

INDICE

Palabras de la Presidenta	2
Presentación	3
Resumen Ejecutivo	5
I. El Consejo: Organización y Metodología de Trabajo	9
1. Organización	9
2. Temas y Comisiones	9
3. Audiencias	10
4. Página Web (www.consejoeducacion.cl)	11
5. Jornadas regionales	12
6. Informes adjuntos	13
II. Comisión Marco Regulatorio	14
1. Resumen ejecutivo	14
2. Integrantes	16
3. Informe de Avance	17
4. Temas pendientes	34
III. Comisión Institucionalidad de la Educación	36
1. Resumen ejecutivo	36
2. Integrantes	39
3. Informe de Avance	40
4. Temas pendientes	64
IV. Comisión de Calidad de la Educación	65
1. Resumen ejecutivo	65
2. Integrantes	68
3. Informe de Avance	69
4. Temas pendientes	106

Palabras de la Sra. Presidenta de la República¹

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

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

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

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

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

¹ Extractos del discurso con el que instaló el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación el 7 de junio de 2006.

Presentación

Los párrafos del discurso con el cual la Presidenta de la República instaló el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, reproducidos en la página anterior, dan cuenta de las circunstancias de su creación, de las expectativas a las que debe responder y de su mandato específico. El número de personas a quienes convoca muestran el carácter del Consejo.

Chile valora en alto grado la educación, ve en ella un requisito ineludible del desarrollo y quiere avanzar hacia una educación de mucho más calidad y verdaderamente justa. Al Consejo le corresponde mostrar caminos, hacer recomendaciones y sugerencias para mejorar la calidad de la educación que se ofrece en escuelas y liceos del país a todos los niños, niñas y jóvenes chilenos, sin importar su origen social, económico y cultural.

Bajo ese lineamiento, el 7 de junio pasado se constituyó el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación. Entre los 81 miembros de este Consejo hay especialistas en educación, académicos, personeros de distintas confesiones religiosas, representantes de las etnias originarias y de los distintos actores del quehacer educacional del país: los padres de familia, los estudiantes secundarios y universitarios, los docentes y codocentes, los sostenedores municipales y privados, los rectores de las universidades tradicionales y privadas. En el Consejo está presente la pluralidad del país, en cuanto a creencias, a posiciones políticas, a diversidad de quehaceres; también está la variedad de visiones, intereses y responsabilidades de quienes comparten la tarea educativa.

Si se considera conjuntamente lo que se le pide al Consejo y su composición, es posible aquilatar el carácter de la tarea que se ha tenido entre manos. Ciertamente, este no es un Consejo de expertos, aunque una parte de los consejeros sean técnicos, sino un Consejo cuya misión es política: el objetivo es que este Consejo se manifieste acerca de muchos temas, primordiales en el ordenamiento de la educación chilena, que están en discusión y cuyo necesario análisis y modificaciones fueron puestos de manifiesto por los estudiantes secundarios en los variados actos de protesta de mayo recién pasado. Se trata, cada vez que es posible, de forjar una visión consensuada y se busca también, cuando no hay acuerdos, circunscribir y conocer los aspectos en que hay perspectivas contrastadas y diversas.

El trabajo del Consejo se expresa en sus resultados: los acuerdos y recomendaciones logrados, los desacuerdos honestamente expuestos. Todo ello quedó plasmado en los informes de las Comisiones que se presentan a continuación. Pero se expresó también en su proceso de trabajo, que fue una instancia educativa para cada uno de los participantes. Crecimos en la capacidad de aceptar a otros; los viejos logramos -la mayor parte de las veces- no exasperarnos con la impaciencia juvenil; los jóvenes nos toleraron cuando -pese a nuestros esfuerzos- no los oímos suficientemente. Todos y cada uno de nosotros vive en una particular manera de ver Chile, el mundo, la educación. Esta diversidad, que considerada en abstracto constituye un indudable valor, en el momento de llegar a acuerdos se viste de inflexibilidades, de prejuicios y

de miopía para captar en sus méritos la posición ajena. A través de horas y horas de escucha y debate logramos entendernos más, respetarnos más, convencernos de que todos y cada uno en el momento de actuar y de hacer sus planteamientos está buscando mejorar la educación de los niños, niñas y jóvenes de nuestra patria. La construcción de esta confianza de base corrió los límites originales de nuestras diferencias y permitió algunos acuerdos desde los cuales plantear propuestas más ampliamente compartidas.

Destacamos acá esta experiencia, con el fin de compartir algo que fue muy especial para nosotros y, también, porque ella ilustra muy bien la naturaleza misma de la tarea de construir un sistema educativo en una sociedad. A fin de cuentas la educación, en su sentido más simple y universal, es la comunicación que una generación hace a las nuevas generaciones de una cultura y de un conjunto de convenciones y convicciones que comparte. Mientras otras industrias pueden apoyarse para lograr calidad en la riquísima y acelerada innovación tecnológica, en educación el secreto del éxito siguen siendo establecimientos escolares en los que un equipo de profesionales logra acuerdos, comparte metas y entusiasmos y los traduce en relaciones pedagógicas valiosas que permiten el aprendizaje de los alumnos.

Resumen Ejecutivo

Este Informe de Avance se ha construido en base al resultado del trabajo llevado a cabo por el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, durante los meses de junio, julio, agosto y septiembre de este año.

Se busca dar a conocer a la Presidenta de la República, y a la ciudadanía, el diagnóstico y primeras recomendaciones elaboradas por el Consejo Asesor para la formulación de políticas orientadas a la superación de la situación de alta inequidad y baja calidad en la educación que caracteriza al sistema educacional chileno. Los ejes de análisis sobre los que se trabajó fueron: Marco regulatorio de la educación, Institucionalidad y Calidad del sistema educativo. El trabajo en torno a estos tres ámbitos ha permitido a los Consejeros y Consejeras analizar un amplio espectro de problemas educativos que se viven en nuestro país, tales como: bajos logros de aprendizaje, escaso desarrollo de competencias, inequidad de oportunidades educativas, exclusión y discriminación de la diversidad, ineficiencias en la administración del sistema, insatisfactoria formación docente, entre muchos otros.

El trabajo que está llevando a cabo este Consejo constituye en sí mismo una valiosa experiencia de participación ciudadana en la medida que convoca a representantes de los más diversos sectores profesionales, sociales y culturales. No obstante las distintas experiencias, puntos de vista, formaciones, edades y orientaciones políticas, todos y todas comparten su motivación a colaborar en este proceso de construcción de una propuesta conjunta.

El Informe se ha estructurado en cuatro capítulos. El primero describe: organización y metodología de trabajo, temas y conformación de comisiones, audiencias, página web y mesas regionales. En los siguientes capítulos se da a conocer el trabajo realizado por las Comisiones -Marco Regulatorio, Institucionalidad y Calidad- durante este primer período de funcionamiento. Cada uno de ellos contiene: resumen ejecutivo; listado de los consejeros que integran las comisiones; informe de avance que contiene análisis de situaciones y recomendaciones; y temas a ser trabajados en los próximos meses de funcionamiento del Consejo. El Informe Final se entregará el día 11 de diciembre del presente año.

1. Marco Regulatorio

La Comisión I, Marco Regulatorio, convino en que hay que disponer una ley sustitutiva a la actual Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), que modifique el marco que regula hoy a la educación chilena.

El equilibrio entre el derecho a la educación y la libertad de enseñanza es fundamental para una sociedad democrática. Se advierte que en el sistema legal chileno, el primero de estos derechos aparece en desmedro en relación al otro. Por ello, es necesario fortalecer el derecho a la educación de modo de garantizar a todos el acceso a un sistema escolar gratuito, de calidad establecida y exigible, que forme en un conjunto de competencias orientadas al conocimiento, a la participación en la vida social y a la autonomía personal.

Para asegurar esta educación, la Comisión propone que el Estado, financie una educación obligatoria con montos suficientes para hacer posible la obtención de la calidad establecida por la ley; orientando ese financiamiento prioritariamente a los grupos más desaventajados. Debe también, establecer requisitos de entrada a nuevos

establecimientos educacionales y nuevos sostenedores, asegurar que se evalúe periódicamente el proceso educativo y sus resultados así como sus progresos intermedios, a fin de contar con alertas de intervención pertinentes en el tiempo. Los resultados de esa evaluación deberán ser informados a la ciudadanía. Adicionalmente el Estado debe asegurar la incorporación de procesos de rendición de cuentas en los establecimientos que reciben financiamiento público y excluir del sistema educativo a los establecimientos de un persistente mal desempeño.

Una parte de los miembros de la Comisión piensa que el Estado debe esforzarse por sustentar la educación gratuita proveída por agencias públicas en el paradigma de calidad del sistema escolar chileno. En consecuencia, y manteniendo la provisión mixta, en escuelas subvencionadas de propiedad privada y estatal, este Consejo postula que el Estado debe discriminar positivamente a las agencias públicas y a quienes educan a los más pobres. Una porción del Consejo sugirió, en cambio, que el mejor diseño es el de provisión mixta, con igualdad de trato hacia todos los proveedores prescindiendo de su naturaleza, con financiamiento diferenciado para los alumnos más vulnerables y provisto de un sistema independiente de aseguramiento de la calidad.

No hubo acuerdo acerca de si era conveniente la participación de instituciones educativas con fines de lucro en la educación obligatoria que recibe financiamiento público.

2. Institucionalidad de la Educación

La Comisión de Institucionalidad desarrolló un diagnóstico de la educación chilena, que contempló aspectos administrativos, financieros y de recursos humanos relacionados con la educación financiada por el Estado. En este Informe de Avance se presenta lo concerniente a la administración y gestión de la educación de propiedad del Estado, hoy bajo administración municipal.

Para alcanzar los objetivos de equidad, calidad e integración, la educación de propiedad del Estado requiere modificar su institucionalidad actual. La nueva institucionalidad debe seguir siendo descentralizada y debe responder a un conjunto de criterios que se exponen más adelante.

Sea que se trate, de un nuevo diseño descentralizado sin dependencia de los municipios o de uno en el que persista la dependencia municipal, la administración de los establecimientos educacionales de propiedad del Estado estará a cargo de una "entidad administradora de educación pública", que debe responder entre otros, a los siguientes criterios:

- Tener como única función la gestión de los establecimientos educacionales de propiedad del Estado.
- Ser responsable de los establecimientos en un territorio determinado. Esta unidad geográfica podrá contemplar como máximo una región y a lo menos una comuna.
- Integrar en sus funciones la gestión administrativa y financiera con la gestión técnico-pedagógica.

Para efectos de la administración y de la gestión pedagógica, conjugará el más alto nivel técnico con la participación de la comunidad en el compromiso educativo y en el control de la gestión.

- Supervisión y control para fortalecer las capacidades y la autonomía pedagógica de las escuelas y liceos a su cargo.
- La nueva administración gestionará sus recursos humanos -selección y contratación de personal- asegurando que en este proceso exista participación de los establecimientos educacionales involucrados.
- La gestión administrativa y financiera deberá contar con un adecuado financiamiento básico y con más recursos en las zonas de menor ingreso per cápita de los alumnos, definiendo centros de costos por establecimiento.

Es convencimiento de la Comisión que se requiere, en el nuevo sistema, fortalecer decididamente la responsabilidad del Estado en una educación de equidad y calidad.

3. Calidad de la educación

El concepto de calidad de la educación es multifacético y sobresalen en él dos dimensiones: el desarrollo personal y social de los individuos (derecho humano) y el desarrollo de las competencias requeridas para el trabajo y el desarrollo económico (capital humano). La equidad, por su parte, es el derecho a una educación de calidad para todos. En Chile hay profundas desigualdades en la oportunidad que tienen los niños y jóvenes para recibir una educación de calidad. Este Informe resalta como tarea central del Estado el garantizar a todos el derecho a una educación de calidad en condiciones de equidad y no discriminación. Principios que se manifiestan en metas y condiciones educativas específicas.

Propuestas para mejorar la calidad de la educación:

Administración y gestión del currículum: Se concuerda en fortalecer la Unidad de Currículum y Evaluación del Ministerio de Educación para que elabore y proponga ajustes periódicos al currículum.

Jornada Escolar Completa. Se reafirman el valor de la Jornada Escolar Completa y la necesidad de mejorar las deficiencias actuales en su implementación. Queda pendiente para la próxima etapa, la institucionalidad requerida para monitorear y fiscalizar la implementación de la Jornada según lo demanda la Ley.

Educación Media-Técnico Profesional. Se recomienda asegurar que el currículum establecido (dos años de formación general antes de la especialización técnica) se cumpla y se recoge la propuesta de los estudiantes que plantean devolver al Estado establecimientos de EMPT y Centros de Formación Técnica.

Consejo Escolar. Se aborda la participación y responsabilidad de la familia. Se propone ampliar las atribuciones de los Consejos Escolares; la mayoría de los consejeros propone darles carácter resolutivo en la formulación y aprobación del plan anual, en aspectos de higiene y seguridad escolar, en las normas de convivencia y en la elaboración del proyecto educativo (en los establecimientos municipales). Para las instituciones de educación superior se propone establecer consejos triestamentales con características similares a las del Consejo Escolar.

Directores. Se proponen cambios en la selección y nombramiento de los directores de establecimientos municipales. Se presentan recomendaciones respecto al desarrollo profesional de los equipos directivos y se proponen exigencias para ser sostenedor.

Formación Docente. Se recomienda generar políticas públicas de mediano y largo plazo para orientar y mejorar los procesos de formación docente. Se acuerda la necesidad de una institución que tenga funciones reguladoras y de promoción de la calidad de los procesos de formación. Se recomienda el cierre inmediato de los programas especiales de formación docente inicial y que, en el mediano plazo, toda la formación docente inicial sea de carácter universitario. Para asegurar la calidad de los nuevos profesores, se recomienda establecer un sistema de habilitación docente y se valoran los programas de apoyo a los profesores que se inician. Se vincula la calidad insatisfactoria de la enseñanza básica con la formación generalista de los profesores.

I. El Consejo: Organización y Metodología de Trabajo

1. Organización

Se ha desarrollado una intensa labor desde comienzos del mes de junio pasado. El Consejo se ha ido constituyendo en un espacio de debate y foro técnico político nacional sobre los temas más trascendentes de la educación en el país.

Organizativamente, el Consejo cuenta con un Presidente, el Sr. Juan Eduardo García-Huidobro, y una Secretaria Ejecutiva, la Sra. Patricia Medrano. Ambos fueron nombrados directamente por la Presidenta de la República para cumplir dicho rol.

Para su trabajo, el Consejo ha contado con dos equipos de apoyo. Un conjunto de personas que dependen del mismo Consejo, a saber: Loreto Cabrera, Daisy Castillo, Sandra Cusato, Claudia Jorquera y Graciela Ortega. Un equipo de secretaría técnica, conformado por profesionales de los Ministerios de Educación y Hacienda, y de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, que han dado apoyo al trabajo de Comisiones y mesas regionales del Consejo. Ellos son: Silvana Arraigada, Beatrice Ávalos, Pilar Aylwin, Hernán Castro, Alejandra Contreras, Mauricio Farías, Tania Hernández, Ricardo Hidalgo, Cristián Insunza, Paula Pacheco, Francisca Sotomayor y Jaime Veas.

2. Temas y Comisiones

En cuanto a su temática, el Consejo tuvo un mandato amplio. Sin embargo -dadas las circunstancias de su creación- fue claro para todos, desde el primer momento, que había diversas materias que no podían dejar de ser tratadas. Era ineludible enfrentar los grandes temas relacionados con la calidad de la educación, como el funcionamiento de las instituciones escolares, el currículum, la formación de los profesores y profesoras y la Jornada Escolar Completa. Era forzoso también pronunciarse frente a las cuestiones centrales de la institucionalidad de la educación que habían sido impugnadas en las protestas, como la LOCE y la municipalización. A partir de esta base, se dedicó la primera sesión plenaria del Consejo a trabajar en pequeños grupos, para que todos los consejeros y consejeras pudiesen expresar las materias sobre las que estimaban el Consejo debía trabajar. En la segunda plenaria se les devolvió esta temática ordenada en tres grandes bloques: Calidad de la Educación, Institucionalidad de la Educación Chilena y Marco Regulatorio de la Educación Chilena, y se convino en la ventaja de trabajar en tres Comisiones que trataran en forma independiente esas tres grandes temáticas².

Desde entonces, cada Comisión ha sesionado, al menos, una vez por semana y cada tres semanas ha habido además una reunión plenaria en la que las Comisiones han

² En las Comisiones II. Institucionalidad y III. Calidad se formaron subcomisiones, cada una de las cuales se hizo cargo de aspectos específicos de cada tema.

dado cuenta de su trabajo³. Cada Comisión nombró a un(a) coordinador(a) y a dos vicecoordinadores(as) y ha contado con el apoyo de una secretaria técnica.

Durante el mes de julio, las Comisiones de trabajo se abocaron a elaborar un diagnóstico de la situación actual y a establecer los temas que se abordarían a lo largo de los seis meses de trabajo de este Consejo. Durante agosto y septiembre se analizaron los primeros problemas establecidos en cada Comisión, para proceder a la formulación de propuestas.

Además de la experiencia personal y profesional de los Consejeros, se ha procurado tener acceso al estado del arte en el tema, tanto a nivel nacional como internacional. Diversos documentos han sido distribuidos entre los consejeros, ya sea a petición de ellos o por iniciativa de organismos externos. Con el objeto de facilitar este intercambio, se desarrolló una Intranet para los consejeros dentro del portal del Consejo. Adicionalmente, los consejeros intercambian materiales a través del correo electrónico.

Otros insumos han sido recomendaciones enviadas al Consejo por diversos actores sociales, además de opiniones y sugerencias recogidas en la página web. Las situaciones que han sido dadas a conocer a través de audiencias cumplen un rol central como información utilizada para la elaboración de éste y del próximo informe. Los aportes de las mesas regionales se tendrán en cuenta en el informe final.

3. Audiencias

Se desarrolló un primer período de audiencias, desde del 26 de julio hasta la última semana de agosto. Ellas han sido un instrumento muy efectivo para ampliar la escucha a sectores no incorporados formalmente en el Consejo.

En un total de 4 sesiones, se recibieron los planteamientos de más de una veintena de instituciones. Presentaron sus temáticas y propuestas:

- Asociación Metropolitana de Padres y Apoderados
- Asociación de Discapacitados
- Asociación de Padres de Colegios Particulares Pagados
- Asociación de Profesores de Francés de Chile
- Asociación Gremial de Corporaciones Municipales de Educación
- Asociación Nacional de Directores de Establecimientos Municipales
- Asociación Nacional de Padres de Niños con Déficit Atencional
- Corporación de Ayuda al Niño Limitado, COANIL
- Corporación Nacional de Instituciones Privadas de Educación Superior, CONIFOS

³ Desde junio a la fecha, los Consejeros han llevado a cabo aproximadamente cien horas de trabajo presencial, a las que se suman las horas de trabajo "virtual". Cada sesión de trabajo presencial semanal tiene una duración de 3 a 4 horas; en algunos casos se han reunido dos veces en una misma semana. A la fecha de entrega de este Informe de Avance (29 de septiembre de 2006), las Comisiones I y II han concretado unas 15 sesiones de trabajo respectivamente. La Comisión III ha completado ya 13 sesiones. Además se han realizado seis (6) sesiones plenarios con la participación de todos los Consejeros.

- Directora Liceo Yobilo
- Docentes del Colegio Britania
- Federación Colegios Profesionales Universitarios de la Salud
- FIDE Técnica
- Fondo Nacional de la Discapacidad, FONADIS
- Foro Nacional Educación de Calidad para Todos
- Fundación Cristo Vive
- Mesa de Entidades Evangélicas
- Movimiento de Liberación Homosexual, MOVILH
- Observatorio Chileno de Políticas Educativas, OPECH
- Programa Intersectorial de Reescolarización - MINEDUC
- Red Enlaces - MINEDUC
- Universidad Técnica Federico Santa María

Los principales temas registrados son: atender a las exclusiones del sistema escolar, integración de la diversidad (cultural, étnica, física, cognitiva y emocional, entre otras) en la escuela y el currículo, necesidad de revalorizar la educación y formación técnica secundaria y post secundaria, importancia de la administración de las escuelas municipales a través de corporaciones, la pertinencia de revertir decisiones tales como la distinción de carreras universitarias y no universitarias, reincorporación de la enseñanza de una segunda lengua obligatoria al currículo, además del inglés. En relación al currículo, se propone redefinir la integración de la tecnología, a través del uso del computador, como una eficaz herramienta para el desarrollo del pensamiento y la construcción del conocimiento en el aula.

Continúa abierta la posibilidad de que aquellas entidades o personas que requieran hacer un planteamiento al Consejo se dirijan a consejoeducacion@presidencia.cl y soliciten ser escuchadas en una audiencia.

4. Página Web (www.consejoeducacion.cl)

Este soporte tecnológico, desarrollado por la Dirección de Informática de la Presidencia, además de haber sido un valioso instrumento de trabajo para los consejeros, ha permitido dar a conocer a la ciudadanía las noticias del Consejo y recibir las sugerencias de ciudadanos y ciudadanas a través del "Blog del Consejo".

Diariamente se reciben opiniones y sugerencias de solución a las temáticas planteadas. Así, para Marco Regulatorio hubo reiteradas opiniones con respecto a la necesidad de que el derecho a la educación sea privilegiado por encima de cualquier otro. Otros ámbitos importantes de preocupación de la ciudadanía han sido: la relación entre educación y lucro, las normativas para el diseño de la infraestructura de las escuelas, y los mecanismos de control y las pruebas de acceso a la universidad. En relación a Institucionalidad, aparecen con mayor frecuencia la baja calidad percibida en la educación municipal y su potencial utilidad, la subvención diferenciada según vulnerabilidad y las remuneraciones docentes. Para Calidad, lo que más se registra es la preocupación por la incorporación de la diversidad en el currículo y la adaptación de

éste a las necesidades locales, la calidad de los docentes, la necesidad de reformular la formación y las carreras docentes, y las ventajas de crear una formación para los directivos. Se espera seguir recibiendo los aportes de la ciudadanía a través de este medio.

5. Jornadas Regionales

Complementariamente a la instalación del Consejo y para considerar la realidad particular de las regiones en el debate educacional en curso, la Presidenta de la República orientó a los Intendentes para que instalasen Mesas Regionales para la calidad de la educación con participación de representantes de los distintos actores técnicos y sociales.

Considerando el mandato de la Presidenta, el Consejo Asesor propuso a los Intendentes el desarrollo de una Jornadas de Reflexión y Debate Regionales, que sirva como culminación del trabajo realizado por cada Mesa.

El propósito principal de estas jornadas fue recoger la reflexión y las propuestas de las regiones, y se realizaron con un formato y una metodología homogéneos. Esto permitió canalizar la información proveniente de las regiones, la que una vez sistematizada se entregará a las distintas Comisiones del Consejo con el fin de que sus contenidos sean considerados en el trabajo y enriquezcan el Informe Final, que será entregado a la Sra. Presidenta el día 11 de diciembre.

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

Las regiones realizaron un promedio de 3 reuniones previas, lo que permitió contar con una reflexión y propuestas antes de la realización de cada Jornada de Debate y Reflexión Regional.

Jornadas de Reflexión y Debate Regional

Región	Fecha	Región	Fecha
I	21-sep	VII	12-sep
II	14-sep	VIII	25-sep
III	11-sep	IX	21-sep
IV	13-sep	X	11-sep
V	13-sep	XI	12-sep
VI	14-sep	XII	8-sep
RM	27-sep		

En términos generales, las Jornadas Regionales se organizaron en dos momentos: uno de trabajo en comisiones, en que se afinó el trabajo previamente realizado, estableciendo los problemas o temáticas de interés regional, y formulando las propuestas con los argumentos que las sustentaban las mismas. En un segundo momento se sometió a consideración del conjunto de los participantes el trabajo realizado por cada comisión, estableciendo los acuerdos alcanzados para cada una de las materias abordadas e indicando, cuando correspondía, las posiciones de minoría y disensos.

Con posterioridad al desarrollo de las jornadas, redactores elegidos por los representantes regionales prepararon un informe final, el que debe ser enviado por el(la) Intendente(a) de cada región al Presidente del Consejo Asesor.

Los informes regionales serán entregados a las Comisiones del Consejo -Marco Regulatorio, Institucionalidad y Calidad- con el fin de que sirvan de insumo en la segunda etapa de trabajo del Consejo, después de la entrega del Informe de Avance a la Presidenta de la República, el 29 de septiembre.

6. Informes Adjuntos

A continuación se presentan los Informes de cada una de las Comisiones. Cada Informe está precedido de un Resumen Ejecutivo y se cierra enumerando los temas pendientes.

Dos advertencias importantes:

- Se trata de Informes de Avance y, por tanto, presentan el estado del trabajo al momento actual. Es perfectamente posible que en el futuro al ver otras aristas de los problemas, los consejeros y consejeras cambien algunas de sus apreciaciones. Además, las propuestas sólo podrán ser totalmente aquilatadas cuando se consideren todos los aspectos.
- Se trata de informes de comisiones. Para subrayar este carácter se incluye el listado de los consejeros participantes en cada una de ellas. Es importante señalar, que la metodología de trabajo consideró la posibilidad de que los consejeros pudiesen pronunciarse sobre el trabajo de las otras comisiones.

II. Comisión Marco Regulatorio

II.1. Resumen Ejecutivo

Es necesario modificar de manera sustantiva el marco regulatorio de la educación chilena. Por razones de diversa índole, sea porque se juzga que carece de legitimidad democrática, que se trata de un diseño originalmente defectuoso o porque, como consecuencia de su propio desarrollo, ha quedado obsoleto, en la Comisión existe consenso en torno a la necesidad de sustituir la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE).

Para todos los consejeros, el derecho a la educación y la libertad de enseñanza son derechos imprescindibles en una sociedad democrática. Sin embargo, se advierte que en el sistema legal chileno el primero de esos derechos aparece desmedrado frente del segundo. Por ello, es necesario fortalecer el derecho a la educación, concibiéndolo como el derecho de acceder a un sistema gratuito y de una calidad establecida, que el Estado garantiza y que es exigible por los ciudadanos ante órganos independientes.

Por otro lado, la puesta en práctica efectiva de la libertad de enseñanza muchas veces corre peligro de confundirse con la libertad de empresa, y el derecho de los padres de elegir la educación de sus hijos se ve mermada por la capacidad de los establecimientos de seleccionar alumnos y por el financiamiento compartido.

Esa educación que el Estado debe garantizar supone también que el sistema educativo en su conjunto equilibre, de manera adecuada, las múltiples funciones -de cohesión social, económicas y de justicia- que está llamado a cumplir. Una educación de calidad exige, al mismo tiempo, que se forme a los alumnos y alumnas en un conjunto de competencias -orientadas al conocimiento, al pensamiento crítico, la interacción y participación social y la autonomía personal- que son imprescindibles en una sociedad democrática.

En opinión del Consejo, se hace necesario poner al Estado a la altura de los deberes que le corresponden en materia educativa. Esos deberes incluyen:

- i) el financiamiento con cargo a rentas generales de la educación obligatoria;
- ii) que ese financiamiento se oriente, sobre todo, a los grupos más desaventajados y sea de un monto tal que haga posible que la educación gratuita alcance la calidad mínima definida por la ley;
- iii) que se establezcan requisitos de entrada para la creación de nuevos establecimientos educacionales, que hagan plausible el logro de esa calidad y que tome en cuenta la pertinencia del proyecto educativo en la comunidad;
- iv) que, en conformidad con la experiencia comparada, se evalúen periódicamente el proceso educativo y el conjunto de sus resultados y progresos intermedios,

de modo de poder acreditar su calidad y establecer alertas de intervención temprana;

- v) que los resultados de esa evaluación se informen al conjunto de la ciudadanía;
- vi) que, en base al desempeño, se definan criterios de exclusión del sistema educativo o de intervención de los establecimientos;
- vii) que el sistema responda a una estrategia nacional de desarrollo y articule de manera coherente sus distintos niveles; y
- viii) que se exija una gestión transparente y la práctica de rendición de cuentas por parte de los establecimientos educacionales que reciben financiamiento público.

Los consejeros concuerdan en la urgencia de un mejoramiento sustancial de la educación entregada por establecimientos de propiedad del Estado, ya que este subsistema atiende a casi la mitad de la matrícula escolar; entre ella, a una parte significativa de los más pobres y a muchos que sólo tienen acceso a este tipo de educación.

Además, la mayoría de los miembros de la Comisión piensan que el Estado ha de hacer esfuerzos por erigir a la educación proveída por agencias públicas en el paradigma de calidad del sistema escolar chileno. Por ello, quienes sostienen esta posición consideran que, sin perjuicio del diseño de provisión mixta que hoy día existe, el Estado debe discriminar positivamente a ese sector y a quienes educan a los más pobres, a fin de favorecer la igualdad de oportunidades a nivel del sistema escolar.

Otra parte de la Comisión sugiere, en cambio, que el mejor diseño sería uno de provisión mixta, con igualdad de trato entre todos los proveedores prescindiendo de su naturaleza, elección entregada a los padres, financiamiento diferenciado para los alumnos más vulnerables y un sistema independiente de aseguramiento de la calidad.

Respecto de la provisión de educación formal con fines de lucro no hubo acuerdo.

II.2. Integrantes

Sus miembros son:

Harald Beyer	José Ignacio Llancajón
Rodrigo Bosch	Paula Mendoza
José Joaquín Brunner	Alejandra Mizala
Ismael Calderón	Fernando Montes
Jorge Carvajal	Pablo Orellana
Claudio Castro	Jorge Pavez
Ricardo Ezzati	Carlos Peña
Loreto Fontaine	Víctor Pérez
Nicolás Grau	Pedro Pablo Rosso
Hernán Hernández	Mariano Ruiz-Esquide
Juan Carlos Herrera	Emiliano Soto
Francisco Jiménez	Sergio Torres Pinto
Alfredo Joignant	Víctor Vera Rojas
Manuel Krauskopf	Ennio Vivaldi
Sergio Lavanchy	Ubaldo Zúñiga

Coordinadores: Carlos Peña, Claudio Castro y Jorge Pavez
Secretarios Técnicos: Alejandra Contreras y Loreto Cabrera

II.3. Informe de Avance

a. La educación ocupa, particularmente en este momento, un lugar central en la preocupación de nuestra comunidad nacional. Esto se manifiesta en el Consejo Asesor Presidencial, organismo que refleja la pluralidad de puntos de vista y la diversidad de intereses y búsquedas que existen en nuestro país en materia educativa.

Participan en el Consejo rectores universitarios, apoderados, docentes, alcaldes, sostenedores, religiosos, académicos e investigadores, co-docentes y estudiantes secundarios y universitarios.

A todos los participantes les anima el deseo de aportar, desde sus puntos de vista, a mejorar la calidad y la equidad de la educación chilena. Para eso es esencial contribuir a un nuevo marco regulatorio general de la educación, que tenga como principal objetivo el bien común.

b. El Consejo Asesor nace motivado por fuertes cuestionamientos de numerosos sectores sociales y quiere involucrar a toda la ciudadanía en un provechoso debate sobre los grandes problemas y desafíos que enfrenta nuestro sistema educativo. Este es un ejercicio valioso e inédito.

Muchos ven en la situación actual de la educación una crisis generalizada que abre una oportunidad para que la educación pública se establezca como un paradigma de calidad en nuestro sistema. Otros perciben la posibilidad -ahora que se ha masificado el sistema educativo- de transferir aquellos conocimientos, habilidades y destrezas que son necesarios para abordar adecuadamente las tareas que demandan las sociedades modernas y globales.

La Comisión estima que el foco de este esfuerzo de deliberación debe ser la calidad y la equidad, porque los aumentos en cobertura en todos los niveles educativos, aunque valiosos, no son suficientes.

Todos coinciden -sobre la base de diversos indicadores, como aquellos que provienen de pruebas internacionales- en que la educación chilena no cuenta con los estándares mínimos de calidad que las personas requieren para desarrollarse en el mundo de hoy. Contribuir a la construcción de una reforma profunda que nos acerque a esos estándares es una de las tareas fundamentales del Consejo.

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

Adicionalmente se evidencia una elevada segmentación del sistema escolar, de cara a la cual la Comisión aspira a entregar propuestas que permitan reducir este fenómeno e ir en apoyo de una mayor integración social.

c. Los miembros de la Comisión entienden que su tarea no es propiamente la de un organismo experto o legislativo, sino que participan de un consejo ciudadano.

Su tarea es, ante todo, contribuir a la solución de estos problemas subsanando el grave déficit de deliberación democrática que poseyó, desde sus orígenes, el sistema educativo actualmente en vigor y, en especial, la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE)⁴.

La Comisión ha constatado que buena parte de los malestares que provoca en amplios sectores ciudadanos el actual diseño del sistema educativo se relaciona con su falta de legitimidad, derivada del hecho de haber sido diseñado y puesto en marcha con prescindencia de la opinión de las mayorías nacionales. Los miembros de la Comisión – que adhieren a muy diversas opciones políticas y tienen distintas opiniones respecto de la organización del sistema educacional- desean subrayar por unanimidad este hecho. Al margen de su posible eficiencia y de su grado de contribución al aumento de la cobertura educativa –aspectos a los que luego nos referiremos- el sistema educativo chileno posee un defecto inadmisibles para la cultura democrática: haber sido ideado e impuesto de manera unilateral. Subsanan ese defecto de legitimidad -que la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza representa de manera simbólica- es una de las principales tareas que propone la Comisión⁵.

En consecuencia, esta instancia no sólo valora sobremanera este primer espacio de reflexión entre los más diversos actores, sino que estima muy necesario seguir avanzando en el camino de generar, democrática y participativamente, un nuevo marco regulatorio legal, que sustituya a la LOCE.

Pero no es esa la única tarea del Consejo.

Al Consejo le corresponde también verificar si el diseño del sistema educacional, puesto en vigor mediante un quiebre institucional que interrumpió un modelo educativo en desarrollo, en una época en que la cobertura parecía ser el desafío central, es adecuado ahora, cuando ya se ha avanzado significativamente en la

⁴ Los consejeros Jorge Pávez y Claudio Castro afirman que la actual LOCE, aprobada durante la dictadura y sostenida durante el retorno a la democracia, no sólo carece de legitimidad deliberativa, sino que, además, concretizó y validó el desmantelamiento de la educación pública chilena, instalando una lógica donde ha primado la libertad de empresa por sobre el derecho a la educación garantizado por el Estado.

⁵ Para Harald Beyer y Loreto Fontaine, aunque siempre es posible recomendar una ley sustitutiva, la redacción de este párrafo no se hace cargo de nuestra historia reciente. Si bien reconocen la falta de deliberación sobre la LOCE en su origen, no pueden dejar de reconocer también que durante el período democrático ésta ha sufrido varios cambios. Si estos no han sido mayores, se debe a que no se pudo o no se quiso avanzar más. Por su parte Luz María Budge, Patricia Matte y Carolina Velasco no suscriben la idea de sustituir la actual LOCE, sino sólo de modificar ciertos aspectos.

cobertura y el contexto en que se desenvolverán las nuevas generaciones ha cambiado.⁶

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

La hiperprofesionalización ha cedido poco a poco el paso a la necesidad de estudios generales más sólidos y a la idea de una educación continua durante toda la vida; el concepto de nación debe compatibilizarse hoy con la globalización, con una sociedad cada vez más diversa y con la urgencia de reconocer la cultura de los pueblos originarios y el derecho a transmitir dicha cultura; el crecimiento económico y el aumento del bienestar despiertan expectativas de mayor igualdad de oportunidades y la competitividad plantea altas exigencias de capital humano.

d. El Consejo ha constatado que hay intereses de toda índole -ideológicos, económicos, políticos y gremiales- involucrados en el debate educacional. Eso entraña el peligro de hacer olvidar que el criterio fundamental en la toma de decisiones debe ser el bien de los educandos y, por ende, el bien común de la sociedad.

La educación chilena debe esforzarse por estar a la altura de estos desafíos.

1. El sentido de la educación en la hora presente

a. El Consejo estima que el diseño del sistema educativo, en todos sus niveles, depende del sentido o significado que la sociedad asigne a la educación.

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

⁶ Víctor Vera, por su parte, opina que el actual marco regulatorio, en especial la LOCE, no asigna al Estado la responsabilidad tendiente a cumplir - y hacer cumplir - el derecho a una educación de calidad; por el contrario, su rol se ejecuta de manera preferencial (con la excepción de la educación castrense) al plano de subsidiariedad. (Adhieren a esta opinión Jorge Pavez, Nicolás Grau, Paula Mendoza, Ismael Calderón y Claudio Castro).

Para encarar esos cambios, el sistema educativo es imprescindible.

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

Todos esos objetivos no pueden ser alcanzados irreflexivamente, mediante un sistema educativo como el que hoy tenemos, el cual -al decir de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)- está "*conscientemente estructurado por clases sociales*". Un sistema que, además, no vigila sus procesos ni sus resultados, carece de información acabada, posee un financiamiento insuficiente y fue diseñado sin que la ciudadanía expresara las expectativas que abrigaba respecto de él.

b. El Consejo ha tenido especialmente en cuenta que la educación cumple múltiples funciones para la vida colectiva: tiene importantes funciones económicas, pero al mismo tiempo posee funciones de índole política y, especialmente, de índole moral, que ningún diseño del sistema educativo debe descuidar.

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

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

⁷ OCDE (2004) *Revisión de políticas nacionales de educación. Chile*. Publicado en Santiago por el Ministerio de Educación. Los consejeros Pablo González y Alejandra Mizala señalan que la OCDE no avaló empíricamente esta afirmación. Harald Beyer y Loreto Fontaine rechazan la afirmación, con el mismo argumento, y sostienen que aun habiendo una correlación fuerte entre origen y logros educativos, este no es un resultado buscado, sino una consecuencia de la desigualdad del país. También hacen notar que la magnitud de esta correlación es similar al promedio de la OCDE. (Véase Informe Pisa, Gráfico N 6.6). (Adhieren a estas opiniones, Rodrigo Bosch, Luz María Budge, Patricia Matte y Carolina Velasco).

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

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

El sistema educacional tiene también funciones distributivas. Mediante la educación, las sociedades -especialmente las democráticas- intentan corregir las arbitrariedades de la cuna y del azar natural. Cuando cada persona llega a este mundo, viene provista de algunas condiciones iniciales que alteran la igualdad. La escuela es una institución que se funda en el principio de que la repartición de méritos y de oportunidades debe estar basada en el desempeño y no en las condiciones de origen, evitando así la esclavitud de la cuna. En otras palabras, la promesa de la educación es que el destino de los nuevos miembros de la sociedad dependa, ante todo, de su voluntad de logro. Para ello, la educación debe procurar el más pleno desarrollo cognitivo en cada una de las etapas, de manera que todos, con prescindencia de su origen, puedan disponer de las mismas oportunidades⁸.

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

La educación en las sociedades contemporáneas cumple, además, la función de reproducir el modo de vida que los padres estiman mejor para sus hijos. Las sociedades democráticas son heterogéneas y la escuela es un ámbito a través del cual

⁸ Los consejeros José Joaquín Brunner y Carlos Peña González complementan lo anterior señalando que estas inequidades tienen que ver, ante todo, con los dispares resultados de aprendizaje que logran los alumnos según su origen socio-económico. La sociedad tiende a reproducir sus desigualdades a través del sistema educacional. Durante un tiempo prolongado, este fenómeno se expresó a través de la exclusión de niños y jóvenes del derecho a una educación elemental. Alrededor de 1965, el 15% de la población mayor de 15 años era analfabeta; la escolaridad promedio llegaba a 4,2 años; sólo el 32% de los alumnos que iniciaba la educación primaria terminaba los seis años de educación obligatoria; y la cobertura de la educación secundaria alcanzaba al 17%. En la actualidad, el sistema escolar confronta -dentro de sí mismo- las mismas desigualdades de base que permanecen en la economía, la sociedad y la cultura. Pero debemos ser claros: no son la escuela ni el sistema escolar los que producen estas desigualdades. Es la sociedad la que a través de la escuela reproduce sus diferencias y privilegios mediante canales formativos de dispar calidad. Al contrario, a la escuela y al sistema escolar caben mitigar -al extremo de lo posible- las desigualdades y privilegios del origen, rompiendo así el círculo vicioso de la reproducción desigual de la sociedad. Sólo en estas condiciones es posible generar un círculo virtuoso de compensación de las desigualdades mediante la provisión de una educación obligatoria de similar calidad para todos. Para romper con los determinismos sociales, Chile necesita instalar durante los próximos años uno de los 20 sistemas educacionales del mundo que mejor combinen equidad y calidad en la provisión escolar.

los diversos grupos y formas de vida intentan reproducir sus valores.

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

Mediante la educación, los países se desarrollan más rápidamente. Una sociedad educada con calidad es capaz no solo de reproducir conocimiento, sino también de producirlo y, de esta forma, aportar al bienestar común y el desarrollo del país.

La educación debe ser un derecho al servicio de la ciudadanía y un bien colectivo. Por ende, la comunidad tiene mucho que decir al respecto y el sistema educacional debe estar diseñado de manera que pueda recoger sus aportes.

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

Ese conjunto de funciones que el sistema educativo debe cumplir, introduce tensiones, hasta cierto punto inevitables, en su interior.

d. Sin perjuicio del equilibrio entre esas diversas funciones sociales, los roles de la educación y de la escuela deben ser redefinidos con urgencia y en profundidad. La educación -se sugiere- debe facilitar que las personas *aprendan a conocer*, desarrollando las capacidades para seguir aprendiendo a lo largo de la vida; *aprendan a hacer*, adquiriendo las competencias necesarias para desempeñarse en diferentes situaciones; *aprendan a vivir juntas*, respetando valores como el pluralismo y la comprensión mutua⁹; y *aprendan a ser*, para que florezca mejor su propia personalidad y estén en condiciones de obrar con creciente capacidad de autonomía, juicio y responsabilidad personal. El aprendizaje de estas competencias -relativas al conocimiento, a la interacción con otros y al desarrollo de la autonomía personal- es indispensable en sociedades que, como la nuestra, se hacen cada vez más diversas y complejas. Por lo mismo, el desarrollo conjunto de esas competencias debe estar en el centro de una educación de calidad.

⁹ Víctor Vera considera que en este contexto se hace imprescindible el concepto de provisión educacional con prescindencia de segregaciones de índole social, económica, étnica, etc. La escuela debe ser un espacio de encuentro pluricultural que anticipe el diálogo social, la tolerancia, la solidaridad, el crecimiento de los unos con los otros. (Jorge Pavez, Nicolás Grau, Paula Mendoza, Ismael Calderón y Claudio Castro adhieren a esta opinión).

2. Las directrices básicas del marco regulatorio

En razón de su misma índole, el Consejo Asesor Presidencial no ha alcanzado pronunciamientos unánimes en todas las materias de las que se ha ocupado. Confiamos, sin embargo, en que los aspectos fundamentales estén acompañados de una opinión suficientemente extendida. De todos modos, cada vez que han existido opiniones divergentes, ellas se expresan y, en varios casos, se indica quienes las han redactado y sustentado.

Entre los deberes que recaen sobre cada uno de los miembros del Consejo se encuentra el de pronunciarse acerca de las directrices y los principios que deben inspirar el nuevo marco regulatorio de la educación chilena. Al respecto, el Consejo ha alcanzado acuerdo para hacer las siguientes recomendaciones generales:

2.1. El derecho a la educación y la libertad de enseñanza

Tanto en el marco regulatorio actual como en la práctica, existe en Chile una severa asimetría entre la libertad de enseñanza y el derecho a la educación, en la medida que este último está concebido como el acceso a un sistema gratuito, sin referencia alguna a la calidad. Además, el derecho a la educación de calidad está desprovisto de toda garantía. Dicha asimetría –ha constatado el Consejo– se expresa en todo el sistema educativo¹⁰.

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

El Consejo piensa, por unanimidad, que si se plantean bien las cosas no debe existir incompatibilidad entre la libertad de enseñanza y el derecho a una educación de calidad. Considera que es posible mejorar la formulación del derecho a la educación sin perjudicar en lo más mínimo la libertad de enseñanza, cuyo ejercicio y virtudes se han reconocido, sin excepciones, en la historia educacional chilena¹¹.

¹⁰ Harald Beyer y Loreto Fontaine consideran que la asimetría no es severa y que existe porque el Estado no ha querido desarrollar una institucionalidad que permita una rendición de cuentas efectiva de los establecimientos educativos de nuestro país, lo que –según ellos– hubiese sido compatible con la Constitución y el actual marco regulatorio. Habría bastado la dictación de una ley para estos efectos, como ha sucedido con los programas de acreditación en la educación superior. (Luz María Budge, Patricia Matte y Carolina Velasco adhieren a esta opinión).

¹¹ *Esta es una característica del actual derecho internacional público. La Declaración Universal de los Derechos Humanos proclama que esta "educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental", correspondiendo a los padres el "derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos". El que la educación sea asumida como obligatoria y gratuita representa el reconocimiento social de que ella constituye un bien público y, por ende, debe ser financiada con cargo a la renta nacional y su provisión garantizada por el Estado. El hecho de que las sociedades consagren el derecho preferente de los padres a elegir la educación de sus hijos expresa, en las más diversas culturas, el reconocimiento social de que la familia es la primera responsable por su formación y debe, por tanto, gozar de libertad para elegir cómo continuarla en la etapa de la escolarización obligatoria. El derecho de los particulares a participar en la provisión de educación obligatoria se funda y forma parte inherente de dicha libertad y es un elemento esencial de la diversidad y las opciones que definen la naturaleza de las sociedades democráticas. Así lo manifiesta el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, suscrito por Chile el año 1972: "los Estados [...] se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de*

El Consejo desea reconocer que la libertad de enseñanza -entendida como el derecho de los particulares a fundar establecimientos de enseñanza y de los padres a escoger el tipo de educación que prefieren para sus hijos- es un derecho indispensable en una sociedad plural y democrática. La libertad de enseñanza permite -como lo muestra nuestra experiencia histórica, principalmente en el caso de la libertad religiosa- que las minorías puedan transmitir su cultura y sus creencias a las nuevas generaciones, sin afectar el bien común. La libertad de enseñanza permite también que los padres puedan elegir el tipo de educación que quieren para sus hijos y promover diversas formas de vida. El valor de la diversidad, en suma, se protege mediante esa libertad¹².

Sin embargo, la Comisión desea dejar constancia de que la experiencia muestra, desgraciadamente, que el ejercicio pleno de esa libertad en nuestro país depende en gran medida de los recursos familiares y no se encuentra al alcance de todos, además de ser limitado por la libertad de los dueños de colegios financiados con recursos públicos de seleccionar a quienes formarán parte de su comunidad educativa¹³.

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

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

El Consejo sugiere instituir un derecho fundamental a una educación gratuita de calidad. Eso supone asegurar estándares mínimos exigibles y crear mecanismos que garanticen el cumplimiento de dichos estándares. Corresponderá a la ley establecer los

las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones". *Asimismo, establece que "Nada de lo dispuesto en este artículo [que consagra el derecho a la educación] se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 [esto es, "el derecho de toda persona a la educación"] y de que la educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado". Esta misma disposición se contiene en el artículo 29, número 2, de la Convención sobre los Derechos del Niño, suscrita por Chile en el año 1990. (Nota aportada por José Joaquín Brunner y Carlos Peña González. Adhieren a ella Harald Beyer, Loreto Fontaine y Rodrigo Bosch).*

¹² Harald Beyer y Loreto Fontaine sugieren no limitar el concepto de libertad educacional sólo a la preservación de las culturas minoritarias o a la libertad religiosa; ya que su fundamento es permitir que aflore toda la diversidad social y libertad de pensamiento propios de una sociedad libre y democrática. (Luz María Budge, Patricia Matte, Carolina Velasco y Rodrigo Bosch adhieren a esta opinión).

¹³ Este tema debe profundizarse en conexión con otros dos que quedaron pendientes para más adelante: la selección de alumnos y el financiamiento compartido. En todo caso, Rodrigo Bosch adelanta que el ejercicio de una mayor libertad de elección está limitado por la ubicación geográfica de las viviendas y por el costo del transporte. La cercanía hogar-escuela es determinante en la elección del colegio, por lo que la escuela atiende a su población circundante, la que es de nivel socioeconómico similar.

En opinión de Víctor Vera, es un hecho de la realidad que, aun cuando el Estado está al día en la escolaridad, a través de la subvención escolar que paga por cada estudiante, si la familia no ha pagado su parcialidad (financiamiento compartido), se suceden situaciones de discriminación contra los beneficiarios del sistema escolar (los estudiantes). (Adhieren a esta opinión Jorge Pavez, Nicolás Grau, Paula Mendoza, Ismael Calderón, Claudio Castro).

criterios generales -los estándares de calidad- que deberán ser respetados al tiempo de proveer educación en Chile¹⁴.

El Consejo piensa que un deber central del Estado en esta materia es garantizar un mínimo de calidad educativa, y no sólo asegurar, como ocurre hoy, el acceso a un sistema gratuito¹⁵. El Consejo, por la unanimidad de sus miembros, expresa la convicción de que nuestro país ha alcanzado niveles de crecimiento económico que le permiten garantizar a todos sus niños y jóvenes una educación obligatoria de calidad.

Un avance en el derecho fundamental a la educación como el que se indica, orientará una buena política pública en materia de educación. Los derechos fundamentales no constituyen sólo declaraciones retóricas, sino que son deberes que los órganos del Estado asumen ante el conjunto de la ciudadanía. Por eso, el Consejo es de opinión unánime que una reforma al texto constitucional en vigencia contribuirá de manera decisiva a un mejoramiento en esta materia.

2.2. Deberes del Estado en materia educativa

La Comisión piensa que el Estado, en el ordenamiento constitucional chileno, tiene deberes demasiado exigüos en materia educacional, los que no están a la altura de los niveles de crecimiento económico alcanzados por el país y de los desafíos que deberá enfrentar¹⁶. Chile está en condiciones de ofrecer a sus niños y jóvenes algo más que el acceso a un sistema escolar gratuito. Nuestro país debe asegurar a todos, con prescindencia de la cuna en que hayan venido al mundo, un acceso igualitario a una educación que garantice al menos un mínimo exigente calidad. Sin embargo, para hacer eso -piensa el Consejo- se necesita invertir significativamente más, mejorar drásticamente la gestión escolar, contar con una profesión docente sustancialmente reforzada y tener un sistema de supervisión y aseguramiento de la calidad que no existe hoy. El Consejo desea subrayar que hoy día el país no puede garantizar una educación que alcance los estándares mínimo-exigentes de calidad, a menos que introduzca una serie de cambios en el sistema.

¹⁴ En opinión de Rodrigo Bosch, debiera ser una ley de rango constitucional la que estableciera criterios generales para normar la provisión de educación en Chile. En cambio, los estándares de calidad debieran estar definidos en un instrumento normativo flexible, acorde con la rapidez de los avances tecnológicos que puedan facilitar tanto su implementación como su fiscalización, a través de la Superintendencia que proyecta crearse.

¹⁵ El Gobierno ha presentado al Congreso Nacional una iniciativa de reforma de la Constitución, estableciendo que corresponderá al Estado "velar por la calidad de ésta" y a la ley determinar "los mecanismos básicos para asegurar la calidad de la educación". Esta reforma -que permitirá transitar desde la igualdad en el acceso a la igualdad de oportunidades de aprendizaje- es un aspecto fundamental en la mejora del marco regulatorio.

¹⁶ Harald Beyer y Loreto Fontaine no concuerdan con que el Estado tenga deberes muy exigüos y plantean que el Estado pudo haber desarrollado otras herramientas, amparado en el orden constitucional existente. Por ejemplo, nunca ha orientado su labor al control del desempeño de los establecimientos del país; no se ha asegurado que a las familias les llegue información confiable y comprensible sobre la marcha de los establecimientos a los que asisten sus hijos; en su labor ha intentado influir en los procesos antes que monitorear los resultados. (Luz María Budge, Patricia Matte, Carolina Velasco y Rodrigo Bosch comparten esta opinión).

Ese deber –que, como en su momento sugerirá el Consejo, deberá ser exigible y de cuyo cumplimiento los órganos del Estado deberán rendir cuentas- reclama que el Estado instituya un marco regulatorio considerando:

- i) que financie con cargo a rentas generales esa educación;
- ii) que ese financiamiento sea de un monto que haga posible que la educación gratuita alcance la calidad mínima definida por la ley. El financiamiento público de la educación obligatoria debe estar a la altura de la calidad que le exigimos. Este financiamiento exigirá focalizar en aquellos grupos más carenciados.
- iii) que se establezcan requisitos de entrada de nuevos establecimientos al sistema educativo que hagan plausible el logro de esa calidad y que tomen en cuenta la pertinencia del proyecto educativo en la comunidad¹⁷;
- iv) que, en conformidad a la experiencia comparada y con sujeción a las recomendaciones que se formularán en el informe final, se evalúen periódicamente el proceso educativo y el conjunto de sus resultados y progresos intermedios, de modo de poder acreditar su calidad y establecer alertas de intervención temprana;
- v) que los resultados de esa evaluación se informen al conjunto de la ciudadanía;
- vi) que se definan criterios de exclusión y, en el caso de establecimientos estatales, de intervención de establecimientos educativos en base al desempeño¹⁸;
- vii) que responda a una planificación nacional de educación y articule de manera coherente los diferentes niveles de la misma¹⁹.

¹⁷ Observación especialmente referida a la sobreoferta de establecimientos educacionales en determinados territorios, versus la escasez en otros. Los consejeros Harald Beyer y Loreto Fontaine tienen reparos a este punto, por percibir en él una insinuación de planificación territorial, que estiman inadecuada. No les parece apropiado que se prohíba la apertura de nuevos establecimientos en zonas con "suficiente oferta" que exhiban resultados mediocres. Cuando los resultados son excelentes tampoco parece pertinente, si el establecimiento aporta a la diversidad de la oferta.

¹⁸ Víctor Vera hace ver que estos criterios no han sido suficientemente discutidos en el Consejo. (Adhieren a esta opinión Jorge Pavez, Nicolás Grau, Paula Mendoza, Ismael Calderón, Claudio Castro). Harald Beyer y Loreto Fontaine proponen definir criterios de elegibilidad o inelegibilidad para recibir la subvención respecto de todos los establecimientos, independientemente de su naturaleza jurídica. Para ellos, la opción de la intervención, aun en casos de establecimientos municipales, no tiene sentido en la estructura institucional chilena. (Luz María Budge, Patricia Matte, Carolina Velasco, Rodrigo Bosch y Jesús Triguero adhieren a esta última opinión).

¹⁹ Alejandra Mizala y Pablo González proponen cambiar "responda a una planificación nacional de educación" por "responda a la estrategia nacional de desarrollo". (Luz María Budge, Patricia Matte, Carolina Velasco y Rodrigo Bosch adhieren a esta opinión).

viii) que exija una gestión transparente de los establecimientos educacionales hacia la comunidad.²⁰

La Comisión ha constatado que, desgraciadamente, el marco regulatorio de la educación chilena es gravemente deficiente en casi todos estos aspectos.

Desde luego, el financiamiento público de la educación obligatoria, que se transfiere bajo la forma de subsidio a los proveedores públicos y privados, está por debajo de lo que -según muestra la evidencia comparada- demanda una educación de calidad²¹. Esto es particularmente grave en aquellos grupos que, por su situación socioeconómica, no pueden contribuir a la formación de sus hijos. Chile deberá hacer esfuerzos por disponer de un financiamiento acorde con los niveles de calidad que esperamos del sistema²².

Por su parte, los requisitos de entrada al sistema educativo son mínimos y han de hacerse más exigentes, tanto en lo que respecta a los requisitos patrimoniales que ha de satisfacer el proveedor, como a los requisitos académicos que debe poseer²³. Del mismo modo, sería necesario asegurar un proyecto educativo que responda a las exigencias de calidad y a aquellos objetivos educativos que la comunidad nacional se ha propuesto.

En Chile no existen controles de la calidad del proceso educativo que permitan decidir si un proveedor está o no a la altura de los deberes públicos que le han sido confiados y en razón de los cuales recibe financiamiento. El Consejo está consciente que los controles del proceso educativo no son del todo fáciles y que, en ocasiones, pueden ser estimados ingerencias indebidas en la libertad de enseñanza. Pero un control que asegure que los proveedores educacionales -públicos o privados- no estén

²⁰ José Joaquín Brunner propone enriquecer este marco regulatorio considerando que el Estado debe establecer regulaciones e incentivos que garanticen los siguientes principios y condiciones: i) La diversidad de proveedores, como garantía del derecho de los padres a escoger; ii) El principio de igualdad de trato y de igual responsabilidad entre todos ellos; iii) La autonomía de gestión y el sometimiento a un sistema de control de desempeño; iv) Un financiamiento suficiente para la calidad esperada y diferenciado en función de las características socioeconómicas de los alumnos; v) La existencia de un organismo público independiente -y de procedimientos continuos de aseguramiento de la calidad-, que se haga cargo de evaluar externamente a los establecimientos y sus alumnos, verificando el logro de las metas y estándares determinados por la autoridad, así como de adoptar procedimientos de acreditación de los establecimientos subvencionados; vi) La disponibilidad de amplia y completa información sobre los resultados de dichas evaluaciones; vii) La determinación de criterios y causales para la intervención y el eventual cierre de cualquier tipo de establecimientos subvencionados que, habiendo recibido los necesarios apoyos, mantienen un desempeño notablemente insuficiente en cuanto a los logros de aprendizaje de sus alumnos. (Harald Beyer, Loreto Fontaine y Rodrigo Bosch adhieren a este planteamiento).

²¹ En opinión de Juan Pablo Valenzuela, el simple incremento de recursos no asegura la mejoría de la calidad, lo que ha quedado demostrado en el nulo o mínimo efecto sobre los resultados de aprendizaje después incrementarse en un 50% los recursos a través del Financiamiento Compartido, en el 40% por a Jornada Escolar Completa y en el sistemático crecimiento en el valor de la subvención regular. Los recursos adicionales deberán estar asociados a un incremento verificable de la calidad educacional en cada establecimiento subvencionado que lo reciba.

²² El Consejo no se ha pronunciado todavía respecto de la forma de financiamiento óptimo para el sistema educacional.

²³ A Harald Beyer y Loreto Fontaine les parece que la exigencia de requisitos académicos del sostenedor es una medida excluyente que no tiene fundamento; de hecho, a los alcaldes, que son sostenedores, se les exige sólo licencia de enseñanza media. (Luz María Budge, Patricia Matte y Carolina Velasco adhieren a esta opinión).

transgrediendo reglas mínimas en lo que se refiere a infraestructura, prácticas educativas respetuosas de los derechos fundamentales, cumplimiento formal de los deberes docentes y cumplimiento de las obligaciones laborales, es indispensable. Teniendo en cuenta la situación inicial de los educandos y las circunstancias de tiempos y lugares, la evaluación debe dar cuenta de procesos de avance, de modo que pueda evaluarse por resultados y progresos intermedios, en conformidad con el proyecto educativo respectivo. En este sentido, el sistema educativo en Chile presenta severas deficiencias.²⁴

Una evaluación periódica de los resultados y progresos intermedios del sistema y, sobre todo, la entrega de información de manera pública y fidedigna, sin ningún costo de acceso a ella, son imprescindibles. La comunidad debe tener acceso a información clara acerca del desempeño de sus establecimientos educacionales, para lo que se requiere contar con mecanismos también claros de rendición de cuentas.

En fin, han de existir igualmente mecanismos claros y eficientes de exclusión/intervención del sistema y reglas de responsabilidad penal y civil para quienes lo transgredan en forma grave. Desgraciadamente, nada de eso existe hoy.

Un número significativo de consejeros piensa que el Estado ha de hacer especiales esfuerzos por erigir a la educación estatal e íntegramente gratuita en el paradigma de calidad del sistema escolar chileno²⁵. Una educación estatal de buena calidad es la mejor garantía para que la educación en su conjunto sea buena²⁶. El Consejo ha identificado varias razones a favor de este punto de vista:

- i) En la actualidad, la mayoría de los más pobres -los que tienen más desventajas en razón de su origen socioeconómico- se educa en el sistema público o municipalizado y allí se reproduce la cuna con mayor fatalidad. Por tanto, sin perjuicio del diseño de provisión mixta que hoy existe, el Estado debe discriminar positivamente a ese sector y a quienes lo educan, a fin de favorecer la igualdad de oportunidades a nivel del sistema escolar.²⁷
- ii) Pesan sobre el Estado especiales deberes en materia educativa. El deber del Estado no consiste sólo en asegurar el acceso al sistema escolar, sino en garantizar una educación de calidad. En la hora presente y considerando la

²⁴ En opinión de Luz María Budge, Patricia Matte y Carolina Velasco, el Estado debe proveer a los apoderados de toda la información y medios necesarios para que sean ellos mismos quienes monitoreen el avance de los proyectos educativos.

²⁵ José Joaquín Brunner, Loreto Fontaine, Harald Beyer, Rodrigo Bosch, Luz María Budge, Patricia Matte y Carolina Velasco discrepan de esta afirmación. Para ellos, el verdadero paradigma de calidad para nuestro sistema debiera ser el de aquellas escuelas que, a pesar de todas las limitaciones, logran compensar las desigualdades del origen social de sus alumnos y producir excelentes resultados de aprendizaje para todos ellos.

²⁶ Juan Pablo Valenzuela sostiene que no obstante debe existir una institucionalidad que vele por este objetivo.

²⁷ Rodrigo Bosch discrepa de esta afirmación. En su opinión, el Estado debe efectivamente discriminar a favor de los alumnos más carentes y no a favor de las instituciones. Los sostenedores públicos o privados que eduquen a los alumnos o alumnas más pobres, deben recibir iguales recursos en función de los avances demostrados. Si se discrimina a favor de uno u otro sostenedor, se estará perjudicando a las familias de iguales ingresos socioeconómicos que han optado por una educación pública provista por particulares.

grave situación de las escuelas que atienden a los más pobres, el Estado debe asegurar el cumplimiento de ese deber, no sólo mediante el financiamiento, sino a través de una provisión educacional por parte de sus agentes públicos que sea de calidad. La crisis actual no se superará sólo mediante una mejora en la regulación. Mejorar la regulación es, por supuesto, un deber del Estado, pero atender a la crisis de la actual educación chilena exige que el Estado no se limite a la mera regulación y, en vez de eso, cuide proveer mediante sus órganos una educación de calidad. La correcta comprensión del rol del Estado supone que éste no puede dejar de hacer ciertas cosas y ejercer ciertas funciones que le son propias para el bien común.

- iii) La educación estatal -en opinión de una parte importante de la Comisión- cumple mejor que otras formas de provisión educativa las funciones de cohesión e integración social que esperamos del sistema escolar. Su fortalecimiento permite evitar la segregación a partir de la escuela.

Sin embargo, otro grupo de consejeros postula que no es correcto discriminar por sectores, debido al riesgo de exclusión que ello supone. Además, entregar un aporte público mayor a un tipo de sostenedor, sólo por su calidad jurídica, destruiría las bases de la competencia entre los distintos tipos de sostenedores y violaría el principio de que la titularidad del aporte estatal corresponde a los estudiantes²⁸. Para esos consejeros, los deberes del Estado en materia educacional deben enfatizar un financiamiento suficiente y una regulación eficiente y justa, en un marco igualitario de provisión mixta.

Este marco de provisión mixta debería -en la opinión de este sector del Consejo²⁹- satisfacer los siguientes requisitos: i) igualdad de trato para todos los proveedores, con prescindencia de si son públicos o privados, organizaciones sin fines de lucro o sociedades comerciales; ii) una elección de la institución educativa entregada a los padres que impida, en el primer ciclo de educación básica, la selección por parte de las escuelas que reciben financiamiento público; iii) la discriminación positiva a favor de los alumnos más vulnerables; y iv) un eficiente sistema de aseguramiento de la calidad, a cargo de una Superintendencia cuya dirección sea dependiente del Consejo de la Alta Dirección Pública. De esa manera -sostienen esos consejeros - se amplía el

²⁸Alejandra Mizala y Pablo González, plantean que la discriminación por sectores -como la que sugiere la opinión anterior- no lograría identificar del todo a los niños y jóvenes vulnerables, excluyendo así del trato preferencial a algunos que, sin embargo, lo necesitan. De acuerdo a la Encuesta CASEN 2003, el 21% de los niños y jóvenes que asisten a establecimientos particulares subvencionados pertenece a los dos deciles de menores ingresos de la población. Asimismo, el estudio de Gregory Elacqua ("Public, catholic, and for-profit school enrollment practices in response to vouchers: Evidence from Chile"), muestra que los establecimientos particulares subvencionados que no cobran financiamiento compartido tienen el 35% de alumnos vulnerables; y de éstos, aquellos que tienen fines de lucro tienen el 40% de alumnos vulnerables. Por lo tanto, si se orientaran los recursos sólo al sector municipal, los niños socioeconómicamente vulnerables que asisten a colegios particulares subvencionados quedarían excluidos. (Adhieren a esta opinión José Joaquín Brunner, Harald Beyer, Carlos Peña G., Juan Pablo Valenzuela y Rodrigo Bosch).

²⁹Hicieron explícita su posición en esta línea los consejeros Celia Alvaríño, Paulina Aráneda, José Joaquín Brunner, Carlos Peña, Rosita Puga, Harald Beyer, Loreto Fontaine, Alejandra Mizala, Pablo González y Rodrigo Bosch.

derecho de elección de los padres, se favorece la expresión de la diversidad y se estimula la competencia. Insisten en que más que fijarse en la identidad de quien provee la educación obligatoria resulta indispensable cuidar la regulación.

2.3. La provisión educacional

El Consejo constató que el sistema educativo chileno ha sido históricamente de provisión mixta y que en él han podido brindar educación obligatoria y superior tanto entes públicos como privados. Verificó también que esa es la regla general en los sistemas educativos comparados³⁰. La provisión mixta -piensa el Consejo- es indispensable para que la libertad de enseñanza -concebida como el derecho de los particulares a fundar establecimientos y la posibilidad de los padres de escoger entre ellos- se haga efectiva³¹.

Por lo mismo, este Consejo desea detenerse en la preocupante falta de provisión estatal en niveles de educación superior -Centros de Formación Técnica e Institutos Profesionales- que violan este concepto de provisión mixta, con las consecuencias asociadas³².

³⁰ Para Carlos Peña, es discutible si la identidad del proveedor es decisiva a la hora de juzgar la eficiencia y la justicia de un sistema de escolaridad obligatoria o si, en cambio, lo es la regulación de la actividad educativa con prescindencia de la índole del proveedor. Desde el punto de vista de las políticas públicas, es posible distinguir entre la provisión y el financiamiento de un bien. En relación con la educación, cuatro alternativas son posibles:

- i) Que la educación sea financiada por el Estado y proveída por escuelas controladas directamente por el Estado. En este caso, el Estado financia y produce directamente la educación. (Fue el caso del sistema de educación de masas de buena parte del siglo XX y es todavía el sistema mayoritariamente vigente en el mundo);
- ii) Que la educación sea financiada por particulares y proveída por particulares. En este caso, los particulares financian y, al mismo tiempo, producen la educación. (Como ocurre hoy con la educación particular no subvencionada. Se trata de un sistema minoritario en los sistemas educativos comparados);
- iii) Que la educación sea financiada por el Estado y proveída por particulares o por agencias públicas a elección de los padres. (Es el caso de la educación subvencionada en Chile y de sistemas educativos como el holandés desde 1917);
- iv) Que la educación sea financiada por particulares y proveída por el Estado. (Como ocurre hoy con algunas instituciones del sistema de educación superior de origen estatal, en las que el estudiante internaliza los costos de su enseñanza por la vía de pagar la matrícula con renta presente o futura, según sea el caso). El sistema escolar en Chile responde al segundo modelo: educación obligatoria financiada con cargo a rentas generales y proveída por agencias públicas o privadas a elección de los padres. Un sistema como este puede ser socialmente beneficioso si sobre la base del principio de la igualdad de trato, cuenta con un sistema de aseguramiento de la calidad, subvenciones diferenciadas, prohibición de la selección para los establecimientos que reciben subsidios públicos, información completa a los padres y a la comunidad acerca de sus resultados y, en ciertos casos, prohibición del financiamiento compartido.

³¹ José Joaquín Brunner plantea que, en estas condiciones, toda educación impartida por establecimientos oficialmente reconocidos en el marco del derecho de las personas a una escolarización obligatoria y que se rige por los objetivos, contenidos y estándares del currículo nacional y se sujeta a un mismo régimen de supervisión y aseguramiento de la calidad, ha de entenderse como educación pública, independientemente de las formas de gestión y del financiamiento de las instituciones que la ofrecen. Esto conlleva responsabilidades éticas y legales para cualquier tipo de proveedor y establecimiento, pues todos ellos, sin distinción, son mandatarios del derecho fundamental a la educación y desempeñan, por tanto, una función de bien público al servicio de la nación. (Rodrigo Bosch adhiere a esta opinión).

³² Víctor Vera señala que la educación pública, con independencia de la modalidad educacional en la que se exprese, es la educación proveída por el Estado y sus agencias, y lo es, entre otras razones, porque sus fines no guardan relación con intereses particulares, sino con los intereses de la ciudadanía toda. Además, es pública porque su dueño (el Estado) nos representa a todos (sin distingos de clase, religión, cuna, etc.) (Adhieren a esta opinión Jorge Pavez, Nicolás Grau, Paula Mendoza, Ismael Calderón, Claudio Castro).

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

Una deliberación mayor merece, en cambio, la provisión educativa por parte de sociedades comerciales. Respecto de ella fue posible observar en el Consejo dos tipos de opiniones generales.

Una parte de este Consejo estima que los fines de lucro deben excluirse por completo de las motivaciones válidas para proveer educación, debido a que:

- i) Existe una profunda desaprobación ética -por parte de este grupo de consejeros- hacia los proveedores que consideran válido lucrar con las esperanzas que las familias depositan en la educación.
- ii) Consideran incompatible la mercantilización de un bien colectivo como es la educación.

La mayor parte de la Comisión sugirió, en cambio, debatir si habrá de permitirse la provisión educativa por parte de sociedades comerciales que reciban financiamiento público.

Históricamente, la razón esgrimida para que los particulares puedan proveer educación con financiamiento público ha sido la libertad de conciencia o, más precisamente, la libertad religiosa. Las diversas confesiones abogan, entonces, por reproducir sus valores y sus creencias con financiamiento público. La libertad religiosa -se dice- incluye el derecho de las confesiones a reproducirse mediante la educación y ese derecho no puede quedar reservado sólo a los padres que puedan financiar por sí mismos la educación de sus hijos.

No parece haber problemas en esa justificación, por lo que debe concluirse que, atendidos sus fundamentos constitucionales, la educación privada con financiamiento público se encuentra plenamente admitida cuando se esgrime la libertad de conciencia o de religión, que en una sociedad secularizada incluyen, además, el derecho a promover mediante la educación diversas formas de vida. En esto, el Consejo expresa una opinión unánimemente favorable.

Distinto es el caso de la educación obligatoria con financiamiento público pero proveída por particulares que persiguen fines de lucro.

En este caso, ya no es la libertad de conciencia o de religión lo que se esgrime de manera directa, sino que se trataría de la libertad de emprender actividades económicas lícitas, sumada al derecho de los padres a escoger el tipo de educación que prefieren para sus hijos, usando para ello el financiamiento público.

Por su parte, Harald Beyer, Loreto Fontaine, Pablo González Luz María Budge, Patricia Matte, Carolina Velasco y Alejandra Mizala hacen notar que no hay impedimento para que las universidades del Consejo de Rectores lleven adelante estas iniciativas.

En el Consejo no fue posible alcanzar una posición compartida acerca de la educación proveída por instituciones con fines de lucro.

Dos son las posiciones que a ese respecto fue posible advertir, las que con seguridad se verifican también en la sociedad chilena.

De una parte, hay quienes sostienen que la índole de la práctica educativa no se aviene con el propósito del lucro. Son varias las razones que se esgrimen a favor de ese punto de vista:

- i) Las instituciones que persiguen fines de lucro ejecutan, por supuesto, una actividad legítima, pero la necesidad de maximizar las utilidades puede entrar en conflicto con los fines de la actividad educativa, como ocurriría si, para obtener utilidades, es necesario sacrificar la calidad³³. La educación -se dice- requiere una actitud cooperativa que no se compatibiliza bien con el autointerés que exige la actividad económica;
- ii) Desde el punto de vista del marco regulatorio, la admisión de entidades que persiguen fines de lucro entraña el peligro de confundir la libertad de enseñanza con la libertad de emprender actividades económicas. Y ocurre que se trata de derechos de distinta índole, sometidos a exigencias muy distintas.
- iii) Las instituciones educativas con fines de lucro, en la medida que involucran derechos de propiedad asociados a la actividad económica, pueden hacer más rígidas las formas de control de la actividad educativa.

De otra parte, hay quienes no observan razones de peso para oponerse a la provisión educativa con financiamiento público mediante instituciones con fines de lucro. Las razones que esgrimen son en lo fundamental las que siguen:

- i) Ante todo -observan- desde el punto de vista de las políticas públicas es más importante el marco regulatorio de la actividad educativa que el carácter jurídico -con o sin fines de lucro- que posean los proveedores. Si existe un buen control en el desempeño de la actividad educativa, el carácter jurídico del proveedor puede ser irrelevante. Si el Estado cuenta con mecanismos para asegurar la calidad y los particulares con recursos administrativos o jurídicos para hacerla exigible, ¿qué razón habría para impedirles que persigan fines de lucro y amplíen la oferta educacional de calidad con financiamiento público?;

³³ Harald Beyer y Loreto Fontaine recuerdan que históricamente se ha permitido la provisión privada con fines de lucro. (Véase, por ejemplo, la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria, en particular su artículo 44). Además, consideran que obtener ganancias atrae hacia esta actividad a más personas dispuestas a aportar sus recursos, su capacidad empresarial y de gestión, su capacidad crediticia, sus conocimientos y su creatividad, todo lo cual es altamente necesario hoy en la educación chilena. De no haber posibilidad de ganancia, a muchos les sería imposible dedicarse a esta actividad. (Luz María Budge, Patricia Matte y Carolina Velasco adhieren a esta opinión).

- ii) Si el país desea que los particulares puedan aportar a la tarea educativa, es imprescindible contar con un sistema que incentive, más allá de los fines filantrópicos o religiosos, el emprender proyectos educacionales. Si no se les permitiera que se apropien un excedente, ¿qué razón tendrían para erigir escuelas?;
- iii) La experiencia en el sistema de educación superior muestra que no es fácil imponer la provisión educativa sin fines de lucro. Cuando no se la permite, se alienta la simulación y el resultado puede ser incluso peor. En este sentido, es posible pensar un sistema transparente, en el que quien tenga fines de lucro lo pueda confesar y existan los respectivos controles que permitan asegurar el cumplimiento de las leyes y un resultado educativo de calidad.
- iv) El financiamiento público de instituciones educacionales cuyos sostenedores persiguen fines de lucro, constituye un mecanismo para ampliar la oferta educativa, permitiendo así que los padres ejerciten una de las dimensiones de la libertad de enseñanza: la elección de la escuela.

II.4. Temas Pendientes

Se señalan a continuación –y no necesariamente en el mismo orden en que deberán ser considerados- los problemas de los que deberá ocuparse en lo que resta de su trabajo la Subcomisión de Marco Regulatorio.

- i) En primer lugar –y sin perjuicio de lo avanzado hasta aquí- la Subcomisión debe darse a la tarea de establecer, a modo ya de conclusiones, quiénes pueden desempeñar tareas educativas de índole formal.

Esto exige definir los requisitos de entrada al sistema educativo, tanto los que se traducen en exigencias institucionales de los proveedores, como aquellos que pudieran derivar de la presencia previa de otras instituciones que configuran la oferta educativa. Este problema se resume en dos preguntas: ¿Cuáles son los requisitos que, a primera vista, y sin perjuicio del control posterior del desempeño, han de cumplirse para proveer educación formal? y ¿Habrá que considerar de manera especial el caso de aquellas localidades en las que la oferta educativa es, a primera vista, suficiente? En el centro de esta pregunta que ha de responderse de manera independiente del financiamiento- se encuentra el problema del derecho fundamental a la libertad de enseñanza y sus relaciones con la provisión estatal.

- ii) En segundo lugar, se encuentra un grupo de problemas relativos al financiamiento de la educación y a los deberes que ese financiamiento conlleva para quienes lo reciben.

Se trata de establecer las fuentes del financiamiento; los deberes y las prohibiciones que pesan sobre quienes reciben financiamiento público, incluida la facultad de seleccionar alumnos o la obligación de retenerlos; las posibilidades y los límites del financiamiento compartido; y, en fin, las modalidades y los criterios de la transferencia de recursos.

- iii) Fuere cual fuere la respuesta a las preguntas anteriores, todavía cabe decidir la intensidad y el sentido de la ingerencia estatal o pública en la práctica educativa. ¿Cuál es el ámbito y la extensión de la supervisión estatal en materia de educación?

La respuesta a esa pregunta obligará a definir los requisitos de entrada de proveedores al sistema educativo, los estándares de calidad de la educación, las formas de inspección orientadas a verificar su grado de cumplimiento, los mecanismos de garantía que los hacen exigibles y los sistemas de responsabilidad que pesarán sobre los proveedores. En cada caso habrá de definirse también si se aplicará una regla de igualdad de trato o si existirá, dependiendo del subsistema de que se trate, un tratamiento diferenciado.

En fin, y de una manera especial, resta por examinar el sistema de la educación superior en Chile, en cada una de las dimensiones que ya se mencionaron; a saber, requisitos de entrada, niveles de autonomía, formas de financiamiento y sistemas de aseguramiento de la calidad.

III. Comisión Institucionalidad de la Educación

III.1. Resumen Ejecutivo

Esta Comisión ha desarrollado un completo diagnóstico de la institucionalidad de la educación chilena, que contempló –entre otros- aspectos administrativos y relativos al financiamiento, a los recursos humanos y a la educación privada financiada por el Estado. En este informe de avance se presentan sólo propuestas relativas al fortalecimiento de la administración y gestión de la educación de propiedad del Estado, hoy bajo administración municipal, dada su importancia para el desempeño general del sistema educativo.

Los principales nudos críticos identificados por esta Comisión son:

- i) La educación chilena, en las últimas décadas, ha logrado ampliar significativamente los niveles de cobertura escolar, quedando como desafío extender la cobertura en el nivel preescolar. La tarea presente es superar la inequidad y segmentación del sistema educativo y elevar significativamente la calidad educativa, dado que la situación es insatisfactoria en cuanto a los logros de aprendizaje y a la formación integral de los estudiantes.
- ii) Los niños y jóvenes tienen derecho a una educación de calidad. Adicionalmente, contar con una población mejor educada es un bien público de interés nacional, estrechamente vinculado a la construcción de una sociedad más democrática y justa. El Estado es responsable de garantizar que la educación chilena sea de buena calidad; sin embargo, el sistema escolar chileno tiene mecanismos frágiles para promover y asegurar su provisión.
- iii) En los años 80 se instaló un nuevo diseño institucional de la educación nacional, que incorporó a nuevos actores, definió las competencias de éstos y estableció instrumentos de gestión, financiamiento y regulación, algunos de los cuales aplican al campo educativo el principio de subsidiariedad del Estado y la lógica de funcionamiento de los mercados.

La idea básica que ha sustentado este diseño es que al hacer depender el financiamiento de las escuelas de la cantidad y asistencia de los alumnos que ellas atienden, y al permitir a las familias matricular a sus hijos en la escuela de su elección, se crearía un fuerte incentivo para que estas compitiesen por captar las preferencias de las familias. La competencia mejoraría la calidad del sistema escolar, porque las familias tenderían a elegir las buenas escuelas y las malas escuelas se irían quedando sin alumnos y se verían obligadas a mejorar su calidad o a cerrarse y salir del mercado educativo. Adicionalmente, este mecanismo fortalecería los incentivos para incrementar la asistencia promedio a los establecimientos subvencionados.

Tal como ha operado en Chile, este esquema institucional no ha producido el mejoramiento de la calidad que se esperaba y ha generado efectos no deseados, principalmente en términos de aumentar la segmentación educativa y no resguardar que todos los niños y niñas accedan a una educación de calidad, con independencia de su origen.

- iv) Algunas de las características de la educación municipal han afectado su capacidad de gestión; entre otras, la multiplicidad de sus funciones y separación actual entre las responsabilidades de administración -radicadas en el municipio- y las responsabilidades pedagógicas y de supervisión técnica - radicadas en el Ministerio de Educación.
- v) La relación entre el sector municipal y el sector privado subvencionado resulta desigual en cuanto a los marcos legales que los rigen, lo que afecta de manera importante los costos que debe asumir la educación municipal, sin que ello sea considerado en el actual sistema de subvenciones.

Para alcanzar los objetivos de equidad, calidad e integración, más allá de la competencia se requiere de un diseño de la educación de propiedad del Estado que asegure la cooperación en el sistema nacional de educación. La Comisión ha consensuado que para estos fines se requiere modificar sustancialmente la actual institucionalidad, y ha concordado en un conjunto de criterios que deben orientar el rediseño institucional, sea que se trate de un nuevo diseño descentralizado sin dependencia de los municipios o de uno en el que persista la dependencia municipal.

La administración de los establecimientos educacionales de propiedad del Estado estará a cargo de una "entidad administradora de educación pública" que responda, entre otros, a los siguientes criterios:

- Tendrá como única función la gestión de los establecimientos educacionales de propiedad del Estado.
- Será responsable de los establecimientos en un territorio determinado. Esta unidad geográfica podrá contemplar como máximo una Región y a lo menos una comuna.
- Deberá integrar en sus funciones la gestión administrativa y financiera con la gestión técnico-pedagógica, decidiendo en materias relevantes para su cometido; como, por ejemplo, la contextualización de los estándares establecidos por el Ministerio de Educación y la formulación de metas educativas adicionales.
- Conjugará el más alto nivel técnico para efectos de la administración y de la gestión pedagógica, con la participación de la comunidad en el compromiso educativo y en el control de la gestión.

- Lo anterior debiera expresarse en un Directorio o Consejo en el que esté representada la comunidad y que tenga carácter resolutorio, y en un aparato ejecutivo para la administración y el soporte técnico-pedagógico de las escuelas y liceos de propiedad estatal.
- La supervisión y control que ejercerá esta administración tendrá como objetivo permitir y fortalecer las capacidades y la autonomía pedagógica de las escuelas y liceos, como unidades básicas del sistema escolar, en el cumplimiento de su proyecto educativo, explícito y compartido por todos.
- La nueva administración gestionará sus recursos humanos, se encargará de la selección y contratación de personal, asegurando que exista participación de los establecimientos educacionales involucrados en este proceso.
- Se debe garantizar la constitución de los consejos escolares, asegurando y apoyando su adecuado funcionamiento y periodicidad.
- La gestión administrativa y financiera deberá contar con centros de costos por establecimiento; las escuelas y liceos participarán en la configuración de su presupuesto administrando directamente recursos vinculados con su proyecto.

La Comisión ha avanzado en diversas alternativas, de las que da cuenta este documento.

Es convencimiento de la Comisión que se requiere, en el nuevo sistema, fortalecer decididamente la responsabilidad del Estado en una educación de equidad y calidad, dotando al Ministerio de Educación y/o a una Superintendencia de todas las atribuciones e instrumentos para ello. Una descentralización efectiva demanda fortalecer el centro rector, el que deberá -en opinión de la Comisión- velar por los siguientes puntos:

- Todos los establecimientos escolares que imparten la educación obligatoria deberán estar afectos a un sistema común de aseguramiento de la calidad que considere las particularidades de cada sector.
- En este sentido, corresponderá a la institucionalidad del Estado acreditar el desempeño de las escuelas, de acuerdo a criterios y pautas conocidos, preocupándose de que ellas tengan y desarrollen normas y una gestión de calidad, que asegure las prácticas docentes y directivas.

III.2. Integrantes

Sus miembros son:

Ernesto Aguila	Carmen Payá
Celia Alvaríño	Jaime Pérez de Arce
Paulina Araneda	Manuel Riesco
Elvis Arancibia	Guillermo Scherping
Claudio Arriagada	Isaac Stevens
Cristián Bellei	Carolina Tohá
Dante Contreras	Luis Toro
María Loreto Egaña	Juan Pablo Valenzuela
Arturo Escárez	Darío Vásquez
Nicolás Grau	Carolina Velasco
Pedro Léniz	Pablo Zalaquett
Patricia Matte	Nelson Zárate
Julio Palestro	

Coordinadores: Paulina Araneda, Guillermo Scherping y Luis Toro
Secretarios Técnicos: Jaime Veas y Tania Hernández

III.3. Informe de Avance

1. Introducción

El presente texto tiene por finalidad dar cuenta a la ciudadanía del avance de la Comisión de Institucionalidad de la Educación. En este sentido, siendo éste un documento preliminar, sus propuestas no deben ser juzgadas como medidas que por sí solas han de ser capaces de enfrentar los desafíos y problemas que tiene la educación chilena en la actualidad, sino que deben ser evaluadas a partir de su capacidad de resolver los problemas de las áreas específicas del sistema educacional hasta ahora tratadas por esta Comisión.

La Comisión ha desarrollado un diagnóstico de los nudos críticos que, en su opinión, traban la consecución de los objetivos o principios orientadores que nuestro país espera ver reflejados en su sistema educativo. Cabe constatar que tales objetivos y principios generales han sido parte del debate y, por ende, los acuerdos resultantes de este diálogo se especifican en el documento.

Este diagnóstico ha permitido programar y ajustar los tiempos de cada uno de los tópicos que deben ser tratados por la Comisión al plazo en que ésta debe entregar su informe final.

Este Informe de Avance incluye un diagnóstico general, en el cual se consignan sus elementos y conclusiones centrales. A la vez, se propone una nueva institucionalidad del sistema de educación de propiedad del Estado; es decir, para los establecimientos educacionales hoy administrados por los municipios del país³⁴.

La Comisión ha llegado a un consenso respecto de cuáles son los criterios que deben guiar a este sistema. Sin embargo, existe un disenso referido a qué tipo de dependencia de las escuelas y liceos puede ajustarse de mejor manera a tales criterios.

Cabe señalar que el buen funcionamiento del sistema propuesto supone la existencia de una serie de condiciones favorables, las que serán tratadas en el informe final. Por un lado, hay temas que aún no han sido vistos por la Comisión, como el financiamiento, la educación privada subvencionada, recursos humanos, y acceso a la universidad y al mundo laboral. Por otro lado, existen asuntos que serán vistos por otras comisiones, como la definición de estándares mínimos de calidad, un marco regulatorio adecuado, etc. En cualquier caso, consideramos fundamental señalar que cualquier propuesta de esta naturaleza considera un proceso de transición para su plena implementación, de modo de permitir los ajustes que sean necesarios. También se espera englobar cada una de estas líneas de diseño e implementación en una estructura que especifique funciones y atribuciones de los órganos generales del

³⁴ Si bien hay un amplio consenso con respecto a esta propuesta, se manifestaron posiciones de disenso, argumentando que parecería más razonable avanzar en la remoción de las barreras que dificultan la gestión de los municipios y en el desarrollo de instrumentos que hagan más evidente la rendición de cuentas.

estado, responsables del desempeño y la política educacional del país: Mineduc y Superintendencia.

No obstante la importancia que esta Comisión le ha dado al tema institucional, no desconoce que para la consecución de los principios orientadores presentados a continuación no basta con el rediseño planteado en este informe. La modificación institucional parece una condición necesaria, que generaría mejores condiciones para la labor educativa, pero en ningún caso resulta suficiente para lograr una buena educación.

2. Principios orientadores

La evaluación de un sistema educativo precisa la especificación de objetivos claros, que permitan establecer un contraste entre lo que es -el diagnóstico- y lo que debiera ser. Tal ejercicio resulta indispensable a la hora de establecer una política pública, sea cual sea su espacio de aplicación.

En lo que se refiere al deber ser del sistema educacional, resulta indiscutible el importante rol que le compete al Estado, que consiste en garantizar una educación de calidad a todos los ciudadanos y ciudadanas, sin importar su origen social, económico y cultural, velando por la igualdad de oportunidades y otorgando los recursos financieros necesarios.

Esta obligación del Estado se guía por los siguientes principios:

- i) Una educación de buena calidad, orientada a que todos los habitantes del país accedan a las condiciones necesarias que les permitan alcanzar un desarrollo integral, lo que incluye la formación personal y cultural, así como el desarrollo de habilidades, competencias y capacidades para el desempeño laboral; y que garantice un trato digno, sin discriminaciones, y condiciones de igualdad de oportunidades para todos.³⁵
- ii) Un sistema nacional de educación capaz de desarrollar aprendizajes significativos en los alumnos y alumnas, como también su formación en los valores fundamentales de una sociedad democrática.
- iii) Una educación que vele por el desarrollo de ciudadanos y ciudadanas capaces de aportar a la construcción de una sociedad mejor, más justa, igualitaria y libre.
- iv) Un sistema educacional que promueva y respete la multiculturalidad, la diversidad y la integración social, al tiempo que difunde y preserva un sustrato cultural común, plural y democrático.

³⁵ Se considera en este punto a todas las personas con necesidades especiales de aprendizaje y a aquella con discapacidades.

- v) Un sistema educacional que asegure las condiciones para que el derecho de los padres a elegir la educación de sus hijos e hijas conviva con el derecho a la educación de éstos en el marco legal vigente³⁶.
- vi) Un sistema educacional que garantice la existencia de una educación obligatoria gratuita de buena calidad en relación al contexto nacional y el acceso a ella.
- vii) Un sistema educacional que contemple la existencia de una educación de propiedad pública, laica, que respete y asegure los principios ya señalados.³⁷

3. Diagnóstico

Para efectos de establecer las prioridades de trabajo y definir propuestas atingentes a la problemática actual, se ha desarrollado un análisis del estado actual de algunos aspectos del sistema educativo, considerados los más relevantes para el trabajo de esta Comisión. Este análisis ha puesto su énfasis en los nudos críticos del sistema educacional. A continuación se presentan sus principales conclusiones³⁸:

3.1. Antecedentes generales

Los niveles de aprendizaje que los estudiantes chilenos adquieren en el sistema escolar son insatisfactorios, considerando tanto los objetivos fundamentales y contenidos mínimos establecidos por el currículo nacional, como los estándares internacionales expresados en las evaluaciones comparativas en que Chile ha participado. Adicionalmente, las evaluaciones de rendimiento escolar indican que estos bajos resultados han permanecido relativamente constantes durante la última década. Finalmente, para la discusión nacional sobre calidad, las diferencias en resultados de aprendizaje que se observan según el tipo de dependencia de los establecimientos - municipal o particular subvencionada-disminuyen hasta hacerse poco relevantes en términos generales, una vez que se toman en cuenta las diferencias socioeconómicas de los alumnos que a ellos asisten, lo cual revela que los problemas de calidad son generalizados en el sistema escolar chileno.

Por otra parte, el análisis de las tendencias de matrícula permite entender que buena parte de la actual crisis de la educación municipal está asociada a la disminución de matrícula producida por una constante migración de alumnos hacia escuelas y liceos particulares subvencionados, así como por tendencias demográficas que hacen proyectar cohortes cada vez más pequeñas de alumnos, especialmente en el nivel básico. Este fenómeno terminará por afectar al conjunto del sistema escolar.

³⁶ Convención de los Derechos del Niño, 1989.

³⁷ Algunos consejeros puntualizan que el rol del Estado de asegurar educación a todos, significa que debe financiarla pero no necesariamente proveerla.

³⁸ En el documento final se incluirá un anexo con el diagnóstico más desarrollado.

3.2. Nudos críticos en la institucionalidad de la educación: visión general

En los años 80 se instaló un nuevo diseño institucional de la educación nacional, que incorporó a nuevos actores, definió las competencias de éstos y estableció instrumentos de gestión, financiamiento y regulación, algunos de los cuales aplican al campo educativo el principio de subsidiariedad del Estado y la lógica de funcionamiento de los mercados. Tal como ha operado en Chile, este esquema institucional ha mostrado varias limitaciones, importantes vacíos y elementos incoherentes. Así:

La institucionalidad es poco eficiente. En teoría, la creación de nuevas escuelas y liceos debiera, por una parte, asegurar la provisión de educación para zonas poblacionales insuficientemente atendidas y, por otra, generar ofertas de mejor calidad en aquellas zonas donde la calidad de las escuelas y liceos sea más baja. Sin embargo, en la práctica, el funcionamiento de nuestra institucionalidad no logra lo anterior. Primero, mientras en algunas zonas existe sobreoferta de escuelas y liceos, en otras hay crónica escasez, lo que podría deberse a una falta de planificación, que impide enfrentar eficientemente los cambios que se producen en la distribución poblacional; a problemas de financiamiento y capital que enfrentan los municipios; a fallas de coordinación del sistema, que imposibilitan una buena planificación de la inversión pública y privada en educación; a la lentitud en la salida de los establecimientos de baja calidad; o, finalmente, a la existencia de una subvención pareja o igual para todos, que no alcanza para dar buena educación a estudiantes que provienen de familias de bajo nivel socioeconómico. Segundo, en las zonas donde se produce sobreoferta, se generan efectos financieros negativos para las otras escuelas y liceos que allí funcionan.

La institucionalidad no garantiza la calidad educativa, en términos de aprendizajes básicos. El sistema escolar chileno tiene mecanismos frágiles para asegurar la provisión de una educación de calidad. En primer lugar, el diseño pone en la elección de los padres el mayor peso de la responsabilidad de orientar y “presionar” al sistema por un servicio de calidad. Las razones por las cuales las familias eligen las escuelas y liceos, son múltiples (orientación valórica, resultados de aprendizaje, cercanía, infraestructura, equipamiento, entre otros) y su concepto de calidad no se reduce sólo a los aprendizajes, tal como lo demuestran distintas encuestas de opinión³⁹. Además, se debe reconocer que, aunque se ha avanzado en la entrega de información a los apoderados, ésta aún no tiene la claridad y accesibilidad suficientes para guiar adecuadamente sus decisiones.

En segundo lugar, las exigencias existentes para convertirse en sostenedor educacional, y tener acceso a la subvención del Estado y a otros recursos públicos para educación, parecen ser bajas y no garantizar niveles mínimos de capacidad de gestión institucional y educativa, de calidad de la propuesta educativa y de resultados efectivamente alcanzados. Lo mismo ocurre con los requisitos para abrir un nuevo establecimiento, los que se relacionan sólo vagamente con la calidad educativa. El

³⁹ Hay que tener en cuenta que existen familias que, debido a su condición socioeconómica, no tienen ninguna posibilidad de elegir establecimiento educacional para sus hijos.

Estado no cuenta con herramientas para exigir mayor calidad a las instituciones educativas o sus sostenedores, que no sea publicar los resultados del SIMCE en la prensa o verificar los requisitos antes referidos.

Finalmente, en ciertas zonas –generalmente, aisladas- donde no hay opciones para elegir, los apoderados deben conformarse con la oferta existente. Ante la situación actual de inexistencia de estándares de calidad y de subvención igual para todos, no hay mecanismos eficientes y efectivos para presionar por un mejoramiento de la educación en dichas zonas.

Un indicador de este análisis sobre las limitaciones para promover la eficiencia y la calidad de nuestro sistema, es que el incremento en el número de establecimientos particulares subvencionados en el país en los últimos 10 años no ha ido acompañado de avances en la calidad de la educación nacional, lo cual puede deberse a que los colegios de baja calidad no han salido del sistema, que no han reaccionado a la competencia mejorando su servicio o que la nueva oferta no ha sido de mejor calidad que la previamente existente.

La institucionalidad no promueve la equidad educativa. Nuestra actual institucionalidad que combina competencia entre establecimientos y libre elección de las familias, ha conducido a que la calidad y las oportunidades educativas se distribuyan de acuerdo a las condiciones sociales, culturales y económicas de las familias de los niños.

Por una parte, la matrícula escolar está segmentada según el nivel de ingresos de las familias⁴⁰. Esta segmentación se expresa preferentemente –aunque no de manera exclusiva- en la creciente diferenciación socioeconómica entre escuelas y liceos municipales, particulares subvencionados y particulares pagados. La creación del régimen de financiamiento compartido ha contribuido a segmentar aun más la educación, incluso al interior del sector de escuelas particulares subvencionadas⁴¹. A la vez, el que la subvención sea igual para todos los estudiantes, independientemente de su nivel socioeconómico, no ha ayudado a atenuar la segmentación.

Por otra parte, no todas las escuelas y liceos que reciben recursos públicos garantizan a los alumnos igualdad de oportunidades de acceder y permanecer en ellas: además de las barreras económicas, existen escuelas y liceos –independientemente de su dependencia administrativa- que aplican criterios de selección académica, conductual e incluso familiar sobre los niños y jóvenes, tanto en los procesos de admisión como durante el proceso educativo. La aplicación sistemática y acumulada durante años de este doble proceso de selección de estudiantes ha cristalizado estos rasgos de segregación del sistema escolar chileno.

⁴⁰ En la sociedad chilena los procesos de selección de los colegios también están determinados por la segregación geográfica asociada a desigualdades socioeconómicas.

⁴¹ Algunos consejeros desestiman este argumento, posición que será planteada en el diagnóstico del informe final.

3.3 Nudos críticos de la educación municipal

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

- i) la inexistencia de diferencias en las funciones que deben realizar⁴²;
- ii) la imposibilidad de conformar asociaciones municipales con personalidad jurídica propia para administrar tareas comunes⁴³, así como tampoco corporaciones público-privadas para coordinar esfuerzos orientados a objetivos comunes;
- iii) una alta heterogeneidad en la calidad de la gestión de los servicios administrados por los municipios, en que los buenos resultados de gestión están asociados al liderazgo de sus principales autoridades;
- iv) la mayor parte de los municipios tienen una alta dependencia financiera de recursos externos -entre los que sobresalen el Fondo Común Municipal y los recursos para inversiones del Fondo Nacional de Desarrollo Regional- y no cuentan con posibilidades de endeudamiento a largo plazo, con excepción de operaciones de leasing y lease-back;
- v) las políticas de recursos humanos están altamente restringidas en términos legales; por ejemplo, los municipios no pueden modificar la composición de sus plantas ni definir políticas salariales,
- vi) las responsabilidades administrativas en la educación, a cargo de las municipalidades, están separadas de las responsabilidades técnico-pedagógicas, principalmente concentradas en el Ministerio de Educación. Asimismo, varias de las funciones relativas a recursos humanos, recursos financieros, gestión pedagógica y administrativa están altamente condicionadas por decisiones centralizadas en el Mineduc y sus entidades desconcentradas, y
- vii) Los municipios responden a un ciclo político (elección de alcaldes, y el nombramiento de equipos al interior del municipio).

Desiguales capacidades de gestión en la educación municipal. Las capacidades financieras y técnicas de los municipios están estrechamente vinculadas tanto a las características estructurales de las comunas que administran (urbanidad, tamaño y capacidades económicas locales), como a la gestión del gobierno local, lo que afecta la

⁴² La LOCE de Municipalidades no hace diferencias entre las responsabilidades de los municipios, a pesar de su gran heterogeneidad en capacidad técnica y financiera.

⁴³ La imposibilidad actual de que las Asociaciones Municipales cuenten con personalidad jurídica propia - como en la mayor parte de los países de la OCDE- reduce considerablemente las posibilidades de que los Municipios gestionen algunas de sus funciones especializadas en forma conjunta.

calidad de la educación municipal. Con todo, se puede indicar que las condiciones estructurales de comunas y municipios condicionan los resultados educacionales pero no los determinan.

Disolución de las responsabilidades entre el Ministerio de Educación y los municipios: El hecho de que la responsabilidad de los aspectos administrativos y de gestión de la educación de propiedad del Estado recaiga en los municipios, separada de la responsabilidad sobre las políticas educacionales, de financiamiento, y de supervisión técnica de los establecimientos, radicadas en el Mineduc, reduce las posibilidades de lograr mejorías en la calidad de la educación, genera desarticulaciones e incoherencias en la gestión educativa y diluye la responsabilidad sobre sus resultados. Esto da cuenta de que el proceso de descentralización de la educación ha estado estructuralmente restringido.

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

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

Por otra parte, hay una diferencia en la regulación sobre el personal docente: el sector municipal está altamente regulado y reconoce una serie de derechos y beneficios a los profesores que trabajan en éste, mientras que los docentes de establecimientos particulares subvencionados se rigen por el Código del Trabajo. Esta asimetría en las regulaciones laborales genera importantes diferencias, entre las cuales sobresale el mayor costo de las plantas docentes para el sector municipal.

Dificultad estructural en la situación financiera de la educación municipal. Los principales ingresos de los establecimientos municipales y particulares subvencionados son de carácter variable pues provienen de las subvenciones pagadas por la asistencia efectiva promedio de los estudiantes. Por otra parte, los principales costos de los servicios de educación municipal están asociados al personal docente y son regulados externamente, lo que da a este gasto un carácter de cuasi-fijo, que además es potencialmente creciente en el tiempo. Esto se hace crítico si se considera que la gestión financiera del sector educacional es determinante para el aporte de las

municipalidades. Por ejemplo, en términos nominales, los aportes municipales a educación han crecido recientemente desde el 7,8% de todos los recursos propios municipales en el año 2003 al 9,1% en el 2005; aunque esto esconde una gran heterogeneidad, ya que un número importante de municipios, especialmente pequeños, transfiere más del 15% de sus ingresos propios al sector⁴⁴.

A lo anterior se suma el hecho de que los municipios tienen más responsabilidades sociales e institucionales en la provisión de educación que los gestores privados y, no obstante ello, el valor de la subvención es similar para ambos sectores.

En el tiempo se ha generado una importante distorsión, que hace necesario sincerar los montos entregados, por cuanto el financiamiento del Estado no ha sido sólo la subvención, sino que a ella se han sumado recursos adicionales, (equipamiento, infraestructura, programas focalizados, recursos adicionales para cubrir déficit, entre otros), algunos de los cuales también son recibidos por privados.

3.4 Nudos críticos del financiamiento

La estructura de financiamiento actual se sustenta en un esquema de subvención a la demanda que define un pago mensual por alumno que asiste de manera regular a un establecimiento. De este modo, la subvención se define por asistencia promedio de los alumnos y los recursos van de manera directa al sostenedor, sea éste público o privado.

La subvención escolar. Además de las dificultades mencionadas en las secciones anteriores, el mecanismo de subvención por asistencia promedio tiene limitaciones en contextos de baja densidad poblacional y en zonas donde la asistencia varía por razones no atribuibles a las escuelas⁴⁵, así como para responder a ciertas necesidades del sistema (expansión de la oferta) y para realizar inversiones en programas de mejoramiento de la calidad. Adicionalmente, un serio problema del sistema de subvenciones es que el valor de ésta no especifica con claridad los componentes de la educación que quiere financiar, ni si su monto está asociado a un estudio detallado de los costos reales efectivos para lograr una educación de calidad en diferentes contextos socioeconómicos y territoriales⁴⁶. Por ello, es una conclusión de la Comisión que este esquema de financiamiento debe ser revisado, lo que se analizará más profundamente en las siguientes sesiones.

Monto de recursos para educación. Aunque se reconoce que los recursos públicos y privados para la educación han aumentado significativamente en la última década, existe un relativo consenso⁴⁷ respecto de la insuficiencia de recursos con que cuentan

⁴⁴ No hay una correlación evidente entre la matrícula del municipio y la proporción de los gastos en educación que este aporta.

⁴⁵ Sin embargo, el actual sistema de financiamiento para colegios rurales de muy baja matrícula contempla un monto fijo total por establecimiento y también toma en consideración la baja asistencia por catástrofe.

⁴⁶ Aunque actualmente la subvención es diferenciada por ruralidad, nivel y grado escolar.

⁴⁷ En la última elección presidencial, todos los candidatos indicaron la necesidad de incrementar los aportes a educación.

las escuelas y del valor de la subvención que las financia. En este escenario, ha sido necesario contar con recursos complementarios para el financiamiento de la educación subvencionada. En el caso de los establecimientos subvencionados particulares, estos recursos provienen preferentemente de los aportes de las familias a través del financiamiento compartido⁴⁸, y en el caso de los establecimientos municipales, de los aportes que entregan los propios municipios y los Gobiernos Regionales a educación⁴⁹.

No obstante lo anterior, dado que el país ha modificando los estándares de lo que considera una buena educación, esta Comisión considera que se requiere contar con estudios respecto a los niveles de financiamiento que una escuela necesita para poder funcionar de manera adecuada y acorde con dichos estándares. Sin embargo, es importante tener presente que -según indica la experiencia- el simple aumento de recursos no genera directamente un mejoramiento de la calidad educativa. Ejemplos de este hecho son los incrementos en la subvención escolar durante los últimos 15 años, la captación de recursos por la vía del financiamiento compartido y la transferencia de recursos para la implementación de la Jornada Escolar Completa, lo cual indica que es indispensable vincular los mayores aportes financieros a los colegios subvencionados con la exigencia de un incremento en la calidad educativa.

Financiamiento compartido y subvención única. Aunque ha aumentado significativamente la cantidad de recursos que reciben las escuelas vía subvención, ésta no ha contemplado hasta ahora que el costo de lograr una educación de buena calidad de los alumnos más vulnerables es mucho más alto⁵⁰. Por su parte, el financiamiento compartido limita el ingreso de alumnos vulnerables a los colegios particulares subvencionados y a algunos liceos municipales⁵¹. La combinación de un sistema de financiamiento compartido con una subvención no diferenciada por nivel socioeconómico favorece la segmentación educativa en Chile.

Regulación y financiamiento. Es necesario revisar los requisitos que deben cumplir los sostenedores para recibir los recursos públicos y operar un establecimiento educativo. Los establecimientos educativos que reciben recursos públicos deben contar con estándares mínimos de calidad. Aún cuando este tipo de requerimientos hacia los sostenedores existen, la evidencia sugiere que son insuficientes para garantizar la entrega de un servicio educativo que cumpla estándares más exigentes de calidad.

⁴⁸ Aunque el financiamiento compartido es bastante generalizado en el sector particular subvencionado, también el 17% de los liceos municipales tiene esta modalidad de cobro a los padres y apoderados.

⁴⁹ Estos provienen de los recursos de inversión asignados a los municipios a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y el Fondo de Infraestructura Educativa (FIE). Dado que estos recursos sólo pueden ser recibidos por los colegios municipales, la situación financiera más desventajosa es la que enfrentan los colegios particulares subvencionados sin financiamiento compartido.

⁵⁰ Este problema se está tratando de resolver a través del proyecto de ley sobre subvención preferencial, actualmente en discusión en el Congreso Nacional.

⁵¹ Es importante aclarar que la mayoría de los establecimientos con financiamiento compartido, tiene sistemas de becas.

3.5. Nudos críticos de los recursos humanos

Formación inicial y continua de los docentes. Las capacidades o conocimientos profesionales de una parte de los docentes chilenos son insatisfactorias. Así lo muestran tanto los resultados del Sistema de Evaluación del Desempeño Profesional Docente, como la autopercepción de los docentes sobre su preparación para afrontar los desafíos de la enseñanza. Esto puede responder tanto a que la calidad de la formación inicial que recibieron muchos de ellos no fue buena, como a que las oportunidades de desarrollo profesional posteriores no han sido efectivas.

Los programas de formación presentan problemas de calidad⁵²: carencia en la actualización curricular, pobre conexión con los problemas y demandas del sistema escolar, bajo desarrollo de capacidades profesionales, etc. A octubre de 2005, sólo el 19% de las carreras de Pedagogía del país había desarrollado el proceso de acreditación. Más aún, una alta proporción de los actuales alumnos de Pedagogía estudia en programas no regulares o "especiales" de formación docente⁵³, sobre los cuales existe escasa información y cuya calidad ha sido cuestionada reiteradamente. Por ejemplo, programas para egresados de enseñanza media, de un día a la semana y 2 años de duración⁵⁴. Lo anterior, unido a que la regulación de las instituciones formadoras de profesores ha sido inadecuada y a que ha faltado información relevante hacia el público -especialmente los alumnos-, ha hecho que se produzcan desajustes importantes entre la oferta de formación y las necesidades reales del sistema educativo. Esto se ha expresado no sólo en problemas de calidad, sino en sobreoferta de ciertas especialidades y severo déficit de otras⁵⁵.

Además, aunque el país ha invertido una cantidad significativa de recursos en perfeccionamiento docente⁵⁶, todo indica que la efectividad de esta formación es limitada, de difícil control de calidad y desvinculada de las carencias profesionales de los docentes en servicio. Asimismo, la implementación de la asignación de perfeccionamiento no es adecuada para promover el desarrollo de la profesión docente y el mejoramiento de las escuelas y liceos. Esta asignación es especialmente delicada, por cuanto supone una "doble inversión": el costo directo de los cursos de perfeccionamiento y el mayor gasto recurrente asociado a la asignación por acreditar la asistencia a ellos. A lo anterior se suma que las decisiones sobre la asignación están dispersas: el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones

⁵² La ley sobre el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, recientemente aprobada, aborda este problema. Establece, por ejemplo, la obligatoriedad de la acreditación de la calidad de las carreras de Pedagogía y convierte dicha acreditación en un requisito para acceder a recursos públicos.

⁵³ En 2005 se estimaba que el 46% de la matrícula total en carreras de educación básica del país cursaba este tipo de programas especiales.

⁵⁴ Algunas universidades han anunciado el cierre de estos programas.

⁵⁵ El déficit en ciertas especialidades también se asocia a dinámicas del mercado laboral, especialmente los distintos costos de oportunidad que enfrentan profesores de diferentes especialidades y la existencia de un sistema remuneracional docente que no reconoce dichas diferencias.

⁵⁶ Por ejemplo, en 2001, en el contexto de la reforma curricular, casi 70.000 profesores asistieron a algún tipo de perfeccionamiento coordinado por el CPEIP. En 2004, ya terminado el programa de cursos ligados a la reforma curricular, dicha cobertura era aún masiva: 26.000 profesores. A estos recursos debe agregarse el incentivo monetario permanente que se paga a los docentes por haber asistido a cursos acreditados, que puede llegar a incrementar su remuneración básica hasta en el 40%.

Pedagógicas (CPEIP) acredita los cursos (de un modo que no garantiza su calidad), el mercado de proveedores decide qué cursos se ofrecen, el profesor decide qué curso tomar, el municipio decide sobre la pertinencia del curso y administra el pago, el Mineduc financia la asignación. Este diseño, además de ocasionar recurrentes conflictos, no garantiza la efectividad del perfeccionamiento docente y los recursos invertidos en él⁵⁷.

Nivel de ingreso de los docentes. No existe un criterio único para determinar si el nivel de ingresos de los profesores y profesoras es o no satisfactorio: las conclusiones varían sensiblemente, según si se lo compara con el pasado reciente o lejano, con el conjunto de los trabajadores o sólo con otros profesionales; o si se considera la situación de las mujeres o los hombres, los jóvenes o quienes terminan su trayectoria laboral, etc. La pregunta es con qué criterio debieran fijarse las prioridades en este tema.

Existe consenso en que tanto el monto como la estructura de remuneraciones de los docentes afectan en el mediano plazo la composición del magisterio. Desde esta perspectiva, la estructura de remuneraciones necesita ser mejorada por las siguientes razones⁵⁸: i) la actual estructura es demasiado compleja⁵⁹, lo que dificulta su comprensión y su modificación para efectos de política; ii) es importante premiar la experiencia e incentivar la permanencia en el sistema educativo mediante la asignación de antigüedad; sin embargo, su ponderación en una futura carrera profesional deberá equilibrarse; iii) el conjunto de las asignaciones, en particular la asignación de desempeño difícil, no son suficientes para promover una efectiva preferencia de los docentes más capacitados por trabajar con las poblaciones escolares más necesitadas; y iv) comparativamente, los maestros chilenos tienen proyecciones de mejoramiento salarial a lo largo de su carrera más limitadas que sus pares de otros países, lo cual se vincula con que tienen una distribución de ingresos mucho más homogénea que ellos y que otros profesionales en Chile .

Condiciones de trabajo. Primero, la carga lectiva de los profesores ("horas frente a curso"), como proporción de la jornada de trabajo, es elevada: 75% del tiempo de contrato. La tendencia en países de la OCDE es de alrededor del 50% del tiempo de contrato. Esto puede explicar que la mitad de los docentes de Santiago declaren que tienen una alta o muy alta carga de trabajo docente fuera del horario de trabajo. Segundo, la labor pedagógica está fuertemente condicionada por la cantidad de alumnos que un profesor tiene bajo su responsabilidad. Los profesores chilenos tienen

⁵⁷ Cabe señalar que la asignación de perfeccionamiento debe ser cancelada sólo en la educación municipal, sin que ello signifique variaciones en la subvención recibida por este sector.

⁵⁸ Otro aspecto importante son las diferencias que se generan entre los docentes de escuelas municipales y particulares: a pesar de que ambos tipos de escuelas se financian con el mismo instrumento, al estar únicamente el sistema municipal obligado a cumplir con todas las obligaciones financieras y contractuales del Estatuto Docente, se produce no sólo una desigualdad de ingresos entre los docentes de ambos sectores, sino una desigual distribución de las características de los profesores, especialmente según edad, con una fuerte tendencia a concentrarse los profesores más jóvenes en el sector particular y los mayores en el sector municipal.

⁵⁹ Actualmente existen 19 asignaciones o categorías distintas que conforman la remuneración de los profesores.

comparativamente una situación desventajosa: el tamaño del curso en nuestro país es aproximadamente un 50% más grande que el promedio de países de la OCDE⁶⁰. Tercero, una proporción importante de los docentes presenta problemas de salud relacionados con su desempeño laboral⁶¹. Una posible causa de ellos es que los profesores de muchos colegios no cuentan con los apoyos profesionales necesarios para enfrentar problemas psicológicos o sociales de algunos estudiantes. Otro factor que podría estar asociado es que alrededor del 13% de los profesores chilenos trabaja en más de un establecimiento, cerca del 9% está contratado por más de 44 horas a la semana en la docencia y el 20% tiene algún trabajo adicional a la docencia.

Gestión de recursos humanos. Existe consenso respecto de que faltan herramientas que permitan realizar una eficiente y efectiva gestión de recursos humanos en las escuelas y liceos: i) los procesos de contratación no siempre se rigen por criterios profesionales ni privilegian las necesidades de las escuelas y liceos; ii) los mecanismos para adecuar el personal a las necesidades y recursos variables de las escuelas y liceos son ineficientes, lo que provoca una tendencia al desfinanciamiento; iii) los procedimientos para dar término a la relación laboral en casos de incumplimiento funcionario o profesional son poco expeditos (el Estatuto Docente sólo considera el sumario por "incumplimiento grave"; también existe la adecuación por la vía del Plan Anual de Educación Municipal (PADEM) y del sistema de evaluación de desempeño, tras recibir tres evaluaciones insatisfactorias consecutivas); iv) la jubilación de muchos docentes no se produce a la edad requerida, tanto por la falta de recursos de los sostenedores como por las bajas jubilaciones proyectadas⁶²; v) en el sistema escolar se producen recurrentemente casos de incumplimiento de leyes laborales y/o del Estatuto, sin que haya mecanismos de supervisión, control y sanción efectivos; vi) la asimetría entre las escuelas y liceos particulares subvencionados y los municipales - igual subvención, diferentes obligaciones- genera una distorsión en la distribución etárea de los docentes: mientras en el sector particular subvencionado el 21% de los docentes tiene 50 ó más años de edad, en el sector municipal estos docentes representan el 54%.

⁶⁰ El debate académico sobre la importancia que el tamaño del curso tiene para los resultados de los alumnos ha sido largo y permanece aún abierto. (Ver, por ejemplo: Mishel y Rothstein (editores), 2002, *The class size debate*. Economic Policy Institute). La evidencia más reconocida indica que cursos más pequeños tendrían un efecto positivo en los resultados de aprendizaje de los alumnos, especialmente en los primeros años de la educación y particularmente para los niños de familias de menor nivel socioeconómico (Mosteller, Light, y Sachs, 1996); estos cambios son exitosos cuando la disminución de alumnos es significativa. Con todo el informe PISA (2003) analizando varios grupos de países concluye que " en la mayoría de los países, el tamaño de la sala de clases por sí sólo no parece tener un impacto negativo significativo sobre el desempeño de los estudiantes" (p. 199).

⁶¹ Según un estudio realizado en escuelas medianas y grandes de Santiago, un 46% de los profesores había sido alguna vez diagnosticado de disfonía, un 42% de estrés y un 26% de depresión, en tanto que el 43% de los profesores presentaba un nivel de desgaste emocional alto y el 47% había pedido licencias médicas durante el año previo al estudio.

⁶² Este problema ha sido abordado recurrentemente con programas especiales de indemnizaciones asociadas a la jubilación, mediante aportes y préstamos extraordinarios a los municipios para financiar el costo de jubilar a los docentes. Lo recurrente de estas soluciones "extraordinarias" remite a elementos estructurales del problema. Se estima que en 2006 hay 7.400 docentes en el sector municipal en edad de jubilar, lo que equivale al 9% del total de docentes de ese sector.

Carrera profesional docente. Existe un débil vínculo entre el desarrollo profesional de los docentes y sus trayectorias laborales (incorporación/ progresión/desvinculación del sistema, nivel de ingresos, organización del trabajo y definición de funciones, formación en servicio, etc.). El actual Estatuto Docente es inadecuado para regular y promover una carrera profesional.⁶³: pone demasiado énfasis en la antigüedad, en la asistencia a cursos de perfeccionamiento y en la conveniencia de emigrar del aula hacia funciones directivas. Así, es deficitario en cuanto a mostrar un horizonte laboral atractivo para los profesores cuyas mejores capacidades se aprovechen permaneciendo en el aula. Para lograrlo se debería reconocer, por ejemplo, diferentes niveles profesionales, diferentes roles y diferentes compensaciones (incluyendo las salariales) para ellos.

También se han producido importantes modificaciones en la realidad del trabajo docente en las escuelas y liceos que no están integrados con el diseño del Estatuto: por ejemplo, labores de coordinación pedagógica, capacitación a pares, diseño de proyectos de mejoramiento, etc. Además, los sistemas colectivos e individuales de evaluación del desempeño docente (SNED, AEP, Evaluación Docente) producen resultados no sólo simbólicos, sino con consecuencias laborales relevantes. Finalmente, el Estatuto no distingue entre profesores que están en diferentes momentos de su carrera profesional y/o que han demostrado diferentes niveles de expertis profesional, tratando de la misma forma -en términos, por ejemplo, de su estabilidad laboral o su acceso a cargos de mayor responsabilidad, como ser profesor jefe- a docentes recién egresados⁶⁴ y a quienes tienen más experiencia o han demostrado mayores capacidades.

Directores. Primero, la renovación de los directores no parece haber garantizado la incorporación de profesionales con las competencias necesarias, ya sea porque el nivel de los postulantes no es satisfactorio en muchas zonas, o porque el proceso de reclutamiento tiene defectos o vicios; por ejemplo, cierto grado de politización de la decisión final. Segundo, la formación de muchos directores es insuficiente para los desafíos del cargo. Tercero, el problema de la disolución de responsabilidades mencionado antes se manifiesta con especial fuerza en el caso de la dirección de los establecimientos. Cuarto, según la actual normativa sobre concursabilidad de los directores, cuando quienes están en ejercicio no ganan los concursos se produce una desvinculación de los directores con derecho a indemnización o permanencia en la planta municipal, lo que tiene como consecuencia una necesidad de financiamiento adicional para las municipalidades.

⁶³ Es importante precisar que la mayoría de los miembros de la Comisión consideran que -por muchas razones- es conveniente que el mercado laboral docente continúe siendo regido por un Estatuto Docente especial, al que -sin embargo- todos coinciden se debe hacer ajustes. La posición de minoría estima que la existencia misma de un Estatuto Docente es negativa, porque genera una situación de menoscabo en la percepción social de la docencia, además de rigidizar la gestión de recursos humanos de la escuela.

⁶⁴ Por ejemplo, el Third International Mathematics and Science Study (TIMSS) versión 2003 muestra que en una mayoría creciente de países no es suficiente contar con un título profesional para ejercer la docencia: 28 de los 46 países participantes exigen aprobar un examen ad hoc. Por otra parte, 37 de los 46 países tienen procesos de acreditación de los docentes.

Personal co-docente⁶⁵. A pesar de la reconocida importancia de su labor, la regulación y funcionamiento del servicio de los co-docentes requiere de mayor preocupación. Hay falta de claridad de las funciones que deben y no deben desempeñar, y deficientes pautas sobre cómo debiesen desempeñarse esas funciones, con lo cual este aspecto queda al arbitrio de cada empleador. Esto es acentuado por la carencia de un marco normativo que regule el reclutamiento y la carrera funcionaria de este personal. Tal situación, por una parte, favorece el ingreso y mantención en el servicio -cumpliendo funciones que en la mayoría de los casos suponen contacto directo con alumnos- de personas que no poseen la capacitación y el perfil psicológico para ejercer dichas labores⁶⁶; y por otra, abre un espacio para la gestión arbitraria o poco eficiente de este personal, lo que incluye la contratación de personas que en la práctica no realizan labores en los establecimientos, situación que se favorece al no existir regulaciones sobre la proporción esperada entre co-docentes y alumnos en las escuelas y liceos.

4. Propuesta de rediseño para la institucionalidad de la educación de propiedad del Estado

1. Ante los resultados obtenidos por nuestro sistema educacional y el aumento de la segmentación de los niños en las escuelas y liceos, resulta imperativo perfeccionar el sistema educativo chileno.

Por lo clave que resulta la institucionalidad del sistema de propiedad estatal para el desempeño general del sistema educativo, toda vez que:

- i) garantiza el derecho constitucional de todos (social y geográficamente) a la educación obligatoria y gratuita,
- ii) garantiza la existencia de proyectos educativos no particularistas, en donde no sólo se respete sino que se promueva la diversidad,
- iii) promueve tipos de proyectos educativos considerados de interés común,
- iv) fija un estándar práctico de calidad para el conjunto del sistema escolar, promoviendo la búsqueda de la excelencia en sus escuelas y liceos -y, por extensión, en los establecimientos privados, es que la Comisión ha decidido comenzar por el estudio de propuestas que permitan al sistema que administra las escuelas y liceos de propiedad estatal, lograr un desempeño adecuado a sus responsabilidades.

⁶⁵ La definición de *co-docente* es muy amplia: se refiere al personal no docente cuya función excluye la realización de docencia en aula. Según la ley 19.464/96, incluye a profesionales no afectos al Estatuto Docente (psicólogos, fonoaudiólogos, asistentes sociales, kinesiólogos); a técnicos para-docentes que complementan, apoyan o controlan la labor educativa del establecimiento (administrativos, bibliotecarios, asistentes de párvulos, personal de internados, inspectores de patio, encargados de red Enlaces, etc.); y a personal de servicios auxiliares de seguridad y mantención de los establecimientos (auxiliares residentes, porteros, estafetas, nocheros, caldereros).

⁶⁶ Se han reportado situaciones en que co-docentes han ejercido provisoriamente labores de aula.

En términos generales, pensamos que para alcanzar perfeccionar el sistema educativo chileno, más allá de la competencia se requiere un diseño institucional que asegure la cooperación en la consecución de buena calidad para la educación de propiedad pública.

En este sentido, la Comisión ha consensuado que para estos fines se precisa modificar sustantivamente la actual institucionalidad del sistema público. De esta manera, ha acordado una serie de criterios que debe cumplir este reordenamiento institucional. Estos criterios son aplicables tanto para orientar un nuevo diseño institucional en el cual las escuelas y liceos dejen de depender de los municipios, como para delinear un importante ajuste a la institucionalidad actual, pero manteniendo las escuelas y liceos su dependencia de los municipios.

2. Entendemos por "cambio de la institucionalidad del sistema público" la especificación de un conjunto de características que debe poseer el nuevo órgano público que se encargue de administrar las escuelas y liceos de propiedad del Estado - los actuales establecimientos educacionales municipales- en una unidad geográfica determinada. Para efectos de simplicidad llamaremos a este órgano "entidad administradora de educación pública".

En términos generales, las entidades administradoras de educación pública se considerarán entes autónomos y descentralizados de un Sistema Nacional de Educación⁶⁷, cuyo responsable principal y último en cuanto a la calidad de la educación y a la igualdad de oportunidades es el Estado.

Las entidades administradoras de educación pública deberán responder a los siguientes criterios y características:

- i) Tendrán como única función la gestión de establecimientos educacionales de propiedad del Estado y serán las responsables del desempeño de todos los establecimientos a su cargo. Esta exigencia se debe a la especificidad de la tarea educativa y a la necesidad de profesionalizar la administración de estas escuelas y liceos.
- ii) Se harán cargo de administrar los establecimientos de propiedad del Estado en una determinada unidad geográfica. Esta unidad territorial será determinada en consideración a las características sociales, culturales, económicas y geográficas de las diversas zonas del país. A la vez, tal delimitación territorial deberá tener en cuenta la densidad de cada población de educandos, de manera que la entidad tenga una magnitud de operaciones adecuada al proceso educativo, que le permita economías de escala y contar con equipos profesionales potentes. En síntesis, se propone que la división geográfica

⁶⁷ Este sistema incluye a estas entidades administradoras y también, de una parte, al Ministerio de Educación, la futura Superintendencia, etc., y de otra, a los establecimientos educacionales.

administrativa que hoy existe en el país no imponga a la administración educacional un tamaño inadecuado para el pleno desarrollo de sus fines.

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

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

Así, se espera que las entidades administradoras de educación pública posean altos grados de autonomía y descentralización, acompañados de atribuciones y capacidades que le permitan decidir en materias relevantes para la buena gestión educativa y para dar un adecuado apoyo a los establecimientos a su cargo.

- iv) Resulta indispensable que este reordenamiento institucional vaya acompañado de un financiamiento suficiente para asegurar un adecuado funcionamiento básico. También deberá asegurarse un mayor nivel de recursos económicos en las zonas de menor ingreso per cápita, para atender con preferencia a los niños y niñas más vulnerables y conseguir resultados educativos homogéneos a lo largo del país⁶⁸.
- v) Las entidades administradoras de educación pública deberán conjugar el más alto nivel técnico para efectos de la gestión y administración pedagógica, con la participación de la comunidad en el control de su gestión y en la definición de ciertos aspectos del proyecto educativo territorial.

Para asegurar esta participación, cada entidad administradora contará con un directorio, en el cual estará representada la comunidad de la unidad geográfica. El directorio de la entidad administradora será responsable del funcionamiento de ésta y velará por el cumplimiento de sus objetivos. Tendrá carácter resolutivo y entre sus funciones estará la aprobación de la cuenta anual y el presupuesto de la entidad.

⁶⁸ El tratamiento del tema de financiamiento será materia de trabajo de esta comisión durante el próximo período de sesiones.

En el directorio deberán estar presentes representantes de los actores propios de la actividad educativa, del municipio o municipios (según cuántas comunas agrupe la unidad geográfica), del Gobierno Regional, de universidades y de sectores productivos relevantes de la zona.

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

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

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

El diseño del sistema deberá considerar elementos claves presentes en las escuelas y liceos eficaces: cultura escolar focalizada en los procesos educativos y de enseñanza y en los aprendizajes; buenos líderes institucionales y pedagógicos, que integren y construyan alianzas con los profesores, padres y apoderados y establezcan un trabajo coordinado con las entidades de las cuales la institución educativa depende. Los establecimientos deberán definir un proyecto educativo explícito y compartido por todos, con objetivos que se traduzcan en metas concretas y realistas y en prioridades claras, y con mecanismos de evaluación orientada a mejorar el desempeño docente, la enseñanza y los aprendizajes.

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

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

A la vez, se deberá garantizar la constitución de los Consejos Escolares en todos los establecimientos que reciben aportes del Estado (de propiedad del Estado y particulares subvencionados), como también asegurar y apoyar su adecuado funcionamiento y periodicidad. Estos deben ser responsables y tener capacidad resolutoria y vinculante en la definición de mecanismos de convivencia (reglamento escolar) y en ámbitos de higiene y seguridad escolar, además de cumplir con su mandato de rendición de cuenta pública⁶⁹. El quehacer del Consejo Escolar deberá estar sujeto a supervisión y apoyo por parte de la entidad administradora, en los establecimientos a su cargo. Para asegurar un buen funcionamiento, los Consejos deberían sesionar al menos una vez al mes⁷⁰.

vii) Con respecto a la asignación de atribuciones entre las escuelas o liceos y las entidades administradoras de educación pública que los administran, se plantea lo siguiente:

- Gestión financiera: La gestión administrativa y financiera estará a cargo de las entidades administradoras, que deberán contar con centros de costos por establecimiento. A su vez, las escuelas y liceos participarán en la configuración de su presupuesto, administrarán directamente recursos vinculados a su proyecto y deberán rendir cuenta sobre la ejecución de éste.
- Gestión técnico-pedagógica: Las entidades administradoras de educación pública deberán contextualizar los estándares establecidos por el Ministerio de Educación a los establecimientos que administran. A la vez, supervisarán y apoyarán técnica y pedagógicamente a los establecimientos. Por otro lado, la escuela tendrá que proponer su proyecto educativo -incluyendo en él metas y estrategias remediales- y ejecutarlo, dando cuenta pública sobre los resultados a los padres y apoderados. Estos proyectos deberán contar con la aprobación de la entidad administradora respectiva y estar en coherencia con las políticas públicas y estándares de calidad educativa definidos por el Ministerio de Educación.
- Gestión de recursos humanos: Se propone que la entidad administradora de educación pública seleccione al personal y se encargue de su contratación, asegurando la participación activa de la escuela en tal proceso, en términos de identificar las necesidades de recursos humanos para el cumplimiento de su proyecto educativo, el perfil de los docentes

⁶⁹ Una opinión de minoría planteó que los Consejos Escolares no debieran tener capacidad resolutoria.

⁷⁰ Opinión de minoría: mantener la actual frecuencia mínima de 4 reuniones al año.

y los requerimientos de perfeccionamiento y capacitación acordes a las metas de mejoramiento de calidad de los aprendizajes, políticas de incentivo a nivel territorial, criterios de evaluación, procesos de desvinculación y selección de dotaciones docentes y no docentes.

- La entidad deberá contar con las capacidades y atribuciones para realizar una gestión de recursos humanos, especialmente docentes, orientada a proveer una educación de calidad⁷¹. Esto implica, por ejemplo, definir y gestionar el sistema de desarrollo profesional docente, lo que incluye mecanismos adecuados de selección, capacitación, apoyo, supervisión, promoción y desvinculación, entre otros, incorporando en esto a las unidades educativas y a los actores del sistema.

viii) Las entidades administradoras de educación pública tendrán la facultad de suscribir convenios o acuerdos con entes públicos y privados, para el cumplimiento de sus funciones. Existe en la Comisión una posición de minoría que sostiene que debieran tener la posibilidad y capacidad de hacer contratos de administración de algunas de sus escuelas y liceos –temporales, revocables, evaluables-, con organismos externos especializados (por ejemplo, universidades y fundaciones educacionales sin fines de lucro), en base a reglas que resguarden los valores y la misión de las escuelas públicas.

ix) Además del control que la comunidad, a través del directorio de la entidad administradora, ejercerá sobre el desempeño de gestión del equipo técnico y ejecutivo de la entidad -el cual deberá ser facilitado con la entrega de toda la información pertinente; a saber, balances, planes de desarrollo, evaluaciones nacionales, etc.- existirá un estricto control de la entidad por parte de las autoridades centrales –Ministerio de Educación y Superintendencia- en lo que respecta al desempeño educacional y financiero, y a la coherencia que han de tener los proyectos educativos con el currículum nacional.

Dependencia de las escuelas públicas

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

A pesar del importante acuerdo que existe en la Comisión con respecto a los criterios generales que debe cumplir la institucionalidad del sistema de educación pública, no hay una visión compartida sobre la forma de constituir estas administradoras ni sobre su futura dependencia. Frente a ello, la Comisión se encuentra estudiando

⁷¹ Este punto se relaciona con el Estatuto Docente, tema que será tratado más adelante por la Comisión.

principalmente tres opciones⁷²: la primera es crear estas nuevas entidades administradoras de educación pública a partir de las municipalidades; una segunda opción es que dependan de los gobiernos regionales; y una tercera es que sea el Ministerio de Educación el que actúe de fundador de estas nuevas entidades administradoras, definiendo servicios dependientes para estos fines.

3.1. Si la opción fuese la generación de una nueva forma de administración educacional a partir de los municipios se realizaría definiendo, mediante estudios, un tamaño óptimo de cada administradora y los instrumentos legales que permitan crearlas y que determinen sus roles de manera más específica. Estas administradoras podrían coincidir con el territorio de una comuna o cubrir el de varias comunas. Los entes creadores de las administradoras serían, en este caso, los municipios, y las administradoras serían corporaciones en las que el o los municipios participantes seguirían siendo los dueños y responsables de la educación de propiedad del Estado⁷³.

Ventajas:

- La importancia del municipio como instancia de participación social y, por ende, de participación de la comunidad en la educación, al ser la entidad estatal más cercana a la ciudadanía.
- La capacidad de los municipios de articular políticas sociales que permitan apoyar el mejoramiento de los aprendizajes y fortalecer alianzas con entidades locales que contribuyan al mejoramiento de la educación. Esto daría mayor eficiencia en la toma de decisiones, ya que están más cerca de las escuelas y la resolución de problemas podría ser más expedita.
- Es coherente con una tendencia mundial hacia procesos de profundización de la descentralización en la gestión de la educación pública.

Desventajas:

- Que a pesar de sus nuevas características, las nuevas entidades administradoras de educación pública no logren restarse de la eventual inercia y ejercicio de malas prácticas por parte de algunas autoridades del gobierno local.
- En la medida que la educación pública ha sido administrada por los municipios, otra desventaja sería que la nueva institucionalidad no logre establecer

⁷² Este estudio debería ponderar aspectos relativos a la buena administración de la educación y también avanzar en las posibilidades legales de constitución de estas entidades administradoras.

⁷³ Existe la opinión que, previa acreditación del cumplimiento de las condiciones para la administración de educación pública de propiedad del Estado, modificando el actual marco regulatorio, el municipio podría asumir directamente la administración educacional.

prácticas mejoradas respecto de la cultura organizacional de la administración anterior de la educación.

- Esta opción implicaría el riesgo de que, al estar la entidad asociada al municipio, los actores sociales no reconozcan su cambio ni la necesidad de implementar todas las transformaciones legales requeridas para tener buenos resultados, quedando expuesta a que su gestión sea evaluada como deficitaria, sin reconocerse que no ha contado con los requerimientos básicos.
- También pueden producirse problemas de coordinación, en la medida que concurren distintos alcaldes a la gestión de entidades de administración de educación pública.

3.2. Una segunda opción es asignar a los gobiernos regionales la responsabilidad de fundar las entidades administradoras, tras un estudio previo de la distribución territorial.

Ventajas:

- Una integración más fácil a las estrategias de desarrollo regional.
- Una mayor vinculación de la educación con las identidades culturales y productivas y con las entidades académicas de la Región.
- Se continúa en el marco de la descentralización, sólo que a una escala distinta que el nivel local.

Desventajas:

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

3.3. Una tercera opción es que el Ministerio de Educación⁷⁴ se encargue de crear corporaciones de derecho público, que serían descentralizadas funcionalmente. El

⁷⁴En opinión de un consejero, el Estado debe ser el principal responsable de la igualdad de oportunidades y de la calidad en el sistema educativo. La estructura que debe administrar la educación debe depender

número de entidades seguiría el mismo criterio que en las alternativas anteriores (estudio previo y coherencia) de acuerdo con la actual división política-administrativa⁷⁵.

Ventajas:

- Esta alternativa permitiría una mejor coordinación con el Ministerio de Educación y tendría el carácter de sistema, lo que garantizaría de mejor forma el involucramiento prioritario del Estado en relación con las escuelas de su propiedad.
- La entidad administradora quedaría radicada completamente al interior de la entidad especializada en materia de educación y política educativa.
- Se podría revertir la mala imagen de la educación de propiedad del Estado, al aparecer el Mineduc como garantía directa.

Desventajas:

- Esta alternativa podría entenderse como un aumento en la centralización de la política educacional y reduce la posibilidad de la articulación territorial con otras políticas locales que administran los municipios.
- El Ministerio de Educación, en el diseño actual en que no existe una Superintendencia, podría transformarse en juez y parte.
- Se hace más compleja la vinculación con las organizaciones de base a las que debería dar lugar el municipio y a los planes de desarrollo que debería impulsar la Región.

directamente del Ministerio de Educación y no procede que este órgano del Estado se encargue de crear corporaciones de derecho público. El directorio de estas entidades debe ser definidos por el Mineduc.

⁷⁵ Un consejero sugiere la siguiente variante: Estructurar el nuevo sistema nacional de educación como un servicio público nacional, organizado de acuerdo a las mejores y más modernas prácticas internacionales al respecto. Ello implica un adecuado equilibrio entre los aspectos centralizados y descentralizados de su gestión; la más amplia participación de todas las instancias de representación democrática del Estado (por ejemplo, los municipios), de las organizaciones locales y de toda la comunidad escolar y académica. Sugiere incorporar al mismo, el conjunto de los establecimientos públicos actuales, en todos los niveles educacionales, y asimismo, la mayor parte de los actuales establecimientos particulares subvencionados, en los cuales el Estado asuma directamente la responsabilidad por la gestión docente. Además, propone restablecer en plenitud su condición de funcionarios del servicio civil del Estado, con su estatuto respectivo, al conjunto del profesorado pagado con fondos públicos. Sin perjuicio de lo anterior, sugiere abrir un amplio espacio de participación al capital privado en el sistema de educación público, especialmente a los actuales propietarios de establecimientos subvencionados, como proveedores concesionados de servicios anexos a la gestión docente, incluyendo locales y otros. Finalmente, y siguiendo la tradición establecida por las universidades particulares del Consejo de Rectores, sugiere establecer un amplio fondo de apoyo público a los establecimientos de educación particular que lo ameriten, en todos los niveles educacionales, los cuales mantendrán su más completa autonomía.

Por otro lado, se debería fortalecer el Consejo de la entidad administradora, de manera tal que la comunidad tenga un rol determinante en las definiciones educativas propias de cada una de las entidades administradoras.

5. Institucionalidad del Estado para el sistema de educación nacional: Ministerio y Superintendencia

El diseño de la nueva institucionalidad de la educación pública requiere abordar y especificar la estructura de las entidades del Estado responsables del sistema educativo. En este marco, la Comisión ha iniciado un diálogo y reflexión, que se encuentra todavía en desarrollo, sobre la estructura y funciones del Ministerio de Educación y la eventual creación de una Superintendencia.

A continuación se presentan algunos elementos que han surgido para la definición de roles, funciones y atribuciones de esta institucionalidad.

Todos los establecimientos escolares que imparten la educación obligatoria deberán regirse por un régimen común de aseguramiento de la calidad, que considere las particularidades de cada sector. Será administrado por un organismo autónomo, tipo superintendencia, con personalidad jurídica de derecho público, de duración indefinida, el cual no obstante su carácter público, no será considerado como integrante de la Administración Orgánica del Estado, ni le serán aplicables las normas generales o especiales dictadas o que se dicten para el sector público y, en consecuencia, tanto el organismo como su personal se regirán por las normas del sector privado⁷⁶. Complementariamente con lo anterior, la persona encargada de dirigir esta institución será designada por el Presidente de la República y su personal directivo será seleccionado a través del sistema de la Alta Dirección Pública.

En este sentido, corresponderá a la institucionalidad del Estado:

- Acreditar el desempeño de las escuelas de acuerdo a criterios y pautas conocidos, preocupándose de que ellas cuenten con normas y una gestión de calidad, que aseguren las prácticas docentes y directivas;
- Evaluar los logros de aprendizaje de los alumnos en relación a los estándares determinados por la autoridad;
- Supervisar y evaluar la implementación del currículo dentro del marco nacional de objetivos y contenidos;
- Evaluar la satisfacción de los padres y alumnos y su participación en la comunidad escolar.

⁷⁶ Se trata, en consecuencia, de dar a este organismo un estatuto de funcionamiento similar al que hoy tienen las demás Superintendencias.

- Velar por el cumplimiento permanente de toda la normativa referida al sistema educativo, tanto público como privado, y de los estándares curriculares y de calidad. Ello implica fiscalizar, y aplicar las sanciones correspondientes en caso de incumplimiento, respecto de todas aquellas normas que establecen las condiciones en que se puede abrir y administrar establecimientos, y tener amplias atribuciones para intervenir los establecimientos que sistemáticamente no cumplan con los estándares.
- Generar, transparentar y difundir la información relevante del sistema educativo hacia las familias y la ciudadanía.
- Dar cuenta a los tribunales de las faltas o delitos que sean de su conocimiento y que sobrepasen las atribuciones que explícitamente le otorgue la ley, pudiendo hacerse parte de los procesos en los que estime que alguna de las partes pueda afectar el cumplimiento de las garantías constitucionales en materia educacional: derecho a la educación y libertad de enseñanza.
- Diseño de la política educacional coherente y pertinente desde la primera infancia hasta la educación permanente de la población adulta. Definición de políticas de desarrollo estratégico en el largo plazo, del marco institucional y normativa del sistema (organización del sistema), del marco curricular (contenidos y estándares de aprendizaje), financiamiento (beneficiarios y modo de implementación) y de los estándares de calidad (objetivos esperados)
- Evaluación y seguimiento de sus políticas y fiscalización de sus unidades.
- Fomento de la investigación en el área.
- Generación de políticas de mejoramiento continuo, en base a las políticas generales, descentralizando atribuciones, recursos y capacidades para decidir sobre las materias relevantes para una buena gestión educativa en las entidades territoriales regionales.
- Establecer políticas de información educativa, la investigación en el área, las buenas prácticas, las opciones de asesoría existentes, las evaluaciones a sus políticas y programas, etc.

III.4. Temas pendientes

Estructura y gestión del sistema educacional

Atribuciones, responsabilidades y roles de los distintos actores:

- Responsabilidades del Estado como garante del derecho a una educación de calidad para todos: rol del Mineduc y de sus instancias descentralizadas (Seremis, Deprovs); funciones y características de una posible Superintendencia de Educación; rol del Consejo Superior de Educación
- Rol y responsabilidades de los distintos tipos de sostenedores privados

Estatuto Docente: carrera docente y calidad de la educación

- Qué es la carrera docente: principales elementos
- Provisión de cargos en educación municipal
- Atribuciones y responsabilidades de los municipios
- Selección de directores de establecimientos municipales
- Evaluación docente
- Calidad profesores y remuneraciones

Financiamiento

- ¿Qué debe financiar el Estado?
- ¿Cómo debe financiar? ¿sistema de subvención, subvención preferencial, financiamiento compartido? ¿financiamiento a la demanda, a la oferta, modalidad mixta?
- ¿Cuánto debe financiar el Estado? ¿Cuánto cuesta financiar calidad educacional para todos?
- ¿Qué participación deberían tener las distintas fuentes de financiamiento (Estado, municipios, padres, organizaciones)? ¿Cómo se relacionan las distintas fuentes de financiamiento?

Acceso a la Educación Superior y al mundo del trabajo

- Articulación de la Educación Media y la Educación Superior
- Articulación de la Educación Media Técnico Profesional, los Centros de Formación Técnica, los Institutos Profesionales y las universidades
- Articulación educación técnica y mundo del trabajo

IV. Comisión Calidad de la Educación

IV.1. Resumen Ejecutivo

Considerando que el concepto de calidad de la educación es multifacético, se distinguen esencialmente dos perspectivas, según la finalidad principal que se persigue: el desarrollo personal y social de los individuos (Declaración Internacional de los Derechos Humanos y posición de UNESCO y UNICEF) y el desarrollo de capital humano para el desarrollo económico.

Desde la perspectiva de la educación como derecho humano, se enfatiza su rol en formar personas conscientes de sus derechos y responsabilidades, capaces de razonar, discurrir, convivir y optar por valores que promuevan el desarrollo de su entorno familiar, del país y el mundo. La educación, desde esta perspectiva, debe preparar para la participación civil y social dentro de la democracia.

Desde la perspectiva de la educación como factor de desarrollo de capital humano, la educación debe preparar a las personas para una apropiada inserción laboral y contribución al desarrollo económico del país.

En Chile hay profundas desigualdades en la oportunidad que tienen los niños y jóvenes para recibir una educación de calidad. El derecho a una educación de calidad para todos, es decir, equidad, es enfatizado en este informe. De ahí que esta Comisión indique como tarea central del Estado, garantizar a la sociedad civil el derecho a una educación de calidad en condiciones de equidad y no discriminación. Estos principios se describen en la sección de Criterios Orientadores en base a: seis metas educativas, cinco condiciones para cumplir esas metas que el Estado debe asegurar, y una serie de condiciones que deben cumplir las instituciones educativas en la gestión de los procesos de enseñanza y educación.

La Comisión elaboró propuestas referidas al sistema educativo: administración y gestión del currículum, funcionamiento de la Jornada Escolar Completa, Educación Media Técnico-Profesional, operación de los centros educativos (gestión, participación de la comunidad escolar), formación inicial docente y oportunidades de desarrollo profesional para los docentes en servicio.

Sobre la base del análisis de la situación existente y de diversas publicaciones, se avanzó en las siguientes recomendaciones:

- i) *Administración y gestión del currículum.* Se concuerda en fortalecer la Unidad de Currículum y Evaluación del Ministerio de Educación en su función de elaborar y proponer ajustes al currículum, que son necesarios periódicamente. Se reafirma la función del Consejo Superior de Educación para sancionar el currículum y se deja para la próxima serie de sesiones de la Comisión, la revisión de la composición del Consejo y del resto de sus funciones. Se reconocen los problemas que presenta la actual estructura

del sistema escolar en relación a lo requerido por el currículum y se propone también examinar el tema en la segunda serie de sesiones.

- ii) *Jornada Escolar Completa (JEC)*. Se reafirma el valor de la Jornada Escolar Completa, pero se hacen notar las deficiencias actuales en su implementación (tanto pedagógicas como de infraestructura y de otras condiciones) y la necesidad de mejorarlas. Queda pendiente para la próxima etapa la institucionalidad requerida para monitorear y fiscalizar la implementación de la Jornada según lo requiere la ley.
- iii) *Educación Media-Técnica Profesional (EMTP)*. Se reconoce que el currículum establecido para la Educación Media (dos años de formación general antes de la especialización) no se cumple bien en los establecimientos técnicos-profesionales. Se recomienda asegurar que esto no ocurra y que se atiendan también otros aspectos que dificultan el trabajo educativo de este nivel. Se recoge un voto de minoría de los estudiantes, quienes proponen devolver al Estado, en el mediano plazo, los establecimientos EMTP que se rigen según el D.L. 3.166 como también los Centros de Formación Técnica.
- iv) *Centros educativos: Consejo Escolar*. Se aborda una serie de temas relacionados con la participación y responsabilidad de la familia, como también su formación para ello. Se resuelven medidas para fortalecer los Consejos Escolares; entre ellas, ampliar sus atribuciones y darle carácter resolutivo en lo que se refiere a la formulación y aprobación del plan anual y su revisión periódica, aspectos de higiene y seguridad escolar y también normas de convivencia y elaboración del proyecto educativo. Al respecto, algunos Consejeros presentan un voto de minoría indicando desacuerdo, pues disminuiría el rol del director del centro. Se propone extender a las instituciones de educación superior el establecimiento de consejos triestamentales con características similares a las del Consejo Escolar.
- v) *Centros educativos: Directores*. Se proponen cambios en el modo cómo se seleccionan y nombran los directores de la educación municipal. Se presentan recomendaciones para asegurar transparencia en los procesos y la selección de las personas más idóneas para los cargos, respecto del desarrollo profesional de los equipos directivos y acerca de la gestión de los recursos humanos y materiales. También se hacen sugerencias relacionadas con las exigencias para ser sostenedor.
- vi) *Formación Docente*. Se recomienda generar políticas públicas sobre docentes, de mediano y largo plazo, que permitan orientar los procesos de mejoramiento necesarios. Para asegurar la calidad de la formación docente inicial y continua, se indica la necesidad de una institucionalidad que tenga funciones reguladoras y de promoción de la calidad de los procesos de formación. Se estudiará en la segunda serie de reuniones su operacionalización. Se recomienda el inmediato cierre de los programas

especiales de formación docente inicial. Se recomienda que, en el mediano plazo, la formación docente inicial sea enteramente de carácter universitario. Para asegurar la calidad de los nuevos profesores, se recomienda establecer un sistema de habilitación docente y valorar los programas ministeriales recién iniciados en torno al apoyo (o inducción) de profesores que se inician en la docencia. Se afirma que en gran medida la calidad insatisfactoria de la enseñanza en el nivel de Educación Básica se relaciona con la formación de tipo generalista que tienen sus profesores, y que será necesario considerar una reforma de la estructura educacional para formar profesores con nivel y especialización apropiada (nivel de secundaria inferior en otros países). Quedan pendientes para la segunda etapa temas relacionados con la evaluación docente, el Estatuto Docente, y las implicancias de establecer un Registro Nacional de Profesores Habilitados. Con respecto a las oportunidades de formación de los profesores en servicio, se recomienda que los contratos de incluyan una asignación explícita de tiempo para el desarrollo profesional continuo.

IV.2. Integrantes

Sus miembros son:

José Alvarado	Jorge Manzi
Juan Bostelmann	Hugo Montes
Luz María Budge	Raúl Navarro
Bernardo Cartes	José Núñez
Abelardo Castro	Jaime Pozo
Claudia Chamblás	Angélica Prat
Cristián Cox	Jaime Prea
Jonatan Díaz	Rosita Puga
Cynthia Duk	Wilson Reyes
Erika Himmel ⁷⁷	Yaser Rojas
María José Igor	Jesús Triguero
Sergio Martinic	

Coordinadores: Abelardo Castro, Jorge Manzi y Claudia Chamblás

Secretarios Técnicos: Beatrice Ávalos, Pilar Aylwin y Mauricio Farías

⁷⁷ Por razones de fuerza mayor Erika Himmel debió retirarse del Consejo Asesor. Agradecemos sus aportes.

IV.3. Informe de Avance

Este documento presenta los avances de la Comisión "Calidad de la Educación" en torno a los temas identificados como "nudos problemáticos", por lo que requerían atención especial. Para tratarlos, la Comisión se subdividió en tres sub-comisiones referidas a: (i) el sistema educacional, (ii) el centro educativo y (iii) los educadores.

El Capítulo I presenta los criterios orientadores para una educación de calidad acordados por el conjunto de la Comisión.

El Capítulo II expone las recomendaciones de cada una de las tres sub-comisiones. Para ello, se usa un esquema común: (i) antecedentes (que incluyen el diagnóstico o nudos problemáticos) y (ii) la recomendación acordada (incluyendo los votos de minoría). Estas recomendaciones están referidas a los criterios para una educación de calidad aprobados por la Comisión.

Finalmente, en un anexo indica cuáles son los temas en discusión y los que aún no han sido tratados, según cada una de las sub-comisiones.

En el texto, se han recogido los comentarios hechos por los Consejeros de las Comisiones 1 y 2, en la medida en que incorporarlos sólo requería de cambios menores. Los comentarios que sugieren nuevos temas o que amplían los contenidos se incluyen como temas para las discusiones futuras de la Comisión de Calidad.

1. Criterios orientadores para una educación de calidad

Se concuerda en el sentido multifacético del concepto de "calidad" de la educación. Recibe distintos significados y énfasis, según si se asocia al concepto de educación como factor de desarrollo humano, reconocido en la Declaración Internacional de Derechos Humanos, o si se asocia a la noción de capital humano al servicio del crecimiento económico.

Desde la perspectiva de la educación como derecho humano, ella debe formar personas conscientes de sus derechos y responsabilidades, capaces de razonar, discurrir, convivir y optar por valores que promuevan el desarrollo de su entorno familiar, del país y del mundo. En particular, la educación debe preparar para la participación civil y social dentro de la democracia.

Desde la perspectiva de la educación como factor de desarrollo de capital humano, debe preparar a las personas para su apropiada inserción laboral y contribución al desarrollo económico del país. No obstante la importancia de esta finalidad, se advierten los riesgos que conlleva un excesivo énfasis en la dimensión económica, en el sentido de estrechar la experiencia educativa y reproducir inequidades sociales.

Desde una perspectiva socio-histórica, las relaciones entre sociedad y educación se han modificado en forma importante. La actual generación es significativamente más educada que la de sus padres y están en marcha procesos intensos de movilidad educativa. Sin embargo, junto con el ascenso en el ingreso del país y las oportunidades que ofrece el proceso de desarrollo económico de la última década, permanece una estructura altamente desigual de distribución de este ingreso y de la base cultural. Esto tiene un fuerte impacto en los resultados de la educación y el aprendizaje, como lo muestran año a año las pruebas SIMCE. Por ello, hablar de calidad de la educación en una sociedad como la chilena significa reconocer los factores socio-económicos y culturales que inciden en lo que las escuelas y los profesores logran o no realizar, sin que por eso se dejen de establecer sus responsabilidades y abogar porque ellas se asuman. Hay quienes argumentan que las escuelas no pueden hacer nada y otros, que lo pueden hacer todo. Ambas posiciones carecen de base. Es necesario apreciar el trabajo de los establecimientos educacionales que tienen mejores resultados de aprendizaje y conocer cómo agregan más valor a la condición inicial de sus estudiantes. Es decir, tenemos que precisar la evidencia que usaremos para juzgar la calidad de la educación, y desde allí, establecer no sólo lo que tenemos que cambiar; sino también cuál será la contribución de las instituciones y de los individuos involucrados en este cambio.

La crisis actual de la educación se ve reflejada tanto en su baja calidad, como en su alta inequidad. Un sistema educativo no puede juzgarse sólo según el modo en que cumple sus objetivos de aprendizaje. Su calidad también debe juzgarse según el prisma de la equidad.

Si bien los parámetros para definir la calidad no son unívocos, los ámbitos que comprende una educación de calidad han sido objeto de acuerdos internacionales: educadores competentes a cargo de los procesos de enseñanza-aprendizaje, currículum actualizado y relevante, y sistemas de administración efectivos y provistos de suficientes recursos (UNESCO, 2005)⁷⁸. Son expresiones negativas de estos ámbitos las burocracias ineficientes, el bajo nivel de conocimiento educacional y cultural de los profesores, las malas condiciones de enseñanza (contenidos curriculares y recursos de aprendizaje inadecuados, exceso de alumnos por aula, exceso de carga docente), la inflación en la política educacional (multiplicidad y heterogeneidad de respuestas a los problemas) y la falta de autonomía en la gestión escolar y pedagógica.⁷⁹

A pesar de los grandes avances producidos por las reformas educativas de los últimos años, muchos de los factores negativos señalados arriba y reconocidos como los más difíciles de modificar⁸⁰, se detectan en la operación de nuestro sistema educacional, en los centros educativos y en el trabajo de los educadores. Las propuestas de la Comisión se dirigen precisamente a estos factores.

⁷⁸ UNESCO (2005). *Education for All. The Quality Imperative*. Informe Global de Monitoreo de la Educación para Todos. París: UNESCO.

⁷⁹ UNESCO (2002). *Education for All. Is the World on Track?* París: UNESCO.

⁸⁰ Ver R. Elmore (1996), *Getting to scale with good educational practice*, Harvard Educational Review, 66 (1), 1-26 y Fullan, M. (2003), *Change Forces with a Vengeance*. Londres: Routledge.

Con el objeto de ofrecer un marco de referencia para el análisis y discusión de propuestas, la Comisión acordó reiterar en forma explícita cuáles son las metas educativas que el Estado debe garantizar para sus ciudadanos y señalar los criterios que, a su juicio, indican el nivel de calidad esperado de cada uno de los principales componentes del trabajo educativo.

1.1. Las metas educativas

El Estado garantizará a la sociedad civil el derecho a una educación de calidad, en condiciones de equidad y no discriminación. Específicamente:

- Equidad en las condiciones de educación y reconocimiento de la diversidad derivada de situaciones biológicas, psicológicas, sociales, económicas y culturales.
- Formación para el ejercicio de los derechos humanos, la participación ciudadana y el desarrollo de la democracia.
- Oportunidades educacionales que permitan el crecimiento y desarrollo cultural, social y económico del país.
- Eficiencia en la promoción de movilidad social a través de la educación.
- Un aprendizaje sólido, pertinente al desarrollo personal y a la inserción en el mundo del trabajo y la sociedad del conocimiento.
- Preparación en competencias básicas para la globalización y movilidad geográfica cultural.

1.2. Condiciones para el cumplimiento de las metas

El Estado asegurará:

- Un currículum nacional, como base común, que sea coherente con los fines de la educación y flexible para responder a las diferencias individuales de aprendizaje y a la diversidad cultural, regional y local del centro educativo.
- Un sistema de gestión administrativa democrática y transparente, que garantice la calidad y equidad, promueva la innovación, se responsabilice de los resultados y dé cuenta pública de los mismos.
- Mecanismos de regulación, fiscalización y financiamiento que permitan garantizar la equidad.
- Sistemas de evaluación de logros educativos y de gestión que consideren las realidades particulares de los centros educativos y de sus estudiantes.

- Políticas de formación docente⁸¹.

1.3. Calidad del proceso educacional

Las instituciones educativas deberán:

- Realizar una gestión institucional y pedagógica de excelencia, centrada en el aprendizaje y dirigida por educadores con liderazgo y experiencia.
- Procurar que todos aprendan y se desarrollen bajo condiciones de igualdad, respondiendo a la diversidad del alumnado.
- Establecer un clima acogedor y de apoyo, que permita la expresión y resolución de los conflictos; la plena participación de todos los estudiantes; el desarrollo de habilidades sociales y afectivas; y el logro de conocimientos, competencias y valores para la integración a una sociedad democrática.
- Garantizar la integración de todos los agentes de la educación en una comunidad educativa que, respetando los derechos de cada uno, los haga partícipes de la marcha del establecimiento y de su desarrollo educacional.
- Contar con profesores y personal co-docente de alto nivel profesional, a quienes se les proporcionen condiciones de trabajo adecuadas a los requerimientos del currículum y oportunidades de desarrollo profesional continuo y pertinente.
- Garantizar la gestión de recursos financieros y de aprendizaje acordes con los objetivos formativos.
- Mantener una infraestructura adecuada a los objetivos educacionales.
- Establecer mecanismos de apoyo para la transición de los estudiantes de un nivel a otro, en particular en lo referido a las oportunidades laborales y de formación al egreso de la Educación Media.
- Facilitar oportunidades de inserción en el medio social de los estudiantes⁸².
- Realizar procesos de auto evaluación sistemáticos, que alimenten la toma de decisiones en torno al mejoramiento de las condiciones de enseñanza y aprendizaje.
- Vincularse con la comunidad a la que pertenece la institución educativa.

1.4. Los indicadores de la calidad de la educación

La calidad educacional debe ser objeto de monitoreo y evaluación regular, con el propósito de asegurar que las expectativas sociales puestas en la educación se materialicen.

⁸¹ El consejero Jaime Prea propone un sexto aspecto a ser garantizado por el Estado: Proveer condiciones adecuadas para el logro de las metas de calidad propuestas.

⁸²El consejero Jaime Prea plantea incorporar el tema de la ruralidad, ya que no ha sido suficientemente abordado en las políticas públicas.

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

Será objeto de la segunda fase del trabajo de la Comisión sugerir los indicadores que correspondan a los principales ámbitos de acción educacional definidos.

2. Recomendaciones por áreas temáticas tratadas

2.1. Sistema educacional

Todas las recomendaciones aquí planteadas deben ser acompañadas de medidas destinadas a monitorear y fiscalizar su cumplimiento, así como de procedimientos para evaluar los logros involucrados. Esto debiera reflejarse en las atribuciones y recursos que posea el Ministerio de Educación y la proyectada Superintendencia de Educación, para medir logros y fiscalizar en forma eficaz el funcionamiento de establecimientos y sostenedores educacionales.

2.1.1. Currículum

En el ámbito curricular, la Comisión definió como criterio orientador el siguiente:

“El Estado asegurará un currículum nacional, como base común, que sea coherente con los fines de la educación y flexible para responder a las diferencias individuales de aprendizaje y a la diversidad cultural, regional y local del centro educativo”.

(Criterios orientadores)

Antecedentes

- Se reconoce que el currículum es un instrumento que otorga estructura, organización y coherencia a los planes formativos de niños y jóvenes en un sistema educacional, promoviendo experiencias comunes que se juzgan necesarias para establecer la base cultural de la ciudadanía. Sin perjuicio de lo anterior, el currículum debe permitir su adaptación a las particularidades que se producen en las diversas regiones del país, así como en las zonas donde se educan estudiantes pertenecientes a los pueblos originarios⁸³.

⁸³ El consejero Wilson Reyes, representante de los pueblos originarios, puntualiza que en establecimientos educacionales con alta proporción de alumnos indígenas se trabaja con un currículum descontextualizado con relación a la cultura y a la lengua de la etnia respectiva. Plantea que se debe revisar: i) la pertinencia

- Se justifica la necesidad de un currículum nacional en términos de la identidad del país y sus necesidades de desarrollo -científico, tecnológico, económico y social-, como también desde las demandas de la sociedad del conocimiento y de la globalización. Se afirma la importancia de preparar a los ciudadanos en las competencias, habilidades, conocimientos y actitudes que les permitan desarrollarse e interactuar en forma efectiva en el mundo contemporáneo.
- El currículum nacional debe ser válido para toda la población escolar, pero debe permitirles adaptaciones para su implementación con niños que presenten necesidades educativas especiales.
- El currículum debe ser continuamente confrontado con la realidad, para que no pierda actualidad y contribuya a potenciar el desarrollo de nuestro país y sus habitantes. Junto con asegurar una base mínima de conocimientos, se requiere preparar a los estudiantes en lenguajes y métodos de aprendizaje que les permitan seguir aprendiendo, en un mundo caracterizado por la abundancia de información y la velocidad de cambio, sin precedentes, del conocimiento.
- La integración curricular -entre saber conocer, saber hacer y saber ser- se considera necesaria y requiere que el currículum esté estructurado en una secuencia que facilite el diálogo entre disciplinas. En el plano de las prácticas pedagógicas, se plantea la necesidad de promover espacios formales de integración de áreas o sectores del currículum, apoyándose en actividades como la resolución de problemas y la metodología de proyectos.
- También se plantea que, en la implementación curricular, debe procurarse estructurar contextos formativos y prácticas pedagógicas basadas en el diálogo y que conecten la experiencia y conocimientos previos del educando con el conocimiento curricular, y características de su contexto cultural.
- Todo lo anterior lleva a proponer una serie de recomendaciones dirigidas a mejorar la oferta curricular, su implementación y su aprendizaje por parte de los alumnos y alumnas del sistema educacional.

Recomendaciones

i) Institucionalidad curricular

Con el fin de asegurar el carácter nacional y dinámico del currículum, se presentan las siguientes recomendaciones:

- Las funciones de desarrollo y monitoreo del currículum deben radicar en la Unidad de Currículum y Evaluación (UCE) del Mineduc. Para ello, esa Unidad debe ser dotada de un estatuto jurídico formal, con atribuciones y recursos humanos y materiales adecuados a sus funciones. En el cumplimiento de sus

de los libros de texto; ii) que el PEI que incluya la visión de las comunidades indígenas; iii) que los docentes estén capacitados en cultura y lengua indígena.

ellas, la UCE debe incorporar adecuadamente la diversidad de condiciones regionales que se dan en el país.

- La autoridad superior de la Unidad de Currículum y Evaluación debe ser designada mediante los mecanismos concursables establecidos para la alta gerencia pública, con el fin de asegurar su carácter técnico.
- La autoridad curricular del Consejo Superior de Educación (CSE) debe fortalecerse, mediante una revisión sustantiva de su composición y recursos, de manera que pueda hacer efectivas sus responsabilidades de evaluación y sanción del currículum. En su composición, el CSE debe reflejar adecuadamente a la sociedad, suprimiendo la participación de representantes de entidades no comprometidas directamente con la educación (como, por ejemplo, el Poder Judicial). En consecuencia, se debe incorporar a representantes del sistema escolar, del mundo productivo -empresarios y trabajadores-, de los pueblos originarios y de las regiones⁸⁴.

ii) Ajuste curricular

- *A diez años de iniciada la reforma curricular, y como fruto de los cambios que estableció la obligatoriedad de una educación de 12 años, de planteamientos de actores y especialistas, de estudios sobre su implementación y del análisis de su consistencia interna -demandados por la elaboración del nuevo instrumento de apoyo a la docencia conocido como Mapas de Progreso del Aprendizaje-, se han consolidado el requerimiento y la necesidad de efectuar un ajuste al marco curricular vigente. Al respecto, la Comisión hace suyo el diagnóstico sobre los fundamentos, componentes principales y orientaciones que es necesario imprimir al desarrollo del currículum en los próximos años, elaborado por la Unidad de Currículum y Evaluación del Ministerio de Educación⁸⁵. Los objetivos principales del ajuste curricular que la Comisión suscribe son:*
 - Mejorar la secuencia de objetivos y contenidos desde pre-kinder hasta los 12 años de educación obligatoria, mejorando la articulación entre los distintos niveles.
 - Reducir la extensión de los Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos en algunas áreas curriculares.
 - Abordar problemas de la estructura del currículum; por ejemplo, la sobrecarga curricular de 3º y 4º año de enseñanza media por problemas en la implementación de la formación diferenciada Humanística-Científica, y

⁸⁴ Los consejeros representantes de los estudiantes estiman que los representantes del mundo productivo pueden ser invitados como informantes al Consejo Superior de Educación como informantes, pero que no deben ser miembros regulares del mismo. Fundamentan su planteamiento en que hasta el momento los empresarios no han demostrado un compromiso efectivo con el desarrollo científico, tecnológico y educativo del país. En su opinión, esto se ve reflejado en el rendimiento SIMCE de los establecimientos que operan bajo el régimen de corporaciones del D. L. N° 3166 de 1980.

⁸⁵ Conocidos por la Comisión en presentación del Mineduc del 11 de Agosto, 2006.

revisión de la presencia de ciencias en el currículum, para hacerla más coherente.

- Mejorar la presencia y secuencia de los Objetivos Fundamentales Transversales.
 - Incorporar orientaciones para adaptar el currículum a estudiantes con necesidades educativas especiales y a estudiantes pertenecientes a pueblos originarios.
- *El currículum debe ser sometido a revisión periódica, por iniciativa de la UCE o del CSE. Sin perjuicio de lo anterior, se establecerán ciclos regulares de revisión y actualización -con una periodicidad a establecerse, no mayor a 10 años-, considerando los objetivos perseguidos, la información sobre su implementación y los resultados de aprendizaje de los estudiantes. Se estima que la existencia de procedimientos públicos y periódicos de actualización permitirá contrarrestar la tendencia a sobrecargar prematuramente el currículum, como respuesta a la velocidad con que cambian los conocimientos y la sociedad, y para favorecer su apropiación y puesta en práctica por estudiantes y docentes.*

iii) Estructura

- La Comisión analizó la estructura general del currículum, que aparece dividido en dos grandes ciclos: ocho años de enseñanza básica y cuatro de enseñanza media. Esta estructura no parece reflejar adecuadamente la forma en que están organizados los planes de estudio y muestra ciertos desajustes que es necesario abordar. Se acuerda estudiar una propuesta de modificación, en la segunda etapa de deliberaciones de la Comisión.

iv) Estándares o niveles de logro

- El currículum nacional requiere ser monitoreado en términos de su grado de implementación, así como en cuanto a la efectividad con que los estudiantes progresan en su aprendizaje. Para facilitar la comprensión, comunicación y evaluación de las expectativas educacionales se requiere establecer estándares que correspondan a descripciones de lo que deben saber, comprender y ser capaces de realizar los estudiantes en diferentes edades y grados⁸⁶.

⁸⁶ En este sentido, el Mineduc está formulando Mapas de Progreso del Aprendizaje para las distintas áreas curriculares, que describen lo que se espera que sepan y puedan realizar los alumnos a lo largo de los 12 años de escolaridad. Ver Mineduc, Mapas de Progreso del Aprendizaje. Santiago: 2006. Igualmente, los resultados de la prueba SIMCE se informarán a partir del año 2006 mediante descripciones de dos niveles de logro o estándares.

2.1.2. Jornada Escolar Completa (JEC)

Antecedentes

La Jornada Escolar Completa surgió como una respuesta a las necesidades de contar con mayor espacio y tiempo para el aprendizaje y el mejoramiento pedagógico, según lo indicaban experiencias e investigaciones internacionales. Esto era especialmente importante para las escuelas y liceos que atienden a los sectores más pobres de la población, que operaban con horarios reducidos y en espacios temporales y físicos inadecuados.

El aspecto más crítico del tiempo escolar es su aprovechamiento efectivo para promover oportunidades de aprendizaje. En efecto, la investigación demuestra que el tiempo ocupado para el aprendizaje está relacionado, al menos, con los siguientes factores: (a) la aptitud y ritmos de aprendizaje del estudiante; (b) la calidad de la enseñanza y de la relación pedagógica; (c) la dificultad de la tarea y/o materia objeto del aprendizaje y (d) la perseverancia o tiempo comprometido por el estudiante en la tarea. La investigación también demuestra que el aumento del tiempo favorece el aprendizaje de los estudiantes con más dificultades y que es más beneficioso para materias estructuradas (por ejemplo, lenguas y matemáticas) que para las menos estructuradas (artes, ciencias sociales). Por último, también muestra que el tiempo ocupado interactivamente entre profesor y alumno produce más logros que el tiempo de trabajo en el asiento⁸⁷.

Así, los objetivos originales de la JEC eran:

- Igualar las oportunidades educacionales para todos, pues mientras una parte importante de la educación particular tenía una jornada escolar extendida, no sucedía lo mismo en la mayor parte de los establecimientos subvencionados.
- Crear las condiciones para un enriquecimiento pedagógico, entregando espacios de tiempo y condiciones materiales para que los profesores pudieran profundizar, extender e innovar los métodos y enfoques para promover el aprendizaje de los estudiantes. En particular, se quería promover metodologías más activas -experimentación, salidas a terreno, talleres, metodología de proyectos, etc.- que requerían la extensión del trabajo efectivo.

87 "Evidencia recogida de investigaciones indica que hay poca relación entre tiempo asignado y resultados de aprendizaje. Si bien es obvio que debe asignarse tiempo al aprendizaje de cualquier asignatura, el sólo aumento de tiempo, sin prestar atención a lo que ocurre durante ese tiempo, tendrá poco impacto" (http://web.wested.org/online_pubs/timeandlearning/3_research.html). (Ver también Cotton, K., 1990: *Educational time factors*. Portland, Northwest Regional Educational, Laboratory, Close up N° 8; Greenwood; Ch. R: "Longitudinal Analysis of Time, Engagement and Achievement in At-Risk Versus Non-Risk Students", en *Exceptional Children*, Vol. 57, N° 6, 1991; Fuligni, A. J. y H. W. Stevenson: "Time Use and Mathematics Achievement among American, Chinese, and Japanese High Schools Students", en *Child Development*, Vol. 66, N° 3, 1995; Martinic, S., *Tiempo y aprendizaje*, Washington, World Bank, Latin America and the Caribbean Regional Office. Department of Human Development, LCSHD Paper Series N° 26, 1998).

En los años que lleva la implementación de este programa, se han observado y documentado divergencias entre los objetivos iniciales y la forma en que la JEC ha sido comprendida e implementada. Evaluaciones hechas al programa indican que aun cuando el número de horas del plan de estudios se ubica en el rango definido por la norma -o sobre ella-, no se verifica en una medida equivalente un enriquecimiento pedagógico, tal como se esperaba⁸⁸.

Las evaluaciones hechas al impacto de la JEC en logros educacionales -específicamente a partir de las pruebas SIMCE- han mostrado resultados positivos, pero relativamente modestos y que difieren entre subsectores (mayores en lenguaje que en matemáticas) y entre tipos de establecimiento (mayores en establecimientos particulares subvencionados que en establecimientos municipales)⁸⁹.

El Consejo tomó nota, a partir de información documental y del testimonio de sus integrantes, de algunos problemas asociados a la implementación de la JEC, que se puntualizan a continuación:

- No se consideraron recursos para asegurar que los estudiantes estuvieran preparados para trabajar en régimen de jornada extendida; en particular, las necesidades alimenticias, pues sólo existen becas para una ración al día.
- El énfasis en la muy significativa inversión en infraestructura ha estado en las salas de clase, descuidándose el desarrollo de espacios para metodologías pedagógicas alternativas y para casinos.
- Los profesores no han recibido una preparación para hacer un uso efectivo del mayor tiempo lectivo. Esto redundo en que, en muchos casos, la extensión de la jornada resulta ser simplemente “más de lo mismo”.
- Aunque con la JEC se ha reducido el riesgo psicosocial de los estudiantes en la calle, en muchos casos la delincuencia y drogadicción entran a la escuela o liceo, sin que los profesores cuenten con una preparación o con apoyo profesional adecuado para abordar los desafíos que esto plantea.
- Los recursos materiales para la innovación pedagógica han sido limitados (insumos para laboratorios, biblioteca, implementos para talleres y actividad deportiva, etc.).
- No se ha observado suficiente avance en experiencias de integración entre distintos sectores de aprendizaje ni en la incorporación de metodologías innovadoras, por lo que no se ha producido aún un cambio significativo en las prácticas pedagógicas.

⁸⁸ DESUC (2005). Evaluación Jornada Escolar Completa. Pontificia Universidad Católica de Chile, Dirección de Estudios Sociológicos.

⁸⁹ Las evaluaciones de este tipo han incluido los siguientes estudios: Mineduc (2003). Prueba SIMCE 4º básico 2002. Factores que inciden en el rendimiento de los alumnos, Documento de trabajo, Mineduc; Valenzuela, J. (2005). *Partial evaluation of a big reform in the Chilean education system: From a half day to a full day schooling*. Ph.D. thesis, University of Michigan; García, A. (2006). Evaluación de la jornada escolar completa. Manuscrito, Universidad de Chile, Magíster en Economía; Bellei, C. 2006. *Does Lengthening the School Day Increase Students' Academic Achievement?* Results from a natural experiment in Chile. Mimeo. Harvard Graduate School of Education.

- La disponibilidad de horas no lectivas en la carga docente de los profesores es, en muchos casos, insuficiente para sostener los propósitos de innovación pedagógica: tiempo para preparación de clases, tiempo para actividades de desarrollo profesional, tiempo para coordinación con otros docentes, etc.

Recomendaciones

Si bien los objetivos originales de la JEC siguen siendo válidos, se requiere asegurar su comunicación y, especialmente, revisar sus condiciones de implementación. Para ello, se propone lo siguiente:

i) Condiciones relativas a los profesores

- Apoyar a los docentes para que cuenten con las condiciones materiales (tiempo y recursos) y, de ese modo, puedan enfrentar los desafíos pedagógicos de la JEC en el marco de las condiciones sociales en que se desenvuelven escuelas y liceos.
- Proporcionar condiciones laborales y contractuales al profesor para desarrollar adecuadamente su rol en la JEC, que demanda mayor disponibilidad de tiempo no lectivo.
- Proporcionar apoyo (interdisciplinario y capacitación) a los profesores en aspectos pedagógicos y no pedagógicos como:
 - Metodologías innovadoras de enseñanza.
 - Manejo de situaciones pedagógicas especiales (necesidades educativas especiales, condiciones de discapacidad, etc.), ya sean transitorias o permanentes. Este tipo de apoyo debe ser especialmente focalizado en profesores que se desempeñen en establecimientos donde exista una mayor proporción de estudiantes con las situaciones descritas.
 - Manejo de situaciones sociales y psicológicas especiales. Entre las primeras se encuentran, particularmente, situaciones de vulnerabilidad, delincuencia, drogadicción, alcoholismo y violencia; mientras que entre las segundas destacan las alteraciones afectivas y del carácter, así como las alteraciones del estado nutricional.

ii) Condiciones relativas a los estudiantes

- Aseguramiento de una alimentación que sea compatible con las exigencias fisiológicas de una jornada extendida: dos raciones alimentarias, que sean consumidas en espacios adecuados y con tiempos suficientes (no comprimidos).
- Uso adecuado del tiempo escolar, adaptando la estrategia pedagógica a la etapa del desarrollo psicoeducativo en que se encuentren los estudiantes. Se debe poner a los estudiantes en el centro del esfuerzo educativo, ofreciéndoles mayores oportunidades para que puedan incorporarse en forma activa y participativa a su proceso de aprendizaje:

- Las clases regulares deben ofrecer mayores oportunidades para la participación de los alumnos.
- Las oportunidades para que los estudiantes desarrollen habilidades y competencias para la vida en sociedad deben fortalecerse. En este sentido, es importante considerar las propuestas del documento "Informe Comisión sobre Formación Ciudadana".
- Incorporar jornadas de reflexión permanentes, que permitan evaluar en forma participativa la implementación de la JEC.

iii) Condiciones sobre infraestructura y equipamiento

Se reconoce que ha existido una inversión muy significativa en este ámbito, que ahora debe centrarse en los requerimientos asociados a la innovación pedagógica, atendiendo a las especificidades del entorno geográfico y los énfasis del proyecto educativo de cada establecimiento. Para ello se recomienda:

- Mejorar los espacios para aprovechar la jornada extendida. Estos espacios pueden ser nuevos o bien pueden basarse en recursos disponibles en la comunidad (municipio, universidades, etc.). Entre los nuevos espacios, se requieren:
 - laboratorios
 - talleres
 - casinos
 - espacios deportivos
 - aulas de recursos para estudiantes con necesidades educativas especiales y con discapacidades.

iv) Condiciones del Currículum

Con el fin de hacer explícitos los énfasis curriculares que subyacen a la JEC, se recomienda:

- Asegurar la realización de actividades de integración entre disciplinas. Con este propósito se propone generar las condiciones para que los establecimientos educacionales realicen anualmente, en cada nivel, al menos tres proyectos que articulen distintos subsectores.
- Promover explícitamente nuevos enfoques pedagógicos, como la metodología de proyectos.
- Promover la cohesión del trabajo pedagógico, fortaleciendo proyectos que involucren al establecimiento en su conjunto.
- Proporcionar oportunidades de libre elección, según los intereses de los estudiantes.

v) Condiciones del sistema

- Proporcionar incentivos especiales para compensar inequidades actuales:
 - Contratación de buenos profesores (bien evaluados o que perciban la Asignación de Excelencia Pedagógica) en los establecimientos más vulnerables.
 - Mejoramiento de la infraestructura priorizando establecimientos más vulnerables.
- Promover la cooperación entre establecimientos educacionales, así como las alianzas con instituciones de enseñanza superior.
- Analizar la evolución demográfica de la población escolar en diversas regiones, de manera de asegurar la compatibilidad entre las nuevas inversiones y los requerimientos efectivos. En algunos casos, no hay que construir más sino aprovechar mejor lo ya construido.

2.1.3. Enseñanza Media Técnico-Profesional (EMTP)

Antecedentes

De los antecedentes acerca de la realidad actual de la Enseñanza Media Técnico-Profesional se destacan los siguientes aspectos:

- La EM-TP ha llegado a constituir cerca del 40% de la matrícula de enseñanza media.
- Se observa que en muchos establecimientos TP la formación general que se imparte en 1º y 2º medio no es equivalente a la que se ofrece en establecimientos HC. Esto limita el cumplimiento efectivo de los propósitos curriculares de esos cursos.
- Se constata que muchos establecimientos TP exigen que los estudiantes que ingresan en 1º medio elijan anticipadamente su especialidad TP, lo que es contrario al requisito de que sea al término del 2º medio. Esta situación se explica por la necesidad que tienen los establecimientos TP de asegurar una demanda mínima para las distintas opciones de especialización que imparten, obligando a los estudiantes a distribuirse entre ellas.
- En la formación tecnológica, la mayoría de los docentes no poseen una formación pedagógica. Aunque en muchos casos hay profesionales habilitados para enseñar, o profesores que se formaron cuando existía formación pedagógica para la enseñanza técnica, se observa que cerca del 20% de los profesores corresponden a estudiantes egresados de los mismos establecimientos.

- La coexistencia de formación general y técnica en los establecimientos TP limita una administración eficiente y focalizada de los mayores subsidios que se otorgan para la EMTP. De hecho, los mayores subsidios que se otorgan para algunas especialidades TP se aplican desde el 1er año medio.
- Los egresados de la modalidad de TP tienen una ventaja en la empleabilidad con respecto a los HC en los primeros años de egreso de la EM, pero esta diferencia se revierte algunos años después⁹⁰.

Recomendaciones

- Afianzar el principio de que la formación Técnico-Profesional debe impartirse sólo en los dos últimos años de la enseñanza media y establecer mecanismos para evitar que los estudiantes realicen una elección de especialidad TP antes de ese momento. En este sentido, se recomienda focalizar las subvenciones TP en los dos años en que se imparte este tipo de formación, con el fin de no estimular una elección anticipada de los alumnos.
- En el mediano plazo, avanzar gradualmente hacia una especialización institucional de las entidades que ofrecen formación técnico-profesional, concentrando su tarea en los dos años finales de la enseñanza media.
- Promover la articulación de la formación EMTP con estudios técnicos, actualmente ofrecidos por instituciones de educación superior, facilitando la integración institucional correspondiente y evitando al máximo que la oferta de liceos EMTP se convierta en un circuito segregado de bajas expectativas educativas.
- Establecer que todos los profesores que se desempeñen en la Educación TP posean formación pedagógica.
- Revisar las subvenciones estatales para la formación TP, de manera que reflejen adecuadamente los requerimientos tecnológicos asociados a los diversos sectores en que se organiza la formación técnica.
- Las prácticas de los alumnos TP en empresas públicas y privadas deben contar con seguros de protección para enfermedades laborales y accidentes del trabajo.
- La licencia de EMTP deben circunscribirse al plan de estudio en su dos últimos años, sin condicionar su otorgamiento a la realización de prácticas o cursos que vayan más allá del 4º medio.
- Solicitar la realización de estudios regulares, con financiamiento público, acerca de las necesidades de formación Técnico Profesional (observatorio), incluyendo información acerca del destino laboral de los egresados de esta modalidad.

⁹⁰ Bravo, David (Marzo, 1999). Evaluación del Marco Institucional de la Educación Media Técnico Profesional. Libro editado por el Ministerio de Educación.

Estos estudios debieran servir de base para orientar la oferta de este tipo de enseñanza⁹¹.

2.2. Centros Educativos

Se entiende por "centro educativo" a los establecimientos educacionales en todos los niveles del sistema educativo, incluyendo la educación superior.

En lo que respecta a los establecimientos que educan a los niños y jóvenes de nivel pre-escolar a 4º medio, se distinguen cuatro tipos de dependencia: centros administrados por sostenedores municipales, centros administrados por corporaciones empresariales, centros administrados por sostenedores privados que reciben subsidio del Estado y están sujetos al sistema de financiamiento compartido, y centros financiados y operados enteramente por entidades privadas.

Las recomendaciones de la Comisión se refieren a los siguientes ámbitos especificando sus dependencias administrativas:

- El centro educativo como una comunidad educativa.
- Una gestión pedagógica de calidad para los centros educativos.
- La gestión de los recursos en los centros educativos.

Para cada uno de estos aspectos se indican los criterios orientadores asociados, un diagnóstico de las principales "áreas de problemas" identificadas y las recomendaciones acordadas hasta el momento.

2.2.1. Centros educativos efectivos

La Comisión considera de alta relevancia para su cometido las lecciones acumuladas por la investigación, tanto internacional como nacional, sobre escuelas efectivas y mejoramiento de las escuelas⁹². Hay bastante acuerdo en que los factores que las caracterizan son los siguientes:

⁹¹ En el marco del análisis de la Educación Media, los consejeros representantes de los estudiantes y el consejero Jaime Prea, proponen devolver a la administración del Estado los establecimientos EMTP en el régimen D.F.L. 3.166 y articular la EMTP con los CFT y las universidades estatales. Fundamentan este requerimiento en que los establecimientos de EMTP (71 en el año 2002), son administrados por corporaciones empresariales y reciben financiamiento fiscal, todo bajo el supuesto de que ofrecen una educación de alto nivel técnico; sin embargo, en la práctica en este propósito no se ha cumplido, como se refleja en la mala calidad de muchos de estos establecimientos. Señalan que también se observan situaciones de lucro en estas instituciones, ya que no siempre han hecho buen uso de los recursos del Estado.

Se propone elaborar un Proyecto nacional de promoción de buenos técnicos, articulado con lo que el mundo productivo requiere, para que el país progrese equitativamente.

⁹²Ver: Scheerens, J. (guest editor) (2001). *School Effectiveness in Developing Countries*. Special issue of *School Effectiveness and School Improvement*, 12(4); Harris, A. (2006), *Improving Schools and Educational*

- Director o equipo directivo que ejerce un claro liderazgo dentro de la comunidad escolar.
- Sentido de misión, metas compartidas y expectativas altas.
- Foco en el aprendizaje.
- Enseñanza bien estructurada, implementada metódicamente en el aula, con uso eficiente del tiempo.
- Clima escolar de trabajo acogedor y de apoyo que valora la diversidad.
- Profesores y alumnos que conocen sus derechos y responsabilidades.
- Docentes que participan como equipo en la planificación, preparación y evaluación de prácticas en aula y sus resultados.
- Docentes con tiempo y oportunidades de desarrollo profesional
- Activo involucramiento de los padres.
- Monitoreo del trabajo docente, seguimiento y evaluación continua del progreso institucional.

2.2.2. Concepto y rol de los centros educativos

Se entiende por centro educativo cualquier institución que imparta educación en sus distintos niveles y modalidades, sean jardines infantiles, escuelas, liceos, institutos profesionales, universidades o centros de formación técnica. Este concepto reemplaza el de centro escolar, que excluye a otras instituciones educacionales distintas a la escuela.

La Comisión considera que todo centro educativo tiene como objetivo principal y razón de ser, lograr un aprendizaje de calidad en todos y todas sus estudiantes, de modo que puedan desarrollarse integralmente como personas y ciudadanos.

Para el logro de este objetivo, se requiere que el centro se constituya como una comunidad en donde todos los integrantes -estudiantes, docentes, padres y apoderados, directivos, sostenedores y co-docentes- trabajen de manera mancomunada tras el propósito que los une.

Es necesario que la unidad educativa propicie la buena convivencia, el respeto y la participación informada y propositiva de todos sus actores y que esté inserta e interprete las necesidades de la localidad. Las instancias de participación deben ser reguladas de común acuerdo, atendidas las necesidades de la comunidad y la índole diversa de los agentes que la componen. Reuniones periódicas conjuntas o por estamentos, según los casos, permitirán a todos conocer la marcha, los logros y las

Systems. International Perspectives. Londres: Routledge; UNICEF & Mineduc (2005), ¿Quién dijo que no se puede? Escuelas Efectivas en Sectores de Pobreza. Santiago: 2004.

deficiencias de la institución y proponer las medidas que correspondan para su mejoramiento.

El marco preciso dentro del cual labora cada centro está dado por el correspondiente Proyecto Educativo, que interpreta las aspiraciones de la comunidad y, a la vez, responde a los lineamientos educativos nacionales. Todo establecimiento educacional debe tener un Proyecto concebido.

El Proyecto Educativo es un texto que, aprobado mayoritariamente por la comunidad, define el ideario de cada institución y señala el marco en que realiza su trabajo. Todos los integrantes del establecimiento, en especial la dirección y los sostenedores, deben conocerlo y procurar la fidelidad a su letra y a su espíritu. Debe ser presentado también a las familias y docentes nuevos. Las planificaciones periódicas de los centros educativos deben considerarlo de manera especial, de modo que ellas sean una aplicación de su contenido. En cualquiera evaluación del establecimiento, se ha de considerar prioritariamente la coherencia con su Proyecto.

La Comisión reconoce como fundamentales la autonomía en la gestión administrativa y pedagógica de las unidades educativas, la evaluación permanente del quehacer y que todas ellas rindan cuenta de sus resultados a la comunidad país, como mecanismo para el aseguramiento de la calidad.

2.2.3. El centro educativo como comunidad educativa

Esta sección aborda las necesidades de los centros educativos desde la perspectiva señalada por los criterios orientadores que se presentan en el documento generado por la Comisión. Al respecto, se sostiene que:

"Las instituciones educativas deberán integrar a todos los actores en una comunidad educativa que, respetando los derechos de cada uno de los estamentos y del Proyecto Educativo Institucional, lleve a hacerlos partícipes de la marcha del establecimiento y de su buen desarrollo educacional y a vincularse con el medio".

(Criterios orientadores)

Antecedentes

A continuación se presentan las principales necesidades para las cuales la Comisión ha realizado propuestas de mejoramiento:

Se requiere favorecer la participación informada, responsable y efectiva de los distintos actores de la comunidad educativa. La Comisión considera que la organización interna de los centros educativos no siempre favorece la participación informada, responsable y efectiva de los distintos actores que componen la comunidad educativa, ni la

vinculación entre los distintos estamentos, ni entre los centros educativos y el medio externo. Aunque la comunidad podría asumir un rol determinante de vocería, en la práctica no lo desempeña⁹³. Por un lado, muchas veces la participación se considera un obstáculo a la gestión y, por otra parte, los actores no están suficientemente preparados para utilizar los espacios y canales de comunicación ejerciendo un rol de liderazgo. Los espacios definidos para encuentros, muchas veces se subutilizan. A modo de ejemplo, la instancia de las reuniones de apoderados, por lo general, no siempre actúa como medio para estimular y capacitar a los padres en aquellos temas que favorecen la formación de sus hijos⁹⁴. En las escuelas efectivas, cualesquiera que sean las características del entorno local, los padres confían, creen y valoran enormemente la labor que desempeñan, y reconocen en ellas una esperanza de mejores oportunidades y de movilidad social para los hijos. Para una parte significativa de los apoderados, la confianza en la escuela no significa que ellos se desliguen de la responsabilidad educativa, situación que con frecuencia se escucha entre profesores que laboran en sectores de pobreza. Los apoderados señalan ser co-responsables de los resultados de aprendizajes de los niños.⁹⁵

Recomendaciones

La Comisión considera necesario lograr una participación más efectiva de la familia en cada centro educativo, relevando su responsabilidad en la educación de los hijos. Dado que la familia tiene una gran influencia en el desarrollo cognitivo, afectivo y social de sus hijos y en el logro de aprendizaje de calidad -todo lo cual está, a su vez, condicionado por el nivel de escolaridad de los padres-, es necesario asegurarle oportunidades educativas y fortalecer su participación en el sistema, pues es la institución que se encuentra más aislada de la tarea educativa. Con este fin, se recomiendan aprobar las siguientes acciones:

- Inclusión de mayores instancias de participación y trabajo con las familias. Se propone, como ejemplo, la inclusión en el plan anual del establecimiento de una instancia de trabajo con la familia en que se definan de manera consensuada -a través de sesiones específicas destinadas a este fin- los objetivos, actividades y modalidades de evaluación dirigidos a afirmar sus derechos y deberes como apoderados y a facilitar el apoyo escolar y personal de sus hijos. El Ministerio de Educación proporcionaría materiales de apoyo para preparar a los docentes (información técnica, modelos de reuniones, ejemplos de experiencias nacionales e internacionales) o el propio centro los adquiriría para su perfeccionamiento. El centro responderá por la realización y resultados de esta preparación y de las actividades planificadas, del mismo modo que responde por sus logros académicos u otras metas.
- Dar importancia a través de los medios al papel de la familia en la educación de los hijos. Se propone la realización de una campaña nacional, a través de los

⁹³ Mineduc (2006), Hacia un sistema escolar descentralizado, sólido y fuerte. El diseño y las capacidades hacen la diferencia. Serie Bicentenario. Santiago: Mineduc, pág. 39, 2006.

⁹⁴ Mineduc, ibid, pág. 55.

⁹⁵ UNICEF (2004) ¿Quién dijo que no se puede?, ibid.

medios de comunicación, servicios de salud y establecimientos educacionales, orientada a que la familia tome conciencia de la importancia de la educación temprana, de su papel en el desarrollo cognitivo, social y emocional de los hijos, y de la importancia de su contribución al trabajo de la escuela.

- Facilitar la regularización de estudios a los miembros de las familias⁹⁶.
 - Desde los centros educativos: Se propone promover el acceso de miembros de las familias a programas de regularización de estudios básicos y medios, ya sea informando de actividades existentes u organizándolas en el propio establecimiento o en conjunto con otros, con el objeto de completar su escolarización.
 - Desde el sistema de protección social: Motivar la regularización de estudios de enseñanza básica y media, a través de incentivos y/o reconocimiento, en instancias de desarrollo social más allá del sistema educativo. A modo de ejemplo, podrían establecerse rebajas en los dividendos o puntos para el subsidio habitacional.

La Comisión considera importante que los Consejos Escolares se consoliden y fortalezcan como instancias de participación y articulación de voluntades, capacidades y responsabilidades de todos los actores de la comunidad educativa, con el fin de entregar una educación de calidad para todos los estudiantes⁹⁷. En este sentido, se recomienda aprobar las siguientes acciones:

- Asegurar en cada centro educativo el funcionamiento efectivo del Consejo Escolar y el cumplimiento de las obligaciones establecidas por la ley.

Se propone que las instancias de supervisión ministerial incorporen la revisión de dichas obligaciones con mayor eficacia⁹⁸.

- Ampliar las atribuciones del Consejo Escolar

Se propone otorgarle capacidad consultiva en lo que se refiere al presupuesto anual y capacidad resolutoria en lo que se refiere a:

⁹⁶ A mayor educación de los padres, mejores son los resultados académicos de los alumnos. (Casassus, J. (2003). *La Escuela y la (des) Igualdad*, Santiago, LOM). Igualmente, algunas de las variables asociadas al entorno familiar y social que inciden en los logros de aprendizaje se refieren a ocupación, ingreso y nivel ocupacional de los padres, recursos del hogar, desarrollo lingüístico y tipo de conversaciones en el hogar, entre otras, tal como lo han identificado Buchmann (2003), Levin y Belfield (2002), Marzano (2000), Sheerens(2000), citados en Brunner, José J. y Gregory Elacqua, "Factores que inciden en una educación efectiva. Evidencia internacional", publicado en *El Mercurio* del 15 de junio de 2003, Artes y Letras.

⁹⁷ Mineduc, Unidad de Apoyo a la Transversalidad (2004). *Consejos Escolares: Comprometidos por la Calidad de la Educación*. Asesoría Externa. Santiago: ACHNU- PRODENI.

⁹⁸ El consejero Rodrigo Bosch está de acuerdo con la necesidad de incorporar un mayor protagonismo de todos los estamentos en la responsabilidad por las metas de aprendizaje de los alumnos. Sin embargo, advierte respecto de la dificultad de esta participación, debido a la crisis de representatividad que suele observarse en los distintos estamentos. Estima que cualquier instancia de participación deberá tender a ampliar progresivamente la legitimidad de sus decisiones y propone que más que sancionar su no existencia, el ente regulador, debiera incentivarla a través de premios destinados a estimular especialmente la incorporación de los padres.

- La formulación y aprobación del plan anual en aquellos aspectos que sean de competencia de cada uno de los estamentos, que apunten al mejoramiento de la calidad educativa y que sean consistentes con el proyecto educativo. De esta manera, se promueve que cada actor asuma su responsabilidad y dé cuenta de las respectivas metas y logros comprometidos.
- La revisión periódica del plan según las metas establecidas, sugiriendo acciones respecto a problemas que puedan observarse.
- El reglamento interno relacionado con normas de higiene y seguridad escolar y normas de convivencia escolar.
- La elaboración, modificación y aprobación del Proyecto Educativo en los establecimientos de administración municipal⁹⁹.

➤ Ampliar la conformación del Consejo.

Se propone incluir a un representante del personal co-docente elegido por sus pares, e invitar o integrar en forma transitoria o permanente a representantes de la comunidad externa, según las necesidades del Proyecto Educativo.

➤ Facilitar la puesta en marcha del Consejo.

Al respecto, se propone:

- Capacitar a los integrantes actuales del Consejo Escolar respecto de las funciones, carácter y responsabilidad del mismo. El Mineduc generará y difundirá material de apoyo sobre el tema y facilitará acompañamiento en su constitución e inicio.

⁹⁹ Los consejeros Luz María Budge, Jesús Triguero, Rodrigo Bosch y Loreto Fontaine, discrepan respecto de las atribuciones resolutorias para los Consejos Escolares, ya que enfatizan la importancia de fortalecer el liderazgo académico de los directores, independientemente de la dependencia de la escuela. Toda la investigación sobre escuelas efectivas destaca que una de las claves es la mística que genera un director con un fuerte liderazgo enfocado en lo pedagógico. Cuando un director se centra en los resultados de aprendizaje de sus alumnos, está enfocado en la esencia de lo que es una escuela. Un buen director busca redes de apoyo y genera participación que se suma al proyecto; es capaz de conciliar distintas visiones, potenciar lo mejor de cada uno de los estamentos, extraer fortalezas. Generalmente, los buenos directores cuentan con una positiva participación de los padres y de la comunidad educativa: los buenos directores son apoyados. Los directores que no tienen fuerza suficiente como líderes se disgregan frente a grupos como lo que sería un Consejo Escolar resolutorio, van entregando autonomía y pierden su Norte. La actividad de una escuela efectiva es incansante. No debiera tener más que un eje central, sólo así se evita el riesgo de asambleísmos y de dilatar acciones. Las escuelas efectivas centran su accionar en mejorar los resultados de sus alumnos y es evidente que toda participación que contribuya a este propósito es positiva, en la medida que la resolución quede en manos del director. Loreto Fontaine plantea que los consejos escolares no deben tener poder resolutorio sobre el proyecto educativo. A su juicio, el proyecto este es la misión del colegio y, como tal, debe tener permanencia en el tiempo y no estar sujeto a los vaivenes de la composición del Consejo. El establecimiento educacional debe tener la posibilidad de mantener su compromiso con el proyecto que ofreció.

- Informar, capacitar y apoyar a la comunidad educativa durante el período de constitución y consolidación de los Consejos Escolares a nivel nacional.
- Ampliar la participación de los actores en las instituciones del sistema educacional.

Con el fin de ampliar la participación de los actores en las instituciones del sistema educacional, se propone la creación de consejos triestamentales –con características similares a las del Consejo Escolar- en todas las instituciones de educación superior, públicas y privadas. Su funcionamiento podría ser un criterio para la acreditación institucional¹⁰⁰.

- Incorporar como criterio dentro de los sistemas de incentivos ministeriales la participación de la comunidad educativa.
- Generar mecanismos para que los establecimientos educativos promuevan y faciliten la regularización de estudios básicos y medios de los apoderados.

Es importante resguardar que la regularización de estudios por parte de los apoderados no vaya en perjuicio de la clasificación del establecimiento en la adjudicación del SNED o de los propios apoderados en la recepción de otros beneficios. En particular, es necesario revisar potenciales efectos en los criterios empleados por la JUNAEB u otros programas de beneficios.

2.2.4. Potenciar los proyectos educativos

Antecedentes

Si bien existen diversas normativas orientadoras para promover la formación ciudadana y una buena convivencia al interior de las comunidades educativas, muchas veces ellas no se conocen o, sencillamente, no se cumplen. Frente a esto, la Comisión considera que aunque el Proyecto Educativo Institucional es el instrumento que define y organiza el ideario de cada institución, este instrumento a veces no existe y, en general, no se evalúa con la frecuencia necesaria.

Recomendaciones

- *Promover la formulación del Proyecto Educativo.*

La Comisión estima importante crear mecanismos que garanticen la formulación del Proyecto Educativo Institucional y su evaluación periódica, con participación de la comunidad educativa. Para ello, se propone incluir en los mecanismos de evaluación de

¹⁰⁰ La especificación para el funcionamiento de la triestamentalidad se analizará con mayor profundidad en el informe final.

los centros educativos la presencia de un Proyecto Educativo Institucional, considerando, además, su modalidad de elaboración, seguimiento y evaluación¹⁰¹.

2.2.5. Aseguramiento de la calidad

A continuación se presentan las principales necesidades para las cuales la Comisión ha realizado propuestas de mejoramiento:

Antecedentes

Fortalecer el rol y la capacidad del MINEDUC para desarrollar funciones de regulación, apoyo y seguimiento en la aplicación de la normativa vigente.

La Comisión considera que la capacidad de fiscalización efectiva del Estado en relación al cumplimiento de las normativas y de los proyectos educativos, es limitada. Se requiere fortalecer el rol y la capacidad técnica del Ministerio de Educación para cumplir con las funciones de regulación, apoyo y seguimiento de los Proyectos Educativos, de los Consejos Escolares y de la aplicación de la normativa vigente en las instituciones educativas subvencionadas. No existen hoy mecanismos que respondan con efectividad frente a los casos en que se atenta contra el derecho a una educación de calidad.

Recomendación

- Establecer métodos de garantía de tipo administrativo y métodos judiciales para situaciones en que se vulnere el derecho a una educación de calidad.

La Comisión considera importante establecer y/o afianzar métodos expeditos de garantía de tipo administrativos, con el fin de que se apliquen en casos en que se vulnere el derecho a una educación de calidad. Estos procedimientos podrán ser llevados a cabo por una Superintendencia de Educación, un síndico o alguna otra institución cuya responsabilidad sea precisamente velar por el derecho a una educación de calidad. Complementariamente, se propone establecer o afianzar métodos judiciales -de segunda instancia- que puedan ser activados en este tipo de situaciones.

2.2.6. Gestión de calidad

Esta sección aborda las necesidades de los centros educativos respecto a establecer, tal como lo señalan los principios orientadores, lo siguiente:

¹⁰¹ El consejero Jaime Prea propone promover la participación efectiva de la comunidad educativa en la planificación estratégica de la educación comunal, de acuerdo a la normativa existente y en el marco del sistema de administración educacional que se adopte. Indica que, actualmente, los instrumentos existentes son el PLADECO, el PADEM y el PEI, y que se supone que éstos incluyen la participación.

“Una gestión institucional y pedagógica de excelencia, centrada en el aprendizaje y dirigida por educadores con liderazgo y experiencia”.

(Criterios orientadores)

Antecedentes

➤ *Mecanismos para la renovación y liderazgo de los directores.*

Como se sabe, el liderazgo del director y su equipo en un centro escolar es una condición absolutamente necesaria para la efectividad de ese centro. Sin embargo, en la educación municipal son inamovibles dos tercios de los directores de establecimiento, a pesar de las indicaciones de la legislación en 1997 (Ley 19.410) y en 2005 (Ley 20.006) para hacer efectivamente concursables sus cargos.¹⁰² La Comisión considera de la mayor importancia informar sobre esta situación, que en muchos casos bloquea las intenciones y estrategias destinadas a mejorar la calidad de los centros educativos administrados por los municipios.

La situación vigente es la definida por la Ley 20.006¹⁰³. Esta ley establece que los nuevos directores deben acceder al cargo por concurso y deben re-concurrir cada cinco años, y que quienes a la fecha estén en ejercicio deben re-concurrir en los períodos establecidos por la ley. Aquellos que no tengan éxito en el concurso serán reasignados por la administración municipal, manteniéndose su remuneración hasta la fecha de jubilación.

A pesar de lo anterior, hoy no existe un financiamiento efectivo para cumplir las medidas indicadas. Por lo tanto, en la práctica, una vez más, se ha congelado la posibilidad de recambio de una parte importante de los directores de establecimientos municipales.

La Comisión llama al Ejecutivo y al Legislativo para que arbitren los medios legales y financieros que permitan la renovación de directores inamovibles.

➤ *Mecanismos que garanticen imparcialidad en los procesos de selección, contratación y evaluación de los directivos.*

El proceso de selección de Directores de las unidades educativas a través de concurso debe ser transparente y asegurar que la calidad humana y técnica de los seleccionados les permita cumplir sus funciones como líderes pedagógicos.

Sin embargo, actualmente, la comisión calificadora del concurso está conformada por: (1) el sostenedor, (2) un representante de los apoderados, (3) un representante de los

¹⁰² Si bien hay aproximadamente 6.000 establecimientos municipales, solo 3.200 tienen características de tamaño para tener directores nombrados. De éstos -de acuerdo a datos del Mineduc de 2003- 1.940 (60%) son inamovibles. A su vez, el 36% de esta categoría tiene más de 20 años en el cargo; un 40% tiene entre 15 y 20 años y el 24% restante, menos de 15 años en el cargo.

¹⁰³ Ley N° 20.006. Establece la concursabilidad de los cargos de directores de establecimientos educacionales municipales.

docentes, (4) un representante de un Departamento Provincial de Educación (Deprov) y (5) un director de un establecimiento educativo. De acuerdo a los antecedentes recogidos por la Comisión, el actual proceso de selección de directores de establecimientos municipales no ocurre siempre en condiciones de imparcialidad. En efecto, aparentemente sucede que el equipo que toma las decisiones está influido por factores de política local. En este tipo de situaciones, se arriesga la independencia y objetividad necesaria para elegir a los mejores directores.

➤ *Formación y asesoría en la gestión pedagógica de la dirección.*

De acuerdo a los antecedentes recogidos, la mayor parte de los directores de establecimientos educacionales del sector municipal tienen estudios en administración educacional, pero no cuentan con especialización en ámbitos como evaluación y gestión educativa, los que son ampliamente reconocidos a nivel nacional e internacional como factores influyentes en el mejoramiento de calidad. Asimismo, existiría una escasa oferta de formación en gestión pedagógica¹⁰⁴, no obstante los esfuerzos realizados por el Mineduc en los últimos años para formar directores en esta línea. Por otra parte, al parecer los equipos técnicos de ese Ministerio desarrollan una labor de apoyo y asesoría insuficiente, particularmente en lo que se refiere a apoyo para un liderazgo pedagógico. Las acciones ministeriales se han centrado más en ofrecer servicios de apoyo para sus iniciativas o programas de mejoramiento.¹⁰⁵

➤ *Capacidades profesionales y compromiso de los administradores educacionales.*

Según el estudio de UNICEF sobre escuelas efectivas, los sostenedores cumplen un rol fundamental respecto del buen desempeño de los establecimientos educacionales. En la medida en que el sostenedor otorga prioridad a las tareas educacionales en la institución y mantiene una relación administrativa fluida con las escuelas, ellas pueden desarrollar un trabajo efectivo.

En relación a este tema, algunos de los problemas que afectan la calidad de la educación ofrecida surgen de:

- Exigencias demasiado bajas para quienes deseen abrir establecimientos educacionales. Sólo se requiere del sostenedor tener licencia de enseñanza media y no haber sido condenado a pena aflictiva¹⁰⁶. No se le exige mayor

¹⁰⁴ Al revisar la oferta chilena de formación en servicio para esta temática, se observa que los programas tienden a constituirse en espacios de aprendizaje frontal, de tipo enciclopédico y orientado a la adquisición de conocimientos teóricos, más que a la instalación de competencias que puedan ser aplicadas en la práctica. Este asunto es relevante si se considera que al menos el 75% de estos profesionales obtuvo su título profesional antes del año 1979 y que, en caso de contar con perfeccionamiento posterior, la mayoría de los programas de especialización de estos actores han estado enfocados al aprendizaje de teorías de la administración y sólo en menor medida a otras temáticas como, por ejemplo, evaluación de la implementación curricular, evaluación institucional, gestión de la convivencia escolar, y liderazgo, entre otros.

¹⁰⁵ Mineduc, Calidad en todas las Escuelas y Liceos: Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión Escolar, 2005, Serie Bicentenario. Santiago Consultores y Asesorías para el Desarrollo, 2000.

¹⁰⁶ Ley N° 18.962, Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, 1990.

competencia técnico-pedagógica, ni una propuesta sobre la enseñanza que se impartirá¹⁰⁷.

- Escaso compromiso de algunos sostenedores con el quehacer y los resultados pedagógicos de los establecimientos que administran y escasa rendición de cuentas a los apoderados y a la sociedad.
- Escasa coordinación entre los sostenedores, la escuela y el Mineduc. No hay espacios efectivos de encuentro para plantear necesidades y requerimientos y no siempre el sostenedor conoce los proyectos adjudicados a la escuela. La escasa relación entre el sostenedor y el Mineduc incide en un bajo nivel de corresponsabilidad con los compromisos asumidos.¹⁰⁸

Recomendaciones

- *Mecanismos de financiamiento para el proceso de reemplazo de directores.*
 - Se propone que el Estado asuma las indemnizaciones de los Directores que no sean reelegidos en los concursos públicos, entregando a las municipalidades un fondo exclusivo para este fin.
- *Transparencia y calidad en la selección, contratación y evaluación de directivos*
 - Se recomienda revisar los aspectos que no aseguren transparencia y calidad en la selección, contratación y evaluación de directivos, reflejados en la composición de la comisión calificadora del concurso y en los requisitos para ser seleccionado.
- *Evaluaciones intermedias de los directores:*
 - Se propone incluir evaluaciones de desempeño, con el fin de aprobar, enmendar rumbo o advertir riesgos sobre la gestión del director. Estas evaluaciones deberán ser realizadas por un organismo externo, en el segundo o tercer año.
- *Sistemas de evaluación del desempeño de la función directiva.*
 - El Marco de Buena Dirección 109 debe constituir una referencia obligada para la evaluación de la función directiva y, a su vez, debe ser revisado y actualizado periódicamente.

¹⁰⁷ Ver: Mineduc, Hacia un sistema escolar descentralizado, sólido y fuerte. El diseño y las capacidades hacen la diferencia, 2006, Serie Bicentenario.

¹⁰⁸ Ver: Mineduc, Calidad en todas las Escuelas y Liceos, *ibid.*, OCDE, 2004.

¹⁰⁹ Marco de la Buena Dirección: Estos estándares fueron evaluados por medio de dos consultas nacionales abiertas, la primera en 2003-2004 y la segunda, a fines del 2004. En ellas participaron directores, docentes y sostenedores, aprobándose la versión final en 2005, con la participación del Colegio de Profesores.

- Los sistemas de evaluación de desempeño deben incluir visitas técnicas y recopilar antecedentes sobre el funcionamiento cotidiano del establecimiento, mediante entrevistas con los distintos estamentos.
- *Realización de convenios de evaluación.*
 - Todos los sostenedores deberán formalizar convenios de Asignación de Desempeño Colectivo para Docentes Directivos¹¹⁰, con el fin de recibir asesoramiento para sus tareas.
- *Equipos de calidad en los establecimientos de mayor vulnerabilidad*
 - Se propone establecer un sistema para atraer equipos de calidad acreditada o reconocida.
- *Capacidad pedagógica y técnica de la dirección.*
 - Para mejorar la gestión de los directivos se proponen acciones como las siguientes:
 - Considerar como criterios de selección, evaluación y desarrollo profesional de los equipos directivos, su compromiso con el aprendizaje y la formación de los estudiantes. Los directores debieran contar al menos con estudios de postítulo o postgrado en gestión directiva debidamente acreditados, con impacto en una carrera docente.
 - Fortalecer las competencias de liderazgo pedagógico de los equipos directivos, a través de cursos especializados -nacionales e internacionales- debidamente acreditados¹¹¹.
 - Establecer un sistema de información periódica sobre la calidad y orientación de cursos y programas acreditados de formación de directores (para escuelas rurales, liceos EMTP, escuelas vulnerables, etc.).
 - Mejorar y reorientar las capacidades y prácticas de supervisión ministerial, de manera que se centren en las necesidades pedagógicas de los establecimientos más que en labores administrativas.

¹¹⁰ Se refiere a la asignación a Docentes Directivos establecida en el artículo 18º de la Ley Nº 19.933, cuyo reglamento fue aprobado por Decreto Supremo emanado del Ministerio de Educación, suscrito por el Ministro de Hacienda el 6 de abril de 2005 y publicado el 8 de abril del mismo año. La Consejera Rosita Puga, especifica que esta formalización tiene como fin -además de asesoramiento- el de garantizar la constitución de equipos directivos en los establecimientos.

¹¹¹ Se refiere al rechazo del Tribunal Constitucional a la Acreditación de Directores. La voluntad política del Ejecutivo -refrendada por el Legislativo- en orden a establecer un sistema de formación inicial especial y específico orientado a la certificación de competencias directivas de los docentes con aspiraciones de ejercer roles de dirección en los establecimientos, por parte de varias agencias públicas y privadas a nivel nacional, las que serían acreditadas a su vez por el Mineduc, fue considerada inconstitucional por el citado Tribunal. Tal decisión limitó seriamente las posibilidades del Ejecutivo de diseñar mecanismos de formación inicial exigibles a la totalidad de los futuros líderes escolares.

- Promover el intercambio de experiencias exitosas de los mejores directores.

➤ *Respecto de los sostenedores*

- Elevar las exigencias legales para ser sostenedor, de manera que se exijan capacidades profesionales mínimas y un nivel patrimonial adecuado. El sostenedor del establecimiento deberá tener, al menos, título profesional o de técnico superior o su equivalente.
- Exigir compromiso y rendición de cuenta por parte de los sostenedores en relación con la calidad de los resultados. El sostenedor debiera asumir la obligación de evaluar periódicamente el establecimiento, conforme a los procedimientos que fije el sistema de aseguramiento de la calidad escolar. Por otra parte, los administradores educacionales debieran comprometerse con contrapartes reales -tiempo, recursos humanos, financieros y materiales- en los proyectos financiados o impulsados por el Estado en que su establecimiento se ha comprometido a participar.

2.2.7. Gestión de los recursos

Esta sección aborda las necesidades señaladas en los criterios orientadores, respecto a:

"Gestionar los recursos materiales y humanos en forma acorde con los objetivos formativos".

(Criterios orientadores)

Antecedentes

A continuación se presentan las principales necesidades para las cuales la Comisión ha realizado propuestas de mejoramiento:

Mayor eficiencia en el uso de los recursos. De acuerdo a los antecedentes recogidos, en muchas ocasiones los fondos públicos no se destinan a generar las condiciones apropiadas para el logro de los objetivos formativos. En el caso de los establecimientos particulares subvencionados, hay escasa regulación y control del uso de los fondos públicos. Los directivos de las escuelas municipales tienen escasa autonomía para gestionar los recursos humanos y materiales en función de las necesidades y prioridades del establecimiento¹¹².

¹¹² Una encuesta del Ministerio de Educación (www.mineduc.2004) muestra que el 70% de los directores de Educación Básica y el 30% de Educación Media manifiestan no tener ninguna participación en decisiones de

Mejor aprovechamiento de los recursos materiales disponibles. De acuerdo a los antecedentes recogidos, en muchos establecimientos la infraestructura no corresponde a una oferta educativa de calidad, no se hace un buen aprovechamiento o uso adecuado de los materiales e implementos educativos disponibles, y tampoco se adquieren recursos específicos que respondan a las necesidades educativas de los establecimientos.

Recomendaciones

- *Establecer el rol de los directores en la selección de sus equipos directivos y pedagógicos. Se propone otorgar mayor participación a los directores de escuelas y liceos municipales –que hayan sido contratados por concurso– para la selección, contratación y constitución de su equipo de docentes y directivos¹¹³.*
- *Establecer la capacidad y responsabilidad de los directores en la asignación de los recursos. Se propone generar mecanismos que favorezcan la autonomía efectiva de los directores en la gestión de recursos financieros.*
- *Favorecer el intercambio y colaboración entre establecimientos. Se propone crear incentivos para la generación de redes de establecimientos, que permitan optimizar el uso efectivo de infraestructura, los recursos humanos y materiales y el aprendizaje mutuo.*
- *Generar mecanismos para el mejoramiento de los equipos e infraestructura.*
- *Asegurar que todo establecimiento educacional cuente con una infraestructura y materiales educativos acorde con la normativa vigente y con los objetivos de su Proyecto Educativo.*

2.3. Educadores

La Sub-comisión recogió los problemas en torno a la formación docente inicial y continua planteados por los miembros de la Comisión de Calidad, tratándolos sistemáticamente e incorporando en su discusión diversos aportes documentales que se citan en el texto siguiente. Sobre esta base, se han elaborado recomendaciones.

personal. (Ver artículo de Ricardo Paredes y Octavio Lizama "Restricciones, gestión y brecha educativa en escuelas municipales", en www.consejoeducacion.cl).

¹¹³ Los consejeros representantes de los estudiantes y el representante de los co- docentes quieren precisar que –en su criterio– la decisión final acerca del personal docente, no obstante la participación del director, debe quedar entregada al sostenedor. El consejero Cristian Bellei condiciona su acuerdo con esta postura a que se plantee en los términos propuestos por la Comisión de Institucionalidad.

2.3.1. Políticas e institucionalidad de la formación inicial docente y el desarrollo profesional continuo

El siguiente texto de los Criterios Orientadores para una Educación de Calidad fundamenta la necesidad de políticas de mediano y largo plazo que orienten las actividades de formación docente.

“El Estado asegurará políticas de formación docente”. “Las instituciones educativas procurarán contar con profesores y personal co-docente de alto nivel profesional, proporcionándoles condiciones de trabajo adecuadas a los requerimientos del currículum y oportunidades de desarrollo profesional continuo y pertinente”.

(Criterios orientadores)

Antecedentes

Se reconoce que sobre la formación inicial y el desarrollo profesional continuo se han desarrollado proyectos y programas dirigidos desde el Ministerio de Educación, con el fin de mejorar la oferta de formación y asegurar su articulación con programas de desarrollo educativo en curso. Tal es el caso del programa de Fortalecimiento de la Formación Inicial Docente (FFID) y de numerosas iniciativas de Desarrollo Profesional Continuo (ligados a los proyectos MECE, a la actualización curricular, talleres comunales, cursos de perfeccionamiento a distancia, etc.). Sin embargo, es necesario avanzar aún más en la formulación de políticas de mediano y largo plazo¹¹⁴ que aseguren la continuidad de las iniciativas emprendidas. Asimismo, se requiere que las nuevas políticas o programas que se inicien respondan a necesidades detectadas por todos los interesados (tanto receptores como oferentes); que las actividades de desarrollo profesional docente se articulen, por ejemplo, con la evaluación docente; que las condiciones de trabajo de los docentes también le permitan acceder a buenas oportunidades de aprendizaje; que se cuente con fuentes de financiamiento regulares y que existan formas sistemáticas de monitorearlas.

¹¹⁴ Ver: B. Avalos (2005), La formación de profesores y su desarrollo profesional. Prácticas innovadoras en busca de políticas. El caso de Chile. En C. Cox (Ed.). Políticas Educativas en el Cambio de Siglo. La Reforma del Sistema Escolar de Chile. Santiago: Editorial Universitaria.

Recomendaciones

- Tanto la formación docente inicial como la formación continua deben desarrollarse a la luz de políticas públicas que afecten a todas las entidades que imparten formación docente.
- Las políticas públicas deben considerar necesidades, posibilidades y financiamiento, con planes de mediano y largo plazo, e incluir mecanismos apropiados de monitoreo y evaluación.
- Para el desarrollo de estas políticas debe formularse un marco orientador de la formación docente inicial y continua, que reconozca los acuerdos surgidos en el Consejo Asesor Presidencial y que responda a las necesidades de desarrollo educativo del país.

2.3.2. Calidad del sistema de formación docente

Antecedentes

Según lo indicado por miembros de la Comisión de Calidad y otras fuentes¹¹⁵, en el sistema de formación docente se detectaron los siguientes problemas¹¹⁶:

- Falencias en la estructura, gestión y oferta curricular de la formación inicial en las instituciones formadoras.
- Falta de regulación sobre las condiciones de apertura y funcionamiento de las carreras de Pedagogía.
- La Ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, que indica que deben acreditarse obligatoriamente las carreras de Medicina y Pedagogía por su importancia social, no establece qué consecuencias adicionales habrá para aquellas carreras que no se acrediten después de dos o más intentos. Tampoco se refiere a las condiciones que se exigirán para la apertura de carreras de Pedagogía.
- Las carreras de Pedagogía ofrecidas en la modalidad de “programas especiales” no entregan a los futuros docentes oportunidades curriculares semejantes a las de los programas regulares. Esto afecta la calidad de la

¹¹⁵ Ver por ejemplo: Mineduc (2005), Informe Comisión Sobre Formación Inicial Docente, Santiago: Serie Bicentenario; Mineduc, (2005), Docentes para el Nuevo Siglo. Hacia una Política de Desarrollo Profesional Docente. Santiago: Serie Bicentenario; OCDE (2004), Revisión de Políticas Nacionales de Educación. París: OCDE. B. Avalos (2002), Profesores para Chile: Historia de un Proyecto. Santiago: Mineduc; Documento adjunto sobre distribución de horas lectivas/no lectivas del Colegio de Profesores.

¹¹⁶ El consejero Wilson Reyes, enfatiza la necesidad de que la formación inicial de los educadores considere las culturas y lenguas indígenas que pueden encontrar en su futuro desempeño; por ejemplo, que las carreras de Pedagogía incorporen historia y cultura indígena chilena, en las mallas curriculares.

formación y la oportunidad de formarse adecuadamente de los futuros profesores.

- Se mantiene una situación mixta: una mayoría de programas de formación inicial de nivel universitario y una minoría que se ofrecen en Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica.
- El sistema de formación docente inicial que responde a la estructura actual del sistema educacional -parvularia, básica, media y especial- tiene serios problemas que se manifiestan principalmente en la inadecuada preparación en conocimientos curriculares que reciben los profesores de Educación Básica. Frente a esto, las instituciones escolares enfrentan el problema contratando profesores de Educación Media para el segundo ciclo básico o adjuntando el 7° y 8° años a los establecimientos de nivel medio. A objeto de aminorar el problema, varias instituciones formadoras han agregado uno o dos cursos de especialización, con el fin de conferir una mención curricular para el segundo ciclo de la educación básica. También se han formado consorcios de universidades que preparan propuestas para modificar el sistema.
- No existe formación inicial de profesores para la Educación Media Técnico Profesional.
- En la educación especial tiende a prevalecer una formación centrada en el déficit y no en un enfoque curricular de acuerdo a los Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios, lo que dificulta la integración escolar de los alumnos con discapacidad.
- La oferta de formación docente continua no siempre es apropiada para las necesidades de los profesores en servicio, especialmente la que se ofrece vía postítulos y programas de magíster en las universidades.
- Los profesores de los centros educativos no disponen de suficiente tiempo en sus horas de contrato para participar en actividades de desarrollo profesional continuo en sus centros educativos.

Recomendaciones

- **Institucionalidad reguladora de la formación docente inicial y continua.** Se requiere de mecanismos reguladores y de promoción del desarrollo de la formación docente que deberían ser parte de una institucionalidad específica establecida para ese fin.
- **La función principal de la institucionalidad propuesta es la de orientar y velar por la calidad de la oferta de formación docente.** Según lo establecido en los Estándares para la Formación Inicial Docente (Mineduc,

2000), los Criterios para la Acreditación de las Carreras de Pedagogía (CNAP, 2002) y el Marco para la Buena Enseñanza (Mineduc, 2003). Sus funciones específicas serían las siguientes:

- Autorizar la apertura de nuevas carreras.
 - Formular políticas para el desarrollo de la formación docente (inicial y continua).
 - Verificar la calidad de la formación inicial y continua de profesores, que realicen las instituciones formadoras.
 - Mantener una base actualizada de datos e investigaciones.
- **Efecto de la no acreditación de las carreras universitarias.** Se recomienda establecer que las carreras de Pedagogía que no se acrediten por dos o más veces, no puedan abrir cupos al año siguiente. Esta recomendación sería ejecutada por la institucionalidad indicada en el punto 3.2.2. arriba, según las funciones que se proponen para ella.
- **Término a las carreras de Pedagogía en la modalidad de programas especiales.** Se recomienda cesar a la brevedad posible la oferta de formación docente en la modalidad de programas especiales, según se indica en el N° 7 de las Propuestas de Políticas incluido en el *Informe Comisión Sobre Formación Inicial Docente* (Mineduc, 2005).
- **Formación docente de nivel universitario.** Reconociendo la importancia de que la formación docente en Chile sea enteramente de nivel universitario, se recomienda el cierre gradual de la formación docente impartida en los Institutos Profesionales, para el año 2010. Asimismo, se recomienda que las universidades ofrezcan programas de "licenciamiento en educación", abiertas a los egresados de Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica.
- **Formación de profesores para la educación media técnico-profesional.** Se recomienda apoyar financieramente el trabajo de universidades y redes de universidades que diseñen carreras para este nivel. A las universidades con carreras técnicas relevantes se les recomienda establecer programas de formación para este nivel.
- **Coordinación efectiva de la formación docente.** Atendiendo a la importancia de contar con una efectiva coordinación institucional de las carreras de formación docente en las instituciones universitarias que las imparten, se urge el establecimiento de entidades coordinadoras únicas (Facultades o Escuelas de Educación) para las carreras de Pedagogía.
- **Formación docente y estructura del sistema escolar.** Dado que la formación docente debe preparar para las demandas de una determinada

estructura del sistema escolar, no siempre es posible corregir los aspectos disfuncionales de la estructura existente mediante modificaciones parciales al sistema de formación docente. Esto afecta especialmente a la formación de los profesores de los niveles superiores de la Educación General Básica, la formación para los primeros años (preescolar y 1-2º año básicos) y la articulación curricular requerida con la Educación Media. Por tanto, la Comisión examinará en su trabajo futuro la conveniencia de cambios en la estructura del sistema escolar acordes con las características que tienen la mayor parte de los sistemas escolares en el mundo¹¹⁷.

- **Formación especializada para todo el nivel escolar.** Con el fin de proporcionar una educación de calidad en la enseñanza del inglés¹¹⁸, de las artes visuales y musicales, y de la educación física, se recomienda establecer carreras que cubran esta necesidad para todos los grados del sistema escolar (Pre-básica a 4º año medio).

2.3.3. Mejoramiento de los procesos de formación docente y verificación institucional de su calidad

Frente a este tema, el Consejo ha acordado que:

"Las instituciones educativas deberán asegurar que todos aprendan y se desarrollen bajo condiciones de igualdad, respondiendo a la diversidad del alumnado y apoyando al docente en el trabajo de aula". "Las instituciones educativas deberán vincularse con la comunidad educativa a la que pertenecen". "Las instituciones educativas deberán realizar una gestión institucional y pedagógica de excelencia, centrada en el aprendizaje y dirigida por educadores con liderazgo y experiencia". "Las instituciones educativas deberán realizar procesos de auto-evaluación sistemáticos, que alimenten la toma de decisiones en torno al mejoramiento de las condiciones de enseñanza y aprendizaje".

(Criterios orientadores)

Antecedentes

Según lo indicado por miembros de la Comisión de Calidad y otras fuentes¹¹⁹:

- En la formación docente inicial y continua se observan como insuficientes el aprendizaje y comprensión de los contenidos curriculares.

¹¹⁷ Prácticamente todos los sistemas europeos

(http://www.eurydice.org/ressources/eurydice/pdf/0_integral/052ES.pdf) y la mayor parte de los países latinoamericanos y asiáticos -como Japón, Singapur, Taiwán y Filipinas distinguen, por lo menos, tres niveles: primaria, secundaria inferior y secundaria superior. La preparación de profesores es disciplinar para el nivel de secundaria inferior y superior, y con alguna especialización en el nivel primario.

¹¹⁸ El consejero Jaime Prea apoya la incorporación de Francés y Filosofía.

¹¹⁹ Ver por ejemplo: OCDE (2004) Revisión de Políticas Nacionales de Educación, ibid. Mineduc (2005) Informe Comisión Sobre Formación Inicial Docente, ibid.; Mineduc (2005), Docentes para el Nuevo Siglo. Hacia una Política de Desarrollo Profesional Docente, ibid.; B. Avalos (2002) Profesores para Chile: Historia de un Proyecto. Santiago: Mineduc.

- La formación docente inicial y continua no presta suficiente atención al desarrollo de enfoques y estrategias que permitan a los docentes responder a la diversidad de los alumnos. Esto se manifiesta especialmente en la oferta de oportunidades de práctica con poblaciones diversas durante la formación inicial.
- En la formación docente inicial y continua no se usan suficientemente los resultados de la investigación en los contenidos y estrategias de formación.
- En la formación inicial y continua no se observa una adecuada convergencia entre lo disciplinario y la formación pedagógica.
- En la formación inicial y continua es insuficiente la preparación para una actitud y práctica indagatoria en el trabajo docente de aula (investigación-acción y otros métodos de análisis del trabajo docente).
- En la formación inicial es insuficiente la supervisión durante las prácticas docentes, la preparación para el trabajo en el aula: comprensión y uso del currículum vigente, manejo de estrategias de enseñanza y evaluación apropiadas a los objetivos perseguidos.
- Los formadores de formadores tienen poco contacto con la realidad escolar, exceptuando a quienes realizan actividades de supervisión, investigación escolar o formación docente continua.
- La selección de los futuros profesores usa criterios limitados (sólo PSU y notas de enseñanza media) y no verifica adecuadamente si al término de los estudios se ha alcanzado la competencia para enseñar.
- Los profesores que se inician en la docencia no reciben ningún tipo de apoyo institucionalizado para orientarse en su desempeño docente.
- Existe poca información basada en investigaciones sistemáticas respecto de la formación inicial.
- No hay evidencia de procesos sistemáticos de evaluación de los resultados de la formación continua (excepto en los casos de evaluaciones contratadas en un momento del desarrollo de un programa de formación)¹²⁰.
- Los procedimientos institucionalizados de monitoreo y evaluación de los programas de formación inicial docente y de formación continua, son aún insuficientes. Sólo se realizan de manera informal en las instituciones responsables.

¹²⁰ Ver, por ejemplo, referencia a los resultados de evaluaciones externas a los programas de Grupos Profesionales Trabajo (MECE Media), Microcentros Rurales y P900, en B. Avalos, La formación de profesores y su desarrollo profesional. Prácticas innovadoras en busca de políticas, ibid.

Recomendaciones

A las Instituciones de Formación Docente

i) Currículum y procesos de formación inicial, continua y de post-grado:

- Considerar como criterio orientador y requisito mínimo de una carrera de Pedagogía, el tener una oferta curricular acorde con lo establecido en el perfil de los Estándares para la Formación Inicial Docente y los Criterios de Acreditación de las Carreras de Pedagogía.
- Incluir en el currículum de Formación Inicial Docente temas y experiencias que respondan a la necesidad de desarrollar en los alumnos actitudes positivas sobre la solidaridad, la tolerancia, la convivencia humana y la no discriminación.
- Incluir en el currículum de Formación Inicial Docente enfoques y metodologías para la atención de la diversidad en el aula, en todas sus acepciones.
- Verificar que existe oportunidad suficiente para que los futuros profesores aprendan a enseñar lo requerido por el currículum escolar y a elaborar herramientas adecuadas para monitorear el aprendizaje de sus alumnos. Profundizar estas capacidades en las actividades de formación continua que realicen las instituciones formadoras.
- Ofrecer oportunidades de práctica docente en diferentes realidades donde existan buenos modelos de enseñanza; mejorar y hacer más relevante la secuencia de prácticas que tienen muchos programas de formación docente inicial.
- Establecer mecanismos y recursos que promuevan la investigación educacional referida a políticas y procesos educativos. Fomentar el aprovechamiento de los resultados de la investigación en la enseñanza de los futuros profesores.
- Preparar a los futuros profesores en metodologías de investigación referidas al aula.
- Establecer alianzas estratégicas de instituciones formadoras con centros educativos y organismos comunitarios.
- Modificar la carrera de formación de profesores de educación especial, de manera que reciban una formación generalista en necesidades educativas especiales y de especialización (o mención) en áreas específicas.
- Generar ofertas de formación de postítulos y post-gradados vinculados a los problemas reales de la educación escolar y comunitaria. Los Doctorados en Educación deben desarrollar un alto nivel en el estudio científico e investigativo de la educación.

ii) Postulantes

- Ampliar los criterios de selección de postulantes a las carreras de Pedagogía, usando criterios de vocación y habilidades.
- Realizar actividades de nivelación a los estudiantes que ingresen a estudiar Pedagogía, de manera que mejoren sus habilidades básicas (lingüísticas y numéricas).

iii) Formadores de formadores

- Considerar requisitos de calidad en la contratación y promoción académica de quienes sean directamente responsables de la formación docente: antecedentes académicos, experiencia escolar relevante, investigación y publicaciones, membresía en sociedades científicas y profesionales.

Al Estado

- Establecer un sistema de habilitación –a mediano plazo- para el ejercicio docente en los establecimientos del sistema educacional. Las características del mismo y las alternativas para implementarlo se presentarán en el informe final¹²¹.
- Asegurar la implementación del sistema de inducción que está actualmente en estudio y pilotaje. Establecer una política de mediano plazo que permita garantizar a todos los nuevos profesores apoyo y supervisión formativa en el inicio de la docencia y antes de presentarse a la primera evaluación docente.
- Modificar el actual registro de profesores, de modo que se establezca un Registro Nacional de Profesores evaluados satisfactoriamente en la primera evaluación docente.
- Con el fin de permitir efectivas oportunidades, se propone incluir en los sistemas de contratación de profesores una asignación explícita de tiempo para las actividades de desarrollo profesional continuo, en el centro o vinculado al centro educativo.
- Desarrollar una política clara relativa a las funciones de apoyo de lo co-docentes en la tarea educativa, su formación y su carrera funcionaria.

¹²¹ Los consejeros representantes de los estudiantes suspenden su decisión de apoyar o no un sistema de habilitación, hasta disponer de mayores antecedentes respecto de las implicancias de esta medida sobre la calidad de los futuros profesores.

- Entregar atribuciones a la institucionalidad propuesta en el punto 3.2.1 para evaluar y acreditar los cursos de desarrollo profesional continuo.

Para los Centros Educativos

- Realizar en los centros educativos actividades de desarrollo profesional docente como: grupos de reflexión, co-planificación y observación de clases, vínculos con comunas y sus actividades de formación continua.
- En la formación permanente del profesor, considerar todas aquellas necesidades del adulto como sujeto de la educación, a lo largo de toda la vida.

IV.4. Temas Pendientes

Se indican a continuación los acuerdos de la Comisión de Calidad respecto de los temas sobre los que continuará la discusión y los temas no tratados que se propone abordar. Para ello, se señala el tema y sus sub-temas indicando, entre paréntesis, la sub-comisión a la que le correspondería discutirlo.

- Reforma de la estructura del sistema educacional: justificación y posibles cambios. (Sistema y Educadores).
- Modificación del currículum en torno a metas de aprendizaje, por ciclo o grado. (Sistema).
- Calidad del personal directivo: selección, contratación y evaluación; desarrollo profesional docente; gestión de recursos materiales y humanos; asistencia técnica. (Centro Educativo).
- Calidad de docentes: ejercicio profesional y evaluación del desempeño docente; desarrollo profesional docente; condiciones laborales y remuneraciones. (Centro Educativo y Sistema).
- Calidad y responsabilidad de los sostenedores: ampliar la discusión a todos los tipos de sostenedores. Efecto del sistema de financiamiento compartido. (Centro Educativo).
- Sistema de participación triestamental: su operación en los centros educativos y la educación superior. (Centro Educativo).
- Análisis diagnóstico referido a los tipos de dependencia que existen en el sistema educativo: preparación de una descripción de las diferencias de funcionamiento que aclare lo que se dice en las recomendaciones. (Centro Educativo).
- Institucionalidad para regular la formación docente inicial y continua: precisión de modo de operar, funciones, miembros y plazo para su establecimiento. (Educadores).
- Sistema de habilitación para el ejercicio docente: definiciones, examen de experiencias internacionales, alternativas con sus factores a favor y en contra. (Educadores).
- Ley de Acreditación: alcances e implicancias para la formación inicial docente y para el Ministerio de Educación. (Educadores).
- Indicadores de calidad. (Sistema, Centro Educativo y Educadores).
- Aseguramiento de la calidad: SIMCE, Procesos de autoevaluación del Centro Educativo. (Sistema y Centro Educativo).
- Financiamiento: ¿Qué financiamiento se requiere para asegurar calidad? (Sistema, Centro Educativo, Educadores).

➤ Temas institucionales:

- Consejo Superior de Educación: roles, funciones. (Sistema.)
- Ministerio de Educación: competencias, roles. (Sistema).
- La administración de la Educación Media Técnica-Profesional. Fortalecimiento de los CFT. (Sistema, Centro Educativo).

➤ *Entorno y procesos de enseñanza:*

- Aprendizaje de calidad para todos los alumnos: prácticas de enseñanza y evaluación, recursos pedagógicos, atención a la diversidad, JEC, asistencia técnica. (Centro Educativo).
- Clima organizacional del centro educativo: normas de convivencia, reglamentos de los consejos (de curso, centro de alumnos, consejo de profesores). (Centro Educativo).

➤ *Docentes:*

- Evaluación, carrera docente, incentivos, Estatuto Docente y desvinculación de profesores. (Sistema, Educadores, Centro Educativo).

➤ *Equidad:*

- Proceso de selección para la universidad: ponderación de estudios de educación media. (Sistema).
- Descentralización regional del currículum. (Sistema).