelerado en los años 90, desde alrededor de 150.000 estudiantes matriculados en 1980 a 250.000 en 1990 y a 480.000 en 2001. Este crecimiento es consistente con la percepción que hay en Chile, de la necesidad de aumentar el capital humano del país para enfrentar los desafíos de la economía del conocimiento. También es consistente con la tendencia mundial de convertir en masivos los sistemas de educación superior que anteriormente eran de elite, extendiendo los beneficios asociados con ellos. La cobertura total de la educación superior hoy día (matrícula total comparada con la población de 18-24 años de edad) es cerca de 30%, comparada con 15% in 1990. A pesar de esta extraordinaria expansión, los beneficios privados asociados con la obtención de un grado en la educación superior también han aumentado: de acuerdo con algunos cálculos estimativos, la tasa anual de retorno por completar la educación superior aumentó de 18.6% a 24.2% entre 1980 y 2000, mientras que las tasas de retorno tanto para la educación primaria como secundaria bajaron.[75]

[75] Las tasas de retorno para la educación primaria variaron de 7.6 a 4.1 durante el período, y, para la educación secundaria, de 18.6 a 9.7. Estas estimaciones son del *Centro de Estudios Públicos*. Otras estimaciones muestran que las tasas sociales de retorno (que incluyen todos los costos privados y públicos de la enseñanza), para la inversión en la educación universitaria completa, se elevaron entre mediados de los años 80 y mediados de los 90, de 18% a 21% para los hombres y de 12% a 13% para las mujeres, mientras que la tasa social anual de retorno de la inversión en enseñanza universitaria completa

Una apreciación global de las políticas de la educación superior chilena en la última década excedería los términos de referencia de esta misión. Aquí, el equipo de revisión limitará sus observaciones a algunos de sus rasgos más generales que tienen que ver con temas de financiamiento, acceso, equidad, calidad y el rol de la educación superior para mejorar el capital humano de Chile en general.

Desarrollo histórico

En los años 80, bajo el gobierno militar, Chile realizó la reforma más radical que se haya intentado en un sistema nacional de educación superior en la región. Las metas fueron aumentar la eficiencia, haciendo que respondiera más a las demandas de mercado en sus diferentes segmentos; reducir los gastos públicos en el sector, haciendo que los estudiantes y el sector privado compartieran una parte significativa de los gastos; y aumentar su calidad, a través de la asociación de los subsidios públicos restantes a los mecanismos de apreciación de calidad. Los principales rasgos de la reforma en los 80 fueron los siguientes: (Brunner, 1995):

- Diversificación: creación de un sistema de tres niveles (universidades, institutos profesionales y centros para la educación técnica), basados en una jerarquía de grados y duración de estudios, con las universidades manteniendo el monopolio de la educación de postgrado y la educación para las “profesiones académicas”.

- Desregulación: legislación nueva, permisiva, que facilita la creación de instituciones privadas con muy poca o ninguna regulación. Entre 1980 y 1990, se crearon 40 universidades privadas nuevas, 78 institutos profesionales privados y 161 centros privados para la educación técnica.

- Descentralización: las dos más antiguas universidades públicas (Universidad de Chile y Universidad Técnica) se subdividieron en 16 nuevas universidades, incluyendo algunas pedagógicas.

- Cambio radical en los mecanismos de financiamiento.

Se consideraron tres fuentes de recursos:

---

cayó de 17% a 14% para los hombres y de 13% a 11% para las mujeres (Carnoy et. al., 2001). Las tasas de retorno para la inversión en la educación universitaria en Chile están entre las más altas de Latinoamérica.

- Subsidios directos, limitados a las ocho universidades que existían antes de la reforma (incluyendo a las universidades católicas) y aquéllas derivadas de la reforma de las universidades antiguas.

- Subsidios indirectos a las instituciones públicas y privadas basados en la calidad de sus estudiantes, de acuerdo a un examen nacional; y pago de la enseñanza, que se convirtió en requisito en todas las instituciones.

- Además, el gobierno creó un sistema de préstamos a los alumnos y un fondo competitivo para la investigación, basado en la revisión mutua entre pares.

También hubo una legislación para estimular las donaciones privadas a las instituciones universitarias. Estas medidas, junto con una reducción radical del gasto público en educación superior (un 41% de reducción entre 1980 y 1990, ver Gráfico 1), llevó a las instituciones a buscar otras fuentes de ingreso. En 1990, las universidades recibieron 34% de sus recursos de parte del gobierno, 22.2% de las colegiaturas y el resto de otras fuentes.

Políticas en los años 90.

El gobierno democrático que asumió en 1990 decidió mantener en líneas generales el sistema establecido en los años 80, mientras trabajaba para mejorarlo de varias maneras. Estas mejoras incluyeron el establecimiento de un Consejo Superior de Educación a nivel nacional, responsable de la evaluación y acreditación de las instituciones privadas; un aumento gradual en los subsidios públicos – se estima que entre 1991 y 2000, el gasto público en educación superior en Chile creció en un 74% en términos reales (Brunner, 1999; Carnoy et al, 2001), aunque el gasto público por estudiante sólo aumentó en 5% en el mismo período. La mayoría de los aumentados recursos por estudiante se dirigieron al gasto indirecto, tal como mejores términos para los préstamos a los estudiantes que beneficiaron principalmente a los estudiantes de familias de más bajos ingresos.

La decisión de mantener la enseñanza pagada en la educación pública superior y de estimular la participación del sector privado en la entrega de educación superior, establecida por el régimen anterior, fue consistente con las altas tasas privadas de retorno para los graduados en educación superior y con la necesidad de encauzar los recursos públicos hacia la educación básica y otras prioridades sociales. Al mismo tiempo, las crecientes inversiones en educación superior y la mantención de estrictas líneas formales que dividen los diferentes segmentos de la educación superior chilena, respondían a la percepción de que

la educación superior no podía ser dejada sólo al juego de los mecanismos de mercado, y que las realidades históricas, tales como la existencia de universidades antiguas con fuertes tradiciones de autonomía y autorregulación, debían ser respetadas.

Hoy día, la educación superior chilena está dividida en cuatro tipos de instituciones. Primero, las 25 universidades que están reunidas bajo el Consejo de Rectores. Estas universidades existían antes de las reformas de 1980 o fueron creadas por medio de su subdivisión. Muchas de ellas son públicas, tales como la prestigiosa Universidad de Chile; otras son de origen privado, como la también prestigiosa Universidad Católica de Chile. Estas son autónomas, cobran aranceles a sus estudiantes y reciben subsidios públicos directos, como parte del presupuesto nacional del país. Sus alumnos, cuando lo necesitan, tienen derecho a préstamos subsidiados y becas para estudiantes. Otorgan grados de educación superior que generalmente necesitan cinco a seis años para realizarlos en forma completa en las profesiones principales y algún tipo de educación de postgrado. El siguiente segmento está compuesto por universidades que fueron creadas en el ambiente de desregulación de los años 80. Hay unas 40 universidades de ese tipo. La mayoría de ellas son también autónomas, pero algunas todavía están bajo la supervisión del *Consejo Superior de Educación.* Estas cobran aranceles y no tienen derecho a recibir subsidios directos, pero tienen acceso al apoyo indirecto, de acuerdo a la calidad de los estudiantes que pueden atraer. Otorgan los mismos grados que las universidades subsidiadas, algunas de ellas tienen algún prestigio y sirven a grupos de altos ingresos. El tercer nivel está compuesto por los institutos profesionales. También son privados y no pueden ofrecer cursos de la lista oficial de 17 profesiones establecidas, que son monopolio de las universidades. Se concentran en carreras de cuatro años en tecnología o ingenierías de ejecución y de administración. La cuarta categoría está compuesta por centros de formación técnica, que ofrecen calificaciones vocacionales a corto plazo, en dos años, la mayor parte en administración y procesamiento de datos, para estudiantes que no están calificados para ingresar a la universidad o institutos profesionales o no pueden pagarlos. También son privados y no tienen derecho a subsidios públicos.

Las instituciones públicas y privadas se especializan en diferentes campos del conocimiento. En el sector privado, las ciencias sociales, leyes, negocios y administración juntos forman cerca de la mitad de las matrículas. En las universidades tradicionales, aquellas áreas abarcan menos del 25%. Mientras que en las universidades tradicionales la salud, la tecnología y las ciencias básicas forman alrededor de un 45% de las matrículas, éstas están levemente sobre un 15% en las instituciones privadas. Estos cursos con frecuencia son los más caros de ofrecer, ya que requieren equipos complejos y académicos mejor calificados, y son posibles gracias a los subsidios públicos que reciben estas

universidades. Las universidades privadas, por otra parte, tienden a centrarse en programas de bajo costo y alto prestigio – tratando así de asegurar el acceso a financiamiento público indirecto, sin hacer grandes inversiones.

Financiamiento

El gráfico 3 muestra la evolución y composición del gasto público en educación superior. En términos reales, el gasto se duplicó en doce años, con la mayor parte del apoyo dirigido a la mantención del primer nivel de universidades tradicionales (*aportes directos*). El apoyo a los estudiantes también aumentó muy significativamente, un recurso que también es usado por los estudiantes en las universidades tradicionales. También se dispusieron fondos especiales para el desarrollo institucional de estos establecimientos. Mientras tanto, los subsidios públicos "indirectos" distribuidos a las universidades públicas y privadas de acuerdo con su habilidad para reclutar estudiantes de altos puntajes en las pruebas nacionales de evaluación, permanecieron estables. En 1990, representaron 18% del total del gasto público en educación superior; en 2002, fueron reducidos a 7.6%. Puede haber buenas razones para esta gradual concentración de recursos en las universidades tradicionales, incluyendo los costos más altos de algunos de sus carreras. Sin embargo, sería importante considerar si esto está creando un problema de equidad para los estudiantes que no pueden acceder a esas prestigiosas instituciones y si hay una base clara para que se hayan establecido subsidios anuales para estas instituciones, más allá de la simple respuesta a tendencias históricas y preferencias políticas.

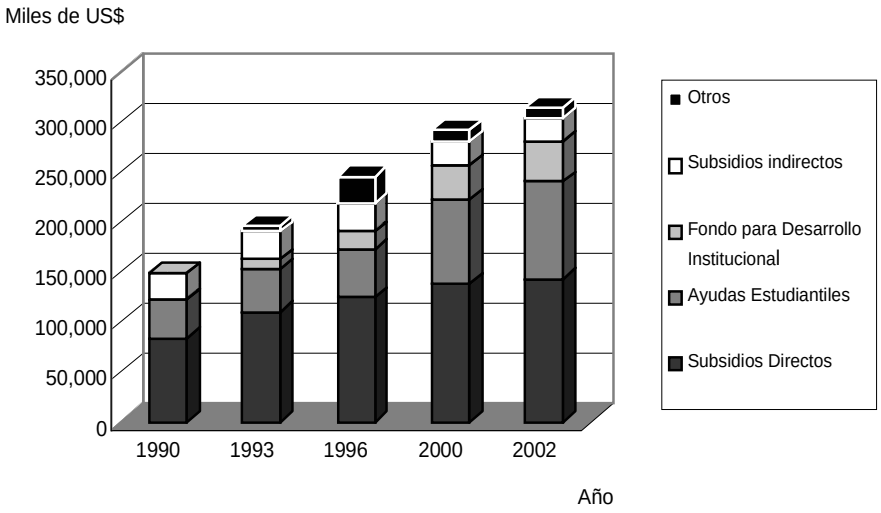
Crecimiento y segmentación

Una de las expectativas de los reformadores de los años 80 era que las instituciones no universitarias, tales como los institutos profesionales con aportes privados y centros técnicos de dos años crecieran para absorber la creciente demanda por educación superior, mientras las universidades se mantenían limitadas a las profesiones más tradicionales y prestigiosas, educación de postgrado e investigación. Existía, y aún existe, una clara estratificación socio-económica entre los diferentes tipos de instituciones, en la cual las universidades reciben estudiantes de los grupos socio-económicos más altos. Esta estratificación se debe al prestigio y retornos económicos esperados asociados con un grado universitario, y se refuerza con el uso de la apreciación uniforme de que el logro académico es el criterio clave en la selección de estudiantes para ser admitidos en las instituciones de educación superior. Parte del apoyo público que reciben las universidades depende del número de estudiantes que puedan atraer que hayan obtenido los más altos puntajes en la prueba de selección para el ingreso a las universidades, llamada Prueba de

Aptitud Académica (PAA). Esto crea una competencia entre las universidades que concentra aún más a los estudiantes mejor calificados en unas pocas instituciones de prestigio. El éxito en la prueba de ingreso a la universidad está fuertemente asociada con los antecedentes socio-económicos y educacionales previos del estudiante. Los estudiantes que obtienen alto puntaje tienden a hacer la educación secundaria en colegios privados de elite, y los más bajos son de alumnos de establecimientos municipales. Los estudiantes que no alcanzan los estándares requeridos por las universidades más prestigiosas pueden ser derivados a las universidades que pertenecen al Consejo de Rectores, donde aún pueden tener acceso a préstamos estudiantiles. Las únicas opciones para los estudiantes que no alcanzan el mínimo requerido son las universidades, institutos profesionales y escuelas técnicas de dos años, instituciones que simplemente aceptan a quienquiera que postule y sea capaz de pagar la colegiatura.

Gráfico 3**. Fondos públicos para la educación superior, 1990-2002**

(miles USD)



Fuente: Mineduc, presentación de Pilar Armanet A. Enero 2003.

El prestigio y beneficios asociados con la educación universitaria, la existencia de préstamos para estudiantes, el creciente apoyo que reciben y la autonomía de que gozan las universidades para crear nuevas carreras, ha llevado a un constante crecimiento de los dos segmentos universitarios durante la

década, y el estancamiento de los otros sectores. Muchos estudiantes están dispuestos a ir a la universidad a obtener un título técnico, siempre que el título diga que es un *Técnico Universitario* y no, como establece la ley, que es *Técnico de Nivel Superior*. Muchas profesiones están promoviendo la inclusión en la lista de las 17 "profesiones académicas"– aquéllas que tienen un requisito legal de una *licenciatura* (derecho a ejercer una profesión dada debido a su grado universitario) lo que las hace necesariamente grados universitarios – y esto reduce el campo para los institutos profesionales. Finalmente, la percepción de calidad de los institutos profesionales (con la excepción de los más grandes, Inacap y Duoc) y de los centros de educación técnica, es muy baja.

Cuadro 10. **Puntajes promedio en la Prueba de Aptitud Académica (PAA), para el período, 1992-1998, de acuerdo al tipo de educación secundaria de los estudiantes**

Año	Privada	Particular subvencionada	Municipal
1992	595.0	514.4	499.8
1994	579.3	501.5	484.6
1995	572.4	498.7	478.8
1996	580.5	505.1	478.2
1997	576.2	496.8	476.7
1998	575.2	495.6	475.7

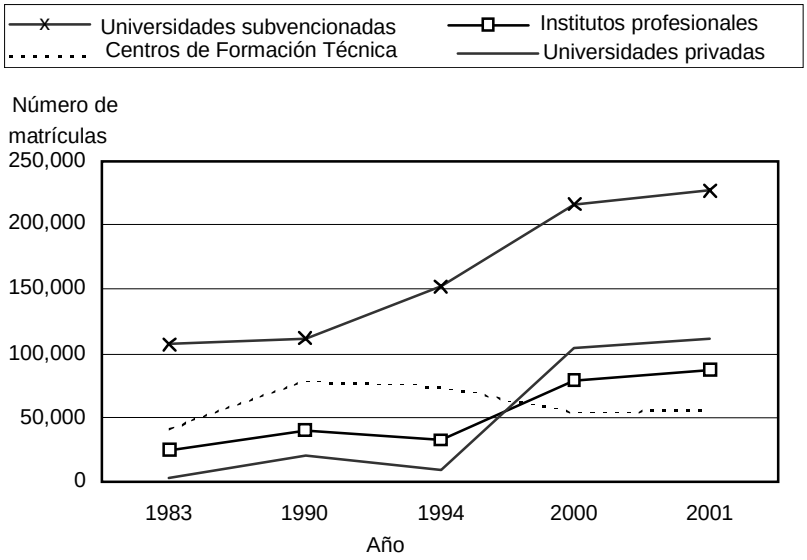
Fuente: Bravo D., D. Contreras y C. Sanhueza (2001).

Para compensar estas desigualdades sociales, Chile tiene un sistema de créditos que busca asegurar que a los estudiantes calificados no se les niegue la oportunidad de ingresar a la educación superior por falta de recursos. Los préstamos estudiantiles, sin embargo, están restringidos a estudiantes que ingresan a las universidades tradicionales y no están disponibles para estudiantes matriculados en las universidades privadas nuevas, institutos profesionales y escuelas técnicas. Esta política, combinada con la libertad que tienen las universidades para crear nuevas carreras y aumentar la oferta de plazas, ha llevado a un crecimiento constante del segmento universitario y al estancamiento de los otros dos.

Hay otros problemas con este sistema de préstamos públicos, algunos de los cuales el gobierno chileno ya está tratando con nuevas leyes que están siendo vistas en el Congreso. Hoy día, los préstamos son entregados como asignaciones en bloque a las universidades de acuerdo con cálculos estimativos de su demanda, y dados a los estudiantes según sus condiciones socio-económicas. Los préstamos tienen un período de gracia de dos años antes de comenzar el pago, el interés es 2% al año, los pagos mensuales están limitados a

un 5% del ingreso del graduado y terminan después de 15 años. El nivel de pagos incompletos y morosidad es muy alto. Aún si todos los que piden pagaran sus préstamos de manera oportuna, las actuales limitaciones del 5% del ingreso y un máximo de 15 años, significa que pocos estudiantes pagarán alguna vez sus préstamos completos (Larrañaga, 2002). Pero los préstamos generalmente no son pagados oportunamente. Una consecuencia de esta falta de pago es que el sistema de préstamos requiere constantes inyecciones de nuevos recursos y no puede crecer como debería para proporcionar apoyo financiero a más estudiantes. Parece claro que la actual restricción de los sistemas de préstamos a estudiantes que asisten a las universidades tradicionales debería ser abolida y reemplazada por algunos criterios universales basados sólo en logros académicos (por ejemplo, 500 puntos o más en la prueba académica de ingreso), en lugar del puntaje de la prueba y dónde se matricula el estudiante.

Gráfico 4. **Chile, Matrículas en educación superior por categoría, 1983-2000**



Fuente: Mineduc, presentación de Pilar Armanet A., Enero 2003.

Hoy día, la cantidad de préstamos varía de acuerdo a los costos de los aranceles de cada universidad, una política que también necesita ser revisada, ya que sirve como incentivo a las instituciones para elevar los aranceles. Se debería revisar la tasa de interés cobrada, el tope mensual, y la duración máxima de los pagos, para hacer que el sistema sea más equilibrado. El sistema completo se beneficiaría con un mecanismo más eficiente y coordinado de recuperación de costos, en lugar del proceso descentralizado actual. Dadas las tasas privadas extremadamente altas de retorno de la educación superior, no hay razón para

que un sistema de préstamos bien manejado y en su mayor parte autofinanciado no pueda ser establecido y mantenido.

Aseguramiento de la calidad

Chile está dando pasos importantes para el establecimiento de mecanismos de aseguramiento de la calidad de las instituciones de educación superior y sus programas de cursos, una política que debe ser alabada. Sin ella, la autonomía de que gozan las universidades, combinada con los préstamos otorgados a los estudiantes, podría llevar a un crecimiento descontrolado de las instituciones de educación superior, sin ninguna seguridad de que estas inversiones sean beneficiosas para el país. El aseguramiento de la calidad puede ayudar a los estudiantes y sus familias a saber lo que las instituciones están haciendo y cuáles son las mejores para ellos. Puede ayudar a las agencias de gobierno a identificar instituciones y carreras que están haciendo trabajo de buena calidad, o quienes necesitan apoyo para mejorar su rendimiento. El aseguramiento de la calidad no es incompatible con la autonomía académica y la mejor manera de combinar ambos es involucrar a las instituciones de educación superior en el establecimiento e implementación de un sistema voluntario de aseguramiento de la calidad.

Sin embargo, los procedimientos actuales son extremadamente lentos; sólo cerca de 10% de las 2.000 carreras han sido o están en proceso de ser evaluadas hasta ahora, lo que significa que tomaría unos 10 años completar el primer ciclo de evaluación, con un segundo ciclo, sin embargo, que debe empezar en 2005. Es necesario, por lo tanto, buscar otros procedimientos para hacer la apreciación más oportuna y más útil para las partes interesadas en la educación superior. También es necesario desarrollar un sistema confiable de información y responsabilidad pública en las instituciones de educación superior. En su competencia por atraer estudiantes, las universidades chilenas están gastando millones de dólares en publicidad y comunicaciones cada año, pero al país aún le falta un sistema organizado, confiable y homogéneo de información acerca de las instituciones de educación superior, sus recursos, su personal de investigación y docencia, sus estudiantes y sus programas de cursos.

El sistema de educación superior chileno aún funciona bajo el tradicional supuesto que, una vez que las universidades han sido acreditadas, se les debería permitir otorgar tanto el grado académico como la certificación profesional de sus estudiantes para desempeñarse en sus profesiones. Sin embargo, la expansión de la educación superior y la creciente presencia de nuevos métodos de enseñanza y estudio, incluyendo educación parcialmente presencial y a distancia, junto con una creciente presencia de instituciones de enseñanza internacionales, puede requerir la introducción de procedimientos de

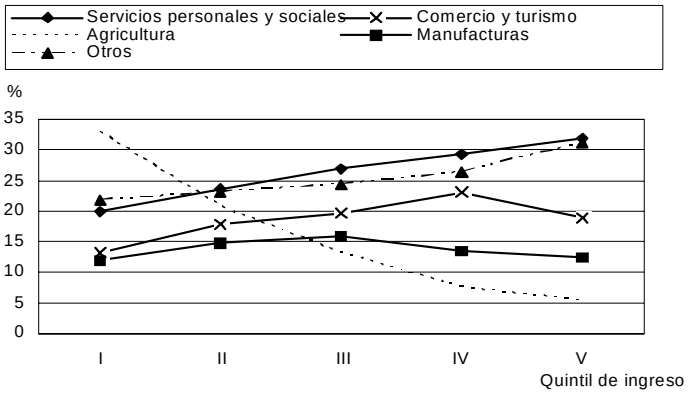
certificación en áreas tales como educación, salud y otras, donde el control de calidad es necesario para el interés público.

Un componente crucial de cualquier aseguramiento de calidad razonable, es la provisión de información adecuada sobre costos, matrícula, características de los estudiantes, recursos y el patrón de carrera del estudiante en cada institución y en cada programa de cursos.

El mercado laboral para los graduados

Un cuadro del mercado laboral en Chile se da en el gráfico 5, con información dividida por niveles de ingreso. Esta distribución es muy similar a la de otros países en la región – la mayoría de los trabajos están en servicios urbanos, con los niveles de más bajos ingresos asociados con trabajos agrícolas. La gente que trabaja en actividades de finanzas y personal de servicios generalmente tiene educación superior y por lo tanto, niveles de ingreso más altos. Los quintiles más altos de ingresos están dominados por gente en esas ocupaciones.

Gráfico 5. **Chile, población activa por áreas de actividad y quintiles de ingreso**



Fuente: Mideplan, Encuesta CASEN, 2000.

Oferta y demanda

La figura 6 nos permite ver la cambiante relevancia de las diferentes áreas de estudio en la educación superior chilena a través de los años. "Tecnología" ha sido siempre el campo más grande, en su mayor parte como nivel técnico y profesional, correspondiendo a lo que en los Estados Unidos se conoce como carreras "vocacionales". Educación, que solía componer la mayor parte de la educación superior en los años 1980, perdió mucha de su trascendencia previa.

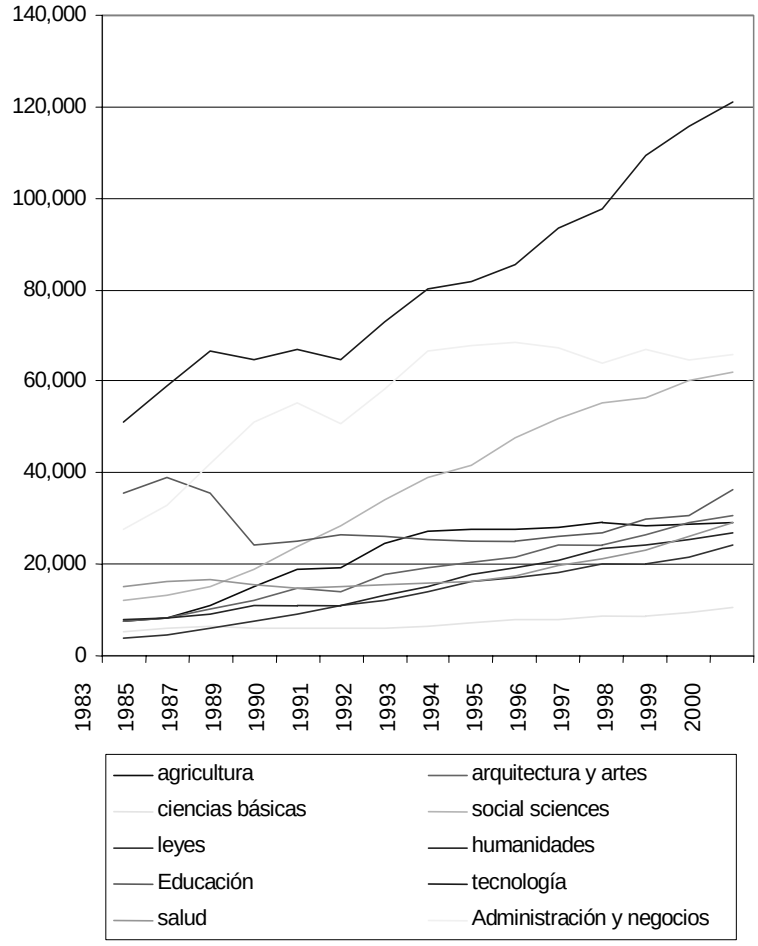
Leyes, ciencias sociales y humanidades fueron las áreas que crecieron más, pero partiendo de una base muy pequeña.

El Cuadro 11 muestra cómo las instituciones públicas y privadas se especializan en campos diferentes del conocimiento. En el sector privado, las ciencias sociales, leyes, negocios y administración juntos suman cerca de la mitad de las matrículas, mientras que en las universidades tradicionales, aquellas áreas forman menos del 25%. Salud, tecnología y ciencias básicas forman alrededor del 45% de las matrículas en las universidades tradicionales, pero en las instituciones privadas éstas están levemente por sobre el 15%. Esto muestra que las universidades privadas son las que mejor se adaptan a la creciente demanda por ciencias sociales, administración de negocios y leyes.

Los datos chilenos sugieren que, hasta comienzos de los años 1990, la creación de un sistema de tres capas diferenciadas llevó al desarrollo de un importante segmento de la educación "vocacional", en lugar de un gran segmento de escuelas de leyes y administración de baja calidad como en Brasil y otros países con instituciones más homogéneas. Sin embargo, en los últimos diez años, ha habido un cambio hacia la educación superior y las profesiones sociales. Juntos, hoy día, tecnología, administración y negocios incluyen alrededor de 40 o 45% de los estudiantes de educación superior en Chile.

El Ministerio de Educación chileno está creando un sistema de monitoreo para seguir el empleo de los graduados de la educación superior. El Cuadro 12 combina información sobre matrículas de estudiantes por campos de conocimiento, su crecimiento desde 1983, y los sueldos de los graduados en el mercado laboral. Se puede ver que los campos más grandes, ciencias sociales y tecnología, continúan creciendo y están entre los mejor pagados, mostrando que los alumnos se comportan en forma racional cuando estudian estos programas y buscan trabajos en estos campos. (Ministerio de Educación, 2000). El mismo estudio muestra que el desempleo entre graduados de la universidad es significativamente más bajo que el de los graduados de instituciones técnicas (Gráfico 7). Por lo tanto, el desplazamiento desde las escuelas e institutos técnicos hacia la educación universitaria también es una decisión racional desde el punto de vista de los estudiantes. Sin embargo, muestra un cambio lento ya que la decisión de estudiar en un campo dado depende no sólo de la expectativa del ingreso, sino también de la relativa dificultad de acceso. Los datos sugieren que la creación de un sistema de tres niveles diferenciados, inicialmente llevó al desarrollo de un segmento muy significativo de la educación vocacional. Sin embargo, a través del tiempo, hubo un cambio hacia la educación superior y las profesiones sociales. Juntos, hoy día, tecnología (en su mayor parte la tecnología de la información), administración y negocios forman alrededor del 40 a 45% de los estudiantes de educación superior en Chile.

Gráfico 6. **Chile, evolución de matrículas por campos, 1983-2000**



Fuente: Datos del Ministerio de Educación, División de Educación Superior, 2003.

Cuadro 11. **Chile, distribución de matrículas por campos y tipo de institución, 2001**

	Universidades		Institutos Profesionales	Centros de Formación Técnica	Total
	Públicos	*Privados*			
Agricultura	8.8%	6.1%	2.3%	3.4%	6.4%
Arquitectura y Artes	5.2%	10.3%	11.8%	5.2%	7.6%
Ciencias básicas	3.9%	0.6%	0.5%	0.2%	2.1%
Ciencias sociales	12.6%	31.9%	12.1%	1.9%	15.8%
Leyes	4.4%	10.6%	0.0%	6.0%	5.2%
Humanidades	1.6%	1.4%	0.6%	0.7%	1.3%
Educación	15.5%	13.9%	7.5%	1.8%	12.1%
Tecnología	29.9%	11.7%	40.3%	27.5%	27.3%
Salud	10.8%	3.4%	0.0%	12.5%	7.3%
Administración y Negocios	7.1%	10.1%	24.8%	40.9%	14.8%
Total	215 284	103 805	79 904	53 354	452 347

Fuente: Chile, Ministerio de Educación, División de Educación Superior.

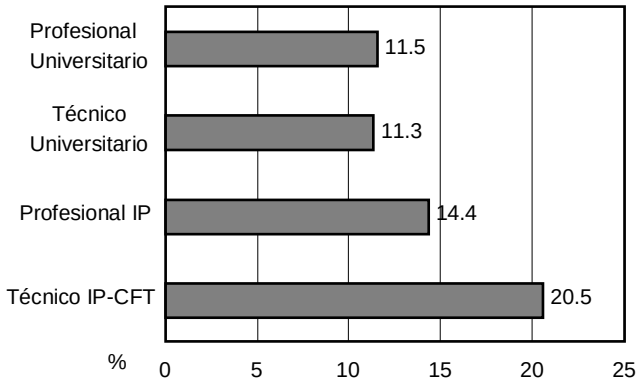
Cuadro 12. **Chile, promedios de ingresos, y matrículas, por campos del conocimiento**[76]

Campos del conocimiento	Ingresos (a)	% matrículas (b)	Aumento de matrículas, 1983-2000 (c)
Agricultura	815.23	6.50%	390.6%
Artes y arquitectura	561.98	6.87%	414.1%
Ciencias básicas	562.04	2.56%	202.9%
Ciencias sociales	923.22	14.03%	506.2%
Leyes	1 151.34	5.41%	665.8%
Humanidades	482.97	6.59%	341.3%
Educación	474.48	9.08%	101.9%
Tecnología	991.64	27.06%	238.0%
Salud	829.23	6.71%	192.8%
Administración y Negocios	536.30	15.15%	238.8%
Correlación a, b	0.30		
Correlación a, c	0.61		
Correlación b, c	-0.16		

Fuente: (a) Encuesta telefónica, Ministerio de Educación, 2000: Ingreso mensual medio desde 1995 en pesos chilenos, convertidos a US dólares de 2000 (Tasa de cambio 539.49). (b) y (c) Ministerio de Educación, www.mineduc.cl.

[76] "Aumento de matrículas" se refiere al aumento en números absolutos entre 1983 y 2000.

Gráfico 7. **Chile, niveles de educación y desempleo, año 2000**



Fuente: Ministerio de Educación, División de Educación Superior, Mecesup 2000. La situación de empleo de los titulados de educación superior.

Eficiencia

Los estudiantes compiten por plazas en las instituciones y carreras más prestigiosas y deben pagar colegiatura una vez que ingresan a las universidades y escuelas técnicas. Los costos pueden no ser altos según estándares internacionales, pero son relativamente altos según el ingreso de las familias chilenas. Para ayudar a los estudiantes a pagar, hay subsidios y préstamos estudiantiles significativos para que quienes los necesiten puedan ingresar al primer nivel de universidades – las 25 universidades del Consejo de Rectores.

Hay una mayor relación entre los costos de las universidades tradicionales y las ganancias en el campo laboral que en cualquier otro tipo de instituciones. Para los institutos profesionales, la principal explicación para esta discrepancia es el relativamente alto costo de la educación en las humanidades y las artes. Para las universidades privadas, la mayor distorsión es el alto costo de humanidades y salud. La disponibilidad de becas para pedagogías en humanidades y arte, y la concentración de la educación para la salud en el campo de la medicina pueden explicar estas diferencias.

Cuadro 13. **Chile, aranceles anuales de la educación de pregrado[77] (2002).**

	Universidades tradicionales	Universidades privadas	Institutos profesionales	Total	Ingreso mensual en USD
Agricultura	2 145	2 488	1 526	2 084	815.23
Artes y arquitectura	2 258	2 902	1 861	2 275	561.98
Ciencias	1 952		1 368	1 928	562.04
Ciencias sociales	2 073	2 586	1 581	2 140	923.22
Leyes	2 410	2 698		2 610	1 151.34
Humanidades	2 083	2 591	1 998	2 299	482.97
Educación	1 458	1 882	1 318	1 513	474.48
Tecnología	2 151	2 580	1 428	1 871	991.64
Salud	2 362	4 066		2 546	829.23
Administración y Negocios	1 771	1 922	1 397	1 577	536.30
Total	1 845	2 261	1 400	1 792	
Correlación con el ingreso	0.65	0.34	-0.19		

Fuente: Preparado con información del Ministerio de Educación, División de Educación Superior.

Una comprensión adecuada del impacto de estos costos tiene que ser vista en términos de los subsidios y préstamos disponibles a las universidades y a los estudiantes. El dinero público para la educación superior en Chile sigue diferentes rutas: subsidios directos, limitados a las universidades tradicionales (49.2%); subsidios indirectos, ligados a la capacidad de las instituciones para atraer alumnos con altos puntajes en la Prueba de Aptitud Académica (PAA); un Fondo Nacional para el Desarrollo Institucional, dado a las universidades para apoyar proyectos específicos (12.9%); y 25.5% como préstamos y becas a los estudiantes, actualmente limitados a las universidades tradicionales. Además, la legislación estimula al sector privado para donar a las instituciones de educación superior, y USD 29 millones se obtuvieron de esta manera en 1998. En 1998, 58% de los estudiantes matriculados en universidades de financiamiento público (que incluían tanto universidades tradicionales como nuevas, públicas y privadas) recibieron algo de ayuda financiera. Esta cifra alcanzó un 57% de la colegiatura ponderada *en esas instituciones.*[78]

No hay evidencia sólida de que cobrarles a las familias por el costo de la educación superior de sus hijos afecte la "eficiencia" de la educación superior, en el sentido de que los talentos se pierden por falta de recursos privados; o

77 Para ingresos mensuales, ver cuadro 13.

78 Brunner (1999).

equidad, en el sentido que personas de familias de más bajos ingresos no pueden tener acceso a la educación superior. Y está claro que en Chile, como en el resto de Latino América, muchas de las barreras para el ingreso a la educación superior están en los niveles de educación más bajos, en términos de acceso desigual a una buena calidad de educación básica y secundaria. Una vez dicho esto, la manera en que funciona ahora el sistema de financiamiento universitario, parece que un número significativo de estudiantes de más bajos ingresos (y estudiantes de ingresos más altos) pueden obtener puntajes lo suficientemente altos en el examen de admisión (PAA) para ingresar a una universidad, pero no lo suficientemente altos para asistir a una universidad que da financiamiento para préstamos estudiantiles sólo a los relativamente escasos estudiantes de bajos ingresos que obtienen puntajes muy altos en la PAA. Para los estudiantes de más altos ingresos, esto presenta muy pocos problemas, ya que tienen los recursos para pagar la colegiatura completa en estas instituciones. Pero los estudiantes de más bajos ingresos tendrían mucho menos probabilidades de poder sobrellevar el costo total de una universidad privada que no concede ayuda para pagar sus aranceles. Por lo tanto, en el gran "extremo bajo" de los que califican para ingresar a la universidad, probablemente hay ineficiencia en el sistema – es probable que haya un gran número de estudiantes de medianos y bajos ingresos que califican para ir a la universidad pero no van puesto que no son aceptados en las 25 universidades que reciben dinero para otorgar préstamos estudiantiles, y no pueden pagar la colegiatura en otras instituciones. Muchos de estos estudiantes indudablemente obtienen puntajes más altos en la PAA que algunos de los estudiantes de ingresos más altos, pero éstos asisten a la universidad porque pueden pagar los aranceles. Puesto que el número de estudiantes que asisten a universidades que no pertenecen al Consejo de Rectores representa cerca de un 45% de las matrículas universitarias, esta ineficiencia puede ser significativa.

Esto afecta la proporción de vacantes que son llenadas en un momento dado. El Cuadro 14 muestra un claro vínculo entre la demanda por plazas y el prestigio (y los subsidios estudiantiles) asociado con la tradición y el rango de la universidad. Obviamente, y de la misma manera que sucede en otros países, en promedio, las instituciones privadas que cobran aranceles completos y que no gozan de un alto prestigio son tan atractivas para los estudiantes como las instituciones de más alto prestigio capaces de subsidiar a sus estudiantes.

Cuadro 14. **Chile, matrículas y eficiencia en el uso de vacantes, por tipo de institución (2000)**

Universidades tradicionales autónomas	92.7%	104 744
Universidades derivadas, autónomas	90.3%	85 202
Institutos profesionales privados	80.8%	59 790
Universidades privadas	77.3%	69 886
Institutos profesionales en proceso de acreditación	71.3%	3 857
Universidades en proceso de acreditación	69.2%	24 933
Universidades en proceso de inspección	67.5%	6 738
Institutos profesionales en proceso de inspección	61.4%	9 685
Total	79.5%	364 835

Fuente: Consejo Superior de Educación (Chile), 2003.

Como se ha señalado anteriormente, todos los estudiantes que postulan a la universidad deben pasar una Prueba nacional de Aptitud Académica, la que es usada tanto para la selección de los estudiantes como criterio de calidad para las universidades y la cual afecta el subsidio público que reciben. El Cuadro 15 da el promedio de las pruebas de estudiantes admitidos a diferentes campos del conocimiento y universidades, junto con otra información. La principal conclusión de este cuadro es que los requisitos de la PAA varían más entre las instituciones a las cuales postulan los estudiantes que en el campo que eligen. Los estudiantes pueden postular hasta a ocho carreras. Las tasas de admisión (el número de postulaciones por vacante) varía entre 4.1 y 8.2 según el campo, y entre 3.5 y 9.7 según la institución, y probablemente dependen de la ubicación geográfica de las instituciones, el número de vacantes disponibles y la estimación que hacen los estudiantes de la relativa dificultad para ser admitidos. La Universidad Católica de Chile, una de las más prestigiosas del país, tiene una de las tasas más bajas de postulación/admisión (3.5 estudiantes por vacante, contra 5.9 para el país como un todo) pero también es la más selectiva en términos de los resultados de la PAA, lo que sugiere que sólo los estudiantes mejor calificados postulan.[79]

[79] En general, sólo uno de 3.6 candidatos que da la PAA ingresó a la educación universitaria en 2002. Sin embargo, las universidades proporcionan sólo un 36% de las plazas en educación superior, lo que significa que hay otras

En términos de eficiencia del sistema, estos resultados sugieren que una alta fracción de los estudiantes con puntajes relativamente altos en la PAA (supuestamente los mejores estudiantes) asisten a la universidad sin importar sus antecedentes socio-económicos. Los datos también sugieren que las "mejores" universidades probablemente están atrayendo a los mejores estudiantes (aunque el equipo de revisión no tiene mucha información acerca de la clase de estudiantes que admiten las universidades privadas, ni acerca de la calidad de la mayoría de las universidades privadas), tanto por su prestigio académico como su financiamiento gubernamental, que les permite subsidiar a una parte considerable de la colegiatura a través de préstamos para estudiantes. Sin embargo, el sistema en total está desaprovechado (muchas plazas sin llenar) y muchos estudiantes que pasan el examen de ingreso a la universidad, pero con niveles más bajos del que les garantiza el ingreso a una universidad que otorga créditos, no asisten. Es probable que todos éstos vengan de grupos socio-económicos medios o bajos. Se podría sostener que éste es un uso "eficiente" de los escasos recursos públicos; pero, dadas las altas tasas de retorno por estudios universitarios completos, podría no serlo. Más bien, puede constituir una "barrera de entrada" que permite que los hijos de familias de más altos ingresos que no obtienen puntajes suficientemente altos en la PAA para asistir a una universidad del Consejo de Rectores y pueden pagar los aranceles de una universidad privada para obtener un grado y estar protegidos contra la competencia de estudiantes de bajos ingresos y habilidades similares.

Educación de postgrado e investigación

La educación de postgrado en Chile ha estado creciendo en los últimos años, pero aún es muy pequeña. La expansión del nivel de maestría siguió un patrón similar al de México, como una respuesta a la demanda por grados más calificados en los sectores de educación y servicios. Los doctorados, por otra parte, no se han expandido muy significativamente. Están concentrados en las universidades tradicionales y la investigación está apoyada por fondos de investigación manejados a través de la Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología (CONICYT). En 1997, 354 proyectos fueron aprobados y apoyados por CONICYT, a un costo promedio de USD 17.2 mil cada uno. En una comparación entre países de tamaño y nivel de desarrollo comparables, Brunner encuentra que el número de Doctorados por millones de habitantes en Chile es más bajo que en Brasil y México (3,11 y 4, respectivamente) y está muy lejos de países tales como Finlandia, los Países Bajos e Irlanda (120, 98 y 77). Esto, junto con varios otros indicadores de desarrollo científico y tecnológico, llevó al

---

oportunidades para aquéllos que no son admitidos en las instituciones más prestigiosas.

autor a concluir que Chile se está quedando atrás en términos de sus capacidades científicas, tecnológicas e innovadoras (Brunner, 2001).

Cuadro 15. **Chile: Vacantes, admisiones y puntajes promedio en la prueba de aptitud de los postulantes a las universidades, 2002**

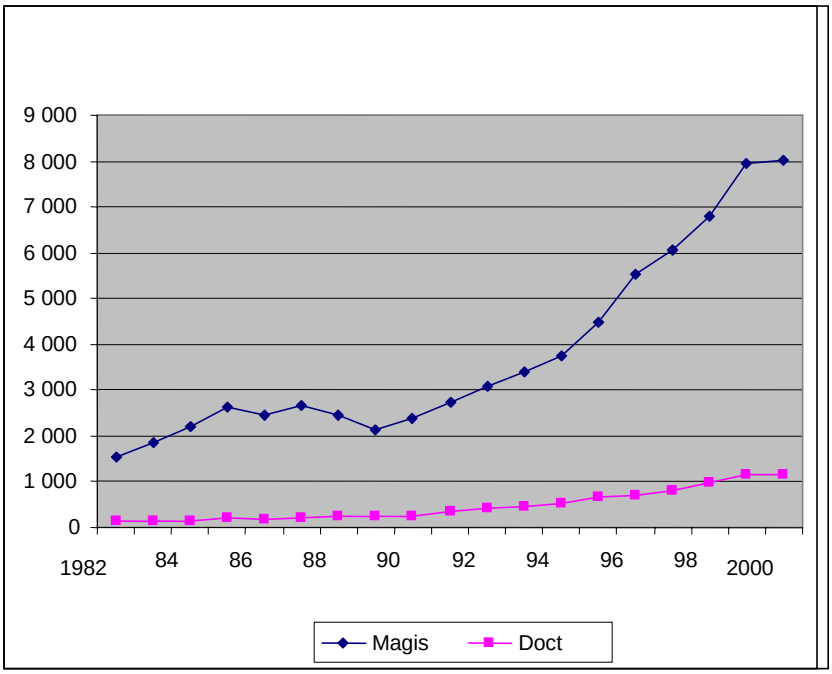
	Carreras	Vacantes	Postulaciones(*)	Admitidos	Tasa de admisión	Promedios en PAA(**)
a)Campos						
Agricultura		840	4 289	1 035	4.1	612.6
Educación		3 413	31 602	4 385	7.2	593.6
Profesiones de la Salud		4 724	46 132	5 365	8.6	687.1
Humanidades		2 003	15 751	2 653	5.9	615.3
Ciencias naturales		3 823	28 411	5 124	5.5	616.7
Profesiones sociales		6 338	44 945	7 861	5.7	616.8
Ciencias sociales		1 187	12 492	1 532	8.2	644.8
Tecnología		19 960	121 236	24 051	5.0	615.6
Total		42 288	304 858	52 006	5.9	622.2
b) Universidades						
Pontificia U. Católica de Chile		3 213	12 731	3 593	3.5	713.8
Universidad de Antofagasta		1 240	6 831	1 554	4.4	568.0
Universidad deAtacama		545	3 667	619	5.9	537.5
Universidad Austral		1 680	11 304	1 924	5.9	618.7
Universidad de Bío Bío		1 742	11 753	1 912	6.1	601.1
Universidad de Chile		3 926	24 543	4 279	5.7	708.2
Universidad Católica del Maule		845	5 595	915	6.1	616.4
Universidad Católica del Norte		1 483	8 073	2 044	3.9	586.8
Universidad de Concepción		3 543	31 577	4 645	6.8	632.7
U. Católica de Stma Concepción		1 193	9 666	1 890	5.1	584.8
Universidad Católica de Temuco		1 020	7 316	1 527	4.8	554.7
U. Católica de Valparaiso		2 380	15 985	3 511	4.6	646.9
Universidad de la Frontera		1 400	12 995	1 570	8.3	621.1
Universidad de los Lagos		825	7 174	1 080	6.6	544.9
Universidad de la Serena		1 535	9 346	1 810	5.2	582.4
Universidad de Magallanes		590	2 734	590	4.6	551.9
Universidad Metropolitana de Ciencias de Educación		993	5 818	1 005	5.8	616.9
Universidad Arturo Prat		1 305	7 623	1 621	4.7	538.1

Universidad de Playa Ancha	1 220	14 084	2 052	6.9	578.0
Universidad Austral	3 290	26 477	3 910	6.8	641.1
Universidad de Talca	1 223	7 507	1 385	5.4	552.7
Universidad de Tarapacá	1 000	5 672	1 150	4.9	636.6
Universidad Tecnológica Metropolitana	1 905	15 167	2 096	7.2	628.5
U. Tecnológica F. Santa María	2 100	10 151	2 624	5.8	630.3
Universidad de Valparaíso	2 092	26 069	2 700	9.7	624.3
Totales					
Aplicaciones	42 288	304 858	52 006	5.9	622.2
Candidatos que postularon a la PAA		188 205	52 006	3.6	
Candidatos que obtuvieron 450 puntos o más en la PAA		110 681	52 006	2.1	
Candidatos que postularon a cursos de educación superior		74 785	52 006	1.4	

(*) Cada candidato puede postular hasta a 8 carreras
(**) Ponderado por el número de estudiantes admitidos. Asociación entre campos y puntajes en PAA: Eta: 0.365; Eta cuadrada, 0.133. Asociación entre instituciones y PAA Eta: 0.757; Eta cuadrada, 0.573
Fuente: Tabulada de datos proporcionados por el Departamento de Evaluación, Medición y Registro Educacional de la Universidad de Chile (DEMRE).

Debido a los grandes beneficios privados que resultan de los estudios de postgrado, especialmente para quienes buscan trabajo en el sector privado, la equidad sugiere que sólo los estudiantes de postgrado dispuestos a emprender carreras académicas y de investigación deberían beneficiarse de los subsidios públicos. Sin embargo, debería haber préstamos a tasas de mercado disponibles para los estudiantes de postgrado y el gobierno puede decidir que algunos campos en particular, con altos factores externos, tales como agricultura o ingeniería eléctrica, deberían recibir préstamos subsidiados para atraer individuos de talento.

Gráfico 8. **Chile, matrículas en educación de postgrado, 1982-2000**



Fuente: Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, Anuarios Estadísticos, años: 1982 a 1999, Santiago, Chile; Departamento de Información, CONICYT; Ministerio de Educación, División de Planificación y Presupuesto, Información Estadística 2000; Chile; Compendio de Información Estadística, Ministerio de Educación, 1989-98; Indicadores Científicos y Tecnológicos-1998. Indicadores Científicos y Tecnológicos-2000.

Cuadro 16. **Chile, matrículas en educación de postgrado, por especialidad y nivel (2000)**

	Doctorados	Magíster	Vacantes (2001)
Agricultura	8	325	57
Artes y arquitectura		281	143
Ciencias básicas	691	528	325
Ciencias sociales	64	2721	1237
Leyes		231	158
Humanidades	143	731	231
Educación	42	1231	350
Tecnología	131	641	354
Salud	65	325	123
Total	1144	6924	2978

Fuente: CONACYT.

Conclusiones y recomendaciones

Esta breve visión de la educación superior en Chile confirma que el país debería empezar a considerar si debería ser revisada la segmentación existente de su educación superior, que afecta la manera en que se reparten los subsidios públicos y los estudiantes. La concentración de subsidios públicos y préstamos para estudiantes en las universidades tradicionales puede entenderse en términos históricos, pero es importante evolucionar hacia un sistema que relacione los subsidios públicos más estrechamente con los temas de equidad y los resultados. En este aspecto, ya se han presentado leyes al Congreso al mismo tiempo que el proyecto de aseguramiento de la calidad que proporciona préstamos subsidiados a los estudiantes de instituciones privadas. Las instituciones deben estar acreditadas para que los estudiantes tengan acceso a los préstamos. El gobierno también ha dejado en claro que todas las universidades del *Consejo de Rectores* deben postular para ser acreditadas, y que, eventualmente, todo el financiamiento público estará ligado a los procesos de aseguramiento de la calidad.

En el pasado, el mayor problema de equidad en Chile era dar acceso a la educación primaria y secundaria. Hoy día, el principal problema de equidad en los primeros niveles es el acceso a una *buena* educación y por lo menos parte del problema de acceso se ha cambiado a la educación superior. En los niveles iniciales, hay necesidad de proveer recursos a los grupos desfavorecidos para ayudarlos a sobreponerse a sus desventajas, debidas a la pobreza, discriminación social o falta de apoyo y estímulo de la familia. Para esto, las escuelas públicas deberían ser tan buenas como sea posible, y los profesores deberían recibir el apoyo y entrenamiento adecuados para tratar los problemas de desigualdades sociales en la sala de clases. Apoyo directo a las familias, para capacitarlas y estimularlas a enviar y mantener a sus hijos en las escuelas, también puede jugar un rol importante, si va asociado a mejores escuelas y enseñanza.

En la educación superior, los altos beneficios económicos privados y sociales de la educación universitaria completa deberían llevar a políticas que requieran que los estudiantes y sus familias paguen por sus estudios, al mismo tiempo que se aseguren que la educación superior continúe expandiéndose rápidamente y no se mantenga como un privilegio para los jóvenes de familias de más altos ingresos. Los mejores instrumentos de las políticas para esto son aumentar los programas de becas y préstamos para los estudiantes, y programas enfocados a proporcionar a los estudiantes de antecedentes socio-económicos bajos, más y mejores oportunidades de educación. El mismo razonamiento debería ser aplicado a la educación de postgrado, con subsidio y becas restringidas a las áreas de necesidades especiales y baja demanda de mercado.

La tendencia de la educación universitaria a crecer y la caída de los institutos y centros profesionales para la educación tecnológica sugiere también que las actuales secuencias de cursos pueden ser revisadas y evolucionar en una organización de educación superior tipo "Boloña", con un grado inicial de tres o cuatro años para todos los estudiantes, seguidos de uno o dos años de Maestría, para continuar eventualmente con estudios y especializaciones doctorales. La educación técnica post-secundaria debería ser mejorada y el Ministerio de Educación está haciendo esfuerzos significativos en esta dirección; pero es poco probable que absorba una demanda significativa de educación superior, dado los retornos mucho más altos de los grados universitarios completos. Un sistema como éste podría hacer que el sistema fuera más equitativo, proporcionando a todos los estudiantes una base similar. También lo haría más flexible, permitiría caminos diversificados para la educación; y podría ser más eficiente que el actual, reduciendo requisitos académicos excesivos cuando no son necesarios. Finalmente, sería más compatible con las tendencias internacionales y facilitaría el intercambio académico internacional y profesional.

Parece claro que la actual restricción de los sistemas de préstamos a los estudiantes de universidades tradicionales debería ser reemplazada por algunos criterios universales para los medios de evaluar el logro académico (digamos, unos 500 puntos o más en la prueba académica), sin importar dónde se matriculara el estudiante. Hoy día, las cantidades de los préstamos varían de acuerdo con el costo de los aranceles de cada universidad, una política que incentiva a las instituciones para subir sus colegiaturas. Las tasas de interés, tope mensual y duración máxima de los pagos deberían también ser revisadas para hacer más equilibrado el sistema. El sistema completo se beneficiaría con un mecanismo más eficiente y coordinado de recuperación de costos en lugar del proceso descentralizado actual. Dadas las tasas de retorno de la educación superior extremadamente altas, no hay razón para que no pueda ser establecido y mantenido un sistema de préstamos bien manejado y en gran parte auto-financiado.

Chile está empezando a considerar el desarrollo de sistemas de certificación que puedan verificar la competencia de los graduados, yendo más allá que asumir, como se hace tradicionalmente, que las universidades, una vez acreditadas, deberían otorgar tanto grados académicos como certificación profesional a sus alumnos. Sin embargo, la expansión de la educación superior, el surgimiento de nuevas modalidades de enseñanza y estudio, incluyendo educación a distancia, junto con la creciente presencia de instituciones internacionales que entran al "negocio" de las universidades, requiere la introducción de procedimientos de certificación en áreas tales como educación, salud y otros, donde el interés público requiere un control de calidad, sin restringir la expansión y diversificación en la oferta de oportunidades de

aprendizaje de diferentes tipos. Varias profesiones están trabajando en esto, siendo medicina la más avanzada. La propuesta ley sobre aseguramiento de la calidad proporciona una proyecto de certificación profesional en un período máximo de dos años. La certificación de profesores debería ser una prioridad.

Para avanzar hacia una asociación más estrecha entre los subsidios públicos y los resultados, Chile necesita un sistema mucho mejor de información pública sobre costos, matrículas, características de los estudiantes, recursos, los patrones de las carreras de cada institución y los programas de cursos. Esta información también la necesitan los estudiantes, para permitirles tomar decisiones informadas respecto a su elección de carrera.

Finalmente, vale la pena mencionar que Chile podría hacer más para fortalecer la educación de postgrado, tanto como fuente de educación de los académicos de sus universidades a un nivel más alto, como para aumentar la competencia del país en innovación, para compartir y relacionarse con los centros existentes de ciencia y tecnología avanzada en el mundo, adaptándolas a las necesidades del país.

Estas recomendaciones son más fáciles de decir que de implementar. Es relativamente fácil establecer y trabajar con objetivos cuantitativos, tales como tasas de matrícula, tasas de promoción, calificaciones académicas de los profesores, número de escuelas construidas o gastos per cápita. Es mucho más difícil desarrollar competencias, identificar políticas y metodologías que funcionen, y asegurar que los estudiantes estén aprendiendo lo que deberían. En la educación superior, es más fácil aumentar las matrículas bajando los estándares que desarrollar programas para llevar a estudiantes con antecedentes de una educación deficiente a estándares académicos más altos. Es más fácil pretender que todos los grados son lo mismo y que las carreras deben seguir los mismos modelos, que diseñar múltiples patrones de carreras y modelos institucionales adaptados a un ambiente cambiante y altamente diferenciado.

Recomendaciones específicas

La matrícula y graduación universitarias necesitan ser expandidas dentro de la década siguiente. Los retornos económicos de una educación universitaria completa en Chile están entre los más altos de Latinoamérica. Al mismo tiempo, Chile subsidia la educación universitaria con fondos públicos en menor medida que cualquier otro país en la región. Chile debe tratar de mantener la calidad de la educación superior como parte de esta expansión. Dada la autonomía del sistema de educación superior y el gran número de instituciones privadas, esto requerirá una innovación considerable en formas “blandas” - de regulación e

incentivos para estimular a las instituciones de educación superior a participar en el control de calidad.

El equipo de revisión apoya los esfuerzos del Ministerio de Educación para expandir la acreditación voluntaria de un creciente número de universidades y para expandir el programa de préstamos estudiantiles a las universidades privadas. Aunque el programa de acreditación actual es, en el mejor de los casos, una forma blanda de regulación de la calidad, es un comienzo. Es importante que las universidades privadas y los institutos técnicos que participan en los programas de acreditación (y que están acreditados) tengan prioridad en el acceso a fondos para préstamos a los estudiantes.

El equipo de revisión recomienda la certificación profesional por encima y más allá del actual método de certificación automática a través de la completación de los grados universitarios. La certificación profesional es especialmente importante en educación y en el cuidado de la salud.

El equipo de revisión está preocupado de que estudiantes razonablemente calificados de ingresos bajos y medios, que pudieran tener éxito en la universidad, no se les restrinja el acceso a la educación superior debido a barreras financieras de ingreso. Al respecto, el Ministerio debería conducir una investigación sistemática para determinar el tamaño de este problema encuestando muestras al azar de los estudiantes que dan y pasan la PAA. ¿Cuántos de estos estudiantes no van a la universidad debido a limitaciones financieras? ¿Cuál es la relación entre la renta de los padres, el puntaje en la PAA y el ingreso a la universidad? Una investigación de ese tipo capacitaría al Ministerio para estimar en qué grado un aumento en los préstamos estudiantiles y becas respondería a los problemas de eficiencia y equidad.

Para hacer los préstamos estudiantiles más viables y autofinanciados, el gobierno debería hacer más para asegurar el pago de los préstamos, aún a través de descuentos automáticos, como parte del sistema de impuesto a la renta.

Se debería hacer esfuerzos para mejorar la educación secundaria técnica. A medida que la educación superior continúa expandiéndose, mayor número de estudiantes continuará su educación secundaria vocacional en escuelas técnicas post-secundarias. Estas deberían ser subidas de categoría y sometidas a acreditación.

El Ministerio debería explorar, junto con las universidades, dejar de lado el sistema tradicional actual de la lista oficial de 17 “profesiones académicas” que son del monopolio de las universidades, con carreras de 6 años o más, y adoptar el modelo tipo “Boloña”, con carreras de pre-grado más cortas, seguidas por programas de Maestrías.

Capitulo 7

IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA APRENDER EN CHILE[80]

Este capítulo esta centrado en la igualdad de oportunidades para aprender, las políticas educativas de equidad y las principales fortalezas de la reforma educativa que promueven la equidad. Identifica los puntos débiles en las políticas nacionales de equidad y describe una visión desde la sala de clase sobre lo que aprenden los alumnos y una visión desde las escuelas sobre las políticas educativas. Trata temas relacionados con estructuras, la gestión y la equidad, y las debilidades administrativas en las regiones y municipalidades para proveer igualdad de oportunidades en educación.

La equidad educacional es un objetivo importante en el Chile de hoy, por buenas razones. Algunos responsables de políticas educacionales de Chile sostienen que la legitimidad de la democracia se cimenta en la medida en que proporciona a la gente igualdad de oportunidades, entre las cuales la más importante es la oportunidad de recibir educación de calidad.[81]

Por lo tanto, es comprensible que los funcionarios del gobierno chileno se dirijan a las escuelas para incrementar el apoyo popular a la democracia. En una encuesta de opinión pública periódica, el porcentaje de la población chilena que indica que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno llegó a su punto más bajo, de 45%, en 2001 (de 61% en 1997). Este fue más bajo que el apoyo a la democracia en Argentina (58%), Costa Rica (71%), Perú (62), Uruguay (79%) o Venezuela (57%).[82] Entre los países incluidos en esta

---

80 El equipo de revisión aprecia la generosa información de Beatrice Avalos, Marcela Gajardo, Juan Enrique Hinostroza, Loreto Fontaine, Sonia Lavín, Sergio Martinic y Ernesto Schiefelbein quienes comentaron el borrador de este documento.

81 García-Huidobro, Juan Eduardo. Políticas Educacionales y Equidad en Chile. En Reimers, Fernando (Ed.) (2000) *Unequal Schools, Unequal Chances. The Challenges to Equal Opportunity in the Americas*. Cambridge, MA. Harvard University Press. Pp. 160-181.

82 Latinobarómetro. Citado en *The Economist*. July 28, 2001. Vol 360. Issue 8232.

encuesta periódica, Chile es uno donde el mayor porcentaje de la población es indiferente al tipo de régimen (31% de los encuestados en 2002 indicaron que eran indiferentes a un régimen de tipo democrático vs. uno de tipo no democrático). En comparación, en Uruguay y Costa Rica una proporción muy pequeña de la población dijo que era indiferente (9% y 7% respectivamente).[83] Sólo uno de cuatro chilenos encuestados está satisfecho con la manera en que la democracia funciona en el país. Tal vez más preocupante, sólo un 13% de los encuestados en Chile dice que cree que se puede confiar en la mayoría de la gente. La confianza interpersonal es una de las condiciones básicas para la legitimidad de un gobierno democrático.

El apoyo tentativo a la democracia y a la cultura cívica y la percepción de que la oportunidad educacional es una fuente de legitimidad para los estados democráticos, sugiere observar cuidadosamente las razones que hay detrás de la desigualdad de oportunidades educacionales disponibles a grupos de diferentes ingresos y etnias en Chile.

La prueba SIMCE muestra serias brechas en los logros educacionales de grupos de diferentes ingresos como se muestra en el Cuadro 17.

En relación a estas diferencias en aprendizaje, los niños de grupos de diferentes ingresos enfrentan diferentes dificultades para terminar la educación básica, para comenzar y completar la secundaria y eventualmente, para acceder a la universidad. Uno de cuatro (23%) de los estudiantes entre 15-19 años en el cuartil más pobre, abandona la escuela antes de terminar la educación secundaria, en comparación con 4% de los estudiantes en el cuartil más rico.[84] Entre los que abandonan la escuela, 44% lo hacen durante el ciclo primario y un 32% adicional, al final del ciclo primario.[85]

---

83 Latinobarómetro. Informe de Prensa Latinobarómetro 2002.

84 CEPAL (2002). *Panorama Social de América Latina 2001-2002,* Santiago.

85 *Ibid*. p. 108.

Cuadro 17**. Chile: Resultados SIMCE de 4° Básico, por Grupo Socioeconómico, 2002**

Grupo de Ingreso	Lenguaje	Matemáticas	Comprensión del Medio
A (lo más bajo)	226	220	227
B	232	229	232
C	254	250	253
D	280	274	279
E (lo más alto)	302	301	300
País	251	247	250

Fuente: Ministerio de Educación. SIMCE 2002. La clasificación por grupos de escuelas usa las variables de ingreso familiar, nivel de educación del padre y de la madre y un índice de vulnerabilidad.

Pocas de las iniciativas de políticas recientes han enfocado explícitamente los temas de acceso a la educación o razones para la deserción de la educación media. Hay grandes disparidades en el acceso a la educación secundaria por grupo de ingreso y éstas han cambiado positivamente en términos de los criterios de equidad durante los años 90, como se muestra en el Cuadro 18. Las probabilidades de ser matriculado en la educación media eran 21% mayores para un joven del quintil más alto de la distribución del ingreso que para uno en el más pobre en 1990, las mismas probabilidades bajaron a 16% en 2000.

Cuadro 18. **Estudiantes Matriculados en Educación Media, por Grupo de Ingreso, 1990 y 2000 (%)**

Quintil de Ingreso	**1990**	**2000**
I	73.3	82.3
II	76.3	88.0
III	80.5	92.4
IV	87.2	96.1
V	94.2	98.5

Fuente: Mideplan, Situación de la Educación en Chile. Informe Ejecutivo Año 2000. Gráfico 7.

Basado en estas brechas de equidad, el acceso a la educación superior en Chile es también altamente desigual con consecuencias predecibles para las oportunidades que tienen grupos de diferentes ingresos para ejercer un liderazgo político y social. Un estudio reciente de liderazgo en Chile destaca que 82% de los líderes en negocios y 45% de los líderes políticos son egresados de escuelas privadas, aún cuando tales establecimientos sirven sólo al 9% de los estudiantes (La Tercera, Junio 7, 2003.p.3).

Políticas de educación y equidad

La política educacional en Chile es ejemplar con respecto a la equidad en varios aspectos. Uno de ellos es que, a pesar de la herencia negativa dejada por el régimen militar que rigió el país por 17 años hasta 1990, que consistió en un sistema educacional muy deteriorado, una ley educacional que había pasado de moda antes de que el gobierno democrático asumiera, bloqueando muchas de las anteriores reformas, una estructura rígida que gobernaba el Ministerio de Educación, funcionarios públicos heredados, una fuerza docente desmoralizada, y un difícil clima político para llegar a un consenso después de 17 años de gobierno autoritario, las administraciones democráticas han buscado firme y consistentemente la calidad y la equidad a través del sistema educacional en los últimos 13 años. Una piedra angular de este proceso de continuidad fue el consenso político logrado como resultado del trabajo de la Comisión Brunner en 1994.

Las reformas educacionales que tuvieron lugar durante el régimen militar, y especialmente después de 1980, buscaron reducir el gasto del gobierno en educación descentralizando su administración y entregándola a las municipalidades, para fomentar la competencia entre las escuelas permitiendo la pertenencia privada con subsidios públicos por estudiante y alcanzar mayor eficiencia en la relación costo-beneficio entre el gasto y el resultado.

Los dos primeros de estos objetivos fueron alcanzados en gran parte: se redujo el gasto público en educación (y el gasto en educación en general), especialmente el gasto por estudiante (ver Capítulo 4) y muchos nuevos operadores fueron atraídos a invertir en educación, especialmente en áreas urbanas densamente pobladas (en menor grado en regiones rurales). El tercer objetivo – eficiencia – se logró en parte: las matrículas aumentaron en la enseñanza media. Sin embargo, la calidad de la educación en el mejor de los casos se estancó, las matrículas en educación básica disminuyeron y como los sueldos de los profesores bajaron y la profesión docente dejó de ser una profesión estatal – el empleo y los sueldos de los profesores eran negociados como contratos privados con dueños de escuelas y municipalidades – la fuerza docente tenía pocas oportunidades de desarrollo profesional y estaba claramente frustrada debido a la falta de vías para avanzar y las pobres condiciones de enseñanza y de vida.

La reforma educacional hecha por los militares profundizó las desigualdades en educación existentes anteriormente. Como resultado, el gobierno democrático heredó un sistema educacional altamente desigual. Las áreas rurales y los sectores urbanos más pobres recibieron una peor entrega de

educación.[86] La equidad no era un objetivo del gobierno de Pinochet. No hubo medidas compensatorias para las desigualdades creadas y profundizadas por los programas de financiamiento con subvenciones Como resultado, el sistema educacional a comienzos de los años 90 estaba notoriamente segmentado.

El gobierno democrático decidió llevar a cabo una profunda reforma educacional dentro de moldes predefinidos: una ley educacional no democrática, una estructura ministerial rígida, y un sistema educacional drásticamente descentralizado y privatizado. Como resultado de estas reformas, el gasto educacional se ha triplicado desde 1990. Las condiciones educacionales básicas se han elevado dramáticamente en poco más de una década: la cobertura en los niveles básico, medio y superior ha aumentado sustancialmente, las tasas de completación han aumentado, las tasas de repetición y deserción han bajado, la infraestructura se ha expandido para llegar a todas las áreas del país y los sueldos de los profesores se han triplicado. Los objetivos de calidad y equidad en todos los niveles del sistema educacional, especialmente a nivel básico y secundario, han sido buscados permanente y consistentemente desde 1990. Vale la pena destacar el impresionante progreso que ha habido en 13 años para superar las dificultades encontradas al final de la década anterior, así como la continuidad de la política educacional y la persistencia de los objetivos educacionales de calidad y equidad. La reforma educacional en Chile, desde 1990, ha sido persistente, creativa, integrada y fiel a un conjunto de principios desarrollados desde el comienzo de la vuelta de la democracia, relacionados con la importancia dada a los estudiantes y su aprendizaje real, así como a los profesores que hacen que este aprendizaje sea posible.

Principales fortalezas de la reforma educacional que fomentan la equidad

Quizás el aspecto más sorprendente de la reforma educacional chilena en los años 90, con respecto a la equidad, es el hecho de que los cambios importantes siempre han comenzado con las escuelas y los sectores más pobres de la población. Esto es cierto, naturalmente, en lo que respecta a los programas compensatorios o focalizados. El programa de escuelas rurales está enfocado precisamente a escuelas pequeñas, de un solo profesor o de multigrado en áreas rurales e indígenas de manera que puedan beneficiarse, de la reforma educacional más amplia, a través de micro-centros rurales que reciben capacitación profesional y apoyo pedagógico. El P-900 (Programa para 900 escuelas) está destinado a mejorar tanto los insumos como la enseñanza en el

[86] Cox, C. y Lemaitre (1999) “Market and state principles of reform in Chilean education : policies and results”, en G. Perry, y D.M. Leipziger (editores). *Chile: Recent policy lessons and emerging challenges.* World Bank Institute, Washington.

10% de las escuelas de peor rendimiento en el país. El programa más reciente para escuelas en situación crítica ofrece a grupos privados, especialmente ONGs especializadas en educación, el desafío de rescatar escuelas que tienen muy bajo desempeño y no han mostrado mejoría en varios años de estar beneficiándose de otros programas específicos.

Una acción afirmativa está presente en muchos otros aspectos de la reforma. Un caso específico es el programa de *Jornada Escolar Completa,* que comenzó con escuelas rurales y las escuelas más pobres de las áreas urbanas, así como con las escuelas que participan en el P-900 – el decil más bajo del rendimiento en aprendizaje. Este ambicioso programa que apunta a convertir todas las escuelas a jornada completa en un país donde tradicionalmente una jornada escolar de dos turnos era normal en las áreas urbanas, no fue capaz de lograr su objetivo de alcanzar a todas las escuelas básicas para el año 2002, como estaba planeado originalmente, debido en forma principal al lento crecimiento de la economía chilena que comenzó a fines de los años 90, justo cuando la reforma estaba empezando a implementarse. La fecha límite para convertir todas las escuelas a jornada completa ha sido extendida al año 2006.

El aumento en el gasto educacional también ha sido guiado por objetivos de equidad. Las subvenciones a escuelas particulares y municipales varían de acuerdo con el contexto en que operan. El subsidio público por estudiante es más alto en áreas rurales dispersas. La alimentación escolar ha sido una forma importante de ayudar a estudiantes de bajos ingresos y de estimularlos a que continúen matriculándose en la escuela. La educación intercultural bilingüe, desde 2003, está recibiendo una porción significativa del presupuesto educacional para mejorar la calidad de la educación de la población indígena que ha estado considerablemente desatendida, mucha de la cual se encuentra en áreas urbanas. Este presupuesto es más alto que el que está asignado a los Programas de Educación Básica Especial. Se ha otorgado becas a 28.000 estudiantes indígenas en todos los niveles de educación para asegurar tanto su acceso como su permanencia en el sistema educacional. Hay otro tipo de ayudas, tales como subsidios para transporte y becas especiales, disponibles para las poblaciones urbanas y rurales más pobres. (Williamson, 2003). Ha habido un aumento sustancial en el número de beneficiarios de los programas manejados por la JUNAEB desde 1990 a 2002 (681 000 a 1.2 millones).

En la enseñanza media (cursos 9 a 12), que será obligatoria a partir del 2004, se están haciendo esfuerzos especiales para reducir las tasas de deserción, que han estado disminuyendo constantemente desde 1990 (de 10.3% en 1991 a 7.5% en 2001). Los programas incluyen becas para estudiantes de familias de bajos ingresos, sin importar su rendimiento académico. También se incluyen mecanismos especiales para ayudar a los estudiantes con materias claves como

matemáticas y ciencias. La subvención "pro-retención" es también un importante mecanismo para alcanzar los 12 años de escolaridad. Otro costoso e importante programa en este nivel es el proyecto *Montegrande*, dirigido a fomentar la innovación dentro de los establecimientos de enseñanza media para enfrentar y resolver algunos de los importantes problemas de rendimiento con que se encuentran los estudiantes en situaciones marginales. El equipo considera que estos programas son especialmente importantes, debido a que hay una seria amenaza a la equidad al aumentar la duración de la educación obligatoria cuando hay todavía tasas de deserción significativas en los niveles anteriores y cuando no se ha alcanzado cobertura total en la educación secundaria. Los efectos de aumentar la educación obligatoria también pueden afectar las posibilidades ocupacionales de los estudiantes de bajos ingresos. A medida que los empleadores empiecen a exigir certificados de educación obligatoria para trabajos que los requieran, es más probable que los estudiantes menos aventajados sean excluidos.

En total, las tasas de deserción a nivel de educación básica son comparativamente bajas en Chile, pero aún así afectan alrededor del 3% de la población en edad de enseñanza básica, cuya mayoría viene de los hogares más pobres. En el nivel secundario, hay matriculada una proporción más alta de la cohorte correspondiente que en otros países latinoamericanos (85% asisten a la escuela). Hasta ahora, una parte no insignificante de la población del grupo de edad correspondiente no está asistiendo al nivel de educación que va a declararse obligatorio. Para prevenir el aumento de la desigualdad en educación y en el mercado laboral, se deberían adoptar medidas compensatorias tales como las que ya se están tomando, y tal vez medidas aún más específicas y definidas, como la realización de estudios para establecer las razones de la deserción para diseñar programas específicos; que den recursos a las escuelas que ofrecen todos los cursos de educación obligatoria dentro de distancias razonables de los hogares de todos los estudiantes; que proporcionen becas para permitir a los estudiantes de bajos ingresos y sus familias prescindir de una renta mientras estudian; revisar el currículo de instrucción a nivel secundario o permitir espacios en el currículo para la adaptación y extensión local para asegurar que el contenido de lo que se aprende sea relevante y de alta calidad para todos los estudiantes; y proporcionar servicios de consejería escolar y consultas a servicios de apoyo integrados para los estudiantes para ver temas de salud, salud mental y necesidades económicas de niños en circunstancias difíciles.

De acuerdo con la encuesta de hogares (CASEN), 142.000 jóvenes entre 14-17 años de edad desertaron de la enseñanza media. En una encuesta hecha a

esos estudiantes, mencionaron como razones principales para abandonar la escuela, las necesidades económicas y el bajo rendimiento académico.[87]

Aunque el programa *Enlaces es* un proyecto excelente y de largo alcance que promete reducir la brecha digital en la educación del país en general, hasta ahora no ha sido capaz de resolver problemas técnicos que permitirían a las escuelas rurales estar entre las primeras y beneficiarse más de la TIC en educación. A pesar de estas abrumadoras limitaciones, *Enlaces* buscó maneras de alcanzar a las escuelas rurales con tecnología que pueda de alguna manera compensar la falta de conectividad, y ha diseñado un modelo especial para TIC en escuelas rurales, diferente del modelo de las escuelas urbanas, pero enfocado a obtener el máximo de las posibilidades de tecnología en áreas rurales e indígenas. Ciertamente, cerca de 2000 escuelas rurales han sido integradas al programa *Enlaces* a través de este modelo. El equipo considera que este esfuerzo es verdaderamente valioso y estimularía a *Enlaces* a seguir adelante. Dada la existente brecha digital, es imperativo que las políticas de educación actúen deliberadamente para contrarrestarla. El censo de 2002 indica que sólo un 21% de los hogares chilenos tiene un computador y 10% tiene acceso a Internet. Estas cifras se comparan con el 88% con acceso a computadores y 67% con acceso a Internet en el grupo con los más altos ingresos (Cuadro 19).

Cuadro 19. **: Acceso a Computadores e Internet, Estudiantes de 4° Básico, por Grupo Socioeconómico, 2002**

Indicadores Sociales			Estudiantes		Disponibilidad de TIC en el Hogar (%)	
Grupo de Ingreso	Ingreso Familiar (en USD)	Educación de los Padres	Estudiantes de 4° Básico	% del Total	Computador	Internet
A	1,621	7 años	28.099	10	4	1
B	2,151	9 años	87 395	32	8	2
C	3,270	11 años	100 993	37	22	8
D	6,947	13 años	39 403	14	53	27
E	20,118	15,5 años	18 974	7	88	67

Fuente: "Prueba SIMCE 4º Básico 2002: Análisis de Resultados" Mineduc, Julio 2003.

El equipo tuvo la oportunidad de analizar cada uno de estos positivos programas de acción y otros programas dirigidos a asegurar la equidad. Considera que éste es uno de los aspectos fuertes de la reforma educacional chilena. Es importante mantener la equidad como uno de los principales criterios para definir y juzgar las decisiones de política porque en las sociedades

[87] UNICEF (2000) *La deserción en la educación media*. Santiago. p. 14.

altamente desiguales hay fuerzas sociales que fomentan la desigualdad educacional. Estas presiones necesitan ser explícitamente frenadas para mantener y mejorar la igualdad de oportunidad educacional y mayor equidad en los resultados. El ejemplo chileno de buscar intencionalmente medidas de equidad en cada una de sus decisiones de políticas es importante para otros países y debería ser fortalecido dentro del país mismo.

A pesar de este valioso énfasis en algunos de los programas del Ministerio, la mayoría de las decisiones de políticas no son programas específicos ni de acciones positivas, sino que están dirigidos a todas las escuelas sin importar su contexto cultural o el nivel de ingreso de las familias. Esto es efectivo, de hecho, en los más importantes aspectos de las reformas educacionales del pasado reciente: la reforma curricular misma, textos gratuitos, desarrollo profesional para los profesores, reformas en la administración de las escuelas y proyectos escolares, infraestructura educacional, sistemas de evaluación e información, etc. La pregunta desde el punto de vista de la equidad con respecto a estas políticas globales y de largo alcance es si llegan a los diferentes sectores socio-económicos y culturales de la población de la misma manera y con la misma calidad, o si condiciones contextuales diferentes en instituciones diferentes y el proceso de implementación de estas políticas las transforman con la consecuencia, no intencional, de exacerbar las brechas de equidad.

En muchos casos, se necesitan estudios más focalizados para poder responder la pregunta de cómo varias políticas actuales están influyendo en la igualdad de oportunidades educacionales. Es generalmente aceptado el hecho de que es más difícil que los insumos educacionales se traduzcan en mejores prácticas de enseñanza y, por lo tanto en un aprendizaje mejorado, en las áreas más pobres que en los ambientes más aventajados. Se necesita un apoyo más cercano e intenso para preparar a directores y profesores en el uso adecuado de las nuevas orientaciones curriculares, textos, TICs y herramientas para la administración escolar, etc. La evaluación educacional es probablemente más difícil de entender y usar en áreas más pobres, especialmente con las familias de los estudiantes. La supervisión alcanza rara vez comunidades rurales dispersas o no llega a ellas.

¿Cuál es la situación en Chile?

Los programas focalizados, además de sus propios aportes especiales, ayudan en forma diferenciada a las escuelas pobres para que usen los aportes educacionales generalizados. Tal es el caso de los programas de Educación Rural y Escuelas Críticas. Estos programas no funcionan en forma aislada del resto del sistema educacional, más bien aseguran el uso integrado y contextualizado de los recursos disponibles. Hacen un uso inteligente de las

nuevas decisiones de políticas que se traducen en aportes adicionales y mejorados para la escuela. La presencia de programas focalizados en las escuelas que necesitan atención especial garantiza, hasta cierto punto, que este flujo adicional de entrenamiento y acompañamiento sea en efecto no sólo ofrecido, sino también adaptado, a las necesidades de las escuelas. Esta es quizás una virtud más intangible de los programas focalizados en Chile, y tal vez un rasgo que debería ser evaluado más detalladamente.

El equipo notó con preocupación una tendencia a disminuir la importancia de acciones positivas o programas focalizados en favor de programas más universales en educación básica, tales como los programas de lectura y matemáticas destinados a todas las escuelas. El equipo de revisión recomienda que el nivel de apoyo financiero a programas tales como P-900 y Educación Rural se mantenga y que éstos sean suficientes para enfrentar las persistentes brechas en educación (La Educación Intercultural Bilingüe tiene una fuente separada de financiamiento). Se ha demostrado que estos programas reducen la brecha entre los grupos de más bajos y más altos ingresos y entre las escuelas de bajo rendimiento y el promedio nacional, aunque estos resultados son más bajos que lo esperado y han disminuido en los últimos ocho años debido, quizás, a razones que se discuten más adelante (ver limitaciones estructurales). El equipo de revisión sugiere que estos programas deberían ser renovados, las estrategias revisadas detalladamente y su apoyo fortalecido.

Puntos débiles en la política educacional chilena con respecto a la equidad

Hay algunas diferencias importantes en la manera en que las políticas generalizadas llegan a diferentes escuelas. Como se ha indicado, el programa *Enlaces* ha enfrentado varias dificultades técnicas para conectar a las escuelas rurales a Internet. Y lo que es tal vez más importante, muchas escuelas rurales ofrecen sólo seis años de escolaridad en lugar de los ocho del currículo escolar obligatorio de la educación básica. El aumento de la educación obligatoria marginará aún más a los que no alcanzan a llegar a octavo básico. Actualmente, el porcentaje de estudiantes que desertan antes de la educación media en áreas rurales es más de tres veces que el de áreas urbanas (24% *vs*. 7%). En áreas rurales, 14% de los estudiantes desertan de la educación básica, un 10% adicional deserta una vez que ha completado este nivel y 3% deserta durante la secundaria.[88] La población rural de Chile es pequeña, y la población de comunidades rurales muy dispersas, donde se concentra este fenómeno, es aún más pequeña. Sin embargo, es evidente que una proporción muy alta de los

[88] CEPAL (2002). *Panorama Social de América Latina 2001-2002,* Santiago, p. 259-261.

egresados de 6° año no serán capaces de continuar su educación y que el Estado no está cumpliendo su mandato constitucional de ofrecer educación básica obligatoria a toda la población, aunque el Ministerio avance para aumentar la educación obligatoria a 12 años. Para los grupos más jóvenes, los de 15-24 años, hay un período de dos años a favor de los que viven en áreas urbanas; en promedio, los jóvenes de áreas urbanas han completado 10.6 años de educación, comparados con 8.9 años de educación de los de áreas rurales.[89]

Menos serio, pero sin embargo digno de mención, es el tema de las escuelas rurales pequeñas. Algunas escuelas rurales con muy pocos estudiantes no son evaluadas por el SIMCE (el sistema de evaluación educacional), debido al alto costo involucrado (y el supuesto pequeño beneficio obtenido) en la aplicación de muy pocas pruebas en comunidades remotas y difíciles de alcanzar. Es posible que los resultados del aprendizaje fueran en promedio más bajos en estas escuelas que en escuelas rurales más grandes o en regiones urbanas. El uso del SIMCE para identificar escuelas que necesitan apoyo especial, por lo tanto, no cubre la totalidad de las escuelas chilenas que necesitan ayuda adicional. El beneficio teórico del SIMCE para mejorar el aprendizaje en las escuelas ofreciendo información sobre dificultades especiales que cada escuela está enfrentando, no alcanza a cierto número de escuelas en el país. Aún cuando esto represente un porcentaje pequeño de todos los estudiantes chilenos, es probablemente el grupo más marginado del país.

El equipo de revisión debe también mencionar que la supervisión escolar ya no alcanza a las escuelas rurales – y nunca lo hizo efectivamente. El apoyo pedagógico y la capacitación profesional se ofrece en micro-centros rurales que fueron establecidos como parte del programa *Escuela Rural*. Esto no es necesariamente un indicador de desigualdad ya que diferenciar las maneras de llegar a las escuelas de acuerdo al contexto y diversas necesidades es una buena política educacional. Los micro-centros dan a los profesores que trabajan solos o con uno o muy pocos colegas la oportunidad de discutir y aprender con un grupo más grande de profesores. La supervisión puede ser más intensa y prolongada en los micro-centros que en las escuelas. La posibilidad de atender las necesidades especiales de la escuela no está necesariamente cancelada a través de esta estrategia. Sin embargo, la presencia continua y el refuerzo de un programa como la *Educación Rural* parecería indispensable para asegurar que haya mejores medidas de equidad y resultados en las escuelas rurales.

Aunque hay menos información acerca de la provisión y uso diferencial de los insumos educacionales según las características socio-económicas y

---

89 *Ibid*. p.237.

culturales en regiones rurales no dispersas, hay razones para creer que esto también ocurre, como en cualquier sistema educacional. El uso eficiente e integrado de los recursos está claramente medido por el liderazgo escolar, las características de la administración de la escuela y el trabajo en equipo de los profesores. Tampoco son distribuidos con igualdad entre las escuelas según el nivel de ingreso de las familias a las que sirven. Las expectativas educacionales de parte de profesores y padres difieren según el medio socio-económico y cultural – las escuelas usan lo que está disponible para ellos con diferente intensidad y de maneras diferentes. El equipo de revisión no observó mecanismos que monitorearan estas importantes diferencias – diferencias que indudablemente afectan el logro de objetivos de equidad.

Por lo tanto, se aplican estructuras que permitan una adecuada distribución de medidas políticas designadas universalmente, especialmente en forma de programas focalizados que entre otras cosas integren recursos educacionales, pedagógicos, didácticos y de administración que están disponibles para las escuelas. Estas estructuras no deben ser sólo mantenidas sino también fortalecidas. Pero también hay evidencia de que la desigualdad está inserta en algunas decisiones de política – especialmente para las escuelas rurales. También hay desigualdad, y probablemente no está suficientemente monitoreada, en el uso diferencial que hacen escuelas de diferentes contextos socio-económicos, de los recursos pedagógicos y administrativos que están disponibles por medio de programas ministeriales de largo alcance.

Otras debilidades de las políticas actuales desde el punto de vista de la equidad, incluyen la cobertura relativamente baja de la educación pre-escolar. Para un sistema educacional con cobertura de 85% en educación secundaria y 28% en educación superior, el hecho de que sólo un tercio de los estudiantes entre 0 y 5 años de edad esté cubierto, es sorprendente, aunque a la edad de cinco años un 93% (250.591) recibe educación pre-escolar. La cobertura es aún más baja en las escuelas rurales dispersas y en las urbanas marginales, cuando se las compara con las áreas urbanas.[90] Es bien sabido que son los niños de familias de bajos ingresos los que más necesitan educación pre-escolar para compensar la incapacidad de la familia de ofrecer las condiciones para prepararlos para la escuela. Dado el potencial de la intervención pre-escolar para fomentar el desarrollo de destrezas previas a la lectoescritura, y dados los bajos niveles de esas destrezas en los estudiantes chilenos, esta brecha de equidad debería recibir atención. El equipo ha notado que Chile ha decidido

[90] Schiefelbein, E y Schiefelbein, P. "Eficiencia en educación básica en Chile: Evaluación de resultados y propuestas de políticas", en *Persona y Sociedad*, Vol. XVII, No. 1 Abril 2003, pp. 149-164.

aumentar la cobertura de los años pre-escolares. El equipo considera que esta decisión es importante, así como el hecho de que deberían hacerse esfuerzos especiales para empezar a aumentar la cobertura en las áreas más pobres.

Otro rasgo negativo del sistema educacional chileno es el gran tamaño de los cursos. El máximo número de estudiantes por curso, cuarenta y cinco, según lo que el equipo de revisión vio en sus visitas a las escuelas, no está realmente lejos de la norma en áreas urbanas densamente pobladas y áreas urbanas marginales, que tienen como promedio cerca de cuarenta estudiantes por sala de clases. Sin embargo, los promedios nacionales de los diferentes tipos de escuelas són más bajos que los mostrados en el Cuadro 20.

Cuadro 20. **Promedio nacional de tamaño de cursos por nivel y tipo de escuelas (2002)**

	Educación Básica			Educación Media		
Tipo de escuela	Municipal	Particular subvencionada	Privada	Municipal	Particular subvencionada	Privada
Promedio de tamaño del curso	33	36	24	33	36	25

Fuente: Ministerio de Educación, 2002.

Esto es así en todos los cursos y para todas las edades, cuando los resultados de investigaciones indican que el tamaño de los cursos afecta más a los estudiantes más jóvenes que a los mayores y que las clases pequeñas pueden ser especialmente beneficiosas para apoyar el éxito académico de los estudiantes de bajos ingresos.[91] Los estudiantes de los primeros tres años encuentran difícil funcionar en clases con más de 30 niños y las salas de pre-escolares no deberían tener más de 20. Los niños mayores, después de 4° básico, pueden manejarse mejor con un número mayor de compañeros y por lo tanto, menos oportunidad y frecuencia de contacto personal con el profesor, aunque aún en edades superiores, los cursos de gran tamaño pueden afectar el rendimiento del estudiante, especialmente de los menos aventajados. Investigaciones recientes también han mostrado que el tamaño de los cursos y la consecuente reducción de oportunidades de contacto personal con los profesores, afecta a los niños más pobres más que a los más aventajados económicamente, ya que para estos últimos el hecho de que “les guste la

[91] Para una revisión de literatura reciente sobre el efecto del tamaño de las clases en el rendimiento de los estudiantes, ver el Summer 1999 issue del *Educational Evaluation and Policy Analysis* (Vol. 21, No. 2): Special Issue: Class Size: Issues and New Findings.

escuela" (*i.e.*, sentirse aceptados, respetados, en contacto gratificante con adultos y niños en la escuela) es uno de los factores más importantes para explicar diferencias en sus logros educacionales. Esto probablemente ayudaría a explicar por qué las escuelas particulares subvencionadas en Chile, que tienden a usar los fondos de manera más eficiente incluyendo los recursos humanos, tienen un promedio más bajo de rendimiento en las escuelas que sirven a estudiantes de los dos quintiles más bajos de ingreso que las escuelas municipales (ver Informe de Antecedentes, Capítulo 2). Por lo tanto, parecería aconsejable revisar las reglas sobre el tamaño de las clases y diferenciar por grado y nivel socio-económico de la población, aún cuando esto fuera una reforma cara.

Las políticas para la educación intercultural y bilingüe han sido una idea agregada más tarde en las reformas educacionales recientes y aún tienen que manifestarse como condiciones que han cambiado significativamente las oportunidades de aprendizaje de los niños indígenas. En efecto, no está claro que haya una política coherente para la educación intercultural bilingüe en el Ministerio, aunque un programa nacional para la educación intercultural bilingüe ha estado funcionando desde 1996.

El reconocimiento de las necesidades de los estudiantes indígenas es relativamente reciente en Chile: el Congreso de 1993 aprobó la ley indígena, *Ley* 19 253 (los pueblos indígenas apoyaron a la C*oncertación* en 1989 basados en un programa mínimo para enfrentar sus necesidades). La ley de 1993 reconoce la necesidad de tener una educación intercultural bilingüe y crea la Corporación de Asuntos Indígenas. Los consejeros de la Corporación se reunieron con el Ministro de Educación en 1995 y presionaron con respecto a la ley y en 1996 se lanzó el programa de educación bilingüe. Actualmente, este programa está financiado con más recursos que el programa nacional de lecto-escritura, el programa de apoyo a las escuelas rurales y el P-900.

Una intervención interesante que la misión pudo identificar como ayuda explícita para que todos los estudiantes desarrollaran una apreciación por su herencia indígena fue un producto del programa *Enlaces*, un programa educacional de computación – *Pueblos Indígenas en Chile Pre-Hispánico* – que provee información sobre los pueblos pre-hispánicos. Otro programa de computación diseñado por el equipo de educación intercultural y el equipo de *Enlaces* fue un programa para facilitar el aprendizaje del idioma Aymara. (*Recurso didáctico digital orientado a introducir la Educación Intercultural Bilingüe en las Escuelas Básicas de Chile y más específicamente a apoyar el fortalecimiento de la Lengua Aymara, en alumnos del Nivel Básico 1 de la Primera Región*).

Otras iniciativas positivas en este área incluyen dos programas para preparar profesores bilingües en la Universidad Católica de Temuco y en la Universidad Arturo Prat en Iquique. Estos programas son administrados por personal experimentado que tiene conocimiento de las circunstancias de las escuelas con un gran componente de niños mapuches.

El programa de educación intercultural está implementado a través de estrategias de tres tipos:

- Apoyo a la educación bilingüe intercultural en 150 escuelas.

- *Programa Orígenes* – un programa para revitalizar 162 escuelas como parte de un importante proyecto financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para apoyar el desarrollo de las comunidades indígenas.

- Programa de *Becas Indígenas* – 28.301 becas cada año para estudiantes indígenas en educación básica, secundaria y terciaria (ver Cuadro 21).

La literatura que describe estos programas establece que su enfoque está centrado en la interculturalidad, fomentando el desarrollo de objetivos comunes del currículo nacional entre los niños indígenas y también enfocando objetivos específicos de las competencias interculturales y de los objetivos para desarrollar una identidad indígena. Actualmente, no hay un currículo de educación bilingüe e intercultural, aunque esta es una meta que se debe alcanzar en los próximos dos años. Por el momento, hay propuestas locales desarrolladas por grupos de profesores y comunidades indígenas.

Otras acciones incluidas en esta política son las campañas para fomentar la participación local con respecto a la educación intercultural. Por el momento hay un concurso nacional de cuentos indígenas, la que se espera que lleve a la publicación de libros de cuentos basados en la cultura y tradiciones indígenas.

Una meta es apoyar el desarrollo profesional de 1000 profesores de las escuelas escogidas para la educación bilingüe intercultural y el entrenamiento inicial y de postgrado para la capacitación de especialistas en educación intercultural. Esta acción se está implementando en colaboración con dos universidades regionales y con un grado de Maestría en Bolivia. Hasta la fecha ha habido 50 graduados como profesores interculturales bilingües y 7 se han graduado en el programa de Maestría en Bolivia.

Otras tareas en las que está trabajando la coordinación nacional incluyen el desarrollo de materiales de instrucción, apoyo a la investigación aplicada, un sistema de evaluación y monitoreo del programa, apoyo a las iniciativas locales como parte del programa de mejoramiento de las escuelas, uso de TIC y televisión educativa para diseminar los programas interculturales, educación para adultos y fomento a la participación social de padres en escuelas incluidas en el programa.

Cuadro 21**. Becas para Estudiantes Indígenas, por Nivel de Educación**

2002-2003

Nivel de Educación	Año	
	2002	*2003*
Básica	12 984	15 853
Media	7 868	8 942
Superior	3 218	3 506

Fuente: Comunicación personal. Guillermo Williamson. Coordinador Nacional del Programa Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, 2003

La educación terciaria ha aumentado significativamente en Chile desde 1990, sin embargo, ha aumentado más para los estudiantes en el quintil superior. El acceso está extremadamente inclinado hacia los estudiantes más ricos, una consecuencia del hecho de que el acceso está determinado principalmente por el rendimiento en una prueba de admisión y la capacidad de pagar la educación superior (Ver Capítulo 6). El mejor predictor del rendimiento en esta prueba es el grupo socio-económico de origen de los estudiantes. El principal instrumento de política para apoyar la equidad en el acceso a la educación terciaria consiste en becas parciales que también son otorgadas en base al resultado en esta prueba. El número de beneficiarios de préstamos universitarios creció de 73.554 en 1989 a 113.263 en 2002 y el número de becas creció de 0 a 60.196 en el mismo período.

Como los retornos económicos de la educación superior han aumentado en los últimos treinta años y actualmente son tremendamente altos en Chile (ver Capítulos 4 y 5), es evidente que esta situación conducirá a un aumento de las desigualdades que perpetuarán las desigualdades de origen de los estudiantes.[92]

92 Según cálculos estimativos del *Centro de Estudios Públicos*, los retornos privados para la inversión en cada año de universidad (basados en los ingresos de quienes tienen educación universitaria completa comparados con los ingresos de quienes están en la fuerza laboral con educación secundaria completa) han aumentado de 13% en 1960 y de 20% en 1970, a 24% en

A menos que el gobierno encuentre medios efectivos y contundentes para alterar la distribución social del acceso a la educación terciaria para aumentar las oportunidades de los estudiantes cuyas familias no están entre el 20% más rico de la población, los egresados de la educación media y sus familias pronto se darán cuenta de que han sido excluidos de la oportunidad de aprender al nivel más importante para el progreso económico y social y para el liderazgo político. Este darse cuenta, si se extiende, puede minar la legitimidad de un estado democrático.

El acceso a la educación superior no toma en cuenta los orígenes socio-económicos del estudiante, o si los estudiantes son de ascendencia mapuche. Los más importantes diseñadores de políticas que se reunieron con el equipo de revisión creen que no es políticamente factible en Chile usar cuotas o alguna manera alternativa de manejar el acceso a la educación superior.

En el caso de la educación superior, el equipo notó el riesgo de que los mecanismos de selección de la educación superior puedan fragmentar aún más un sistema de educación superior ya altamente segmentado. En el país hay 25 universidades antiguas y prestigiosas que son supervisadas por el Consejo de Rectores y que tienen estándares definidos y aplican medidas de aseguramiento de calidad. Pero hay muchas más universidades en el país, que no pertenecen a este Consejo de Rectores y que permanecen no reguladas por la "regulación" ejercida por los mecanismos de libre mercado. Todas las universidades en Chile son universidades donde los estudiantes pagan aranceles. Sin embargo, sólo las de prestigio tienen becas y mecanismos de préstamos. Estas son las universidades a las que asisten los niveles de más altos ingresos (los dos quintiles superiores), cuyos estudiantes son los que alcanzan buenos resultados en una prueba nacional de admisión que prácticamente determina no sólo dónde, sino también si es posible o no, obtener una educación terciaria. Como los estudiantes vienen de un sistema de educación básica y media que ciertamente es desigual, los que tienen mayores posibilidades de alcanzar puntajes altos en la prueba de admisión son también los que pueden asistir a las mejores escuelas en básica y media, y los que, como se puede ver en los Cuadros 12 y 13 del Informe de Antecedentes, también pertenecen a los estratos de altos ingresos. Estos son los que pueden obtener becas y préstamos subsidiados por el gobierno. Los otros son de origen socio-económico más diverso, pero rara vez son parte de los dos quintiles más bajos de ingreso (sólo 28% de la población de edad universitaria asiste a la educación terciaria) y deben ser capaces de pagar por una educación superior probablemente de

---

2000. Al mismo tiempo, los retornos a la educación secundaria declinaron de 19% en 1960 a 10% en 2000.

calidad más baja. El equipo se ha dado cuenta de la importancia de la ley que se está discutiendo en el Congreso que permite que los estudiantes de estas otras universidades también obtengan préstamos – comerciales y caros – con garantía del gobierno, junto con un mecanismo para aseguramiento de la calidad de las universidades que cumplen con los requisitos. No obstante, el tema de la equidad en la educación superior necesita ser estudiado más a fondo y se deberían tomar medidas más radicales, incluso académicas y financieras, para detener la segmentación y mejorar la equidad en las tasas de acceso y completación.

Una última palabra con respecto a la investigación educacional: Chile tiene una fuerte tradición de investigación socio-educacional de alto nivel, y en menor grado, de investigación pedagógica, que data de los años 1960. Los aportes de la investigación han probado ser una herramienta importante para hacer la reforma y las políticas educacionales. Durante el régimen militar, los investigadores chilenos estuvieron fuertemente involucrados en proyectos de investigación -acción que enfatizaron los problemas de importantes grupos de la población, especialmente en áreas de pobreza, que estaban teniendo dificultades de acceso o recibiendo servicios de baja calidad, y para expandir el conocimiento sobre los procesos educacionales. La cooperación internacional hizo posible estos programas de investigación-acción. La reforma educacional desde el retorno al gobierno democrático sin duda se aceleró por el hecho de que los centros de investigación habían desarrollado estrategias, programas y materiales para ofrecer efectivamente educación de calidad a los sectores pobres del país. Muchos investigadores fueron contratados por el Ministerio de Educación durante los años 90 para poner en práctica muchas de sus sugerencias que ya habían sido probadas o para hacerlas a mayor escala. Esto permitió su actuación en la reversión de los aspectos mas críticos de los efectos de la reforma militar guiada por las leyes de mercado y centrada en la privatización.

Paradojalmente, el gobierno democrático no ha valorado de manera suficiente el rol de la investigación educacional como un mecanismo de obtención de conocimiento y como un aporte crítico a la reforma educacional. La investigación se ha hecho altamente instrumental para propósitos estrictos de evaluación puestos como condiciones para préstamos bancarios multilaterales. La investigación por lo tanto se ha convertido en su mayor parte consultora. La cooperación internacional se retiró de Chile con la llegada de la democracia, y como consecuencia, los centros de investigación antiguos están teniendo serias dificultades para sobrevivir y quienes lo están haciendo están dedicando gran parte de su energía a proyectos de investigación instrumental. El porcentaje del presupuesto educacional dedicado a la investigación es extremadamente bajo, tomando en cuenta la capacidad propia de la investigación educacional chilena.

El equipo considera que las políticas existentes que se refieren a la investigación educacional merecerían una revisión. La investigación independiente (no instrumental) ofrece valiosos aportes a la reforma educacional y tiende a tratar, entre otras cosas, los temas de equidad que podrían monitorear el progreso e identificar problemas y dificultades para alcanzar objetivos de equidad más efectivamente que el Ministerio mismo.

La visión desde la sala de clases. ¿Qué aprenden los estudiantes en las escuelas chilenas?

El equipo de revisión quedó favorablemente impresionado por las conversaciones con los estudiantes de varios niveles del sistema educacional. Son inteligentes y tienen confianza en sí mismos, hablan favorablemente acerca de sus escuelas y profesores y parecen ansiosos por aprender. Se incorporan fácilmente a las conversaciones con miembros del equipo de revisión. En las escuelas rurales de Nueva Imperial, al sur de Temuco, el equipo de revisión tuvo animadas conversaciones con niños mapuches que estaban orgullosos de compartir su trabajo escolar en lenguaje y matemáticas, leer muestras de su propia escritura, contar historias de héroes mapuches, cantar canciones y recitar poesías que reflejan su herencia cultural y se entusiasmaban fácilmente con el aprendizaje de nuevos contenidos en estas materias.

Igualmente impresionantes fueron los estudiantes de educación media con los métodos de investigación que usaban en laboratorios de computación en establecimientos particulares subvencionados con fondos públicos en Temuco. Estaban investigando temas elegidos por ellos mismos, usando Internet para acceder a la información y usando procesadores de palabras y programas de computación básicos para presentaciones que realzaban sus proyectos. Hablaban con facilidad y elocuencia acerca de sus proyectos de investigación y parecían felices y entusiasmados con sus tareas de investigación.

En un grupo que discutía sus historias de aprendizaje en lectura y escritura, alumnos de 8° básico en una clase de lenguaje en una escuela municipal de Concepción se incorporaron rápidamente a la tarea y mostraron habilidad para reflexionar sobre su experiencia y comunicarse fácilmente con extraños.

En discusiones acerca de la realidad que ellos observaban en sus prácticas y sobre lo adecuado de su propia formación, estudiantes de las escuelas de educación de Temuco *(Universidad de la Frontera*) y Concepción (Universidad de Concepción) mostraron agudas destrezas de pensamiento crítico y capacidad para hablar en forma inteligente y apasionada acerca de su profesión.

Es impresionante que los profesores chilenos y el sistema de educación sean capaces de crear condiciones que apoyan el desarrollo de tales destrezas y disposiciones, especialmente porque ellas fueron observadas por el equipo de revisión en los estudiantes de escuelas rurales y urbanas, en niñas y niños, en niños de origen indígena, en niños mestizos y en niños blancos.

A pesar de estos resultados y condiciones de aprendizaje favorables, el equipo encontró que el currículo de lenguaje que está en práctica es débil en el apoyo a altas destrezas de lenguaje en lectura y escritura. Parece haber insuficiente énfasis en el desarrollo de destrezas anteriores a la lecto-escritura antes de 1° básico, una práctica inconsistente con la investigación actual sobre maneras de apoyar la lecto-escritura temprana.[93] En primer año básico, los estudiantes pasan la mayor parte del tiempo copiando letras aisladas, con fuerte énfasis en la caligrafía. En segundo año, empiezan a leer palabras cortas. En el cuarto año tienen que escribir respuestas cortas – dos o tres frases – a preguntas que hay en sus libros. En el séptimo año escriben informes de dos páginas sobre libros, diez veces al año. Cuando se les preguntó cuáles eran sus objetivos de instrucción para el lenguaje en los primeros años, los profesores dieron respuestas confusas que difícilmente podrían dirigir la instrucción. En todos los cursos los profesores dicen que su objetivo es enseñar a sus alumnos a leer y escribir pero no hay indicaciones de metas adecuadas específicas para cada año. También está ausente del currículo, según como lo interpretan los profesores, el reconocimiento de que los niños de una clase dada pueden tener diferentes niveles de capacidad de lectura y que la instrucción debería apoyar mejoras que incluyan esas diferencias.

La comprensión que los profesores tienen de los propósitos del currículo de lenguaje refleja en parte el enfoque del currículo oficial durante la mayor parte de la década, el enfoque de los textos, así como el enfoque de las actividades de desarrollo profesional realizadas para apoyar la implementación del currículo y la enseñanza de lenguaje en las escuelas más marginadas. Por lo tanto, tal vez no debería sorprender que a la edad de 15 años, los estudiantes chilenos alcancen niveles relativamente bajos en comparación a los internacionales, en lectura, matemáticas y ciencias.[94] Reconociendo estas diferencias, el Ministerio de Educación recientemente ha desarrollado nuevos currículos de lenguaje y matemáticas que tienen objetivos de aprendizaje más específicos y metas para cada nivel de curso.

---

93 Snow, C., M. Susan Burns y P. Griffin, Eds. *Preventing Reading Difficulties in Young Children.* National Academy Press. 1998.

94 OECD (2003), D*estrezas de lectoescritura para el mundo de Mañana – más resultados de PISA 2000,* Paris.

Los nuevos currículos de lenguaje también tienen un renovado énfasis en la fonética contrario a todos los enfoques del lenguaje para desarrollar la lecto-escritura. Hasta la fecha, los principales instrumentos para apoyar la implementación de estos cambios han sido la publicación y diseminación de los programas mismos así como la publicación de un folleto para los padres con la intención de compartir con ellos información general sobre la importancia de apoyar la lectoescritura con actividades en el hogar e información específica sobre objetivos que los niños deberían estar alcanzando en cada nivel. Las nuevas guías didácticas para profesores, sin embargo, aún son más bien generales en las instrucciones que ofrecen. Por ejemplo, la guía de lenguaje para el 1° año – con una buena impresión pero de pobre diseño y texto no atractivo – señala que el propósito del texto de lenguaje es desarrollar un uso instrumental del lenguaje oído, escrito, leído y hablado, facilitando el contacto con la literatura y permitiendo la expresión del mundo interior reflejado en ejercicios creativos.[95]

Un tema que fue mencionado por varios profesores como una creciente preocupación fue el surgimiento de ambientes que se caracterizan por relaciones sociales deficientes entre estudiantes en la sala de clases. En algunas circunstancias esto lleva a abiertas formas de violencia entre estudiantes, en otros casos lleva a un ambiente no adecuado para el aprendizaje donde los profesores tienen que gastar una extraordinaria cantidad de tiempo en la disciplina de la clase, en perjuicio del tiempo de instrucción. Los profesores atribuían estos cambios en el clima social de las escuelas al hecho de que los estudiantes pasan demasiado tiempo viendo televisión, sin supervisión de adultos, y a la mala calidad de los programas de televisión. El equipo de revisión no observó estas formas de interacción perturbadora de los estudiantes aunque en escuelas urbanas visitaron clases de gran tamaño lo que inevitablemente conducía a niveles variados y altamente inconsistentes de concentración de los estudiantes.[96]

---

95 Ministerio de Educación. 2003. *Lenguaje y Comunicación. Guía Didáctica para el Profesor*, p. 5.

96 Para un análisis sistemático de la participación de los estudiantes en las salas de clase chilenas, ver Jeffery Marshall, Amber Gove, and Martin Carnoy, "Explaining Differences in Academic Achievement in Latin America: Alternative Evidence from Brazil, Chile, and Cuba." Stanford University, School of Education, July, 2003.

Mirando las políticas desde el punto de vista de la escuela

El primer énfasis de las reformas de los últimos trece años ha sido tratar de mejorar la calidad general del sistema educacional. La teoría para la acción de estos esfuerzos fue que los profesores tenían las capacidades necesarias para mejorar su enseñanza, y que la calidad mejoraría como resultado de las condiciones estructurales continuas que sometían a las instituciones educacionales a las fuerzas de mercado (las reformas de los años 80), monitoreando el rendimiento de los estudiantes e introduciendo algunos incentivos para que los profesores mejoraran su enseñanza – dando reconocimiento a los profesores cuyos alumnos tenían resultados de aprendizaje más altos. Estas reformas estructurales fueron combinadas con cambios en el currículo propuesto, con la provisión de textos y materiales de instrucción que reflejaban el nuevo currículo y con talleres para diseminar este nuevo currículo. Este enfoque del cambio estaba basado en dos puntos de vista existentes entre los expertos en políticas a comienzos de los años 90, un punto de vista sostenía que la enseñanza cambiaría como resultado de la entrega de recursos, textos, materiales, computadores a los profesores. Esto se percibía como *presiones fácticas* para el cambio. Otro punto de vista sostenía que se necesitaba desarrollo profesional para ayudar a los profesores a elevar su auto-estima, oportunidades para intercambios profesionales y fomento a la innovación a nivel de escuela. Esta es la visión que prevaleció en los talleres organizados por el P-900 y los micro-centros rurales.

Junto con estos cambios hubo una reforma de la formación inicial de profesores que siguió una teoría de acción similar. Se dispusieron fondos para que las universidades revisaran sus currículos de manera voluntaria. La intervención y apoyo del Ministerio de Educación para estructurar la naturaleza de estas reformas fue también mínima. (Ver Capítulo 2)

Otras políticas usadas para mejorar la calidad incluyeron el desarrollo de un nuevo estatuto docente, el aumento de los sueldos de los profesores, la extensión de la duración de la jornada escolar y la provisión de recursos adicionales para profesores tales como una revista de alta calidad publicada por el Ministerio de Educación.

Los textos gratuitos proporcionados anualmente a tres millones de estudiantes de 1° básico a 4° medio y a sus 95.000 profesores – 2-4 textos por estudiantes – son uno de los principales instrumentos para apoyar la implementación del currículo. El Ministerio de Educación distribuye estos libros en establecimientos subvencionados. En las escuelas rurales visitadas por el equipo de revisión, todos los estudiantes (en teoría) recibieron estos libros y se les permitió llevarlos a su casa. Los textos juegan un papel muy importante

para apoyar la adquisición de la lectoescritura, ya son unos de los pocos materiales impresos disponibles para los niños. En escuelas urbanas, sin embargo, parece haber problemas con la distribución de los libros, muchas escuelas los reciben en número insuficiente y como resultado, no los distribuyen a los estudiantes o los usan sólo en la sala de clase. En el pasado ha habido críticas a los textos de las escuelas primarias,[97] pero parece que ha habido mejoras importantes en los textos desde mediados de los años 90. Desde 1997, el Ministerio ha renovado completamente sus procedimientos de evaluación para la adquisición de textos, doblado su presupuesto público para este propósito, y mejorado consistentemente su calidad.

En contraste con estos importantes enfoques hacia el mejoramiento de la calidad, una innovación diseñada para introducir tecnología de la información y la comunicación en las escuelas siguió un método radicalmente diferente. No asumió que los profesores tenían las destrezas pedagógicas necesarias para desarrollar esta nueva forma de lectoescritura entre los estudiantes, y por lo tanto, confió en un apoyo y prescripción mucho más explícitos para la implementación de TIC en las escuelas.

El modelo de cambio del proyecto *Enlaces* fue un modelo de investigación y desarrollo que ha crecido rápidamente, basado en una estructura de apoyo que para 2003 comprende 24 universidades que capacitan profesores y proporcionan apoyo técnico a largo plazo a cada escuela que está en programa *Enlaces*. Se estableció un centro para la investigación y el desarrollo en la Universidad de la Frontera en Temuco, la región más pobre del país. Este centro (Instituto de Informática Educativa) contrató a especialistas altamente capacitados en diferentes disciplinas y hoy día actúa como un grupo de expertos para el Ministerio de Educación, investigando nuevas tecnologías y experimentando nuevas maneras de usar TIC en la sala de clases, manteniendo contacto permanente con redes académicas internacionales.

El equipo de revisión quedó impresionado favorablemente con los resultados de la implementación de este proyecto en las escuelas que visitó. En

---

97 "*Sin embargo, los textos chilenos son insuficientes para fomentar la lecto-escritura y a los lectores. El material de lectura es muy limitado y mal seleccionado; como resultado, los libros no pueden fomentar la lectura competente o un amor por la lectura. Nuestros niños tienen significativamente menos páginas para leer que los niños de otros países. En un texto de lenguaje un niño alemán lee en un año como mínimo el número de páginas que un niño chileno en toda la educación básica*". Eyzaguirre, B and L. Fontaine (Eds.). El futuro en riesgo. Nuestros textos escolares. Santiago. Centro de Estudios Públicos. 1997. Pp. xii, xiv.

las escuelas rurales había un par de computadores y un conjunto de programas disponibles para los profesores y estudiantes. El equipo de revisión vio que asistían a clases de lenguaje y matemáticas, que usaban programas para aprender acerca de las tradiciones musicales e instrumentos de la cultura mapuche, y carpetas de estudiantes que también mostraban hojas de trabajo extraídas de la gama de programas. El equipo no tuvo oportunidad de establecer qué proporción del tiempo pasaban los estudiantes en estas actividades, cómo los profesores integraban el uso de los computadores en sus objetivos y estrategias instruccionales y cómo estaba distribuido el uso del computador entre los estudiantes. Como se mencionó anteriormente, hay problemas en la intensidad de acceso a los computadores y a Internet, que parece ser diferente para estudiantes de escuelas urbanas y rurales.

Sin embargo, el programa computacional de educación que usaban los estudiantes parecía dar oportunidades para un aprendizaje estructurado de materias y desarrollo de destrezas de lectoescritura y matemáticas. Uno de los programas del conjunto, *Clic*, es una plataforma que permite a los profesores diseñar planes de lecciones. Hay muchos planes de clases disponibles en el sitio web de la institución donde fue desarrollado este programa en España y la mayoría de éstos han sido producidos por profesores en ese país. El equipo observó un plan de lección desarrollado en Chile con esta aplicación para ayudar a los estudiantes a reconocer instrumentos musicales de la cultura mapuche. Dado el contexto en las escuelas rurales, las oportunidades que el proyecto *Enlaces* ha puesto a disposición de los estudiantes parece proporcionar oportunidades de aprendizaje de un valor agregado relativamente alto.

En escuelas municipales y particulares subvencionadas, el equipo también vio que se estaba usando TIC. En las escuelas urbanas, los estudiantes trabajan en laboratorios de computación, no en su sala de clases. También habían profesores dedicados a las TIC trabajando en estos laboratorios. El uso de los computadores y la supervisión variaba enormemente, desde niños de primer año sin supervisión jugando con programas de aritmética, pero sin ser capaces de entender qué exigía el programa, a otros de cuarto año “chateando” con sus amigos en la misma sala, a estudiantes de 1° medio bien supervisados en un establecimiento técnico-profesional usando programas para el aprendizaje de inglés, a estudiantes de 3° medio en un establecimiento privado en Temuco usando Internet para escribir informes y tener acceso a información para desarrollar un proyecto de investigación que reflejaba un interés personal. En este último caso, el más creativo (en un colegio particular subvencionado, selectivo), el instructor explicaba que la instrucción por computador proporcionaba una oportunidad de introducir una pedagogía diferente, basada en el aprendizaje autodirigido donde el profesor guiaba, más bien que dirigía, la instrucción y el conocimiento. El instructor explicaba que no era fácil hacer esto

porque este enfoque iba en desacuerdo con la cultura de enseñar en la escuela y en las instituciones de formación de profesores. Los estudiantes parecían estar activamente incorporados en el aprendizaje y gozando al hacer investigación bibliográfica en Internet y preparando sus presentaciones. Con relación al bajo nivel del trabajo escrito de los estudiantes, que el equipo observó en la misma escuela, las oportunidades creadas por el proyecto *Enlaces* realzaban significativamente el ambiente de aprendizaje para los estudiantes.

Así es que, en establecimientos selectivos tales como el particular subvencionado que el equipo visitó en Temuco, los estudiantes de enseñanza media en clases relativamente pequeñas están usando TIC en formas creativas con profesores más creativos. En otras escuelas urbanas, que sirven a poblaciones marginales, los niños tienen relativamente poco acceso a computadores, usan programas preparados o "chatean" en Internet entre ellos, y hay relativamente poca supervisión y no mucha creatividad. Sin embargo, en una o dos escuelas que el equipo visitó, el programa computacional de ejercicios que utilizaban los niños en el momento de la observación era mejor que la calidad de la enseñanza que recibían.

Otra fuente de apoyo de mejoramiento general de la calidad, desarrollada en conjunto con *Fundación Chile* (una fundación público-privada para la innovación), es el sitio en la red (www.educarchile.cl). Este es un moderno portal con información útil presentada de manera accesible a profesores, padres, administradores, investigadores y estudiantes. Hay guías de lecciones preparadas para que los profesores traten objetivos curriculares específicos. Los profesores que tienen acceso a Internet y usan esta herramienta, pueden bajar estas guías y hojas de trabajo para preparar sus lecciones. Este portal ya tiene más de 50.000 profesores suscritos y más de 2 millones de visitas por mes (invierno 2003).

Desde 1997, el equipo del Instituto de Informática Educativa también está apoyando un proyecto piloto de centros comunitarios en informática para hacer TIC accesible a las comunidades marginadas en la región de la Araucanía (hay 31 centros comunitarios instalados). El objetivo de esta iniciativa es dotar a esas comunidades con TIC, incluyendo los sectores de educación, comercio y salud. Basado en esta temprana experiencia, en 2002 el Ministerio de Educación decidió expandir el concepto al resto del país como parte de la campaña de conocimiento de TIC del gobierno. La expansión consideraba el uso de las escuelas de Enlaces como punto de acceso para las comunidades y proporcionaba capacitación disponible para adultos así como también acceso a TIC para toda la comunidad. Hasta la fecha, 15.000 adultos han participado en programas en estos centros y está planeado capacitar a más de 200.000 en los próximos dos años.

Estructuras, gestión y equidad

El gobierno chileno se encuentra en la difícil posición de tener que implementar políticas educacionales confiando en las estructuras administrativas que reflejan los diseños del pasado autoritario. Como se mencionó anteriormente, la equidad no era un objetivo prioritario en el régimen autoritario; en consecuencia, no es fácil tratar de fomentar la equidad dentro de las estructuras actuales. En particular, el equipo notó debilidades asociadas con el esquema de privatización, capacidad deficiente para tomar decisiones a niveles medios y el rol de las tradiciones socio-culturales al dar forma a la implementación de las políticas.

¿Funciona el altamente privatizado sistema de de educación con propósitos contrapuestos con la equidad?

El Capítulo 4 ya discutió si las reformas educacionales implementadas desde 1990 van en contra de lo que podría llamarse "limitaciones estructurales" de calidad y equidad. Chile ha progresado en forma impresionante en la reforma de la educación a pesar de las limitaciones estructurales. Trabajando dentro de estas "limitaciones estructurales", los gobiernos democráticos desde 1990 han logrado avanzar algo hacia una mayor igualdad de rendimiento de los estudiantes a través de programas de compensación, como se describió anteriormente. La rápida expansión de la educación secundaria y superior también ha abierto nuevas oportunidades a un limitado grupo de jóvenes de familias de clase media baja y trabajadora.

Sin embargo, la corriente general de la educación chilena está empujando fuertemente en una dirección diferente. El sector privado de la educación es una fuerza mayor que considerar dentro del sistema. El equipo de revisión se preguntó si la reforma educacional en Chile no había llegado al techo impuesto por estas limitaciones estructurales, de manera que los efectos en la equidad, que eran claramente visibles durante las primeras etapas de la reforma de los años 90 (expansión de las matrículas en todos los niveles, disminución en la tasa de deserción, resultados documentados de programas específicos y medidas de discriminación positiva) estén diminuyendo y haciéndose menos identificables, y si los obstáculos estructurales no están imponiendo un límite en futuros resultados de medidas de la reforma en este campo.

El equipo de revisión cree que hay algunas indicaciones de que este puede ser el caso. Entre las indicaciones de que las limitaciones estructurales están funcionando están las siguientes:

- Los sistemas de educación básica y secundaria continúan siendo altamente segmentados con considerable desigualdad en los resultados educacionales. Aunque el valor agregado (puntajes de pruebas ajustados según antecedentes socio-económicos) difiere poco entre las escuelas municipales y privadas subsidiadas, dentro del sector privado subsidiado, más escuelas religiosas de elite están claramente diferenciadas por puntaje de pruebas, antecedentes socio-económicos de los estudiantes, y aranceles pagados, que escuelas municipales y privadas subsidiadas, no religiosas "con fines de lucro", que más posiblemente sirven a estudiantes de clase media baja y de mayor nivel socio-económico. El punto importante no es si el valor agregado es tan diferente – y no lo es – sino más bien el hecho de que el sistema educacional está concientemente estructurado por clases. Sostiene que es de libre elección para que los padres escojan las escuelas que quieren para sus hijos, y esto supuestamente produce el bien mayor para un mayor número, pero en la práctica, la selectividad por escuelas y un énfasis en la "selección" produce un sistema altamente estratificado en el cual hay una creciente concentración de niños en escuelas con niños de antecedentes socio-económicos similares. Esto es especialmente así entre los que están en el 20% más bajo y el 20% más alto de los ingresos. Como muestra el uadro 22, en la educación básica (1° a 8°) el 65% de los estudiantes de familias con el 20% más bajo de ingreso familiar, asistía a escuelas que promediaban el 10% más bajo de ingreso familiar. En el otro extremo del espectro, el 80% de los alumnos cuyas familias estaban en el quintil más alto de ingresos, asistía a escuelas con el 10% más alto de ingreso familiar. En el nivel secundario, las cifras correspondientes son 58% de los estudiantes de familias con bajos ingresos asistiendo a escuelas en el decil más bajo y un 98% de estudiantes de altos ingresos asistiendo a escuelas en el decil más alto.[98] La democracia no se ve favorecida por una estratificación tan intensa.

- Las reglas del juego son diferentes – y de manera muy injusta – para las escuelas municipales y privadas. Las escuelas privadas pueden tanto seleccionar como expulsar. Las escuelas municipales – con la excepción de las pocas prestigiosas que tienen gran demanda – están obligadas a aceptar a todos los estudiantes que piden acceso a ellas. En estas circunstancias, se puede esperar que los resultados difieran a

[98] González, Pablo, Alejandra Mizala y Pilar Romaguera (2001) "Recursos diferenciados para la educación subvencionada en Chile," Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile, Santiago.

favor de las escuelas privadas subvencionadas. Que no sea así, excepto en el caso de las escuelas privadas subvencionadas de elite, más selectivas, es una indicación de la calidad (valor agregado) potencial de las escuelas municipales en todos los niveles. Desde el punto de vista del equipo de revisión, son buenas escuelas las que pueden enseñar a todos los estudiantes, en vez de seleccionar a quienes necesitan poca ayuda.

- Las condiciones que favorecen la segmentación entre escuelas municipales y privadas subvencionadas han aumentado realmente desde que el gobierno democrático asumió el poder. En 1993, a las escuelas particulares subvencionadas se les permitió cobrar colegiatura, y los subsidios disminuyeron menos que de manera proporcional. Este es claramente una vía hacia una mayor privatización de la educación – la carga en el gasto privado de parte de las familias es mayor. Pero también explica por qué la composición social de los establecimientos municipales y los subvencionados en forma privada se está diferenciando cada vez más. Si se ve que las escuelas particulares subvencionadas ofrecen una educación mejor o al menos la oportunidad de mezclarse con estudiantes de más alto nivel socio-económico, los padres con ingreso un poco mayor tenderán a enviar a sus niños a estas escuelas, que es el principio detrás de la libre elección. La libre elección es un tema muy sensible en la sociedad chilena, y el Ministerio debería respetar los principios de una importante parte de la población chilena con respecto al derecho de la familia a escoger la educación que quiere para sus hijos. Sin embargo, la libre elección no puede convertirse en una causa de desigualdad. Cuando lo hace, comienza a impactar los valores democráticos subyacentes y a las instituciones de la sociedad.

Por las razones mencionadas arriba, el equipo recomienda que los responsables de las políticas educacionales en Chile den una mirada detenida a las estructuras subyacentes de las políticas, que contribuyen a la creciente segmentación de la sociedad chilena. El paradigma de los últimos veinte años ha incluído una particular definición de eficiencia en la entrega educacional que ha producido una marcada tendencia hacia la segmentación educacional y social. Esto afecta los valores e instituciones democráticos y puede constituir un “lastre” para mayores progresos en el aprendizaje de los estudiantes.

El equipo también sugiere que sean estudiados más a fondo y reforzados los puntos fuertes de las escuelas municipalizadas para servir a los niños pobres.

Cuadro 22. **Chile: Distribución de Estudiantes en Educación Básica por Ingreso Familiar de Estudiantes Individuales y Promedio de Ingreso Familiar en las Escuelas donde Asisten, 1996 (%)**

	Decil de Ingreso Familiar de Estudiantes Individuales									
Decil del Promedio de Ingreso Familiar en las Escuelas a las que Asisten	*I*	*II*	*III*	*IV*	*V*	*VI*	*VII*	*VIII*	*IX*	*X*
1	44.4	20.8	10.3	4.8	2.1	15.6	1.1	.4	.2	.2
2	31.8	23.5	14.5	8.8	3.5	13.0	2.6	1.1	.7	.5
3	25.1	20.7	16.1	10.8	6.9	12.0	4.6	2.3	1.0	.5
4	19.9	18.7	16.7	12.6	8.4	11.3	6.3	3.6	1.8	.8
5	14.6	15.5	15.7	14.4	10.9	11.5	8.6	5.2	2.6	.9
6	10.3	12.6	14.2	14.4	12.5	9.9	11.4	8.7	4.5	1.4
7	5.8	8.6	11	13.6	12.7	9.6	14.7	13.0	8.3	2.7
8	2.4	4.5	6.8	10.1	12.2	8.1	15.9	18.6	15.7	5.6
9	.7	1.5	2.4	4.3	8.1	6.7	11.6	19.4	26.9	18.3
10	.1	.1	.1	.4	6.4	8.0	1.5	3.5	14.4	65.4
No hay información	1.0	1.2	1.8	1.5	19.8	68.0	1.7	1.7	2.1	1.2

Fuente: González et.al., 2001. La información del sexto decil de ingresos familiares está afectado por un 68% de información que no hay acerca de ese grupo.

Las debilidades administrativas

Las debilidades administrativas de las regiones y municipalidades y la ambigüedad funcional en la división de responsabilidades a través de los niveles administrativos perjudican una entrega más efectiva de educación de calidad a los niños socialmente marginados.

A pesar de la descentralización radical representada por la privatización de la educación realizada en los años 80, pero consistente con la cultura autoritaria desarrollada a través de diecisiete años de gobierno militar, muchos educadores en Chile consideran que el sistema refleja una cultura autoritaria que permite sólo limitadas oportunidades para la toma de decisiones de parte de los padres o incluso de las organizaciones políticas de nivel medio. Quizás esto expresa un tema que sobrepasa las instituciones de educación, aún cuando también las afecta. El ejemplar de junio de 2003 de una revista establecida por el Padre Alberto Hurtado y que tiene estrechos lazos con los intelectuales católicos, se centraba en la necesidad de profundizar la democracia en Chile y criticaba el hecho de que la mayoría de las decisiones políticas las toman actualmente grupos de elite muy pequeños, de manera secreta y con aportes limitados de las

organizaciones públicas o intermedias. El editorial atribuye estas políticas autoritarias a la actual Constitución.[99]

Los secretarios ministeriales enfrentan reglas legales y administrativas que en gran parte limitan su capacidad de toma de decisiones. En varias provincias visitadas por el equipo de revisión, ellos indicaron que la mayoría de las decisiones en política de educación se toman en Santiago y que los funcionarios de Santiago son en gran parte insensibles a la información que se les entrega para modificar las políticas y facilitar el ajuste a las realidades locales. Los funcionarios de educación locales atribuyen el bajo rendimiento de los niños mapuches al limitado espacio que tienen para poner en práctica programas que apoyarían mejor el éxito académico de estos estudiantes tales como educación bilingüe o más recursos para apoyar progresos escolares específicos. El alcalde de Temuco compartió la impresión de que la información entregada por los alcaldes no tenía impacto en los funcionarios ministeriales en Santiago. También explicó que, según su manera de ver las cosas, la mayoría de los proyectos de perfeccionamiento para profesores no eran efectivos para cambiar la pedagogía y que el Ministerio de educación no había respondido en absoluto a numerosas reclamos sobre este problema.

El Ministerio parece ser muy cuidadoso en su trato tanto con las municipalidades como con los sostenedores privados. Esto es así a pesar de la responsabilidad que tiene el Ministerio de todo el proceso de reforma, y de su rol normativo en la orientación del contenido y los aspectos pedagógicos así como de la administración de la educación. El equipo de revisión también notó una debilidad de las estructuras de nivel medio: oficinas educacionales regionales y provinciales, que parecen sólo administrar los mandatos educacionales del gobierno central.

Al mismo tiempo, las municipalidades son muy heterogéneas. El salto desde el Ministerio al nivel municipal, con una estructura de mandos medios que no tiene facultades para tomar decisiones, parece grande y, lo que es más peligroso, desigual. Las municipalidades difieren en su capacidad para administrar recursos educacionales. Difieren en su interés en la educación y en la capacidad para identificar problemas y soluciones de diseño. Tienen discreción en sus decisiones con respecto a la inversión en infraestructura, pero especialmente en la asignación de recursos humanos. Lo que es tal vez más serio desde el punto de vista de la equidad, no todas asumen la equidad como un criterio importante para la administración de la educación en su municipalidad,

---

[99] *Revista Mensaje* "Más y Mejor Democracia". Editorial. No 519. Junio 2003. Santiago. págs 4-5.

o por lo menos no todas lo hacen con el mismo grado de importancia. Las estructuras de mandos medios parecen tener poco que decir con respecto a estas diferencias y al criterio que muestran las municipalidades cuando toman decisiones para asignar recursos y para asegurarse de que los aportes educacionales lleguen a todas las escuelas por igual.

El equipo cree que se debería revisar la estructura del Ministerio, incluyendo el fortalecimiento del rol de las estructuras medias y la relación con las municipalidades. Es importante que las funciones estén claras para que el Ministerio sea capaz de tomar decisiones normativas, aplicarlas, supervisar y sancionar su implementación sin tener que hacerlo con temor, y que las municipalidades sepan qué decisiones deben tomar, bajo qué criterios y con que medidas de responsabilidad. El equipo sugiere la necesidad de que se fortalezcan las estructuras medias de manera que las funciones mencionadas del Ministerio puedan ser cumplidas. También, la flexibilidad que necesita cualquier sistema educacional puede ser mediada, apoyada e implementada por estas estructuras medias regionales y/o provinciales que ya están establecidas, pero cuyas funciones deben ser aclaradas y fortalecidas.

Tradiciones sociales

Las tradiciones sociales arbitran la implementación de las políticas y reproducen un pasado desigual. Tradiciones chilenas de autoritarismo y dominio masculino establecidas durante largo tiempo, son el contexto dentro del cual operan las escuelas. Por ejemplo, aún cuando los profesores trabajan duro para estimular el éxito académico de las niñas así como el de los niños, las oportunidades disponibles para cada género son más fuertes que el contenido de los libros o las charlas de los profesores. Algunas de éstas son las oportunidades diferentes para el progreso enfrentadas por profesores hombres y mujeres. En cuanto al porcentaje de profesoras promovidas a directoras, Chile tiene el sistema de educación más desigual de todos los de Latinoamérica. En una encuesta conducida por UNESCO en 1998 entre profesores y estudiantes de tercer y cuarto año, el 82% de los profesores chilenos eran mujeres, pero sólo 44% de los directores eran mujeres. En contraste, había casi paridad de género en las oportunidades de hombres y mujeres para ser directores en Argentina, Brasil y Paraguay.

Las normas y tradiciones locales conservadoras también juegan un rol debilitando la capacidad del sistema educacional para servir a los más desventajados. Por ejemplo, en un área rural el equipo visitó dos escuelas, cada una con seis cursos, una con un solo profesor y la otra con un profesor a jornada completa y uno parcial. Una era una escuela municipal. El equipo vio poca

evidencia de enseñanza con estándares altos y el aprendizaje mecánico y la memorización de datos dominaban las presentaciones de los estudiantes. Las oportunidades de aprendizaje más atractivas parecían ser las asociadas con el uso de computadores proporcionados por el proyecto *Enlaces*. La visión que el profesor tenía de los niños y de la comunidad ponía énfasis en cómo las tradiciones de los padres y los problemas de pobreza y alcoholismo, le impedían hacer un trabajo mejor. Mostró al equipo los libros de asistencia haciendo notar los altos índices de ausentismo, alrededor de 50% en el mes de la visita. Este profesor explicó que debido a su espíritu empresarial él había instalado una escuela privada cerca de ahí – que podía verse desde la escuela municipal – la que era administrada por su hijo.

Luego, el equipo visitó en la comunidad una escuela particular subvencionada, ubicada a menos de 5 kilómetros de la primera escuela. El equipo quedó mejor impresionado con la participación de los estudiantes en las tareas académicas de esta escuela y por el sentido de propósito más claro de los profesores. Mientras ellos también reconocían que el ambiente a su alrededor estaba deprimido debido al alto desempleo, tomaban esto como un desafío para construir una cultura académica de altas expectativas y significado para los niños. El equipo preguntó a la profesora por qué los padres no transferían los alumnos de la otra escuela (la escuela privada no cobraba colegiatura). Ella explicó que habían oído acerca de las diferencias entre su escuela y la otra pero que ella no estimulaba las transferencias ya que todos tenían que vivir juntos en esta comunidad. Cuando el equipo de revisión preguntó al alcalde cómo manejaba el personal, explicó que había gran rigidez en el manejo de recursos humanos y que era políticamente muy caro despedir a un profesor, aún cuando hubiera evidencia de que el profesor no se estaba desempeñando de acuerdo a los estándares. Además, las normas laborales del *Estatuto Docente* hacen virtualmente imposible que un alcalde despida a un profesor que no está desempeñándose adecuadamente. El resultado de esta peculiar combinación de normas y prácticas es una cultura que no responde a las preferencias de los padres, no está centrada en las oportunidades para aprender, y parece ser insensible a los aportes de profesores emprendedores o administradores de mandos medios. Más bien, el sistema público (y hasta cierto punto, el sistema de escuelas privadas también) no se molesta con la mediocridad y con el *status quo* porque los incentivos y las sanciones que existen no están destinados a remecer el sistema.

Varios administradores provinciales y municipales se refirieron al hecho de que enfrentaban déficit de presupuesto porque las municipalidades no estaban transfiriendo los incentivos de sueldos destinados a las escuelas rurales. Otros aparentemente arreglaban sus déficits con los fondos destinados a los fondos de pensiones de los profesores. Estas prácticas sugieren que la fragmentación del

sistema educacional en múltiples unidades administrativas ha aumentado el potencial para que las ineficiencias administrativas ingresen al sistema educacional. Al mismo tiempo, la misión no vio evidencia de los beneficios que se podría esperar de la descentralización de la autoridad para tomar decisiones a funcionarios elegidos localmente (alcaldes) o a los padres.

En ninguna parte es más evidente el rol que juegan los valores más amplios de la sociedad y las instituciones que median la implementación de la política educacional que en las políticas dirigidas a mejorar las oportunidades de los estudiantes descendientes de indígenas. En consecuencia, en ninguna parte es mayor la brecha entre la retórica y la implementación de políticas. Así como el equipo observó algunos pocos ejemplos positivos de oportunidades reales para los niños indígenas, como mejores escuelas rurales o como programas de computación diseñados para celebrar la herencia mapuche y el trabajo escolar que celebraba las tradiciones mapuches, también observó algunos ejemplos de una cultura que aceptaba demasiado fácilmente que los niños mapuches fueran encauzados hacia opciones educacionales sin futuro.

Uno de los administradores educacionales de la IX Región se refirió a los desafíos que los estudiantes mapuches enfrentaban repetidamente. Explicó que había un número creciente de mapuches egresados de educación media que tenían los puntajes necesarios para aprobar los exámenes de admisión a las universidades, pero que no tenían los medios económicos para pagar la educación superior. El número de becas disponibles para apoyar a estos estudiantes era extremadamente limitado y no estaba creciendo. Dijo que "éste es un tema políticamente explosivo. Es sólo cosa de tiempo hasta que estos estudiantes se den cuenta de que tienen las destrezas y el deseo de tener una educación universitaria pero que viven en una sociedad que les niega esta oportunidad. No puedo entender cómo nuestros líderes políticos no ven esto." Cuando se lo presionó para que explicara por qué no había más iniciativas enfocadas al acceso a la universidad para los mapuches agregó: "A menudo pienso que en el fondo, no creemos realmente que los mapuches tienen los mismos derechos que otra gente. *Aqui a nadie le importan los Mapuches, y en Santiago menos*. Nadie va a decirles esto abiertamente, quizás lo admitamos entre amigos cercanos, pero creo que es la razón verdadera por qué se enfrentan a oportunidades tan desmedradas".

La sensación de que muchos individuos altamente educados eran relativamente indiferentes a este tema fue confirmada por los administradores y profesores de un establecimiento de enseñanza media para estudiantes indígenas, que se describe más adelante. Explicaron que la mayoría de los graduados universitarios en Chile tiene una sensibilidad muy limitada hacia el tema indígena.

Tan preocupante como los rasgos de potencial racismo que pueden observarse en la cultura chilena dominante fue el hecho de que algunas de las mismas instituciones diseñadas para apoyar el éxito de los estudiantes mapuches parecían prepararlos para asumir roles subordinados en la sociedad. El equipo de revisión visitó un liceo administrado por la Iglesia Católica, seleccionado como uno de los liceos de anticipación (*liceos Montegrande*). Los administradores y personal docente de este liceo dijeron que representaban la vanguardia de la educación intercultural en el país y que una buena proporción de sus estudiantes eran hijos de líderes mapuches. El equipo quedó impresionado con la alta calidad de los servicios y desilusionado con la calidad de la instrucción observada y por las bajas destrezas académicas demostradas por los estudiantes. En este liceo los estudiantes eran capacitados para ser "profesores auxiliares de educación pre-escolar", "auxiliares de enfermería " y otras ocupaciones similares. Nadie entre el personal pudo explicar qué demanda había para tales ocupaciones, ni qué nivel de sueldos recibirían esos egresados. Estaba claro que el enfoque no era preparar a los estudiantes para el ingreso a la universidad.

Dentro de una retórica para enseñar a los estudiantes a estar orgullosos de su idioma nativo y su herencia cultural y a desarrollar autoestima, el equipo encontró una cultura escolar de bajas expectativas académicas donde los estudiantes participaban en tareas cognitivas simples – el equipo de revisión encontró estudiantes en la especialidad de asistentes de educación pre-escolar ocupados haciendo artesanías, y un curso de estudiantes para asistentes de enfermería jugando y conversando entre sí mientras la profesora dedicaba su tiempo a hablar con cuatro de ellos en una esquina de la sala de clases. El equipo entrevistó a un ex-profesor de esta escuela, una mujer mapuche con un grado de Maestría, que fue muy abierta en su crítica de la escuela. Dijo: "Conozco muy bien esa escuela porque trabajé ahí siete años. Como el resto de los profesores mapuches en esa escuela, me dolía ver que recibíamos a los niños mapuches más brillantes y los condenábamos a ocupaciones sin futuro. Una vez algunos profesores de la escuela propusieron crear una opción para educar empleadas domésticas, dando como razón que tantas de nuestras graduadas terminaban como empleadas domésticas en Santiago. Yo me puse furiosa y me opuse.... fui a los diarios. Finalmente, me echaron de la escuela.... La opción de educar empleadas domésticas no fue aprobada después de todo, pero supongo que no hace ninguna diferencia, eso es lo que muchas de nuestras graduadas terminan haciendo de todas maneras." Por otra parte, el Ministerio informó al equipo acerca del éxito académico de una escuela secundaria Aymara (Kuyasapu) en el Norte Andino, que mejoró sustancialmente los resultados SIMCE entre 1997 y 2001 y está orientada al logro académico. En Antofagasta, el equipo también visitó una escuela que había organizado una impresionante

exposición sobre cultura indígena que atrajo espectadores de más allá de la comunidad escolar.

Al equipo le sorprendió que los formuladores de políticas tuvieran una visión radicalmente opuesta a lo que el equipo observó en el terreno. Muchos de ellos niegan que haya problemas específicos que limitan las oportunidades de los niños mapuches y los que reconocen estos problemas explican que estos están siendo bien enfocados por las políticas. Está claro que las intenciones de las políticas están a años luz más adelantadas que algunas de las realidades de implementación descritas al equipo por los educadores de Temuco y que el equipo observó en terreno.

Recomendaciones

Apoyar una iniciativa de política multipropósito de alto nivel para renovar la instrucción de lectoescritura en Chile con énfasis en el desarrollo de destrezas tempranas de lectoescritura en niños cuyos padres tiene bajos niveles de educación. Esta iniciativa tendría varios componentes: campañas de educación de adultos usando los medios de comunicación para desarrollar competencias entre padres para desarrollar conciencia fonológica, motivación para la lectura, y expresión oral.

Es el énfasis en la equidad como objetivo de políticas lo que más claramente distingue las reformas de educación de la última década de aquellas que se realizaron bajo los 17 años de gobierno militar. Los actuales líderes de Chile entienden que en una democracia, proporcionar a todos los niños y jóvenes las oportunidades para aprender a alto nivel, es esencial para la legitimidad de un régimen democrático, esencial para mantener una sociedad abierta y un imperativo para aumentar la productividad económica. El equipo de revisión quedó bien impresionado por los numerosos esfuerzos para fomentar la igualdad de oportunidades educacionales en Chile. Si no fuera por estos decididos esfuerzos, los efectos devastadores de las perniciosas reformas implementadas por los gobernantes autocráticos en los años 1970 y 1980 habrían aumentado aún más las divisiones sociales en Chile y ubicado el derecho básico a una educación decente aún más lejos del alcance de las familias pobres. El consenso político en este tema, estimulado por los líderes democráticos que han gobernado Chile durante la última década, es verdaderamente notable. Programas tales como el P-900 y el más reciente programa sobre escuelas críticas, así como el Programa de Jornada Escolar Completa, son esfuerzos visibles de los resultados de este compromiso político para apoyar el rendimiento educacional de los niños de los pobres.

A pesar de este énfasis, en Chile subsisten serios desafíos para nivelar la cancha de juego educacional para todos los niños. Esto es en parte debido a que normas y tradiciones culturales, como también mayores desigualdades sociales y económicas, apoyan la reproducción de oportunidades desiguales en educación para diferentes niños. Pero también es porque la mayoría de los esfuerzos de la reforma de la última década se ha centrado en mejorar la calidad y se ha preocupado de la equidad como un objetivo subsidiario. Entre los imperativos más urgentes para cerrar las brechas de equidad están los esfuerzos deliberados para eliminar la deserción en educación secundaria. A medida que los líderes democráticos de la nación continúan su búsqueda para proveer a todos los ciudadanos las destrezas y disposiciones necesarias para ser ciudadanos democráticos, preparados para vivir vidas plenas y productivas, harían bien en profundizar su compromiso con la equidad como objetivo educacional, porque esto ha demostrado ser el Talón de Aquiles de las recientes reformas en Chile y en otras partes. En lo que sigue, hacemos sugerencias de iniciativas a corto plazo para persistir en estos esfuerzos, al mismo tiempo que recomendamos continuos esfuerzos para profundizar y ampliar el compromiso social con la imperiosa equidad educacional y a desarrollar aún más las vías a largo plazo para lograrlo.

Revisar el currículo de lenguaje en todos los cursos de educación básica de manera que haya objetivos instruccionales claros que apoyen un proceso de desarrollo de lectura por etapas.

Apoyar la investigación para:

- Describir prácticas instruccionales de enseñanza de la lectura y que examinen el impacto de diversos enfoques experimentales para desarrollar los distintas etapas de adquisición de destreza en la lectura.

- Identificar las razones por qué los estudiantes de los grupos más bajos de ingreso tienen menos probabilidades de ser matriculados en la escuela. Si el costo es un determinante importante, expandir los programas de becas que permitan a los estudiantes de bajos ingresos permanecer en la escuela.

- Diseñar e implementar un programa múltiple para aumentar el ingreso a la universidad de los estudiantes de bajos ingresos y de los mapuches. Realizar estudios para evaluar si los estudiantes y sus familias comprenden los factores determinantes del acceso a la universidad. Apoyar programas de preparación académica, comparables a los que compran las familias de ingresos más altos para preparar a sus estudiantes a rendir los exámenes, enriquecer la instrucción secundaria en escuelas que concentran estudiantes cuyos padres tienen bajos niveles de educación.

Llevar a cabo una Auditoría de Equidad de todos los programas que actualmente están siendo implementados por el Ministerio de Educación. Esta auditoría examinaría los impactos del programa sobre la equidad, sin importar los objetivos esperados del programa, y buscaría identificar oportunidades para avanzar en equidad a través de una reorientación de la gestión de los programas.

Realizar evaluaciones de los beneficios de las políticas que actualmente se están implementando para apoyar a los niveles de kinder a 4º medio que específicamente comparen perspectivas de padres de bajos ingresos con los de sus contrapartes de más altos ingresos en términos de cómo perciben los beneficios de los programas y que busquen identificar oportunidades para mejorar los programas que reflejen las perspectivas de las comunidades de bajos ingresos. Al mismo tiempo conducir evaluaciones de necesidades en las comunidades marginadas, y particularmente en las comunidades mapuches, que identifiquen necesidades educacionales imperiosas que no están actualmente siendo satisfechas por las políticas en funcionamiento.

Capítulo 8

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Este capítulo se refiere a las conclusiones generales y las recomendaciones.

Conclusiones

Durante la última generación, Chile ha trabajado sistemáticamente para mejorar el rendimiento en las escuelas y, al mismo tiempo, ha expandido el acceso a la educación secundaria. Desde 1990, las principales estrategias para lograr un aumento en el rendimiento han sido dar especial importancia a las condiciones de las escuelas de bajo rendimiento; poner materiales pedagógicos de alta calidad a disposición de todas las escuelas; completar la reforma de currículo de 1° básico a 4° medio; aumentar sustancialmente los sueldos de los profesores de manera de hacer de la docencia una profesión más deseable, más atractiva a los mejores graduados de educación secundaria, y avanzar hacia una jornada más larga para todos los niños.

Más que cualquier país de Latinoamérica, Chile ha podido sostener el proceso de reforma debido al acuerdo político que prevalece en un país que pasó por un período de agitación en lo económico y social a comienzos de los años 1970 seguidos de diecisiete años de gobierno militar.

El acuerdo incluyó el esfuerzo por combinar dos políticas de reformas coexistentes pero ideológicamente en conflicto. Una es la noción de que los mercados educacionales, con competencia entre escuelas, un alto grado de elección de los establecimientos escolares por parte de los padres, y una administración privada de dichos establecimientos, proporcionan la mejor esperanza de eficiencia educacional y el rendimiento escolar más alto posible. La otra es la noción de que el gobierno central debe intervenir en el sistema educacional con una clara visión de lo que constituye una buena educación y cómo lograrla para asegurar que los estudiantes tengan la mayor oportunidad de aprender.

El resultado de esta mezcla es un modelo de reforma en la cual el Ministerio de Educación es un activo interventor en el desarrollo de un currículo

requerido de calidad relativamente alta, que establece requisitos para una jornada escolar más larga, y revitaliza las escuelas de bajo rendimiento, pero los profesores y alumnos son responsables de implementar estas reformas, y tienen autonomía casi total para hacerlo. Más aún, como en muchas otras actividades, la formación inicial de la fuerza laboral para las escuelas – profesores básicos – se realiza independientemente del Ministerio de Educación que sólo puede tratar de influenciar a las universidades autónomas para que formen profesores según los estándares inherentes al nuevo currículo.

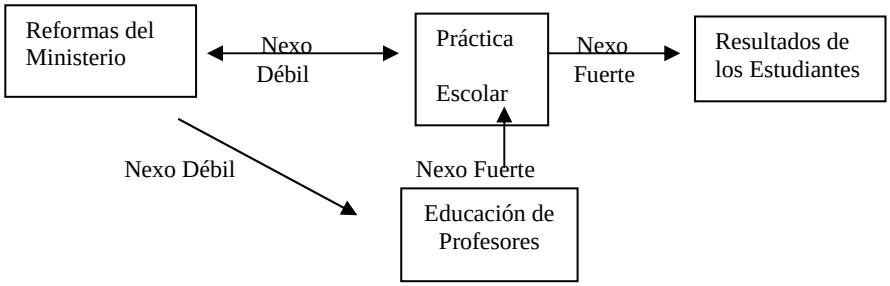
La educación chilena está influenciada por una ideología que da *una importancia indebida a los mecanismos de mercado* para mejorar la enseñanza y el aprendizaje. Por lo tanto, el intervencionismo activo del centro, está limitado por mecanismos de mercado. Los mecanismos de mercado, en la práctica, son generalmente débiles estímulos para la implementación o mejoramiento educacional, por numerosas razones. La más importante de ellas es que en el sistema hay una capacidad inadecuada de respuesta a los estímulos del mercado para producir un mayor aprendizaje estudiantil. La falta de capacidad de liderazgo instruccional y administrativo entre los directores de escuelas, se une a la falta de autoridad de supervisión (aún en las escuelas privadas), para entregar la mayor parte del poder en las manos de los profesores para que puedan implementar reformas y mejorar el aprendizaje. Los profesores más capaces pueden realizar esto, pero no los de baja capacidad.

El gráfico 9 detalla la naturaleza de este problema. Las bien intencionadas reformas del Ministerio están débilmente ligadas a la práctica escolar real, porque no hay asesoría supervisora/instruccional para asegurar que las reformas sean implementadas como se anticipa en el programa de la reforma. Más aún, la educación de profesores es muy importante para influir en la naturaleza de la práctica escolar, pero las reformas del Ministerio están débilmente ligadas a la formación de profesores, de manera que la preparación universitaria de los profesores no está necesariamente de acuerdo con las capacidades que requieren las reformas del Ministerio. Finalmente, la práctica en la escuela influye de manera importante en los resultados de los estudiantes, de manera que la débil implementación de las reformas del Ministerio no se traduce en mejores prácticas en la escuela, lo que tiene bajos resultados en los logros de los estudiantes.

El equipo de revisión de la OCDE encontró muchos logros en el progreso de la educación chilena en los últimos trece años. Sin embargo, el equipo también encontró que en muchas, si no en la mayoría, de las escuelas que visitó, la visión y metas de los planificadores y expertos del Ministerio no se reflejaban en los niveles de práctica relativamente altos requeridos por las reformas. El débil nexo entre las reformas y la formación inicial de profesores ayuda a crear

una “brecha de capacidad” mayoren la fuerza docente. Esto pone a la mayoría de los estudiantes del país en clases con profesores que, no por culpa propia, han sido preparados inadecuadamente para enseñar matemáticas, lenguaje y otras materias, al nivel requerido por el nuevo currículo chileno. Los considerables aumentos de sueldo a los profesores en los años 1990 han empezado a atraer a alumnos de rendimiento mucho más alto a las facultades de educación. Pero el currículo de formación de profesores en las universidades no parece estar avanzando al mismo ritmo para proveer una preparación más fuerte en materias específicas o vincular los cursos de pedagogía al nuevo currículo.

Gráfico 9. **Chile: Relaciones entre Componentes del Sistema Educacional**



El débil nexo de las reformas con la práctica en las escuelas también dificulta los esfuerzos ministeriales. Hasta donde el equipo de revisión pudo ver, no hay un sistema eficiente de supervisión e instrucción legitimado y que funcione, con capacidad y autoridad para ayudar a los profesores a mejorar el aprendizaje de los estudiantes; es decir, no hay vínculo directo entre la supervisión “experta” y el desarrollo profesional de los profesores. Los profesores no son sistemáticamente supervisados y guiados por mentores, directores de escuelas, o subdirectores, 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.

Los temas de la construcción de una capacidad inicial y el nexo supervisión-práctica-estándares-desarrollo profesional están al centro de las recomendaciones del equipo de revisión para hacer avanzar el sistema educacional chileno.

El equipo de revisión es sensible a la importancia de los valores democráticos y a las preocupaciones de las organizaciones de profesores con respecto a la autonomía de los profesores. Los reformadores han confiado en los mecanismos de mercado para proporcionar incentivos a los profesores y

administradores escolares para mejorar. Algunos críticos del sistema sostienen que los padres bien informados deberían ser la principal fuerza para dar retroalimentación a los profesores y escuelas, que las escuelas deberían responder a las exigencias de los padres y que esto podría ser una fuerza importante para mejorar las escuelas.

Para muchos, una mejora educacional guiada por el consumidor es la manera más democrática de llevar a cabo los cambios. Pero, a excepción de los padres con buena educación, hay poca evidencia de que tal sistema de "supervisión" funcione y, aún entonces, se observa lleno de falencias. En el mundo real de la educación chilena, los profesores están en su mayor parte solos en sus clases, sin supervisión ya sea de padres o supervisores con conocimientos.

Hasta ahora no hay investigación que muestre que el SNED produzca mejoras consistentes y sostenidas en el rendimiento de los estudiantes. El Ministerio debe producir evidencia sólida para confiar en este tipo de incentivos del mercado para producir un mejoramiento escolar. *Las recomendaciones del equipo, por lo tanto, se inclinan por establecer estándares altos y claramente definidos, y a mejorar la capacidad interna del sistema para implementar esos estándares.*

El equipo de revisión concluyó que la escasez de capacidad docente y supervisora afecta mayoritariamente a los estudiantes de bajos ingresos, que tienen mínimos recursos familiares para manejarse en un sistema educacional que no logra estándares altos. Los estudiantes de bajos ingresos pagan el precio más alto por las falencias del sistema. El Ministerio ha hecho mucho por mejorar las escuelas para estudiantes de bajos ingresos desde 1990, y la expansión masiva de las matrículas en educación secundaria y universitaria durante este período también ha contribuido a aumentar las oportunidades educacionales y de trabajo. Dicho esto, la educación chilena se mantiene altamente desigual. El equipo de revisión encontró diversas maneras en que las actuales intervenciones diseñadas para reducir la desigualdad educacional podrían ser fortalecidas y expandidas.

El equipo de revisión también recomienda cambios en aspectos de la modalidad de enseñanza media técnico-profesional y una expansión de los préstamos subsidiados para egresados de educación secundaria calificados, de bajos ingresos. La enseñanza técnico-profesional secundaria y la universitaria han sido sobrepasadas por su expansión en la última década y necesitan ajustarse a sus nuevas realidades. Los puntajes de las pruebas sugieren que una fracción significativa de los estudiantes de educación técnica, de familias de ingresos relativamente bajos, está potencialmente más calificada para completar

la universidad que algunos graduados de educación secundaria de familias de altos ingresos. Sin embargo, debido a barreras financieras y expectativas familiares más bajas, las oportunidades para ingresar a la universidad y completar sus estudios son reducidas. El equipo de revisión recomienda que el Ministerio investigue esta situación y tome las medidas para rectificarla.

Recomendaciones

Las recomendaciones del equipo de revisión que vienen a continuación, están divididas por secciones, de acuerdo con los temas principales de los Capítulos 2-7 de este informe.

Formación inicial docente

Corto plazo (1-2 años)

Poner mayor énfasis en mejorar la capacidad de supervisión e instrucción de los profesores – por ejemplo, centrarse en la labor directa de mejoramiento cualitativo y organizacional como un elemento principal de una estrategia para aumentar el rendimiento escolar.

La relación con las universidades, establecida por el Ministerio a partir del proyecto de formación inicial docente, parece estar mejorando la educación de los profesores. Es muy importante que esto sea aumentado y que se hagan esfuerzos para mantener y extender las reformas en la formación inicial docente. Se debería introducir puntos de referencia (*benchmarks*) y responsabilidad (*accountability*) para acelerar las reformas hacia cambios más explícitos en el currículo vigente, con atención más precisa a la enseñanza y aprendizaje y al conocimiento de contenidos. Se necesita mayor capacidad en materias como lenguaje, matemáticas, ciencias y estudios sociales, para apoyar la implementación del nuevo currículo. La formación de profesores también debería estar ligada a la enseñanza del nuevo currículo. Una posible continuación del apoyo para reformar las facultades de educación debería también estimular explícitamente la interacción y colaboración con otras facultades de las universidades, y de naciones más industrializadas.

Se debería revisar la estructura de la carrera y los incentivos a los académicos de las facultades de educación con el propósito de estimular la innovación y la capacidad emprendedora.

Las reformas en la formación inicial deberían profundizar y extender la práctica de los estudiantes de pedagogía en las escuelas, con buenos profesores guías. Las reformas deberían proporcionar más oportunidades para integrar lo

que los estudiantes observan y aprenden en su práctica docente con el resto de su formación. Es importante que se dé más reconocimiento y respuesta formal a los profesores guías de las escuelas que cooperan, por su compromiso con los profesores en formación.

Plazo mediano (3-4 años)

Las instituciones deberían introducir formas rigurosas de evaluación del trabajo teórico y práctico de los estudiantes de pedagogía, que lleve a una certificación de que están preparados, para determinar el estándar de la formación recibida por los estudiantes. Específicamente, los graduados deberían ser evaluados sobre su conocimiento de contenidos y su habilidad para enseñar el currículo requerido.

Se necesita introducir mecanismos de aseguramiento de la calidad para verificar que los estándares de los cursos para la formación inicial docente, impartidos en la modalidad de educación a distancia, cumplen con los estándares requeridos. Los exámenes de certificación contribuirían a establecer estos estándares.

Se necesita ejercer mayor vigilancia con respecto a la categoría de profesores “autorizados”, que, con un 10%, constituye una alta proporción de la fuerza docente. Siendo uno de los objetivos principales de la política nacional la calidad, la categoría de profesores autorizados puede afectar este criterio. Aún si no es posible introducir en el presente un sistema de inducción formal para los profesores recién graduados, se les debería proporcionar una carga reducida de horario en el primer año, con algún apoyo establecido por el personal técnico-pedagógico.

Se debería capacitar a más profesores de educación especial y remedial para ponerlos a disposición de las escuelas públicas que tienen un gran número de niños con dificultades de aprendizaje.

Se necesitan grandes esfuerzos para atraer a la profesión docente a candidatos calificados descendientes de mapuches. Debería haber becas disponibles para que los estudiantes mapuches completen su formación docente y así crear un instrumento de política único para implementar la agenda intercultural, bilingüe.

Desarrollo profesional de los profesores

Corto plazo

Promover el Programa de Asignación de Excelencia Pedagógica - AEP para ayudar a que más profesores postulen y tengan éxito en lograr la certificación como Maestros de Maestros. Se podría emplear a estos profesores para ayudar a otros profesores a mejorar su enseñanza y como mentores para profesores que recién se incorporan a la docencia.

El apoyo continuo a los profesores debería alejarse de las formas más generales de entrenamiento que han caracterizado los talleres para profesores, y dirigirse hacia un apoyo específico y más estructurado para desarrollar pedagogías específicas por materias con el objetivo de ayudar a los grupos de profesores a desarrollar destrezas para enseñar temas específicos a sus estudiantes. En el corto plazo, debería darse apoyo intensivo a la enseñanza de la lectoescritura en educación básica.

Ayudar a los profesores a desarrollar destrezas computacionales para integrar TIC en las prácticas curriculares; *Enlaces* debería enfatizar una guía más específica, proporcionar ejemplos de buena práctica y realizar talleres prácticos de tales aplicaciones.

Se debería considerar el programa de Becas al Extranjero en su forma actual para evaluar si su impacto positivo vale el gasto involucrado en relación a las prioridades de la política de desarrollo profesional continuo de los profesores en las actuales circunstancias.

Evaluación de estudiantes

Corto plazo

El Ministerio debería clarificar el propósito primario del SIMCE para enfocarse en el rendimiento escolar como una medida de la calidad de la educación.

Se debería implementar un programa global de capacitación para mejorar la comprensión de los profesores, administradores y padres de lo que mide el SIMCE y cómo pueden usar la información del SIMCE para desarrollar planes con el objetivo de mejorar el aprendizaje en la sala de clase. Esto incluye revisar cómo se informan los resultados del SIMCE a las escuelas y qué información adicional pueden necesitar éstas.

Se debería considerar el establecimiento de estándares escolares para el rendimiento de los estudiantes medido por el SIMCE. Estos estándares deberían establecer puntos de referencia nacionales comunes, al mismo tiempo que tomar en cuenta las características de varias poblaciones escolares. Este establecimiento de estándares debería ser apoyado con perfeccionamiento para profesores y administradores en servicio.

Debería desarrollarse más perfeccionamiento en servicio y desarrollo profesional para que los profesores de aula mejoren la evaluación del aprendizaje en la sala de clases. Acompañar este entrenamiento con recursos apropiados.

El Ministerio debería estimular una mayor apropiación y uso de la información del SIMCE mejorando la capacidad de las escuelas para tener acceso y analizar la información de las pruebas y estudios del SIMCE.

La principal medición del "estado del sistema educativo" en Chile es el resultado del SIMCE. Para diversificar la medición de "calidad" de la educación y quizás estimular un debate público más complejo, el Ministerio debería considerar identificar e informar regularmente sobre indicadores adicionales de la calidad de la educación. Estos podrían incluir, por ejemplo, la tasa de retención en los establecimientos secundarios, el número de estudiantes que repiten en educación básica, tasas de graduación, tasas de ausentismo, porcentaje de profesores a tiempo completo y parcial, proporción estudiante/profesor.

Mediano plazo

El Ministerio debería mejorar su método para evaluar los resultados, de manera que la información del rendimiento de los estudiantes sea más útil para las decisiones de administración. El método actual de pruebas nacionales, aunque es útil para algunos propósitos, no precisa el valor agregado en cada sala de clases y cada escuela. Un mejor sistema de evaluación permitiría a las municipalidades y al Ministerio identificar escuelas y profesores que están desempeñándose consistentemente bien y los que están desempeñándose consistentemente mal con sus alumnos. Sin esta información, no puede haber chequeos ni balances en el sistema educacional.

El Ministerio debería reorientar las fechas del actual SIMCE para evaluar a los estudiantes en 4º y 8º Básico y en 2° Medio, en años pares o impares de manera que los resultados puedan ser usados para medir el "valor agregado" de profesores y otros aportes escolares en los últimos cuatro años de la educación básica y los dos primeros años de la enseñanza media.

Si se establecen estándares, el Ministerio debería explorar la posibilidad de establecer también objetivos de mejora que se enfocaran en el progreso de la cohorte y en cerrar la brecha entre las escuelas de bajo y alto desempeño.

Educación Media

Mediano plazo

Los establecimientos técnico-profesionales altamente selectivos deberían reconsiderar su condición de "escuelas vocacionales" y re-pensar sus ofertas de cursos y su orientación vocacional.

El Ministerio debería expandir sus programas compensatorios para estudiantes de bajos ingresos en los dos primeros años de educación secundaria como parte de un mayor esfuerzo para reducir la deserción de la enseñanza media.

El Ministerio debería monitorear la formación inicial universitaria de los profesores secundarios en materias fundamentales de manera que la habilidad de los profesores nuevos para enseñar el currículo requerido mejore considerablemente. Como se indicó anteriormente en "Formación de Profesores", una manera principal de lograr este objetivo es exigir que los nuevos graduados rindan un examen de certificación con altos estándares de conocimiento de materias.

El gobierno (Ministerio de Educación o Ministerio del Trabajo) debería considerar el uso de las instalaciones de los establecimientos técnico-profesionales para ofrecer cursos vespertinos a trabajadores de la industria.

Las instituciones que están autorizadas para ofrecer los nuevos programas de formación de profesores técnico-profesionales, deberían comprometerse a desarrollar estos locales como centros clave para la enseñanza y aprendizaje técnicos.

Las municipalidades, en consulta con el Ministerio de Educación y representantes de la industria, deberían acordar un conjunto de indicadores de desempeño para los establecimientos técnico-profesionales.

Educación superior

Corto plazo

El equipo de revisión apoya los esfuerzos del Ministerio de Educación para extender la acreditación voluntaria de un creciente número de universidades y los esfuerzos para expandir el sistema de préstamos estudiantiles a las universidades privadas. Aunque el programa de acreditación actual es, en el mejor caso, una forma blanda de regulación de la calidad, es un comienzo. Es importante que las universidades privadas e institutos técnicos que participan en programas de acreditación (y que están acreditadas) tengan prioridad en el acceso al financiamiento de préstamos para estudiantes.

El Ministerio debería asegurar que a los estudiantes razonablemente bien calificados, de ingresos bajos y medios, que podrían tener éxito en la universidad, no se les niegue el acceso a la educación superior debido a barreras financieras. En este aspecto, el Ministerio debería conducir una investigación sistemática para determinar la dimensión de este problema, estudiando una muestra al azar de los estudiantes que rinden y aprueban la PAA. ¿Cuántos de estos estudiantes no asisten a la universidad debido a limitaciones financieras? ¿Cuál es la relación entre el ingreso de los padres, el puntaje en la PAA y la asistencia a la universidad? Una investigación de ese tipo capacitaría al Ministerio para estimar en qué medida el aumento de los préstamos estudiantiles y becas responde a las preocupaciones acerca de la eficiencia y equidad.

Mediano plazo

Junto con las universidades, el gobierno debería crear comités externos para certificar a los profesionales por encima y más allá del método actual de certificación automática de los estudios universitarios completos. La certificación profesional es especialmente importante en educación y salud.

Para hacer la expansión de los préstamos estudiantiles más viable y autofinanciada, se debería asegurar el pago de los préstamos, aún a través de un descuento automático en los sueldos como parte del sistema de pago del impuesto a la renta.

Largo plazo (5-6 años)

La matrícula y titulación de alumnos de las universidades deberían aumentar en la década siguiente. Los retornos económicos de la educación universitaria completa en Chile están entre los más altos de Latinoamérica. Al

mismo tiempo, Chile subsidia la educación universitaria con menos fondos públicos que cualquier otro país en la región. Chile debe tratar de mantener la calidad en la educación superior como parte de esta expansión. Dada la autonomía del sistema de educación superior y el gran número de instituciones privadas, esto requerirá una innovación considerable en formas ”blandas” de regulación e incentivos para estimular a las instituciones de educación superior a participar en el control de calidad.

El Ministerio debería explorar, con las universidades, un alejamiento del sistema tradicional actual de una lista oficial de 17 profesiones que son monopolio de las universidades, con programas de estudio de alrededor de seis años, y adoptar el modelo tipo “Boloña”, con carreras de pregrado más cortas seguidas de programas de Maestría.

Se debería hacer esfuerzos para mejorar la educación técnica post-secundaria. A medida que la educación secundaria continua expandiéndose, mayor número de estudiantes continuará su educación secundaria vocacional en escuelas técnicas post-secundarias. Estas deberían ser promovidas y sometidas a acreditación.

Igualdad de oportunidades para aprender

Corto plazo

El Ministerio debería apoyar una iniciativa de política amplia y de alto nivel para renovar la enseñanza de la lectura y escritura en Chile con énfasis en el desarrollo de destrezas tempranas de lectoescritura entre niños cuyos padres tienen bajos niveles de educación. Esta iniciativa tendría varios componentes: campañas de educación de adultos usando los medios de comunicación para desarrollar competencias entre los padres con el objetivo de mejorar la conciencia fonológica, la motivación para leer y la expresión oral en sus niños.

El currículo de Lenguaje en todos los cursos de la educación básica debería ser revisado de manera que los objetivos instruccionales se clarifiquen y apoyen un proceso de desarrollo de lectura por etapas.

El Ministerio debería apoyar la investigación sobre prácticas de enseñanza de lectura y el impacto de diversos procedimientos experimentales para desarrollar los distintos componentes del dominio de la lectura.

El Ministerio debería apoyar la investigación para identificar las razones por qué los estudiantes de grupos de más bajos ingresos tienen menos probabilidades de matricularse en las escuelas. Si el costo es un determinante

importante en las matrículas, las municipalidades y el Ministerio deberían expandir los programas de becas que permitieran a los estudiantes de bajos ingresos permanecer en la escuela.

El Ministerio debería diseñar e implementar una estrategia amplia para aumentar el acceso a la universidad entre los estudiantes de bajos ingresos y los mapuches. Se debería realizar estudios para evaluar si los estudiantes de bajos ingresos y sus familias entienden los factores que determinan el ingreso a la universidad. El Ministerio debería apoyar los programas de preparación académica, comparables a los que contratan las familias de más altos ingresos para preparar a sus estudiantes a aprobar los exámenes, para enriquecer la instrucción secundaria en las escuelas que concentran estudiantes cuyos padres tienen bajos niveles de educación.

Debería encargarse una Auditoría de Equidad de todos los programas que actualmente está implementando el Ministerio de Educación. Esta auditoría examinaría el impacto de todos los programas en la equidad, sin importar los objetivos deseados por el programa y buscaría identificar las oportunidades para avanzar en la equidad a través de la reorientación del manejo de estos programas.

REFERENCIAS

Avalos, Beatrice (Junio 2003) "Evaluación e Incentivos: Profesores en Reforma," *Revista Mensaje*Avalos, Beatrice, *Profesores para Chile, Historia de un Proyecto,* MINEDUC, 2002, pp. 91-111.

Avalos, Beatrice (2003) La formación de profesores y su desarrollo profesional. Prácticas innovadoras en busca de políticas. El caso de Chile. En C. Cox (editor) *Políticas educacionales para el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar en Chile*. Editorial Universitaria, Santiago, cap. 11.

Banco Mundial (2001) Informe sobre el término de la implementación Educación Secundaria de Chile.

Brunner, José Joaquín, Jorge Balán, Hernán Courard, Cristián Cox D., Eunice Ribeiro Durham, Ana María García Fanelli, Rollin Kent Serna, Lucia Klein, Ricardo Lucio, Helena Sampaio, Mariana Serrano, and Simon Schwartzman. 1995. *Educación superior en América Latina - una agenda de problemas, políticas y debates en el umbral del año 2000*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Brunner, José Joaquín. 1999. *La educación superior en Chile, tendencias y perspectivas*. Montevideo: Seminario organizado por el Ministerio de Educación y el Banco Mundial.

Brunner, José Joaquín. 2001. *Chile, Informe e índice sobre la capacidad tecnológica*. Santiago: Universidad Adolfo Ibáñez, Instituto de Economía Política.

Carnoy, Martin, Gustavo Cosse, Pablo González, Enrique Martinez, y Laura Llanes. 2001. "Reforma Educativa y Financiamiento Educativo en el Cono Sur, 1980-2000." CRESUR.

CEPAL (2002). *Panorama Social de América Latina 2001-2002*, Santiago.

Chile's Country Background Report for the OECD study, "Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers," June 2003.

Comisión Nacional para la Modernización de la Educación, Comité Técnico Asesor del diálogo nacional sobre la modernización de la educación chilena. 1995. *Los Desafíos de la Educación Chilena frente al siglo XXI*, Editorial Universitaria, Santiago.

Contreras, Dante , David Bravo y Claudia Sanhueza. 2001. "PAA, ¿una prueba de inteligencia?" *Revista Perspectivas* 4:233-247.

Cox, C.y Lemaitre (1999) "Market and state principles of reform in Chilean education : policies and results", en G. Perry, y D.M. Leipziger (editores). *Chile: Recent policy lessons and emerging challenges.* World Bank Institute, Washington.

Cox, C. (editor) 2003. Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar en Chile. Editorial Universitaria, Santiago.

ECLAC (2002). Social Panorama of Latin America, Santiago.

Eyzaguirre, B and L. Fontaine (Eds.). El futuro en riesgo. Nuestros textos escolares. Santiago. Centro de Estudios Públicos. 1997.

Gallego, Francisco A. (2002) Competencia y resultados educativos : teoría y evidencia para Chile, en *Cuadernos de Economía*, Año 39, Nº118, PUC, Diciembre 2002.

González, Pablo, Alejandra Mizala y Pilar Romaguera (2001) "Recursos diferenciados para la educación subvencionada en Chile," Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile, Santiago.

González Pablo. 2002. Estructura institucional, recursos, y gestión en el sistema escolar chileno. en C. Cox (editor) *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar en Chile.* Editorial Universitaria, Santiago.

Hansen, T.N., Holm-Niesen, L. y Zúñiga, P.G.(2002) *Recursos Humanos para la Economía del Conocimiento,* Banco Mundial.

Hidalgo A. y Remedio A. 2002 *Integrando el Conocimiento en la Educación Secundaria Técnico-Profesional Chilena,* Universidad de Concepción.

Hsieh, Chang Tai and Miguel Urquiola (2002). "When schools compete, how do they compete? An assessment of Chile's nationwide voucher

programme.” New York: National Center for the Study of Privatisation, Occasional Paper No. 43.

Larrañaga, Osvaldo. 2002. "Elementos para una reforma del sistema de crédito estudiantil en Chile." Pp. 26 en *Documento de Trabajo*. Santiago: Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile.

McEwan, P. J., and M. Carnoy. (2000). The effectiveness and efficiency of private schools in Chile’s voucher system. *Educational Evaluation and Policy Analysis, 22*(3), 213-239; McEwan, P. J. (2001). The Effectiveness of Public, Catholic, and Non-Religious Private Schools in Chile’s Voucher System. *Education Economics,* 9(2).

McEwan, Patrick and Martin Carnoy. 2000. “The Effectiveness and Efficiency of Private Schools in Chile’s Voucher System” *Educational Evaluation and Policy Analysis,* 22, 3 (fall), 2000.

Ministerio de Educación. 2000. *La situación de empleo de los titulados de educación superior*. Santiago: Ministerio de Educación, División de Educación Superior, Programa Mecesup.

Ministerio de Educación. 2003. *Lenguaje y Comunicación. Guía Didáctica para el Profesor.*

MINEDUC / UCE/ presentación , Junio 2003, “Reforma Curricular Chilena 1996-2001”.

MINEDUC/UCE/ presentación, junio 2003, “Sistema Nacional de Evaluación Simce”.

Miranda, O.M. (2003) *Reforma de la Educación Técnica de Nivel Medio en Chile. Supuestos, estrategia, balances y Proyecciones*. UNESCO, Paris.

Mizala, Alejandra and Pilar Romaguera (2001). “Regulación, Incentivos y Remuneraciones de los Profesores en Chile,” en C. Cox (editor) *Políticas educacionales para el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar en Chile*. Editorial Universitaria, Santiago, cap. 10.

Núñez, Iván “La formación de docentes, Notas históricas” en Beatrice Avalos, *Profesores Para Chile, Historia de Un Proyecto*. Santiago, Ministerio de Educación, 2002.

OECD (2003), *Destrezas de lectoescritura para el mundo de Mañana – más resultados de PISA 2000*, Paris.

OECD, *Education at a Glance*, OECD Paris 2002.

Parry, T. R. (1996) Will pursuit of higher quality sacrifice equal opportunity in education?, An analysis of the education voucher system in Santiago, *Social Science Quarterly*, 77, pp. 821-841.

Prawda, Juan (1993). Educational Decentralisation in Latin America: Lessons Learned. *International Journal of Educational Development*, pp.13, 3: 253-64.

Presentación *Sistema de Medición de la Calidad de la Educación: SIMCE* por la Unidad de Currículo y Evaluación, Ministerio de Educación, Gobierno de Chile, Junio 2003.

Presentación *Reforma Chilena del Currículo 1996-2000* , Unidad de Currículo y Evaluación, Ministerio de Educación, Gobierno de Chile, Junio 2003.

Raczynski, Dagmar (June 2003), "View of Chile's Educational Policy in the 90s".

Reimers, Fernando (ed.) Escuelas Desiguales, Oportunidades Desiguales: Los Desafíos de la Igualdad de Oportunidades en las Américas. Harvard University Press (2000).

Revista Mensaje. "Más y Mejor Democracia". Editorial No 519. Junio 2003. Santiago.

Schiefelbein, E y Schiefelbein, P. "Eficiencia en educación básica en Chile: Evaluación de resultados y propuestas de políticas", en *Persona y Sociedad*, Vol. XVII, No. 1 Abril 2003.

Snow, C., M. Susan Burns y P. Griffin, Eds. *Preventing Reading Difficulties in Young Children.* National Academy Press. 1998.

UNICEF (2000) *La deserción en la educación media*. Santiago.

World Bank (2002), Lifelong Learning and Training Project, Chile Appraisal Document.

World Bank (November 2000), “Performance Audit Report on the Primary Education Improvement Project”.

OECD PUBLICATIONS, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
PRINTED IN SANTIAGO, CHILE
(14 2004 09 4 P) ISBN 92-64-02101-9 – No. 82536 2004