

La Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica es una institución de derecho privado sin fines de lucro y con fines académicos y científicos. Con domicilio en Dag Hammarskjöld 3269, Piso 3, Vitacura, Santiago de Chile, autorizada por decreto N° 1102 del Ministerio de Justicia, con fecha 17 de Octubre de 1975.

*Serie Estudios Socio/Económicos N° 28*

**PRIORIDADES ESTRATÉGICAS PARA  
MEJORAR LA CALIDAD  
DE LA EDUCACIÓN EN CHILE**

**José Pablo Arellano M**

**Agosto 2005**

Esta serie de documentos de trabajo (ISSN 0717-5264), tiene el propósito de contribuir a la difusión de las investigaciones de CIEPLAN.

Las opiniones que se presentan en los documentos, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de la responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Corporación.

# **PRIORIDADES ESTRATÉGICAS PARA MEJORAR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN EN CHILE**

*José Pablo Arellano M.*

## **RESUMEN**

El propósito de este documento es, a partir de los avances registrados en los últimos años, identificar las líneas de acción prioritarias para mejorar la calidad y equidad del sistema escolar en el futuro inmediato. El documento quiere contribuir a formar un nuevo consenso sobre las prioridades de política para lograr una mejora en la calidad y equidad del sistema escolar, tal como el que existía a principios de los años 90, buena parte de cuyas iniciativas ya fueron implementadas. Para eso se revisan las distintas líneas de acción que se proponen identificando aquellas que tienen una mayor potencialidad para elevar la calidad y equidad.

## ÍNDICE

	<i><b>Págs.</b></i>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	1
1. <b>Aumentar los recursos</b>	3
2. <b>Docentes y directores , actores claves: Mejorar su preparación y selección</b>	5
3. <b>Organización del sistema: Una dimensión clave</b>	8
4. <b>Mejorar la gestión, la organización del proceso escolar y sus procedimientos.</b>	16
5. <b>Equidad</b>	16
6. <b>5. Aspiraciones y expectativas altas respecto de lo que los alumnos pueden y deben lograr ( aprender )</b>	17
<b>ANEXOS</b>	
1. <b>Subvención Diferenciada</b>	18
2. <b>Evaluación Externa con consecuencias para los alumnos pro y contra</b>	21
<b>REFERENCIAS</b>	23

## **PRIORIDADES ESTRATÉGICAS PARA MEJORAR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN EN CHILE<sup>1</sup>**

*José Pablo Arellano M.*

Durante varios años el país ha estado haciendo un esfuerzo sostenido por mejorar la calidad y la equidad de la educación. No es el propósito de estas notas hacer un recuento ni evaluar lo realizado<sup>2</sup>. Su propósito es identificar los principales énfasis requeridos para mejorar la calidad y equidad en el futuro inmediato. Las opciones que se examinan no son excluyentes, lo que se busca es establecer prioridades identificando aquellas políticas y cambios en el sistema que podrían tener una mayor potencialidad para mejorar las actuales condiciones del sistema educativo chileno.

Con todo es bueno recordar que los Gobiernos de la Concertación han sido exitosos en impulsar una amplia reforma educacional con el apoyo de los principales sectores del país, reforma que abarca todos los principales aspectos del sistema escolar:

- i. Eleva la cobertura particularmente en la enseñanza media, y aumenta el tiempo de actividad escolar mediante la jornada escolar completa
- ii. Apoya con materiales pedagógicos y realiza una completa modernización del currículo y los programas de estudio acompañado de capacitación de los profesores, todo ello con el propósito de mejorar el trabajo en la sala de clases y el aprendizaje.
- ii. Impulsa programas focalizados para atender alumnos en situación más difícil y en riesgo de desertar, en las escuelas urbanas más pobres y en zonas rurales o apartadas
- iii. Mejora las condiciones de trabajo del profesorado contribuyendo a recuperar entre los jóvenes el interés por entrar a la actividad docente.
- iv. Introduce gradualmente el uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación en la escuela.
- v. Mejora los instrumentos de evaluación del desempeño del sistema escolar. (modernización de las pruebas Simce y participación en mediciones internacionales)

El análisis de esta nota se centra en como elevar la calidad educativa, definida por los aprendizajes que logran los alumnos. En ámbitos como la cobertura del sistema y las condiciones del entorno escolar así como la satisfacción de los alumnos y sus padres ha habido un progreso claro y sostenido. Es en los logros de aprendizaje donde reside la mayor insatisfacción y deficiencia del sistema. Los estudios internacionales en los cuales ha participado Chile (Timms , IALS, Pisa ) revelan un bajo nivel de aprendizaje de los

---

<sup>1</sup> Este documento se enriqueció con las discusiones en varios talleres realizados en CIEPLAN . Agradezco especialmente los valiosos aportes a un borrador de este texto que realizaron Ximena Valdés , Francoise Delannoy, José Joaquín Brunner y Reé Cortazar. El único responsable de lo que en definitiva se plantea es el autor.

<sup>2</sup> Hay varias publicaciones sobre lo realizado durante los últimos 15 años. Cox (2004), OECD (2004), Arellano (2000) y (2004) García Huidobro (1999) Delannoy (2000).

estudiantes chilenos comparados a los países industrializados así como a los países de Europa del Este y del Sud Este Asiático.

Por su parte las evaluaciones internas provenientes de las pruebas SIMCE muestran un relativo estancamiento de los resultados promedio y una importante disparidad en los niveles de aprendizaje alcanzados por estudiantes de distintos colegios.

Es importante subrayar que el problema de insuficiente calidad no solo afecta a los colegios municipales y particulares subvencionados sino que esta igualmente presente en los colegios pagados o colegios de elite, así al menos se deduce de los resultados en las pruebas internacionales. Este es un elemento importante en el diagnostico porque estos colegios cuentan con tantos o mas recursos por alumno que en los países de la OECD y porque ellos cuentan con amplia flexibilidad en su accionar ya que están exentos de las normas y restricciones de funcionamiento que afectan a los colegios con financiamiento publico. En la última prueba Pisa por ejemplo el 10% que obtuvo los mejores resultados logró puntajes iguales o inferiores al 50% de los estudiantes de países industrializados e iguales o peores al 70% de los alumnos en Corea. Nuestros estudiantes mas destacados logran un desempeño en esos exámenes muy inferior al de los jóvenes de países con quienes tendrán que interactuar en su futura vida laboral.

En IALS que evaluó la comprensión lectora y las competencias matemáticas de la población activa, los jóvenes chilenos entre 20 y 25 años que completaron educación superior logran 276 puntos en prosa, que es inferior al puntaje de los que sólo completaron secundaria en todos los países con la sola excepción de EEUU. El promedio para los 19 países participantes es 296. Los que fueron a educación particular pagada y completaron media o más logran 270 puntos, lo que es inferior al resultado de los que completaron media en el resto de los países con excepción de Hungría y Polonia. Ver OECD (2000). En síntesis los bajos niveles de desempeño en las pruebas que miden aprendizaje están presentes tanto en alumnos de colegios pagados como financiados por el Estado.

A nuestro juicio mientras durante la mayor parte de los años 90 existía bastante claridad y un alto grado de consenso sobre las urgencias y las prioridades de acción en el sistema escolar, actualmente no existe tal claridad de acción. El informe Brunner y la jornada escolar completa son un buen ejemplo de los consensos existentes a mediados de los 90.

Una de las fortalezas que explican los indudables logros de estos años ha sido la continuidad de políticas y la construcción de consensos. Para avanzar en los próximos años es indispensable no perder esa orientación. Es necesario persistir en lo que se ha venido haciendo, poniendo nuevos énfasis resultantes tanto de lo que ya se ha conseguido, como porque hay cuestiones insuficientemente resueltas y nuevas realidades.

Las recomendaciones de política que generalmente se hacen pueden agruparse en cuatro grandes categorías : las que están referidas a la cantidad y calidad de recursos disponibles ,las referidas a un actor clave constituido por los docentes y directivos ,las que dicen relación a la organización del sistema ( su administración y estructura de decisiones , las normas y regulaciones sobre el uso de los recursos, los incentivos y metas para los actores participantes en el proceso educativo) y las referidas a los procesos educativos ( currículo , practicas pedagógicas, etc. ).

Analizaremos cada uno de esos ámbitos procurando identificar cuales son las deficiencias principales que limitan la calidad de nuestra educación y cuya superación permitiría elevar de manera decisiva la calidad. Este examen se refiere al sistema escolar, excluyendo el nivel superior aunque se podría hacer extensivo a este.

La revisión se hace teniendo en cuenta la evidencia disponible para el sistema escolar chileno así como lo que están haciendo otros países en particular aquellos con sistemas educacionales reconocidamente más efectivos que el nuestro.

Desde la partida es importante reconocer que es más fácil elevar la cobertura que elevar la calidad. Mejorar la calidad requiere cambiar la forma de hacer las cosas cotidianamente. No es fácil y no sabemos bien como promover el cambio de prácticas<sup>3</sup>.

Por otra parte el énfasis que se pone en como mejorar la calidad no significa adoptar una postura negativa respecto de lo que ya ha logrado nuestro sistema educacional ni de sus innegables progresos de los últimos años. Menos aun significa aceptar la crítica de que habiendo aumentado los recursos por alumno, no han mejorado de manera análoga los puntajes obtenidos en las pruebas SIMCE. Con ese mismo criterio la fuerte diferencia en la inversión por alumno entre los colegios pagados y los subvencionados debiera traducirse en que los primeros deberían alcanzar puntajes SIMCE varias veces superiores a los subvencionados, cuestión que está muy lejos de cumplirse.

El hecho de concentrarnos aquí en el análisis de los elementos estratégicos para mejorar la calidad educativa no puede pasar por alto que parte fundamental de los logros de aprendizaje están fuertemente determinados por el origen socioeconómico del estudiante y el capital cultural recibido de su familia. Ello vuelve especialmente importantes los esfuerzos en pro de la equidad que eviten que el sistema educacional reproduzca esas diferencias y por el contrario que lo conviertan en un factor que reduzca las inequidades con que ingresan a la escuela nuestros estudiantes.

Pasamos revista a continuación a los principales caminos , no necesariamente excluyentes , para mejorar los aprendizajes.

### **1. Aumentar los recursos :**

Esta es una propuesta frecuente que resulta de varios diagnósticos con sus consiguientes recomendaciones. Bajos sueldos del profesorado, exceso de carga docente, cursos muy numerosos, falta de presupuesto que se traduciría en insuficientes medios pedagógicos, etc.

La falta de recursos ha sido un factor crítico del sistema en varios momentos de nuestra historia. Sin embargo, en los últimos quince años se ha registrado un aumento sostenido e importante de los recursos invertidos en educación tanto por el sector público como por las familias. Esto ha permitido revertir el fuerte deterioro de recursos y la crisis del sector a fines de los 80, elevando los recursos por alumno, las remuneraciones docentes y mejorando la cantidad y calidad del material pedagógico disponible.

---

<sup>3</sup> Hanusheck (2005) por ejemplo en un artículo dedicado a la importancia del mejoramiento de la calidad sostiene que el problema es que actualmente no tenemos suficiente conocimiento y no sabemos de manera confiable cual es el mejor uso de mayores recursos para mejorar la calidad definida como aprendizaje de los alumnos

La inversión en educación prácticamente se ha triplicado en términos reales en este periodo, llegando a más del 7% del PIB, lo cual representa una de las cifras más altas en el mundo de acuerdo a los datos de la OECD<sup>4</sup>

Es cierto que las remuneraciones promedio de los docentes son menores a las de otros profesionales, y que debe procurarse que sigan elevándose gradualmente en el tiempo, pero aunque existieran recursos suficientes hay razones para sostener que un aumento significativo y de manera abrupta no se traduciría en un mejoramiento en la calidad educativa.

En todo caso en términos de recursos, el país ya está comprometido con la jornada escolar completa la cual se traduce en el aumento de casi 25% del tiempo en la escuela. Esto representa un fuerte aumento de recursos en aumento de la subvención mensual para posibilitar la contratación de horas docentes y en construcciones escolares.

En cuanto a la reducción de tamaño de los cursos dentro del rango existente en Chile, hay buenos ejemplos de colegios y países que obtienen muy buenos resultados con ese mismo número o incluso con más alumnos por curso. Antes que reducir el tamaño de los cursos y en la medida que se disponga de más recursos para docentes ellos debieran destinarse a financiar el tiempo para trabajo en equipo y actividades no lectivas. Ello puede ser más efectivo, siempre que se usen bien, para mejorar la calidad educativa.

La prioridad para inversión de recursos adicionales debiera estar en seguir elevando la cobertura de la educación preescolar por sus efectos positivos tanto en la equidad como en el aprendizaje.

(Hay coincidencia en los estudios en el impacto positivo de la educación preescolar sobre los resultados en el sistema escolar<sup>5</sup>)

La otra prioridad para inversión de recursos adicionales es la subvención diferenciada a favor de alumnos de menores ingresos para hacer una discriminación positiva más marcada a favor de quienes tienen mayores carencias. Véase más abajo una discusión sobre este punto. Después de escribir este documento se anunció el envío de un proyecto de ley sobre subvención diferencial que está en esta misma línea.

---

<sup>4</sup> Véase **Education at a Glance** OECD (2002). Para una serie histórica véase Arellano (2000)

<sup>5</sup> En Mizala , Romaguera y O (2004 ) se encuentra un efecto positivo en los resultados Simce de 4° básico

## 2. Docentes y directores , actores claves: Mejorar su preparación y selección

Un actor clave del proceso educativo es el docente. Todo padre sabe lo importante que es el profesor que “le toca” a su hijo<sup>6</sup>.

Por ello casi cualquier iniciativa que se propone mejorar la calidad tiene que hacerse cargo de la formación de los docentes, tanto de la calidad de las instituciones formadoras de los futuros educadores como de los programas de perfeccionamiento docente. También se podría incluir en esta categoría una iniciativa más polémica que significa abrir la docencia a otros profesionales con mayor entrenamiento que los docentes.

En los últimos años se ha realizado un amplio programa de perfeccionamiento docente. Sin embargo, los hay de calidad muy dispar y por ello hay que elevar las exigencias de calidad de los programas que se ofrezcan y en la evaluación de sus resultados.

En los datos provenientes del Timms destaca que nuestros docentes se sienten inseguros en las materias que enseñan. Los datos de las evaluaciones docentes realizadas en los últimos dos años confirman esa misma situación y muestran que la dimensión más débil de la preparación de nuestros docentes es la disciplinaria.

Incluso entre ciertos profesores existe fatalismo y desesperanza respecto de lo que pueden lograr. Imaginemos que pasaría si los médicos fueran fatalistas respecto de la posibilidad de mejorar a sus pacientes.

Un punto crítico por sus repercusiones futuras es la formación inicial de los docentes. En esto actualmente existe un completo *laissez faire*. Se están entregando títulos de profesores en programas a distancia o de fines de semana que difícilmente van a preparar profesores capaces de lograr una educación de alta calidad. Incluso en los programas presenciales no se han modernizado los currículos y la preparación en las disciplinas que enseñarán los futuros docentes es insuficiente para permitir una educación de excelencia. En este ámbito el apoyo de las políticas públicas ha sido menor al registrado en el perfeccionamiento en servicio.<sup>7</sup> Es urgente y estratégico para mejorar la calidad educativa poner mucho mayor atención a las escuelas formadoras de los futuros docentes: fijación de estándares, acreditación, evaluación de sus egresados. Una prueba nacional para los egresados aunque sea voluntaria, pero que sea reconocida por los empleadores podría contribuir a demandar mayor calidad de la formación inicial de los docentes<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Más allá de la apreciación de los padres y de la experiencia común de quienes han tenido responsabilidad en el sistema escolar, los estudios internacionales encuentran evidencia bastante sólida en ese sentido. Hanushek ha sido uno de los autores que ha aportado evidencia en tal sentido. En un estudio referido a estudiantes de escuelas pobres de Indiana y después de corregir por otros factores estima que la diferencia entre un buen y un mal profesor es aproximadamente un grado por año académico. Con un buen profesor el progreso es equivalente a 1 1/2 años con uno malo solo 1/2 en el mismo periodo. Ver Hanushek (2002).

<sup>7</sup> En Avalos, B. (2002) puede verse una presentación y análisis de los esfuerzos de formación inicial realizados a fines de los 90. Véase también Avalos 2004

<sup>8</sup> En los EEUU por ejemplo durante los años 90 se generalizó la exigencia de un examen en la disciplina que enseñan los nuevos docentes para poder recibir la acreditación que les permite enseñar. Feistritzer (1999)



En términos de recursos, el Ministerio de Educación debería destinar por estudiante de pedagogía una suma al menos equivalente a la que destina a programas de perfeccionamiento docente por profesor activo. El mejoramiento de la formación inicial tiene altísima prioridad a pesar de que su efecto se observara a mediano plazo<sup>9</sup>.

El perfeccionamiento permanente está muy enraizado en la cultura docente y debiera aprovecharse más su potencialidad transformadora, concentrarse en los temas fundamentales; fortalecimiento de las disciplinas y didácticas específicas y no distraerse en una serie de cuestiones no esenciales. Eso supone buena elección y evaluación del perfeccionamiento y buena capacidad de las entidades capacitadoras. A esto último también contribuiría en el corto plazo la mejora de las escuelas de educación. En este mismo ámbito deben incluirse los esfuerzos por la difusión de mejores prácticas y el intercambio y apoyo entre docentes a través de redes.

En los próximos años se producirán innovaciones importantes y avances en materia pedagógica provenientes de las investigaciones en curso sobre como aprendemos y sobre el funcionamiento del cerebro. Solo un buen sistema de transmisión de estos conocimientos a los profesores nos permitirán beneficiarnos de esos resultados y de los cambios tecnológicos e innovaciones asociados.

En cuanto al reclutamiento y selección de docentes y directivos, puede decirse que, con muy raras excepciones, la selección y administración de personal en los colegios es muy amateur y poco profesional. Ello es especialmente válido en el caso de las escuelas municipales. La profesionalización de la administración de recursos humanos es una de las cuestiones importantes en que es indispensable avanzar. Esto es válido tanto en la educación particular que tiene escasas regulaciones como en la municipal que incluso dentro del marco de las regulaciones existentes puede mejorar la administración de los recursos humanos.

Un estudio sobre las características de las escuelas efectivas, definidas como aquellas que atienden alumnos de escasos recursos y que logran resultados de sus alumnos comparables a las mejores escuelas del país, destacan por la buena administración de sus recursos humanos.<sup>10</sup>

Lo mismo es cierto respecto de la evaluación docente. Debido a la escasa tradición de evaluación docente, en el país hay falta de capacidades profesionales para realizar una buena evaluación y ausencia de cultura de evaluación. En los últimos años se han logrado avances importantes que van rompiendo temores y oposiciones históricas, pero todavía son insuficientes en términos de alcance y retroalimentación sobre la actividad cotidiana en la escuela.

La supervisión y evaluación docente son elementos indispensables de un sistema que busca mejorar su calidad. Cualquiera sea la organización del sistema educativo siempre será indispensable un sistema de supervisión y evaluación docente. De su efectividad

---

<sup>9</sup> La tendencia internacional es a aumentar la preparación de los docentes en las disciplinas que enseñaran. Esto se traduce en el aumento de la proporción del currículo dedicado a la disciplina y en la creciente admisión de alumnos que ya tienen un grado en la disciplina que enseñaran. Ver por Ej. Feistritz (1999) Vease al respecto el estudio de UNICEF (2004) Escuelas efectivas en sectores de pobreza: ¿Quién dice que no se puede?

dependerá en una medida importante los resultados que se logren. La falta de un buen sistema de supervisión y evaluación que oriente al docente y que le ayude a corregir su labor equivale a navegar sin instrumentos.

Las rentas docentes se han elevado de manera sostenida en los últimos 15 años superando la situación de crisis del sector. Ella llegaba a tal punto que había decaído seriamente el interés de los jóvenes por la carrera de pedagogía. Esta situación se ha superado y en los últimos años han mejorado los antecedentes académicos de los jóvenes que postulan a pedagogía.

Si se comparan a nivel internacional las remuneraciones docentes en Chile, relativas al ingreso promedio del país, están en un nivel similar al de los países industrializados. En Chile un profesor con 15 años de experiencia tiene una renta de algo más de 1,3 veces el PIB por habitante lo que es prácticamente equivalente a la de los países de la OECD. Solo en cinco países industrializados esta relación supera 1,5 veces (Alemania, Japón, Corea, Suiza, Portugal). Todo indica que las rentas ya no son el elemento más crítico en relación a los docentes y que en cambio hay mucho que ganar en su preparación y gestión.

La educación es una actividad que descansa principalmente en la actividad profesional de su personal. Es indispensable profesionalizar la selección y la evaluación de directores y docentes. Esto ocurrirá de manera sistemática solo si está respaldado por una organización del sistema que está centrada en la calidad y por tanto busca seleccionar a los que más contribuyan a ello y evaluar el grado en que cada docente y cada equipo está contribuyendo a una educación de calidad.

### 3. Organización del sistema: Una dimensión clave.

Hay varias cuestiones que considerar. Aquí nos concentramos en tres: La estructura administrativa-organizacional, la estructura de incentivos y las regulaciones asociadas.

- Estructura administrativa-organizacional.

El sistema está organizado en base a sostenedores municipal o privado. Hay gran facilidad de entrada al sistema ( creación de nuevos colegios ) y ha habido hasta ahora una demanda creciente de matrícula la que declinará en los próximos años por los éxitos ya obtenidos universalizando la cobertura y por las proyecciones de menor crecimiento demográfico.

La organización actual tiene el mérito de ser altamente descentralizada. Las opciones teóricas de reforma serían autonomizar completamente a las escuelas, lo cual tiene el problema de la muy pequeña escala de actividades que se logra a nivel de cada colegio y los límites que ello impone para realizar las actividades en pro de elevar la calidad. Las actividades para controlar y elevar la calidad generalmente requieren de una escala mayor a la de un colegio. Se requieren capacidades que es muy difícil conseguir cuando se trata de un colegio aislado. De hecho actualmente este es un problema ya que la escala para un número alto de sostenedores es bastante baja.

Por ello, no parece recomendable la autonomía total de las escuelas, lo cual no se contrapone a la delegación de responsabilidades por parte de los sostenedores y mayores grados de autonomía. En todo caso no parece conveniente ninguna descentralización adicional sin antes completar el sistema de accountability que se examina más abajo.

Por otra parte, a nivel regional o provincial no hay ninguna tradición de organizaciones administrando colegios y no se ven las ventajas de crearlas a fin de situar a ese nivel la administración escolar.

En síntesis, no se ve que en la reorganización de la actual estructura de sostenedores se encuentre el factor de cambio para lograr una organización del sistema más orientada a la calidad.

Una anomalía de nuestro sistema que debe ser corregida es que los municipios están a cargo de los aspectos administrativos y el Ministerio mantiene la responsabilidad de lo técnico- pedagógico. Esta “fractura” diluye la responsabilidad del municipio por los resultados de aprendizaje. El sostenedor municipal o particular, debe ser el último responsable de la gestión educativa de sus colegios y para ello, es fundamental que el interlocutor privilegiado del Ministerio sean los sostenedores y no los colegios. Actualmente existe la llegada libre del Ministerio a los colegios, sin que el sostenedor se entere de lo que se dijo, ni de las exigencias que se fijan, las que muchas veces pueden incluso alterar las disposiciones y programaciones que tiene el sostenedor para sus escuelas. El impacto del trabajo del Ministerio puede ser más efectivo si contribuye a fortalecer la capacidad técnica del sostenedor ya que va a redundar en resultados para todos los colegios que dependen de él.

Alguien tiene que ser el responsable último de los resultados en las escuelas y éste debe ser el sostenedor, el cual a su vez delega responsabilidades en las escuelas. Ello no es así

en el sector municipal por esta “fractura” en que el Ministerio se relaciona directamente con los establecimientos e incluso con los docentes.<sup>11</sup>

Este cambio significa reorientar la acción del Ministerio hacia los sostenedores y a través de ellos hacia las escuelas.

- Estructura de responsabilidades: Cuales son las consecuencias de la calidad del resultado escolar? Cuales son las motivaciones para los que toman las decisiones?

En un sistema descentralizado como el chileno las motivaciones y su alineamiento con los objetivos de mejoramiento de la calidad tienen una importancia decisiva. Las consecuencias que tienen los resultados para los directivos y actores a cargo de las escuelas (Accountability) son de gran importancia ya que afectan sus prioridades, sus decisiones y su accionar.

Están las consecuencias para los sostenedores: municipios, particulares subvencionados con y sin fines de lucro, particulares pagados.

También hay motivaciones y consecuencias de sus acciones que influyen sobre los actores principales: los docentes y directivos. Esas consecuencias son determinadas en una medida importante por los sostenedores y son resultado de los factores que los mueven a ellos mismos.<sup>12</sup>

Podemos hacer un breve recuento de los factores predominantes que influyen en las decisiones de los actores principales.

- a) En las escuelas municipales: El Alcalde y el DAEM o Corporación, están bastante identificados con intereses corporativos de los docentes. Asimismo son importantes las oportunidades laborales que el sistema escolar brinda a sus partidarios. La sostenibilidad económica es otra de sus preocupaciones, por tanto buscan evitar caídas de matrícula. La escasa importancia asignada a los resultados de aprendizaje se agrava con la fractura entre lo administrativo y lo técnico pedagógico a que se hizo referencia.
- b) En las escuelas particulares con fines de lucro: El resultado económico es uno de los objetivos importantes, lo cual a su vez tiene que estar asociado a conseguir una percepción positiva de los padres, a su disposición a hacer aportes extra y a una buena disciplina entre los docentes.

---

<sup>11</sup> Detrás de esto existen razones históricas. En primer lugar cuando se traspasaron los establecimientos a los municipios se les encomendó solo la gestión administrativa reteniendo en el Ministerio la responsabilidad por lo pedagógico. Posteriormente con la vuelta a la democracia esto se mantuvo y acentuó ya que en los primeros años hasta el 1992 las autoridades municipales habían sido designadas por el gobierno militar.

<sup>12</sup> La importancia de los incentivos y la organización del sistema ha sido esgrimida como una de las causas que explican la escasa relación entre los insumos y los resultados medidos en términos de aprendizaje de los alumnos que se encuentran en los estudios empíricos. En los EEUU por ejemplo en cerca de 90 estudios que estiman la relación entre insumos (recursos financieros, número de alumnos por profesor, preparación del profesor, etc.) la inmensa mayoría no encuentra relación positiva con los resultados. Es posible entonces que en algunos colegios los recursos se usen bien en otros mal y por tanto en promedio más recursos no se traducen en mejoras de calidad Hanushek.(2002)

- c) En las escuelas particulares filantrópicas: preocupa la sostenibilidad económica y los objetivos filantrópicos generalmente asociados a la formación en valores.

En el sistema no hay beneficios económicos asociados a los resultados en términos de aprendizajes. (Los beneficios de la subvención por asistencia están asociados estrictamente a la asistencia a clases, vale decir a la participación en el proceso escolar y no al aprendizaje de los alumnos)

No hay cierres de colegios ni sanciones por mal desempeño (a veces hay cierres voluntarios como resultado de la pérdida progresiva de alumnos)

Los resultados de las evaluaciones de aprendizaje indican que existen importantes diferencias entre colegios. Nos referimos a diferencias que no se explican por el nivel socioeconómico de las familias ni por los recursos de que dispone el colegio<sup>13</sup>. Estas diferencias deben ser motivo de preocupación (porque existen demasiadas diferencias y por tanto demasiado riesgo) y también de esperanza: es posible lograr buenos resultados con los recursos existentes

El SNED es el único beneficio económico asociado a resultados de la escuela, pero es pequeño en monto y muy general en su asociación con las acciones concretas y con la práctica diaria en la escuela.

El nuevo sistema de evaluación y excelencia docente está más dirigido a reconocer a maestros destacados antes que a sus prácticas y resultados.

Nuestro sistema tiene la ventaja de dar la opción de elegir colegio a la mayoría de los padres. Este es un instrumento poderoso ya que esos padres pueden elegir el colegio en el cual inscriben a sus hijos al momento que ingresan a la escuela. Asimismo ellos poseen un recurso de última instancia que es retirar a sus hijos cuando el colegio no ofrece lo que ellos consideran adecuado y están descontentos. Pero debe destacarse que este es un recurso de última instancia al cual se recurre como último recurso ya que los padres son conscientes del costo que generalmente representa para los hijos el cambio de escuela<sup>14</sup>.

Sin embargo, ni los padres ni los alumnos tienen una medición externa al colegio sobre el resultado de sus alumnos en términos de aprendizaje. La principal información sobre el éxito de los alumnos en términos de aprendizaje es entregada a través de las evaluaciones y notas que ponen los propios profesores<sup>15</sup>. No existe evaluación externa al colegio, con

---

<sup>13</sup> De acuerdo a estudio de Mizala, Romaguera, (2004) con datos del Simce de 4° básico de 1999 el 26% de la varianza en simce es entre colegios. Esta diferencia entre colegios está asociada en un grado importante a la diferencia de nivel socio económico promedio del colegio. Esto es importante para el diseño de la subvención diferenciada

<sup>14</sup> A veces se argumenta que las posibilidades de elección de los padres es muy limitada. De las respuestas dadas por los padres de segundo medio con motivo del Simce 2003, se concluye que solo un 4% responde que es el único establecimiento en la comuna y un 8% señala que no tuvo opciones porque es el único colegio en el cual quedó. Por diferencia podría concluirse que el 88% tuvo opciones. Esta proporción se reduce al 24% para el grupo socioeconómico bajo, integrado por el 19% de los alumnos. Ver Mineduc informe pruebas Simce 2 medio 2003.

<sup>15</sup> Cuando se les ha consultado a los padres de los alumnos de 2 medio sobre los criterios tenidos en cuenta al elegir el colegio en el cual están sus hijos las razones son de conveniencia: costo de acuerdo a las posibilidades (50%), cercanía de la casa (36%), están referidas a los valores que entrega el colegio (44%) y

la excepción del Simce que no es anual y que esta referida al curso y no a cada alumno. La única prueba externa al colegio con consecuencias para los alumnos en nuestro sistema es la prueba para admisión a la universidad, la cual se realiza al término de la etapa escolar y por tanto cuando ya hay muy poco que se puede hacer.

Sabemos de la progresiva inflación de notas y sabemos la enorme disparidad en los criterios para usar la escala de notas entre colegios y entre profesores.

Mas aun, hay evidencia reciente que indica que los docentes están poco preparados para utilizar adecuadamente las evaluaciones de sus alumnos. En efecto, la evaluación docente realizada por primera vez en el 2004 reveló que en los portafolios preparados por los profesores la calificación mas baja fue en “calidad del procedimiento para evaluar a sus alumnos y uso de los resultados de esas evaluaciones” (informe CPIP)

Si no hay un sistema externo objetivo de medición de calidad, entendida como progreso en los aprendizajes, difícilmente los actores podrán actuar en función de mejorar la calidad.

La medición externa de calidad permitiría establecer exigencias mínimas a los sostenedores como requisito para recibir la subvención y crear mecanismos de sanción llegando a la cancelación de la licencia. (Posibilidad de cerrar colegios que no mejoran)<sup>16</sup>. También con esta base pueden desarrollarse mecanismos de certificación y acreditación de establecimientos que irían en la línea de mejorar la información e incentivar las mejoras de calidad.

El sistema escolar chileno tiene una descentralización incompleta: le falta la medición de resultados externa a la escuela. Es urgente introducir un sistema de medición externa de resultados con consecuencias para los alumnos. Ello permitirá ordenar el actuar del sistema de acuerdo a los resultados esperados. Todos los sistemas descentralizados que logran buenos resultados tienen un sistema de medición de calidad externo al colegio.

La medición de resultados requiere fijar estándares que precisan lo que se espera del aprendizaje de los alumnos en las distintas etapas del proceso escolar.

La fijación de estándares y la evaluación externa del aprendizaje de los estudiantes es en la actualidad la iniciativa de mayor prioridad para elevar la calidad.

Esta es por lo demás una de las constantes en las reformas y en las políticas educacionales de los países industrializados en los últimos 15 a 20 años. La tendencia internacional es cambiar el énfasis desde insumos a resultados (aprendizajes). Ver por Ej. El estudio internacional referido a 6 países con altos resultados impulsado por Alemania en vista de sus insatisfactorios resultados en la ultima prueba PISA: OECD 2004 What makes school systems perform? seeing school systems through the prism of PISA , ver tambien

---

a su prestigio (45%). La minoría declara haber considerado los resultados del Simce (5%) o en las pruebas de ingreso a la universidad (11%). Ver Mineduc informe pruebas simce 2 medio 2003

<sup>16</sup> En el caso ingles el sistema de supervisión a través de OFTSED que juega un papel importante en el control de calidad del sistema se contempla la categoría de escuelas en observación que si no superan sus deficiencias en un plazo determinado arriesgan el cierre.

Copenhagen Consensus Challenge Paper 2004 Towards a New Consensus for Addressing the Global Challenge of the Lack of Education Lant Pritchett; y Banco Mundial 2004 World Development Report.

Algunos ejemplos interesantes de países con sistemas descentralizados: Inglaterra descentralizó fuertemente el sistema en los años 80, estableció currículo nacional, estándares nacionales y exámenes e inspección externa. Según un estudio reciente<sup>17</sup> desde 1997 en adelante los resultados parecen haber mejorado. A pesar que entre 1997 y 2001 el gasto en educación se estancó los resultados en términos de aprendizaje de los alumnos mejoraron de una manera que no se había visto en 30 años. Una razón poderosa para esto sería la fijación de estándares nacionales en un contexto de descentralización. En general los países europeos están poniendo énfasis en la fijación de estándares, en exámenes externos y en aumentar el accountability de los actores en el sistema educacional.

En los EEUU la reciente legislación parte de la base de que para mejorar calidad hay que mejorar medición y exigencias. En el 2001 para renovar la ley de educación primaria y secundaria (ESEA) se aprobó "No Child Left Behind". A través de estas nuevas disposiciones el gobierno federal fija numerosas exigencias de evaluación y accountability a los Estados como requisito para otorgar fondos federales a educación.<sup>18</sup>

En el informe *Revisiting What States are Doing to Improve the Quality of Teaching: An Update on Patterns and Trends*<sup>19</sup> se concluye que los Estados están especialmente activos en la fijación de estándares y la medición de resultados de aprendizaje.

En un informe reciente que compara la evaluación de centros escolares en Europa, se concluye que como resultado de lo que considera las dos principales reformas en Europa en las últimas dos décadas: descentralización en la gestión y fijación de objetivos nacionales de aprendizaje, ha crecido la importancia de la evaluación de la calidad, tanto los procesos como los resultados. En la mayoría de los casos la evaluación externa juega un rol central. En Eurodyce(2004) puede verse un detallado análisis comparativo de las prácticas en los países europeos.

Estudios recientes encuentran un impacto positivo de los sistemas de accountability sobre los logros de aprendizaje de los estudiantes cuando se comparan diferentes estados en los Estados Unidos según el uso y las consecuencias derivadas de la medición de resultados<sup>20</sup>.

La evaluación externa y la determinación de estándares contra los cuales evaluar están presentes en casi todos los esfuerzos por mejorar la calidad educativa en los países industrializados.

Un argumento que a veces se da contra estas iniciativas es su alto costo, lo cierto es que puesto en perspectiva el costo de la examinación externa y la medición de resultados es

---

17 H. Glennerster (2002) United Kingdom education 1997–2001, Oxford review of economic policy, vol.

18, NO. 2

18 La respuesta del sector privado para desarrollar instrumentos de medición puede verse en *The Education Economy* 132

19 Center for the Study of Teaching and Policy University of Washington February 2001

20 Hanushek y Raymond (2004)

pequeño. En EEUU y en Holanda se ha estimado en menos de la mitad de 1 por mil de lo que se gasta en educación primaria y secundaria.<sup>21</sup>

Las agencias responsables de la evaluación se caracterizan por ser altamente profesionales de forma tal que den garantías de la independencia e idoneidad de la examinación y evaluación que realizan. A pesar de los grandes progresos que se han logrado en los equipos encargados de medición de calidad en el Ministerio de Educación en los últimos años, esta es una dimensión que debe seguir fortaleciéndose en nuestro país.

En síntesis, la falta de estándares y medición externa de resultados de aprendizaje a nivel de alumnos es un grave vacío de nuestro sistema escolar. Mientras no se llene este vacío no existirán incentivos claros a mejorar la calidad.

La experiencia de más de 20 años con pruebas SIMCE, nuestra participación en mediciones internacionales y un currículo actualizado nos ponen en un excelente pie para llenar este vacío. (Ver anexo 2 con ventajas y riesgos de la evaluación externa con consecuencias para los alumnos.)

- Libertad de regulaciones: es frecuente el planteamiento que asocia las dificultades para mejorar la calidad a las restricciones que afectan al sistema. Se sostiene que la libertad de manejo que permiten las regulaciones existentes es muy limitada y por tanto no se pueden administrar bien los colegios (por las limitaciones del estatuto docente), porque la subvención está dirigida. Se agrega que la entrega de materiales pedagógicos y los programas de apoyo deben reemplazarse por subvención indiscriminada, que debe reducirse al mínimo la normativa ministerial, etc.<sup>22</sup>.

Si bien es cierto que prevalece en nuestra tradición un énfasis excesivo en la normativa muy específica impuesta por el Estado y que, sujeto a la adopción de las medidas que se indicaron más arriba, debiera avanzarse en dar más autonomía de gestión a los sostenedores y directores de colegios, la real importancia de esta cuestión en los actuales resultados es discutible<sup>23</sup>.

De hecho en los establecimientos particulares que no tienen limitaciones importantes en el manejo del recurso humano y no están sujetos a otras restricciones que afectan a las escuelas municipales, la calidad no es marcadamente superior cuando se comparan establecimientos que atienden a grupos comparables.

Solo en la medida que se complete el actual sistema descentralizado con los estándares y evaluación externa alineando así los incentivos con la calidad, será conveniente dar más autonomía y eliminar regulaciones que han surgido precisamente como intentos de respuesta al actual sistema de descentralización incompleto.

En la medida que existan estándares y evaluación externa del aprendizaje con consecuencias, el sistema se orientará en función de ellos y la toma de decisiones girará

---

21 Caroline M. Hoxby (2002) The Cost of Accountability NBER WP y Europe — Pilot project 'Evaluating quality in school education' (<http://europa.eu.int/comm/education/poledu/finalrep/rep.pdf>).

22 Este es el diagnóstico que prevalece en la mayoría de los artículos incluidos en Libertad y Desarrollo Ideas para una educación de calidad (2002)

23 Buena parte de las regulaciones y de sus disposiciones obedecen a la desconfianza de las autoridades con las motivaciones y la estructura de incentivos vigentes, lo cual estaría en la base de comportamientos que son rechazados por la autoridad y que se quieren modificar con la regulación.



en esa dirección: los criterios de selección, evaluación, remuneraciones, capacitación, promoción, despido- gestión de recursos humanos por competencias, etc. Esto lleva a que el sostenedor /director tiene que responder por los resultados de su colegio y no por otros factores.

En síntesis, en el debate entre mas y menos regulación, la respuesta es estándares y evaluación externa de los aprendizajes.

Frente a las dos corrientes opuestas respecto de lo que se debe hacer para mejorar calidad: Desregular (el modelo descentralizado no ha dado los resultados buscados porque ha estado limitado en su operación) y regular mas (los problemas son por falta de control del Ministerio) la respuesta es estándares y evaluación externa.

El modelo de descentralización de 1981, ponía toda la confianza en la competencia y en el control que harían los padres de la calidad del colegio en el cual matriculaban a su hijo. Sin embargo, el sistema de subvención es más efectivo para elevar la cobertura y el acceso al sistema que para asegurar calidad. Los padres aparte de las limitaciones para cambiar de colegio, no tienen buena información sobre el aprendizaje de sus hijos. En realidad la principal y a veces la única información es la que le entregan los propios profesores de sus hijos.

Sabemos que los problemas de mercado y de la competencia se agudizan mientras menos estandarizable y comparable es la calidad del producto (en este caso no sabemos cuanto depende del resultado del niño y cuanto del colegio) y mientras mas infrecuentemente tomemos decisiones (matricula).

En el modelo de Estado docente éste controla todo el sistema y administra centralizadamente las instituciones escolares o en caso contrario norma detalladamente el funcionamiento de las escuelas.

Las políticas posteriores a 1990 mantuvieron la descentralización y la posibilidad de los padres de elegir colegio, elevaron significativamente los recursos y mejoraron el sistema de control de calidad con una mayor difusión y mejora en la calidad técnica de las pruebas SIMCE.

Las únicas mediciones externas de calidad existentes son la PSU, las pruebas de admisión para estudiantes a los colegios de alto rendimiento y el SIMCE que no tiene consecuencias para el estudiante.

Toda la evaluación existente es a criterio del colegio y muchas veces queda a criterio exclusivo de cada profesor.

Sin perjuicio de que es cierto que puede faltar mas regulación en algunas cosas y menos en otras, el principal déficit es en la evaluación externa del aprendizaje de los estudiantes.

Evaluar requiere estándares y metas, necesariamente esto significa que se imponen exigencias y que algunos reclamaran que se atenta contra libertad de enseñanza. (Aunque no puede haber libertad por ejemplo respecto a que los estudiantes deben aprender a leer satisfactoriamente... sí puede haber respecto de la forma en que se les ayuda a aprender)

Un ejemplo de cómo iniciar este camino de evaluación externa es establecer que los estudiantes deberían obtener un nivel mínimo en el SIMCE de 4 básico y que el resultado del SIMCE de 2 medio se considerará para la entrada a la universidad.

Nuestra conclusión es que no habrá mejoras en la calidad en un sistema tan descentralizado como el chileno mientras no se introduzcan mediciones externas de calidad con consecuencias para alumnos y sostenedores.

#### **4. Mejorar la gestión, la organización del proceso escolar y sus procedimientos.**

El problema no es solo de buenos docentes y directivos y de motivaciones alineadas con la calidad. Hay procesos claves que deben hacerse de manera tal que se orienten a lograr los aprendizajes deseados. El currículo, los programas de estudio y la pedagogía son cuestiones claves. La reciente renovación del marco curricular esta todavía en proceso para lograr su implementación de manera efectiva en todo el sistema. Sin duda completar ese proceso reviste alta prioridad.

Hay varios ejemplos de prácticas que sería valioso difundir en el sistema.

- Participación en redes.

Como ya mencionamos, las escuelas aisladas tienen una escala de operación que no permite instalar sistemas de evaluación, control de calidad, perfeccionamiento docente, revisión de métodos pedagógicos etc., necesarios para lograr una educación de calidad. Esto requiere que las escuelas sean parte de redes donde se comparten esos elementos esenciales.

Esta es una tendencia que recién empieza entre las escuelas privadas y que rara vez se observa entre las escuelas que pertenecen al mismo municipio. Los departamentos de educación municipal (DAEM) se abocan casi exclusivamente a cuestiones de tipo administrativo.

- Se podrían mencionar numerosos otros temas muy importantes como el relativo a los valores presentes en la escuela, clima escolar, la conexión de la escuela con la comunidad, el involucramiento de la familia, pero aquí se ha querido poner énfasis en los principales déficit y consiguientes prioridades. Más aun, creemos que para mejorar los resultados de aprendizaje es necesario que las iniciativas que emprende el Ministerio tengan un mayor foco en esos resultados. La gran cantidad y variedad de iniciativas, cada una valiosa en si misma, aumentan el riesgo de perder el foco sobre lo principal.

#### **5. Equidad**

Esta ha sido una prioridad permanente desde 1990 en adelante. Ella se ha visto reflejada en primer lugar en el énfasis y en los importantes progresos logrados en materia de acceso y cobertura escolar. Difícil una inequidad mayor que la que sufren los que quedan al margen del sistema escolar porque no ingresan o no logran permanecer en él. Después de los avances en este ámbito la prioridad es el acceso a la educación preescolar. A medida que se ha logrado universalizar el acceso a la educación la inequidad obedece a la baja calidad de la educación que reciben muchos alumnos y que se traduce en que no alcanzan los resultados educativos que les permitirá insertarse social y laboralmente.

Aparte del aumento de cobertura y retención de los alumnos de bajos ingresos, la otra manera de buscar la equidad ha sido por la vía de priorizar a los alumnos mas vulnerables en todos los nuevos programas de apoyo y reforzamiento. Así fue con las escuelas del

P900, con el programa especial para las del sector rural, con la prioridad para la instalación de la red enlaces, en la distribución de materiales pedagógicos y textos, en la preferencia para el ingreso a la jornada escolar completa, etc.

Está pendiente en este sentido la subvención diferenciada. Es una idea respecto de la cual siempre se recoge un amplio consenso.

La manera de implementar la subvención diferenciada puede generar resultados bien distintos. En el anexo se presenta una minuta de análisis que circulamos a principios del gobierno del Presidente Lagos que discute opciones y concluye que la más efectiva es una subvención al alumno para que su familia la destine al colegio que seleccione dentro de un grupo que cumple con requisitos de calidad y misión de integración.

#### **6. Aspiraciones y expectativas altas respecto de lo que los alumnos pueden y deben lograr ( aprender )**

Este es un tema societal. En los países asiáticos es muy importante y parece contribuir de manera decidida al énfasis en la educación

Cuba puede ser otro ejemplo de expectativas altas respecto de lo que se espera que los estudiantes aprendan en la escuela<sup>24</sup>.

Los resultados de las pruebas internacionales Pisa<sup>25</sup> muestran que el uso de los recursos pedagógicos es más importante que su cantidad. Asimismo, las escuelas y países con sistemas más efectivos se caracterizan por las altas expectativas de los profesores respecto del desempeño que pueden lograr sus alumnos. Altas expectativas también significan altas exigencias académicas<sup>26</sup>. Los resultados dependen de manera crucial de la motivación y el deseo de aprender que se despierte en ellos.

Aquí tenemos una tarea para toda la sociedad, no basta con tener gran consenso en la importancia de la educación, tenemos que elevar las expectativas respecto de lo que debemos lograr del sistema y de lo que nuestros alumnos pueden conseguir.

---

<sup>24</sup> Una ilustración de aspiraciones altas en materia educativa es que el libro de mayor venta en China durante 2002 con más de un millón ochocientos mil libros de venta: Yiting Liu va a Harvard. La Historia de una madre que cuenta cómo logro que su hija entrara a Harvard y enseña a otros padres la receta para lograrlo.

<sup>25</sup> <http://www.oecd.org/EN/document/0,,EN-document-notheme-5-no-15-36515-0,00.html>

<sup>26</sup> Aquellos estudiantes que están en el 25% que tienen más tareas logran en promedio 44 más puntos en sus resultados

### **Anexo: Subvención Diferenciada**

A continuación se copia una nota que analiza las opciones para implementar la subvención diferenciada escrita a principios del 2000 cuando se estuvo considerando su introducción. El análisis sigue siendo válido actualmente.

### **Notas sobre la Subvención Diferenciada**

José Pablo Arellano  
12-5-00

Se ha planteado la posibilidad de diferenciar la subvención y de duplicar la subvención dirigida a los más pobres.

Algunas consideraciones:

- Muy positivo que se eleven los recursos programados para los más pobres. Un cálculo sencillo dice que si se favorece al 10% costaría cerca de \$ 90mil mill. ( todo lo que ingresa por financiamiento compartido)
- Actualmente la subvención ya es diferenciada: por nivel ,localidad rural, zona,
- Surgen varias alternativas de implementación con bien distintas consecuencias. En términos gruesos hay dos opciones :
  1. Aporte al alumno que cumple condiciones de pobreza. Entregado a la familia o al colegio que elija la familia para su hijo.
  2. Aporte al colegio que cumple condiciones de pobreza.

Alternativa 1:

Aspectos positivos:

- i. Se puede focalizar mejor ya que a nivel de colegio se opera sobre la mayoría no necesariamente sobre todos los alumnos.
- ii. Puede favorecer la integración en la medida que colegios que atienden población de mayores ingresos reciban a estos alumnos cuyos padres los podrían matricular gracias a la subvención mas alta. Por ejemplo colegios con financiamiento compartido.
- iii. Puede dar acceso a los más pobres a colegios que ya funcionan con un gasto por alumno mayor que la subvención general y que están destinando esos recursos adicionales a financiar cursos mas pequeños, profesores mejor pagados, profesionales de apoyo, tiempo docente para trabajo en equipo, mejores instalaciones etc. Vale decir el alumno accede a colegios donde ya se esta logrando una calidad mayor en vez de esperar que el colegio al cual se le elevara la subvención con la alternativa 2 inicie un proceso de mejoramiento en base a los mayores recursos
- iv. Permite sacar a esos niños de escuelas pobres donde muchas veces la pobreza se convierte en un factor más de adversidad que dificulta lograr mejores resultados de aprendizaje. (la hipótesis es que niños con bajo capital cultural aprenden más en una escuela de alumnos con mayor capital.). Esto supondría poder usar parte de la subvención adicional para pagar transporte escolar

- v. Favorece una mayor participación de los padres que tienen que elegir colegio para sus hijos. Habría que diseñar un esquema en el cual ellos deban estar respondiendo sobre su satisfacción con la marcha del colegio para renovar la subvención.
- vi. Naturalmente que todo lo anterior es efectivo en la medida que se dé un ambiente de acogida y estímulo para los alumnos mas necesitados que se incorporan dándoles incluso apoyo especial de reforzamiento.

Riesgos, aspectos negativos.

- i. Los colegios mejores ya están funcionando a toda su capacidad y tienen que seleccionar entre varios postulantes, por tanto a menos que haya un claro compromiso social, no tendrán mayor interés en incorporar alumnos con mayores necesidades.
- ii. Que algunos colegios movidos por el incentivo económico que representa la mayor subvención atraigan alumnos en base a aspectos externos (imagen por uniformes...) no los mas válidos ni efectivos para mejorar su aprendizaje. Esta competencia operaría para incentivar la renovación de matrículas en la misma escuela y/ o para atraer desde otras escuelas. Lo anterior haría necesario en la implementación de esta alternativa exigir ciertos requisitos a los colegios que reciban a alumnos con subvención especial como por ejemplo resultados de las pruebas SIMCE, políticas de reforzamiento etc. Podría pedirse a los colegios que recibirán alumnos con subvención doble un "proyecto de fomento de oportunidades" donde se describe lo que harán para apoyar a los alumnos que incorporan y los meritos que tiene el colegio para recibirlos.
- iii. Los alumnos del siguiente 10% pobre y los que no aprovechan esta oportunidad irán a escuelas donde ya no están los alumnos más emprendedores y con mayor autoestima los cuales serán los primeros en emigrar con la posibilidad que les da la mejor subvención.
- iv. Los alumnos no quieren cambiarse de escuela porque ya tienen sus amigos y grupo de referencia.

Alternativa 2:

Aspectos positivos:

- i. Actúa sobre las únicas escuelas a las que pueden ir los niños mas pobres porque no hay alternativas , particularmente en el sector rural
- ii. Se actúa sobre un grupo de alumnos mayoritariamente pobres con una estrategia especialmente dirigida hacia ellos. Hay quienes creen que hay una estrategia curricular y pedagógica especial para los más pobres, la cual podría aplicarse en estos casos.
- iii. No obliga a reubicaciones de matricula y de profesores evitando los costos de traslados. Aunque ambas cosas pueden tener aspectos positivos para mejorar la calidad. Reubicando niños se puede lograr una mayor integración social con todos los aspectos positivos que ello acarrea. Reubicar profesores también puede ser parte de la solución en la medida que en un grupo con mejores prácticas puede mejorar el rendimiento de profesores que laboran en escuelas de bajo rendimiento.

Riesgos, Aspectos negativos:

- i. Entre las escuelas más pobres hay escuelas malas, con problemas estructurales, que mas valdría la pena cerrar. Estas aparecerían entre las que hay que apoyar con una doble subvención. En circunstancias que lo deseable sería cerrarlas.
- ii. Los usos de los recursos duplicados van a dirigirse a soluciones como por ejemplo elevar sueldos, disminuir el número de alumnos por profesor, mejorar la infraestructura que dependerán en una medida importante de quien tome las decisiones y no siempre de su mayor efectividad en mejorar la calidad de la educación.
- iii. También podrían reducirse los aportes complementarios a financiar la educación en esas escuelas que actualmente realizan padres, sostenedores municipales (vía presupuesto municipal) particulares (vía donaciones), gobiernos regionales.
- iv. Por las razones anteriores este esquema obligaría a pedir a las escuelas un proyecto de desarrollo a materializar con los recursos adicionales. Aquí los problemas de evaluación de los proyectos y seguimiento son complejos como demuestra la experiencia con los 50 liceos Montegrande. En este caso el desafío sería mucho mayor por el mayor número de establecimientos, de recursos y de opciones de inversión.

Implícito en la opción 1 es que queremos llevar a los niños desde escuelas mas pobres a otras mejores que ya existen, pagando para ello el mayor costo. (Supone que esas escuelas mejores están ubicadas relativamente cerca de donde viven los más pobres y que tienen capacidad para acoger más niños sin deteriorar la calidad de la educación que logran) ((Sería importante examinar la capacidad ociosa y/o posibilidades de expansión de las “escuelas efectivas”))

Implícito en la opción 2 es que con mas recursos se pueden mejorar eficientemente los resultados que logran las escuelas mas pobres. Ellas estarían limitadas principalmente por recursos económicos más que por capacidad de gestión y/o problemas de liderazgo.

Implementación: Los detalles de la implementación son claves.

- La forma de implementación en el tiempo (gradualidad) harán diferencias importantes. Si nos ponemos en un escenario de gradualidad donde se quiere llegar al 10% de niños más pobres por ejemplo en 5 años hay varias opciones: aumentar gradualmente la subvención en 5 años, aumentar la subvención al doble y hacerlo con un 2% de los niños en cada año. En este último caso se pueden seleccionar los niños o las escuelas por región o por cursos partiendo por ejemplo desde primero básico y luego siguiendo la cohorte, etc.

El aumento gradual de la subvención es más consistente con la alternativa 2.

El aumento gradual del número de alumnos lo es con la concepción de la alternativa

1.

- La selección de escuelas o alumnos favorecidos también es importante y requiere de un diseño especial. Ya hay alguna experiencia al respecto.
- El seguimiento de los resultados también es fundamental. Los colegios que estén recibiendo subvención especial deberían recibir un seguimiento especial (que no los agobie sino que los apoye). Convendría seguir el SIMCE no solo del promedio de los alumnos sino también del 20% de menor rendimiento.
- Se podría pensar en una pequeña parte de los beneficios económicos de esta mayor subvención pagaderos al final del año o del ciclo para asociarlos a los resultados, (aunque sea para experimentar.)

## **Anexo 2 Evaluación Externa con consecuencias para los alumnos pro y contra.**

Hemos postulado que para alinear el sistema con el mejoramiento de los aprendizajes de los alumnos es necesario introducir un sistema de evaluación externa con consecuencias para los alumnos y por tanto para sus colegios y profesores. Inevitablemente los sistemas de evaluación y medición de aprendizajes son temas debatidos y polémicos.

Antes de analizar sus ventajas y riesgos conviene señalar que aparte de la experiencia internacional en el país también existen experiencias de evaluaciones externas. La principal es la batería de pruebas usadas para la admisión a la educación superior con la cual existe una experiencia de más de 35 años (PAA y actual PSU). Es también el caso de algunos sostenedores que elaboran sus propias pruebas comunes para varios cursos y/o colegios. El Instituto Nacional, la Sociedad de Instrucción Primaria, los colegios que participan del bachillerato internacional, etc.

Lo mismo ocurre con la educación de adultos a través del programa Chile Califica. Asimismo en el pasado el Ministerio examinaba a los alumnos de los colegios particulares.

La evaluación externa con consecuencias para el alumno y por tanto para el colegio y el sostenedor, tiene la ventaja de ofrecer una medición de los aprendizajes y logros con criterios comunes y conocidos (los estándares). Es un buen complemento a la evaluación interna que hace el profesor que está a cargo del aprendizaje de un grupo de alumnos.

Evita la práctica de inflación de notas que no entrega información objetiva a los estudiantes y sus padres.

Los padres pueden evaluar más objetivamente los resultados en términos de aprendizaje y la calidad de la educación de sus hijos. Así pueden ejercer mejor su opción de elegir colegio para sus hijos, convirtiendo esa opción en un sistema más efectivo de control de calidad.

Mejora los actuales procedimientos de evaluación usados por los profesores que, según las recientes evaluaciones a los docentes, es el aspecto más débil de su actual desempeño.

Entre los riesgos están las que caracterizan a cualquier evaluación:



Que se enseñe para el examen y no para aquellas dimensiones del aprendizaje que son importantes pero más difíciles de medir. Esto se subsana a través de los cada vez mejores exámenes y de que esta no pretende ser la única forma de evaluación.

Que se seleccione y/o excluya a alumnos de bajo rendimiento. Esto se agudizaría ya que con las actuales pruebas SIMCE solo se conocen los resultados a nivel del promedio del curso. Si bien este riesgo está presente la verdad es que a través de las pruebas de ensayo del SIMCE o PSU los profesores pueden anticipar con bastante precisión los resultados que obtendrá cada uno de sus alumnos. Además cada vez está más presente el criterio de que lo importante es el valor agregado y el progreso de cada alumno y no solo el nivel absoluto. Este valor agregado quedaría más claro con resultados a nivel de cada alumno y con evaluaciones comunes.

Pueden verse las recomendaciones de la American Educational Research Association para una adecuada implementación de exámenes externos con consecuencias, evitando efectos no deseados. <http://www.aera.net/policyandprograms/?id=378>

## Referencias

Arellano (2000) Reforma Educacional prioridad que se consolida, Santiago , versión electrónica en [www.cieplan.cl](http://www.cieplan.cl)

Arellano (2004) Políticas sociales para el crecimiento con equidad Chile 1990-2002 en [www.cieplan.cl](http://www.cieplan.cl)

Avalos, Beatrice . (2002). Profesores para Chile: Historia de un Proyecto. Santiago: Ministerio de Educación.

Avalos, Beatrice . (2004). La formación docente inicial en Chile UNESCO <http://www.iesalc.unesco.org.ve/programas/formacion%20docente/resumenes/Informe%20-%20UP%20-%20Chile%20-%20S%EDntesis.pdf>  
Banco Mundial 2004 World Development Report.

Brunner José Joaquín (2005) Educación en Chile: el peso de las desigualdades Conferencias Presidenciales de Humanidades Santiago de Chile, 20 de abril

Brunner José Joaquín y Gregory Elacqua (2003) Informe sobre capital humano en Chile Universidad Adolfo Ibañez , Santiago

Cox Cristian (2004 ) Políticas educacionales para el cambio de siglo

Delannoy Françoise (2000) Education Reforms in Chile 1980-98

Europe Pilot project ‘Evaluating quality in school education’ <http://europa.eu.int/comm/education/poledu/finalrep/rep.pdf>

Eurydice (2004) Evaluación de los Centros de Enseñanza Obligatoria en Europa <http://www.eurydice.org/Documents/EvalS/es/FrameSet.htm>

Feistritz Emily (1999) The Making of a Teacher A Report on Teacher Preparation in the U.S. [www.ncei.com/MakingTeacher-rpt.htm](http://www.ncei.com/MakingTeacher-rpt.htm)

García Huidobro Juan Eduardo (1999) La Reforma Educacional Chilena

Glennerster H. (2002) United Kingdom education 1997–2001, Oxford review of economic policy, vol. 18, NO. 2

Hanushek Eric A. (2002) Publicly provided education NBER Working Paper 8799 [www.nber.org/papers/w8799](http://www.nber.org/papers/w8799)

Hanushek Eric A and Margaret E. Raymond (2004) Does School Accountability Lead to Improved Student Performance NBER Working Paper No. 10591

Hanushek Eric A (2005) Why Quality Matters in Education ,Finance and Development  
june 2005

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2005/06/hanushek.htm>

Hoxby Caroline M. (2002) The Cost of Accountability NBER WP

Instituto Libertad y Desarrollo (2002) Ideas para una educación de calidad

Mizala Alejandra, Romaguera y Ostoic (2004) Equity and Achievement in the Chilean School Choice System: A Multilevel Análisis

OECD (2000) Literacy in the information age Final Report of the International Adult literacy Survey

OECD (2002) (2004) Education at a Glance

OECD (2004), Chile Revisión de políticas nacionales de educación

OECD 2004 What makes school systems perform? seeing school systems through the prism of PISA

Pritchett Lant (2004) Copenhagen Consensus Challenge Paper Towards a New Consensus for Addressing the Global Challenge of the Lack of Education

UNICEF (2004) Escuelas efectivas en sectores de pobreza: ¿Quién dice que no se puede?