

Estudio de Trasfondo Grupo Res Publica Chile

Capítulo 14. La madre de todas las batallas: asegurar el acceso a una educación de calidad integral



Educación Pública, un eslabón clave para nuestro desarrollo como nación

Pedro Montt L^{1 2}

¹ Profesor de CCNN y Química de la Universidad Católica y Licenciado en Ciencias Básicas de la Universidad de Chile, con estudios de M. Ph. en la Universidad de Lincoln, Reino Unido. Ex Subsecretario de Educación y Jefe de la Unidad de Curriculum y Evaluación del Mineduc. Lideró equipo técnico que negoció y acompañó el trámite las leyes SEP (N° 20.248); LGE (N° 20.370) y Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad (N° 20.529). Desde abril de 2012, es miembro del Consejo Nacional de Educación.

² El autor del presente trabajo agradece los valiosos comentarios de Dante Contreras y Francisco Gallego. En todo caso las afirmaciones, posibles errores y/u omisiones que puede contener son de su completa responsabilidad.

Índice

	Página
1. ¿Debemos preocuparnos y ocuparnos con lo que hoy ocurre con la EP?	4
2. La propuesta y su promesa.	5
3. Qué habría que hacer para cumplir la promesa.	7
4. Algunos parámetros para facilitar el dimensionamiento del desafío.	9
5. Los obstáculos que deberá enfrentar la reforma y su superación.	11
6. Cómo hacerlo: una transición paso a paso, experimentando y ajustando.	12
7. Breve conclusión.	13
ANEXO 1: Políticas para transformar a la EP y la carrera docente.	15
ANEXO 2: Cuadro comparativo mejora de la EP: el actual proyecto de ley, ventajas y desventajas. Experiencia internacional comparada.	36
Bibliografía	52

Resumen

Desde hace años se debate acerca del destino y sentido de la educación pública (EP). Ese debate recrudeció a partir de las movilizaciones estudiantiles del año 2011. Los estudiantes han instalado a la EP y su fortalecimiento como un tema central de la agenda pública.

Quienes creen en la existencia de un sistema educativo mixto, que incluye prestadores educativos públicos y privados, plantean que la EP requiere de una atención prioritaria, ya que estaría en riesgo su existencia; otros, argumentando desde una vereda distinta, señalan que si bien habría que prestarle atención a la EP, no se debe olvidar que lo importante es la calidad y no el tipo de órgano que administre, el tema más relevante no sería la EP en sí; finalmente, otros consideran que la oferta más pertinente y legítima para nuestro sistema educativo es la EP, ésta debiera ser la única oferta o lejos la ampliamente mayoritaria (Ej. más del 80% de esa oferta), sin embargo ha sido sistemática y conscientemente desmantelada por el actual modelo educativo.

Esas posturas contextualizan un debate complejo y matizado y reflejan el actual estado de cosas. La EP, su sentido y destino, es un campo en donde existe una fuerte disputa y grandes desacuerdos.

Desde una postura que valora y considera esencial a la EP, el presente trabajo intenta explorar posibles caminos de salida a esos desacuerdos. Ello para buscar destrabar el actual inmovilismo en la materia y dar un impulso real a la mejora de la EP hoy en crisis.

Este trabajo propone un camino para elevar la calidad y prestigio de la EP. Desarrollar una activa política para atraer y conservar a los mejores docentes en ésta, lo que exige mejorar significativamente sus condiciones de trabajo y, al mismo tiempo, establecer entornos de profesionalización en los colegios y las administraciones de esta modalidad educativa.

A lo largo del documento se desarrollan ideas y analizan opciones para hacer viable y transitable ese camino.

Palabras clave: docente, carrera docente y educación pública.

1. ¿Debemos preocuparnos y ocuparnos de lo que hoy ocurre con la EP?

Hay evidencia creciente y preocupante de que nos estamos transformando en una nación dividida, en un país en donde es cada vez más difícil conocer “al otro”, donde las experiencias de vida se hacen cada vez más divergentes... Este año, ningún alumno del Colegio Los Andes o del Tabancura –ambos rankeados entre los diez mejores- se matriculó en la Universidad de Chile y si bien un puñado de graduados de otros colegios de elite decidió ir a la U. de Chile, su porcentaje fue ínfimo.... Pero eso no es todo: en nuestros mejores colegios públicos, el caso es el contrario: casi el 40% de los graduados del Instituto Nacional eligió la Universidad de Chile, mientras menos del 15% optó por la Católica.” (S. Edwards, economista. La Tercera, 12 de mayo 2012).

“El año 2011 vivimos una transición social a la democracia...Nuestra sociedad ha sido portadora por mucho tiempo de un gran malestar, que no solo tiene razones subjetivas sino también objetivas...existen evidencias de que los chilenos sentimos que no estamos progresando...el malestar no es una opinión es una vivencia, hay datos para afirmar esto...

Chile es muy injusto... Las sociedades son las injustas, no sus modelos de articulación, ya que éstos simplemente son los sistemas operativos de las sociedades...Esta sociedad se articuló desde su sistema económico a los otros sistemas: el social, político y el cultural... Ese modo de articular ha sido a través del mercado y la acción de los privados, los que cuando no desean o no pueden actuar son remplazados por una especie de “prótesis” estatal...Ese modo de articulación ha demostrado ser un fracaso...

La explosión se produce a través de la educación porque la articulación desde lo económico a lo educativo es el más rotundo de los fracasos... En realidad desde hace mucho tiempo la mayor parte de la educación chilena está en manos de los privados. Es el mercado el que la regula y solo cuando se producen fallas de mercado, existe una “prótesis” pública que generalmente atiende a los que resulta más costosos y/o difíciles de educar (Educación municipal)³, buscando con ello resolver esas fallas...Ahora, qué dicen los privados de la educación “el sistema educativo chileno es un desastre” sin embargo, no reparan que en su mayoría es un sistema privado...

Estamos hablando de cuestiones objetivas: la educación chilena es mala y además muy injusta...Hay una gran desigualdad que es construida por el propio sistema educativo... Pero un dato, dónde están los mejores puntajes SIMCE a nivel nacional. Si miramos a los colegios municipales de nivel medio alto, veremos que son los mejores, incluso son más efectivos que los particulares pagados...Así, parece que la educación en un entorno público con más recursos, más democrático, que no está basado solo en montar un negocio, funciona mejor y se siente más cómoda, sin embargo el modelo no fomenta aquello, más bien desmantela esos entornos...” (A. Mayol, sociólogo. Extracto no literal de algunos de sus planteamientos en Conferencia ENADE- noviembre 2011)

Dos académicos chilenos observan desde distintas perspectivas un problema común y sus graves consecuencias. Uno plantea los riesgos de poseer un sistema educativo que no integra: una nación dividida; el otro plantea que la lógica con que opera nuestra sociedad y por extensión nuestra educación, que releva a la acción pública a un rol supletorio de la privada no resulta, muestra fallas de orden estructural que resultan insuperables y por tanto no permiten el logro de un sistema escolar efectivo y justo⁴.

³ Este académico incluso discute el que se pueda caracterizar a la educación municipal como educación pública.

⁴ El segundo de los académicos mencionados plantea que lo que está en juego en las protestas del año 2011 es el modelo o modo de articular los principales subsistemas sociales (político, económico, social y cultural), ya que lo que la sociedad ha cuestionado es el modo en que nuestra sociedad articula lo público y lo privado. Ese cuestionamiento habría llegado para quedarse, debiendo surgir de allí algún orden distinto al actual.

Desde distintas perspectivas ambos académicos apelan a la necesidad de repensar nuestra educación pública (EP) y su modo de operar. Ambos muestran las consecuencias de seguir operado como lo hemos hecho hasta la fecha y terminar convirtiendo a la EP en irrelevante, consolidando la segregación, ahora incluso en la educación superior. Uno de ellos es más radical ya que señala, según datos de la realidad, que la educación funciona mejor en un ambiente público, pudiéndose demostrar aquello usando evidencia empírica de nuestro propio país. La paradoja sin embargo es que majaderamente insistimos en establecer un sistema de base privada el cual no funciona bien, ostentando el título de ser uno de los más radicales experimentos de privatización educativa en el mundo⁵.

Si la EP es tan relevante para asegurar la cohesión social y, al parecer, sería más afectiva en asegurar la igualdad de oportunidades educacionales y por tanto la calidad educativa ¿Por qué continuar en la ruta que hemos seguido hasta la fecha, muchas veces parchando un modo de operar que no funciona y no obtiene resultados socialmente deseables? ¿No sería acaso fundamental para nuestro desarrollo sacar a la EP de su actual estado de aletargamiento y crisis que la conducen a su irrelevancia en un corto plazo? ¿No será fundamental renovar y reimpulsar a la EP para continuar en una senda de desarrollo que esencialmente requiere de paz social?⁶

Por otra parte, sabemos que nuestro sistema educativo es y resulta deseable que siga siendo un sistema mixto, es decir uno en el cual participan agentes públicos y privados. Sabemos también, que los privados podrían contribuir a resolver los problemas antes enunciados, sin embargo y por su carácter, no están obligados a ello y, solo dependerá de su voluntad asumirlos (sociedad libertaria). El Estado en cambio, según su asimetría de poderes respecto de los ciudadanos (Atria, 2009), debe ser obligado a cumplir exigencias para con todos y ello se establece como los derechos de los ciudadanos y el deber del Estado de asegurarlos (normas y leyes que obligan al Estado)⁷.

2. La propuesta y su promesa.

Si esa es la magnitud del desafío que tenemos entre manos y si en la solución juega un rol relevante la EP ¿Qué y cómo hacer para convertirla en una educación de excelencia que asegure la integración social y la igualdad de oportunidades con calidad, todo ello en un plazo razonable?⁸

Las respuestas a esas preguntas resultan claves y pasan a ser parte esencial de la agenda educativa presente y futura. A continuación, se intenta una respuesta a esos dilemas.

⁵ El grueso de los sistemas educativos se organizan de modo de disponer de una poderosa educación de carácter público, siendo excepciones notables países como Chile, Holanda y Bélgica.

En documento anexo se muestra cuadro comparativo de matrícula (%) en 38 países según tipo de administración educativa (Extraído de Education at a Glance, 2011. OECD), en el cual se puede observar que una amplia mayoría de países posee una educación pública significativamente mayoritaria (sobre el 60% de la matrícula).

⁶ La paz social asegura la gobernabilidad y sin esta última no es posible un desarrollo a largo plazo.

⁷ Sabemos que la historia del régimen democrático moderno ha consistido en la ampliación progresiva de esos derechos.

⁸ En documento anexo se señalan los propósitos generales de la EP en referencia a la educación común u obligatoria, los cuales le dan sentido a su existencia.

Primero se señala una meta ¿Cuándo se podrá decir que nuestra EP cumple su misión? Ocurrirá cuando cualquier padre, madre o apoderado de un estudiante que hoy matricula a su pupilo(a) en los mejores colegios particulares pagados, considere seriamente la opción de matricularle en un colegio público.

¿Cómo podemos lograr una EP que se convierta en un espacio donde se encuentran todos, independientemente de su origen social, económico y cultural? Atrayendo y conservando a los mejores docentes del país para que realicen la docencia en la EP. Para ello se deben mejorar significativamente sus condiciones de trabajo, sus rentas y, al mismo tiempo, elevar las exigencias a su desempeño.

Para lograr lo anterior, al mismo tiempo resulta necesario crear las mejores condiciones y entornos de profesionalización en los espacios en que estos profesionales se desenvuelven, facilitando la acción de los líderes educativos en los establecimientos, así como también en las administraciones de la EP.

Se debe entonces abordar el tema de la calidad de los docentes de la EP y, al mismo tiempo, el de una más efectiva administración para que esos profesionales rindan al máximo de sus capacidades. Ambas son las dos caras inseparables de un mismo desafío: Lograr una EP de excelencia que sea el espacio educativo para las grandes mayorías; que asegure a todos aprendizajes fundamentales para la vida en una sociedad de alta complejidad, y; la tan necesaria integración social, requisito fundamental para asegurar la convivencia democrática y la resolución pacífica de los conflictos.

Allí hay que poner la atención. La calidad de la EP en adelante tiene como tarea central atraer y mantener a los mejores docentes. Para ello resulta fundamental crear las condiciones que aseguren un ambiente de profesionalización y eficiencia en la gestión, el cual permita a los docentes desarrollar bien su trabajo. Como señalamos, la meta es que un padre, madre o apoderado de los sectores acomodados llegue a pensar muy seriamente matricular a su hijo(a) o pupilo(a) en un colegio público, incluso lo prefiera por sobre uno particular pagado⁹.

⁹ Esta no es una meta imposible, ya que datos empíricos nos muestran que existen establecimientos públicos más costo/efectivos que los privados pagados que atienden a la elite (logran resultados mejores o iguales a esos colegios). Una advertencia importante: Una mirada menos ingenua para el diseño e implementación de las políticas referidas a la EP debe tener en cuenta que los apoderados que envían a sus pupilos a los establecimientos de élite no solo están buscando calidad, sino también capital social (redes sociales). Por ello no basta conseguir inicialmente mejorar la calidad de esta modalidad educativa, requiriéndose además lograr en breve que la EP posea un alto prestigio social, lo que de verdad podría contribuir a la llegada masiva de estudiantes de sectores acomodados (ambos factores, calidad y prestigio, se alimentan y amplifican mutuamente).

Para lograr esto último se requiere en un inicio de una activa acción del Estado, ya que resulta esperable que los padres tiendan a resistir el cambio. Se debe advertir que la necesidad de distinguirse por parte de las familias y el impulso a buscar establecimientos educativos en donde reconocen a una población escolar “similar o levemente de mejor estatus”, es un fenómeno que se da a nivel mundial (existen variados estudios y evidencia al respecto) y, muchos autores observan con preocupación, cómo las últimas décadas ese fenómeno ha tendido a amplificarse (Para el caso norteamericano en su artículo en La Tercera ya citado, S. Edwards menciona que el reciente libro “Coming apart”, en el que Charles Murray justamente aborda ese problema y sus graves consecuencias).

3. Qué habría que hacer para cumplir la promesa.¹⁰

Si modificamos la mirada apuntando a la mejora de la EP, partiendo por una estrategia que busque elevar las capacidades docentes de esta modalidad de administración educativa, sería posible destrabar soluciones que hasta el momento han resultado infructuosas e imposibles de implementar debido a los grandes desacuerdos existentes.

Algunas consideraciones de orden general.

Si abordamos la mejora de la carrera docente debemos tener a la vista cinco cuestiones ordenadoras: i) La carrera que se aborda es la de los docentes de la EP; ii) El financiamiento debe ser el necesario para llevar a la práctica esa carrera y por tanto debe ser exclusivo para la EP; iii) Si el propósito de la carrera es atraer y mantener a los mejores docentes en la EP, la base de la misma debe ser el mérito, sin dejar de considerar criterios tradicionales, logrando el más pertinente equilibrio entre tradición y cambio; iv) El modelo de financiamiento más costo/efectivo para ese propósito se debe diseñar con pragmatismo y sin atraparnos en ideologismos, ya que la actual lógica de subvención no trabaja adecuadamente si se busca un modelo de carrera cuya base sea el desempeño, y; v) No se pueden dejar de considerar las políticas complementarias, entre las cuales, las más importantes se refieren a atraer a los mejores estudiantes a la pedagogía y al mejoramiento sustantivo de la formación inicial docente¹¹.

Algunas consideraciones generales a tener en cuenta, ahora referidas a lo propio de la profesión docente y su desarrollo son: i) El modelo de carrera que se escoja debe considerar que la pedagogía es en su esencia un trabajo realizado por equipos. El modelo de carrera debe entonces fomentar la colaboración entre pares y no limitarla o restringirla. Ello se debe tener en cuenta al momento de introducir elementos de competencia y/o desempeño individual, ya que de no ser así

¹⁰ En documento anexo y complementario a este trabajo se presentan en detalle posibles soluciones a los actuales arreglos de la carrera docente y a la institucionalidad y financiamiento de la educación pública.

¹¹ Basta para ello revisar los recientes resultados de la prueba INICIA 2011, que muestra un muy desesperanzador diagnóstico respecto de las competencias de los egresados de pedagogía general básica, tanto en el manejo de las disciplinas, así como en sus capacidades para enseñar.

Esta es la primera prueba referida a estándares que clasifica a los egresados según su nivel de logro o desempeño: Insuficiente, Aceptable y Sobresaliente. Algunos de los principales resultados en educación general básica (también fue rendida por egresados(as) de educación parvularia) que arroja esta prueba son: i) La realizaron 3,271 estudiantes de un total de 49 programas formativos que voluntariamente aceptaron someterse a este examen (se debe recordar que 21 instituciones que ofrecen estos programas no se presentaron al test); ii) Veinticuatro (24) instituciones presentaron más de 20 egresados a la prueba y 17 presentaron 20 o menos (esto afecta la representatividad de los resultados); iii) El resultado más preocupante es que de las 24 instituciones en que un número significativo de egresados (21 o +) rindió la prueba de conocimientos disciplinarios, el 50% de los egresados de 21 de éstos programas obtienen un desempeño insatisfactorio; iv) En la prueba de conocimientos pedagógicos los resultados son un poco mejores pero también preocupantes, el 50% de los egresados de 7 de esos programas logra desempeño insatisfactorio; v) Existe una fuerte correlación entre los resultados que los egresados obtuvieron en la PSU y sus resultados en INICIA (índice cercano a 0,9); vi) Cuando se analizan los años de acreditación de esos programas y se les compara con el porcentaje de egresados con desempeños insatisfactorios no se observa una relación directamente proporcional entre ambos factores. Así, en los 5 programas formativos cuyo % egresados de desempeño insatisfactorio se mueve entre el 40% o menos poseen en promedio 4,8 años de acreditación; entre los 6 programas que tienen un porcentaje que varía entre más de 40 y hasta 60% de los egresados en desempeño insatisfactorio, poseen en promedio 3 años de acreditación; de los 13 programas en que sus egresados de desempeño insatisfactorio se mueve entre más del 60 y hasta un 80%, poseen un promedio de acreditación de 3,74 años; finalmente, de los 9 programas cuyos egresados de desempeño insatisfactorio es superior al 80%, poseen una acreditación de 2,4 años. Se advierte que la dispersión en cada tramo es alta.

se podría estar contribuyendo a producir efectos en un sentido contrario al deseado; ii) Ya que el conocimiento pedagógico se acumula en el hacer y requiere por lo mismo de la contrastación y análisis sistemático y recursivo de las prácticas y los resultados educativos obtenidos de esas prácticas (Ej. Del trabajo en la sala y/o la escuela), el modelo que se escoja debe asegurar se disponga del tiempo suficiente para que esa reflexión se produzca, tanto de manera individual como en los equipos docentes, y; iii) Ya que la docencia ha sido históricamente una “burocracia” o parte de servicios en los que el Estado juega un rol central, al introducir “modernizaciones” o modelos de carrera que rompen con esta lógica, estimulando por ejemplo el liderazgo directivo, la profesionalización, la gestión autónoma y la capacidad de resolución de problemas de manera autónoma, etc., se debe buscar una cuidada y virtuosa mezcla de esos nuevos modos de hacer posible el progreso profesional con los otros mecanismos más tradicionales, no apostando al completo e inmediato desmantelamiento de estos últimos¹².

En definitiva lo que se busca es que los mejores profesores hagan clases en los colegios públicos y para ello se requiere que tengan muy buenos sueldos desde el inicio de su carrera; que su progreso este fuertemente determinado por su desempeño, el que debería ser evaluado con una alta periodicidad; que el grupo de estos profesionales que posee mejor desempeño se motive a trabajar en los colegios que poseen un alto porcentaje de matrícula vulnerable; ofrecerles condiciones de trabajo que les permitan la reflexión pedagógica y por tanto que dispongan de un número importante de horas no lectivas, tratando en ello de emular a países exitosos (Ej. Escocia 60% lectivas- 40% no lectivas); que si buscan progresar, se sientan desafiados y exigidos y al mismo tiempo perciban con claridad el significado de su progreso, de modo que logren proyectarse a largo plazo, visualizando un futuro estimulante y atractivo para ellos; se requiere también que sean supervisados por los mejores líderes en las escuelas y en las administraciones de la EP (profesionalizados), disponiendo ambos grupos de líderes de condiciones y/o trayectorias de progreso también según sus desempeños, lo cual les permita proyectarse, y; finalmente, que los que ya han cumplido su ciclo laboral dispongan de mecanismos de salida y puedan jubilar dignamente¹³.

Como señalamos antes, para atraer a los mejores también es necesario modificar el entorno en el que desarrollan su trabajo, haciendo a este último más rico y diverso, en definitiva profesionalizándolo. Por ello es tan importante actuar sobre la institucionalidad de la EP: sus administraciones, su financiamiento y la relación de estos entes locales con el centro del sistema: el Ministerio.

¹² En campos como la educación, que requieren de parsimonia y gradualidad para la plena operación de los cambios, es difícil apostar a modificaciones tipo Big Bang, ya que utilizando ese tipo de estrategia es altamente probable afectar negativamente la eficacia y factibilidad del cambio. Para ejemplificar esto, romper de una vez y para siempre con el uso de la antigüedad como variable de progreso podría atentar seriamente contra la efectividad y viabilidad del cambio de la carrera.

¹³ Los detalles se pueden ver en el documento anexo. En él se abordan preguntas referidas a: cómo atraer a los mejores a la pedagogía; cómo seleccionar a los docentes más efectivos para la EP; cómo diseñar una promoción en la carrera basada en el desempeño; cómo evaluar ese desempeño; qué condiciones de trabajo son clave para asegurar la mejora continua de sus prácticas, y; finalmente, mecanismos de salida de la carrera en la EP. Esto aplica para los docentes que se conserven en las aulas como para los que cambien de rol y se conviertan en directivos tanto en los establecimientos como en las administraciones (en el caso de estas últimas, resulta deseable abrir oportunidades a otro tipo de profesionales).

A nivel de los territorios, se debieran constituir organismos públicos para administrar las redes de establecimientos públicos, que a la vez debieran ser coordinadas y articuladas como un sistema nacional por el nivel central (Ministerio)¹⁴.

Una pregunta clave y que no ha estado en el debate público con la profundidad que se requiere es cómo corregir la actual heterogeneidad de capacidades del sistema público.

Un camino es establecer efectivamente un *Sistema Nacional*. Su objeto sería regular y supervisar el funcionamiento de las administraciones locales de la EP través del diseño de políticas, normas, planes y programas para su coordinación y articulación, que permitan satisfacer las necesidades educativas en los diversos territorios. Ello en el marco de objetivos educativos nacionales¹⁵.

Este nivel nacional-regional se relacionaría con las administraciones locales de la EP estableciendo compromisos de gestión de procesos y resultados escolares o convenios para la calidad, los cuales serían acompañados de exigencias y apoyos por parte del centro (Ministerio), según el cumplimiento o no por parte de las administraciones de los compromisos y metas establecidos en esos contratos para la calidad.

Esta agenda, que actúa en los dos frentes descritos -docencia e instituciones de la EP- requiere de una cuota de recursos muy significativa. Dicho esto ¿De qué orden de magnitud son los recursos requeridos?

4. Algunos parámetros para facilitar el dimensionamiento del desafío.

En este trabajo no hemos estimado los costos generales, sin embargo entregamos algunos criterios a tener en cuenta para su estimación.

Un dato real respecto de lo que son hoy las rentas de los docentes de un colegio particular pagado de elite (Santiago Collage), varían entre un ingreso al inicio de \$ 914.320 por un contrato equivalente a 44 horas a otra renta que luego de 12 años de servicio alcanza un valor de \$ 1.137.576, por las mismas 44 horas. Claramente el ingreso de partida es atractivo, pero el de largo plazo no. Ello porque la variable que este establecimiento usa, como lo hace la gran mayoría, es la antigüedad (trienios). Resulta necesario entonces estimar un sueldo horizonte de largo plazo más atractivo y ello se podría hacer considerando por ejemplo a los promedios de rentas de las carreras que hoy resultan atractivas para los jóvenes. Según estudios del Mineduc (Página Web mifuturo.cl), una estimación razonable indicaría una multiplicación en 2 1/2 veces¹⁶ a los mismos

¹⁴ En documento anexo se describen los rasgos centrales de los órganos de administración directa de los establecimientos públicos.

¹⁵ En documento anexo se detallan las características y se proponen posibles funciones de este sistema.

¹⁶ Comparación con incrementos promedio de carreras más demandadas: Abogados, Médicos e Ingenieros. Del sitio Web del Mineduc mifuturo.cl se observa que luego de 4 años de trabajo los abogados titulados en la U. de Chile tienen una remuneración promedio mensual que varía entre 1,70 y 2 millones de pesos (Los titulados en la UC de Chile entre 1,5 y 1,750 millones de pesos); en igual periodo los titulados en medicina de ambas universidades (U de Chile y UC de Chile) tienen una renta promedio que varía entre 1,750 y 2 millones de pesos; en igual periodo los titulados de ingeniería en minas de la USACH tienen una renta promedio de más de 2 millones de pesos.

12 años de ejercicio (\$ 2.285.800), ello podría darnos una idea de un posible techo para los docentes de mejor desempeño (Parte de una pirámide según desempeños).

Otro dato a tener en cuenta es la actual rotación de este personal en la EP. Así por ejemplo, en uno de los mejores colegios públicos del país (Instituto Nacional), no se da una alta rotación de docentes, en realidad son pocos los profesores que abandonan el colegio tentados por mejores ofertas. Pero ocurre otro fenómeno al cual habría que prestar atención y este es el retiro parcial (reducción de horas de contrato). En este caso lo que ocurre es que los profesores de ese colegio ven como una ventaja ser parte de la dotación, ya que les otorga prestigio. Así, lo que hacen es disminuir paulatinamente sus horas de contrato, siempre dejando unas pocas horas en el colegio. Una advertencia es que ello opera en el caso de docentes que son buenos, pero no se escapan significativamente del promedio. Cuando los profesores son muy destacados, terminan rápidamente migrando hacia los colegios privados con muy sustantivas y mejores rentas, ello ocurre la gran mayoría de las veces en las disciplinas en que existe escasez de estos profesionales (Ej. Física).

En el caso de los líderes instruccionales las rentas promedio de los directores de colegios de la EP hoy vigentes según la ley N° 20.501 (Esta ley afecta aún a un bajo número de estos profesionales) varían entre un mínimo de \$ 1.328.325 y un máximo de \$ 1.885.525 por un contrato de 44 horas, dependiendo esas rentas del tamaño del colegio y el porcentaje de vulnerabilidad de su matrícula (Un caso especial son las escuelas rurales muy pequeñas, el cual no se analiza aquí). Los ingresos de estos profesionales, también debieran incrementarse según desempeño. Se podría entonces elevar el actual sueldo al ingreso al cargo haciéndolo por ejemplo equivalente al promedio entre el piso y el techo de la que sería la remuneración de un docente de aula de la EP (\$ 1.600.000) e incrementar el actual techo en un 40% (Haciéndolo equivalente a App. \$ 2,7 millones). A esa renta máxima debieran acceder el grupo de directivos de elite de la EP, cuidando no estimular excesivamente la llegada a esos cargos directivos de los docentes de buen desempeño en la sala de clases, ya que un buen profesor de aula no necesariamente será un buen directivo. Así, la carrera debiera estimular a que los buenos docentes de aula se conserven en sus puestos.

En el caso de los encargados o gerentes de las administraciones de la EP, sus remuneraciones debieran ser competitivas respecto de los promedios de las profesiones mejor rentadas. Igualmente en el caso de los profesionales que formarían parte de los staff técnicos en las administraciones de la EP, sus rentas debieran ser levemente mejores (5 a 10%), sino iguales a las de los mejores directores de establecimientos. Finalmente, el personal que opere a nivel nacional y regional en el manejo del sistema de EP a nivel nacional (Excluida su jefatura), debiera tener rentas similares o levemente por sobre el personal técnico que labora en las administraciones (5-10%).

Si se observan los grandes números, los docentes de aula del sector municipal son alrededor de 70.000, obviamente si se elevan las rentas según desempeño, se debiera producir una pirámide según categorías de desempeño en una escala (por ejemplo cuatro categorías como propone el actual gobierno). En todo caso la transición debiera partir con un número reducido de casos y de manera experimental, dado que se requiere entre otras cosas encontrar a los más idóneos, cuestión que tomara tiempo e implicará un importante recambio y renovación del personal. En

Otro parámetro que se podría utilizar es la comparación respecto de carreras docentes de países con mejores resultados educativos (por ejemplo razón Ingreso n° años de servicio/ingreso inicial).

relación a los directivos ocurre algo similar, estos son alrededor de 4.500 y se convierten en 11.000 si se incorpora a este grupo a los docentes que cumplen otras funciones directivas y técnicas pedagógicas.

Respecto de las administraciones, que hoy son 346, su número debería disminuir significativamente (Hoy no podemos estimar ese número, sin embargo se puede simular que en régimen sería deseable que no supere las 150). Sobre ese número estimado se podría calcular el costo en régimen de los gerentes de las administraciones y de su staff de apoyo, el que en promedio se podría estimar en 4 profesionales calificados por administración. Adicionalmente, se requieren profesionales de altas cualificaciones para los niveles nacional y regional, una manera de estimar ese número es asimilarlo a la que será la dotación de la superintendencia de educación (App. 500 profesionales).

Adicionalmente, se requieren recursos para¹⁷: i) Cubrir los costos del traspaso de los colegios desde los municipios a estas nuevas administraciones, el cual es un gasto por una vez (Ej. Expropiaciones. El Estado posee herramientas para minimizar esos costos); ii) Asegurar el financiamiento para futuras inversiones (infraestructura, equipamiento, recursos didácticos, etc.), este es un gasto permanente. Se debe consignar que estos recursos en su mayoría ya existen y solo se requeriría su reasignación; iii) Asegurar la transición, resguardando los derechos laborales de los docentes (Ej.: En contados casos los profesores reciben rentas adicionales financiadas exclusivamente por los municipios. Un caso es Vitacura) y cubriendo los gastos que actualmente asumen los municipios para asegurar la operación de las administraciones de EP (Ej.: Sustituir el actual aporte municipal que bordea USD 250 millones anuales), ambos gastos son permanentes, tendiendo el referido a los docentes a su extinción en un mediano plazo¹⁸, y; iv) Finalmente, se requiere de un financiamiento permanente para un programa que incentive el retiro de los docentes en edad de jubilar, ya que resolver desde la política previsional la grave caída del ingreso de estos profesionales al momento de jubilar (1/3 de la última renta) resulta altamente costoso e improbable.

Por lo que se observa los recursos necesarios para esta reforma son enormes. Como ya se señaló antes, el presente trabajo solo se ofrece parámetros iniciales para facilitar una estimación de su costo global.

5. Los obstáculos que deberá enfrentar la reforma y su superación¹⁹.

Dentro de los obstáculos a superar se pueden señalar:

Existe una mala comprensión del problema de quienes toman las decisiones. Una de las más importantes es que no se observa con claridad la íntima relación que existe entre la mejora de las capacidades de los docentes de la EP, la superación de la crisis de ésta y su posterior mejora sustantiva.

¹⁷ Estos temas se tratan con mayor profundidad en documento anexo.

¹⁸ Este gasto podría no ser necesario en el caso de los docentes que mejoren sustantivamente sus rentas al momento del traspaso.

¹⁹ *Ibidem*.

Hay que luchar contra un “sentido común” instalado entre la población, que percibe a la EP como una opción de la cual habría que escapar. Se ha instalado que la educación particular subvencionada es mejor.

Como ya se señaló, el volumen de recursos que implica esta reforma es significativo y no son claros sus efectos en el corto plazo. Para el mundo político sería una reforma que luce poco frente a otras de mayor visibilidad inmediata.

Realizarla significa rediseñar o repensar de manera significativa o completa al actual sistema de financiamiento (subvenciones), privilegiando a la EP por sobre la particular que recibe subsidios estatales y al mismo tiempo buscar un sistema de financiamiento que dialogue mejor con un modelo de carrera docente basado en el desempeño, ya que no es posible hacer esto con el actual esquema de subvenciones. Se debe advertir que este tema puede convertirse en una barrera ideológica difícilmente franqueable.

No se dispone aún de claros y persuasivos argumentos para convencer acerca de esta significativa inversión vis a vis otras prioridades del propio sector (Ej.: Ayudas estudiantiles en Educación Superior o Educación Parvularia, etc.) y/o de otros sectores.

Se requiere de un diseño fino de implementación que, dado el nivel de desacuerdos, no es fácil de concretar.

6. Cómo hacerlo. Una transición paso a paso, experimentando y ajustando.

La solución a problemas complejos requiere de soluciones que aborden esa complejidad. Desde esa perspectiva se reitera: las políticas para transformar a la educación pública y mejorar la carrera docente resultan inseparables.

Dada la complejidad y magnitud de la tarea se produce un “trade-off” entre la eficiencia y la urgencia del cambio. Por el volumen de recursos y la movilización institucional y humana que implica, se debería partir experimentando en territorios específicos y con grupos de administraciones, colegios y docentes muy acotados, tomando en consideración que en los diversos territorios se requiere que al menos se incluya a una administración de EP. Se debería partir por un número acotado de comunas o agrupación de éstas que sean seleccionadas de acuerdo a algunos criterios, entre los cuales se podría considerar: compromiso de las propias administraciones con el cambio (requisito para su éxito); cierto tamaño de su matrícula (Ej. Administraciones de tamaño medio); diversidad de regiones, no necesariamente las más pequeñas (Ej. Al menos 5 de las 15 regiones del país).

Este experimento debiera tener una marcha blanca (tiempo de maduración), por ejemplo cuatro años. Para luego observadas las fortalezas y debilidades del modelo y realizados los ajustes necesarios para su mejora, considerar su masificación al resto de los territorios. Esta última etapa debería tomar adicionalmente un tiempo entre 5 y 6 años. En definitiva, la realización del cambio requiere de una década²⁰.

²⁰ Una pregunta válida es si este plazo es razonable. No tenemos como saberlo, solo a modo comparativo y advirtiendo los diferentes contextos. En dictadura, el traspaso de los colegios desde el fisco a los municipios tomó alrededor de 7 años.

Por ello existe una tensión que se da entre los plazos de la transición y la urgencia con que la ciudadanía exige resolver el problema. Los movimientos sociales demandan mayor celeridad, ya que la evidencia indica que de seguir la sangría de la EP a su actual ritmo, en muy pocos años ya no quedará nada que hacer con ella. En rigor, muchos de los que se declaran defensores de la EP sostienen que hay sectores apostando a esto último.

La transición debe hacerse cargo de aquello. El sentido de urgencia se enfrenta desarrollando una acción de pedagogía política de alta complejidad, ya que el cambio, sobre todo en el actual contexto, no se podrá realizar con éxito sin establecer mecanismos de participación de los actores del sistema -estudiantes, docentes y administradores de la EP- y, pasa también, por la implementación de medidas a corto plazo que contribuyan a detener y revertir la caída de matrícula de la EP (campañas de recuperación de matrícula y sensibilización a la ciudadanía buscando elevar el prestigio de la EP).

Finalmente, el diseño debe ser experimental porque debe tener en cuenta que, aunque se disponga de los recursos financieros y administrativos necesarios, la condición de éxito pasa por disponer de los recursos humanos para llevar adelante la tarea. Esta es lejos la condición más difícil de cumplir, así se requerirá de tiempo y un gran esfuerzo para disponer de la suficiente masa crítica de capacidades profesionales y técnicas que hagan posible el cambio.

7. Breve conclusión.

A modo de conclusión podemos señalar que, el esfuerzo de salvataje y revitalización de la EP pasa también por la revalorización y fortalecimiento de la profesión docente. Ambas son las dos caras de una misma moneda, la una y la otra son sinérgicas en el logro de la meta de la calidad para todos.

Por ello se debe instalar un discurso, que haciendo confianza y exigiendo al máximo las capacidades de nuestros docentes e instituciones escolares de EP, eleve las expectativas. Sin perder realismo, debemos tener la convicción de que nuestra docencia y la EP son capaces de asegurar aprendizajes de alto estándar a todos sus estudiantes.

Otro ejemplo más reciente, el paso de los establecimientos subvencionados al régimen de jornada escolar completa (JEC), se inició el año 1998 y a la fecha cubre al 80% de la matrícula. Ahora, esa cobertura se logró el año 2007, es decir 9 años después de iniciada la JEC.

ANEXO 1: Políticas para transformar a la educación pública

Índice:

1. La relevancia de la educación pública: su valor y función social, los principios que la inspiran.
2. Un posible arreglo institucional de la educación pública a nivel escolar.
3. Medidas urgentes e inmediatas para la sobrevivencia de la educación pública
4. Las capacidades docentes: el tema central a nivel escolar.
5. Gradualidad de la reforma a la institucionalidad y el financiamiento de la EP (plazos y recursos).
6. Nudos a desatar para el logro de las metas.

Anexo 2: Cuadro comparativo que incluye:

Situación actual. Los proyectos actuales para mejorar la institucionalidad de la educación pública: ventajas y desventajas. Experiencia internacional comparada.

1. La relevancia de la educación pública: su valor y función social, los principios que la inspiran.²¹

El Estado garantiza el ejercicio del derecho a una educación de calidad a través de la Educación Pública (EP), entendiéndose a ésta como la provisionada por entes del estado según lo establecen convenciones internacionales.²²

Por ello, es deber del Estado garantizar la existencia a lo largo del territorio nacional de una Educación Pública (EP) cuantitativamente relevante y de calidad.

El valor de la EP está asociado a que esta aspira a ser el espacio de encuentro de la diversidad, integración de la comunidad, espacio de construcción de identidad local y nacional.

La EP es un espacio para la integración e inclusión y por tanto una herramienta clave y fundamental para el logro de la cohesión social.

Los propósitos generales de la EP en referencia a la educación común u obligatoria, los cuales le dan sentido a su existencia son: i) realizar proyectos educativos de interés común para facilitar el desarrollo nacional, regional o local; ii) garantizar el pluralismo, la inclusión, diversidad económica, política, social y cultural de los estudiantes y sus familias; iii) garantizar el derecho universal a la educación, asegurando su presencia en cada rincón del país donde existan niños y jóvenes que educar; iv) promover la equidad y la integración social de los estudiantes para con ello fomentar la cohesión social, y; v) establecer un estándar práctico de calidad para el conjunto del sistema educacional, que desde el reconocimiento de las brechas en educación resguarde la presencia de procesos y resultados equivalentes, independientemente del origen de los estudiantes.

Los privados podrían cumplir esos propósitos, sin embargo, no están obligados y, solo dependerá de su voluntad asumirlos (sociedad libertaria). El Estado en cambio, según su asimetría de poderes respecto de los ciudadanos (Atria, 2009), debe ser obligado a cumplir exigencias para con éstos y ello se establece en los derechos ciudadanos y el deber del estado de asegurarlos (normas y leyes que obligan al Estado). Obviamente, la historia del régimen democrático moderno ha sido la ampliación progresiva de esos derechos.

²¹ Lo propuesto en relación a qué hacer con la educación pública se basa en un trabajo previo que el autor desarrolló con otros profesionales a petición de parlamentarios de la oposición. Este equipo fue coordinado por el suscrito y lo constituyeron los profesionales Marcos Barraza, Cristian Bellei, Rubén D. Díaz, Gabriel de la Fuente, Nivia Palma y Rosa Riquelme.

²² La UNESCO (organismo de las Naciones Unidas encargado de la educación y la cultura) define que un Establecimiento es de Enseñanza Pública cuando “es controlado y gestionado por una autoridad pública o un organismo escolar público (nacional/federal, estatal/provincial o local), independientemente del origen de los recursos financieros”, y que un Establecimiento es de Enseñanza Privada cuando se trata de un “Establecimiento controlado y gestionado por una organización no gubernamental (iglesia, sindicato o empresa), independientemente de que reciba o no fondos públicos”. Análogamente, la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) entiende que “una institución es clasificada como pública si el control final descansa en (1) una autoridad o agencia educacional pública o (2) un cuerpo de gobierno (Consejo, Comité, etc.), donde la mayoría de sus miembros son designados por una autoridad pública o elegidos por una franquicia pública; (...) una institución es clasificada como privada si el control final descansa en una organización no-gubernamental (por ejemplo, una iglesia, una sociedad comercial, o una empresa), o si su Consejo de Gobierno está constituido mayoritariamente por miembros no elegidos por una agencia pública” (OECD, 2004).

Entre otras razones, por ello el grueso de los sistemas educativos se organiza de modo de disponer poderosos sistemas de educación común de carácter público, siendo excepciones notables países como Chile, Holanda y Bélgica,²³ en parte debido a sus propios desarrollos históricos.

Se muestra a continuación cuadro comparativo de participación de la EP en distintos países (% de la matrícula atendida por esta modalidad de administración v/s otras modalidades).

País	Porcentaje de matrícula según tipo de administración (2009)								
	Primaria			Secundaria baja			Secundaria alta		
	Pública	Privada Ap.Est.	Privada	Pública	Privada Ap. Est.	Privada	Pública	Privada Ap. Est.	Privada
Alemania	96,1	3,9	x	91,1	8,9	x	92,5	7,5	x
Australia	69,5	30,5	x	65,8	34,2	x	69,7	30,1	0,2
Austria	94,4	5,6	x	91,1	8,9	x	89,6	10,4	x
Bélgica	45,9	54,1	x	39,7	60,3	x	43,7	56,3	x
Canadá	95	5,0	x	92,3	7,7	x	94	6,0	x
Corea S	98,6	x	1,4	81,6	18,4	x	54,3	45,7	x
Chile	42,2	51,8	6,0	47,1	46,9	6,0	41,5	51,9	6,6
Dinamarca	86,5	13,2	0,3	74,2	25,1	0,8	97,8	2,1	0,1
EEUU	90,2	x	9,8	90,9	x	9,1	91,2	x	8,8
Eslovenia	99,7	0,3	x	99,9	0,1	x	96,2	2,0	1,8
España	68,5	27,8	3,7	67,8	28,8	3,3	77,5	12,1	10,4
Estonia	96,0	x	4,0	96,9	x	3,1	96,2	x	3,8
Finlandia	98,6	1,4	x	95,6	4,4	x	86,2	13,8	X
Francia	85,1	14,3	0,5	78,2	21,5	0,3	68,6	30,4	1,0
Grecia	92,7	x	7,3	94,4	x	5,6	95,1	x	4,9
Holanda	n.d.	x	n.d.	n.d.	x	n.d.	n.d.	x	n.d.
Hungría	91,7	8,3	x	90,9	9,1	x	80,2	19,8	x
Islandia	98,1	1,9	x	99,2	0,8	x	79,4	20,3	0,3
Irlanda	99,6	x	0,4	100	x	x	98,3	x	1,7
Israel	n.d.	n.d.	x	n.d.	n.d.	x	n.d.	n.d.	x
Italia	93,2	x	6,8	96,0	x	4,0	91,1	3,6	5,3
Japón	98,9	x	1,1	92,8	x	7,2	69,0	x	31,0
México	91,7	x	8,3	88,7	x	11,3	81,5	x	18,5
Nva. Zel.	87,6	10,2	2,1	82,9	12,1	5,0	72,0	15,7	12,2
Noruega	97,7	2,3	x	96,9	3,1	x	90,5	9,5	X
Polonia	97,4	0,7	1,9	96,2	1,1	2,7	86,9	1,3	11,9
Portugal	88,1	3,2	8,7	81,2	5,1	13,7	75,8	4,0	20,2
Rep.Chec.	98,5	1,5	x	97,4	2,6	x	85,9	14,1	x
R. Unido	94,9	0,1	5,0	80,7	13,3	6,0	56,0	38,1	5,9
Suecia	92,4	7,6	x	89,7	10,3	x	85,5	14,5	x
Suiza	92,4	7,6	x	89,7	10,3	x	85,5	14,5	x
Turquía	97,8	x	2,2	x	x	x	97,1	x	2,9
Prom.OCDE	89,5	7,6	2,9	85,8	10,7	3,5	81,2	13,1	5,7

²³ Hay que advertir que los modelos de Holanda y Bélgica, poseen un alto porcentaje de ofertantes educativos particulares apoyados por el Estado. En parte esto se explica por las particularidades históricas de ambas naciones, las que muy tempranamente en el siglo XX alcanzaron estos arreglos (confluencia de nacionalidades y creencias religiosas distintas).

Una diferencia radical de estos países con el caso de Chile, entre otras razones por la larga data de esos arreglos educativos, es que las regulaciones y controles sobre los administradores privados son de un nivel de exigencias que se encuentra muy lejano a las actuales regulaciones de nuestro sistema, incluso considerando las recientes reformas que buscan una mayor regulación y control del Estado sobre el conjunto de los colegios (Superintendencia, Agencia de la Calidad, entre otras reformas).

Otros países

Argentina	76,9	17,8	5,3	77,4	17,3	5,3	69,0	22,6	8,3
Brasil	87,7	x	12,3	89,9	x	10,1	85,6	x	14,4
China	93,3	6,7	x	92,4	7,6	x	85,4	14,6	x
India	n.d.								
Indonesia	83,6	x	16,4	63,3	x	36,7	47,5	x	52,5
Fed. Rusa	99,4	x	0,6	99,5	x	0,5	98,8	x	1,2
Prom. G20	89,8	4,8	5,3	83,7	8,4	7,9	76,5	12,2	11,3

Fuente: Extraído de Education at a Glance 2011, Chapter C. OECD.

Primaria (App): de 6 a 12 años; Secundaria baja 13-15 años, y; secundaria alta 16 a 18 años.

Las convenciones para comparar datos las establece esta publicación. En ella también se indican las fuentes de datos a las que recurrieron.

n.d.= missing (no hay datos). La tabla original posee diversas nomenclaturas no coincidentes para varios países, ello a pesar de que en los datos mostrados sumen el 100% de la matrícula. En esos casos y para no utilizar una nomenclatura que introduce confusión, se optó por especificar con una x.

Los principios orientadores de la Educación Pública.

Podrían ser:

Calidad. La EP debe asegurar el logro de los conocimientos, habilidades y actitudes -competencias- que habiliten a los estudiantes para la participación activa en la sociedad, desarrollando sus proyectos de vida, seguir aprendiendo a lo largo de su vida e integrarse y contribuir activamente como participantes en el mundo productivo y económico, cultural y social, así como en el ejercicio de una ciudadanía activa en democracia. El logro de esas competencias deberá ser evaluado y exigido por un sistema de aseguramiento de la calidad y equidad de la educación.

Equidad, Integración e inclusión. La EP debe garantizar el acceso permanencia y egreso de todos los estudiantes, de modo que éstos logren las competencias que le permitan su desarrollo personal, económico, cultural y social, para que así se logre efectivamente la igualdad de oportunidades. La EP es una de las herramientas más efectivas de que dispone la sociedad para asegurar la mezcla social de la matrícula, y; para discriminar positivamente a la población con desventajas de origen. Estas condiciones que debe cumplir la oferta educativa pública, deberá ser evaluada y exigida por el sistema de aseguramiento de la calidad y equidad de la educación.

Gratuidad. La EP debe garantizar el acceso, permanencia y egreso de una educación de calidad eliminando las barreras económicas que pudieran tener las familias y los estudiantes para acceder, permanecer y egresar de ésta.

Compromiso con la democracia, los derechos humanos y la cultura cívica. La EP debe constituir un espacio formativo privilegiado para la convivencia democrática, la vida republicana y encuentro en la diversidad, el respeto a los derechos humanos y ejercicio de una ciudadanía activos.

Pluralismo. La EP debe constituir una opción formativa que reconoce y permite la expresión, organización y difusión de diferentes cosmovisiones que en plano cultural, económico, político, social y religioso buscan expresarse, siempre respetando los derechos humanos y la convivencia democrática. Así también, la EP debe asegurar la articulación y expresión de los intereses de los estudiantes y sus familias en las organizaciones que estos se den.

No discriminación arbitraria. La EP debe dar un trato no discriminatorio a todos los estudiantes, evitando la segregación social, étnica, religiosa, política, de género u orientación sexual de los estudiantes y sus familias o cualquier otra segregación que atente contra la igualdad de derechos de éstos.

Promover la participación de la comunidad. La EP debe asegurar a sus comunidades educativas, su derecho a ser informados y a participar activamente en el proceso educativo en cada establecimiento, así también debe fomentar la integración de los establecimientos a su cargo con la comunidad de su entorno.

Respeto a la diversidad cultural y multiculturalismo. La EP debe fomentar el reconocimiento y valoración al individuo y colectivos en su especificidad cultural y de origen, considerando su lengua, cosmovisión e historia.

De orientación laica y respetuosa de la libertad de conciencia. La EP debe garantizar la libre expresión de las ideas en el proceso formativo, así como el respeto a todas las opciones religiosas de los estudiantes y sus familias y realizar una formación según éstos lo demanden. Todo ello en el marco de la convivencia democrática y respeto a los derechos humanos.

Transparencia. La EP debe asegurar el acceso a la información educativa relevante, incluyendo los ingresos y gastos y los resultados académicos de la EP a todas sus comunidades educativas y a la ciudadanía en general.

2. Un posible arreglo institucional de la educación pública a nivel escolar²⁴.

Cómo se puede lograr que nuestra educación pública sea de calidad y asegure mayores niveles de igualdad en los resultados de aprendizaje de todos los estudiantes de la educación común.

El Estado debiera mantener y desarrollar un sistema nacional de educación pública (EP) que garantice el ejercicio universal del derecho a una educación de calidad, asegurando la presencia relevante de la EP a lo largo del territorio nacional.

Para ello debiera otorgar prioridad y mantener una especial preocupación por la EP: i) constituyendo a ésta en un sistema nacional; ii) disponiendo para ella de una institucionalidad y regulaciones específicas, iii) desarrollando políticas de mejoramiento y expansión de ésta; iii) estableciendo nuevos mecanismos de financiamiento para ésta; iv) asegurando un financiamiento

²⁴ Esta propuesta trata de recoger y sintetizar los principales acuerdos existentes, ya que se han desarrollado múltiples propuestas desde que se conocieron las conclusiones del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad del Sistema Escolar (2006) que convocó la presidenta Bachelet. Se debe aclarar que a pesar de un amplio campo de acuerdo, existen diferencias importantes aún no superadas.

Para un análisis en profundidad se pueden revisar los siguientes trabajos, señalados en orden cronológico: Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, capítulo EP (2006); González, Mizala, Romaguera, Bellei, documento preparado para el MINEDUC (2008); Marcel, Raczynski, diagnóstico y capítulo propuestas en libro “la asignatura pendiente”... Uqbar (2009); Documento Panel de Expertos encargado por el ministro Lavín (2010); Bellei, Elacqua, García Huidobro, Raczynski y Valenzuela, en políticas de fin de ciclo. Unesco (2011); Bayer (2011). También se pueden revisar otros documentos tales como: Propuesta de EP del Colegio de Profesores (2011); Propuesta de EP “Educación 2020” (2011);

exclusivo y privilegiado que le permita cumplir su misión; y; v) buscando convertirla en el referente práctico de la calidad para el conjunto del sistema educativo.

Cómo debiera ser esta nueva institucionalidad.

Este Sistema Nacional de Educación Pública debiera ser autónomo y descentralizado, debiendo incluir la participación activa de las comunidades locales.

A nivel de los territorios, se debieran constituir organismos públicos que administrarán las redes de establecimientos públicos, que a la vez serán coordinadas y articuladas como un sistema nacional, por el nivel central (ministerio).

Los rasgos centrales de los órganos de administración directa de los establecimientos públicos podrían ser: i) organismos autónomos y descentralizados respecto de la administración central del Estado, pero articulados y coordinados por ésta, una figura posible es que se constituyan como corporaciones de derecho público, y; ii) organismos especializados en la gestión educacional, entre otras características centrales poseer dedicación exclusiva a la educación. Su responsabilidad sería la gestión técnico pedagógica, administrativa y financiera de los establecimientos públicos bajo su administración. La experiencia internacional comparada nos muestra que estos órganos (en sistemas descentralizados) son especializados y profesionalizados.

La misión esencial de estos entes debiera ser garantizar la provisión de una educación pública relevante y de calidad, fortaleciendo y mejorando la red de establecimientos públicos de su jurisdicción, orientando su acción por los criterios rectores de la educación pública y las orientaciones estratégicas del nivel nacional responsable de la EP.

Debieran tener control directo de todos los componentes de la gestión educacional para que ella sea de calidad: i) diseño y ejecución de políticas locales de mejoramiento; ii) supervisión y apoyo hacia sus colegios; iii) contratación del personal docente y otro personal experto y administrativo; iv) decisión sobre la apertura-cierre-fusión de colegios, y; v) planificación y ejecución presupuestaria de la red de colegios a su cargo (se sigue aquí la experiencia comparada).

Respecto de la dirección estratégica de estas entidades, la podría realizar un órgano colegiado con los derechos y deberes de un gobierno corporativo. Este sería el consejo directivo de la Corporación de EP, que incluiría dentro de sus miembros a representantes de la comunidad, elegidos por un procedimiento establecido en la ley.

El ente administrador debiera contar además con una dirección técnica de excelencia (dirección ejecutiva), seleccionada mediante procedimientos rigurosos (se dispone hoy del sistema de alta dirección pública (ADP)). Este directivo sería nombrado por el consejo de la corporación de EP usando en todo caso procedimientos previos del tipo ADP. Así también, el personal directivo necesario para cumplir las funciones de apoyo y supervisión técnico pedagógica, apoyo administrativo y financiero, cuyo jefe directo es el director ejecutivo, también debiera ser seleccionado por un método que considere la participación del sistema de ADP.

Se debiera asegurar la participación de la comunidad, incluso más allá de la posible inclusión en el consejo directivo. Ello se puede lograr, particularmente en las corporaciones de gran tamaño, a través de la creación de consejos consultivos de la ciudadanía como entes asesores y/o

fiscalizadores en algunas materias que establecería el cuerpo legal que regule a esta nueva institucionalidad.

Respecto de la calidad jurídica de los trabajadores que laboren en estas administraciones, excluyendo a los docentes que trabajan directamente en los colegios, se debiera establecer un régimen laboral que asegure flexibilidad, para así facilitar la adecuada gestión de estos entes. En último caso, si ello no fuera políticamente viable, se debiera buscar una segunda mejor solución, estableciendo algunas reglas específicas y excepcionales para regular las relaciones contractuales de este personal, siempre cuidando conservar la capacidad de las administraciones para realizar ajustes de personal en función de su eficiente gestión.

Es evidente que el actual arreglo con más de 346 administraciones posee serías restricciones para la adecuada coordinación y aseguramiento de mínimos de calidad educativa en el conjunto del sistema. Si queremos que la EP sea un efectivo instrumento de control de calidad es necesario, usando variados criterios, repensar el número de administraciones. No obstante lo anterior, la solución a este problema no es solo técnica, ya que tiene un componente político fundamental (los arreglos impactan la institucionalidad en las regiones y a los gobiernos locales).

Por ello, la respuesta a la pregunta de cuántas y cuáles serían estos nuevos entes de administración, pasa en gran medida por establecer un procedimiento en el cual participen los agentes locales y territoriales, cuidando que el saldo final sea un número de administraciones significativamente menor que el actual.

Un posible mecanismo sería: i) definir nacionalmente criterios que deberán orientar las propuestas que realicen las regiones²⁵; ii) que el gobierno regional elabore una propuesta en diálogo con las autoridades comunales y otros actores relevantes de la comunidad regional, ello en un proceso reglado en el cual participen órganos del gobierno central (Ej.: Mineduc, Subdere), iii) el gobierno central decide sobre las propuestas que las regiones realizan, solo pudiendo rechazarlas fundadamente. En ese caso se debiera realizar un nuevo procedimiento; iv) se crean las Corporaciones de Educación Pública por un procedimiento establecido en la ley (Ej. DFLs), y; v) sólo mediante una ley se podrían modificar en el futuro.

Definiciones respecto de los establecimientos educacionales.

El centro y foco de la gestión educacional de las Corporaciones de EP debiera estar en los establecimientos educacionales públicos bajo su administración.

Los establecimientos deberían actuar con autonomía bajo la conducción estratégica y proyecto educativo de la administración local, el cual debería partir desde los proyectos educativos institucionales de los establecimientos y ser construido participativamente.

Los equipos directivos establecerían los procesos técnico-pedagógicos orientados al cumplimiento de metas y compromisos educativos con la entidad administradora, considerando el proyecto

²⁵ Posibles criterios son: geográficos, demográficos, de identidad cultural, de desarrollo económico y social local, de economías de escala, eficiencia en la gestión, la posibilidad de configurar equipos profesionales competentes, la capacidad de supervisión de los establecimientos, la capacidad de gobernanza del nivel central, coherente y/o complementaria con la división político administrativa del país en regiones.

educativo del establecimiento, el de la propia entidad administradora y a las políticas del sistema nacional de educación pública.

El director y su equipo debieran tener atribuciones para administrar el personal docente y no docente a su cargo, dentro del marco de la carrera profesional de los docentes y los recursos que se les proporcionen por las entidades administradoras para cumplir las metas educativas del establecimiento. Los colegios de cierto tamaño (en base a estudio a realizar/Ej. entre 400 y 500 estudiantes), debieran contar con apoyo profesional para su administración y manejo financiero.

Sería una exigencia para los equipos directivos, dentro de sus compromisos (contratos por la calidad) con la administración, realizar seguimiento y asesoría en la preparación y realización de clases (observación periódica y sistemática de clases, debiendo existir retroalimentación educativa a los docentes y registros de esos procesos) y estimular la retroalimentación educativa que realizan los docentes a los estudiantes, utilizando los datos y resultados escolares. Asimismo, deberían ser los responsables de fomentar el desarrollo profesional y la cooperación e integración del equipo docente a su cargo. Todo lo anterior, orientado a acentuar el liderazgo pedagógico en los cuerpos docentes. Otra exigencia para los equipos directivos, sería vincularse con la comunidad local de su entorno.

Los directivos dispondrían de mecanismos institucionales que les permitan compartir sus prácticas y registros de sus prácticas con el resto de los establecimientos de la red local de EP en que están insertos. Un posible instrumento es la creación de consejos asesores de la Corporación de EP constituidos por los directivos y jefes de UTP de los establecimientos, los cuales trabajarían apoyando su respectiva administración. Los directivos y jefes técnicos (UTP) más destacados podrían, dentro de su carga de trabajo, liberar tiempo para apoyar la labor de asistencia técnica pedagógica que las entidades administradoras realizan a los colegios a su cargo. Los países de mejores resultados educativos poseen este tipo de instrumentos de política.

Nuevos mecanismos de participación de los alcaldes.

Si el arreglo institucional educativo supera el tamaño comunal, es posible que los municipios y sus alcaldes: i) establezcan convenios de cooperación con las administraciones educativas; ii) puedan, por ejemplo, desarrollar un rol de defensoría de los ciudadanos frente a la administración educacional y canalizar demandas ante los organismos de fiscalización (superintendencia de educación y/o ministerio), y; iii) cuando una administración coincida con el territorio del municipio, los alcaldes por ejemplo voluntariamente, podrían participar en el consejo directivo de la Corporación de EP.

Sistema Nacional de EP

Una pregunta clave y que no ha estado en el debate público con la profundidad que se requiere es cómo corregir la actual heterogeneidad de capacidades del sistema público. Esta es estructural y se da en todos los planos, entre los más importantes: en la diversa calidad de las ofertas educativas, el muy distinto volumen de recursos que disponen, la disímil capacidad para atraer personal profesional idóneo, etc. Por lo mismo, se requiere elevar significativamente los niveles de coordinación del sistema, más aún, si lo que se busca es que la EP sea el referente práctico de la calidad del sistema.

Un posible camino es establecer efectivamente un *Sistema Nacional*. Por ello, a continuación se mapean algunas de las características que podría tener este sistema²⁶.

Su objeto sería regular y supervisar el funcionamiento de las corporaciones de EP a través del diseño de políticas, normas, planes y programas para su coordinación y articulación, que permitan satisfacer las necesidades educativas en los diversos territorios. Ello en el marco de objetivos educativos nacionales.

Las funciones del nivel central podrían ser: i) mejorar el modelo de gestión de las administraciones educativas, con énfasis en la estandarización nacional del servicio educativo público, a través de herramientas normativas; ii) asegurar metas de acceso, para la permanencia y calidad al egreso de los estudiantes de la educación pública, mediante la gestión de las brechas educativas, formas de superarlas y la generación de oferta requerida en los territorios; iii) mejorar la disponibilidad, distribución y competencias de personal experto y de apoyo y asistencia técnica a las corporaciones de EP a lo largo del territorio nacional, y; iv) mejorar la gestión y el uso de los recursos públicos asignados a las corporaciones de EP, a través del fortalecimiento y uso de sistemas de apoyo a la gestión de costos.

Finalmente este órgano debiera desarrollar políticas nacionales de apoyo a la EP a través de programas y/o otras iniciativas de política (incentivos y fomento de capacidades). En particular desarrollar programas de apoyo a su gestión, de creación, recuperación y fortalecimiento de la infraestructura y equipamiento escolar, ello en coordinación con los gobiernos regionales.

Este nivel se relacionaría con las administraciones estableciendo compromisos de gestión de procesos y resultados escolares o convenios para la calidad. En esos convenios se establecerían también definiciones nacionales que enmarquen la acción de las entidades administradoras y los establecimientos de la EP. Además, este nivel supervisaría el cumplimiento de esos compromisos o convenios, considerando en acuerdo con las corporaciones de EP, también a las políticas nacionales para la EP. Esos convenios incluirían acuerdos de carácter estratégico, orientaciones técnico-pedagógicas, junto a metas parciales y finales según periodos temporales específicos.

El centro a través de su nivel regional, daría también seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones que en materia de calidad realice la Agencia de la Calidad a la respectiva red de establecimientos administrada por cada entidad. Desarrollaría políticas, dispositivos de apoyo y ayuda especializada de carácter nacional a las corporaciones de EP para el efectivo cumplimiento de sus metas y/o políticas del sistema nacional de EP, determinando medidas de apoyo directo a estas entidades. También, podría actuar cuando las corporaciones de EP posean déficits importantes de funcionamiento, todo de acuerdo a las evaluaciones de la Agencia de la Calidad; igual cosa cuando ocurra que la Superintendencia detecte graves anomalías en la rendición de cuentas.

El servicio nacional podría disponer la remoción anticipada de los Directores de las Corporaciones de EP cuando se incumplan las metas y resultados convenidos y/o las políticas del sistema nacional de EP, ello en consulta a los consejos directivos de las Corporaciones de EP. También realizar la intervención y eventualmente la reestructuración de estos órganos ante graves anomalías de la gestión o incumplimiento grave de sus objetivos.

²⁶ Sobre este punto existen amplias discrepancias entre el actual gobierno y la oposición.

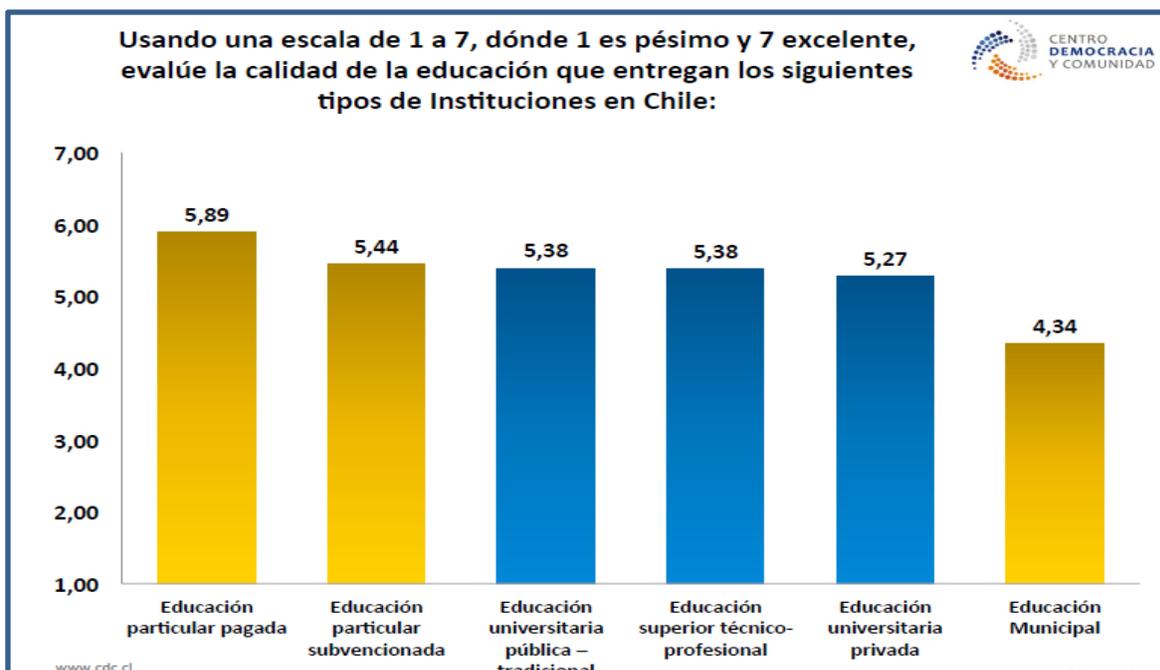
Este ente nacional se podría constituir al interior del Mineduc como una subsecretaría o división encargada del sistema nacional (Ejemplo en salud: Subsecretaría de redes) estableciendo cuerpos regionales (significaría reestructurar las Seremis de Educación), livianos, altamente calificados que serían los que se relacionarían con las administraciones locales y realizarían las funciones de monitoreo, evaluación y apoyo, según cumplimiento de metas, programas y/o políticas nacionales, rindiendo cuenta de su accionar a esa subsecretaría o división.

Aunque no se señala explícitamente en el texto, la propuesta toma en cuenta algunos aprendizajes de la experiencia internacional respecto de los modos de organización de los colegios públicos, con un foco analítico en los aspectos institucionales (para ello ver cuadro Anexo 2).

3. Medidas inmediatas y urgentes para la sobrevivencia de la EP en términos de su relevancia cuantitativa.

Es urgente actuar si observamos la evidencia reciente acerca del creciente deterioro del prestigio de la EP. En una encuesta de representatividad nacional a padres y apoderados (adultos con hijos en el sistema escolar) realizada entre fines del año pasado e inicio del actual, por el Centro Democracia y Comunidad (CDC), se observa que un 76% de esos padres y madres considera como una característica positiva de nuestro sistema el desempeño de los colegios privados, en cambio, esa misma cifra cae significativamente a un 34%, al evaluar positivamente el desempeño de los colegios municipales (desacuerdo de un 66%).

En esa misma encuesta, se consulta respecto de la calidad de la educación que entregan distintos tipos de instituciones, siendo la educación municipal la peor evaluada en una escala de 1 a 7 (4,34) y su competidora directa, la educación particular subvencionada, la segunda mejor evaluada respecto de todas las consultadas (5,44).



Fuente: Encuesta Nacional Educación Escolar, Marzo 2012. Centro Democracia y Comunidad.

Dos aspectos adicionales que nos muestra esta encuesta son. Primero, el drástico cambio al comparar en qué tipo de institución estudiaron los padres (encuestados) respecto de sus hijos, así un 74% los padres señalan que estudiaron en un colegio municipal y ese porcentaje cae a un 41% cuando se les consulta por sus hijos. En cambio para el caso de los colegios particular subvencionados, esos porcentajes se han movido dramáticamente en un sentido inverso, desde el 18 al 53%. Segundo, ante la consulta de qué colegio preferirían, si tuvieran igualdad de condiciones al momento de elegir, un 68% de los padres y madres señala preferir un particular subvencionado y solo un 30% a uno municipal.

Al observar los resultados según nivel socioeconómico por ejemplo, se comprueba que estos resultados generales no son significativamente distintos. Es más, la percepción acerca de la calidad de los colegios municipales de los padres que mayoritariamente envían a sus hijos a esos colegios (sectores más vulnerables), es significativamente más negativa que la de los otros estratos.

Así, el escenario es complejo, ya que la medida más urgente es detener la sistemática caída de la matrícula de la EP, estando esa caída íntimamente asociada a un factor de carácter simbólico: la pérdida de prestigio de esta modalidad de administración educativa, que además se ha constituido en una percepción muy consolidada e instalada en la población.

Parte de estas políticas debieran tener como condición el no requerir de leyes, dado que resulta imperativo actuar aquí y ahora. Así, se deberían imaginar un conjunto de medidas administrativas que logren el propósito al menos de detener la caída de la matrícula. Estas medidas inmediatas debieran engarzar con los cambios institucionales y financieros ya descritos y que operan en el mediano y largo plazos.

Qué tipo de medidas se pueden abordar nacionalmente: i) campaña impulsada por los propios municipios para recapturar matrícula el próximo año escolar y al mismo tiempo, en el plano simbólico, de revalorización de la EP y consecuente recuperación de su prestigio (evitar que siga produciéndose la fuga de la EP). Existen experiencias aisladas de las cuales se puede aprender para replicarlas masivamente, más precisamente desde el momento que se inicie el proceso de matrícula del próximo año (E. Maipú)²⁷; ii) aprovechar el actual fondo de apoyo a la gestión municipal (MM \$ 40.000 anuales) para desarrollar iniciativas como la anterior y otras que motiven a los alcaldes a mantener y mejorar el servicio educativo que prestan²⁸.

Ahora, en el caso de la ley, esta debiera contemplar la creación de un fondo especial para la transición hacia la nueva EP que permitiera que estos recursos además, que ser utilizados para iniciativas de alto interés de las autoridades locales (alcaldes), tengan impacto indirecto en educación. Un modo de no desperdiciar los recursos otorgados a los municipios sería que las remesas siguientes se entreguen contra el cumplimiento de compromisos que los alcaldes asumieron a la primera entrega de estos fondos especiales (fondos contra convenios).

²⁷ Verdaderas fuerzas de venta de la propia corporación que difundieron en los barrios de la comuna las bondades de la educación que ofrecen.

²⁸ La percepción generalizada de esas autoridades (alcaldes) de que se les quiere separar de la responsabilidad de administrar la educación puede ser otro factor de aceleración de la crisis, ya que una conducta altamente probable, es que dejen de prestar la debida atención a este servicio.

Esa transición también debiera contemplar un mecanismo que permita a la superintendencia auditar el gasto de las administraciones de la EP aun en manos de los municipios y por tanto sin giro exclusivo en educación.

4. Las capacidades docentes, el tema central a nivel escolar.

El fortalecimiento y mejora de la EP pasa porque esta modalidad de administración educacional atraiga y mantenga a los mejores docentes en sus aulas y colegios.

Por qué son importantes los docentes. Como lo afirma el informe McKinsey (Barber & Mourshead, 2007) *“La calidad de un sistema educativo tiene su techo en las capacidades de sus docentes”*. Si eso es efectivo, la tarea central será crear capacidades en la base del sistema, entendidas como la existencia masiva de docentes y equipos directivos altamente competentes en el logro de los aprendizajes de los alumnos en todas y cada una de las instituciones educativas del sistema escolar. Esa es la clave para lograr un sistema escolar exitoso²⁹.

Dicho así, el desafío es la creación de capacidades pero ¿Cómo se logra aquello?

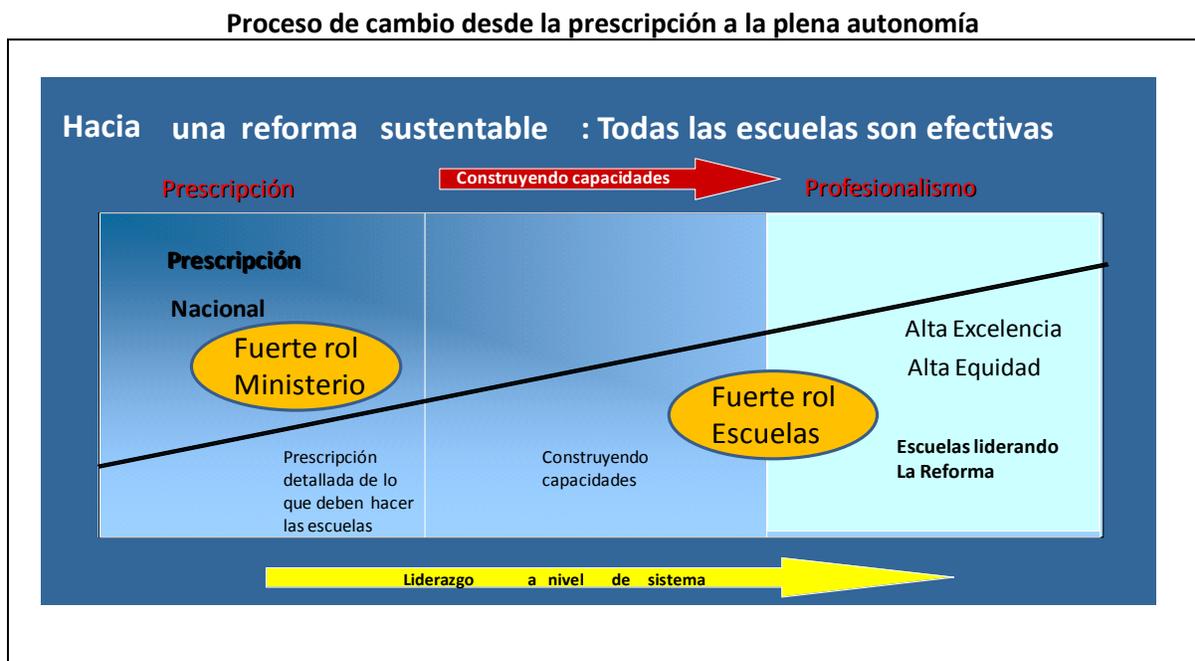
Desde la experiencia internacional se plantea que uno de los caminos es la instalación de mecanismos de responsabilización y rendición de cuentas de los actores e instituciones del sistema escolar. La lógica de estos dispositivos sería el crear un adecuado balance entre incentivos/apoyos y exigencias/presiones, fomentando una cultura evaluativa, de modo que los diversos actores se vean impelidos a hacerse cargo de sus propias responsabilidades y respondan por las mismas. Para ello debieran existir múltiples mecanismos y políticas de apoyo que fomenten las fortalezas de los agentes educativos, en particular de los docentes y los directivos a cargo de éstos, de modo tal que estos profesionales efectivamente se hagan cargo de su tarea central: el aprendizaje de los alumnos. Para ello se requiere de un centro o ministerio poderoso capaz de prescribir y apoyar allí donde esas capacidades no se han desarrollado suficientemente.

De lo anterior se plantea una estrategia de cambio en la cual fomentar las capacidades docentes resulta clave. Junto a ello es relevante orientar al personal docente de excelencia para que se haga cargo de las instituciones escolares que por las características de sus estudiantes requerirían de mayor atención. Al mismo tiempo, a los colegios que por sus resultados son capaces de actuar con mayor autonomía, habría que buscar se conviertan en apoyo efectivo a los equipos y líderes educativos de otros colegios que no poseen suficientes fortalezas.

La idea en este diseño es que las comunidades educativas se hagan crecientemente responsables de los resultados que obtienen sus estudiantes y asuman esta misión, cada vez más activamente, innovando y mejorando de manera continua su acción de enseñanza-aprendizaje.

²⁹ Este es un aspecto capital de la agenda educativa, sin embargo ha sido completamente invisibilizado.

En el siguiente esquema se muestra la lógica de este tipo de Reforma.



Fuente: Hopkins, 2008. Modificado por el autor.

Así el esfuerzo de política pasa por impulsar a las escuelas hacia la mejora, partiendo probablemente de una intensa prescripción, para en la medida que se desarrollen las capacidades docentes fomentadas por un liderazgo pedagógico también efectivo, las escuelas desarrollen sus propias fortalezas y superen sus debilidades y así vayan ganando crecientes espacios de autodeterminación y eficacia educativas en términos de la calidad de los aprendizajes de sus alumnos. Finalmente, cuando los docentes y los líderes educativos desplieguen plenamente esas capacidades, se logrará un sistema escolar donde todos los alumnos aprenden en alto estándar. La mejora continua de la calidad terminará siendo liderada por las escuelas, que serán verdaderos “crisoles” de innovación y mejora.

Ese proceso no posee atajos, se trata de la creación de capacidades y en esa tarea los docentes y líderes pedagógicos son clave, en particular estos últimos que permitirían aprovechar las energías y capacidades subutilizadas de nuestra docencia, creando además una cadena virtuosa –al elevar las expectativas- lo que con seguridad permitirá que se logren en el menor tiempo posible, avances sustantivos en la calidad de los aprendizajes de nuestro estudiantado.

Una nueva carrera docente

El propósito central de este dispositivo de política pública sería atraer a personas talentosas a la pedagogía y retener a los de mejor desempeño en el ejercicio de esta profesión.

Así, la nueva carrera es parte de una agenda más global de desarrollo de capacidades docentes que incluye: i) la creación de instrumentos para estimular los estudios de pedagogía; ii) nuevos programas y exigencias de calidad a los programas de formación inicial de los docentes; iii) creación de examen de habilitación para el ejercicio profesional en el sistema financiado por el

estado; iv) una nueva carrera para todos estos profesionales, que les atraiga a los centros escolares con mayores dificultades, permita la promoción horizontal y vertical en base al mérito y que contemple mecanismos de salida de la misma en los que su desempeño profesional sea una variable determinante.

Analizamos a continuación opciones respecto de ámbitos clave en la mejora de la carrera.

Requisitos para el ejercicio profesional docente o la mejora de los candidatos que desean estudiar pedagogía y los programas formativos de los mismos. Medidas que apuntan a mejorar el reclutamiento de los futuros profesionales, algunas de las cuales ya están en curso y están teniendo efectos podrían ser: i) estímulos para atraer a estudios de pedagogía a los estudiantes de mejores resultados en la prueba de selección universitaria³⁰; ii) elevar las exigencias a los programas de formación de estos profesionales (acreditación que incluya resultados como las competencias requeridas al egreso de esos estudiantes, tasas de retención, éxito oportuno e inserción laboral)³¹; iii) desarrollar programas de fomento de las capacidades en las instituciones formadoras de profesores (revisión de mallas, formación de investigadores y doctorados, exigir vínculo y experimentación en colegios del sistema, entre otros aspectos); iv) incentivar a las instituciones de educación superior en el desarrollo de programas de formación continua para docentes en ejercicio (Áreas clave son: la formación de líderes pedagógicos o directivos; la formación de profesores en servicio en disciplinas en que existen debilidades: matemáticas y ciencias son ejemplos relevantes); v) para el desarrollo de programas de fomento de la calidad de la formación inicial y en servicio (como los descritos), se debieran promover desde el Estado la formación alianzas entre las instituciones formadoras nacionales y centros líderes mundiales en el campo (intercambio de docentes formadores, proyectos de investigación y formación conjunta, pasantías de investigadores en Chile, entre otras).

Ingreso a la carrera docente. Respecto del ingreso a la carrera se deberían elevar las exigencias y al mismo tiempo mejorar las condiciones de entrada apoyando a los docentes noveles. Medidas posibles son: i) examen de habilitación para el ingreso a la profesión que evalúe competencias disciplinarias y pedagógicas de los postulantes (requisito para ejercer en la EP). En todo caso este examen debe considerar una fórmula de salida para los estudiantes que lo reprueben que también responsabilice a las instituciones que les formaron; ii) instalar procesos de inducción a los docentes noveles para que sean acompañados durante su primer año de ejercicio por profesores experimentados o mentores (existen experiencias ejemplares en el mundo), y; iii) elevar el ingreso de entrada a la carrera haciéndolo equivalente a otras profesiones de alto prestigio.

Respecto de la promoción en la carrera y las condiciones de trabajo de estos profesionales. El foco es fomentar la mejora continua a través del trabajo de pares y el desarrollo de innovaciones (Barber, Mourshed & Chijioke, 2010). Ello implica reconocer que la pedagogía es un campo del

³⁰ Según datos del Mineduc, la medida de otorgar becas de arancel y adicionales de mantención según puntaje (700) a los estudiantes de buenos resultados en la PSU (sobre 600) y que se matricularan en pedagogía, exigiendo además un puntaje de corte en la respectiva carrera (500), significó que este año el porcentaje de estudiantes del 30% de mejores resultados en la PSU aumente entre 10,7 a un 18,1% respecto del promedio del periodo 2007-2010. Habiéndose elevado el puntaje promedio de los aceptados en pedagogía en 13 puntos. Por otra parte, la probabilidad de que un alumno con 600 o más puntos escoja la carrera de pedagogía creció entre un 30 y 40% y en más de 100% para los estudiantes con 700 o más puntos.

³¹ El problema actual es la sobreoferta de carreras de pedagogía. Aunque ello no impide que exista escasez de profesores en algunas asignaturas, particularmente en educación media: matemáticas, ciencias, inglés, entre otros.

saber humano que se basa en la práctica y que por definición, para asegurar su mejora continua, requiere del trabajo colegiado y colaborativo (trabajo en equipo sobre cómo mejorar las prácticas). Si no se tiene en cuenta este hecho en el diseño del modelo de carrera, los efectos del cambio pueden resultar perjudiciales.

Dicho lo anterior, el diseño de incentivos tiene que ser cuidadosamente pensado. Generar en algún grado tensión competitiva entre pares y al mismo tiempo fomentar la colaboración no es un producto fácil de lograr, ya que se requiere de un delicado equilibrio entre exigencias/contención y apoyo.

Qué medidas abordar respecto de la promoción horizontal de los docentes. Un requisito a priori es: i) simplificar la actual estructura de remuneraciones de los docentes del sistema municipal, para hacer más visibles los incentivos al desempeño, que hoy son aún muy insuficientes, no llegando a representar un 7% de la remuneración de un docente promedio de este sector (la de antigüedad representa un 26,8% de esa remuneración promedio); ii) incrementar los incentivos colectivos a los equipos docentes según los resultados que obtiene el colegio (SNED), de modo que este llegue a representar un porcentaje superior al 10% de la remuneración a los docentes que lo reciben; iii) crear un incentivo individual y progresivo (definiendo categorías de desempeño), que se asigne por la superación de pruebas de carácter nacional que miden competencias disciplinarias y pedagógicas.³² Este incentivo, una vez ganado, se conservaría en el tiempo aunque igual el docente debiera rendir exámenes periódicos y se iría incrementando según categoría en que sea clasificado según sus resultados en las pruebas. Esa asignación solo se podría perder y ganar según los resultados de las pruebas, en el último escalón de las categorías que se definan (podrían ser cuatro). Se aplicaría para los docentes de aula (buscando que los de buen desempeño se conserven en ella). Esta remuneración, que sería progresiva según categoría y por tanto cada vez más selectiva, debería, en la categoría superior llegar a ser equivalente a la de un director de buen desempeño; iv) en el caso del personal directivo y técnico pedagógico, hay que evaluar qué mejoras realizar, una vez en régimen las recientes reformas remuneratorias establecidas en la ley de calidad y equidad (Ley N° 20.501, de Educación, 2011) y aprendidas algunas lecciones de esa experiencia,³³ y; v) la posesión de estos incentivos facultaría a los docentes para entrenar a sus pares (círculos de calidad) o para desarrollar actividades de actualización en el caso de que no progresen en la escala. Para ello se les debería liberar tiempo de dedicación, facilitando así la instalación en los colegios y territorios de espacios de reflexión y formación pedagógica continua

³² Respecto de la posible participación y toma de decisiones de los directivos en el otorgamiento de incentivos, si bien teóricamente parece correcto, habría que analizarlo con mayor profundidad. Son temas a tener en consideración: cómo mantener el trabajo de equipo; cómo transformar las prácticas directivas de modo que estos tengan un juicio pertinente y acabado respecto del desempeño de cada uno de los docentes (por ejemplo la observación de clases es una práctica de reciente introducción en Chile y aún no es suficientemente extendida), y; cómo asegurar evaluaciones “justas” que permitan la movilidad de los docentes entre colegios.

Sin lugar a dudas, es un avance que los directivos deban evaluar el desempeño de los docentes de aula a su cargo, sin embargo los resultados de estos procesos son relativamente estables y tienden a sobre apreciar las competencias de los docentes evaluados, de aquello se puede concluir que queda mucho por mejorar en esta materia. Respecto de esto último habría que señalar que algunos autores advierten (Jacob & Lefgren, 2006, 2008) que por más rigor que los directivos pongan en la acción evaluativa, serán capaces de discriminar solo desempeños extremos (10 a 20% de la docencia) y no reconocer de manera efectiva diferencias en la enorme gama de desempeños intermedios.

³³ Por lo mismo, resulta preocupante que la ley de carrera docente que recientemente ha enviado el gobierno, introduzca modificaciones a una ley (N° 20.501) que aún no entra en régimen. Legislar de ese modo puede tener como efecto que los actores aumenten sus incertidumbres de manera significativa, con las negativas consecuencias que ello tiene.

(Reuniones de trabajo técnico en los colegios, talleres comunales por disciplina, etc.), y; vi) los incentivos remuneratorios debieran incluir un porcentaje según las características del estudiantado del colegio en que el profesor(a) labora, discriminado positivamente según vulnerabilidad de ese estudiantado.

Respecto de la promoción vertical o cambio del rol. Como ya se mencionó, se acaban de realizar cambios respecto de cómo progresar en la carrera profesional, ahora verticalmente, por ejemplo entre el aula y la dirección de colegios. Estos consisten en: i) modificaciones relevantes a los sistemas de selección de directivos; ii) una mejora remuneracional importante para estos profesionales que hará atractiva esta posición en los colegios. Ella se asocia al tamaño y características de la matrícula del colegio que dirigen (la renta promedio de estos profesionales se incrementaría en un rango que oscila entre un 33,5 y 89,5% según el valor por tramos de esas variables); iii) otorga mayores competencias y responsabilidades a los directores, entre las cuales, las más relevantes son que podrán en adelante constituir sus equipos directivos como staff de su confianza y también podrán despedir anualmente hasta el 5% de los docentes de más bajo desempeño del colegio, calificados en las categorías más bajas por el sistema de evaluación docente ya existente (sistema de evaluación referido a estándares de carácter nacional). Otra atribución importante, al mismo tiempo deber de estos profesionales, es la de establecer convenios de desempeño con sus administradores, existiendo un sistema de evaluación del desempeño, ahora para directivos, que se basa en el cumplimiento de dichos convenios, aunque aun es muy poco extendido.

A futuro y en la medida que existan evaluaciones preliminares de las propuestas actualmente en operación, se pueden plantear medidas como las siguientes³⁴: i) crear un incentivo individual y progresivo (definiendo categorías de desempeño), que se asigna por la superación de programas de formación en el liderazgo educativo, que son ofrecidos como un sistema de acreditación de cursos, otorgándose vía concurso un número acotado de becas estatales a los docentes que deseen hacerlo y posean méritos. El cambio de categoría y también de rentas se debería producir por el acumulado histórico en el cumplimiento de metas que los directivos comprometieron en los convenios para la calidad que anualmente suscribieron con sus sostenedores. Este incentivo se conservaría en el tiempo, una vez ganado y se iría incrementando según la categoría (ello no excluye la re acreditación periódica que tendría un carácter formativo), el incentivo se podría perder periódicamente en el último escalón de categorías (la parte correspondiente a ese nivel). Se aplicaría para los docentes directivos y técnico pedagógicos; ii) mejorar el actual incentivo colectivo para los cuerpos directivos y técnico pedagógicos, el cual hoy posee un alcance muy limitado; iii) crear un sistema de formación continua para los líderes educativos en el cual

³⁴ Existe evidencia acumulada respecto de la importancia del liderazgo directivo en los aprendizajes escolares de los estudiantes. Leithwood (2007), autor canadiense muy reconocido en el campo, señala que se pueden identificar cuatro grandes campos de acción de los directivos que inciden indirectamente en los aprendizajes de los estudiantes a través de los docentes. Ellos son: *mostrar dirección de futuro*, como la capacidad de motivar y establecer un propósito moral, visionar y otorgar misión al colegio y su equipo docente; *desarrollar personas*, como la tarea de construir conocimiento y habilidades del personal docente para el cumplimiento de las metas del colegio y mantenerles altamente motivados; *rediseñar el colegio*, como el conjunto de prácticas para generar condiciones de trabajo en las cuales el personal docente se mantenga motivado y se desarrollen plenamente sus capacidades; finalmente, *gestionar la instrucción*, que agrupa al tipo de prácticas asociadas a la acción de los docentes en el aula, la supervisión de esa tarea y la retroalimentación constante con los docentes, respecto de los resultados escolares de los estudiantes.

Una moderna carrera docente, ahora para los líderes educativos debiera fomentar esos campos de prácticas, ya que la evidencia que tenemos hoy nos indica poseen impacto en el aprendizaje de los estudiantes.

participen como instructores, directivos destacados, creando incentivos remuneratorios y disponibilidad temporal para el ejercicio de estas labores; iv) como ya se señaló antes, en el caso de la EP, en la medida que el número de estos profesionales mejor entrenados se incremente, facilitar su inserción en las administraciones educacionales, como entrenamiento para cumplir ese rol y como una herramienta que facilite su ubicación en posiciones estratégicas y/o asegurar que puedan servir en los territorios y escuelas donde más se requiere por la escases de capacidades. Particularmente, la presencia de líderes en las administraciones educacionales adquiere la mayor importancia, ya que este es un eslabón normalmente olvidado por la reforma chilena, y; v) como una tarea de gestión del sistema, dentro de la carrera se debieran crear instancias y disponer de recursos temporales, especialmente en la EP, para que estos profesionales puedan intercambiar y circular las buenas prácticas entre los equipos de líderes, creando redes de trabajo cooperativo, consolidando el desarrollo de innovaciones diseñadas y ejecutadas por las propias escuelas o redes de ellas (líderes en red).

Condiciones de trabajo. En este campo se podría avanzar en: i) incrementar las horas no lectivas (de trabajo técnico sin presencia frente a estudiantes) de los profesores de aula de la EP, comprometiendo esas horas para la preparación de clases, la reflexión sobre la práctica/clases, el análisis de resultados de los estudiantes, etc. El proyecto de ley que el actual gobierno ha presentado contempla aumentar las horas no lectivas de los docentes de aula y, aunque en su formulación no queda claro a cuántos docentes beneficia, ello es muy positivo (pasa de la actual proporción 75-25% a una 70-30%). En este campo debiéramos tender a acercarnos a los estándares que poseen países de gran desarrollo educativo (ejemplos. Escocia 60-40%, Japón: 50-50%, etc.), y; ii) una lección importante que nos dan los sistemas exitosos, es que liberan a los líderes educacionales de las tareas administrativas rutinarias que les sacan de su prioridad en el aprendizaje de los estudiantes, así y en la medida que se alleguen más recursos a la educación, se podría avanzar en la instalación en los centros escolares de personal profesional de auxilio en las tareas administrativas y financieras.

Mecanismos de salida de la carrera. Una meta es diversificar los mecanismos por razones de mal desempeño sostenido o edad muy avanzada de los docentes: i) existe un mecanismo para poder exonerar a los docentes de reiterado bajo desempeño, el cual habría que evaluar una vez ya en plena operación (5% anual de docentes evaluados como insatisfactorios y básicos por el proceso de evaluación docente del sector municipal). El total de docentes elegibles para ese 5%, según los datos que arroja esa evaluación hasta el 2011, representan aproximadamente 1/3 del total de la actual dotación de estos profesionales en el sector municipal. Como parte del modelo, se podría considerar el juicio experto del director, por ejemplo ampliando el universo de elegibilidad legalmente y permitiendo el uso de la mejor capacidad de discriminación de los extremos de desempeño que posee este personal, según lo ha demostrado la evidencia acumulada (Jacob & Lefgren, 2006, 2008); iii) finalmente, dado que la EP posee una planta docente envejecida³⁵, se deberían mantener en el tiempo, mecanismos transitorios que se han desarrollado para incentivar el retiro de los docentes en edad de jubilar.³⁶ Debiera hacerse en un programa que al menos se proyecte en una década, evaluable en su marcha, según el cumplimiento de metas.

³⁵ De los datos recogidos hasta el año 2009 en el estudio longitudinal sobre la profesión docente que realiza el Mineduc desde 2005, se observa que las remuneraciones del sector municipal son menores que las del sector particular subvencionado, en el caso de los docentes de menos de 50 años. Esa situación se invierte para los docentes mayores de 50 años. Además, la edad promedio de los docentes del sector particular es 7 años menos que la del sector municipal.

³⁶ Existe una vasta gama de ejemplos de estos planes que se podrían usar como referencia para el diseño de uno nuevo.

Finalmente, tres temas globales que debieran ser definidos y tienen enormes consecuencias para el diseño y la estimación de costos de un nuevo modelo de carrera que logre el propósito de atraer y retener a profesionales competentes en la profesión docente.

Primero, se debe resolver si la carrera docente solo se aplicará al personal de los establecimientos de educación pública o simplemente y por ser un sector que buscamos movilizar en su conjunto incrementando sus capacidades, aplicará al conjunto de la docencia. Se podría seguir con el actual régimen parcial en el sector particular subvencionado, sin embargo ello ha producido unas asimetrías entre la EP y la particular subvencionada que hoy afectan la gobernabilidad del sistema en su conjunto. Si la carrera será para la EP, el nuevo financiamiento debiera ser exclusivamente para esa modalidad de administración educativa.

Segundo, el proceso de instalación de la nueva carrera. Se hace exigible la incorporación a todos los docentes de la EP en un plazo establecido, por ejemplo 6 años o, simplemente, se hace exigible solo para los nuevos docentes y/o voluntaria para los docentes ya en ejercicio, considerando un lento y prolongado proceso de instalación de la nueva carrera. Podría por último existir una amplia gama de posibilidades entre estos dos polos, en los que está en juego la masividad y velocidad de instalación de la nueva carrera.

Tercero, en relación al alto costo y los mecanismos de financiamiento de esta nueva carrera. Respecto del costo. Solo para tener un orden de magnitud, la propuesta del actual gobierno considera un mayor costo de App. USD 1,400 millones anuales en régimen, los que al ser traspasados vía subvenciones en la práctica están entregando importantes recursos no atados a los sostenedores particulares subvencionados. Más importante aún, si se pretende construir una carrera basada en el mérito y a la vez maximizar el uso de los recursos en ese fin, se debería repensar y reconfigurar completamente el actual sistema de financiamiento vía subvenciones, el cual no es un buen mecanismo de asignación de recursos, cuando estos son diferenciados y altamente localizados, como se requeriría en una carrera basada en el mérito³⁷.

5. Gradualidad (plazos y recursos).

Financiamiento de la reforma propuesta.

Un tema central del cambio institucional es su costo y necesario financiamiento. La reforma implica unos desembolsos mayores, algunos por una vez y otros, muy cuantiosos, permanentes.

Respecto de las fuentes y modalidades de financiamiento, las entidades de administración de la EP: i) debieran contar con un presupuesto propio, fijado por ley, en base a criterios objetivos asociados al cumplimiento eficiente y eficaz de su misión (por ejemplo para la contratación de personal calificado en esas administraciones); ii) las Corporaciones de EP debieran recibir además una subvención especial y exclusiva para el desarrollo de la Educación Pública, adicionales al financiamiento común para establecimientos públicos y privados. Ello en razón de las mayores exigencias que posee la EP respecto de los sostenedores privados (Ej. Exigibilidad de estándares

³⁷ Una posibilidad radical para resolver este problema es que sea el nivel central el que se haga cargo de la planilla docente, con los riesgos y beneficios que ello implica. Ello ocurre en algunos países (ver Anexo 2).

indicativos y planes de mejora, además de las obligaciones generales que les impone la ley, entre otras: gratuidad, asegurar un acceso universal y la inclusión de la matrícula); iii) debiera además, existir un fondo nacional para la construcción y mantenimiento de la infraestructura y equipamiento de la EP (Se provisionan recursos similares o equivalentes a los que hoy existen y se asignan a través del FNDR).

Finalmente, una función clave de la autoridad nacional del sistema de educación pública debiera ser la de participar en la elaboración del presupuesto anual destinado a cada Corporación de EP. Ello en base a los proyectos de desarrollo de éstas y las políticas nacionales definidas.

Durante la transición debiera existir un financiamiento adicional y especial para cubrir los costos de instalación del nuevo sistema.

Los costos de esta reforma junto a los requerimientos que plantea una nueva carrera docente plantean el desafío de modificar sustantivamente el actual mecanismo de subvención escolar, ya que sería necesario repensar ese subsidio, estableciendo un nuevo equilibrio entre sus énfasis en la demanda y sus características v/s la oferta y sus características (Un ejemplo en esta dirección es la subvención preferencial por concentración cuyo énfasis está en la oferta y no en la demanda)³⁸.

Potenciales costos de la reforma. En un primer intento por dimensionar el esfuerzo financiero que implicaría una reforma como la propuesta y solo a grosso modo, se puede señalar que:

- i) los costos financieros de la transición producto de indemnizaciones a los municipios por la expropiación de bienes muebles e inmuebles³⁹. Esos costos podrían ser fuertemente amortizados si el Estado hace efectivo el cobro a través de la condonación de numerosas deudas impagas que hoy mantiene un número muy relevante de municipios. Respecto de los que no caen en esa situación, los municipios ricos, este costo se puede prorratear a largo plazo ofreciéndoles exenciones transitorias, por ejemplo a parte de sus contribuciones al Fondo Común Municipal;
- ii) Solo a modo de ejercicio, se ha estimado un incremento que cubriera la nueva carrera docente de la EP y la operación de esta última. Esta debiera ser una subvención exclusiva para los establecimientos de educación pública (fondos basales de la EP)⁴⁰. Sabemos que la educación pública posee mayores obligaciones que la privada respecto de lo que le es exigible por la sociedad. Además, tiene y tendría mayores costos de las reglas laborales que aplican a los docentes que prestan servicio en esta modalidad de administración educativa⁴¹. Por último, si la nueva institucionalidad consistirá en la sustitución de los municipios por nuevos entes que administrarán la educación pública, a todas luces es necesario sustituir los actuales aportes que realizan los municipios, representando estos el 17% del total de subvención general que la EP

³⁸ Subsidio que reciben las escuelas según el porcentaje de alumnos prioritarios que concurren a estas. Los fondos se incrementan en la medida que la institución escolar posee mayor porcentaje de estos alumnos (existen cuatro tramos).

³⁹ Solo como referencia, lo gastado en infraestructura escolar durante la implementación de la JEC bordea los USD 1,700 millones. Si se logran ahorros por efecto de mecanismos que puede utilizar el fisco, los recursos frescos se podrían estimar en 1/3 de ese valor.

⁴⁰ Con estos recursos también se sustituirán los actuales aportes de MM\$140.000 que hoy invierten en educación los municipios.

⁴¹ Este punto solo sería revisable si la carrera base docente se convierte en universal (para todos los docentes).

recibía a diciembre de 2011 (total de subvención que recibieron los municipios es de MM \$ 830.000).

El volumen de recursos es significativo y por tanto se requieren inyectar al sistema de manera gradual. Un horizonte razonable para la entrada en régimen de la reforma es un periodo de diez (10) años contados desde el inicio de su implementación.

La transición institucional.

Se debiera: i) limitar el crecimiento excesivo de la oferta de educación subvencionada, que contribuye decisivamente a un desfinanciamiento relativo del conjunto de los establecimientos en zonas geográficas con exceso de oferta (resulta recomendable realizar estudios para identificar zonas con sobreoferta); ii) eliminar gradual y proporcionalmente a los incrementos el financiamiento compartido. En la norma que establece la nueva institucionalidad de la EP se determinaría cómo ocurrirá aquello, estipulando como plazo final y último al momento en que esté plenamente operativa la nueva EP; iii) transferir a los nuevos empleadores a los docentes. Ello se realizaría conservando todos los derechos y el estatuto laboral y profesional de los docentes -transferencia del personal sin solución de continuidad-, se aseguraría así no incurrir en un nuevo y enorme gasto. Se definirían soluciones particulares en los casos en que los docentes posean remuneraciones adicionales de cargo del municipio (Ej. planilla en extinción); iv) traspasar los bienes muebles e inmuebles de los municipios a los nuevos organismos de administración de la EP implicaría aplicar el principio jurídico de “universalidad”, que obliga a que todos los bienes deban ser transferidos (edificios, muebles, otros recursos). Cuando corresponda, se debiera indemnizar por este concepto a los municipios⁴²; v) remplazar gradualmente la inversión en el sector educativo que actualmente realizan los municipios (App. 280 millones de dólares al año); vi) poner en práctica esta propuesta de manera progresiva, considerando un avance por zonas geográficas. La implementación es acompañada de cerca por sistemas de monitoreo y estudio que permita corregir tempranamente las deficiencias así como aprender rápidamente para la implementación en las nuevas zonas. Esta transición se extiende por un máximo de diez años (10); vii) durante el período de transición, realizar los ajustes y perfeccionamientos que serán necesarios al interior del Mineduc, en sus distintos niveles precisando su rol y composición de funcionarios en el nivel central y las regiones. En particular se deberían reconfigurar significativamente la estructuras de los niveles regional y provincial, ello en la medida que se crean plazas en las entidades de administración de la EP, y; viii) crear un consejo con representación ciudadana y experta que acompañe la reforma, en calidad de órgano consultivo y asesor, al mismo tiempo que herramienta de fiscalización y control social de la marcha de la reforma (un consejo de estas características existió en la implementación de la reforma procesal penal).

6. Nudos a desatar para el logro de las metas.

Se listan un conjunto de condiciones críticas a enfrentar:

i) Existe una mala comprensión del problema de parte de quienes toman las decisiones. Un sector considera imprescindible realizar el cambio y desmunicipalizar, pero no dimensiona

⁴² Este es un gasto inevitable si se quiere enajenar a los municipios de esta responsabilidad.

adecuadamente la complejidad y envergadura de ese cambio (grueso de los parlamentarios de oposición). Otro sector no considera tan necesario ese cambio y más bien este no está dentro de sus prioridades (grueso de los parlamentarios de gobierno). Por su parte, los actuales administradores, los alcaldes, no son suficientemente claros para manifestar sus verdaderos intereses y voluntades respecto de conservar este servicio (existe una división transversal). Ello en un escenario de creciente desprestigio de esta modalidad de administración educativa, como lo muestra la reciente encuesta a padres y apoderados del sistema escolar realizada por el Centro Democracia y Comunidad (marzo 2012).

ii) Hay que luchar contra un “sentido común” instalado entre la población, que percibe a la EP como una opción de la cual habría que escapar. Se ha instalado que la educación particular subvencionada es mejor; los padres de distintos estratos sociales, particularmente los de mayor vulnerabilidad, la prefieren por sobre la pública; se percibe que los valores y formación deseables los transmiten mejor los establecimientos particulares, etc. En síntesis, se puede inferir que la crisis de la EP es de tal magnitud que sería irreversible, estando condenada en un futuro cercano a su irrelevancia cuantitativa y cualitativa. Hay que hacer conciencia de que esta percepción fue sistemáticamente instalada desde las elites,⁴³ ya que era parte de la diferenciación política y muchas veces, al igual que en el caso de la docencia, se actuó con muy poco sentido estratégico (no considerando el serio impacto que poseen las expectativas sobre la calidad del sistema escolar). Revertir estas percepciones, no necesariamente basadas en evidencia, es una prioridad, sin embargo el esfuerzo requerido es mayor y de largo aliento.

iii) El volumen de recursos que implica esta reforma es significativo y no son claros sus efectos en el corto plazo. Sería una reforma que luce poco frente a otras de mayor visibilidad inmediata. Por una parte compite con otras prioridades del propio sector, por ejemplo con las urgencias que se plantean en orden a incrementar significativamente las ayudas estudiantiles en educación superior o el aumento de la calidad y cobertura en educación parvularia, etc. Por la otra, y esto es aplicable al sector educación completo, compite también con las prioridades en otros campos de las políticas públicas: Trabajo, Salud, Obras Públicas etc... Por ello parece inevitable que el estado busque asegurar recursos frescos que hoy no dispone y sabemos que ello puede ser un escollo mayor en el actual escenario y de no cambiar de manera importante las correlaciones políticas (Ej. más impuestos a las empresas y cómo se realizará distribución de los mismos).

iv) Los escollos a la implementación. Para llevar a cabo en el menor tiempo posible y con éxito esta reforma, se requiere de un diseño fino de implementación que, dado el nivel de desacuerdos, no es fácil de concretar. Hay que imaginar que los ruidos (expresión de agentes que se resistirán al cambio) en el proceso de cambio pueden ser mayores y si no se tiene una meta clara y compartida, una dirección estratégica muy firme, consistente e insistente en el logro del propósito y los recursos institucionales, humanos y financieros para lograr ese propósito, es muy probable que la reforma sea inviable desde su diseño original y por tanto se implemente medias (solución a la chilena). Se debe tener claro que cualquier cambio que se proponga, por muy basado en evidencias que esté, es una apuesta sobre la cual veremos resultados muy posteriormente (no hay idea menos seductora que esta para un político).

⁴³ La percepción de que la EP es de mala calidad tardó cerca de una década en permear al grueso de la población, habiendo sido importantes catalizadores, los movimientos estudiantiles de 2006 y 2011

v) Para facilitar la comprensión del problema y su magnitud por parte de quienes toman las decisiones, es necesario trabajar con ellos de manera pedagógica, explicando la complejidad y el carácter sistémico del problema que tenemos entre manos. La solución a problemas complejos requiere de soluciones que aborden esa complejidad. Desde esa perspectiva las políticas para transformar a la educación pública y mejorar la carrera docente son inseparables y en realidad corresponden a las dos caras de una misma moneda. Por ello, la calidad del esfuerzo de pedagogía política de los conductores de la reforma es otro de los puntos críticos, si se busca llegar exitosamente a las metas que se proponga.

El esfuerzo de salvataje y revitalización de la EP, igualmente ocurre respecto del profesorado, tiene un componente simbólico central. Pasa por horadar un discurso que ha puesto las culpas de la calidad de la educación en las instituciones de la educación pública y los docentes. Ello pasa por instalar un nuevo discurso, que haciendo confianza en las capacidades de nuestros docentes e instituciones escolares, eleve las expectativas, haga recuperar la percepción de que nuestras instituciones y docentes son capaces y poseen excelencia para lograr una educación que asegure aprendizajes en alto estándar a todos los estudiantes, ello sobre bases realistas y no dejando de exigir que el trabajo sea bien hecho.

ANEXO 2.

Los proyectos actuales para mejorar la institucionalidad de la educación pública: ventajas y desventajas (cuadro comparado). Experiencia internacional comparada.

Institucionalidad de la EP.	Situación actual	Propuestas del actual gobierno	Ventajas y desventajas	Ejemplos de otros sistemas (solo sistemas descentralizados o en vías a ello) ^{44 45}
1. Órganos de administración.	<p>- Direcciones de Administración de la Educación Municipal (DAEM) al interior de los municipios como parte de la burocracia municipal. Son 294 en todo el país</p> <p>- Corporaciones de derecho privado para administrar la salud y educación. Sus presidentes son los alcaldes, poseen un directorio controlado por éste y un secretario general (de confianza del alcalde). Son 52 en todo el país.</p>	<p>- Municipios que obtienen buenos resultados en pruebas estandarizadas, según fórmula que establece la ley, continúan como están. Número aún indeterminado.</p> <p>- Municipios que no obtienen buenos resultados, según fórmula que establece la ley, deberán convertirse en agencias públicas de educación local, ya sea dentro de una comuna o por decisión voluntaria, como una agrupación</p>	<p>V: Menú de opciones que hace menos costosa la instalación del sistema.</p> <p>V: Recoge varios de los consensos ya construidos en el diseño de las agencias de EP.</p> <p>Desv. La pluralidad de organismos y modalidades de relación con los mismos de parte del centro del sistema (ministerio) podrían generar problemas de gobernanza y coordinación importantes.</p> <p>Desv: El modelo</p>	<p>Organismos de administración educativa a nivel municipal (operan dentro de los municipios). Casos de Finlandia (también se dan administraciones que son agrupaciones de municipios), Holanda (aunque en un arreglo con fuerte presencia de privados), Suecia, Japón (en el caso de la educación primaria).</p> <p>Distritos escolares, en países con larga tradición de descentralización. Estos organismos normalmente son dirigidos por consejos elegidos por la comunidad. Ejemplos de ello Canadá y EEUU. Otro ejemplo de este tipo de organización, aunque con matices, son los LEAs en</p>

⁴⁴ Esta sección no se debe leer estrictamente alineada con las anteriores columnas, entre otras razones porque se presentan descripciones generales que no tienen el nivel de detalle que las descripciones en el caso chileno.

⁴⁵ Existen modelos exitosos con altos grados de centralización que no son analizados aquí (Ej. Corea del Sur y Singapur).

	<p>- En ambos casos son los entes encargados de la administración de los establecimientos. Se excluye formalmente la supervisión pedagógica (en manos del Ministerio).</p> <p>- No son órganos de dedicación exclusiva, los DAEM por ser parte de un órgano multipropósito (municipio) y las Corporaciones por ser también responsables de la salud y en algunos casos de programas de atención de menores.</p>	<p>de éstas. Número aún indeterminado.</p> <p>- Las agencias serán los órganos de administración educativa.</p> <p>- Tendrán dedicación exclusiva a la educación.</p>	<p>desarrollado no profundiza en los consensos y por tanto define una institucionalidad precaria.</p> <p>V: la especialización de los entes, al mismo tiempo, posibilidades de un mejor y mayor control central</p> <p>Desv: posibles problemas de coordinación de las políticas públicas a nivel local.</p>	<p>Inglaterra, Gales y Escocia.</p> <p>Australia como una mixtura, en donde las provincias definen la organización del sistema y algunas de ellas han avanzado significativamente en la descentralización (Victoria) otorgando facultades importantes directamente a los establecimientos.</p> <p>Nueva Zelanda, es un caso interesante, ya que el Estado central establece convenios por la calidad directamente con los establecimientos que son dirigidos por consejos escolares. El Estado controla el cumplimiento de metas de los establecimientos.</p> <p>En todos los casos analizados, ya sea dentro de los municipios o en distritos o consejos de establecimientos públicos, el órgano administrador es altamente especializado en educación.</p> <p><i>Un dato adicional.</i> En América Latina existen variados arreglos: son ejemplos de educación municipal Colombia y Brasil</p>
--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<p>- Sus funciones y atribuciones son: presupuestar la operación de los colegios, diseño de planes anuales de educación, supervisión administrativa, administración del personal, inversiones en bienes muebles e inmuebles (importante participación de FNDR) e inversión en recursos e insumos educativos, abrir, fusionar y/o cerrar</p>	<p>- En el caso de las agencias, sus funciones y atribuciones son: definir y establecer el proyecto de desarrollo institucional, las directrices técnico pedagógicas, la administración del personal, presupuestar la operación de los colegios, la supervisión técnico pedagógica, administrativa y financiera de los colegios, rendición de</p>	<p>V: Transfiere responsabilidad pedagógica a las administraciones. Esta atribución hoy está en manos del Mineduc.</p>	<p>(educación básica). Argentina es un ejemplo similar al caso de Australia (son las provincias las que poseen atribuciones para organizar el sistema, dados ciertos parámetros nacionales).</p> <p>En general en los países que no poseen distritos escolares, las reformas descentralizadoras son relativamente recientes (ejemplos: Finlandia, Suecia). Australia, por ejemplo, vive un proceso descentralizador que incluye la incorporación creciente de privados.</p> <p>En general independientemente del tipo de arreglo institucional, las funciones y atribuciones son las mismas que las descritas en la propuesta del actual gobierno chileno. Entre otras, una importante atribución es la contratación y despido de los docentes (en algunos casos esa facultad ha sido transferida a los consejos a nivel de los colegios).</p>
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<p>colegios.</p> <p>- Total de administraciones municipales de colegios: 346.</p>	<p>cuentas de la gestión.</p> <p>- Total de agencias y municipios que administrarán la educación. Indeterminado.</p>		
--	-----------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--

Institucionalidad de la EP.	Situación actual	Propuestas del actual gobierno	Ventajas y desventajas	Ejemplos de otros sistemas (solo sistemas descentralizados o en vías a ello)
2. Organización interna de estos entes.	<p>- Los DAEM son parte de la estructura municipal, sus jefaturas se encuentran en el tercer nivel jerárquico de estos entes. Normalmente, dependen del departamento de desarrollo social del municipio. Las plantas de personal son variables según municipio.</p> <p>- Las Corporaciones poseen un Presidente y un Secretario General, que</p>	<p>- Tendrán un Consejo Directivo de cinco miembros, que perciben dieta (8 UTM mensuales), los preside el alcalde o su representante. Son integrados además por un consejero electo por los centros de padres, dos profesionales destacados electos por los directores de colegios y otro por el intendente regional (de terna de rectores de</p>	<p>V: Existe un órgano de gobierno corporativo, con las responsabilidades y deberes de este tipo de ente.</p> <p>Desv: El costo de definir una regla general en su composición, aunque se busca asegurar participación y al mismo tiempo evitar la captura corporativa, el objetivo no se logra plenamente.</p> <p>V: La existencia de una</p>	<p>Existe un órgano de similares características en los casos mencionados antes (los países con distritos (EEUU, Canadá) y crecientemente los que poseen consejos escolares a nivel de establecimientos (Nueva Zelanda, Australia). Estos órganos se eligen por la comunidad y no vía designación como lo que se propone en Chile (uno de los aprendizajes de esta modalidad de generación de las autoridades es que incrementan el riesgo a la captura corporativa).</p>

	<p>oficia de gerente de la organización, contratan profesionales especializados para apoyar la administración (varía según municipio).</p>	<p>instituciones de educación superior) y, finalmente, un funcionario designado por el ministerio.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Este órgano nombra, evalúa, fiscaliza, pudiendo remover al Director Ejecutivo, en base a un convenio de desempeño. Además, entrega las directrices centrales y de largo plazo para la agencia, así como su fiscalización general. - Las agencias tendrán un Director Ejecutivo, que será el jefe de la agencia. Será nombrado por el CD de la agencia, de una nómina que generará el SADP. - Su contrato es en base a un convenio de desempeño. Su incumplimiento es causal de despido. - El Director Ejecutivo define las 	<p>modalidad de convenios por la calidad, contra objetivos y metas convenidos y evaluable según resultados</p> <p>V: la especialización y profesionalización de las agencias administradoras de la educación.</p> <p>Desv: el proyecto no aborda el tema del equipo profesional de estos organismos.</p> <p>Desv: el proyecto no plantea ningún recurso especial para financiar la contratación de este personal. Este es un requisito básico para profesionalizar estos servicios, sobre todo en territorios en los que, de no existir incentivos importantes, será imposible atraer a profesionales más competentes.</p>	<p>Es interesante en este caso la experiencia de Nueva Zelanda, que utiliza a los convenios para la calidad como dispositivo de gestión y control.</p>
--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<p>- En ambos casos, los colegios a su cargo.</p>	<p>directrices técnico pedagógicas, establece las políticas de incorporación, desarrollo y término de la relación del personal, administra el presupuesto de la agencia, abre, fusiona o cierra establecimientos educacionales y rinde cuenta pública sobre su gestión.</p> <p>- En ambos casos, los que se convierten en agencia y los que continúan en la actual modalidad municipal, los colegios a su cargo.</p>		<p>En todos los casos mencionados, los colegios forman parte de las administraciones. En algunos de estos sistemas (Ejemplos: crecientemente en Australia, Nueva Zelanda), los colegios poseen fuertes atribuciones y en gran medida se autogobiernan (Finlandia).</p>
--	---------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Institucionalidad de la EP.	Situación actual	Propuestas del actual gobierno	Ventajas y desventajas	Ejemplos de otros sistemas (solo sistemas descentralizados o en vías a ello)
3. Régimen laboral del personal.	<ul style="list-style-type: none"> - DAEM: Estatuto Docente (profesores en los colegios y en las administraciones); Estatuto Administrativo (personal en las administraciones). - Corporaciones: Estatuto docente (profesores en los colegios); Código del trabajo (personal en las Corporaciones). - Selección del personal. * <i>Docentes</i> por concursos según lo establece el Estatuto Docente (DAEM y Corporaciones). 	<ul style="list-style-type: none"> - Estatuto docente para el personal docente que labora en los colegios. - Código del trabajo para el personal que se desempeñe en las agencias, siéndoles aplicables las normas de probidad establecidas en la ley de bases de la administración pública. - Selección del personal. * Los municipios que no se transforman en agencias, ídem al sistema actual. <p><i>Docentes que laboran en colegios, en el caso de las agencias. Por concursos según lo establece el Estatuto Docente.</i></p>	<p>V: El traspaso del personal no implica costos, los que podrían ser muy onerosos de contemplarse modificaciones al régimen laboral de los docentes.</p> <p>V: Asegura mayor flexibilidad en la gestión de ese personal</p> <p>Desv: Este es un tema sensible y genera fuertes resistencias en el personal que pudiera traspasarse voluntariamente a las administraciones desde los municipios o del ministerio (ello podría implicar serias rigideces a la hora de ajustar el personal del ministerio y fomentar su traslado, por ejemplo a los entes administradores de la EP.).</p>	<p>Existe una amplia gama de opciones.</p> <p>Por una parte están los sistemas en que son los entes municipales o los distritos o servicios escolares los que contratan a los docentes. Ejemplos: Finlandia y Suecia; Canadá (aunque los arreglos varían según las provincias) e Inglaterra. En algunos casos, en particular en Suecia, los directores tienen facultades para contratar y desafectar docentes.</p> <p>Existen sistemas en que los profesores son contratados por el nivel central y poseen la calidad de empleados públicos, sus remuneraciones las paga el gobierno central a pesar de existir órganos de administración descentralizados. Ejemplos de ello son los Países Bajos y Bélgica.</p> <p>Existen variados mecanismos para incrementar las remuneraciones de los docentes. Por ejemplo en Finlandia pueden recibir complementos de su remuneración si cumplen labores de supervisión</p>

	<p><i>*Personal de las administraciones,</i> concursos para funcionarios municipales el caso de los DAEM (excepcionalmente código del trabajo). Concursos y/o contratos entre privados según el Código del trabajo en las Corporaciones.</p> <p>- Número total de docentes en el sector. App. 70.000. Estos números deben estar en caída producto de la merma de matrícula.</p> <p>- Personal directivo y técnico pedagógico App. 11.000 (dentro de ellos 4.500 directores)</p>	<p><i>*Personal de las administraciones,</i> Concursos y/o contratos entre privados según el Código del trabajo en las agencias.</p> <p>- Número total de docentes en el sector: indeterminado.</p> <p>- Personal que trabaja en las administraciones: indeterminado.</p>	<p>extraescolar, remplazos, etc. En Suecia, puede ocurrir que los municipios (los directores de los colegios) para atraer profesores escasos, les ofrezcan mejoras especiales.</p>
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Institucionalidad de la EP.	Situación actual	Propuestas del actual gobierno	Ventajas y desventajas	Ejemplos de otros sistemas (solo sistemas descentralizados o en vías a e)
<p>4. Financiamiento</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Subvención por estudiante pagada por el estado central según matrícula corregida por asistencia. - Aportes municipales directos (hoy representan en promedio un 8% del total anual que perciben por concepto de subvenciones). - Otros aportes que reciban vía convenios (ejemplo bienes transferidos desde los gobiernos regionales). 	<p>Ídem al ya existente, no contemplándose recursos adicionales, ni siquiera para implementar el traspaso y transición entre un sistema y otro.</p>	<p>V: No tiene ninguna.</p> <p>Desv: este es uno de los principales defectos de la actual propuesta. Se supone que el cambio ocurrirá sin necesidad de aportes de recursos frescos.</p>	<p>Se pueden identificar tres modalidades gruesas de financiamiento.</p> <p>Mixta nacional/local. Aportes municipales y del gobierno central para compensar las desigualdades de riqueza de los municipios (Suecia). Otro modelo de cofinanciamiento es el caso finlandés, en donde la participación del municipio es mayoritaria (sobre el 50%). Por último en esta misma categoría cae Inglaterra.</p> <p>Mixta provincial/local. Un ejemplo de esta fórmula es Canadá, variando en los porcentajes, según las provincias de ese país</p> <p>Financiamiento desde el nivel nacional, estadual o provincial. Se distribuye corrigiendo por variables referidas a economías de escala, características de la población atendida, etc. Ejemplos de ello son Australia y Bélgica.</p> <p>En varios de estos sistemas, se permite el aporte marginal de los</p>

				padres (ejemplo Australia: la compra de textos o materiales educativos). En algunos casos pueden existir cobros, siempre menores, para financiar la operación educativa (Ontario-Canadá).
--	--	--	--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Institucionalidad de la EP.	Situación actual	Propuestas del actual gobierno	Ventajas y desventajas	Ejemplos de otros sistemas (solo sistemas descentralizados o en vías a ello)
5. Relación de estos órganos con los colegios.	<ul style="list-style-type: none"> - Nombran a los docentes de aula y directivos (según reglas de concursos establecidas en el ED). - Realizan traslados y remplazos de docentes según demandas. - Definen el plan anual educativo del municipio (PADEM). Con consecuencias educativas menores - De hecho y no de derecho, crecientemente realizan supervisión pedagógica de los colegios. 	<ul style="list-style-type: none"> - Nombran a los docentes de aula y directivos (según reglas de concursos establecidas en el ED). - Realizan traslados y remplazos de docentes según demandas. - Definen directrices educativas a los colegios. - Realizan supervisión pedagógica a los colegios. 	<p>V: se agregan competencias técnico pedagógicas a las administraciones y ello permitiría un mejor acompañamiento técnico a la labor educativa de los colegios (orientaciones y supervisión).</p> <p>Desv: al no contemplar un financiamiento especial a estas unidades, se hace inviable el ejercicio de esas nuevas competencias.</p>	<p>En el caso de los sistemas educativos descentralizados analizados, esta es una de las claves y diferencias mayores con el caso chileno.</p> <p>Las administraciones son especializadas y desarrollan una labor intensa de supervisión técnico pedagógica, administrativa y financiera a los colegios.</p> <p>La relación es fuerte y centrada en lo educativo.</p> <p>Es más, varios sistemas están pudiendo transferir mayores atribuciones a las propias escuelas, porque existen esas capacidades ya consolidadas a nivel local.</p> <p>Ejemplos: Canadá, Escocia, Inglaterra, Finlandia, Nueva</p>

	<ul style="list-style-type: none"> - Supervisan administrativamente a los colegios. - Administran presupuesto. Transfieren recursos financieros y materiales para el funcionamiento de los colegios. 	<ul style="list-style-type: none"> - Supervisan administrativamente a los colegios. - Administran presupuesto. Transfieren recursos financieros y materiales para el funcionamiento de los colegios. 		Zelanda, Suecia.
--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	------------------

Institucionalidad de la EP.	Situación actual	Propuestas del actual gobierno	Ventajas y desventajas	Ejemplos de otros sistemas (solo sistemas descentralizados o en vías a ello)
6. Relación de estos órganos con el centro del sistema.	<ul style="list-style-type: none"> - Sus colegios reciben supervisión técnico pedagógica del ministerio. - Reciben financiamiento a través de la subvención escolar. - Pueden ser auditados por la contraloría general de la república. - Participan como beneficiarios en programas nacionales del ministerio. 	Permanece invariante.	Desv. Un nudo central del actual sistema es su baja capacidad de coordinación. Derechamente el proyecto no aborda este problema central.	<p>Existen diversos modelos de regulación para asegurar estándares y resultados de calidad.</p> <p>Casos como Inglaterra, algunos estados de EEUU, Canadá. Las administraciones pueden ser intervenidas si no logran los estándares exigidos o presentan graves problemas de gestión (estas intervenciones son transitorias). Otro caso es Holanda, en el cual el centro posee facultades para cerrar los colegios que no cumplen los estándares.</p> <p>Finlandia que poseía un sistema de accountability externo, ha migrado</p>

	<ul style="list-style-type: none"> - Concursan por recursos públicos, cuando estos se disponen por el gobierno (regional y nacionalmente) 			<p>a transferir los controles de la calidad a las propias escuelas. Ello producto de las altas competencias de los equipos docentes y directivos de ese país.</p> <p>Teóricamente, en la gran mayoría de estos sistemas, el centro o nivel nacional puede cerrar a los establecimientos que presentan reiterados problemas de calidad. Se indica teóricamente, ya que esa facultad es usada muy excepcionalmente.</p>
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Institucionalidad de la EP.	Situación actual	Propuestas del actual gobierno	Ventajas y desventajas	Ejemplos de otros sistemas (solo sistemas descentralizados o en vías a ello)
7. Relación con la comunidad de su territorio.	<ul style="list-style-type: none"> - Deben rendir cuenta pública de los resultados a nivel de colegios. - Deben asegurar el funcionamiento de Consejos escolares (organismos asesores de participación en los colegios). - En teoría, los alcaldes rinden cuenta en las elecciones respecto de 	<ul style="list-style-type: none"> - Se conserva invariante en el caso de las administraciones que continúan a nivel de municipios. - En el caso de las agencias, se adiciona que deben rendir 	<p>V: Se establece la obligación de rendir cuenta pública a la comunidad.</p> <p>Desv: reforma muy limitada en este campo. Revisando más exhaustivamente la experiencia internacional, se podrían plantear mejoras sustantivas a la propuesta.</p>	<p>Esta es otra fortaleza de los sistemas educativos exitosos de administración descentralizada.</p> <p>Hay que reconocer que en este tema existe una enorme distancia entre nuestra realidad y la de los países comparados. Entre otras razones por como se configuraron nuestras naciones y sistemas educativos. Muchos de estos sistemas se estructuraron desde abajo y los protagonistas fueron los ciudadanos en cada territorio, en el caso chileno, se hizo desde arriba y fue el estado central el</p>

	su gestión educativa.	cuenta pública anual a la comunidad (el director ejecutivo).		protagonista principal. En varios países existen mecanismos de participación voluntaria a través de instancias como los consejos de participación (Bélgica). Los padres participan en los consejos escolares que poseen amplias atribuciones (Australia, Nueva Zelanda). Los padres tienen injerencia en la formulación del plan educativo de la escuela, planes de estudio y en el apoyo a la educación de sus hijos (Suecia y Finlandia). Los padres participan y pueden ser candidatos en la elección de los consejeros locales de la educación (algunos estados de EEUU, Canadá)
--	-----------------------	--------------------------------------------------------------	--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Institucionalidad de la EP.	Situación actual	Propuestas del actual gobierno	Ventajas y desventajas	Ejemplos de otros sistemas (solo sistemas descentralizados o en vías a ello)
8. Controles de la calidad del servicio educativo.	- La agencia de la calidad a través de pruebas estandarizadas, indicadores de la calidad y visitas inspectivas de la calidad y/o eventualmente a las administraciones (no aún	- La agencia de la calidad a través de pruebas estandarizadas, indicadores de la calidad y visitas inspectivas de la calidad a los colegios y/o eventualmente	Se acaba de crear un sistema de accountability que aún no opera. Por tanto no forma parte del proyecto analizado (agencia de la calidad y superintendencia). Habría que esperar	En un estudio realizado por el Banco Mundial ⁴⁶ hace algunos años (2007), como parte de una asesoría para la construcción de nuestro sistema de aseguramiento de la calidad educativa, se realizó un meta análisis que consideró a una variedad de sistemas de

⁴⁶ Mayor detalle revisar: Banco Mundial, (2007). "El diseño institucional de un sistema efectivo de aseguramiento de la calidad de la educación en Chile <http://siteresources.worldbank.org/INTCHILEINSPANISH/Resources/EducacionChile.pdf>

	<p>en operaciones)</p>	<p>administraciones.</p> <p>- Las agencias deben rendir cuenta pública anual de sus resultados (el Director ejecutivo).</p>	<p>entonces, la puesta en marcha y plena implementación del sistema. Luego de ello se estará en condiciones de evaluar su marcha y corregir posibles errores de diseño.</p>	<p>aseguramiento. Ese estudio, al observar sistemas descentralizados como el chileno, identificó dos modelos a los cuales imitar, ya que son sistemas educativos de mayor calidad que el nuestro.</p> <p>Países en que la relación del centro o nivel nacional con los colegios se establece a través de contratos para la calidad, los cuales son sistemáticamente auditados por ese centro. Se fijan metas y el cumplimiento de estándares y si los colegios no los cumplen, se les aplican drásticas sanciones, incluido en casos extremos el cierre de los mismos (Nueva Zelanda es el caso más representativo de este modelo). Australia posee dispositivos similares.</p> <p>Otros países, adicionalmente a la existencia de una contrato, establecen dispositivos de auditoría y control, así como apoyo y asesoría sistemáticos para lograr la calidad, previéndose la intervención de las administraciones cuando estas presentan fallas graves de gestión (Ejemplos de ello son algunos estados de EEUU (Ej. Boston), Inglaterra, Canadá). Un caso similar es Holanda, que posee una fuerte</p>
--	------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

				<p>participación de privados y al mismo tiempo dispone de una poderosa institucionalidad para controlar la calidad (accountability).</p> <p>Las tareas de control de la calidad la realizan agencias especializadas (control de calidad educativa, control de las competencias de los docentes; control a la gestión y el uso de los recursos, etc.).</p> <p>No existe una regla única respecto de la posición institucional de estos entes.</p> <p>En algunos países forman parte del ministerio y en otros, son entes autónomos de este.</p>
--	--	--	--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Institucionalidad de la EP.	Situación actual	Propuestas del actual gobierno	Ventajas y desventajas	Ejemplos de otros sistemas (solo sistemas descentralizados o en vías a ello)
9. Controles a la gestión administrativa y financiera de estos órganos.	- La superintendencia de educación. Tiene la dificultad de que estos órganos no son de dedicación exclusiva y por tanto resulta imposible pesquisar desvíos de recursos (no aún en operaciones).	- La superintendencia de educación. - La contraloría general de la república.	Se acaba de crear un sistema de accountability que aún no opera. Por tanto no forma parte del proyecto analizado (agencia de la calidad y superintendencia). Habría que esperar entonces, la puesta en marcha y plena	Ídem. 8. El control del uso de los recursos es riguroso y exigente en los países analizados. Aunque no es parte de este trabajo, hay que recordar que Chile es probablemente el único país que posee un tan extendido numero de administradores con fines de lucro en la educación

	<p>- La contraloría general de la república.</p>	<p>- Las agencias deben rendir cuenta pública anual de sus resultados (el Director ejecutivo).</p>	<p>implementación del sistema. Luego de ello se estará en condiciones de evaluar su marcha y corregir posibles errores de diseño.</p>	<p>escolar (1,2 millones de estudiantes asisten a un total de 3.256 colegios administrados por sostenedores CFL, representando el 31% de a matrícula (Elacqua, 2011).</p> <p>Por ello, en el caso chileno, resulta comprensible separar y prestar atención particular al tema del uso de los recursos.</p> <p>En pocas palabras, una función del sistema de accountability que para estos países resulta obvia, hasta hace poco, aquí no lo era (no se entendía como necesaria).</p> <p>Se debe tener presente que gran parte del alegato social en contra del lucro está asociado a la opacidad con que se gastan los recursos, tanto los públicos como los privados y está muy instalada la percepción de que existe mucho abuso (al encuesta de CDC muestra que la demanda estudiantil de terminar con el lucro posee un apoyo del 89%).</p>
--	--------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Bibliografía:

- 1.- Atria, F. (2009). En Ecos de la revolución pingüina, editores C Bellei, JP Valenzuela y D Contreras. ¿Qué es la Educación Pública? Páginas 153-182. Unicef-CIAE U. de Chile.
Recuperado el 09-04-12 de:
http://www.unicef.cl/unicef/public/archivos_documento/350/Ecos%20de%20la%20revolucion.pdf#page=153
2. Banco Mundial, (2007). “El diseño institucional de un sistema efectivo de aseguramiento de la calidad de la educación en Chile
Recuperado el 15-03-12
<http://siteresources.worldbank.org/INTCHILEINSPANISH/Resources/EducacionChile.pdf>
3. Barber, M. y Mourshed M. (2007). Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos. McKinsey & Company.
Recuperado el 14-03-12 de:
http://www.oei.es/pdfs/documento_preal41.pdf
4. Bellei, C. (2011). En libro “Políticas de fin de ciclo”. UNESCO.
5. Colegio de Profesores de Chile (2011). Nueva institucionalidad de la Educación Pública.
Recuperado el 09-04-12 de:
<http://www.colegiodeprofesores.cl/sites/default/files/pdf/pdf2011/NuevaAdministracionEducativa.21Jun2011.pdf>
6. Contreras, D. (2011). En libro “El Chile que se viene” editado por R. Lagos y O. Landerretche. Desigualdad y políticas educacionales: desde la ley de subvención preferencial. Editorial Catalonia.
7. Elacqua, G. (2011). En libro “Políticas de fin de ciclo”. UNESCO.
8. Gracia Huidobro, J.E. (2011). En libro “Políticas de fin de ciclo”. UNESCO.
9. González, P., Romaguera, P., Mizala, A., Bellei, C. (2008). Estudio de alternativas para la Educación Pública. Documento solicitado por el Mineduc.
10. Hopkins, D. (2008). Cada escuela una gran escuela; Cómo realizar el potencial del liderazgo sistémico. Conferencia dictada en la Fundación Chile en octubre de 2008 (documento inédito).
11. Jacob, B., & Lefgren, L. (2008). Can principals identify effective teachers. Evidence on subjective performance evaluation in education. Journal of Labor Economics, 26, 101-136.
12. Marcel, M., Raczynski D. (2008). Libro “La asignatura pendiente”. Editorial Uqbar.

13. Ministerio de Educación de Chile. Leyes 19.070 (1991), 19.410 (1995), 19.961 (2004), 20.006 (2005), 20.501 (2011).
Recuperados el 09-04-12 de:
<http://www.bcn.cl>
14. Ministerio de Educación de Chile. Proyectos de ley que crean una nueva institucionalidad para la educación pública (2011) y una nueva carrera docente para la EP (2012) y sus respectivos mensajes. Actualmente en el congreso
Recuperados el 16-04-12:
<http://www.bcn.cl>
15. Ministerio de Educación de Chile (2010). Panel de expertos: Propuestas para Fortalecer la Profesión Docente en el Sistema Escolar Chileno.
16. Ministerio de Educación de Chile (2011). Panel de expertos: Fortalecimiento de la Institucionalidad Pública.
17. Ministerio de Educación de Chile. Sitio Web (información rentas promedio al 4° año de la titulación).
<http://mifuturo.cl>
18. Raczynski, D. (2011). En libro "Políticas de fin de ciclo". UNESCO.
19. Sitio Web Ministerio de Educación Australia.
<http://www.deewr.gov.au/Pages/default.aspx>
20. Sitio Web Ministerio de Educación Canadá (existe posibilidad de visualizar provincias).
<http://www.cmec.ca/en/>
21. Sitio Web del Ministerio de Educación de Finlandia.
<http://www.minedu.fi/OPM/?lang=en>
22. Sitio Web Ministerio de Educación del Japón.
<http://www.mext.go.jp/english/>
23. Sitio Web del Ministerio de Educación de Nueva Zelanda.
<http://www.minedu.govt.nz>
24. Valenzuela, J.P: (2011). En libro "Políticas de fin de ciclo". UNESCO.