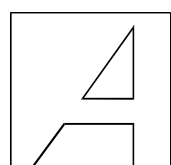


Evaluación de Sistemas Educativos

CHILE



C E CENTRO DE ESTUDIOS
P P EN POLÍTICAS PÚBLICAS



Konrad
-Adenauer-
Stiftung

El Programa “Evaluación de sistemas educativos” es un esfuerzo conjunto de la Fundación Centro de Estudios en Políticas Públicas, del Consorcio latinoamericano de Evaluación de sistemas Educativos y de la Fundación Konrad Adenauer.

Créditos:

- Coordinador General: Gustavo Iaies.
- Coordinador del Caso País: Axel Rivas.
- Consultor Local: Mariana Aylwin.
- Equipo Técnico: Andrés Delich.
 Javier Bonilla Saus.
 Gustavo Gamallo.
 Pedro Schiuma.

Fundación Centro de Estudios en Políticas Públicas (CEPP)

A. Alsina 1441 4to. 401
(1088) Buenos Aires / Argentina.
e-mail: info@fundacioncepp.org.ar
Tel.: (54 11) 4383-5538/5546

Fundacion Konrad Adenauer (FKA)

Praça Floriano – 30º andar
20031-050 Rio de Janeiro / Brasil
e-mail: konrad@adenauer.org.br
Tel. (55 21) 2220 5441

INDICE

	<u>Pág.</u>
1. INTRODUCCIÓN	3
2. RESUMEN EJECUTIVO	6
2.1 Introducción	6
2.2 Subsistema de Gobierno	6
2.3 Subsistema de Financiamiento	9
2.4 Subsistema de Currículo y Prácticas	12
2.5 Subsistema de Información y Evaluación	14
2.6 Subsistema de Recursos Humanos	16
2.7 Primeras Conclusiones	19
3. INFORME DE CONTEXTO	20
4. LOS SUBSISTEMAS	28
4.1 <u>Subsistema de Gobierno</u>	28
4.1.1 Clave de Análisis	28
4.1.2 La autonomía del gobierno educativo respecto de otros actores del entorno	28
4.1.3 El control del gobierno educativo sobre el resto de los subsistemas	33
4.1.4 Oportunidades y obstáculos de la política educativa	35
4.2 <u>Subsistema de información y evaluación de la calidad educativa</u>	37
4.2.1 Clave de Análisis	37
4.2.2 Introducción al subsistema de Información	37
4.2.3 Características y componentes del sistema de información	38
4.2.4 Cuestiones generales sobre el subsistema de información	38
4.2.5 Introducción al subsistema de evaluación de la calidad educativa	39
4.2.6 Principales aspectos del Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad	39
4.2.7 Participación en estudios internacionales	41
4.2.8 Cuestiones generales sobre el subsistema de evaluación de la calidad educativa	42
4.3 <u>Subsistema de Financiamiento</u>	45
4.3.1 Clave de análisis	45
4.3.2 Introducción al modelo de financiamiento	45

Evaluación de Sistemas Educativos – Chile

4.3.3 Datos básicos	46
4.3.4 Problemáticas del subsistema	49
4.4 <u>Subsistema de Currículum y prácticas</u>	51
4.4.1 Claves de análisis	51
4.4.2 Modalidades de intervención educativa	51
4.4.3 Flujos de alumnos en el sistema	54
4.4.4 Análisis del subsistema	55
4.5 <u>Subsistema de Recursos Humanos</u>	58
4.5.1 Claves de análisis	58
4.5.2 Introducción	58
4.5.3 Información sobre recursos humanos	59
4.5.4 Salarios	60
4.5.5 Regulaciones laborales	62
4.5.6 Formación y actualización docente	64
4.5.7 Cultura docente	66
5. CONCLUSIONES GENERALES	69
6. BIBLIOGRAFIA	71

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Evaluación del Sistema Educativo de Chile

Este informe resume los principales elementos del dispositivo de evaluación del sistema educativo de Chile, realizado por el Consorcio Latinoamericano de Evaluación de los Sistemas Educativos (CLESE), entre los meses de Octubre de 2005 y Marzo de 2006.

A fin de llevar adelante el Proyecto de Evaluación de Sistemas Educativos de Latinoamérica, seis países han constituido el CLESE. El mismo está integrado por los viceministros responsables de la educación básica de Chile, Brasil, Argentina, Colombia, México y Costa Rica, quienes serán la voz y los representantes de los sistemas educativos de dichos países. Esta organización ha sido creada especialmente para la evaluación de los sistemas educativos de la región y su base constitutiva radica en el compromiso asumido por cada uno de los viceministros.

El CLESE es representado por el coordinador técnico, el Lic. Gustavo F. Iaies, del Centro de Estudios de Políticas Públicas, centro que será encargado de la ejecución, desarrollo y presentación de informes y resultados del proyecto.

1.2 Metodología de Trabajo

La evaluación se ha realizado con una herramienta diseñada por el propio consorcio. A continuación se presentará una síntesis de sus definiciones metodológicas y conceptuales.

El programa parte del supuesto de que resulta fundamental poner el acento en el análisis de los elementos estructurales de los sistemas para comprender su posibilidad de impacto sobre las políticas que se pretenden implementar. Desde ese supuesto, se propone evaluar la pertinencia de los sistemas educativos con los objetivos de política propuestos en cada caso.

Entendemos por sistema educativo al conjunto de instituciones y actores (tanto individuales como colectivos) que participan de la transmisión de saberes y disposiciones certificados como públicamente relevantes.

La idea de pensar a los sistemas mismos, como un elemento constitutivo de las estrategias de política, obliga a evaluarlos en función de las prácticas que promueven y las que intentan inhibir.

En este sentido, la herramienta de evaluación pretende plantear un análisis de los elementos constitutivos y organizadores del funcionamiento ordinario de los sistemas, en la búsqueda de una lógica común, de cierta sinergia, entre los elementos ideológicos, pedagógicos, políticos y financieros. Es decir, cuáles son los niveles de coherencia entre los parámetros organizadores de los sistemas, de modo que, en un sentido muy general, el propio sistema protagonice el proceso de plasmación de los objetivos propuestos.

Se trata de construir una herramienta capaz de “leer” y analizar los valores e incentivos que presenta la propia organización del sistema; es decir, de qué modo su propia conformación tensiona sus objetivos. Estamos desarrollando una herramienta de evaluación de estructuras y no de políticas.

Por lo tanto, desde el punto de vista metodológico, se trata de un abordaje estructural. Es decir, vamos a revisar el ordenamiento del sistema como tal, para comprender los modos en que el mismo condiciona las políticas educativas.

Hemos obviado el análisis de impacto como metodología, incluso el trabajo de encuestas en el interior del sistema, porque hemos pensado el mismo como una herramienta para tomadores de decisiones. En tal sentido, no podemos hacer del sistema una “caja negra”, porque es sobre él que los actores deberán intervenir.

Se han definido cinco subsistemas que aparecen como aquellos que tienen mayor capacidad de orientar y dirigir el sentido de las políticas. Salvo el subsistema de currículum y prácticas, los restantes no parecen exclusivos de los sistemas educativos, sino que podemos decir que son comunes a los sistemas públicos de mano de obra intensiva. Es decir, aquellos en los que el estado es el productor fundamental del servicio público que se presta, como ocurre también en los casos de salud o seguridad.

Los subsistemas elegidos son, a nuestro criterio, los que permiten caracterizar e influir en la orientación general del sistema educativo. Ellos son: 1) Gobierno, 2) Información y Evaluación 3) Financiamiento Educativo, 4) Currículum y Prácticas Pedagógicas y 5) Recursos Humanos.

En cada uno de los subsistemas ponemos el acento en las normas que los rigen o que se aplican sobre ellos; observamos si en la práctica, esas reglas formales se cumplen, o si son reemplazadas por otras informales. También es importante indagar cuáles son los actores claves en cada uno de los componentes de los subsistemas y cuáles son los recursos, de todo tipo, con que se cuenta.

En síntesis, el dispositivo que se intenta construir, se propone evaluar la arquitectura organizacional de los sistemas, en función de los objetivos que se persiguen. La decisión de trabajar en un dispositivo de estas características supone una valoración de los sistemas como una herramienta fundamental para la instalación de unos determinados objetivos.

1.3 La pregunta

El dispositivo de evaluación del CLESE (Consortio Latinoamericano de Evaluación de los Sistemas Educativos) pretende abordar un análisis estructural que de cuenta de la relación entre los objetivos de política, propuestos por las administraciones educativas, y los resultados obtenidos.

Para el caso chileno, la pregunta que el informe pretende responder está ligada con las asimetrías entre los importantes esfuerzos realizados por los gobiernos chilenos en los últimos años y los resultados obtenidos, especialmente, en materia de calidad y equidad. El análisis efectuado, que recoge diversas perspectivas a través de las entrevistas realizadas a actores del sistema educativo y a dirigentes sociales en Chile, sostiene esta idea de una sociedad que esperaba mejores resultados de los esfuerzos realizados. Aunque quizás esta percepción es representativa del pensamiento de las elites y los medios de comunicación más que de la mayoría de los padres.

2. EVALUACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO DE CHILE

2.1 RESUMEN EJECUTIVO

2.1 Introducción

Chile ha alcanzado importantes avances en su educación en los últimos años, el crecimiento de sus tasas de escolarización, el aumento del tiempo de escolaridad de sus alumnos, la inclusión de niños de los sectores más desfavorecidos, son algunas de las señales de la vitalidad y los logros de su política educativa.

La política educativa chilena se ha constituido en una referencia para la región. El tipo de dispositivos compensatorios, el modelo curricular, la profesionalidad de sus herramientas de evaluación, la implementación de la jornada completa en buena parte del sistema, la incorporación de innovaciones a la regulación de la carrera docente, son algunas de las muestras de la búsqueda permanente de mejoras, apoyadas por un aumento constante del esfuerzo presupuestario por la educación.

El propio hecho de la organización de un sistema por demanda, aparece como un desafío que Chile ha iniciado, y que en la actualidad, algunos otros países han incorporado.

Sin duda, los logros en materia de calidad no son simétricos con los esfuerzos realizados, y en ese sentido, probablemente sean un indicador de la necesidad de una evaluación crítica de algunas políticas. Chile puede ingresar en una revisión de los dispositivos de calidad y equidad del sistema, porque muchos de los restantes objetivos han sido alcanzados.

En tal sentido, este estudio parte de la evidencia de que muchos de los elementos que deberían ser evaluados, en el caso chileno se consideran un activo previo. En ese sentido, la evaluación se concentra en la futura agenda: la mejora de la calidad y equidad educativa.

2.2 El subsistema de gobierno

2.2.1 Dos modelos que conviven

El sistema educativo chileno ha tenido una importante dinámica de cambio en los últimos 20 años. En la gestión y organización del mismo, conviven

Evaluación de Sistemas Educativos – Chile

elementos promovidos por el gobierno de Pinochet, como el subsidio a la demanda o la descentralización de las escuelas, encuadrables dentro de un modelo de organización de mercado.

Las gestiones de la Concertación, mantuvieron los ejes fundamentales de ese modelo de gobierno, incluso lo profundizaron, con medidas como el financiamiento compartido o el SNED. Aunque también, generaron una serie de iniciativas y políticas “correctivas”, como la jornada completa, la creación y modificación del estatuto docente, los liceos Monte Grande, entre otras. Este tipo de intervenciones respondieron más al modelo de un “estado gestor” que lidera iniciativas en dirección a los objetivos que se propone.

Ambos modelos representan mucho más que opciones de gestión. Son posiciones ideológicas acerca del estado y la educación y parecen formar parte de una discusión “caliente”, aún no resuelta en la sociedad chilena. Dicho debate no cerrado, se traduce en dispositivos de gobierno del sistema, que en muchos casos no encuentran sinergia, articulación, o directamente entran en conflicto.

El parlamento nacional parece ser un espacio dentro del cual estas posiciones se expresan, y es allí donde aparece esta discusión expresada en términos políticos.

2.2.2 Niveles y actores de gobierno

La estructura del sistema es de gran complejidad. El aparato estatal, está compuesto por cuatro niveles: ministerio, regiones, provincias y municipios. La división de misiones y funciones entre estos niveles no parece tan clara como para facilitar una articulación dinámica entre ellos.

La gestión de las escuelas es ejercida por los municipios y por tenedores privados, entre los cuales están aquellos que reciben subsidios del estado y los que no. Los diferentes tipos de escuelas se someten a condiciones de subsidio similares por parte del MINEDUC, aunque operan dentro de encuadres legales, administrativos y políticos muy diferentes.

El parlamento es un actor trascendente en la discusión de las políticas. Allí se expresa el debate de concepciones mencionado anteriormente. La mayoría de las iniciativas principales han emergido de leyes, o se han detenido allí, como es el caso de las leyes orgánicas del MINEDUC.

El Colegio de Profesores aparece como un actor principal en la vida del sistema educativo, y buena parte de las políticas ejecutadas por el MINEDUC, se construyen a partir del diálogo con dicho actor.

Evaluación de Sistemas Educativos – Chile

Este breve recorrido demuestra la enorme complejidad del sistema en materia de actores, niveles, y como hemos planteado anteriormente, de posiciones ideológicas.

Esta descripción pretende instalar la idea de la necesidad de dispositivos de gobierno sumamente sofisticados que permitan articular y construir consensos, para gobernar un sistema educativo como es el de Chile.

En ese sentido, no parece suficiente el profesionalismo de los equipos del MINEDUC para darle gobernabilidad al sistema. Los dispositivos de gobierno parecen tener carencias en los grados de articulación requeridos y fundamentalmente, en los espacios institucionalizados de negociación y construcción de consensos entre los actores. Un sistema con semejantes niveles de descentralización, requeriría más espacios de gobierno que expresen la representación de las complejidades del sistema, para la resolución de sus dificultades.

2.2.3 El MINEDUC

El MINEDUC aparece como un actor central. Reconocido por su profesionalismo, capacidad de reflexión e innovación, sus titulares han sido figuras reconocidas del mundo político de Chile, lo que permite observar el prestigio y los grados de autonomía de este espacio al interior del gobierno nacional.

No parece haber un consenso cerrado en la sociedad, respecto de las funciones y responsabilidades que debe asumir el MINEDUC. La precariedad administrativa de muchos de sus espacios y actores claves parece ser una prueba de ello.

Respecto de los subsistemas principales, parece contar con un razonable control de los dispositivos de financiamiento, incluyendo una articulación interesante con las áreas de Hacienda. Esto se observa en el significativo esfuerzo de los gobiernos de la Concertación en el aumento constante de la inversión educativa.

Del mismo modo, el MINEDUC parece tener una razonable capacidad de gobernar los dispositivos de recolección y producción de información y evaluación, aunque dicha capacidad no es simétrica en los procesos de distribución, comunicación y traducción de la misma.

Su control sobre las políticas docentes es sumamente reducido. Se limita a las escuelas municipales y a los consensos alcanzados con el sindicato en materia estatutaria. El MINEDUC no muestra capacidades para direccionar y articular las estrategias de formación y actualización de maestros, y muchos de los aspectos vinculados a la tarea cotidiana de los maestros y profesores.

Evaluación de Sistemas Educativos – Chile

El manejo del subsistema curricular se centra en el currículum, el SIMCE y los programas compensatorios, aunque la articulación con las escuelas es muy débil, salvo en el caso de las focalizadas. En las restantes escuelas, el MINEDUC es visto por maestros y directores con cierta “lejanía” de la vida cotidiana de sus instituciones.

No se observan dispositivos y trabajos realizados en la formación de perfiles y equipos, a nivel de los municipios y provincias (alguna iniciativa se observa en el caso de las regiones), como modo de fortalecimiento de los dispositivos políticos de gobierno. Del mismo modo, el MINEDUC parece contar con escasos mecanismos de trabajo y diálogo con los tenedores privados, cuyas escuelas reúnen aproximadamente el 50% de los alumnos del sistema.

No parece existir control público sobre los flujos de alumnos entre escuelas. Dichos flujos están librados a las representaciones e ideas de los padres respecto de las escuelas que buscan para sus hijos. Ahora, las consecuencias de ese sistema de elecciones de los padres, requieren acciones de abordaje por parte del estado y, si bien se observan algunos intentos al respecto, aún no han encontrado los resultados previstos.

2.2.4 En síntesis

El subsistema de gobierno parece tener más demandas que las que logra satisfacer, respecto de los requerimientos de un sistema de tal complejidad. Parece necesario fortalecer los dispositivos de construcción de consensos y articulación de políticas.

Del mismo modo, el MINEDUC parece requerir una revisión de sus modos de vinculación con las escuelas en general y con los sostenedores privados en particular. Al mismo tiempo, parece necesario un ejercicio de “base cero” respecto de los mecanismos de gobierno del sistema educativo de Chile, de modo de garantizar las posibilidades de darle direccionalidad hacia los objetivos que el desarrollo nacional le esté requiriendo.

2.3 Subsistema de financiamiento

2.3.1 La Inversión Educativa

Desde el regreso de la democracia en 1990, los gobiernos de la Concertación asignaron un aumento permanente de la participación del gasto educativo, tanto en relación con el PBI como en referencia al gasto público total. En conjunto, el aumento sustancial del aporte público y privado hizo que los recursos educativos permitan triplicar el salario real de los docentes y brindar una oferta educativa de jornada completa para el 80% de los alumnos del

sistema subvencionado, además de generar una gran cantidad de programas focalizados y universales.

La articulación con las áreas de Hacienda ha sido muy fluida, y se observa una dinámica de trabajo que ha permitido interesantes avances, tanto en materia presupuestal, como de programas y políticas.

2.3.2 El Modelo y sus correcciones

El modelo central de financiamiento es por subsidio a la demanda, y el mismo es un regulador clave de la política educativa chilena. La dinámica de funcionamiento está basada en la libertad a los padres para elegir las escuelas de sus hijos, dado que el Estado otorga una subvención similar para los sostenedores de las escuelas públicas y particulares. Sin embargo, ambos tipos de escuelas parten de condiciones diferentes en relación con el modelo de financiamiento, dado que las escuelas públicas no reciben directamente los fondos estatales sino a través de los municipios, que son sus sostenedores. En cambio, en el ámbito privado, los sostenedores de escuelas son actores directos del modelo.

Durante los gobiernos democráticos de la Concertación se desarrollaron dos tipos de reformas sobre el modelo de financiamiento. Por un lado, se crearon distintas normas correctivas de sus defectos prácticos y de su efecto inequitativo, por ejemplo con programas focalizados de apoyo a las escuelas de bajos resultados. Por el otro, se acentuó la apuesta por los criterios de mercado, con la sanción de una ley que estableció el “financiamiento compartido”, permitiendo el cobro de una matrícula para las escuelas particulares y para las públicas de nivel medio.

El efecto central de esta reforma fue el aumento del financiamiento privado, que aportó una cantidad importante de recursos al sistema educativo. Sin embargo, este giro hacia la participación privada fue acompañado con una gran apuesta política por priorizar los recursos estatales en el financiamiento educativo.

2.3.3 La articulación del Modelo

El modelo de financiamiento es clave en su relación con los restantes subsistemas, dado que se ha transformado en el regulador central de la organización del sistema educativo. Su principal efecto positivo se detecta en el terreno del acceso y retención de los alumnos, dado que incentiva a las escuelas a ampliar la cobertura y mantener a los alumnos dentro del sistema. Sin embargo, no parece haber sido efectivo en términos de aumentar los niveles de equidad (fuera de los aumentos de las tasas de escolarización) y calidad.

Evaluación de Sistemas Educativos – Chile

En general, es importante que el subsistema de financiamiento se articule mejor con los subsistemas de recursos humanos, de currículum y de información y evaluación educativa. Actualmente existe una disociación entre estos dispositivos, que limita las potenciales capacidades de mejoramiento de la calidad y equidad educativas.

Un problema derivado del modelo de financiamiento y asociado a otras causas paralelas es el referido a la crisis económica de los municipios. Aquí hay que destacar en primer término una problemática que excede al sector educativo y que se vincula con los modos de coparticipación de los recursos fiscales. Al mismo tiempo, la estructura de financiamiento de muchas comunas, no les permite financiar su gasto corriente, salvo unos pocos municipios metropolitanos que generan recursos propios y brindan servicios de calidad.

En el ámbito propiamente educativo, esta crisis tiene tres grandes causas: (a) el pasaje progresivo de la matrícula al sector particular genera un inmediato efecto económico en los sostenedores municipales que reciben cada vez menos subvención estatal; (b) el alto nivel de edad de los docentes municipales que, al estar regidos por el Estatuto Docente, aumentan sus salarios según la antigüedad; (c) la caída del crecimiento demográfico de la población en edad escolar, que comienza a sentirse y se espera que sea aún más profunda. Los riesgos enunciados pueden poner "en jaque" la sustentabilidad del modelo o generar dificultades que requerirían subsidios extraordinarios, o aún el cierre de algunas instituciones, dado que la pérdida de alumnos les dificultará financiarse con las cápitras exclusivamente.

En resumen, el subsistema de financiamiento muestra grandes logros en cuanto al esfuerzo estatal y privado por priorizar la educación, la transparencia que aporta a la organización del sistema, así como un claro efecto positivo en el aumento de las tasas de escolarización y retención. Sin embargo, parece necesario revisarlo en cuanto a sus incentivos al mejoramiento de la calidad y a los riesgos de sustentabilidad que puede presentar en el sector municipal.

2.3.4 La Subvención Diferencial

La principal propuesta del Gobierno Central por modificar estos efectos negativos se cristaliza en el proyecto de Ley de Subvención Diferencial, enviado al Congreso Nacional en 2005. El proyecto establece una subvención mucho más atada al nivel socioeconómico de los alumnos y a los logros de calidad de las escuelas. De esta manera, se espera incentivar la retención de alumnos de bajos recursos y, al mismo tiempo, mejorar los niveles de aprendizaje medidos por el SIMCE. A su vez, indirectamente el proyecto apunta a paliar la situación de endeudamiento de los municipios, dado que allí asisten la mayoría de los alumnos más pobres y el efecto inicial sería un aumento en términos relativos de los recursos para las escuelas municipales. Sin embargo, cabe analizar con mayor profundidad esta nueva ley, dado que además de los efectos beneficiosos enunciados, puede provocar efectos no buscados, incentivando a

las escuelas particulares a “tomar” más matrícula de sectores desfavorecidos, generando un nuevo impacto negativo en las arcas municipales.

2.4 Subsistema de currículum y prácticas

2.4.1 Una hipótesis central

El subsistema parece concebido sobre una hipótesis centrada en la tensión currículum-SIMCE. La misma se apoya sobre el supuesto de que los resultados de las evaluaciones permitirán a los padres construir una demanda “informada” que presione sobre las escuelas para su mejoramiento. En ese sentido, el modelo supone un “círculo” de calidad, en el que las evaluaciones y los incentivos de las propias cápitras, le dan su carácter virtuoso.

Ahora, los estudios muestran concepciones diferentes, respecto del concepto de calidad educativa de los padres y de los especialistas, traducido en el SIMCE. Los padres, priorizan el clima socio-cultural de las familias, la cercanía, las condiciones de infraestructura, la enseñanza del inglés y la informática entre otros aspectos.

En este sentido, la presión sobre la oferta no se da en los términos previstos y eso afecta la gobernabilidad del sistema en dirección a los objetivos buscados. Los incentivos a la escolarización, propios del subsidio por demanda, no se ven complementados con aquellos al mejoramiento de la calidad (entendida en los términos de resultados SIMCE), que prevé la mencionada hipótesis de mejoramiento del sistema.

2.4.2 El MINEDUC y las Escuelas

Las escuelas tienen una alta conciencia de sus resultados SIMCE, reflexionan acerca de ellos y en los grados en que se aplica, ejercitan con los alumnos para la resolución de los exámenes. En este sentido, el SIMCE es una herramienta de enorme valor para dotar de gobernabilidad al currículum. Del mismo modo, se presenta la situación de la nueva P.S.U. y el currículum de secundaria.

El Ministerio de Educación muestra una interesante capacidad de investigación y producción de recursos y materiales didácticos. Sus desarrollos son valorados por los maestros y directivos, incluso son buscados por directores y maestros, más allá de las escuelas focalizadas a las que están dirigidos.

Sin embargo, dichas producciones no parecen contar con los dispositivos de implementación apropiados. Las limitaciones del sistema de supervisión pedagógica, su concentración en las escuelas focalizadas casi exclusivamente,

las debilidades en materia de perfiles, le generan dificultades al sistema para articular el cambio y la asistencia a las escuelas.

El subsistema curricular parece adaptarse mejor al encuadre de las escuelas privadas, dado que supone grados de autonomía y pertinencia con los incentivos que plantea el sistema, de los que gozan solamente dichas escuelas en forma plena. En este sentido, se observa una dinámica de cambio y mejoramiento institucional más potente en las escuelas privadas, soportadas sobre condiciones sistémicas que las benefician. Sin embargo, estos procesos se desarrollan sin ninguna interacción con el MINEDUC.

2.4.3 Currículum y maestros

Los mecanismos de formación y actualización de maestros, no parecen articulados con los objetivos centrales del sistema. Por el contrario, son planificados y gestionados por actores autónomos cuyas tareas no se encuentran claramente reguladas, ni participan de espacios de construcción de consensos o de planeamiento estratégico. Incluso, los municipios y tenedores privados suelen encontrar un contra-incentivo en los dispositivos de actualización, por los costos salariales que implican.

La media de edad de los maestros es significativamente más alta en las escuelas municipales. Sin duda, esa situación tiene impactos sobre la implementación de innovaciones y los incentivos a la mejora.

Del mismo modo, los mecanismos de planificación parecen ser más formales en las escuelas municipales, dado que son presentados y evaluados en instancias externas a las propias instituciones. Por otra parte, existe una baja articulación entre los niveles de gobierno que demandan y evalúan las planificaciones de las escuelas, lo que genera un malestar importante en las mismas.

Los maestros parecen desconocer el conjunto de los programas, incentivos y dispositivos generados por los distintos niveles de gobierno. Reconocen esencialmente el currículum, el SIMCE y las condiciones del financiamiento por demanda.

En tal sentido, la “usina” de recursos e ideas que implica la Unidad de Currículum y Evaluación del MINEDUC, no genera la movilización y reflexión que semejantes producciones deberían promover.

2.4.4 En síntesis

El sistema educativo chileno cuenta con una hipótesis central respecto del modo de impulsar modelos de mejoramiento de la calidad, y eso significa un importante activo. La crisis de dicha hipótesis no implica abandonarla

Evaluación de Sistemas Educativos – Chile

necesariamente, sino trabajar sobre “los problemas” del propio concepto de calidad educativa y sus incentivos, en relación con los actores.

El MINEDUC tiene grandes condiciones técnicas y de continuidad en sus equipos, que han desarrollado interesantes ideas, proyectos y materiales educativos. Pero no parece haber encontrado los mecanismos de implementación apropiada, y las formas de articular las políticas de desarrollo curricular, la formación y actualización de maestros, con el conjunto de las iniciativas sistémicas.

2.5 Subsistema de información y evaluación educativa

2.5.1 Datos e información

El dispositivo de generación y difusión de información educativa tiene un amplio desarrollo, tanto en la variedad de unidades de medida como en las variables consideradas periódicamente. En particular, la amplia gama de información producida es un claro parámetro del alto nivel de avance en una cultura de planificación y seguimiento de la educación, así como de transparencia y rendición de cuentas de las condiciones y resultados socio-educativos.

La producción de información educativa (incluyendo la referida a la evaluación de los aprendizajes) tiene altos niveles de consistencia, confiabilidad y rigurosidad metodológica.

Sin embargo, durante las visitas realizadas por el equipo evaluador se constató que el uso de la información no parece simétrico a la cantidad y calidad de la misma. Existen aparentes problemas de difusión y utilización de la información en distintas áreas del Ministerio y más aún, en los diferentes niveles de gobierno: regiones, provincias, municipios y escuelas.

No parece existir el diseño estructural de un sistema de información y evaluación que – a partir de los interesantes niveles de información con que ya se cuenta - defina la que debe ser distribuida a cada actor y el momento en que cada uno la requiere, para tomar las decisiones que el sistema le demanda. Los niveles de descentralización y democratización de la toma de decisiones del sistema educativo chileno, hacen imprescindible que cada uno de los actores tome decisiones informadas.

2.5.2 El SIMCE y sus usos

El SIMCE es un dispositivo estratégico para el ordenamiento del sistema. Su consolidación, credibilidad y valor simbólico lo convierten en un “ordenador” de la vida del sistema, en particular, la de las escuelas.

Es utilizado con cuatro sentidos principales: (a) el uso de los resultados para que los padres elijan escuelas para sus hijos, (b) el SIMCE como diagnóstico para planificar políticas de capacitación y asistencia pedagógica a las escuelas, (c) el uso para evaluar resultados de las políticas educativas específicas, (d) el uso para definir políticas de focalizaciones e incentivos.

Estas funciones manifiestan algunas problemáticas que parecieran requerir un abordaje. Como señalan las investigaciones, menos del 1% de las familias utiliza los resultados del SIMCE como principal criterio para elegir la escuela (Elaqua, 2004). Parece existir una brecha importante entre el concepto de calidad que busca promover el SIMCE como medida de los aprendizajes adquiridos y el concepto de calidad que tienen muchas familias en Chile. Esto indica la existencia de una desconexión fundamental entre el dispositivo de información y el modelo de financiamiento, que confía en la demanda de los padres como criterio de presión por el mejoramiento de la calidad educativa.

Otro problema del uso del SIMCE está vinculado con la equidad, dado que muchas escuelas sienten la presión de los resultados y eso incentiva a seleccionar alumnos y expulsar o dejar de aceptar a aquellos que no logren buenos resultados.

Una de las políticas que el MINEDUC no ha logrado controlar aún, es la de la comunicación de los resultados. Aquí se hace presente la tensión entre la inmediatez de la información educativa (especialmente en el caso de los resultados del SIMCE) y los tiempos largos de la educación. La gran batalla del SIMCE se da entre la lógica compleja de la educación (tanto por los factores diversos que determinan los resultados como por las dificultades de cambiar las prácticas de enseñanza en poco tiempo) y la celeridad reduccionista de la difusión masiva de los resultados. El gran desafío es lograr una mayor capacidad de control sobre este dispositivo para poder utilizarlo como una herramienta acorde con las necesidades de la política educativa.

Este desafío se hace más importante en los tiempos que corren, dado que el SIMCE está tomando un rol cada vez más importante en la política educativa, especialmente a partir de su introducción como criterio para la evaluación de escuelas y docentes del SNED y potencialmente con la propuesta de Ley de Subvención Diferencial. Cuando más importante se torna el uso del SIMCE, más necesarios se hacen los dispositivos de traducción de su información, para que se utilice de forma cuidadosa y no obligue a tomar decisiones apresuradas y simplificadas.

2.5.3 Otros dispositivos

Las regiones han generado dispositivos propios (asociados a los compromisos de gestión de las escuelas), de manera independiente al SIMCE, que varían en su rigurosidad técnica y no tienen contacto directo con el equipo coordinador

Evaluación de Sistemas Educativos – Chile

del SIMCE, generando mecanismos de incentivos paralelos (más locales que los centralizados por el SIMCE).

Un aspecto muy positivo del subsistema de información y evaluación chileno es la participación constante en mediciones internacionales de calidad educativa (PISA, TIMSS, LLECE, IEA, etc.). Se trata de un ejemplo más del avance hacia una cultura de la evaluación y rendición de cuentas, que complementa las mediciones nacionales del SIMCE y permite comparaciones con otros países.

2.5.4 En síntesis

Chile cuenta con un interesante desarrollo en materia de producción de evaluación e información, aunque dicha evolución no se traslada en forma simétrica a la generación de “tableros” que articulan distintas fuentes, de modo de facilitar la toma de decisiones de los actores, en los distintos niveles del sistema.

2.6 Subsistema de recursos humanos

2.6.1 Dos modelos

El subsistema de recursos humanos está atravesado por una dualidad central: mientras la carrera de los docentes del sector municipal se halla regulada por el Estatuto Docente, los profesores del ámbito particular se rigen por el Código de Trabajo, que otorga amplias libertades a los sostenedores para la contratación y despido del personal. La llegada de la democracia en 1990 fue clave para configurar este modelo dual, con la sanción del Estatuto Docente, como parte de un acuerdo por el cual se mantuvo el modelo de financiamiento por demanda, a cambio de la sanción normativa de amplios derechos laborales para los profesores municipales.

Este pacto consagró la propia estructura dual de la dinámica de regulación laboral del sistema educativo, dado que el modelo de financiamiento supone una autonomía de las escuelas y de los sostenedores, que en la práctica es claramente desigual entre el sector público y privado. El Estatuto Docente establece una serie de condiciones –la principal es la imposibilidad de definir el plantel docente que trabaja en cada escuela- que generan una desigualdad de condiciones para ejercer la libertad de mercado contenida en el modelo de subvención por demanda.

Si bien el Gobierno Central encaró un proceso importante de reforma del Estatuto Docente en 1995, flexibilizando varios aspectos (entre ellos la forma de acceso a los cargos directivos de las escuelas), la composición de la relación de fuerzas entre los actores de poder impide pensar en reformas más profundas de esta norma. La posición del Colegio de Profesores en defensa de

las condiciones laborales, es una complicada tensión en caso de que se pretenda encarar nuevas reformas estatutarias.

2.6.2 Salarios e incentivos

En lo referido a los salarios, los gobiernos de la Concertación han liderado un proceso de aumento sustancial del salario real docente, que señala tanto la fuerte capacidad de negociación del Colegio de Profesores, como la apuesta del Gobierno Central por invertir en educación.

Se observa una importante heterogeneidad salarial entre escuelas y comunas, dadas las amplias libertades del sector particular y de los propios municipios para variar el salario docente según la disponibilidad de sus sostenedores. Esto puede generar un círculo vicioso de inequidades, dado que dichas heterogeneidades no se encuentran vinculadas a incentivos definidos por el propio sistema, y podrían terminar los docentes menos capacitados, atendiendo a los sectores de mayor pobreza.

Por su parte, los incentivos que marcan el pulso de la carrera docente tienen una baja correlación con la calidad educativa. El principal factor que hace variar los salarios de los profesores municipales es la antigüedad, aunque también tiene peso un componente como la capacitación docente (más allá de que la misma no es traducible claramente a los dispositivos de calidad del sistema). En cambio, los resultados SIMCE y los efectos del sistema de evaluación de los docentes son todavía, criterios que tienen poco peso en la escala salarial y terminan siendo débiles en la configuración de las carreras docentes.

2.6.3 Formación y actualización

En el capítulo ligado con la formación y actualización docente se destaca el serio problema del bajo y desigual nivel de las instituciones formadoras, aspecto señalado unánimemente por los actores entrevistados por el equipo evaluador. Las universidades tienen amplias libertades para elaborar sus planes de estudio y muchas de ellas terminan persiguiendo fines más inmediatos, que impiden una formación rigurosa en términos científicos y académicos de sus egresados.

En este sentido, se subraya la baja gobernabilidad que tiene el Ministerio de Educación sobre el destino final de los procesos de formación y actualización docente, desconcentrados en manos de las universidades (en la mayor parte de la oferta). Si bien se ha avanzado en reformas destinadas a modificar esta situación, todavía falta avanzar de forma más decidida en un plan más profundo de re-configuración de la formación docente, la actualización y la carrera docente, de modo de articularlas con los objetivos estratégicos del sistema.

Evaluación de Sistemas Educativos – Chile

Un aspecto positivo de las reformas en el subsistema de recursos humanos es el referido a la creación del Sistema de Evaluación de los Establecimientos Subvencionados (SNED), que a partir de un acuerdo con el Colegio de Profesores estableció las pautas para evaluar periódicamente a los docentes. El desafío pendiente de este proceso es su institucionalización, dado que su implementación trajo resistencias e incertidumbres irresueltas en los profesores.

2.6.4 Culturas docentes

Finalmente, una dimensión relevante para comprender las claves de este subsistema pasa por lo que se podría agrupar bajo el concepto de la “cultura docente”. El pasaje permanente de alumnos al sector particular es quizás, uno más de los síntomas de la percepción de precariedad que perciben los docentes municipales. Estos transmiten la nostalgia del “regreso del estado educador”, y tienen la percepción de pertenecer a un sistema residual.

La edad promedio de los docentes del sector municipal es mucho más alta que la de las escuelas privadas, y eso parece traducirse en un obstáculo entre la cultura de la innovación permanente de las reformas implementadas y las prácticas arraigadas de los docentes con amplia tradición en el sistema. A su vez, esto se liga con una cuestión extra educativa que requiere alternativas urgentes: el sistema previsional es una clave que explica la conveniencia de los profesores de mayor edad de seguir trabajando frente a las malas condiciones de jubilación del esquema vigente.

2.6.5 En síntesis

Parece necesario pensar una política docente sistémica, articulando los dispositivos de formación, actualización y carrera docente entre sí, y con los restantes subsistemas, de modo que sea sinérgica con los objetivos estratégicos del sistema.

2.7 Primeras conclusiones

Se han presentado algunos elementos centrales del trabajo de evaluación realizado por el CLESE. El mismo, como se planteó anteriormente, se ha concentrado en el análisis de los elementos estructurales del sistema, mirado desde los subsistemas de gobierno, financiamiento, currículum, recursos humanos e información y evaluación.

El trabajo no pretende realizar recomendaciones de políticas, aunque los elementos observados permiten sugerir tres campos de trabajo:

Evaluación de Sistemas Educativos – Chile

En primer lugar, aquel vinculado al alineamiento de las políticas con los objetivos del sistema: allí parece necesario trabajar sobre los mecanismos de gobierno, los incentivos y políticas de mejoramiento de la calidad y las políticas de actualización y formación de maestros, centralmente.

En segundo lugar, resultaría necesario revisar la sustentabilidad de algunas herramientas que parecen requerir revisiones. En este punto puede ser necesario revisar las condiciones del modelo de financiamiento, en particular en lo que hace a los sostenedores municipales y las regulaciones laborales de la carrera docente.

Por último, aparecen temas vinculados a la simplificación y articulación de las políticas. Allí, sería fundamental revisar los dispositivos y pensar en el alineamiento de las políticas de desarrollo curricular, las de RRHH, los sistemas de información y el modelo de financiamiento.

3. INFORME DE CONTEXTO

3.1 Recorrido histórico de la reforma educativa de Chile

La historia política reciente de Chile está marcada por dos procesos con extremos contrastes. En primer término, la era del gobierno de Augusto Pinochet significó, en términos de políticas públicas, la incorporación de los principios de libre mercado entrelazados con un régimen autoritario y conservador en términos políticos. El rol del Estado fue puesto en cuestión como regulador de los servicios públicos y se avanzó en fuertes reformas pro mercado que marcaron un ciclo de crecimiento económico con un aumento de la segmentación y desigualdad social.

La salida de dicho período en 1990 produjo un nuevo vuelco político que atravesó todos los órdenes de la vida social. Desde entonces, triunfaron electoralmente las alianzas políticas de la Concertación, integrada por los representantes del Partido Demócrata Cristiano (PDC), el Partido por la Democracia (PPD), el Partido Radical Social Demócrata (PRSD) y el Partido Socialista (PS). Los sucesivos candidatos que consiguieron triunfar en las cuatro elecciones fueron: Patricio Aylwin (PDC) en 1990, Eduardo Frei (PDC) en 1994, Ricardo Lagos (PPD y PS) en 2000 y Michelle Bachelet (PS) en 2006.

En las elecciones más recientes, que permiten entrever el mapa político actual, la llegada a la presidencia de la primera mujer en la historia de Chile se dio a través de una segunda vuelta electoral. La elección enfrentó a las tres fuerzas dominantes en Chile: la Concertación, con Bachelet como candidata, obtuvo el 45,9% de los votos frente al 25,4% de la Renovación Nacional (RN), con Sebastián Piñera como candidato, y el 23,2% de la Unión Democrática Independiente (UDI), liderada por Joaquín Lavín. En la segunda vuelta las fuerzas de RN y la UDI se unieron a través de la Alianza por Chile, que conforma actualmente la principal oposición al gobierno entrante de Bachelet.

La Constitución vigente fue sancionada durante el gobierno militar presidido por Augusto Pinochet, en 1980, reemplazando a la entonces vigente Constitución de 1925. La Constitución de 1980 establece la división política en regiones, pero mantiene un fuerte poder centralizado a nivel nacional, que se ejerce a través de la elección de representantes por medio del sufragio. La forma de gobierno está determinada por los principios de una República democrático presidencial, donde el Presidente es a su vez Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. El Congreso Nacional es bicameral y está compuesto por 120 Diputados y 38 Senadores.

En cuanto a los datos generales, la población de Chile alcanzó en 2004 los 16 millones de habitantes, con un ingreso per capita de 4.910 dólares (frente al promedio de 3.600 de América Latina). Los indicadores sociales son superiores

en muchos aspectos que los del resto de América Latina, salvo en la distribución del ingreso, que registra aún niveles importantes de desigualdad. El 17% de la población vive en condiciones de pobreza, la expectativa de vida alcanza los 76 años (frente a un promedio de 71 en América Latina), la mortalidad infantil es de 8 niños por cada 1.000 nacimientos, y el acceso al agua potable alcanza al 95% de la población.

La estructura de la economía está cada vez más fundamentada en los servicios, que para el año 2005 acumulan el 56,6% del PBI, mientras la industria representa el 34,5% y la agricultura el 8,9%. A su vez, pese a ciertas fluctuaciones, la economía chilena registra un alto nivel de crecimiento durante los últimos veinte años: con un promedio de 7,5% entre 1984 y 1994, 3,9% entre 1994 y 2004 y un crecimiento programado del 4% anual en los próximos tres años. Las exportaciones representaron en 2004 un 38% del PBI, mientras las importaciones alcanzaron un 31%.

En lo referido a los datos educativos centrales, Chile cuenta con un sistema educativo de 11.296 establecimientos, al cual asisten 4.369.291 alumnos, que son atendidos por 164.189 docentes (datos de 2004). Sólo el 4% de la población con más de 15 años de edad es analfabeta y el promedio de la población adulta tiene 9,7 años de escolarización.

3.1.1 El Sistema Educativo de Chile

La historia reciente de la educación chilena puede dividirse claramente en dos largos ciclos: el período del gobierno militar de los años ochenta y el ciclo democrático en manos de la Concertación, que desde 1990 inicia un prolongado proceso de reforma educativa. Estas dos etapas están marcadas por una serie de continuidades y rupturas, así como también la propia etapa de la Concertación demuestra su específica periodización interna. El presente informe se basa especialmente en un análisis global del período histórico iniciado por el gobierno de la Concertación en 1990, haciendo referencia a las distintas etapas internas que ha vivido la reforma desde entonces hasta 2006.

Comenzando por la herencia histórica que la democracia chilena debió procesar en el terreno educativo, los hitos más importantes de la década del ochenta involucran dos grandes procesos de reforma, basados en la descentralización de la gestión del sistema público en manos de los municipios y en un novedoso mecanismo de financiamiento basado en la demanda con subvenciones por alumno. Hasta 1981, las escuelas dependían administrativamente del Ministerio de Educación, con lo cual ambas políticas combinaron un cambio en el gobierno escolar –con el traspaso de autoridad en manos de los, por entonces, 325 municipios- con un nuevo esquema de incentivos para las escuelas, dado que el financiamiento del sector público y privado pasó a depender de la matrícula y no de la oferta estatal de servicios.

En el período del gobierno militar, se constató una disminución en el esfuerzo financiero por la educación, que se redujo un 27% entre 1982 y 1990, pasando

Evaluación de Sistemas Educativos – Chile

de representar el 4,9% al 2,5% del PBI. Al partir del cambio, comenzó a observarse una migración de alumnos del sector municipal, a las escuelas particulares subvencionadas. A su vez, el período finalizó con la sanción de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza de 1990, que estableció la creación del Consejo Superior de Educación, como organismo donde se instaló la herencia de la dictadura en el control de las definiciones curriculares, impidiendo que esta instancia quede completamente en manos de los gobiernos posteriores.

Así, la organización fundamental del sistema educativo chileno luego del período dictatorial 1973-1990 quedó establecida en manos de cuatro "sostenedores educativos": (a) los 343 municipios, regidos bajo la autoridad pública electa en ese nivel de gobierno y con la responsabilidad de administrar los fondos de sus dispares cantidades de escuelas; (b) los tenedores particulares subvencionados, en igualdad de condiciones que los municipios para recibir subvenciones por asistencia de los alumnos aunque con las libertades propias del sector privado; (c) los tenedores particulares pagos, exentos de la mayoría de las regulaciones y sin apoyo financiero del Estado; (d) las corporaciones empresarias, que administran un pequeño grupo de escuelas medias técnico-profesionales.

El concepto de "sostenedores" quedó determinado como un núcleo clave del sistema educativo, que señalaba las responsabilidades de gestión descentralizadas en manos de los municipios y actores particulares. Esa oferta se divide en una estructura de niveles educativos basada en el preescolar (pre-kinder y kinder) hasta los 6 años, la educación básica obligatoria de 8 años (de los 6 a los 14) y la educación media de 4 años (de 15 a 18 años), también obligatoria desde 2003. Originalmente, el sistema se estructuró de esta manera en 1920 y en 1967 fue reformado ampliando la obligatoriedad de 6 a 8 años de educación básica.

Los gobiernos de la Concertación decidieron la continuidad del modelo de gestión municipal y de subvención por demanda, agregando una norma clave a las regulaciones del sistema, el Estatuto Docente, como ley que garantizaba nuevamente los derechos laborales específicos del sector. Este proceso inicial marcó el comienzo de una etapa de reformas educativas, bajo la presidencia de Patricio Aylwin (1990-1994), que intentó recomponer el lugar del Estado en el direccionamiento de las políticas educativas, aunque sin cambiar las estructuras basadas en principios de mercado que había establecido el gobierno militar.

En estos años se observó un incremento sostenido del esfuerzo financiero estatal por la educación. Así, la sanción de la Ley de Financiamiento Compartido en 1993 incrementó las libertades de cobro de matrícula de las instituciones particulares (y también de las públicas de nivel medio), permitiendo un aumento progresivo paralelo de la inversión pública y privada en educación. Esta política implicó una afirmación del financiamiento estatal por demanda, que se mantiene como uno de los pilares fundamentales de la reforma educativa.

A su vez, el rol más activo del Estado en materia educativa se hizo presente con la creación de sucesivos programas compensatorios, que apuntaron a mitigar las amplias desigualdades socio-educativas heredadas del período dictatorial. La creación en 1990 del programa P-900, dirigido a las 900 escuelas más pobres del país, fue la principal acción en esta dirección, complementada con los programas de educación rural en 1992 y posteriormente por Montegrande (en 1997) y Liceo para todos (en 2000). En paralelo, se diseñaron dos grandes programas universales de asistencia material y pedagógica a las escuelas, el MECE para Básica (en 1992) y para Media (en 1995) y un importante esfuerzo dirigido a proveer de computadoras a las escuelas, el programa Enlaces (en 1992).

Con el inicio de la presidencia de Eduardo Frei (1994-2000) comenzó una etapa nueva en la reforma educativa, caracterizada por la búsqueda de consensos, que se plasmaron en la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación (1994). Esta Comisión reunió a representantes de diversos sectores y a especialistas de la educación y elaboró un informe evaluando la situación educativa y proponiendo las nuevas instancias de modernización.

Uno de los primeros pasos posteriores a este informe fue la modificación del Estatuto Docente, en busca de mayor flexibilidad y de algunos incentivos colectivos (por escuela) basados en el desempeño. Al mismo tiempo, la segunda mitad de los años noventa significó la llegada del proceso de reforma curricular, iniciado en 1996 para el nivel básico, en 1997 para Media y en 1998 para la educación parvularia. Este proceso implicó una importante inversión en perfeccionamiento docente y en la producción de nuevos materiales.

En este período se sancionó la Ley de Jornada Completa (1997), que implicó un nuevo paso de consolidación de la reforma y la inversión educativa, con una política gradual de incremento de las horas de clase en las escuelas subvencionadas. Así se completaba una etapa profusa de reformas estructurales en el sistema educativo chileno, que intentaban enfrentar los problemas de calidad y equidad.

El tercer período de gobierno democrático implicó la llegada del ex ministro de Educación, Ricardo Lagos, a la presidencia (2000-2006). Allí comenzó una etapa de revisión de la reforma educativa, críticamente evaluada a partir de la constatación de su bajo impacto en los resultados de la calidad educativa medidos por el SIMCE, sistema de evaluación de los aprendizajes instalado en 1988 y enfatizado como herramienta clave del sistema educativo desde entonces.

La revisión de la reforma fomentó el avance del Sistema de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educativos Subvencionados (SNED), como dispositivo de evaluación de los docentes. Este sistema se transformó pronto en la principal herramienta novedosa en el instrumental de la reforma educativa, que continuaba su marcha, especialmente en torno de la reforma

curricular y la ampliación de la oferta de escuelas de jornada completa. Parte del diagnóstico comenzó a centrarse en dos componentes poco abordados por la reforma hasta el inicio del nuevo siglo: la formación y desempeño de los docentes y las condiciones de gobierno de la educación.

En el primer caso, la problemática apuntaba al bajo y dispar nivel de la formación de los docentes y a la alta edad de los mismos (especialmente en el sector municipal), que se concebía como un potencial obstáculo a la cultura de la innovación permanente de la reforma. Si bien los salarios docentes habían aumentado a un ritmo constante, llegando a triplicar su valor real desde 1990, la formación y la carrera docente eran dos grandes desafíos pendientes que comenzaba a abordar el Ministerio de Educación de Chile.

En el segundo caso, se trataba de un escenario complejo, que mostraba las múltiples instancias de gobierno de la educación, dividida en cuatro niveles: el MINEDUC, las 13 regiones (como órganos desconcentrados del MINEDUC), las 43 provincias (a cargo de la supervisión del sistema) y los sostenedores, divididos entre escuelas particulares y municipios (a cargo de las escuelas públicas). En este esquema, los municipios aparecían como unidades de gestión clave, con una gran disparidad de situaciones y con serios déficits en sus capacidades administrativas y financieras para apuntalar la calidad educativa del sector público de la educación.

Las características comunes de los distintos procesos de reforma educativa iniciados en 1990 marcan la pauta de un proceso basado en ciertos pilares centrales, que serán analizados a lo largo del informe:

-En primer lugar, el sostenido aumento de los recursos públicos y privados destinados a la educación, que evidenció parte del rumbo incrementalista de las políticas desarrolladas (por ejemplo, a través de la jornada completa, el aumento salarial y otras acciones que implicaron crecientes recursos).

-En segundo lugar, una consistente estabilidad profesional de los equipos técnicos del MINEDUC, que lograron altos niveles de profesionalismo y continuidad en sus funciones.

-En tercer término, una constante mirada crítica de la propia reforma, con un sistema de información y evaluación muy desarrollado, y con pautas de seguimiento de resultados que guiaron los rumbos correctivos y los distintos cambios de curso de las acciones involucradas en la reforma.

-En cuarto lugar, el logro de una serie de acuerdos con los actores sindicales y otros referentes del campo educativo, que cristalizó la política de alianzas constructivas de la Concertación, y permitió hacer efectivas muchas de las reformas planteadas.

-Por último, una valorización social y política muy relevante de la educación como asunto de Estado y como problema prioritario en la agenda de gobierno,

que se destaca como una de las fuerzas principales que explica el grado de avance de los procesos de reforma descritos.

Sin embargo, en el momento de finalización del tercer período de gobierno democrático, y con la continuidad de la Concertación en el poder a través de la elección de Michelle Bachelet en 2006, los resultados de todas estas reformas permanecen atados aún a distintas incertidumbres.

En términos de acceso y retención en el sistema educativo, los resultados son ampliamente positivos, aunque el desafío principal en marcha se localice en el todavía bajo nivel de escolarización en la Educación Parvularia. Si bien la Educación Básica ya contaba con una cobertura superior al 95% en 1982 (actualmente es del 99%), en Educación Media la expansión de la cobertura ha sido especialmente significativa pasando del 65% en 1982 al 77% en 1990 y al 91% en 2003. Ese año justamente se sancionó la Ley de Obligatoriedad Escolar que amplía la edad de escolarización obligatoria de 8 a 12 años, incluyendo toda la educación Media.

Para la educación parvularia la expansión de la escolarización ha sido más deficiente, no sólo en términos de cobertura, sino en lo referido a la equidad. Allí es donde todavía resta un gran desafío de inclusión de los sectores más desfavorecidos de la población, que sin una escolarización temprana están en riesgo de fracaso escolar futuro por falta de adaptación a los códigos escolares.

No sólo se logró aumentar el acceso de los niños, niñas y jóvenes al sistema educativo chileno, sino también la retención. Así, entre 1990 y 2002 la retención en Básica pasó del 69,9% al 86,6%. A su vez, la deserción en Media tendió a la baja, que comenzó a mostrar algún signo de alarma en los años recientes, pero que en conjunto bajó de representar el 10% en 1991 a 8% en 2002.

Sin embargo, un cambio trascendental que vivió el sistema educativo chileno a lo largo de las últimas dos décadas en torno de los flujos de movimiento de la matrícula, muestra un progresivo pasaje de alumnos del sector municipal al particular subvencionado. Si en 1981 el 78% de los alumnos asistía a escuelas municipales, por primera vez en 2005 el porcentaje había descendido por debajo del 50%, dado el progresivo crecimiento de la matrícula proporcional en el sector particular subvencionado. Este fenómeno se tornó especialmente relevante en relación con el esquema de financiamiento vigente, atado al movimiento de la demanda, que generó progresivas dificultades en el sostenimiento del sector municipal, cada vez más endeudado.

En este contexto, según coinciden distintos análisis, el proceso de transformaciones profundizó las desigualdades educativas ya ampliamente instaladas desde la etapa previa a la reforma. En particular, el efecto se hizo sentir en la segregación de la composición de la matrícula, cada vez más estructurada a través de diferentes circuitos ligados con su origen socioeconómico.

En lo concerniente a la calidad educativa, medida a través de los rendimientos en Lengua y Matemática, los resultados señalan las mayores preocupaciones e incertidumbres. Las tendencias muestran que pese a pequeños avances en la primera mitad de la década del noventa, los resultados en las asignaturas evaluadas están estancados, con las mismas brechas de desigualdades previas a la reforma.

Un factor remarcable en relación con los resultados de calidad es que si se equipara a las escuelas según la condición socioeconómica de los alumnos, el sector público y el particular tienen rendimientos muy similares. Es decir que la hipótesis de que la autonomía y la modalidad de gestión del sector particular tienen un correlato directo en los resultados, demuestra ser falsa en el caso de Chile, al menos en las áreas evaluadas.

En la última medición del SIMCE, una señal de esperanza de mejora de los resultados puede advertirse, aunque es necesario esperar a la nueva medición en tres años para ver si esa tendencia se consolida o si es sólo una oscilación menor como otras que han tenido los resultados. Entre los datos principales de esta última medición, que compara los resultados de 2005 con los de 2002, se observa una mejora del rendimiento en Lengua y Comprensión del Medio del conjunto de las escuelas, pero especialmente de las escuelas que tenían bajos resultados y estaban siendo asistidas por programas focalizados. A su vez, los resultados de Lengua en los contextos de bajo nivel socioeconómico mostraron un alza considerable, mientras en Matemáticas todas las escuelas parecen seguir estancadas sin avanzar en los resultados.

Frente a esta compleja realidad, una de las principales iniciativas que propuso la saliente gestión del Ministerio de Educación es el proyecto de Ley de Subvención Diferencial, presentado en el Congreso en 2005. Allí se propone continuar con el sistema de subvención por demanda, pero avanzando en un nuevo paso correctivo que aumente los recursos de las escuelas que atienden a los sectores más desfavorecidos de la población. Al mismo tiempo, con este proyecto se busca mejorar los resultados de calidad, dado que las subvenciones también quedan más ligadas a las mejoras en los rendimientos que logren los sostenedores municipales y particulares.

En síntesis, Chile atravesó un prolongado proceso de reforma educativa, que tuvo continuidades y discontinuidades internas. Por un lado, la reforma mostró un ritmo incremental –en relación con los recursos, programas y la permanente construcción de consensos- y correctivo –buscando ajustar y adaptar la herencia de las regulaciones establecidas en los años ochenta-, que marcó la continuidad de su permanente intento por mejorar las condiciones educativas del país. Por el otro, con el avance de los primeros años de la década del noventa se vivió un fuerte proceso de debate cuando los resultados educativos señalaron el estancamiento de la calidad pese al gran esfuerzo realizado.

Así, el conjunto de la etapa de reforma que llega hasta 2006 parece caracterizado por el logro de la casi plena escolarización de los niños, niñas y jóvenes chilenos, aunque en busca de nuevas herramientas que afiancen la calidad y la equidad de los mismos en el interior del sistema. El gran debate es continuar perseverando con las reformas en espera de un impacto en los rendimientos posterior a la etapa de transición actual, o buscar nuevas claves y cambios que afiancen un rumbo adecuado para lograr los resultados deseados.

4. LOS SUBSISTEMAS

4.1 Subsistema de Gobierno

4.1.1 Claves de análisis

¿Cuál es la autonomía del gobierno del sistema educativo respecto de otros actores del entorno?

¿Qué grado de control muestra el gobierno del sistema educativo sobre el resto de los subsistemas y los actores que lo componen (grado de gobernabilidad del sistema)?

¿Cuáles son las principales oportunidades y obstáculos enfrentados por la política educativa?

4.1.2 La autonomía del gobierno educativo respecto de otros actores del entorno

La educación ocupa un lugar central en la agenda de gobierno desde el retorno de la democracia en 1990. Los temas educativos tienen amplio interés y espacio en el debate público, en los medios de comunicación y en los ámbitos propiamente políticos. Existe un arraigado convencimiento de la importancia de la educación para el desarrollo del país, que se expresa políticamente en el alto perfil y prestigio que han tenido la mayoría de los ministros de educación.

Pese a este amplio consenso, existe un fuerte debate que encuentra resonancia en los distintos ejes del subsistema de gobierno y se plantea como una proyección de la disputa ideológica polarizada en la sociedad chilena, entre una visión basada en la libertad del mercado y otra contrastante que prioriza el rol del Estado como ordenador social (véase Navarro, 2002 en relación con esta cuestión). En el ámbito educativo este debate se expresa en el debate entre la concepción de defensa de la libertad de enseñanza frente a la posición de defensa del derecho a una educación en igualdad de condiciones para todos. Quizás esta discusión tan profunda sea una de las claves explicativas del alto perfil político de la cartera educativa y del importante rol que tiene la educación en la sociedad chilena.

La cartera educativa ha sido reservada a figuras con un importante prestigio, como lo ejemplifica el caso de Ricardo Lagos (1990-92), posterior Presidente de la República. En general, no se han advertido conflictos entre las áreas del Poder Ejecutivo en relación con la agenda educativa, e incluso la relación con el

Ministerio de Economía se ha mantenido estable (algo que se expresa en el constante aumento de la inversión educativa).

El Ministerio de Educación (MINEDUC) es un organismo altamente profesionalizado, con probadas capacidades y recursos técnicos. Sus áreas han sido centrales en la definición y diseño de las distintas etapas de la reforma educativa y se han alcanzado importantes niveles de evaluación de acciones y resultados para reencauzar el rumbo, en una saludable visión seria y crítica en torno de las propias acciones. Sin embargo, un punto irresuelto en la estructura del MINEDUC actual es su organización basada en programas que no han terminado de consolidarse en la base orgánica, manteniéndose un síntoma de preocupación acerca de la situación contingente de los planteles técnicos pertenecientes a los programas. Esto se expresa en las dificultades que ha tenido la elaboración y sanción de una ley orgánica que redefina la estructura del MINEDUC en los años recientes.

Los niveles de gobierno del sistema educativo de Chile aparecen como uno de los ejes problemáticos centrales en los distintos ámbitos analizados a partir de las misiones del equipo evaluador. Actualmente la estructura de niveles de gobierno se divide de la siguiente forma:

-El MINEDUC tiene a su cargo la definición de las políticas educativas y la elaboración de los documentos y materiales de trabajo pedagógico y curricular. Cuenta con una planta de 764 agentes y sus áreas principales son: la Subsecretaría y Administración General, las divisiones de Planificación y Presupuesto, General de Educación, de Educación Superior, de Cultura y los Departamentos de Administración y Jurídico. Fuera de estas esferas se hallan los distintos Programas que todavía no se hallan claramente solidificados con la estructura orgánica del Ministerio.

-Las 13 Secretarías Regionales de Educación (SECREDOC), dependen del MINEDUC y son comandadas por los SEREMIS, que son nombrados por el ministro de Educación y responden a la línea política del gobierno central, aunque con adaptaciones locales. El organigrama típico de las SECREDOC se divide en las unidades: administrativa, de inspección de las subvenciones, y de planificación. La planta total de las instancias regionales de gobierno de la educación registra 863 agentes (año 2004). Las funciones principales de las SECREDOC se vinculan con la implementación de las políticas diseñadas por el MINEDUC y en los años recientes (desde 2003) han recibido algunas atribuciones extra en un primer intento de acercar los equipos técnicos del MINEDUC a un nivel más cercano a las escuelas.

-Los 41 Departamentos Provinciales de Educación (DEPROV), dependientes también del nivel central de gobierno y con Jefes Provinciales de Educación nombrados en conjunto por los gobernadores (autoridades políticas de las provincias, designados por el Poder Ejecutivo) y el ministro de Educación. El organigrama de los DEPROV es similar al de las SECREDOC, sólo que cuentan con un amplio cuerpo de supervisión técnico-pedagógico. En total 1.649

empleados trabajan en los DEPROV. Sus funciones están centradas en el apoyo pedagógico y en el monitoreo a través del cuerpo de supervisión.

-El nivel municipal, dividido en dos grupos: las 53 Corporaciones Municipales, regidas por el derecho privado, y los 288 Departamentos de Administración de la Educación Municipal, como representantes "tradicionales" del sector público de la educación. Deben planificar y gestionar los recursos humanos de las escuelas públicas, a través de su Plan Anual de Desarrollo Educativo Municipal (PADEM), y tienen funciones principalmente administrativas, aunque con capacidad de emitir normativas por ser entes políticos autónomos y con elecciones propias.

Un diagnóstico inicial acerca de estas instancias de gobierno muestra:

- Multiplicación de roles y la complejidad de la estructura dividida en cuatro niveles (MINEDUC, Regiones, Provincias y Municipios) duplica funciones y no tiene una planificación estratégica como origen común.
- Poca claridad en la división de atribuciones entre las provincias y regiones. En la práctica, las provincias aparecen como autoridades formales sin un verdadero rol que las defina, más allá de estar a cargo de la supervisión (una función que parece haber perdido el rumbo en las últimas dos décadas). Esto genera un hecho contradictorio: que el nivel de gobierno que más agentes tiene –las provincias- sea el menos importante en términos de poder y de clarificación de su rol en el mapa de acciones de la política educativa.
- La bifurcación entre los componentes técnicos en manos del Ministerio y la dimensión administrativa en manos de los municipios. Esto suscita la paradoja de que los incentivos de la subvención suponen competencias técnicas de los municipios (por ser los sostenedores) para mejorar sus resultados, pero no las otorgan por legislación (los municipios son entidades administrativas, no técnico-pedagógicas).
- Las capacidades administrativas muy reducidas y muy desiguales de los municipios, que se suman a una falencia en el rol promotor del MINEDUC en cuanto a formar capacidades de gestión en los agentes municipales. Incluso, es incierta la figura municipal, que es considerada como una mezcla público-privada, no enteramente estatal. Para la mayoría de los actores la educación es "municipalizada", no "municipal", una adjetivación que señala cierto carácter provisorio en el imaginario del mundo educativo.
- El endeudamiento que atraviesan muchos municipios por la caída de la matrícula municipal, que amenaza convertirse en una "bomba de tiempo" dada la combinación de aumento de la edad docente (y del costo salarial), pasaje de matrícula al sector privado y caída demográfica de la población en edad escolar.

Un concepto clave en el esquema de gobierno de la educación que plantea el modelo chileno es el de sostenedor. Esta figura muestra las asimetrías entre el sector público, gestionado por los sostenedores municipales, y el particular, gestionado por sostenedores individuales de escuelas (salvo excepciones de dueños de varias escuelas). Como la gran mayoría de los municipios no tienen competencias pedagógicas, los incentivos parecen aplicarse sobre actores sin capacidades para transformar la realidad educativa, o, peor aún, que sólo tienen estas capacidades de forma desigual, siendo privilegiados los municipios metropolitanos donde asisten alumnos de mejor condición social.

Esta problemática original basada en la combinación de las dos grandes reformas del gobierno militar (la municipalización y el financiamiento por demanda), no ha sido superada en los 16 años de políticas correctivas y de incremento de los recursos educativos. Por un lado, esto indicaría los límites que el modelo de municipalización plantea ante el supuesto de que en ese nivel de gobierno se hallen las capacidades para mejorar la calidad educativa. Por otra parte, el MINEDUC no ha logrado consolidar ninguna política de formación, capacitación y asesoramiento pedagógico y curricular de los municipios. Esta alternativa todavía podría ser explorada en profundidad antes de volcarse a transformar el modelo de gobierno, aunque quizás sea en los cambios de atribuciones donde se hallen las soluciones estructurales de mejora.

Un factor que explica el bajo grado de intervención del MINEDUC en el nivel municipal es el predominio del terreno político en esas relaciones, dado que los alcaldes son figuras partidarias, elegidos por el voto popular. En general, esto hace que los intereses políticos inmediatos no permitan planificar adecuadamente los tiempos largos de la educación y que en muchos contextos existan enfrentamientos implícitos o explícitos entre las escuelas y los agentes políticos municipales.

Además de los niveles de gobierno señalados, es importante señalar la presencia de otros organismos e instancias que conforman el mapa de gobierno de la educación:

- El Consejo Superior de Educación, establecido a partir de la LOCE de 1990, con las atribuciones máximas de aprobar el currículum.
- El Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP), a cargo de la capacitación docente.
- Los Consejos Regionales de Educación, que no han tenido gran continuidad ni desarrollo, como la demuestra la falta de un marco legal que aclare sus funciones y responsabilidades.
- Dentro de las escuelas existen distintos estamentos de gobierno internos: (a) Consejos Escolares, una figura reciente y de creciente importancia, (b) Consejos de Profesores, (c) Centros de Padres y Apoderados.

-Revisten cierta importancia añadida al complejo mapa del gobierno de la educación, las Comisiones Calificadoras de Concursos Docentes y de Directivos, integradas por el director de la DAEM, el director del establecimiento y un docente de la especialidad, a los cuales se suma un representante de los padres y un funcionario del DEPROV en el caso de concursos para directivos.

Por otra parte, el mapa del gobierno de la educación se completa con la participación de actores no gubernamentales ni basados en ningún estamento específico del sistema educativo:

-El Colegio de Profesores es el principal actor sindical, dado que, pese a no ser formalmente un sindicato, está legitimado por el gobierno como interlocutor en la negociación colectiva. La relación con los representantes del gobierno ha sido siempre de tensión, pero con una etapa de mayor diálogo a partir del año 2000, con la llegada de Ricardo Lagos a la Presidencia y con la apertura de un renovado diálogo entre el gobierno y los representantes sindicales. Incluso, se observa una baja conflictividad del sector y desde 1998 no ha habido huelgas docentes de importancia. Este camino de diálogo ha permitido avanzar en temas delicados, como por ejemplo, el sistema de evaluación del docente.

-La Asociación Chilena de Municipalidades es un actor intergubernamental, que representa intereses similares a los del Colegio de Profesores, en el sentido de defender al sistema público de enseñanza. La problemática de pasaje de matrícula al sector particular, acentuada en los años recientes, ha generado un endeudamiento de muchos municipios que buscan políticas de contención asociándose no sólo entre sí sino incluso con los representantes sindicales.

-El sector educativo privado presenta actores corporativos como la Federación de Instituciones de Educación Particular (FIDE) y la Corporación Nacional de Colegios Particulares (CONACEP), que operan como los principales defensores del derecho constitucional a ejercer la "libertad de enseñanza", elemento clave para la comprensión del modelo de prestación del servicio educativo. En esta dirección, ejercen presión sobre lo que se considera un avance del "Estado docente" sobre el derecho de la comunidad a disponer y elegir el tipo de educación que aspiran. Por ejemplo, hay una fuerte crítica a los contenidos mínimos curriculares, a los cuales califican como "máximos".

Un actor que debe ser considerado especialmente es el Parlamento Nacional. No sólo porque buena parte de las normas centrales del sistema educativo de Chile derivan de leyes, sino también porque los partidos políticos parecen tener una gran capacidad de representación de la sociedad chilena, y en tal sentido, pueden constituir un espacio de acuerdos para la política educativa. En ese marco, parece especialmente estratégica la discusión de la Ley Subvención Diferencial.

Unos de los elementos que parece necesario resaltar acerca del subsistema de gobierno es la falta de espacios de establecimiento de consensos y negociación

con los diversos actores del sistema. No se observan modos de trasladar la representación de los diferentes actores del sistema a espacios institucionales de construcción de políticas. Esta situación debilita la gobernabilidad del sistema, le quita previsibilidad y representación a los procesos de toma de decisiones. Parecería indicado trabajar sobre la construcción de espacios institucionales capaces de traducir las representaciones de los diferentes actores del sistema, con el objeto de mejorar la gobernabilidad del mismo.

Finalmente, es importante reconocer que el debate político – ideológico acerca de la configuración del sistema educativo chileno, no parece cerrado aún. El mismo, excede a la propia educación y comprende a la matriz misma de la relación estado – sociedad en Chile.

4.1.3 El control del gobierno educativo sobre el resto de los subsistemas

La herramienta central del gobierno de la educación chilena pasa por la dimensión de financiamiento, basado en el pago por asistencia de los alumnos a los sostenedores municipales y particulares. Uno de los grandes logros de este mecanismo parece haber sido favorecer el acceso y la retención de los alumnos dentro del sistema. Sin embargo, en términos de calidad y equidad, no parece haber dado los resultados que muchos esperaban a través de la competencia entre escuelas, generando múltiples políticas correctivas por parte del Estado para complementar y/o mitigar los efectos del subsidio por demanda.

Un aspecto elogiado en torno del gobierno del subsistema de financiamiento es el de haber construido un eficaz aparato de control del uso de las subvenciones entregadas a los sostenedores. La supervisión basada en el nivel regional se encarga de este objetivo y, de acuerdo con los distintos testimonios e investigaciones, no existen adulteraciones mayores en el mecanismo de información que se entrega para recibir las subvenciones (la supervisión controla la asistencia de alumnos cada tres meses, en promedio, y aplica multas muy importantes ante casos de adulteración de los sostenedores).

En relación con la gobernabilidad del subsistema de recursos humanos, existen dos universos completamente diferenciados según se trate del sector público-municipal, basado en el Estatuto Docente, o el sector particular, donde rige el Código de Trabajo. En el sector municipal, la gobernabilidad es rígida en términos de regulaciones y descentralizada en manos de los municipios en cuanto a la gestión, aunque la negociación con el Colegio de Profesores aparece como un límite a la capacidad de intervención del MINEDUC. En el sector particular directamente no hay casi márgenes de gobernabilidad, dado que hay amplias libertades en los criterios para pagar salarios y contratar a los docentes.

A su vez, el MINEDUC carece de verdaderas potestades para orientar o regular la formación docente, anclada fundamentalmente en la diversidad de ofertas universitarias vigentes. Distintos testimonios señalaron el grado de disparidad y, en general, de baja calidad de la formación de los docentes, sobre la cual el gobierno central intentó en los años recientes iniciar algunas reformas (como la acreditación de las instituciones formadoras), aunque aún no planteó una clara agenda que implique recuperar gobernabilidad sobre la problemática.

Tampoco parece haber un grado de control mayor sobre el perfeccionamiento docente, librado a la oferta del mercado y a los desiguales recursos de los sostenedores para facilitar la capacitación de sus maestros. La oferta estatal es de mayor calidad, pero limitada dentro del MINEDUC al CPIEP, que a su vez regula la acreditación de la oferta de instituciones no universitarias de perfeccionamiento.

El subsistema de currículum y prácticas pedagógicas es un área en que las acciones estatales todavía no llegan a converger en un claro registro de gobernabilidad que avance en una línea firme de mejora de la calidad. Dos dispositivos centrales operan en esta arena de gobierno: el nuevo currículum y el SIMCE. Ambos tienen un gran peso en la vida de las escuelas, y parecen traducirse en firmes orientadores de las prácticas educativas, aunque sin suficientes mediadores (asesores pedagógicos, supervisores, capacitación, etc.) que permitan canalizar las exigencias que ellos conllevan.

La acción estatal en este sentido, se diferencia netamente entre las escuelas "focalizadas", que reciben todo tipo de asistencia (materiales, supervisión, seguimiento, contratos de gestión por resultados, etc.), y el resto del sistema (que representa al mayor número de escuelas) que tiene que funcionar cuasi autónomamente, con la presión de cumplir con el nuevo currículum controlado principalmente a través del SIMCE. Debe hacerse una excepción para las regiones en las que los SEREMIS desarrollan iniciativas de gestión más potentes, como es el caso de Santiago. A su vez, las intervenciones sobre el sector particular son muy escasas.

Finalmente, la gobernabilidad del subsistema de información y evaluación de la calidad educativa muestra dos caras. Por un lado, el logro de alcanzar altos grados de profesionalismo, continuidad y rigurosidad técnica ha generado una importante credibilidad en los instrumentos de generación de información educativa. Por el otro, la difusión masiva del SIMCE ha generado un principio de entropía comunicacional que parece llegar a niveles preocupantes de "descontrol" de los efectos que tiene la difusión de los resultados SIMCE en términos de estigmatización de escuelas y de deslegitimación del sistema municipal. El fortalecimiento de la capacidad para dirigir el rumbo hacia una información más contextualizada de los rendimientos del SIMCE, parece ser el principal desafío que enfrenta actualmente el MINEDUC en este subsistema.

En síntesis, las principales herramientas de gobierno parecen concentradas en el dispositivo de financiamiento, el currículum, el SIMCE y los programas

compensatorios. En tal sentido, el Ministerio no parece haberse apropiado de otras herramientas, salvo en el caso de las escuelas focalizadas. Esto se vincula con tres grandes factores: (a) Desde el lado de la oferta de políticas, el MINEDUC no ha intervenido sobre los mecanismos de articulación y regulación de algunos subsistemas estratégicos. Existe una falta de canales de comunicación certeros y eficaces de gobierno de los subsistemas (algo que se aprecia especialmente en las falencias de las políticas de formación y capacitación docente, en la supervisión o en la relación del MINEDUC con los municipios); (b) Desde el lado de la demanda, los incentivos vigentes se han complejizado demasiado con las sucesivas políticas correctivas y no terminan de ser visualizados en su conjunto por los actores que se supone deben responder a ellos; (c) Las relaciones entre políticas e incentivos (oferta y demanda) giran en torno de una lógica dual difícilmente compatible, que parece condicionar la efectividad de ambas modalidades de intervención.

Parece necesario trabajar sobre mecanismos de articulación de los diferentes subsistemas, de modo de que dicho proceso potencie la posibilidad del sistema de mejorar sus indicadores en dirección de los objetivos propuestos.

Del mismo modo, parece necesario reflexionar acerca de los niveles de control e intervención del MINEDUC sobre aquellos aspectos que considera estratégicos para el sistema. Dicha reflexión debe realizarse desde la óptica de aquellos dispositivos claves que pueden permitir potenciar los resultados del sistema en materia de calidad y equidad.

Dichos espacios no necesitan ser monopolizados por el MINEDUC, sino que serán potencialmente más poderosos en tanto tengan mayor capacidad de representar a los distintos actores del sistema.

4.1.4 Oportunidades y obstáculos de la política educativa

El subsistema de gobierno es clave en el caso chileno para la nueva agenda de política educativa que comenzó a desarrollarse en los últimos tres años y que requiere aún un fuerte impulso. Para esta nueva agenda, existen pilares previos que son referencias positivas de las conquistas logradas por la reforma educativa iniciada en 1990:

- La gran continuidad técnica y profesional de los equipos que fueron diseñando e implementando la reforma educativa, con probada solidez y confianza en los diversos ámbitos del MINEDUC.
- La capacidad de diálogo, evaluación y autocrítica del avance de la reforma educativa, que mira constantemente los procesos y resultados, en busca de reencauzar sus acciones meditada y pragmáticamente a la vez.

- Los enormes avances en el subsistema de información y de evaluación, que permiten conocer variados aspectos del sistema educativo de forma evolutiva y que han desarrollado diferentes políticas pedagógicas y curriculares en busca del mejoramiento de la calidad.

Considerando estos factores positivos como puntos de partida, el equipo evaluador considera necesario plantear la agenda pendiente de aspectos a reconsiderar en torno del potencial del subsistema de gobierno como promotor de otras reformas educativas en los restantes subsistemas:

Es necesario ganar gobernabilidad sobre aspectos y dimensiones que han quedado sustraídas del proceso de control, regulación e intervención del Estado a nivel central y en sus esferas intermedias. Al respecto, pueden señalarse, entre otras cuestiones: la formación y actualización docente; los dispositivos de supervisión y asesoramiento de las escuelas; la información no basada en el SIMCE que terminan usando las familias para elegir las escuelas; entre otras cuestiones.

En el dilema entre políticas e incentivos, una primera batalla central es la de ordenar, simplificar y hacer más coherentes las diversas iniciativas y regulaciones contradictorias que intervienen en el sistema educativo. Las sucesivas capas de correcciones en diversos órdenes de intervención deberían ser simplificadas y mejor comunicadas a los actores, para que realmente puedan tener los efectos buscados y no terminen neutralizándose entre sí.

Parece inevitable avanzar en una redefinición de las atribuciones, mandatos y responsabilidades de los cuatro niveles de gobierno de la educación: MINEDUC, regiones, provincias y municipios. La confusión, duplicidad e inorganicidad de estos niveles de gobierno debería ser un tema prioritario en la agenda de reformas, dado que allí pueden estar las claves de los problemas de implementación de las políticas educativas, que fallan en el propio aparato de gobierno.

La desigualdad y debilidad general de los municipios es una clave irresuelta en relación con este último punto. Como mínimo es necesario avanzar en una política de formación de capacidades y de acompañamiento de los agentes municipales desde el Gobierno Central. A su vez, deben estudiarse propuestas de concentración de funciones en casos de municipios muy pequeños.

Una definición estratégica que apunta a mejorar los niveles de gobernabilidad es la de generar mayores espacios de diálogo con los distintos actores, ya sea los municipios, los tenedores particulares de escuelas o los propios docentes y padres. Sería importante institucionalizar espacios participativos que acerquen las partes y hagan posible la construcción de consensos en un escenario tan complejo de modalidades de gobierno de la educación.

4.2 Subsistema de Información y Evaluación Educativa

4.2.1 Claves de análisis

¿Cuál es la calidad, confiabilidad, accesibilidad y alcance de la información que proveen estos subsistemas para tomar decisiones de política educativa?

¿Cuál es la relación entre acciones de evaluación y mejoramiento de la calidad: (a) El grado de coherencia entre la evaluación y el currículum (si se pretende explícitamente); (b) el alcance de la interpretación y explicación de los resultados de las evaluaciones; (c) los resultados de la evaluación, su difusión relación con el mejoramiento; (d) el desarrollo de otras líneas de evaluación (principalmente, que permitan fortalecer el mejoramiento de las prácticas)?

¿Cuáles son los principales efectos del SIMCE en relación con los demás subsistemas, como uno de los dispositivos claves del sistema educativo chileno?

4.2.2 Introducción al subsistema de información

La información educativa depende fundamentalmente del Departamento de Estudios y Desarrollo de la División de Planificación y Presupuesto del Ministerio de Educación de Chile. Este departamento elabora dos publicaciones principales anualmente: (a) "Estadísticas de la educación", que contiene el relevamiento de establecimientos, alumnos y programas, (b) "Indicadores de la educación en Chile", con diversos indicadores educativos, demográficos, económicos y laborales tanto a nivel nacional como internacional.

Las fuentes de la información disponible dependen de los relevamientos anuales del Ministerio de Educación. Los datos sobre alumnos (incluyendo su calificación y rendimiento) se toman del Registro de Estudiantes de Chile (RECH), con información individualizada de cada estudiante.

Por otra parte, una información sustancial proviene de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), que aporta datos sobre el nivel socioeconómico de los alumnos, creando el Índice de Vulnerabilidad Escolar. A su vez, existe un buen sistema de indicadores municipales que brinda información sobre distintos aspectos sociales, económicos y propiamente educativos de las comunas.

4.2.3 Características y componentes del subsistema de información

El sistema de información educativa tiene un amplio desarrollo, con una prolongada continuidad en el tiempo, que produce información sobre los siguientes aspectos:

- Establecimientos, alumnos y docentes, según dependencia, tipo de educación, nivel de enseñanza y área geográfica.
- Docentes según edad, sexo, función, horas de contrato, títulos y remuneraciones.
- Programas y apoyos estudiantiles según beneficiarios, actores participantes y presupuesto.
- Indicadores educativos referidos a tasa de matrícula, deserción, tasa de aprobación, abandono, graduación, analfabetismo, entre otros.
- Indicadores de financiamiento educativo.

Para la mayoría de estos aspectos existen series históricas que datan de principios de los años ochenta y que se consolidan y expanden particularmente a partir de 1990.

4.2.4 Cuestiones generales

El dispositivo de generación y difusión de información educativa muestra un gran grado de avance, tanto en la variedad de unidades de medida como en las variables consideradas periódicamente. En particular, la amplia gama de información producida es un claro parámetro del alto nivel de avance en una cultura de planificación y seguimiento de la educación, así como de transparencia y rendición de cuentas de las condiciones y resultados socio-educativos.

Distintos informes y estudios (OECD 2004, Ministerio de Educación 2003b), además de nuestra propia aproximación empírica, señalan que la producción de información educativa (incluyendo la referida a la evaluación de los aprendizajes) tiene altos niveles de consistencia, confiabilidad y rigurosidad metodológica. La continuidad de estos dispositivos está ligada tanto con la cultura y decisión política de contar con herramientas de monitoreo del sistema educativo, como con la experiencia y el profesionalismo que han adquirido las capas técnicas del Ministerio a cargo de la elaboración de la información estadística.

Sin embargo, durante las visitas realizadas por el equipo evaluador se constató que no es simétrica la cantidad y calidad de la información con los usos de la misma dentro de las distintas áreas de gobierno de la educación. En particular,

Evaluación de Sistemas Educativos – Chile

se observaron aparentes problemas de interacción y difusión del uso de la información entre las distintas áreas del Ministerio de Educación, en los diferentes niveles de gobierno: regiones, provincias y municipios y fundamentalmente en las escuelas.

Parece necesario trabajar sobre la construcción de tableros de información para la toma de decisiones, tomando en cuenta los insumos que cada actor requiere para la toma de las decisiones, los modos de articulación de la información y la temporalidad en que necesitarán contar con ella.

El grado de desagregación de la información admite criterios diferentes en relación con los niveles políticos de gobierno de la educación. Por ejemplo, los resultados de las pruebas SIMCE se difunden enfatizando las diferencias por escuela y por comuna, mientras que la información estadística producida por el Ministerio está desagregada por regiones. En cambio, el nivel provincial no parece ser foco de ninguna mirada estadística, lo cual demuestra el bajo grado de poder que tiene esta instancia intermedia de gobierno. Una recomendación en este sentido indica que la función de las estadísticas educativas debería ajustarse a todos los niveles de gobierno, señalando en cada caso los niveles de responsabilidad política correspondientes, para generar mejores simetrías entre los datos y las funciones de cada nivel de gobierno.

4.2.5 Introducción al subsistema de evaluación de la calidad educativa

El Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) tiene su origen en el Programa de Evaluación del Rendimiento Escolar (PER), establecido en el año 1982, a cargo de la Universidad Católica. En 1988 se crea el SIMCE y en 1991 pasa a formar parte del organigrama del Ministerio de Educación. Desde 1998 depende funcionalmente de la Unidad de Currículum y Evaluación (UCE) y se rige bajo la Ley Constitucional de Enseñanza de 1990, que establece la publicidad de los resultados de las escuelas pero prohíbe la difusión de los resultados individuales de los alumnos. Su función principal, establecida por ley, es evaluar el currículum oficial.

4.2.6 Principales aspectos del subsistema de evaluación de la calidad

El SIMCE tuvo distintas modificaciones desde su surgimiento, principalmente en 1998, cuando pasó a depender de la UCE y cambió su metodología para calcular el puntaje al modelo IRT (teoría de respuesta al ítem). Desde ese año tiene mayor comparabilidad temporal, aunque un trabajo de equiparación permite seguir parcialmente la serie histórica hasta el inicio de los noventa.

Las áreas curriculares y años evaluados son los siguientes:

- Lenguaje y Matemática para 4º, 8º y 10º grado.
- Ciencias Sociales y Ciencias Naturales para 4º y 8º grado.

Las pruebas son censales y su diseño y corrección es de carácter externo a las escuelas. En todos los casos se trata de pruebas de final de ciclo y se espera que representen los aprendizajes del conjunto del ciclo de estudios y no de sólo del grado específico evaluado. Junto con las pruebas se releva diversa información sobre las escuelas, docentes y alumnos (incluyendo el nivel socioeconómico de los mismos), a través de cuadernillos complementarios.

En 2003 el Ministro de Educación convocó una Comisión para el Desarrollo y Uso del SIMCE, que elaboró un informe con recomendaciones específicas que han comenzado a adaptarse en el curso del presente año 2006 (MINEDUC 2003). En particular, en 2006 se avanzó en una modificación importante al establecer estándares de desempeño que tienen su correlato en los resultados obtenidos (previamente los resultados no permitían medir si los contenidos obligatorios habían sido alcanzados). A su vez, se estableció que todos los años se midan los resultados de 4º grado, dado que de esa manera se aspira a poder monitorear cohortes, algo vedado hasta entonces.

Cada año en marzo o abril se publican los resultados de la medición del año anterior (relevada en el mes de noviembre) y se publica junto a los diarios de circulación masiva el resultado de todas las escuelas del país. Esta información se complementa con la entrega de informes individuales de rendimiento pedagógico por escuela y un informe para los padres sobre los resultados de cada escuela a manera de díptico.

La difusión de los resultados es amplia y se produce mediante distintas estrategias, algunas controladas por el Estado y otras por los medios masivos y locales de comunicación. El Estado fija un día en el ciclo lectivo dedicado a la discusión de los resultados de cada escuela. Además interviene en el sistema con diversas políticas atadas a los resultados, como los programas focalizados para las escuelas de logros bajos y premios de excelencia para las de alto rendimiento. También se encuentran articuladas con los resultados SIMCE, algunos incentivos como es el caso del SNED. En esta dirección, la propuesta de nueva Ley de Subvención Diferenciada profundizaría los incentivos basados en los resultados, siempre en referencia a la mejora interna de los establecimientos.

Una de las cuestiones para resaltar del SIMCE es la variedad de funciones que cumple, las cuales pueden resultar en algunos casos contradictorias o excesivas para ser controladas adecuadamente en sus efectos. A continuación se analizan estas funciones y sus usos:

- (a) Uso de los resultados del SIMCE para que los padres elijan la escuela, utilizando parámetros de calidad educativa. El objetivo central de esta función

es promover los mecanismos de mercado para que la libre elección fomente mejoras en la calidad a través de la competencia por captar matrícula.

(b) Uso del SIMCE para fortalecer curricular y pedagógicamente a las escuelas, creando perfeccionamiento y asesoramiento ligado con los problemas detectados en las evaluaciones. Este uso ha sido tradicionalmente secundario y se está expandiendo en los años recientes. A diferencia de la primera función, implica un rol más activo del Estado en la planificación educativa, compensando desigualdades y promoviendo estándares de aprendizaje. Por lo tanto, está dirigido hacia las escuelas y no hacia la promoción de la acción del mercado.

(c) Uso del SIMCE para evaluar políticas educativas, permitiendo tomar decisiones informadas sobre el impacto de las acciones estatales. Aquí el público destinatario de la información pasa a ser principalmente la esfera política, así como, parcialmente, la comunidad de investigadores de la educación y la opinión pública que recibe algunos de los mensajes referidos a este uso.

(d) Uso del SIMCE para definir políticas, focalizando acciones según se detecten los problemas o utilizando los resultados de calidad para generar sistemas de incentivos para los actores. En este caso, el SIMCE forma parte de los mecanismos reguladores de la política educativa y permite dirigir acciones compensatorias, que sin su continuidad en el tiempo y su capacidad comparativa no serían posibles.

Un punto que presenta ciertos desajustes es el referido a las evaluaciones de los aprendizajes que realizan las regiones y algunos municipios (especialmente los metropolitanos) de manera independiente al SIMCE. Estas evaluaciones se realizan en general dos veces al año y se utilizan para obtener información más inmediata de los avances de las escuelas para tomar decisiones a nivel local. Por ejemplo, la mayoría de las escuelas -sobre todo las "focalizadas"- firman "compromisos de gestión" con sus sostenedores, que refieren a logros de aprendizajes medidos por estas evaluaciones paralelas al SIMCE. El desajuste refiere a que estas evaluaciones varían en su rigurosidad técnica y no tienen contactos directos con el equipo coordinador del SIMCE, generando mecanismos de incentivos paralelos (más locales que los centralizados por el SIMCE) y sin una clara confiabilidad metodológica.

4.2.7 Participación en estudios internacionales

Chile ha tenido una amplia tradición de apertura a las evaluaciones internacionales y ha participado de los principales estudios comparados: (a) el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa, de la UNESCO, para Lengua y Matemática en 1997 y 2006, (b) el TIMSS, de IEA, para Matemáticas y Ciencias en 1998 y 2002, (c) el estudio de Educación Cívica, también de IEA, en 1999 y 2000, y (d) el estudio PISA, de la OECD, para Lengua, Matemática y Ciencias en 2001 y 2006.

Evaluación de Sistemas Educativos – Chile

Esta participación activa se destaca como un aspecto muy positivo del subsistema de información y evaluación chileno. Se trata de un ejemplo más del avance hacia una cultura de la evaluación y rendición de cuentas, que complementa las mediciones nacionales del SIMCE y permite comparaciones con otros países. Distintas producciones elaboradas por el Ministerio de Educación (2003b, 2004a, 2004b) demuestran que estas evaluaciones son utilizadas provechosamente por los distintos ámbitos de la toma de decisiones, mediante la publicación y difusión de análisis profundos sobre los resultados.

4.2.8 Cuestiones generales sobre el subsistema de evaluación de calidad educativa

El SIMCE es uno de los más reconocidos y prestigiosos sistemas de evaluación de América Latina. El equipo técnico perteneciente a la UCE ha logrado altos niveles de continuidad y demostradas cuotas de profesionalismo, tal como lo señala el informe de la Comisión para el Desarrollo y Uso del SIMCE (2003). Sin embargo, su permanencia dentro del organigrama del Ministerio de Educación es frágil, como parte de una estructura basada en programas sin un claro asidero en marcos normativos y formas de contratación capaces de garantizar la continuidad en el tiempo de los profesionales a cargo.

El SIMCE es un dispositivo fundamental que enlaza diversos aspectos de los subsistemas: su poder y presencia se ha consolidado enormemente y reviste especial importancia considerar sus funciones, usos y problemas. Los distintos actores entrevistados durante las visitas del equipo evaluador señalaron la presencia del SIMCE como factor clave, tanto para la vida de las escuelas y su relación con las familias como para las políticas públicas definidas en los distintos niveles de gobierno.

Un ejemplo del impacto del SIMCE se observa en torno de la forma en que construye un "imaginario" de cada escuela, dada la alta difusión que los resultados tienen en la comunidad educativa. En general, los directivos de escuela entrevistados por el equipo evaluador comenzaron la caracterización de su establecimiento señalando los resultados en la prueba SIMCE y diferenciándose en tres grandes conjuntos: (a) las escuelas focalizadas, con bajos resultados y apoyo estatal, (b) las escuelas "autónomas", ubicadas en la franja intermedia de resultados aceptables, (c) y las escuelas "de excelencia", con resultados que sobrepasan los promedios nacionales ampliamente.

Un aspecto relevante del SIMCE es su relación específica con el currículum. De acuerdo con los testimonios recolectados en las escuelas y en las diversas entrevistas realizadas, el SIMCE es un claro orientador del currículum y es visto como una continuidad o prolongación evaluativa del mismo. Esto es relevante porque señala que no existe un desvío del currículum en el tiempo dedicado a "preparar" a los alumnos para el SIMCE. Sin embargo, esta concentración de los

tiempos pedagógicos en la orientación destinada al SIMCE puede desviar la atención en otras áreas de estudio y grados no evaluados.

El modelo de organización general del sistema educativo chileno prevé que los padres utilicen los resultados SIMCE para la elección de escuelas para sus hijos. Como señalan las investigaciones, menos del 1% de las familias utiliza los resultados del SIMCE como principal criterio para elegir la escuela (Elaqua, 2004) y apenas el 31% de los padres de escuelas municipales (frente al 56,8% de los padres de escuelas particulares pagas) conoce los resultados SIMCE de su escuela (CIDE 2004). Parece existir una brecha importante entre el concepto de calidad que busca promover el SIMCE como medida de los aprendizajes adquiridos y el concepto de calidad que tienen muchas familias en Chile, más ligado con el ambiente social de las escuelas, la cercanía o la enseñanza de inglés y computación. Se volverá sobre este punto en el subsistema de prácticas y currículum.

Otro problema del uso del SIMCE está vinculado con la equidad, dado que muchas escuelas sienten la presión de los resultados y eso incentiva a seleccionar alumnos y expulsar o dejar de aceptar a aquellos que no logren buenos resultados. A su vez, la comparación entre resultados de escuelas sin considerar el nivel socioeconómico de los alumnos motiva que la lectura de los resultados se simplifique y beneficie a las escuelas con alumnos de mejor condición social. Para enfrentar esta problemática, el Ministerio de Educación ha enfatizado en los años recientes el intento de contextualizar los resultados, señalando la importancia de considerar el nivel socioeconómico y la selección que realizan las escuelas.

En este interrogante se hace presente la disputa entre la inmediatez de la información educativa (especialmente en el caso de los resultados del SIMCE) y los tiempos largos de la educación. La gran batalla del SIMCE se da entre la lógica compleja de la educación (tanto por los factores diversos que determinan los resultados como por las dificultades de cambiar las prácticas de enseñanza en poco tiempo) y la celeridad de la difusión masiva de los resultados. En cierto sentido, el SIMCE mismo parece haberse convertido en un dispositivo que escapa al control del Estado y se vuelve un golpe de efecto imprevisto, capaz de ampliar las desigualdades e incluso cambiar el rumbo de reformas de largo plazo que no dan resultados inmediatos. El gran desafío es lograr tener mayor capacidad de control sobre este dispositivo para poder utilizarlo como una herramienta acorde con las necesidades de la política educativa.

Este desafío se hace más importante en los tiempos que corren, dado que el SIMCE está tomando un rol cada vez más importante en la política educativa, especialmente a partir de su introducción como criterio para la evaluación de escuelas y docentes del SNED. Cuanto más importante se torna el uso del SIMCE, más necesarios se hacen los dispositivos de traducción de su información, para que se utilice de forma criteriosa y cuidadosa y no para tomar decisiones apresuradas y simplificadas.

Evaluación de Sistemas Educativos – Chile

Otra cuestión central en este subsistema es el énfasis observado en producir información no sólo sobre la calidad educativa (como queda claro a través de lo señalado hasta aquí con el SIMCE), sino también referida a la equidad. La gran variedad de datos disponibles acerca del nivel socioeconómico por alumno, financiamiento privado de la educación, distribución de los programas nacionales, entre muchas otras cuestiones, es un claro ejemplo de un sistema de estadísticas que denota la preocupación estatal por la problemática. Sin embargo, no parece existir un dispositivo que ordene y centralice toda la información disponible sobre la equidad educativa, como sí existe el SIMCE para la calidad. Sería recomendable unificar una medida orgánica, que fundamentalmente establezca las correlaciones entre el nivel socioeconómico de los alumnos y su acceso a los distintos bienes educativos (tanto de la oferta de docentes, materiales y políticas compensatorias como de resultados de aprendizajes). La publicación oficial de esa información, difundida públicamente de manera similar al SIMCE, permitiría avanzar en una mayor toma de conciencia para modificar las grandes desigualdades existentes.

Finalmente, Chile cuenta con una interesante producción de información educativa. Sus equipos son de un alto profesionalismo y el caudal de información relevada es muy importante.

Sin embargo, no se observa aún el diseño de un sistema de información y evaluación, que articule el tipo y la presentación de información necesaria, para cada actor, de acuerdo a las responsabilidades que asume en el sistema.

4.3 Subsistema de Financiamiento

4.3.1 Claves de análisis

¿Quién (y cómo) decide el gasto público en la educación? ¿Cómo ha evolucionado el mismo en los años recientes?

¿Cuál es el modelo de financiamiento predominante y cómo condiciona los demás subsistemas?

¿Cuál es la relación entre la política de financiamiento educativo y los desequilibrios municipales?

4.3.2 Introducción al modelo de financiamiento

El sistema educativo chileno vivió durante los años ochenta una transformación clave del modelo de financiamiento, que lo marcó desde entonces como uno de los ejes sobre los cuales giran todos los subsistemas, especialmente los de gobierno y currículum. El modelo se basó en la Ley de Subvenciones del Estado a Establecimientos Educacionales, que establecía el principio de financiamiento basado en la demanda, a partir de la cantidad de alumnos que asisten a las escuelas como criterio objetivo para la distribución de los recursos hacia los sostenedores públicos y particulares (a través de la Unidad de Subvención Escolar, USE). El principio educativo que suponía este modelo era que se trataba de un incentivo directo a la incorporación y retención de alumnos, así como un promotor de calidad a través de la competencia entre escuelas para captar matrícula.

Como hemos señalado, la etapa democrática mantuvo este modelo, pero comenzó una serie de reformas correctivas de sus efectos, que intentaron mitigarlo y expandirlo, en distintas direcciones. Las principales reformas desde 1990 al modelo de financiamiento educativo chileno fueron las siguientes:

La sanción del Estatuto Docente en 1991 no sólo creó las condiciones de rigidez en el gasto salarial del sector municipal, sino que estableció una cláusula de indexación de los salarios al valor que se actualice de la USE.

La principal modificación de la Ley de Subvenciones en dirección del afianzamiento del modelo de mercado fue la Ley de Financiamiento Compartido, sancionada en 1994. Allí se estableció la posibilidad de cobro de una matrícula para el sector particular y para el municipal en el nivel Medio,

Evaluación de Sistemas Educativos – Chile

proporcional a la subvención recibida (a mayor cobro a las familias, menor sería la subvención). El Estado generó una gran apertura al financiamiento privado de la educación, que se reflejó prontamente en las estadísticas (como se analiza luego).

Hubo reiteradas modificaciones en los mecanismos de definición de la USE, dado que las pautas originales tenían diversos problemas. Esto generó una continua corrección de las deficiencias prácticas del subsidio a la demanda, como por ejemplo para adecuar la USE a las necesidades particulares del ámbito rural.

La modificación más reciente fue la Ley 19.979, sancionada en 2004, que estableció fundamentalmente una serie de mecanismos correctivos de los efectos inequitativos de la ley original. Entre otros, restringió las posibilidades de las escuelas de seleccionar a los alumnos y estableció una cuota mínima de un 15% de alumnos en condición de vulnerabilidad que cada escuela debe integrar.

Estas modificaciones sucesivas no parecen haber sido suficientes para promover los niveles de equidad y calidad pretendidos por el MINEDUC, que sigue confiando en el modelo de financiamiento como un mecanismo clave para impulsar ambas cuestiones. Así, en 2005 se presentó el proyecto de Ley de Subvención Diferencial ante el Congreso, que se espera sea tratado durante el año 2006. Allí se establecen nuevos mecanismos correctivos, fundamentalmente en dos direcciones: (a) en busca de mayor equidad se propone atar el valor de la USE a la condición socioeconómica de los alumnos, beneficiando a aquellas escuelas que integren a la matrícula más vulnerable, (b) en busca de mayor calidad, se propone premiar más claramente que hasta ahora, a las escuelas que mejoren sus rendimientos en el SIMCE, como un incentivo económico a la gestión educativa de los sostenedores.

Uno de los problemas irresueltos del presente modelo (incluyendo sus sucesivas correcciones) es que generó desde un comienzo una asimetría entre el sector público y privado, dado que en un caso el sostenedor resultó ser un nivel político específico que administra varias escuelas –los municipios-, mientras en el otro se trata de dueños de escuelas privadas con amplias atribuciones sobre su gestión. Esta asimetría no fue modificada, ya sea porque no se espera que mejoren las condiciones educativas o porque es inviable políticamente avanzar sobre ella, pero parece permanecer como un problema irresuelto en la agenda del modelo de financiamiento.

4.3.3 Datos básicos

Luego de una notable caída del esfuerzo financiero por la educación durante la dictadura militar (especialmente durante los años ochenta), la Concertación

inició en 1990 una clara reversión del ciclo de financiamiento estatal. Desde entonces todos los indicadores son crecientes: en relación con el PBI, el presupuestó educativo público pasó de representar el 2,4% en 1990 al 4,4% en 2001, así como frente al gasto público total pasó de representar el 12,5% en 1990 al 18,5% en 2001. No sólo en el total de la progresión hubo un notable aumento, sino que en cada año se mantuvo un aumento constante de la prioridad estatal frente a la educación, que señala la consolidación de una política de financiamiento estable e inalterable en los últimos 15 años.

Como complemento de este esfuerzo estatal, el financiamiento privado creció a un ritmo igual de importante, pasando de representar el 1,4% del PBI en 1990 al 3,3% en 2001. En la actualidad, el 54% de los recursos educativos provienen de las arcas estatales, mientras el 46% restante tiene un origen privado. Esto señala el carácter mixto del financiamiento educativo chileno, plenamente consolidado a partir de 1994 con el modelo de financiamiento compartido.

El resultado de esta inversión se puede dividir en los recursos por alumno según dependencia y según origen. Así, se observa que el gasto público en un alumno del sector municipal asciende a 486 mil pesos anuales, mientras el destinado al sector particular subvencionado es levemente inferior, llegando a 430 mil pesos. Sin embargo, cuando se suma el gasto de origen privado, la situación se revierte, llegando a apenas 78 mil pesos por alumno en el sector municipal, 245 mil en el particular subvencionado y 1.658 mil pesos en el particular pagado. De esta manera, la suma del gasto público y privado en educación señala que las escuelas subvencionadas particulares tienen un gasto levemente mayor a las municipales (675 mil pesos frente a 565 mil), mientras las particulares pagas llegan a duplicar ampliamente esas sumas (con un total de 1.748 mil pesos por alumno).

La estructura del gasto público muestra los vínculos directos de este subsistema con el de gobierno, dada la relación entre el nivel central y los sostenedores municipales y particulares en el proceso de asignación de recursos educativos. En el total de fondos públicos, para el año 2003 el gobierno central aportó 1.933.765 pesos, mientras los municipios apenas sumaron a esa cifra 70.216 pesos. Esto evidencia la casi completa dependencia de los recursos provenientes del Gobierno Central para sostener la educación municipal. A su vez, la inversión municipal debe comprenderse en el marco de las enormes desigualdades en los recursos que administran las comunas: en algunos casos los recursos propios se utilizan para brindar apoyos extra a la educación municipal (especialmente en las comunas ricas de Santiago), mientras en otros sirven para paliar deudas.

Como expresión de esas desigualdades, un estudio señala que sólo tres comunas tienen suficientes ingresos para solventar su gasto corriente básico. Si se consideran los municipios con grados más estructurales de vulnerabilidad, se observa que casi la mitad entra en esta categoría, pero ese déficit representa tan sólo el 8,42% de los recursos totales de los municipios (Irrázaval 2001). Con lo cual, resta una amplia discusión acerca de las condiciones de reparto de

los recursos municipales, como una dimensión extra educativa que afecta directamente las condiciones del financiamiento educativo (que representa en promedio el 50% del gasto corriente de los municipios).

En cuanto a la composición del gasto educativo del Gobierno Central, existen cuatro grandes áreas: (a) la educación superior, que recibe un promedio del 11% del gasto central (ha descendido enormemente su participación en el gasto educativo durante los últimos 15 años); (b) las subvenciones a los sostenedores, basadas en la asistencia de alumnos, que representan el 61% del gasto; (c) los programas de la Subsecretaría y Administración General, que suman el 17%; (d) los programas compensatorios de becas y comedores escolares de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, reciben un 5% del presupuesto, y los jardines infantiles del programa INTEGRA que reciben el restante 3%.

Los programas abarcados por la Subsecretaría y Administración General suman para el año 2003 un total de 182 millones de pesos. La mitad de esos fondos se destinan al programa de extensión de la jornada escolar (que abarca ya al 80% de las escuelas subvencionadas), mientras el resto de las áreas del MINEDUC obtiene recursos para ejecutar la diversidad de programas y acciones que forman parte de la reforma educativa, variando desde los 18 millones destinados al área de Desarrollo Curricular y Evaluación hasta otras instancias menores.

En cuanto al gasto privado en educación, la mayor parte proviene de las propias familias que pagan cuotas en las escuelas particulares subvencionadas o pagas, sumando un total de 1.713.314 pesos en 2003, mientras apenas 14.595 provienen de empresas que aportan a la educación a través de la ley de donaciones (con beneficios tributarios para los aportantes).

La distribución de los recursos educativos forma parte de un capítulo aparte que tiene grandes connotaciones, tanto en la dimensión del acceso y retención, como en los ejes de la equidad y calidad, como grandes desafíos que enfrenta la educación chilena.

En términos de división según niveles educativos (un proxy del acceso), se observa que, pese a la prioridad puesta en la agenda en torno de incrementar el acceso a la educación preescolar, esta área se lleva un 8% de los recursos, con un gasto por alumno total de 492 mil pesos, mientras la educación básica y media tienen un gasto por alumno de 670 y 932 mil pesos, respectivamente.

La relación de los recursos educativos con la equidad manifiesta signos positivos y deudas pendientes de abordaje. Por un lado, el gasto público en educación tiene un claro sesgo progresivo, al dirigirse prioritariamente a los estratos más vulnerables de la población (el 40% más pobre recibe aproximadamente el 65% del gasto público educativo). A su vez, a esto hay que agregarle el peso que tienen los distintos programas compensatorios, que representan el 12,2% del presupuesto educativo, aunque contabilizando sólo

los programas de discriminación positiva (excluyendo comedores y becas) llegan al 3,8%.

Por el lado de los aspectos negativos en términos de equidad del sistema de financiamiento, se destaca que en un modelo mixto, donde el aporte privado tiene mucho peso y está liberado de trabas legales para expandirse, las desigualdades tienden a ampliarse. Así, contabilizando el gasto público y privado en educación, la inversión por alumno del quintil de ingresos más bajo es de 590 mil pesos, mientras en el quintil más alto asciende a 1.703, triplicando los recursos educativos recibidos por los sectores más pobres.

El problema de esta distribución es que el gasto público no parece estar focalizándose en los sectores más vulnerables lo suficientemente para equiparar la gran inversión privada que genera los desequilibrios actuales. En este sentido, la propuesta de nueva Ley de Subvención Diferenciada parece ser clave para intentar revertir esta tendencia y lograr una mejor focalización de la inversión educativa.

4.3.4 Problemáticas del subsistema

El modelo de financiamiento es un regulador central del sistema educativo chileno. El pago basado en la asistencia de la matrícula demuestra ser un efectivo incentivo para el aumento de la escolarización y de la retención dentro del sistema, pero no parece haber funcionado en esa misma dirección en relación con garantizar mayores niveles de equidad y calidad.

Frente a esta dinámica por demanda, el Estado ha generado una serie de mecanismos correctivos y compensatorios, que funcionaron con una lógica incremental. El aumento constante del presupuesto educativo (en relación con el PBI y con el gasto público total) se orientó hacia el mejoramiento de la situación salarial docente, la ampliación de las horas de clase con la jornada completa y la focalización de reformas y programas compensatorios. Sin embargo, el aumento paralelo del financiamiento privado, ha generado mayor segmentación y disparidad en la inversión educativa según estratos socioeconómicos.

La tendencia al pasaje del sector municipal al privado subvencionado ha provocado un creciente endeudamiento que se debe a tres factores paralelos: (a) el mencionado pasaje de matrícula al sector particular; (b) los costos mayores que implican las plantas docentes con más antigüedad en el sistema, dadas las regulaciones del Estatuto Docente; (c) la caída del crecimiento demográfico, que supone una menor cantidad de alumnos en edad escolar como tendencia de los años recientes.

Evaluación de Sistemas Educativos – Chile

Esta tercera cuestión reviste especial importancia y afecta las condiciones de competencia entre los sostenedores, ya que achica el “mercado” de alumnos e incluso supone una reducción futura del presupuesto educativo atado a las subvenciones (dado que han comenzado a saturarse los niveles de expansión de las tasas de escolarización). Como lo indica un estudio reciente, la curva de crecimiento poblacional de 5 a 14 años comenzó a decaer en el año 2001 y se espera que pase de 4.144.441 niños en 2005 a 3.814.756 en 2010 (Marcel y Tokman 2005). Una curva similar de decrecimiento poblacional se espera que afecte a la población de 15 a 19 años a partir del 2010.

Esta situación obliga a prestar especial atención a la sustentabilidad del financiamiento de la educación municipal y a la eficiencia del modelo en general. El flujo de alumnos puede llevar a la necesidad de subvencionar a los municipios o “liberar” el cierre de escuelas.

En la práctica, la propuesta de nueva Ley de Subvención Diferencial se propone beneficiar indirectamente al sector municipal, dado que allí concurre la mayoría de los alumnos en condiciones de vulnerabilidad. Sin embargo, una de las principales incertidumbres de este proyecto de ley es si no generará un nuevo pasaje de matrícula al sector privado, como efecto de un renovado interés de las escuelas particulares por capturar alumnos de sectores pobres para recibir una subvención mayor.

En definitiva, esto expresa el nudo crítico del modelo de financiamiento educativo chileno, que fue ideado en un contexto autoritario, donde la competencia entre escuelas implicaba el cierre de aquellas que tuvieran malos resultados y perdieran alumnos. En el contexto democrático, es complejo sostener esa pretensión, dado que cerrar escuelas (especialmente públicas) tiene un alto costo político y no parece ser posible a gran escala.

Quizás la incógnita detrás del proyecto de Ley de Subvención Diferencial apele a la disyuntiva entre continuar en la dirección correctiva o alterar las condiciones estructurales del modelo de financiamiento. La ambiciosa propuesta está a mitad de camino entre ambas alternativas, ya que parece ser un muy fuerte corrector del modelo original, pero deja abiertas las incertidumbres acerca de cómo se comportará el mercado educativo frente a las nuevas reglas que se proponen.

Asimismo, es probable que esta reflexión vaya quedando sujeta a la expectativa de que el subsistema de financiamiento pueda, por sí mismo, establecer la gobernabilidad del sistema.

4.4 Subsistema de Currículum y Prácticas

4.4.1 Claves de análisis

¿Cuáles son las modalidades de intervención del Estado sobre las prácticas curriculares y pedagógicas de las escuelas?

¿Cuáles son los mecanismos de planificación educativa a distintos niveles del sistema? ¿Cuáles son las escalas a nivel de las cuales se formula el planeamiento?

¿Cuáles son los mecanismos de apoyo a los docentes, directivos y supervisores para el mejoramiento de los procesos?

¿Cómo se evalúan los resultados de las estrategias de enseñanza? ¿Qué consecuencias tienen? ¿Existen incentivos al mejoramiento de la calidad y aumento de la equidad en los actores?

¿Cuál es la lógica general a través de la cual los alumnos se “mueven” dentro del sistema?

4.4.2 Modalidades de intervención educativa

El subsistema de currículum y prácticas educativas encuentra entre sus herramientas principales al currículum y al SIMCE. Ambos se encuentran pedagógicamente articulados, y en tal sentido, constituyen una herramienta de gran poder simbólico. Las escuelas están muy pendientes de sus resultados, trabajan con sus alumnos para las instancias de evaluación y comparan sus resultados con los de otras escuelas cuando reciben los mismos.

Dicha relación se fundamenta sobre la idea de que la información del SIMCE orientaría la construcción de la demanda de los padres a las escuelas hacia mejores resultados de calidad. De tal forma, las mismas se verían presionadas a un mejoramiento de su oferta educativa.

Como ya se ha explicado en el apartado del subsistema de evaluación e información, son muy pocos los padres que definen sus elecciones de escuela a través del SIMCE. En tal sentido, la lógica básica del ordenamiento del subsistema entra en crisis, dado que el “círculo virtuoso” postulado, deja de funcionar como tal. Aquí aparecen algunas de las dificultades centrales del subsistema, que ponen en crisis el fundamento de su constitución.

Algunos sostienen que dicha situación se da por falta de comprensión o información por parte de los padres, aunque parece atendible analizar la idea de otras prioridades en materia de parámetros para la construcción de la idea de la calidad educativa que tienen las familias. La existencia de “otra” concepción de la calidad educativa por parte de los padres, obtura el incentivo al mejoramiento de calidad incluido en el sistema de financiamiento de la demanda. En tal sentido, el mismo se vuelve únicamente un incentivo al aumento de las tasas de escolarización y la asistencia de los alumnos.

Esta situación debilita, en términos sistémicos, a los incentivos a la mejora de la calidad, por las dificultades de su hipótesis principal de mejoramiento. Por tal razón, parece indicado pensar en el modo de recomponer algún modelo de incentivos en esa dirección.

De todos modos, no es la única función del SIMCE, dado que el mismo logra ser un poderoso articulador curricular. El diseño curricular ha sido parte de una cuidadosa elaboración de consensos, largamente desarrollada entre los años 1992 y 2001. El prolongado proceso de reforma implicó el diseño de nuevos materiales, amplias estrategias de perfeccionamiento y la sanción legislativa del nuevo currículum y plan de estudios, con algunos espacios de libertad institucional. De todos modos, la visión predominante sobre la reforma curricular la describe como una muy fuerte intervención centralizada, que se complementó con el SIMCE para generar un dispositivo poderoso de homogeneización curricular. Incluso, muchos actores consultados señalaron que en lugar de ser “contenidos mínimos” se trata de “contenidos máximos”, por el tiempo que insume su enseñanza, que no parece dejar lugar para adaptar los contenidos locales e institucionales, lo cual había sido planteado como uno de los objetivos de la misma reforma curricular. En esta dirección, los defensores de la libertad de enseñanza señalan su resistencia ante la imposición que significó la reforma curricular, como un foco de conflicto no resuelto con el sector particular.

En la misma línea, la Prueba de Aptitud Académica (PAA), que regula el ingreso a las universidades, aparece como un ordenador curricular del final de la educación secundaria. Aquí, la principal intervención de los años recientes fue la aplicación de una modificación sustancial en la PAA, que pasó a llamarse Prueba de Selección Universitaria (PSU) adaptando su formato a los contenidos efectivamente enseñados en las escuelas a partir de la reforma curricular, rompiendo con su formato enciclopédico tradicional. Esta reforma buscó promover mayores niveles de equidad, al permitir que las escuelas se preparen para la prueba y que su aprobación no dependa tanto de los recursos individuales de los alumnos para pagar una preparación específica.

Fuera del circuito de los incentivos, y entrando en el terreno del de las políticas, el MINEDUC genera una gran cantidad de programas y materiales destinados a apoyar los procesos de desarrollo curricular. El Gobierno Central desarrolló dos grandes programas universales, el MECE para Básica (1992-1997) y el MECE

para Media (1995-2000), que incluyeron la entrega de diversos materiales didácticos, bibliotecas y apoyo a través de los planes de mejora. Más recientemente, la Campaña Lengua, Escritura y Matemática (LEM) ha generado gran atención como una de las principales acciones pedagógicas del MINEDUC.

Estos programas universales se complementan con distintos programas focalizados, que han tenido componentes netamente pedagógicos. Aquí la referencia más conocida es el P-900, que incluyó la entrega de materiales y el apoyo constante de los equipos de supervisión a las escuelas de bajos rendimientos (actualmente más de 1.500 escuelas forma parte de estos programas). Un programa más intensivo en esta dirección fue el de "escuelas críticas", que atiende a las escuelas con mayores problemáticas, con apoyo de otras instituciones no gubernamentales. En otro orden de focalización, el programa Montegrando generó asistencia técnica especializada para un grupo de liceos denominados "anticipatorios de reforma", como modelos de vanguardia pedagógica.

Se observa un trato muy diferencial de los supervisores frente a las escuelas focalizadas: de los 876 supervisores, 627 están concentrados en la atención de las mismas. En la práctica, la mayor parte del tiempo de los supervisores se dedica a cuestiones administrativas y a la resolución de múltiples problemas cotidianos de las escuelas, en lugar de concentrarse en los aspectos pedagógicos sustantivos. Parece ser un "eslabón" débil del modelo, lo que dificulta la articulación de las políticas del ministerio con las escuelas. En tal sentido, la rica producción del MINEDUC no tiene un impacto simétrico a la calidad de sus producciones.

Otra de las iniciativas de intervención, es la maximización del tiempo de aprendizaje a partir del programa de extensión de la jornada escolar, iniciado en 1997, llegando al 80% de las escuelas con jornada completa en la actualidad. Los actores consultados señalaron que los contenidos mínimos en realidad parecen ya pensados para las escuelas de jornada completa, sólo que comenzaron a implementarse cuando una parte del sistema funcionaba con la extensión horaria y eso generó una clara desigualdad de condiciones entre las escuelas que ingresaban a la jornada completa y las que no. Algunas evaluaciones sobre los efectos de la jornada completa señalan un preocupante grado de agotamiento en los alumnos y docentes por el uso de las nuevas horas en contenidos curriculares similares a las previas (Pontificia Universidad Católica 2005). De todos modos, los padres parecen reconocer las ventajas de esta iniciativa.

Un elemento del modelo de financiamiento que impacta directamente en el subsistema de currículum y prácticas es la regulación del número máximo de alumnos, que se fijó en 45 por curso. Distintos estudios señalan que el número mínimo para hacer sustentable económicamente una escuela es de 33 a 38 alumnos por sección. Al mismo tiempo, los docentes y muchos de los especialistas técnicos de la reforma, señalan que 30 alumnos es el máximo ideal para generar condiciones adecuadas en términos pedagógicos. Esta

contradicción expresa las discontinuidades que existen entre el subsistema de financiamiento y el de currículum y prácticas, así como entre las áreas de economía y de educación en el propio gobierno. En la práctica, las escuelas subvencionadas públicas y particulares tienen un promedio de 35 alumnos por curso, mientras en las escuelas particulares pagas el promedio baja a 25.

Dentro de las líneas de la gestión institucional, muchas escuelas, especialmente las focalizadas pero no sólo éstas, han elaborado planes de mejora y firmado “compromisos de gestión” con sus sostenedores, elaborados a partir de los resultados del SIMCE. En estos compromisos se asumen metas educativas concretas a alcanzar cada año y se generan planes para lograr esos objetivos a través de la capacitación, la gestión institucional y el apoyo central a través de los supervisores y el envío de materiales. Las regiones se encargan de medir el cumplimiento de esos compromisos con evaluaciones de los alumnos, que se toman al comienzo y final de cada ciclo lectivo (particularmente en las escuelas focalizadas).

La actualización de los docentes, que debería actuar como una política de apoyo al mejoramiento de la calidad educativa, parece estar fuera del control del MINEDUC. Allí se destaca una oferta oficial más vinculada con los contenidos curriculares y pedagógicos de la reforma, y una oferta privada o en manos de las universidades muy heterogénea, que no parece ser convergente con los esfuerzos tanto de centralización estatal de los componentes de la reforma como con la generación de proyectos institucionales que requerirían de mayor oferta de capacitación en servicio. En tal sentido, no parece que la articulación del modelo de actualización sea una herramienta que esté siendo aprovechada en toda su dimensión.

Otra modalidad de intervención es aquella basada en el SNED, con incentivos económicos para los equipos docentes de las escuelas con rendimientos de excelencia. A estos incentivos se suman las asignaciones de excelencia pedagógica individuales y el premio de ser Maestro de Maestros, como modalidades instaladas por las reformas del año 2001. Si bien estos incentivos muestran una tendencia a fomentar premios y castigos según evaluaciones, su peso en la escala salarial de los docentes es aún bajo.

4.4.3 Flujos de alumnos en el sistema

La migración a las escuelas particulares subvencionadas desde las escuelas municipales, no cuentan con modos de regulación desde el MINEDUC. En este sentido, los flujos de alumnos y maestros a lo largo del sistema encuentran un alto grado de democratización y descentralización en la toma de decisiones. La propia lógica de un sistema por demanda de baja regulación, hace que resulte muy difícil prever y direccionar los comportamientos de los actores al interior del sistema. Incluso, existen distintos contextos donde las escuelas no tienen

plazas disponibles para la demanda de alumnos y otros donde, a la inversa, sobran plazas. Esto se vincula con el modelo de subsidio por demanda y con la descentralización en manos de los municipios, que genera grandes dificultades a la hora de planificar adecuadamente la relación entre la demanda y la oferta educativa.

A su vez, los flujos observados muestran un aumento en la homogeneidad interna de las escuelas según niveles socioeconómicos, lo cual incrementa la inequidad entre las mismas. En tal sentido, el pasaje de los alumnos de mejores condiciones a las escuelas particulares, representa un “problema” en términos del aumento de la inequidad del sistema, y en términos de las condiciones pedagógicas propiamente dichas. La heterogeneidad de las instituciones ha demostrado ser un factor dinámico en términos de la mejora de la calidad, y la estigmatización de las escuelas puede resultar perjudicial en términos de la pertenencia y la motivación para el cambio.

Uno de los aspectos que intentó ser modificado, pero que requiere nuevas políticas y normativas, es el vinculado con la selección de los alumnos que realizan las escuelas, dejando excluidos a aquella población “riesgosa” para los resultados o la convivencia interna de los establecimientos. Según distintas fuentes, entre el 15% y el 24% de las escuelas municipales y entre el 60% y 63% de las escuelas particulares subvencionadas utilizan distintos métodos de selección de los alumnos (Parry 1996 y Elacqua y Fabrega 2004).

Por otra parte, las políticas de integración de niños, niñas y jóvenes con necesidades especiales son mencionadas como un tema importante por muchas escuelas, dado que hay un fuerte incentivo estatal a eliminar progresivamente las escuelas especiales e integrar a todos en escuelas comunes. El problema es que muchas escuelas sienten que es una gran carga extra, que no “paga bien”, dado que los docentes no están totalmente preparados para enseñar e integrar. Se trata de un desafío importante, que debe ser sostenido por el Estado en la dirección de la integración, logrando apoyar a los docentes en el proceso siempre difícil de generar las adaptaciones correspondientes.

4.4.4 Análisis del subsistema

La hipótesis central de funcionamiento del subsistema de currículum y prácticas educativas, encuentra en el SIMCE su motor de funcionamiento. Dicha herramienta es al mismo tiempo, un elemento de presión hacia la articulación con dispositivos curriculares, por su alineación con dichos documentos, y por otro lado, un motor de información a la demanda, de modo que la misma actúe como presión al mejoramiento de la oferta. En este sentido, el hecho de que los padres no utilicen como insumo principal al SIMCE, genera un problema que el modelo parecería necesitar resolver. La convivencia entre la concepción de la

calidad educativa de los padres y las definiciones técnicas de la misma, pone al sistema en una tensión que debilita su capacidad de transformación.

En tal sentido, la subvención por alumno parece efectiva como unidad de financiamiento con un fuerte estímulo a la escolarización y retención, pero no lo es tanto para la calidad de los aprendizajes de los alumnos. La propuesta de Ley de Subvención Diferencial recientemente enviada al Parlamento, parecería mostrar por primera vez la decisión de incorporar directamente la visión de la calidad educativa definida por el SIMCE, al modelo de financiamiento.

Por otro lado, al repertorio de incentivos, se suma una cantidad de políticas y programas gestionados por el MINEDUC, que demuestran la capacidad técnica del ministerio. Sin embargo, el impacto de estos programas resulta debilitado por las deficiencias del sistema de supervisión y por las limitaciones que el MINEDUC tiene en su intervención sobre algunas políticas estratégicas.

El subsistema de currículum y prácticas no puede ser analizado sin comprender el modelo de organización institucional del sistema educativo en general, dado que sus características condicionan de un modo significativo el tipo de dispositivos, la relación con el MINEDUC, las provincias, regiones y los municipios, los modelos de supervisión y la asistencia recibida. El Ministerio, que como hemos visto, aparece como un generador de programas y productor de recursos didácticos para el desarrollo curricular, concentra su acción especialmente en las escuelas focalizadas y críticas. Las escuelas que ingresan en ese grupo son en su gran mayoría municipales (la explicación puede ser encontrada en la alta concentración de alumnos de los sectores más vulnerables de la sociedad en este tipo de instituciones), aunque también existen algunas privadas subvencionadas.

En este sentido, los equipos técnicos del Ministerio de Educación tienen gran prestigio, al igual que sus producciones, pero pese a esto y a sus variadas intervenciones, son percibidos con “lejanía” por la mayoría de las escuelas, salvo el caso de las focalizadas. Esta lejanía puede ser observada tanto desde el punto de vista de la distancia por la falta de contacto directo, como de las representaciones entre maestros y funcionarios respecto de los procesos cotidianos al interior del aula. Si se considera además la falta de concreción de una estructura orgánica del MINEDUC que garantice su continuidad, se podría decir que el Ministerio es “lejano, provisional, pero prestigioso”.

Las estrategias de actualización y formación de los maestros no encuentran los niveles de articulación necesarios con el conjunto del subsistema. El MINEDUC tiene bajos niveles de gobernabilidad sobre estos dispositivos y esta desarticulación le resta impacto al equilibrio general del subsistema.

En tal sentido, el subsistema queda muy limitado a su hipótesis central, es decir, que los resultados del SIMCE presionarán sobre las escuelas tanto desde la propia conciencia de los docentes, como desde la presión de los padres, y que estos factores serán capaces de generar mecanismos de mejora. Dicha

hipótesis parece más pertinente para las escuelas particulares, que para el caso de las municipales. Las primeras encuentran en el sistema su configuración como unidades con una cierta autonomía para asumir sus procesos de mejora. Pero en el caso de las escuelas municipales, tanto para las focalizadas como para las que no lo son, la capacidad de gestión de los directores y equipos docentes, los sistemas de apoyo que reciben y su relación con el modelo de financiamiento, no las ubican en las mejores condiciones para generar y gestionar programas autónomos de mejora.

De tal modo, pareciera que la hipótesis central del modelo supone un modo de funcionamiento cuando se presenta como “circulo virtuoso” basado en la capacidad institucional de las escuelas, o cuando se focalizan las acciones sobre los bajos resultados, pero no parece contar con las herramientas necesarias cuando nos encontramos frente a un “amesetamiento” general de los resultados promedio, como parece predominar en la mayoría intermedia de las escuelas.

4.5 Subsistema de Recursos Humanos

4.5.1 Claves de análisis

¿Qué nivel de gobernabilidad tienen las autoridades sobre el subsistema de recursos humanos para producir cambios?

¿Qué capacidad tiene la conducción educativa de gestionar la información del sistema de recursos humanos?

¿Cómo se conforma la estructura salarial? ¿Es única o hay diferentes? ¿Existen incentivos? ¿Cómo están definidos?

¿Cuáles son las modalidades predominantes de intervención sobre la formación y actualización docente?

¿Cómo juega la dimensión de la “cultura docente” en los procesos de reforma educativa desarrollados?

4.5.2 Introducción

En el punto de partida de este análisis, parece necesario señalar que coexisten dentro del subsistema de recursos humanos, dos circuitos casi paralelos, con sus propias regulaciones: un sector de los maestros cuyos sostenedores son los municipios y otro que incluye a los docentes de escuelas privadas con y sin subvención.

En el marco de esta dualidad, las relaciones laborales con el sector de maestros privados están basadas en el Código de Trabajo y resulta casi nulo el nivel de gobernabilidad del MINEDUC sobre la actividad de estos docentes, cuya situación se resuelve en el marco de las instituciones en las que se desempeñan.

Por su parte, la relación con los maestros de las escuelas municipales está regulada por el Estatuto Docente, surgido a partir de la negociación con el Colegio de Profesores. Las limitaciones que impone este marco regulatorio y el peso de la mediación sindical, limitan la capacidad del MINEDUC para orientar las relaciones laborales con los docentes hacia los objetivos fundamentales propuestos al sistema.

Este cuadro de cuestiones estructurales que afectan la gobernabilidad del subsistema de RRHH, se acentúa aún más si se tiene en cuenta la escasa gravitación del MINEDUC en los procesos de formación inicial y de actualización docente, a pesar de valiosas intervenciones, tales como el lanzamiento del programa de Fortalecimiento de la Formación Inicial Docente, en 1997.

La oferta para responder a las necesidades de formación inicial, en manos de universidades públicas y privadas, se realiza con autonomía del MINEDUC, salvo en caso de la oferta oficial, y tiene escasa articulación con las necesidades de una política integral para el mejoramiento del nivel de los planteles que se plasme en resultados escolares.

Asimismo, la formación en servicio reproduce, en gran parte, el panorama trazado en la formación inicial y en este aspecto también aparece una clara insuficiencia de propuestas articuladas con procesos sistémicos de mejoramiento de la calidad educativa. En este ámbito se pone de manifiesto el escaso grado en que el MINEDUC está logrando coordinar la heterogeneidad de la oferta y el crecimiento del mercado privado en que la misma se despliega.

Ante esta baja gobernabilidad del sistema en el campo de los RRHH, que se refleja en una escasa capacidad de las autoridades educativas para definir y organizar aspectos básicos de la relación con los docentes, parece prioritaria la introducción de mecanismos que articulen los modelos de regulación laboral y que garanticen el alineamiento de los procesos de formación profesional con los objetivos generales del sistema.

4.5.3 Información sobre los recursos humanos

Si bien el MINEDUC cuenta con un importante sistema de información en general, no parece ser el segmento de la información docente el de mayor desarrollo. Un ejemplo de ello es el hecho de que no se encuentre desarrollado un sistema de legajo único docente que permita establecer un verdadero seguimiento de la trayectoria profesional de los maestros. Esta carencia en la disponibilidad de información básica deja al MINEDUC y a las autoridades locales sin herramientas indispensables para intervenir en los problemas laborales de un sistema altamente descentralizado.

Respecto de los docentes de las escuelas privadas, la información es mucho más escasa aún y el MINEDUC tiene dificultades para contar con datos que le permita conocer en detalle, la situación de estos maestros.

Los actores claves para la gestión de los recursos humanos son los municipios, mientras las regiones se encargan de supervisar las subvenciones por parte del Ministerio en el nivel central. Respecto a la vinculación de las plantas docentes con los alumnos, sólo en el sector municipal, el PADEM obliga a estimar la

dotación docente a partir de la proyección de matrícula. La matrícula es relevada mensualmente por las propias escuelas y controlada por la supervisión para el pago de la subvención cada tres meses, lo que hace que no haya diferencias importantes en el registro.

Como se señaló al comienzo, no existe un legajo único docente (salvo en contados municipios); sólo se mantiene actualizada la información en términos estadísticos, un registro de la distribución de profesores por tipo de establecimiento, función, grupo etario, etc.

Un párrafo especial merece la decisión del Ministerio de Educación de llevar adelante, desde 1996, el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño Docente. A partir de la primera etapa del SNED, las escuelas con desempeño de excelencia reciben un incentivo económico que se reparte entre los docentes como una asignación especial. La segunda etapa se inició luego de un acuerdo con el Colegio de Profesores en el año 2000, e implicó poner el acento en evaluaciones individuales de los docentes, cada cuatro años. De todos modos, el SNED no tiene un impacto importante sobre los salarios docentes, aunque su importancia reside centralmente en su valor simbólico para señalar una direccionalidad para las políticas.

El avance en esta dirección de recolección de información sobre las prácticas docentes tuvo resistencias y el proceso fue vivido con temor por la mayoría de los evaluados. En el 2005 se convocó a 16.000 maestros para ser evaluados y alrededor de 4.000 decidieron no presentarse, respondiendo así a un llamado de parte del Colegio de Profesores de Santiago a resistir la medida. Incluso, las encuestas sobre la visión de los directivos y profesores sobre la evaluación señalan una tendencia negativa: en 1999 el 78,6% de los profesores y el 97,2% de los directivos se mostraba de acuerdo con la evaluación de desempeño docente, mientras en 2004 esa aprobación había bajado al 63,6% y al 88,4%, respectivamente (CIDE 2004). Debe resaltarse que solo los docentes municipales participan de la evaluación.

Las debilidades en la articulación de los recursos en este campo, así como los avances y limitaciones en los ensayos de implementar dispositivos de uso de la información para el mejoramiento de la calidad, dejan traslucir la importancia del rol de las autoridades, especialmente en el nivel central, para superar las fracturas o la laxitud en la trama del sistema de información acerca de los maestros.

4.5.4 Salarios

En materia salarial, nuevamente parece necesario diferenciar las políticas del sector municipal y las de los docentes del sector privado. En el caso de los

últimos, la situación debe ser analizada escuela por escuela, dado que no existen criterios generales, salvo el básico definido por el MINEDUC.

En el caso de los docentes municipales, existe una creciente disparidad según las escuelas y comunas. Dentro de la estructura salarial de estos maestros, el pago del básico y la antigüedad constituyen la parte principal de los salarios. Con un efecto menor aparecen los pagos por capacitación u otros incentivos. La estructura salarial del sector municipal muestra que aún son débiles los incentivos que se han incorporado en los últimos años para mejorar el salario a partir de un compromiso con los resultados y la calidad (del promedio salarial de un maestro de educación básica con 44 horas de dedicación y 14 años de servicio (binario 7), el básico y la antigüedad significan el 87% no llegando al 4% el perfeccionamiento, según los datos del propio MINEDUC en el año 2004).

Tampoco en el sector particular parece haber fuertes incentivos salariales que se vinculen con los resultados en el aula, ni con otras formas de mejoramiento de la calidad.

Asimismo, se destaca la rigidez que impone el Estatuto Docente como norma fundamental y contradictoria con los supuestos de autonomía el financiamiento estatal y por demanda. En este sentido, dicha regulación representa una limitación a las responsabilidades de acción autónoma de las escuelas, condiciones que aparecen como requisito de los encuadres planteados por las escuelas. Podemos citar que no solo genera problemas en la selección del personal sino que produce una serie de inconvenientes con las licencias que los directores de escuelas entrevistados señalaron como una verdadera dificultad para la gestión.

El salario docente empezó a retroceder, persistentemente desde la década del '60, a tal punto que, en 1981, mientras que el sector mantenía los mismos salarios de dos décadas atrás, el índice general de salarios había aumentado un 75%. Pero entre 1981 y 1989 se verificó un retroceso aún mayor de los salarios, que cayeron un 37% mientras que los salarios generales subían casi un 5%. Esto muestra la magnitud del deterioro salarial de los docentes y el retroceso además con respecto al resto de los salarios de la economía.

El Estatuto Docente (Ley 19.070 de 1990) estableció, entre otras cosas, la centralización de la negociación salarial, escalas nacionales para todos los docentes municipales y el mismo salario mínimo básico de éstos, que se trasladó para los docentes de las escuelas particulares. Desde entonces, la recuperación salarial ha sido impactante, entre un 145% y 170% en términos reales. Cuando se compara con el mejoramiento general de los salarios en Chile (138% en el mismo período) se ve cómo ha avanzado la profesión docente en relación con las demás ocupaciones.

La mejora salarial no sólo le ha devuelto una mejor calidad de vida a los profesores, sino que también ha repercutido en la consideración social hacia la profesión y esto ha permitido que los alumnos que actualmente ingresan a las

distintas carreras de pedagogía pasan la prueba de ingreso con un mayor puntaje que en años anteriores, lo que garantiza alumnos con una mayor preparación antes de iniciar la carrera. De todas formas, persiste un malestar docente sobre el tema salarial dado que, pese a los aumentos conseguidos, hay una opinión manifiesta de inconformidad. Quizás esto provenga del hecho que su punto de comparación suelen ser los ingresos promedios de otras profesiones universitarias, frente a las cuales el salario docente todavía está lejos.

Uno de los problemas principales de la escala salarial actual y de las condiciones del mercado de trabajo es el de la permanencia en actividad de los docentes de mayor antigüedad en el sector municipal (el sistema jubilatorio es un incentivo negativo para salir del aula, a medida que pasan los años en servicio). Mientras tanto, las escuelas particulares prefieren contratar docentes por menos tiempo, con mayores libertades en sus formas contractuales. Así, se generan costos mayores en el sistema municipal, que debe afrontar los aumentos obligados al incrementarse la antigüedad docente de sus planteles.

En el sector privado las remuneraciones son variables en sus componentes y en su valor. A su vez, cada sostenedor municipal puede agregar un plus (sin modificar la composición según los incentivos vigentes en el Estatuto Docente), con lo cual las comunas de mayor poder económico (especialmente en la zona de Santiago) pagan un plus salarial a sus docentes.

Como resultado de este panorama desigual en el proceso de toma de decisiones y en la disponibilidad de recursos financieros, existe una fuerte diferencia en los salarios docentes entre escuelas y comunas. En función de esto último, dada la posibilidad de los docentes de elegir –sin mayores restricciones- la comuna donde trabajar, la asignación de recursos humanos se resuelve, en cierto modo, a través de mecanismos de mercado. Esto genera que los mejores docentes (por ejemplo, aquellos que tienen maestrías, dominan una segunda lengua o tienen buenos resultados en las evaluaciones docentes) puedan aspirar a ganar un salario mayor en las escuelas o comunas que puedan pagarlo. Como estas posibilidades se encuentran, generalmente, en escuelas o comunas que atienden a los niveles más altos de la población, la consolidación de este circuito podría reproducir ciertas desigualdades socioeconómicas de los alumnos y promover inequidades en la calidad educativa.

4.5.5 Regulaciones laborales

Respecto de este punto, tal como fue anticipado, cabe destacar la rigidez que impone el Estatuto Docente como norma fundamental, presentando contradicciones con los supuestos de autonomía del financiamiento estatal por demanda.

Asimismo, como se afirmó al comienzo, uno de los principales obstáculos para la gobernabilidad de este subsistema es la vigencia de dos modelos a través de los cuales, en forma paralela, se opera la regulación de las relaciones laborales: la carrera de los docentes municipales se basa en el Estatuto Docente y los particulares subvencionados o sin subvención se rigen por Código de Trabajo.

El Estatuto establece una fuerte estabilidad docente y un sistema salarial en donde pesa decisivamente la antigüedad y, en menor medida, la capacitación. Hasta un 20% del plantel de una escuela puede ser cubierto por profesores con contrato, que son designados por el sostenedor.

El Estatuto Docente, sin embargo, tuvo una importante modificación en 1995, luego del balance crítico que realizara la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación en 1994. Allí se definió un pacto político que implicó un aumento de los salarios docentes y una flexibilización de ciertos aspectos del Estatuto, como por ejemplo: (a) la creación de un sistema de evaluación del desempeño docente; (b) la apertura de concursos a término y por proyecto, para designar los cargos directivos de las escuelas; (c) la posibilidad de que los municipios puedan reacomodar las plantas docentes en caso de escasez de alumnos, derivando docentes a otras comunas, a partir de la elaboración de un Plan Educativo Municipal (PADEM); (d) la atribución de que los directivos escolares administren fondos públicos (todo todavía débilmente puesto en marcha)

Un aspecto importante del Estatuto Docente es que no regula una estructura de planta orgánica en el nivel escolar, sino que establece una serie de cargos con relativa independencia y rigidez: (a) el docente titular, suplente o interino, (b) el jefe de la unidad técnico-pedagógica, (c) el director del establecimiento. En esta estructura se observa la falta de oportunidades que tienen los docentes para realizar tareas fuera del aula y retornar luego a dar clases, como por ejemplo, ocupando cargos de investigación, promoción socio-cultural u otras alternativas que generen nuevas posibilidades educativas para las escuelas. En general, para el sector municipal, se trata de un modelo profesional que incentiva el paso del tiempo como principal variable y no termina de vincular en gran medida lo salarial con su rendimiento y con su formación específica.

Por otra parte, un buen número de directores ve en el Estatuto Docente un freno a la posibilidad de mejorar el funcionamiento de las escuelas, dada su baja flexibilidad en la organización de la planta docente. Incluso, en distintas entrevistas con actores de las escuelas, se señaló que existe una predisposición distinta en aquellos docentes que trabajan en escuelas municipales y particulares, tendiendo a rendir más en estas últimas por la presión laboral que sienten. A su vez, los actores consultados también refirieron al sistema permisivo de licencias y suplencias como cuestiones irresueltas en la rigidez de la carrera laboral del sector municipal.

Por último, cabe señalar que las dificultades creadas por la rigidez en la regulación de las escuelas municipales, se profundizan aún más si se analiza el panorama creado por el régimen de jubilación de los maestros. La jubilación no es obligatoria para los docentes y la diferencia entre los docentes en servicio y los jubilados es importante, lo cual provoca, sobre todo en las escuelas municipales, una permanencia de los docentes y un promedio de edad superior a los 50 años. Esta problemática, aunque excede al campo educativo, se transforma en un nudo crítico central de éste, especialmente por las enormes diferencias que genera en la composición del perfil de los docentes de escuelas públicas y particulares.

4.5.6 Formación y actualización docente

Como se señaló anteriormente, el predominio de una oferta de formación inicial y continua, básicamente a cargo de universidades públicas y privadas y realizada con un alto grado de autonomía respecto al MINEDUC, ha llevado a una escasa articulación entre los procesos de formación y las necesidades de una política integral para los docentes que contribuya al mejoramiento sistémico de los resultados escolares.

El tema de la formación docente es actualmente uno de las cuestiones que reúnen mayor consenso como un problema irresuelto en la agenda de la reforma educativa. Todos los estudios y actores consultados consideran que es una de las cuentas pendientes a enfrentar, pese a que en distintos momentos se iniciaron reformas específicas.

El alto grado de autonomía de la oferta de formación inicial frente a las necesidades del sistema se manifiesta, por ejemplo, en problemas como el de la planificación de la oferta curricular en el nivel Básico, con una baja proporción de maestros de inglés y tecnología, y en el nivel Medio, donde escasean los docentes de matemáticas y ciencias (Montoya 2005). Así, la autonomía de las universidades en sus planes de estudio y en la contratación de su personal le resta capacidad al Ministerio de tener una política efectiva en el sector.

En los años recientes, el MINEDUC ha intentado influir en este campo a través de distintas estrategias y políticas: (a) el principal programa fue el de Fortalecimiento de la Formación Inicial Docente (FFID), lanzado en 1997, con el objetivo de destinar recursos a algunas universidades (14 públicas y 3 privadas) para favorecer reformas curriculares en la formación docente y establecer estándares de conocimientos comunes; (b) el Programa desarrolló un incentivo para atraer los mejores alumnos a la carrera de Pedagogía que parece haber tenido buenos resultados en cuanto al aumento de la cantidad y calidad de los aspirantes a la docencia (el número de matriculados pasó de 26.823 en 1997 a 71.334 en 2002 y en las pruebas aumentaron su rendimiento de 536 puntos en

1994 a 624 en 2003); (c) se desarrolló un proceso de acreditación voluntario de las carreras de pedagogía (para el total de 342 programas que dictan 163 instituciones formadoras), que hasta el año 2005 involucró a un total de 72 carreras de 12 universidades; (d) recientemente se creó el programa MECESUP, que entrega fondos para el desarrollo de programas de fortalecimiento de los contenidos disciplinarios de las carreras de pedagogía.

Pero si bien estas acciones han tenido logros específicos, existe un amplio consenso en torno de su insuficiencia para enfrentar la problemática estructural de bajos y muy desiguales niveles de formación docente que brindan las instituciones universitarias. La raíz de la problemática parece hallarse en la baja capacidad de incidencia que tiene el MINEDUC para influir en la formación. A su vez, esta cuestión se agudiza dado que los sostenedores municipales y particulares son quienes tienen las atribuciones directas sobre el proceso de selección del personal y sobre los cuales el MINEDUC tiene nuevamente pocas herramientas de incidencia.

En cuanto al perfeccionamiento docente, la situación repite en gran medida lo analizado para la formación, aunque tiene algunas dimensiones específicas de análisis. En primer término, porque la capacitación en servicio tiene un impacto importante en el salario, lo cual la transforma en un bien muy solicitado que genera un extenso mercado privado de ofertas.

La oferta de perfeccionamiento es tanto estatal como privada y el docente municipal debe solicitar al sostenedor que le autorice el curso de capacitación. Este trámite no es menor dado que será el sostenedor el que pague el aumento salarial que significa la capacitación reclamada. Esto ha provocado una industria de cursos con una oferta muy amplia, que presiona sobre los docentes y por ende sobre los sostenedores, generando un contradictorio laberinto de incentivos pendulares entre las ventajas educativas de capacitar al personal y las desventajas financieras de hacerlo en contextos de creciente endeudamiento municipal. Incluso, en muchos municipios se les permite realizar el curso pero después se demora la acreditación en su salario por problemas fiscales.

Salvo la capacitación organizada con motivo de la reforma curricular, en general, la asistencia a los diferentes cursos es una decisión individual y con poca influencia de los equipos pedagógicos de las escuelas. Sólo en las escuelas atendidas por programas especiales se encuentra una mayor oferta de capacitación brindada por el MINEDUC, que se relaciona más concretamente con el proyecto que se está llevando a cabo en la escuela. En el sector privado se observa una dinámica de capacitación más focalizada en el proyecto institucional, aunque el mapa de perfeccionamiento sea también irregular y dispar según los sostenedores.

Una tendencia positiva en los años recientes es el progresivo aumento de los programas de capacitación basado en postítulos, en reemplazo de los cursos cortos que no forman en competencias sino que responden a principios de más

corto plazo para la acreditación de puntaje. Entre 2001 y 2004 el porcentaje de postítulos y postgrados en la oferta de perfeccionamiento pasó del 10% al 24%. Sin embargo, un síntoma de preocupación en esta evolución es el crecimiento de las carreras de postgrado a distancia, que en general son de más baja calidad que los presenciales. En cualquier caso, la falta de capacidades del MINEDUC para coordinar esta diversidad de oferta se manifiesta en la carencia de suficiente capacitación en servicio, ligando las prácticas de los docentes con el proyecto institucional y las nuevas adecuaciones curriculares de la reforma.

Cabe señalar que recientemente se formó una Comisión de Formación Docente Inicial, que realizó una serie de propuestas transformadoras de la situación crítica que vive la formación docente, pese a los intentos de reforma puestos en marcha. Las propuestas del informe realizado por la Comisión representan un amplio margen de políticas para garantizar el mejoramiento de la formación docente (Ministerio de Educación 2006a). Desde la visión del presente equipo evaluador, esas propuestas deberían enmarcarse más claramente en un reposicionamiento del MINEDUC, que gane mayores niveles de gobernabilidad del sistema de formación docente, como estrategia de fondo para hacer posibles las políticas allí sugeridas.

4.5.7 Cultura Docente

Existe una percepción generalizada, especialmente en la esfera municipal, que ha llevado a algunos docentes a una postura francamente crítica, podría decirse de "resistencia", frente a las últimas propuestas de reforma.

La percepción de los docentes municipales es de nostalgia por la pérdida de los antiguos principios del "Estado docente", basado en una concepción apostólica del rol docente formado en el normalismo, fueron afectados por la descentralización y las reformas de los 80'. A su vez, en la opinión de muchos docentes, si bien la Concertación no ha desandado el camino de las reformas emprendidas durante el gobierno militar, esto se debe más bien a imposibilidades de hecho, que a la convicción acerca de la validez de las transformaciones de los 80'.

En este contexto, paradójicamente, muchos docentes viven todavía hoy la organización del sistema educativo como algo pendiente de reformar (si se entiende que "reformar" significa "volver atrás") y que esto sólo depende de las condiciones políticas. Esto se advierte especialmente en los cuadros gremiales pero también en muchos cuadros ministeriales y del partido de gobierno, en donde se vive con "mala conciencia" este sistema que introduce elementos como el de la financiación por demanda en el ámbito educativo. Hay en el fondo un sustrato ideológico contradictorio que parece no estar resuelto acerca de la organización del sistema.

El clima en las escuelas municipales es de cierto malestar, porque muchos docentes y directores sienten que la educación privada tiene mayor capacidad de adaptación a las reglas vigentes y en general atribuyen las responsabilidades por la pérdida de alumnos del sistema a la carencia de presupuesto, la ineficacia de los municipios y alcaldes para manejar la educación y, en el caso de buena parte de los directores, al propio Estatuto Docente, que no les permite administrar la escuela con la misma flexibilidad que las escuelas particulares. En este sentido, las escuelas particulares subvencionadas parecen tener un clima distinto: son capaces de fundamentar el proyecto de la escuela en la contratación de los docentes y es marcada la diferencia de edad de los docentes con respecto a la escuela municipal.

Detrás de estas posiciones, puede advertirse el efecto complejo que generaron sobre la cultura docente las sucesivas capas de reformas, con la superposición de algunas que presentan aspectos afines con lógicas del mercado, con otras que pretenden introducir correcciones a partir de un rol más preponderante del Estado. La posición de un apostolado que defiende los principios de la educación nacional desde el sector público quedó situado a la defensiva y al borde de la desesperación por el pasaje continuo de matrícula al sector particular y por la propia presión del SIMCE hacia los contenidos medibles de lengua y matemática. Así, se dio un pasaje que los profesores viven como de la "vocación" a los "incentivos", de la "persona" a los "resultados".

Esta situación se combina claramente con la composición etárea de los docentes municipales, que están muy por encima del promedio de edad de las escuelas particulares. Este puede resultar un componente central para comprender la dificultad de avanzar con una agenda permanente de innovaciones y reformas educativas. Incluso, los docentes entrevistados durante las visitas del equipo evaluador expresaron su sensación de agotamiento ante la multiplicidad de reformas y cambios, que imponen un ritmo de actualización (especialmente a partir de la reforma curricular) y de incentivos que presionan sobre sus prácticas. Si a esto se suma la crisis económica del sector municipal, la visión de conjunto que se advierte es sumamente crítica y preocupante.

Por ejemplo, en la última encuesta sobre la reforma educativa, se observa que los docentes y directivos siguen responsabilizando a los alumnos, a sus padres y a su condición socioeconómica como los factores principales que influyen en la baja calidad educativa (CIDE 2004). En este sentido, la visión preponderante del MINEDUC de que los docentes son el gran componente ausente de la reforma educativa que explica buena parte de los resultados frustrados de avances en la calidad, no parece ser abordada en todos sus términos. Esta misma visión se encadena con una serie de propuestas para renovar la formación, el perfeccionamiento e incluso la carrera docente, sin considerar que el componente más profundo de la "crisis docente" no pasa sólo por esas dimensiones.

En síntesis, el Subsistema de Recursos Humanos debe ser comprendido desde su dualidad en materia de situaciones muy diferentes entre los docentes municipales y los privados.

Respecto de los últimos, la gobernabilidad del MINEDUC es prácticamente nula, y en tal sentido, los mismos responden a las situaciones particulares de las instituciones en las que se desempeñan.

En el caso de los municipales, la intervención del MINEDUC se limita a la negociación salarial y estatutaria con el Colegio de Profesores. En este sentido, más allá de los límites políticos de dicha relación, los grados de intervención son mayores.

Parece necesario articular una política docente que integre las cuestiones vinculadas con la regulación laboral, en forma conjunta con los aspectos de formación y actualización. En tal sentido, podrían desarrollarse algunos elementos de información para poder implementar dicha política. Se trata de que la misma sea sinérgica con los objetivos generales del sistema.

5. CONCLUSIONES GENERALES

Chile muestra enormes avances en materia de política educativa en las últimas décadas. Más allá de las posiciones, se observa una significativa preocupación de la sociedad por su sistema educativo, tanto en su inversión presupuestaria, en la cantidad de innovaciones que se han ensayado, como en el debate que se observa entre los partidos políticos, los académicos y en los medios de comunicación.

Sin duda, se han alcanzado importantes logros, tanto en materia de resultados, como de infraestructura necesaria para mejorar la calidad de las políticas. En el primer grupo podemos citar como ejemplo, los aumentos de las tasas de escolarización.

En el segundo, debemos mencionar la cantidad y calidad de la información con la que se cuenta, la capacidad, experiencia y profesionalismo de los equipos del MINEDUC, la cantidad de diagnósticos y evaluaciones realizados por el propio MINEDUC, por otras áreas de gobierno, e incluso por agencias nacionales e internacionales.

Todos estos avances aumentan las dudas acerca de cómo explicar las asimetrías de los esfuerzos realizados con los resultados en materia de calidad.

Se observan en el debate de la política educativa chilena discusiones abiertas acerca del modelo de sistema necesario para los objetivos de política educativa que se propone el país. Al mismo tiempo, parecen existir distintas prioridades entre los diferentes actores, respecto de los propios objetivos propuestos, principalmente en materia de calidad y equidad.

En tal sentido, parece necesario articular mecanismos de debate que permitan construir la síntesis conceptual que de cuenta de las visiones y representaciones de la sociedad chilena en la materia.

El trabajo realizado por el CLESE se ha concentrado en la estructura organizacional del sistema, intentando establecer las principales características de la misma, en relación a facilitar u obturar, el logro de los objetivos que se persiguen.

En tal sentido, las recomendaciones principales pasan por revisar la multiplicidad de herramientas de políticas con que se cuenta, con el objeto de:

- Simplificar la cantidad de herramientas de política: Se observa una multiplicidad de herramientas de política, las cuales parecen excesivas en materia de cantidad, dificultan la comprensión del sistema como unidad

para el conjunto de los actores, y en muchos casos, se neutralizan unas con otras.

- Articular el conjunto de la política educativa: Parece recomendable analizar al sistema como unidad y desde esa visión, observar los modos de articular las políticas de los diferentes subsistemas, de modo que las mismas no se neutralicen u opongan, sino que resulten sinérgicas en relación con los objetivos buscados.
- Revisar la pertinencia de los dispositivos implementados: Parece necesario revisar la alineación de las herramientas de política con los objetivos buscados. La gran cantidad de políticas y programas, no parecen estar en todos los casos, alineadas con los objetivos que se buscan. Al mismo tiempo, la estrategia de corrección implementada, lleva a perder la visión general, ante cada intervención realizada.
- Evaluar la gobernabilidad de las herramientas de gobierno con que se cuenta: La complejidad del sistema educativa chileno, requiere de herramientas de gobierno sumamente sofisticadas. El hecho de contar con un sistema sumamente descentralizado, en el que gran cantidad de actores toman decisiones, dificulta la visión sistémica y la articulación de las acciones. En tal sentido es preciso revisar los mecanismos de gestión del sistema y evaluar la capacidad de gobierno de los mismos sobre las variables estratégicas, y los modos de representar institucionalmente a los actores principales del sistema en las decisiones que se consideran.

6. BIBLIOGRAFÍA

Bellei, C. (2005), "The private-public school controversy: The case of Chile", PEPG Conference, Harvard University.

Beyer, H., Eyzaguirre, B. y Fontaine, L. (2000), "La reforma educacional chilena: una apreciación crítica", Documento de Trabajo N° 315, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile.

Budnik, J. y Urrutia, J. (2001), "La experiencia del sindicalismo magisterial de concertación y conflicto en el sector educativo", en Seminario Internacional "Sindicalismo magisterial y reforma educativa en América Latina", FLACSO-PREAL.

CIDE (2004), *Informe V. Estudio Actores del Sistema Educativo 2004*, Santiago de Chile.

Comisión sobre formación inicial docente (2005), "Informe preliminar de la comisión sobre formación inicial docente", Documento de Trabajo del Encuentro Nacional: Propuestas de Políticas para la Formación Docente, Santiago, 6 y 7 de Octubre de 2005.

Corvalán, J. (2003), "El financiamiento compartido en la educación subvencionada chilena", Universidad Alberto Hurtado, Santiago de Chile.

Corvalán, J. (2004), "Las transformaciones educativas recientes y los cambios de la política social en Chile y América Latina. Hipótesis sobre los discursos dominantes", mimeo.

Cox, C. (Ed.) (2003), *Las políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar chileno*, Ed. Universitaria, Santiago.

Elacqua, G. y Fabrega, R. (2004), "El consumidor de la educación: El actor olvidado de la libre elección de colegios en Chile", Universidad Adolfo Ibáñez, Santiago de Chile.

Espínola, V. y De Moura Castro, C. (Ed.) (1999), *Economía política de la reforma educacional en Chile. La reforma vista por sus protagonistas*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

Eyzaguirre, B., Le Foulon, C. (1997), "La calidad de la educación chilena en cifras", Documento de Trabajo N° 324, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile.

García Huidobro, J.E. y Sotomayor, C. (2003), "La centralidad de la escuela en la política educativa chilena de los noventa", en Cox, C. (Ed.), *Las políticas*

educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar chileno, Ed. Universitaria, Santiago.

González, P. (2000), "Una revisión de la reforma del sistema escolar en Chile", Serie Economía, N°92, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile.

González, P. (2003), "Estructura institucional, recursos y gestión en el sistema escolar chileno", en Cox, C. (Ed.), *Las políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar chileno*, Ed. Universitaria, Santiago.

Irrarrázaval, I. (2001), "Determinación de funciones de costo por tipo de provisión de servicios municipales y su financiamiento", Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Ministerio de Interior de Chile.

Marcel, M. y Tokman, C. (2005), "¿Cómo se financia la educación en Chile?", Estudios de finanzas públicas, Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile.

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

Ministerio de Educación de Chile (2003a), *Evaluación de Aprendizajes para una Educación de Calidad*, Informe de la Comisión para el Desarrollo y Uso del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación Convocada por el Ministro de Educación, Santiago de Chile.

Ministerio de Educación de Chile (2003b), *Educación cívica y el ejercicio de la ciudadanía. Los estudiantes chilenos en el Estudio Internacional de Educación Cívica*, Unidad de Currículum y Evaluación, Santiago de Chile.

Ministerio de Educación de Chile (2004a), *Chile y el aprendizaje de matemáticas y ciencias según TIMSS*, Unidad de Currículum y Evaluación, Santiago de Chile.

Ministerio de Educación de Chile (2004b), *Competencias para la vida. Resultados de los estudiantes chilenos en el estudio PISA 2000*, Unidad de Currículum y Evaluación, Santiago de Chile.

Ministerio de Educación de Chile (2004c), *Marco para la buena enseñanza*, Santiago de Chile.

Ministerio de Educación de Chile (2005a), *Marco para la buena dirección*, Santiago de Chile.

Ministerio de Educación de Chile (2005b), *SIMCE. Informe de Resultados*, Unidad de Currículum y Evaluación, Santiago de Chile.

Ministerio de Educación de Chile (2005c), *Estadísticas de la Educación 2004*, Santiago de Chile.

Ministerio de Educación de Chile (2005d), *Experiencias públicas y privadas de supervisión educacional: Lecciones y aprendizajes para Chile*, División de Educación Nacional, Santiago de Chile.

Ministerio de Educación de Chile (2006a), *Docentes para el nuevo siglo. Hacia una política de desarrollo profesional docente*, Versión preliminar, Santiago de Chile.

Ministerio de Educación de Chile (2006b), *Hacia un sistema descentralizado sólido y fuerte. El diseño y las capacidades hacen la diferencia*, Versión preliminar, Santiago de Chile.

Mizala, A. y Romaguera, P. (2002), "Evaluación del desempeño e incentivos en la educación chilena", Cuadernos de Economía, año 39, N°118, Santiago de Chile.

Mizala, A. y Romaguera, P. (2003), "Regulación, incentivos y remuneraciones de los profesores en Chile", en Cox, C. (Ed.), *Las políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar chileno*, Ed. Universitaria, Santiago.

Mizala, A. y Romaguera, P. (2005), "Calidad de la educación chilena: una asignatura pendiente", Documento de trabajo, Cieplan.

Montoya, A. M. (2005), "Estudio de oferta y demanda de docentes en Chile. Proyección 2004-2015", mimeo.

Navarro, L. (2002), *Equidad social y educación en los años '90. Chile*, IIPE-UNESCO, Buenos Aires.

Navarro, J.C. (2005), "Dos clases de políticas educativas", en BID, *La política de las políticas públicas*, BID, Washington.

PNUD (2004), "Informe sobre encuesta nacional 2003 "Percepción docente sobre la reforma educacional", Ministerio de Educación de Chile y Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo.

Pontificia Universidad Católica de Chile (2005), "Evaluación Jornada Escolar Completa", Informe final, DESUC, Santiago de Chile.

Prieto, I. (2001), "La experiencia gubernamental de concertación y conflicto en el sector educativo: El caso de Chile", en Seminario Internacional "Sindicalismo magisterial y reforma educativa en América Latina", FLACSO-PREAL.

OECD (2004), *Revisión de políticas nacionales de educación: Chile*, OECD, Paris.

Evaluación de Sistemas Educativos – Chile

OIT (2005), "Personal docente para el futuro: Remediar la escasez de personal docente para alcanzar el objetivo de educación para todos. Informe nacional de Chile", Organización Internacional del Trabajo, versión preliminar.

Parker, C. (2000), "Los jóvenes chilenos: cambios culturales; perspectivas para el siglo XXI", Ministerio de Planificación y Cooperación Social de Chile.

Verdejo, I. (2003), "Sindicalismo y gobierno: una agenda para el diálogo en torno a la reforma educativa. El caso de Chile", Universidad de Concepción, Mimeo.

VVAA (1996), *Educación en Chile: Un desafío de calidad*, Enersis, Santiago de Chile.