

## EDUCACION DE CALIDAD PARA TODOS: PREESCOLAR, BASICA Y MEDIA

Patricia Matte\*

**E**xiste conciencia en el país de la importancia que tiene mejorar la calidad de la educación como la vía central para superar la pobreza en forma permanente y mejorar la igualdad de oportunidades, como también para contar con los recursos humanos adecuados, que permitan retomar la senda de crecimiento sostenido que beneficie a todos los chilenos.

En la actualidad existen deficiencias importantes en la educación chilena, especialmente en lo que se refiere a su calidad. El presente documento da cuenta de los principales problemas que enfrenta el sector educación y plantea una propuesta de políticas y acciones encaminadas a mejorar la situación actual.

En la primera parte de documento se identifican los principales aspectos que están conspirando para evitar que se generen los resultados esperados dentro del sistema. Aún a pesar de los grandes esfuerzos que se han efectuado en este sector, en términos de recursos, cobertura y de mejoramiento de calidad, aún hay conciencia generalizada de que los rendimientos de los alumnos todavía no alcanzan los niveles necesarios para competir en el mundo.

Falta aún extender la cobertura preescolar especialmente en los niños de hogares de mayor pobreza y es necesario reducir la deserción escolar que afecta a los jóvenes de enseñanza media.

A pesar de que se ha aumentado en forma sostenida el gasto en educación, mucho de estos mayores recursos no han sido destinados a la subvención de libre disponibilidad del sostenedor, que es la base de financiamiento del sistema actual, sino atados a distintas asignaciones salariales y a diversos programas que maneja en forma centralizada el Ministerio.

Se concluye que los cambios más importantes dentro del

\* Consejera de Libertad y Desarrollo, Vicepresidenta de la Sociedad de Instrucción Primaria. Colaboraron Luz María Vergara, Corporación de Educación y Salud de Las Condes; Bárbara Eyzaguirre y Loreto Fontaine del Centro de Estudios Públicos; María de la Luz Lira, Consejera de la Sociedad de Instrucción Primaria y Rosita Camhi, investigadora del Programa Social de Libertad y Desarrollo

sistema educacional se deben dar a nivel de la gestión de cada escuela, ya que es allí donde se encuentran las razones de por qué los esfuerzos realizados no han tenido los resultados esperados.

La propuesta presentada apunta a avanzar mucho más en flexibilizar la gestión de los establecimientos educacionales con un real traspaso de funciones educacionales a nivel del establecimiento mismo, así como a lograr una efectiva evaluación por objetivos, más que de procedimientos. Para ello se parte por definir el perfil de una escuela exitosa, planteando a continuación una propuesta de políticas y acciones que permitan convertir a cada escuela en el centro de su quehacer educativo, lo que se logrará no sólo con la colaboración del Estado, sino de los padres y de la comunidad en general.

## I. DIAGNOSTICO DE LA REALIDAD EDUCACIONAL ACTUAL

### 1. Comportamiento de la matrícula escolar en Chile:

La matrícula escolar alcanza actualmente en nuestro país a un total de 3.338.000 alumnos, de los cuales 270.267 corresponden a educación parvularia, 2.253.171 a educación básica, 774.034 a media y 40.504 a educación especial. En tanto que según la dependencia el 55% corresponde a educación municipal, el 34% a particular subvencionada, el 9% a particular pagada y el 2% a corporaciones.

El comportamiento de la matrícula, según la dependencia del establecimiento, experimentó un importante desplazamiento hacia el sector particular subvencionado y pagado, en desmedro del municipal (Cuadro N°1)

Cuadro N°1

MATRICULA DE NIÑOS SEGUN DEPENDENCIA (DISTRIBUCION PORCENTUAL)				
AÑOS	TOTAL	FISCAL / MUNICIPAL	PARTICULAR SUBVENCIONADO	PARTICULAR PAGADO
1981	100,0	78,0	15,1	6,9
1983	100,0	71,2	22,4	6,4
1985	100,0	65,3	28,1	6,6
1987	100,0	60,6	30,7	6,6
1989	100,0	58,6	32,1	7,3
1991	100,0	57,8	32,3	7,9
1993	100,0	57,3	32,3	8,5
1995	100,0	57,1	32,3	9,0
1997	100,0	55,6	33,4	9,4
1998	100,0	55,0	34,0	9,0

Fuente: MINEDUC, Compendio Estadístico 1998

### 2. Cobertura:

De acuerdo a los antecedentes estadísticos comprendidos en la CASEN 1998, la cobertura total según nivel educativo y por nivel socioeconómico (Cuadro N°2) muestra que en educación preescolar se ha alcanzado una cobertura cercana a un tercio de la población, siendo más baja en los quintiles más pobres y aumenta según nivel socioeconómico, llegando cerca del 45% en el quintil de mayores ingresos. Por su parte en educación básica se ha alcanzado una alta cobertura cercana al 98% de la población en edad de asistir a ese nivel educativo, siendo levemente menor en el quintil más

pobre (97%). En educación media las cifras arrojan una deserción fuerte en los dos quintiles de más bajos ingresos. Considerando que la cobertura en Media es de un 87%, en el primer quintil esta alcanza al 77,4%. En total se estima que cerca de 140.000 jóvenes en edad de asistir a enseñanza media se encuentran fuera del sistema escolar

**Cuadro Nº 2**

**COBERTURA SEGUN NIVEL EDUCATIVO Y QUINTIL DE INGRESO**

NIVEL	I	II	III	IV	V	TOTAL
PREESCOLAR	23,6	29,1	30,5	34,8	44,8	30,3
BASICA	97,2	98,6	98,6	99,3	99,5	98,3
MEDIA	77,4	84,1	88,4	94,5	97,7	86,9

Fuente: MIDEPLAN, CASEN 98

**3. Calidad de la educación:**

La baja calidad de la educación y los pobres niveles de aprendizaje que logran los chilenos es un aspecto que ha sido largamente discutido tanto a nivel de las autoridades educacionales como de los distintos sectores de la sociedad. Ello tiene implicancias muy importantes para nuestro país, en cuanto a lograr una tasa de crecimiento económico alto y sostenido y en el mejoramiento de la igualdad de oportunidades.

A pesar de todos los esfuerzos realizados en la década de los 90, los rendimientos escolares de los colegios no han aumentado como se habría esperado. Durante los años 90 se aumentó considerablemente el gasto en educación y se pusieron en práctica importantes programas de apoyo como el MECE básica y el MECE Media, el programa de las 900 escuelas, la reforma curricular y la extensión de la jornada, entre otros.

Estudios que comparan a nuestro país con otras naciones más desarrolladas demuestran que los chilenos nos estamos quedando atrás en cuanto a los conocimientos necesarios para poder desempeñarse en las sociedades actuales. Un reciente trabajo publicado por la OECD relacionado con los niveles de comprensión de lectura en la población adulta, y que compara a nuestro país con naciones europeas, concluye que el 80% de los chilenos entre 16 y 65 años no tiene un nivel de comprensión de lectura mínimo para funcionar en el mundo de hoy y que sólo un 2% de los chilenos se ubica en los niveles superiores, lo que resulta impactante si se toma en consideración que el 13% de los chilenos posee estudios

superiores.

Los antecedentes que a continuación se incluyen y que están relacionados con mediciones nacionales de la calidad de la educación confirman los escasos avances en esta materia.

### 3.1. Calidad de la Educación en el Nivel Pre-básico:

No se cuenta con evaluaciones sistemáticas como es el caso de la educación básica y media, a lo que se agrega el hecho que existen distintos tipos de programas de atención preescolar con diferentes objetivos desde los más formales, con objetivos educacionales y a cargo de una parvularia, hasta aquellos dirigidos por madres, en jornada completa o media jornada, y de diferentes dependencias administrativas. Entre estos los que reciben financiamiento del Estado son los programas de la Junta Nacional de Jardines Infantiles, los de la Fundación INTEGRA, los establecimientos de enseñanza básica que reciben subvención de kinder (5 a 6 años) y algunos programas desarrollados por los municipios.

Diversos estudios realizados recientemente, sobre la efectividad de la estimulación cognitiva temprana y la educación preescolar, muestran que éstas pueden tener efectos igualadores en el desarrollo intelectual de los niños de distintos niveles socioeconómicos y también efectos positivos posteriores en el rendimiento de los alumnos de educación primaria.

En nuestro país, el impacto de haber pasado por un jardín infantil, parece no tener toda la efectividad esperada. Al menos así lo demuestra un estudio efectuado por el CEDEP que involucra a todas las instituciones que entregan educación parvularia con aportes del Estado, como la Junta Nacional de Jardines Infantiles e INTEGRA. Este trabajo evalúa aspectos como desarrollo cognitivo, madurez escolar, habilidades en lenguaje, entre otros, demostrando que no existirían diferencias de desempeño en 1º y 2º básico, entre los niños que no asisten a jardines infantiles con financiamiento estatal y los que si lo hacen. En cambio se constataron efectos positivos en alumnos que asistieron a atención preescolar en las zonas rurales. Ello obedecería principalmente, a que en la mayoría de los jardines estudiados no se realizan aquellas actividades de estimulación de lenguaje y otras áreas cognitivas que favorecen el buen rendimiento posterior de los niños<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Eyzaguirre B. Le Foulon C. La Calidad de la Educación Chilena en Cifras. Centro de Estudios Públicos, Julio del 2000.

### 3.2. Calidad de Educación Básica

Los resultados de la prueba SIMCE 99 muestran los rendimientos de los alumnos de 4º básico y su comparación con respecto a la misma prueba tomada en 1996, demostrando un resultado que no es satisfactorio respecto a los objetivos que se ha propuesto la autoridad educacional, porque no se constataron avances pese al cambio de currículums y contenidos establecidos en la reforma.

La prueba SIMCE 99 utiliza una nueva metodología de medición, a partir de un promedio establecido en 250 puntos, que permitirá a futuro hacer comparaciones y determinar avances o retrocesos en los respectivos colegios. En esta oportunidad, se evaluaron los contenidos de lenguaje y matemáticas, agregándose un nuevo ítem de comprensión del medio natural, social y cultural. Además en esta prueba se incluyeron preguntas de tipo abiertas y no con alternativas como en las anteriores pruebas, y se asignó un mayor valor o peso a las preguntas más exigentes y menor peso, a las que requieren menos conocimientos y destrezas. Por este motivo, un puntaje superior a otro refleja un mayor nivel de aprendizaje.

Los resultados promedio nacionales, al igual que en mediciones anteriores muestran importantes diferencias de rendimiento según dependencia del establecimiento. Los colegios municipales continúan siendo los de menor rendimiento, siendo superados por los particulares subvencionados y pagados. No obstante lo anterior, en ninguna de las tres dependencias se observa un aumento significativo de rendimiento entre ambos años. (Cuadro N° 3).

**Cuadro N°3**  
**RESULTADOS PROMEDIO SIMCE**  
**(puntos)**

	Lenguaje		Matemáticas		Comprensión Medio
	1996	1999	1996	1999	Natural, Social y Cultural
Municipales	238	238	245	239	238
Part. Subvenc.	254	258	258	257	257
Part. Pagado	293	298	296	299	299
Prom. Nacional	248	250	254	250	250

Otras mediciones anteriores aplicadas a la enseñanza básica, comparadas con pruebas de rendimiento realizadas en otros países, corroboran los bajos resultados obtenidos. Un detallado análisis de la prueba SIMCE de octavo básico de 1997, demostró que el nivel de dificultad correspondía a materias que los niños debieran saber a principios de 6º básico según el programa chileno y a 5º básico de

países como Singapur, Corea o Hong Kong<sup>2</sup>.

### 3.3. Calidad de la Educación Media

La prueba SIMCE aplicada a la enseñanza media, muestra también bajos logros educacionales y las mismas disparidades de rendimiento según dependencia del establecimiento que se apreciaban en la enseñanza básica. La prueba aplicada a los segundos años de enseñanza media contempla también, una nueva metodología de medición ,cuyo promedio nacional, es de 250 puntos acorde con los objetivos de aprendizaje de la reforma curricular en marcha. Esta prueba evalúa además el rendimiento según modalidad de enseñanza: científico-humanista y técnico profesional, mostrando que este último tipo de establecimientos, son los que logran los menores rendimientos, a pesar de que los conocimientos entregados hasta segundo medio son similares en ambas modalidades. La medición demuestra que el 32% de los establecimientos científico humanistas cae bajo el promedio nacional de 250 puntos en ambas áreas evaluadas, mientras que en el caso de los técnico-profesionales lo hace el 76% (Cuadro N° 4 y N°5)<sup>3</sup>

**Cuadro N°4**  
**SIMCE 2° Medio 1998:**  
**ESTABLECIMIENTOS BAJO EI PROMEDIO NACIONAL DE 250 PUNTOS,**  
**SEGUN DEPENDENCIA**

<b>Dependencia</b>	<b>Porcentaje Establec. Bajo el Promedio</b>
municipal	85,7
particular subvenc. sin fin. compartido	61,1
particular subv. con fin compartido	35,2
particular pagado	8,3
<b>Modalidad</b>	
Científico-humanista	32,0
Técnico-profesional	76,0

**Cuadro N° 5**  
**SIMCE 2° MEDIO 1998:**  
**PUNTAJES PROMEDIO NACIONALES**

	<b>Lenguaje</b>	<b>Matemáticas</b>
Científico-Humanista	267,2	266,0

<sup>2</sup> Eyzaguirre B. y Fontaine L. ¿Qué mide realmente el SIMCE? CEP. Estudios Públicos N° 75.

<sup>3</sup> Libertad y Desarrollo: Serie de Opinión Evaluación de la Calidad de la Educación Media.

Técnico-Profesional	237,7	239,2
---------------------	-------	-------

#### 4. Profesores:

Actualmente, los profesionales de la educación a nivel nacional, se sienten desmotivados en su labor. Su sistema de remuneraciones es poco adecuado, excesivamente rígido y desprovisto de incentivos. Además, su preparación resulta insuficiente para los desafíos de la educación del próximo milenio. En el sector municipalizado y particular subvencionado, carecen de tiempo para dedicarlo a preparación de sus clases, muchas veces trabajan en más de un colegio en extensas jornadas laborales y además, terminan abrumados por las tareas administrativas requeridas por el Ministerio, en tanto que sus expectativas de remuneraciones se ven disminuidas por la excesiva rigidez de la normativa que los rige.

La Ley 19.070 sobre Estatuto Docente dictada en 1991, estableció un esquema salarial uniforme a todos los profesores, según el cual, en términos generales el sueldo de un profesor depende de sus credenciales educacionales, los años de experiencia más otras asignaciones y bonos. En este sistema no se contemplan incentivos por desempeño o por excelencia u otros ligados a logros concretos a nivel de cada colegio<sup>4</sup>. Por el contrario, las presiones gremiales se focalizan en el gobierno central, restringiendo la autonomía de gestión por parte de quienes administran las escuelas para ajustar las plantas de docentes, modificar los salarios y utilizar otros incentivos económicos para los profesores. Durante la década pasada, y atendiendo a las presiones gremiales, el país realizó un esfuerzo importante por el mejoramiento de las rentas de los profesores. Así, como se observa en el Cuadro N° 6, tanto la remuneración mínima como la promedio aumentaron cerca del 130% en términos reales, porcentaje que resulta bastante superior al incremento real del promedio de remuneraciones del país que es cercano al 75%<sup>5</sup>.

**Cuadro N° 6**  
**EVOLUCION DE LAS RENTAS DE LOS DOCENTES 1990-2000** <sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Sólo a contar de 1996 se estableció una subvención por desempeño de excelencia la cual premia al 25% de los establecimientos más exitosos.

<sup>5</sup> Estimación Libertad y Desarrollo.

<sup>6</sup> Considera mínima y promedio para el sector municipal, incluyendo 10 bienes.

Remuneración (\$ de Febrero 2000)	1990	2000	Variación Porcentual
Mínima 30hrs.	165.800	375.000	129 %
Promedio 44hrs.	243.140	566.500	133%

## 5. Recursos a la Educación

### 5.1.- Distribución de Recursos destinados a educación

Actualmente, el Estado aporta a la educación básica y media un 76% del gasto destinado a educación, a la superior un porcentaje del 16,5 % y a la parvularia un 8%. El gasto en educación hasta 1998 creció cerca del 140%, correspondiendo el mayor porcentaje de aumento a la educación básica y media (149%), tal como se aprecia en el Cuadro Nº 7

**Cuadro Nº 7**  
**PRESUPUESTO EJECUTADO DEL MINEDUC POR NIVELES DE ENSEÑANZA**  
(mill \$ 98)

	1990		1994		1998		Variac.% 98/90
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	
Parvularia	40.985	8,4	59.153	8,1	90.834	7,7	122
Básica y Media	356.210	72,6	524.024	71,4	888.422	75,7	149
Superior	93.405	19,0	150.082	20,5	193.641	16,5	108
<b>Total</b>	<b>490.600</b>	<b>100,0</b>	<b>733.259</b>	<b>100,0</b>	<b>1.172.897</b>	<b>100,0</b>	<b>140</b>

Fuente: MINEDUC, Compendio Estadístico 98

Básica y Media, incluye recursos a enseñanza básica, especial, media C-H y media T-P

### 5.2.- ¿Cuál es el Nivel de Gasto Necesario?

A pesar del notable incremento de los recursos destinados a la educación, estos aún serían insuficientes. El Comité de Modernización de la Educación Chilena en su propuesta para mejorar la educación en Chile estimó que el gasto total en educación debía alcanzar a un porcentaje cercano al 8% del PIB, meta a la que no se ha llegado. Este porcentaje incluye tanto el gasto público como el privado y constituye el nivel de inversión educacional que hacen otros países de similar desarrollo y para estar en condiciones de competir con éxito en el mundo. Si bien en la década de los 90 aumentaron considerablemente los recursos destinados a educación (Cuadro Nº 8) no hemos logrado esa meta, siendo actualmente el gasto total en relación al PIB de un 6,8%, el que se compone de un 3,9% de gasto público y 2,9% de gasto privado.

**Cuadro Nº 8**  
**EVOLUCION DEL GASTO EN EDUCACION COMO PORCENTAJE DEL PIB**

Años	Gasto Publico/PIB	Gasto Privado/PIB	Gasto Total/PIB
1990	2,6	1,8	4,4
1992	2,9	2,0	4,9
1994	3,1	2,5	5,6
1996	3,4	2,8	6,2
1998	3,9	2,9	6,8

Fuente: MINEUC, Compendio de Información Estadística, 1998.

### 5.3.- Alternativas de Financiamiento

La descentralización educacional impulsada a partir de los 80, tuvo como herramienta fundamental para su éxito, una política de financiamiento vía subvención, basada en el pago por alumno. A partir de los años 90, con los Gobiernos de la Concertación, esta política se ha venido erosionando por la rigidización que se le ha impuesto. Primero, fueron los fondos atados a remuneraciones, con distintas asignaciones y nombres, y luego se observa una desviación creciente de recursos para diferentes programas que, si fueran directamente al alumno a través de la subvención, incrementarían de manera sustancial los montos que existen hoy.

Los recursos públicos destinados a mejorar la subvención crecieron fuertemente durante la pasada década, lo que es consecuente con la política de mejoramiento de la calidad de educación. Sin embargo, los fondos atados o extrasubvención aumentaron en mayor proporción. Una de las formas de constatarlo es analizar la evolución de los recursos destinados directamente a los colegios, ya sea privados subvencionados o municipales, según si éstos han sido aportados a través del presupuesto de subvenciones, y compararlos, con aquellos distribuidos a través de programas especiales administrados por el Ministerio o han sido aportes de los municipios a los colegios de su dependencia.

En el Cuadro Nº 9 se aprecia la evolución de estos recursos a través de la Ley del Ministerio de Educación.

Cuadro Nº 9  
EVOLUCION DE LOS RECURSOS DESTINADOS A LOS COLEGIOS  
(mill \$ 2000) <sup>7</sup>

	1990	1995	1997	2000	Variac.% 2000/1990
Subvenciones	317.486	479.740	663.981	910.667	187
Rec. Extra Subv.	27.081	99.326	146.758	181.842	572
Total Recursos	344.567	579.066	810.739	1.092.509	217

<sup>7</sup> Fuente: Leyes de Presupuesto

El total de recursos destinados a los establecimientos educacionales para su operación y para el desarrollo o mejoramiento de nuevos o mejores planes y programas de estudio, creció durante la pasada década en un 217 %. Dentro de este total, el presupuesto de subvenciones que representa actualmente un 83% de dichos recursos se incrementó un 187% en el período. Sin embargo los recursos aportados en forma adicional a la subvención han ido creciendo sostenidamente en el tiempo, hasta alcanzar un 572% en el período, lo que confirma esta tendencia a una mayor ingerencia del nivel central en el proceso educativo

Entre los recursos extra subvención, se encuentran los programas administrados por la Subsecretaría de Educación, como el Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación (MECE Básica y MECE Media), que tiene como objetivo principal, el mejorar la calidad y resultados de los establecimientos urbanos y rurales, dotando a las escuelas subvencionadas de un conjunto de insumos materiales (bibliotecas de aula, textos escolares y otros) para el desarrollo y mejoramiento de programas educacionales.

De hecho, dentro del contexto del programa MECE se financió durante algunos años el programa de las 900 escuelas que fue focalizado en los establecimientos de menor rendimiento escolar. Otro de los programas que actualmente se maneja en forma centralizada, es el de extensión de la jornada escolar, que constituye uno de los elementos más importantes de la reforma educacional y contempla los recursos para la infraestructura necesaria, para extender la jornada de clases a 1140 horas en la educación básica y 1260 horas en la educación media. La implementación de la jornada escolar completa, es un buen ejemplo de la aplicación de un instrumento centralizado de política pública, en el sentido de imponer un aumento de la jornada a todos los colegios del país por igual y en forma independiente a su rendimiento o a sus logros. Se sabe que esta es una política de suma trascendencia, sobre todo en las escuelas donde asisten los niños más pobres, pero también más horas de clases pueden transformarse en horas vacías de contenido relevante, si no existe un proyecto educativo claro, con recursos para ponerlo en práctica y el poder de decisión para llevarlo adelante, a nivel de cada escuela.

## **6.- Conclusión**

Nuestro país ha realizado grandes esfuerzos en el sector educación, que se demuestran en la excelente cobertura educacional, sobre todo en el nivel básico, y las mejoras experimentadas en el nivel pre-básico y medio. El gasto en el sector educación también ha experimentado un alza de un 140% en términos reales, entre 1990 y 1998, lo que muestra la magnitud del esfuerzo realizado. Aún así hay conciencia generalizada que las cosas no andan bien, los rendimientos de los alumnos no mejoran y lo que es más grave, que parte de esos recursos adicionales se estarían desperdiciando.

Varios aspectos están hoy día conspirando para evitar que se generen los resultados esperados dentro del sistema. Aunque se ha aumentado en forma considerable el gasto destinado a educación, muchos de esos mayores recursos no han sido destinados a la subvención de libre disponibilidad del sostenedor, sea este municipal o privado, sino que atados a remuneraciones con distintas asignaciones y nombres y luego, a diversos programas que maneja el Ministerio en forma centralizada. Se debiera continuar en la línea de aumentar el gasto, sobre todo en lo que dice relación a la educación básica y media, pero a través de incrementos de la subvención.

Asimismo debe tenerse como antecedente para continuar aumentando el gasto, el hecho de que hay que extender la cobertura pre-escolar y mejorar su calidad, en los sectores de extrema pobreza, por la relevancia que para el rendimiento educacional futuro de esos niños, tiene esa modalidad de educación y se debe mejorar también, la cobertura en educación media donde además existe una alta deserción escolar; todo ello si se desea disminuir las desigualdades de ingreso y mejorar la productividad de los trabajadores.

En el aumento del gasto destinado a educación, debiera concurrir tanto el sector público, como los padres y apoderados a través del financiamiento compartido, ya que esta modalidad de financiamiento, ha demostrado no sólo ser un mayor aporte de recursos, sino también, representa un mayor compromiso de los padres.

Los cambios más relevantes dentro del sistema educacional se deben dar en la gestión de los establecimientos municipales, ya que es allí donde se encuentran las razones de por que los esfuerzos realizados, no han tenido los resultados esperados. El Ministerio de Educación, que debe ser el garante de una educación de calidad

para todos, debe transformar su estructura interna y para ello, se requiere avanzar mucho más en la línea de una efectiva evaluación por objetivos, más que de procedimientos y en un real traspaso de funciones educacionales al nivel del establecimiento mismo.

Los componentes de la actual reforma educacional son todos muy valiosos, pero no consideran que no se sostendrán en el tiempo de no transformarse, en forma radical, las estructuras organizacionales de los establecimientos educacionales, principales destinatarios de los distintos sub componentes de la reforma. Un solo ejemplo: la prolongación de la jornada horaria, algo de tremenda trascendencia especialmente en las escuelas de sectores más pobres, puede transformarse en más horas totalmente vacías de contenidos relevantes, de no tener la voluntad y conocimientos de los profesores, liderados por un director con un proyecto educativo muy claro, con recursos para ponerlo en práctica y sobre todo, con el poder de decisión, para combinar dichos recursos y lograr los objetivos deseados. Nada de ello es posible hoy día en la mayoría de las escuelas municipales.

A continuación se plantea una propuesta que a nuestro modo de ver permitirá avanzar en la solución de los principales problemas que se han abordado en el diagnóstico.

## II.- POLITICAS

### 1.- Fundamentos

**E**s deber del Estado asegurar una educación de calidad a todos los chilenos. Esto no significa que el Estado asuma el papel de educador, sino que provea los medios para que todos los niños chilenos puedan acceder a una educación. El Estado tiene la responsabilidad de que los contenidos y sean de calidad y adecuados a las necesidades del mundo actual. También de que se asegure la igualdad de oportunidades y se focalice el gasto en los más necesitados, a la vez que se aprovechen racionalmente las capacidades existentes.

Ni el Ministerio de Educación ni los alcaldes lograrán crear por sí solos colegios exitosos. Es la comunidad de cada escuela - padres, directores, profesores y alumnos- la llamada a lograr una escuela de excepción. Para asegurar un compromiso más profundo de la comunidad escolar en la gestión de las escuelas, es necesario entregarles a mayores grados de autonomía. El papel de las autoridades educacionales debe entenderse como facilitador y orientador de la gestión de las comunidades escolares, pero no puede sustituirla y menos imponerle una visión del proceso educacional.

### 2.- Perfil de una Escuela Exitosa

Diversas investigaciones internacionales, muestran claramente el perfil de las escuelas exitosas. Son los rasgos de estos establecimientos los que hay que intentar replicar en las escuelas subvencionadas de nuestro país. Las escuelas efectivas o exitosas que hay que imitar, tienen algunas características, estrechamente asociadas entre sí, que son un requisito para su efectividad. Estas son:

? Sentido de misión: poseen un proyecto educativo definido y compartido por padres, apoderados, profesores y alumnos. Tienen metas claras y se cultiva la disciplina de trabajo en conjunto, en un ambiente de alta cohesión.

? Autonomía: cada establecimiento se organiza de acuerdo a su proyecto educativo, de la manera que estime mejor para alcanzar sus metas. No está sujeto a una malla de instrucciones y restricciones de tipo burocráticas y define sus programas con flexibilidad dentro de un

marco de objetivos fundamentales y contenidos mínimos establecidos por la autoridad central.

? Liderazgo: el equipo directivo de la escuela, conducido por su director, ejerce un rol educativo y administrativo. Programan las actividades con los docentes y analizan permanentemente la marcha de la escuela. El establecimiento exitoso, se fija altos estándares y está convencido que sus alumnos pueden lograrlo. El progreso en todas las áreas es permanentemente evaluado y existen instancias internas para corregir lo que no funciona.

? Clima organizacional: existe un clima o "ethos" escolar positivo, que infunde los valores del establecimiento y permea a todos los actores de la escuela. Este clima incide en la motivación de la comunidad escolar y en la disciplina y dedicación de sus miembros.

? Gestión responsable: cada establecimiento cuenta con los recursos, humanos, materiales y financieros suficientes para poner en práctica su proyecto educativo. Tiene flexibilidad para contratar y retribuir a los docentes de acuerdo a su desempeño. Posee una infraestructura y equipamiento digno. El gasto por alumno es suficiente para otorgar una educación de calidad y para ello contribuyen al financiamiento de la escuela, aparte del Estado, los padres de familia que pueden hacerlo.

? Responsabilidad por los resultados: cada establecimiento se hace responsable por sus resultados educativos frente a los alumnos, los padres y a la comunidad en general. La información sobre los resultados de los establecimientos educacionales debe ser proveída por el Ministerio de Educación en forma simple y para ser comprendida por la mayoría y se debe difundir a todo nivel. Debe existir una estructura de incentivos claros y transparentes que premia el buen trabajo, corrija el mediocre y sancione el mal desempeño.

### **3.- Propuestas de Política**

Las políticas públicas en materia educacional debieran orientarse a lo siguiente:

2.1.- Garantizar a todos los niños de Chile una educación de calidad tal que les asegure el pleno desarrollo de sus potencialidades e igualdad de oportunidades, independientemente de su nivel socioeconómico.

2.2.- Garantizar a los padres chilenos la posibilidad de elegir el establecimiento educacional que más se adecue a su proyecto de vida y de futuro para sus hijos los que podrán, si cuentan con los medios para hacerlo, aportar recursos financieros para mejorar la calidad de la educación.

2.3.- Para que las dos proposiciones anteriores sean una realidad, se requiere de establecimientos educacionales autónomos y descentralizados que cuenten con los medios económicos, pedagógicos y humanos para poner en práctica múltiples tipos de proyectos educativos, que satisfagan la demanda heterogénea de servicios educacionales.

2.4.- Los profesores, principales responsables de la educación que se imparte en los establecimientos educacionales, deberán contar con una adecuada política de remuneraciones e incentivos, que sean acordes a su status de profesionales y a la calidad de su desempeño.

2.5.- El Ministerio de Educación, debe hacerse responsable de asegurar la calidad de los servicios educacionales prestados por los entes descentralizados, y para ello, debe disponer de los recursos suficientes para financiarla. Asimismo debe focalizar los mayores recursos y esfuerzos para la atención de los alumnos de los sectores más vulnerables asegurando de esta forma igualdad de oportunidades para todos. Los alumnos de sectores más necesitados requieren de un mayor esfuerzo y por lo tanto, las instituciones dedicadas a ellos necesitarán de mayores incentivos para lograr los mismos resultados. El Estado deberá buscar mecanismos para identificar adecuadamente estos alumnos más vulnerables y concentrar en ellos los mayores esfuerzos.

2.6.- El papel del Ministerio en nuestro concepto, consiste más que en un regulador de iniciativas y un controlador de los insumos, en un acreditador de las instituciones implicadas y evaluador de los resultados de aprendizaje en las diferentes etapas de la educación. Para ello debe establecer los standards y diseñar sistemas de evaluación y proporcionar a los usuarios (padres y alumnos) toda la información necesaria para que éstos puedan libremente escoger las alternativas que más les convengan.

2.7.- Debe existir una política de fortalecimiento del desarrollo de iniciativas privadas que se interesen por la labor educacional. Existen en Chile numerosas instituciones que cumplen con éxito una labor educacional en todos los niveles socioeconómicos, pero que a

menudo ven entrabados sus esfuerzos debido a regulaciones inadecuadas. Pensamos que debe facilitarse el que estas iniciativas se desarrollen y aporten toda su creatividad y energía para solucionar los graves problemas educacionales que tenemos.

### **III.- ACCIONES**

#### **1.- Referentes a la Cobertura del Sistema Educacional**

##### 1.1.- Educación Pre Escolar

Se ha demostrado la gran rentabilidad social que tienen los programas de atención preescolar en los niños de mayor pobreza. Sin embargo, el desarrollo y habilitación de programas de jardines infantiles tradicionales se ve limitado por su alto costo. Esto ha llevado a la puesta en práctica de alternativas de atención no convencionales, tales como los jardines familiares que se desarrollan en locales disponibles en las comunas o los programas de guardadoras, los que han tenido excelentes resultados. Adicionalmente, este tipo de programas crea un incentivo a elevar la participación laboral de la mujer y con ello a mejorar el nivel de ingresos de las familias pobres.

Es por consiguiente necesario aumentar la cobertura de atención preescolar lo que debiera hacerse a través de 3 vías:

- a) Haciendo obligatorio el kinder en sectores de extrema pobreza (niños de 5 a 6 años) donde ya existe subvención, ya que todavía existe un porcentaje importante hay una proporción importante de niños de los estratos más pobres que no asiste.
- b) Extender la subvención educacional a pre-kinder (4 a 5 años) a través de un fondo acotado a distribuir en las escuelas que reciben alumnos de menor nivel socioeconómico.
- c) Ampliar las modalidades de atención, para llegar en forma flexible a cubrir las necesidades de los menores entre 2 y 4 años en sectores pobres. Ello debe efectuarse a través de un subsidio especial que deberá entregarse directamente a la madre trabajadora para sus hijos, que al momento de postular, tengan entre 2 y 4 años. Este subsidio deberá ser focalizado en los sectores más pobres, a través de los instrumentos correspondientes.

##### 1.2.- Educación Media

a) Lo primero que debe hacerse es mejorar la calidad de la educación que imparten los establecimientos de enseñanza media para hacerla pertinente y relevante. Muchos de los esfuerzos que se están haciendo a través del programa MECE Media, conducen a esa mejoría, siempre que se acompañen de cambios drásticos en la gestión de los establecimientos.

b) Como ello puede no ser suficiente para retener a los alumnos más pobres en la escuela, se debiera crear un subsidio especial consistente en un monto en dinero ligado a la asistencia del niño al Liceo y a aprobar de curso.

c) Es necesario además identificar escuelas que atienden poblaciones de alto riesgo de deserción y considerarlos para esta subvención especial o para premios especiales por mantener al alumnado y lograr éxito oportuno. Conviene también contar con la posibilidad, de que estos establecimientos, tengan una mayor flexibilidad en sus horarios, curriculum y estructura del calendario escolar con el fin de permitir que se realicen sistemas de nivelación que evitan la deserción causada por fracaso escolar.

d) Aún poniendo en práctica todas estas medidas, quedará un remanente de jóvenes que no se podrán insertar en el proceso educativo formal y para ellos, debe existir una subvención que les permita acceder a una alternativa de formación profesional en oficios. Actualmente, existen alternativas muy interesantes que se están implementando con aportes del SENCE y de privados.

## **2.- Calidad y Gestión de los Establecimientos Educativos**

### **2.1- La Escuela Centro del Quehacer Educativo**

Con el fin de que la escuela llegue a ser el centro del quehacer educativo, debe promoverse que todos los actores del sistema educacional están al servicio de la escuela misma (Estado, recursos, municipios, docentes, alumnos, padres y apoderados). Para ello, cada escuela o liceo debe contar con las atribuciones, recursos y flexibilidad necesaria para desarrollar su proyecto educativo. Lo anterior supone hacer efectiva la descentralización a nivel comunal y ello implica al menos:

a) Capacitar a los directores y equipos directivos en gestión pedagógica y administración.

b) Entregar a los directores y equipos de gestión, la información de presupuesto anual que será asignado a la escuela para su operación y funcionamiento.

c) Promover que los recursos del Ministerio, a través de la subvención y los aportes del municipio sean entregados directamente a la unidad educativa, la escuela, y a su vez fortalecer la facultad de administrar por parte del director y el equipo de gestión.

d) Fortalecer la descentralización, a nivel de la escuela, de la administración de los recursos humanos pedagógicos y presupuestarios.

e) Para promover una efectiva independencia del establecimiento se propone un sistema de acreditación externa que permita que la escuela, por un determinado período, pueda desenvolverse con una mayor autonomía.

## 2.2- Un Ministerio Facilitador:

Esto significa redefinir radicalmente el rol del Ministerio de Educación, centrándolo en la definición de normas, financiamiento de servicios y evaluación de las políticas educacionales. En este sentido el Ministerio debiera cumplir las siguientes funciones:

a) Plantear objetivos de logros concretos a nivel nacional: para ello se debiera agregar a los programas existentes de enseñanza básica metas de logro especificadas para ciclos de 2 o 4 años en las asignaturas principales, como un modo de aclarar a los profesores y padres las metas a lograr y de esta forma incentivar a una mejoría de calidad de la educación.

b) Incentivar la existencia de alternativas descentralizadas y privadas de evaluación de calidad, diferentes al Simce, que permitan a los establecimientos ir optando por estándares superiores.

c) Perfeccionar el SIMCE, tanto en cuanto al diseño de la prueba misma (de modo que se evalúe en base a criterios) como a la comunicación de los resultados a padres y profesores. Se debe tender a que la información dada exprese claramente los logros obtenidos con respecto a las metas establecidas. Con ello se pretende facilitar a los profesores un mejor monitoreo de su labor y a la vez aumentar la capacidad de los padres de evaluar el desempeño de los colegios y de presionar por el logro de objetivos específicos.

d) Trabajar en el diseño de un sistema de acreditación para los establecimientos.

e) Propender a una mejoría de las bases curriculares actuales

f) Conformar a nivel del Ministerio, un banco de proyectos educativos alternativos que están a disposición de los establecimientos educacionales, que no puedan por sus propios medios elaborar un proyecto propio.

g) Incentivar y apoyar a las comunas que no cuenten con los recursos humanos y financieros para llevar a cabo el proceso de transferencia de responsabilidades a las escuelas mismas y establecer plazos para efectuar este traspaso;

h) El Ministerio debiera promover en forma activa el que los municipios entreguen la administración educacional a las entidades de la comunidad que mejor puedan realizar la tarea de educar

### 2.3.- Promover una Mayor Descentralización del Sistema Educativo

Para avanzar hacia una mayor descentralización, se sugiere ampliar las alternativas de gestión actualmente existentes en la educación municipal para buscar el arreglo que más se adecue a la realidad de la escuela y localidad respectiva. En todo caso, cualesquiera sean las alternativas que se elijan, deberán adoptarse las medidas necesarias para que los alumnos pertenecientes a una determinada comuna, no sean discriminados en cuanto a su ingreso a determinado establecimiento, promoviéndose que la selección de ellos, cuando hay más demandas que vacantes, sea aleatoria.

Las alternativas que a continuación se proponen, buscan abrir una amplia gama de posibilidades, de modo de encontrar la más conveniente para cada lugar. Lo anterior significa promover una política abierta a distintos arreglos y estilos de gestión.

a) Facilitar y promover la constitución de corporaciones o fundaciones privadas con o sin fines de lucro entre profesores, como también entre profesores y/o padres y apoderados, u otros que puedan estar interesados en administrar los establecimientos, a través del sistema de concesión u otro que se decidiera aplicar.

b) Entregar la administración de las escuelas a corporaciones o fundaciones privadas sin fines de lucro, que ya tengan a su cargo la administración de establecimientos educacionales (instituciones de Iglesia, corporaciones privadas empresariales, otros).

c) Constituir consorcios de escuelas pertenecientes a comunas pequeñas y aisladas y administrarlas en forma conjunta por el nivel regional o el que sea más adecuado para hacerlo.

### **3.- Fortalecimiento de la Profesión Docente**

El Gobierno Central debe promover un verdadero fortalecimiento y dignificación de esta profesión entregando a los profesores las herramientas para que puedan trabajar con tranquilidad y exigiendo calidad, como contrapartida de una mejor remuneración e incentivos. Medidas conducentes a ello significan avanzar a lo siguiente:

- a) Crear un sistema confiable de evaluación por desempeño sobre el cual basar un sistema de incentivos.
- b) Garantizar una remuneración básica para todos los docentes como piso, pero flexibilizando su aumento en base a sistemas objetivos de evaluación de desempeño profesional.
- c) Ampliar las becas para que postulantes con buenos puntajes ingresen a carreras de educación.
- d) Ampliar las becas por excelencia, al exterior y dentro del país, a los docentes que están interesados en hacer intercambios, garantizando su retorno y permanencia en la escuela de origen.
- e) Crear fondos concursables para capacitación y perfeccionamiento de profesores, al cual se postule por comunas; también para financiar semestres sabáticos remunerados para los docentes, cada cierto número de años, que les permita estudiar dentro o fuera del país;
- f) Avanzar en el sector municipal hacia una negociación colectiva por escuela, en la misma forma que actualmente lo hacen los profesionales de la educación del sector particular.
- g) Extender el sistema de fondos concursables para proyectos innovativos elaborados por profesores.
- h) Permitir el ingreso al ejercicio de la función docente a profesionales de áreas afines a la respectiva asignatura, principalmente en aquellas especializaciones donde actualmente existe déficit con la obligación de realizar cursos de pedagogía.
- i) Crear una asignación de dedicación exclusiva, para los profesores que se desempeñen en jornada completa en un mismo establecimiento.

#### **4.- Los Padres Protagonistas del Proceso Educativo**

Para lograr una activa participación de los padres y/o apoderados en la escuela, el Ministerio debiera velar por que se les provea información clara y pertinente sobre todos los aspectos del proceso educativo, con el objeto de hacer transparentes las características de las escuelas mismas. Para ello se debiera propender a que se les entregara al menos la siguiente información:

- a) El Proyecto Educativo, cuando el alumno ingrese al establecimiento.
- b) Información de resultados de pruebas u otros instrumentos de evaluación de calidad.
- c) El listado de proyectos específicos en que haya participado la escuela y los premios o incentivos que esta haya recibido.
- d) Información sobre los planes y programas que serán aplicados en la escuela y medidas para remediar las debilidades en áreas claves acompañadas de plazos en el que estos problemas van a ser superados.
- e) Propender a la creación de escuelas para padres y la ampliación de la alternativa del financiamiento compartido, que genera incentivos para que el apoderado se incorpore en el proceso educativo.

#### **5.- Descentralización de la asistencialidad escolar**

Con los recursos de los programas asistenciales (alimentación escolar, transporte, libros, útiles, becas de internado, becas socioeconómicas y otros) actualmente centralizados, se debiera constituir un fondo concursable para programas asistenciales relacionados a educación o alimentación, al cual se postulen proyectos locales. Con ello se pretende entregar a las comunas y establecimientos una mayor autonomía y la posibilidad de postular con proyectos que digan relación con los problemas propios y con su realidad educativa.

#### **6- Otras medidas para mejorar la educación básica y media**

- a) Fondos concursables que permitan la participación de centros de investigación privada en el desarrollo e investigación de nuevos proyectos educacionales.
- b) Banco de Proyectos educativos que están a disposición de los establecimientos educacionales, que no puedan, por sus propios medios elaborar un proyecto propio.
- c) Promover la creación de alternativas descentralizadas y privadas de evaluación de calidad, diferentes al Simce, que permitan a los establecimientos ir optando por estándares superiores de calidad.
- d) Promover en los municipios la idea de pre-universitarios para los jóvenes del quintil de más bajos ingresos que hayan obtenido buenos promedios durante sus años de estudio.
- e) Articular las especialidades de la educación técnica profesional, con aquellas similares en la educación técnica superior, así se valida la enseñanza media técnico-profesional y se ve como una forma válida de acceder a estudios superiores.
- f) Mejorar la licitación de textos y materiales escolares de modo de lograr:
- Una mejor calidad de los textos, compatible con la voluntad de dar a todos los niños una educación de calidad
  - Una mayor participación de los usuarios (los profesores) en la selección del material que van a utilizar
  - Una mayor diversidad de los textos actualmente disponibles.
- g) Fortalecer la educación de adultos, la educación diferencial y la especial. Las nuevas realidades en la composición étnica del país y la necesidad de abordar las nuevas problemáticas del proceso de aprendizaje, hacen necesario perfeccionar los programas, aumentar los recursos y fortalecer las acciones de capacitación de profesores tanto en la educación de adultos, como en la educación diferencial y especial.

## **7.- Referente al Financiamiento de la Educación**

- a) Avanzar a un mejoramiento de la calidad de la educación requerirá también continuar aumentando en forma gradual el presupuesto del sector hasta alcanzar un 8% del PIB.

b) La Subvención debiera ser la forma preferente de transferir recursos al sistema educacional. Por ello se recomienda terminar con el sistema de asignación de recursos vía leyes especiales que no sólo distorsionan el sistema de incentivos, sino que además, dificultan la autonomía y el manejo administrativo de los establecimientos. Se sugiere también, incluir en el monto de la subvención el costo de capital, lo que permitiría a los establecimientos planificar su expansión en el mediano y largo plazo.

c) Se debieran incentivar en forma especial mejorías en la calidad de la educación en las escuelas que acogen a los niños de situación socioeconómica y cultural más vulnerable. Para ello se debe avanzar a la implementación de dos medidas complementarias:

-Suplemento por logro educacional en localidades aisladas:

Se debe reconocer que existen localidades aisladas que hoy en día se encuentran situadas principalmente en sectores rurales, donde no existe un grado de competencia suficiente para incentivar mejoras en la calidad educacional.

Para estos efectos se propone incluir en el cálculo del monto de la subvención, un factor que dependa del mayor resultado logrado entre dos pruebas SIMCE consecutivas. El monto de la subvención por este concepto, debe ser decreciente en el tiempo (por ejemplo, disminuir en forma lineal desde un 15% a un 0%), pero asegurado por un período de tiempo: 4 a 6 años).

- Suplemento por Condición Socioeconómica:

Para un 20 % de las escuelas en condición de pobreza del país o para escuelas, que en su matrícula tengan al menos, un 25% del alumnado en condición de extrema vulnerabilidad. Con el propósito de ser lo más objetivo posible en la determinación de la vulnerabilidad y definir los porcentajes, deberá otorgarse un certificado en que se declare objetivamente esta condición, en base a fichas CAS u otros instrumentos que se creen para este efecto.

d) En enseñanza media es necesario un mejoramiento considerable de la subvención para educación técnica profesional en cada una de sus modalidades, ya que se encuentra muy desfasada con respecto al costo real de entregar una educación técnica de calidad. Ello implicaría necesariamente, terminar con el sistema de entregar presupuesto histórico a los liceos dependientes de las Corporaciones Empresariales y cambiarlo a la modalidad de subvención por alumno atendido.

## **8.- Mayor participación del sector privado en la tarea educacional:**

El sector privado no puede estar al margen de esta urgente tarea, ya que se requiere no sólo de su aportes económicos, sino que de su creatividad e innovación. Para esto se propone:

a) Ampliar la aplicación de la Ley de Donaciones a la Educación: Para crear mayor espacio a la contribución del sector privado a la educación, es necesario perfeccionar la ley de donaciones en el sentido de incluir a las personas naturales. Concretamente se propone modificar la Ley 19.247, en los siguientes aspectos: incluir a las personas naturales dentro de los donantes, que actualmente están fuera de la franquicia tributaria.

b) Mayor incentivo al financiamiento compartido: Este no es sólo una fórmula efectiva de allegar más recursos, sino también una forma de acrecentar el compromiso de los distintos actores del sistema educativo con la calidad. Este sistema ha permitido a los padres involucrarse más en la educación de sus hijos y poder exigir mejor calidad de educación a los establecimientos. Por otro lado, ha abierto un espacio importante para el desarrollo de la educación particular subvencionada en Chile. Tal es así, que actualmente cerca del 69% de los alumnos que asisten a colegios de ese sector realizan aportes a través del sistema de financiamiento compartido.

Se propone ampliar las posibilidades de adoptar el sistema de financiamiento compartido, flexibilizando la normativa existente y permitiendo que el municipio tome las decisiones al respecto de acuerdo a su realidad. En aquellos colegios que adopten el financiamiento compartido, se garantizará el pago de los derechos de escolaridad mediante la implementación de un fondo de becas para aquellos alumnos, que por razones socioeconómicas, no puedan hacerlo. Para ello se sugiere que el Ministerio aporte, junto con el sostenedor, recursos para constituir ese fondo de becas. El Ministerio puede concurrir al fondo con los recursos que descuenta a aquellos colegios que cobran más allá de una unidad de subvención.

c) Libreta de ahorro para la educación a familias de escasos recursos: Se propone constituir un sistema de ahorro familiar durante la enseñanza básica y media, que se complementa con recursos fiscales proporcionales al esfuerzo relativo de ahorro, lo que constituye también, un incentivo para completar la educación media. La propuesta consiste en un compromiso de ahorro previo mensual que se prolonga sistemáticamente en el tiempo, y que culmina en

cuarto medio. Al completar la enseñanza media, el beneficiario puede optar por dar por concluido sus estudios o proseguir en la enseñanza superior, que puede ser técnica o universitaria, acorde a la decisión de cada familia. La deserción en cualquier etapa, cesa el derecho a retiro, salvo en la parte de los ahorros propios.