

DOCUMENTOS DE TRABAJO OPECH



LA BÚSQUEDA DE UN SENTIDO COMÚN NO PRIVATIZADO.
DOCUMENTOS DE TRABAJO DE OPECH PARA EL DEBATE EDUCATIVO.

La responsabilidad en la redacción y edición de estos documentos es del Consejo Ejecutivo del Observatorio Chileno de Políticas Educativas, el cual ha estado conformado por:

Equipo Universidad de Chile

Valeria Abarca, Jenny Assaél, Daniel Brzovic, Juan Pablo Caldichoury, Rodrigo Cornejo, Juan González, Jesús Redondo, Rodrigo Sánchez, Mario Sobarzo.

Equipo PIIE

Loreto Egaña, Leonora Reyes, Eduardo Santa Cruz.

Este libro ha sido publicado gracias al aporte de la Fundación Ford.

“Las opiniones que se presentan en esta publicación, así como los análisis e interpretaciones son de responsabilidad exclusiva de las/los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Fundación Ford”

Las informaciones contenidas en este documento pueden ser utilizadas total o parcialmente mientras se cite la fuente.

Esta publicación se encuentra disponible en www.opech.cl

Inscripción N°
I.S.B.N.: 978-956-19-0612-9

Impresión:
Imprenta Salesianos

Diseño:
Giampiero Zunino D.

Edición:

Derechos Reservados

Abril 2009, Santiago de Chile

ÍNDICE

Presentación: El Derecho Ciudadano de participar en la Educación Pública	7
I. Sistema de medición de la calidad de la educación SIMCE: Balance crítico y proyecciones imprescindibles	12
II. Ley Subvención Escolar Preferencial: Paradojas de la inequidad del sistema educativo chileno	35
III. Jornada Escolar Completa: La Divina Tragedia de la Educación Chilena	56
IV. Tensiones de la Profesión Docente y sus Políticas de Desarrollo	87
V. Mejoramiento de la Calidad de la Educación: (mucho) más allá de las pruebas estandarizadas	106

Agradecimientos

Para la elaboración de los documentos de trabajo N° 1 y N° 2, se contó con la colaboración de los siguientes asesores y miembros del Consejo Consultivo Opech: Sr. Marcos Kremerman; Sr. Luis García; Sr. Guido Flamey, Foro Nacional Educación de Calidad para Todos; Sr. Jorge Pavez, Colegio de Profesores de Chile A.G.; Sr. Darío Vasquez, Colegio de Profesores de Chile A.G.; Sr. Raciél Medina, Asociación Chilena de Municipalidades; y Sr. Claudio Almonacid, Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación (UMCE).

El documento de trabajo N° 1 contó con los aportes de los participantes del Taller de Análisis sobre SIMCE: Patricia Castañeda, Lorena Meckes, María Mercedes Herrera, Ana María Riveros, Mirtha Abraham, Nora Palma, Selma del Solar, Alma Herrera, Marcos Kremerman, Guido Flamey, Darío Vasquez, Raciél Medina, Sonia Pérez, Beatrice Ávalos, Claudio Almonacid.

El documento de trabajo N° 2 contó con los aportes de los participantes del Taller de Análisis sobre Proyecto de Ley Subvención Escolar Preferencial, realizado en el año 2006: Guido Flamey, Marisol Loyola, Fabiola Maldonado, Victoria Corvalán, Priscilla Rodríguez, Marco Cuevas, Carlos Descouvieres, Mónica Bauerle, Viola Soto, Omar Díaz.

La redacción de ambos documentos y las opiniones e ideas vertidas en ellos son de absoluta responsabilidad del Comité Ejecutivo del Observatorio Chileno de Políticas Educativas OPECH. Los demás participantes aportaron significativamente en el proceso anterior a la redacción.

EL DERECHO CIUDADANO DE PARTICIPAR EN LA EDUCACIÓN PÚBLICA

El Derecho Ciudadano de participar en la Educación Pública

Desde que la educación comenzó a ser un tema polémico (es decir que enfrenta visiones de mundo distintas y a veces antagónicas), las teorizaciones respecto de ella, siempre han sido articuladas en torno a los límites entre lo técnico y lo político. Sin embargo, desde la implementación del neoliberalismo y el desmontaje del Estado mínimo de garantías, la retórica política de los sectores dominantes, ha configurado un sentido común que opera sobre la borradura de los límites entre política y técnica. En palabras de Habermas, la técnica se ha convertido en una ideología al servicio del Mercado y el Estado creado para servirle.

Es por ello que, desde su diseño, OPECH se pensó como un centro de estudios, que a partir de la Universidad, estuviera al servicio de una sociedad silenciada e invisibilizada en sus propuestas y miradas. Esta realidad es particularmente significativa en el caso chileno, donde el neoliberalismo es la ideología dominante transversalmente en la clase política. La mezcla entre intereses económicos (la sobrerrepresentación electoral de los empresarios y profesionales en el Congreso es la señal más clara de ello), familiares y culturales, ha generado una alteración en el sistema de clases, configurando un grupo dominante que funciona como casta. Sus cierres no son sólo económicos, son segregaciones espaciales, simbólicas, ideológicas. La educación es sólo la punta de un problema que atraviesa el modo en que en Chile se construyen las relaciones familiares, sociales, económicas, culturales, religiosas y políticas, generando el Apartheid que OPECH viene señalando desde su fundación.

Esta situación ha tornado a la democracia chilena en una de las con peor densidad e integración social a nivel mundial. Más del 60% de los congresistas de ambas cámaras, se educaron en escuelas privadas que

representan menos de un 8% del sistema educacional. Mientras los niveles de participación democrática se encuentran por debajo de la media internacional y latinoamericana (una zona en que las democracias suelen ser consideradas bastante poco inclusivas), alcanzando un magro 46,6% en la elección de Octubre de 2008. Más de 1 millón trescientos mil chilenas y chilenos no concurrieron a votar en dicha elección, arriesgando multas, incluso. Otros 2 millones no están inscritos. En las comunas pobres, la participación electoral juvenil en el padrón electoral no alcanza el 3%. Las cifras son abrumadoras. Pero son sólo eso, cifras. Detrás de ella se encuentra la sociedad que las tolera.

De este modo, el problema de la diferencia de perspectivas entre aquellos que participan desde el poder y quienes lo hacen desde la exclusión, se manifiesta en una tendencia cada vez mayor a la movilización social por parte de los segundos y a mejorar las estrategias represivas por parte de los primeros, como lo señalaron los informes de 2007 y 2008 de la Comisión Asesora Presidencial para la Protección de los Derechos de las Personas. Es en este contexto que los documentos de trabajo aquí presentados, se construyen desde la mirada de los actores sociales y ciudadanos, que son los directamente afectados por la implementación de las políticas monetaristas y su implementación por la violencia.

Desde la perspectiva de OPECH, la implementación de políticas construidas sobre una técnica que esconde o crea datos, es la forma más directa de erosionar el débil tejido de una democracia con síndrome de Estocolmo. Es por ello que el eslogan del Observatorio es esta reivindicación a participar e incidir en temas que no son de interés restringido de los actores gubernamentales y económicos. Sin embargo, la deuda democrática con los excluidos es tremenda.

Si nos atenemos a las condiciones básicas que desde Grecia se le plantean a la democracia, nos percatamos de entrada que ninguna de dichas condiciones se cumple hoy. En el sistema institucional chileno no existen: 1) la igualdad ante la ley, el ejemplo es la desigualdad entre los derechos de los estudiantes y el de los sostenedores educacionales; 2) mucho menos se puede utilizar la ley para generar igualdad (el segundo sentido del término *isonomía* griego) y protección de las mayorías, como ha quedado en evidencia en la incapacidad de garantizar el derecho a la educación; 3) tampoco se cumple la condición de igualdad (*isegoría*) para expresar a través de la palabra visiones distintas a la de los grupos de poder, como quedó en evidencia en el tristemente célebre consejo asesor

presidencial para el mejoramiento de la educación, donde primó la visión mercantilista; 4) para qué hablar de la igualdad en la representación o en la posibilidad de participar en la construcción del entramado político (*isokratía*, o igualdad para acceder a los cargos públicos). Ninguna de las 4 condiciones de una democracia se cumple en Chile, y en la educación esto es diferenciar desde la cuna y para “siempre”. Por lo que la pregunta se desplaza de la obviedad que implica hablar de calidad, a la necesidad de plantearse la relevancia de ella, su sentido.

Es este modelo de democracia exclusivista y excluyente lo que ha degenerado en una crisis mayor de la educación chilena. Es ingenuo creer que la discusión sobre la calidad se reduzca a factores puramente cuantitativos o técnicos. Una perspectiva que trate realmente de hacerse cargo del mejoramiento de la educación, debe partir por transparentar los intereses que sustentan las posturas en disputa y la cantidad de “ciudadanos” que se beneficia de esto. Es imposible deliberar sobre la base de la bondad natural de los técnicos y la perversión, también natural, de los pobres. Esta naturalización le ha hecho tan mal a nuestros debates, que en el caso de la educación tienden a imponerse las propuestas simplistas que enfatizan un área específica y desconocen el resto, como en el caso del movimiento social ingenieril, que sin datos serios ni análisis pudo instalar la creencia de que el problema central de la educación es el “capital humano”.

Los cinco documentos que este libro reúne se enfocan en zonas prioritarias de discusión, de las cuales los ciudadanos han sido excluidos y pretenden ayudar a abrir el debate más allá de los intereses gremiales o sectoriales. La Jornada Escolar Completa, que ha sido uno de los más tangibles para los estudiantes que se han movilizado tenazmente desde el 2006, como lo mostró el caso del Liceo Acuático de Lota. La subvención preferencial y su injerencia directa a favor de los privados. El desarrollo profesional docente y las distintas visiones que se pueden señalar sobre dicha necesidad educativa. El rol de SIMCE, convertido en instrumento publicitario y mercantil que sólo alcanza para fotografía de álbum de familia. Y el asedio teórico al concepto de calidad y sus vínculos ideológicos, dan cuenta de que el apresuramiento legislativo de la casta gobernante es señal de un temor profundo al debate de ideas, debido, quizá, a la pobreza de su formación democrática. Pero, además, permiten desmitificar los eslóganes vacíos que vemos por los Medios de Comunicación. La muestra más clara de esto, tal vez, sea el SIMCE, el que como señala el texto que aquí presentamos, sólo se centra en 1 ó 2 aspectos del aprendizaje, justamente los que menos tienen que ver con el aula. Sin embargo,

le permite a los grupos de poder naturalizar su condición social expresada en la educación.

Hasta autores de referencia para los liberales, como John Rawls, señalan que es imposible la construcción de una democracia real, sino se consideran prioritariamente la corrección de las desigualdades sociales. Sin embargo, esto no encuentra eco en la política formal. Pero, la conversión de la Escuela en un lugar de igualdad (independiente de la cuna), aparece sólo cuando sirve de comercial que se olvida rápidamente luego de la elección. Ni la alegría prometida ni el crecimiento con igualdad son realidades hoy en una República que se apresta a cumplir 200 años, pero que por los nombres y apellidos de la clase gobernante, pareciera la misma que en 1810.

Es por ello que estos documentos de trabajo sintetizan y evidencian esa otra realidad que el exitismo del poder olvida: una JEC hecha a la medida de la educación particular y que, por lo mismo, opera sólo disciplinariamente sobre los grupos excluidos, que se educan en su mayoría en el sistema público. Y es que es tanta la mala fe de los grupos con intereses económicos e ideológicos en la educación, que incluso han pervertido el concepto mismo de lo público, convirtiendo el término en una mera distinción con la casa, el hogar, el *oikos* de los griegos. Como si lo público naciera sólo de la oposición despolitizada a lo privado. Para homologar ambos conceptos, la derecha educativa tuvo que olvidar que lo público sólo tiene sentido, desde los griegos hasta hoy, si es reconocido el interés común por sobre el particular. Lo público no es sólo el lugar en que todos podemos entrar, sino a donde podemos hacerlo en condición de iguales y dignos. Nada más reñido con una educación que excluye mediante la selección, que impone una cierta mirada religiosa del mundo, pero, que, además, todos estamos obligados a financiar.

En este momento en que Chile se proyecta como una comunidad que va a celebrar su II Centenario, las preguntas fundamentales merecen ser planteadas: ¿Qué educación queremos? ¿Para qué tipo de país? Y, fundamentalmente, ¿quiénes lo construyen y quiénes deciden que sea así? Porque si la división del trabajo es difícilmente tolerable en la distribución económica, es totalmente inaceptable en política. Los documentos que aquí se entregan pretenden ser un servicio para que la ciudadanía pueda participar con información más completa en estos grandes temas que un país democrático necesita debatir. Porque la participación informada es un derecho ciudadano. Y, sin embargo, apenas sobrevive.

Comité Ejecutivo OPECH

I. SISTEMA DE MEDICIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SIMCE: BALANCE CRÍTICO Y PROYECCIONES IMPRESINDIBLES

Sistema de medición de la calidad de la educación SIMCE: Balance crítico y proyecciones imprescindibles

El SIMCE y el contexto de las políticas educativas chilenas

El sistema de medición de la calidad de la educación (SIMCE) se ha instalado progresivamente como un elemento central de las políticas educativas a partir de 1990. En el marco fijado por la Ley Orgánica Constitucional de Educación (LOCE) en 1989, se consagra un sistema de medición que guarda completa coherencia con principios básicos que sustentan el actual sistema educativo, como son el rol subsidiario del estado, la regulación por mercado y competencia, la privatización del sistema. El financiamiento a través de la subvención por alumno/a en 1981 constituyó la primera manifestación concreta de estos principios, convirtiéndose en el sustento del proceso progresivo de deterioro de la educación pública.

A partir de los 90 las políticas educativas explicitan el propósito de avanzar en calidad y equidad de la educación, iniciándose un extendido proceso de reforma al sistema educativo, dentro de los parámetros legales que se heredaron de la dictadura. Sin duda se han realizado readecuaciones, como por ejemplo el Estatuto Docente; sin embargo, la lógica orientadora no ha variado sustancialmente, constituyendo un ejemplo de ésta la lógica del sistema de medición de la calidad.

Se ha reiterado insistentemente que los resultados de la medición SIMCE deben servir como insumo a las familias para la adecuada elección de establecimientos educativos para sus hijos/as, en otras palabras, para que opere en forma adecuada el mercado de la educación. Se sostiene que los puntajes obtenidos por escuelas y colegios constituyen una información valiosa que permite comparar la oferta educativa en términos de calidad y que obliga, a su vez, a competir a los establecimientos para captar la matrícula que necesitan.

Dos errores, en términos de supuestos, acompañan a este perfil de medición que progresivamente se ha ido perfeccionando y profundizando.

Por una parte, los resultados del SIMCE no han logrado constituirse en un factor prioritario para las familias al momento de elegir establecimientos educativos para sus hijos/as. En los sectores de menores ingresos, que constituyen la mayoría de la población del país, prácticamente no juegan ningún rol. La calidad de la educación, aparentemente, está asociada en el imaginario de las familias, a aspectos más relacionados con el ámbito cultural que con mediciones técnicas de confuso significado. La polémica que recurrentemente se produce en torno a los resultados del SIMCE, en el mundo de especialistas y profesionales de la educación, así como de políticos y opinólogos, aparece lejana a las consideraciones que están presentes al elegir un establecimiento educativo. En cambio, aparecen valorados en forma reiterada aspectos como: la cercanía del hogar, el trato afectuoso de los docentes, la responsabilidad y la preocupación por los alumnos/as, el acceso a útiles escolares y alimentación, la existencia de ambientes protegidos frente a la violencia, la formación en el orden y el respeto. En sectores de mayores ingresos y niveles más altos de instrucción, ante un comportamiento bastante homogéneo de los puntajes SIMCE en los colegios, los factores relacionados con creencias religiosas, idioma extranjero, redes sociales, actividades extraprogramáticas, pasan a tener un peso bastante mayor.

El segundo error, en términos de supuestos relacionados con las mediciones SIMCE, se refiere al concepto de calidad de la educación. En forma parcial y muy recientemente, se ha explicitado desde las políticas educativas que medición de resultados de aprendizaje no es sinónimo de calidad de la educación¹.

¹ Nos referiremos a este punto más adelante.

La preocupación por avanzar en calidad y equidad en la educación, sin duda ha estado presente en las políticas de los años '90 y son muchas las medidas orientadas en esa dirección. Sin embargo, el supuesto de que los objetivos de calidad y equidad se lograrán en la medida que se perfeccione la competencia de ofertas educativas en el mercado, implica una contradicción. El mercado por definición debe asegurar el lucro, no el mejoramiento de la calidad de la educación, especialmente de los sectores de menores ingresos. La ausencia de regulaciones para facilitar la competencia, no ha permitido avanzar en el acceso hacia una educación de calidad, en sectores que no pueden competir según las leyes del mercado². Avanzar en calidad y equidad significa, por tanto, intervenir el mercado, en otras palabras, la presencia de "más" Estado. Escenario complejo si el rol del estado, por ley, continúa definido como subsidiario.

La medición SIMCE se encuentra atrapada en estos supuestos contradictorios, lo que ha aumentado la dificultad de encontrar caminos para un mejoramiento efectivo de la calidad de la educación, especialmente para los sectores de menores ingresos, mayoritarios de la población.

El presente Documento de Trabajo se construyó a partir de un proceso de discusión colectivo convocado por el Observatorio Chileno de Políticas Educativas (OPECH) durante los años 2005 y 2006, en el cual participaron docentes de aula, investigadores, representantes de la sociedad civil y funcionarios del Ministerio de Educación.

Comenzaremos discutiendo las características del actual Sistema de Medición de la Calidad de la Educación en el contexto del debate actual sobre la evaluación educativa. Posteriormente abordaremos la evidencia disponible respecto de los resultados SIMCE y los efectos que ha tenido la aplicación de este instrumento y el uso de sus resultados sobre las escuelas chilenas. Finalmente entregaremos algunas conclusiones y recomendaciones generales que apuntan a mejorar la evaluación de nuestro sistema educativo, y la calidad de nuestra educación en general.

2 Recordemos a este respecto las conclusiones del informe emanado por la misión de la OCDE "Revisión de las políticas nacionales de educación: Chile": "La educación chilena está influenciada por una ideología que da una importancia indebida a los mecanismos de mercado para mejorar la enseñanza y el aprendizaje..." "Los mecanismos de mercado, en la práctica, son generalmente débiles estímulos para la implementación o mejoramiento educacional..." (OCDE, 2004: p. 290).

1. La necesidad de evaluar los sistemas educativos

En la actualidad nadie niega la importancia de evaluar la calidad de la educación brindada por los sistemas escolares. Sin embargo, es fundamental entender que existen muchas alternativas de evaluación al respecto y que, por supuesto, no existe un único sistema de evaluación que genere consenso absoluto entre los educadores a nivel mundial. La evaluación educativa es una disciplina de amplio desarrollo al interior de las Ciencias de la Educación, existen distintas y variadas propuestas epistemológicas y técnicas acerca de qué es evaluar, como evaluar, a qué niveles evaluar, etc. Por cierto no todas las miradas sobre evaluación implican hacer uso de los sistemas de medición estandarizados a los que ya casi nos hemos acostumbrado en Chile.

Por otra parte, la evaluación, como todo acto educativo, no es ni puede ser (aunque quisiéramos) algo neutral. Todas las alternativas de evaluación existentes tienen elementos positivos y negativos. Más aún, el sistema de evaluación que adopta un país tiene enormes consecuencias sobre los procesos educativos que se viven día a día en sus escuelas. La educación finalmente, dicen algunos autores, es lo que se evalúa. Por esa razón nos parece de vital importancia promover la participación de los actores educativos reales y de la sociedad civil en un debate amplio y profundo, hasta ahora inexistente en Chile, acerca de cómo y para qué evaluar la calidad de nuestra educación.

Dos elementos cruciales a abordar en la definición de cualquier sistema de evaluación de la calidad educativa son: qué se entiende por calidad de la educación y qué aspectos del currículum escolar serán evaluados.

Respecto a la calidad educativa, un debate de país podría llevarnos a definir variados indicadores de calidad que apunten a aspectos como: el logro en los aprendizajes de los alumnos, la satisfacción de los actores educativos (estudiantes, apoderados y docentes)³, indicadores de equidad (capacidad del sistema educativo de entregar más a quienes más lo necesitan y reducir las brechas de desigualdad en la vida de las personas), la retención de alumnos en situación de vulnerabilidad,

³ Recordemos por ejemplo el valor que le asignan los estudiantes al clima escolar, los docentes al ambiente laboral y a las posibilidades de realizar un trabajo colaborativo y autónomo o los padres y apoderados a la acogida que le entrega la institución escolar a sus hijos y a ellos mismos.

la calidad de la gestión realizada por sostenedores y autoridades ministeriales, etc. Muchas veces estos objetivos e indicadores pueden resultar contradictorios entre sí y requieren por lo tanto de una orientación y priorización acerca de los objetivos de la educación⁴.

Más específicamente, respecto de los logros de aprendizaje y el currículum a evaluar, las opciones también son amplias. Existen varios ámbitos curriculares fundamentales en la formación de niños y jóvenes. Por lo menos se pueden nombrar cuatro:

a) Educación en el ámbito socio afectivo: educación emocional y destrezas sociales e interpersonales.

b) Educación Valórica, de Actitudes y formación en Ciudadanía: actitudes hacia el aprendizaje, valores para vivir en sociedad, educación democrática.

c) Educación Cognitiva: habilidades cognitivas, estrategias cognitivas, capacidad de resolución de problemas, pensamiento crítico, pensamiento creativo.

d) Aprendizaje de contenidos que forman parte de las materias escolares (lenguaje, matemáticas, comprensión del medio, etc.)⁵.

Como vemos las posibilidades sobre Qué y Para Qué Evaluar son múltiples. La opción que tome un país, ya lo dijimos, tendrá enormes repercusiones sobre las prácticas educativas cotidianas y requerirá, por cierto, del desarrollo de instrumentos de evaluación pertinentes.

4 Este es el caso, por ejemplo de los indicadores de logro en los aprendizajes de estudiantes de una escuela y la capacidad de retención de alumnos vulnerables por parte de la misma. Estos alumnos vulnerables tenderían a bajar su puntaje promedio, y por lo tanto, su lugar en el ranking SIMCE.

5 Esta descripción breve de los ámbitos curriculares no pretende ser exhaustiva. Algunos educadores hablan de la necesidad de compatibilizar la formación para la empleabilidad, la formación para la ciudadanía y la formación para el desarrollo personal. Por otra parte el clásico informe "La educación encierra un tesoro", encargado por UNESCO a una comisión de expertos y que se conoció como Informe Delors, plantea que son cuatro los pilares de la educación en el mundo actual: aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a ser y aprender a vivir con otros (Delors (comp): 1996).

2. ¿Qué es y qué mide el SIMCE?

En nuestro país la Ley Orgánica Constitucional de la Educación LOCE obliga al Ministerio de Educación a evaluar la calidad de los establecimientos educacionales. Ha correspondido al Ministerio de Educación la responsabilidad de hacer efectivo y operativizar este mandato constitucional decidiendo qué y cómo evaluar, para lo cual se construyó el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación SIMCE.

Haciendo un breve análisis de este instrumento, podemos constatar que el SIMCE mide centralmente sólo una o dos de las áreas curriculares fundamentales descritas más arriba: el rendimiento individual de los estudiantes en pruebas estandarizadas de contenidos tratados en los subsectores curriculares de Lenguaje y Comunicación, Matemáticas y Comprensión del Medio Natural y Social. Progresivamente se le han intentado incorporar ítems que dicen relación con la resolución de problemas y que ponen en juego algunas habilidades y destrezas cognitivas⁶.

Esta medición se realiza a través de una prueba censal (a toda la población de niños y niñas del nivel evaluado) aplicada a los cuartos y octavos básicos y a los segundos medios. Los puntajes estandarizados obtenidos por los estudiantes son entregados a la opinión pública en forma de promedios por colegios, los cuales aparecen en listas de ranking que permitirían identificar los colegios con mejores resultados.

3. Los problemas y sesgos del SIMCE como instrumento de medición estandarizada

Esta forma de evaluar la calidad de la educación presenta una serie de problemas que deben ser considerados a la hora de analizar los resultados en las pruebas SIMCE. Se trata de problemas de índole

6 Cabe aquí consignar que, en el marco del funcionamiento de la "Comisión para el desarrollo y uso del sistema de medición de la calidad de la educación" convocada por el Ministerio de Educación durante el año 2003, uno de sus miembros representante del Colegio de Profesores de Chile propuso un cambio en el nombre de este sistema de medición desde "Sistema de Medición de la Calidad" a "Sistema de Indicadores de calidad" con el objetivo de dejar en claro a la opinión pública que este sistema de evaluación se hace cargo solamente de una parte de la educación de niños y jóvenes. Lamentablemente, como sabemos, esta propuesta no fructificó.

metodológica, pedagógica y política, algunos de los cuales han intentado ser abordados por el Ministerio de Educación, otros aún no.

En primer lugar, el tema de la selección curricular. Las reformas curriculares realizadas en la década de los '90 en nuestro país tuvieron el claro propósito de fijar los parámetros que permitieran desarrollar una educación de calidad. En la práctica es la medición externa la que finalmente define lo que se enseña y ejercita en el aula. El SIMCE ha alcanzado plenamente este objetivo en los niveles y sectores de aprendizaje en los que se aplica, asumiendo el riesgo de empobrecer la implementación del currículum en su conjunto⁷.

En el plano técnico y metodológico aparecen varios problemas necesarios de abordar para poder dar a los resultados SIMCE una interpretación más consistente con la evidencia disponible.

El SIMCE es una prueba que intenta ofrecer información acerca de los resultados obtenidos por los establecimientos educacionales. Sin embargo, de acuerdo a las investigaciones actuales, la variabilidad en los resultados escolares obtenidos por los alumnos depende en un porcentaje minoritario de lo que ocurre al interior de las escuelas (no más de un 30%), y en un porcentaje mayoritario de variables extra escolares como el origen socioeconómico, cultural y familiar de los niños (en un 70% y más)⁸. Más aún, la variable "rendimiento en pruebas escolares estandarizadas" es, de todas las áreas del currículum, la que muestra menos sensibilidad al efecto de las variables escolares⁹. Siendo así, los puntajes estandarizados SIMCE no están dando cuenta centralmente de la calidad de la educación entregada por los establecimientos educacionales (objetivo planteado por la LOCE), sino más bien del estatus socio cultural de los estudiantes atendidos por las escuelas (lo que habla también de la capacidad de éstas para seleccionar a la población que educan y segmentar gravemente el sistema escolar chileno).

En esta misma línea, si lo que se pretende es obtener información acerca de la calidad de la educación ofrecida por los establecimientos educacionales, tiene más sentido utilizar medidas del progreso

7 Nos referimos a esta problemática más adelante.

8 Scheerens, 1999; Banco Mundial, 1996; Brunner y Elacqua, 2004; Murillo, 2003.

9 Mayor sensibilidad al efecto escuela han mostrado variables como formación ciudadana, formación en valores o desarrollo personal (Gray, 2006; Murillo, 2003; Hill y Rowe, 1996; Fernández y González, 1998).

obtenido por los estudiantes desde su ingreso a la escuela. Esto es lo que se denomina “medición del valor agregado”. De esta manera se puede conocer lo que la escuela “le aporta” al aprendizaje de sus estudiantes, más allá de su capital cultural o nivel de logro previo¹⁰.

Ahora bien, es difícil conocer “lo que la escuela le aporta” a sus estudiantes si nos quedamos solamente con los puntajes promedios obtenidos por los alumnos que allí se educan. La evidencia internacional indica que cuando una escuela mejora, no mejora necesariamente para todos sus estudiantes, o al menos no lo hace en la misma medida (Murillo, 2003; Scheerens, 1999). Por esa razón algunos países han avanzado hacia sistemas de evaluación que permiten monitorear el avance o retroceso en el aprendizaje obtenido por diferentes sub poblaciones que asisten a las escuelas. De esta forma sería posible conocer el avance o retroceso académico de niños y niñas, alumnos con necesidades educativas especiales, alumnos con mayor y menor capital cultural, diferente origen étnico, etc. Un colegio de calidad es aquél en el cual mejoran todos los grupos, no sólo la media.

Incorporar estas consideraciones en el sistema de medición SIMCE sin duda lo harían más complejo y oneroso. Una alternativa posible es que el país se plantee si necesita una prueba censal que no entregue información clara sobre el progreso de los alumnos y la calidad de los establecimientos como ocurre actualmente, o una prueba muestral (que requiere menos gasto) pero que entregue información más relevante y acabada.

4. ¿Qué nos dice el SIMCE sobre la calidad del sistema educativo chileno y de nuestras escuelas?

En primer lugar, previo a cualquier análisis sobre los resultados SIMCE, es necesario recordar que estamos hablando de un indicador más, necesario pero no único, de la calidad educativa¹¹. Cualquier análisis debe hacerse teniendo en cuenta esta consideración.

¹⁰ Una aproximación al valor agregado de las escuelas en Chile desde 1990 a 1997, cuando los datos SIMCE no son individualizables, se presenta en Redondo et al, 2004.

¹¹ Si bien a comienzos y mediados de la década de los '90 se vivió en el mundo, de la mano de la sofisticación de las herramientas estadísticas, una especie de “fiebre” a favor de las mediciones estandarizadas de manejo de contenidos académicos, hoy por hoy se escuchan muchas voces en la comunidad académica internacional que llaman a enriquecer los indicadores de calidad y matizar los alcances de este tipo de pruebas.

En segundo lugar, como indicábamos más arriba, por las características del sistema de medición SIMCE, sus resultados por sí mismos nos dicen poco acerca de la calidad de los establecimientos educacionales, y nos dicen mucho sobre la inequidad de nuestra sociedad y la alta segmentación socioeconómica que se ha instalado en nuestro sistema escolar durante los últimos años.

No tiene sentido comparar resultados de escuelas que funcionan en condiciones totalmente distintas, con diferencias de hasta 10 veces en el nivel de gasto por alumno, y que reciben a estudiantes de muy distinto status socioeconómico y capital cultural. Lo que sí tiene sentido es preguntarnos como país por qué hemos construido un sistema escolar tan excluyente, esta especie de apartheid educativo, que la misión de la OCDE catalogó como conscientemente estructurado por clases sociales (OCDE, 2004).

Esta segmentación e inequidad de nuestro sistema hará imposible que, como país, mejoremos nuestro rendimiento en evaluaciones como SIMCE o las pruebas internacionales de las que Chile participa (TIMSS, PISA, etc.). La evidencia entregada por estas mismas evaluaciones internacionales muestra que los países con mejores resultados son aquellos que presentan menores índices de desigualdad social y mayores niveles de heterogeneidad sociocultural al interior de sus aulas y escuelas¹².

Dos preguntas suelen formularse en el debate nacional cada vez que son entregados los resultados SIMCE: ¿Se han estancado o están mejorando los resultados de nuestra educación? y ¿Obtienen mejores resultados las escuelas particulares que las municipales?

Sobre la primera pregunta habría que considerar un alcance metodológico que no es menor. Toda comparación científica sobre resultados entre distintas mediciones debe realizarse comparando puntajes obtenidos por las mismas escuelas. No son útiles en ese sentido comparaciones de promedios generales nacionales, en las cuales se incorporan escuelas nuevas que no habían sido medidas anteriormente. En la última medición SIMCE, por ejemplo, se incorporaron 1700

¹² Respecto a este último punto, recientes evaluaciones internacionales de aprendizaje han entregado nuevas evidencias del llamado efecto pares (LLECE/UNESCO, 2000). Este efecto, muy conocido en la práctica por los docentes de aula, se refiere al papel fundamental que tiene intercambio entre pares sobre los aprendizajes de los estudiantes. Las nuevas evidencias a las que hacíamos referencia indican que este *efecto pares*, aumenta notablemente en la medida en que se amplía la heterogeneidad sociocultural de los estudiantes al interior de las aulas.

nuevas escuelas que no habían sido medidas anteriormente. Se trata, en su mayoría, de escuelas rurales donde estudian niños y jóvenes con bajo capital cultural, lo que debería tender a bajar los promedios nacionales. Este análisis comparativo, dejando fuera las escuelas recién incorporadas, parece no haberse realizado en las últimas entregas de resultados SIMCE.

Más allá de este elemento, que puede ayudarnos a afinar el análisis, habría que decir que los resultados SIMCE a nivel de promedios nacionales nos muestran que no ha habido un progreso estadísticamente significativo en los puntajes de ninguno de los niveles evaluados (4° básico, 8° básico y 2° medio), ni en ninguno de los tres sistemas de administración educacional, desde que las pruebas son comparables, a partir del año 1998. Las mismas características estructurales de inequidad y segmentación que presentan nuestra sociedad y nuestro sistema educativo colocan un “techo” a las posibilidades de mejorar nuestros resultados escolares.

Respecto a la pregunta por los resultados comparativos de las escuelas particulares y municipales, la evidencia, si bien no es totalmente concluyente, nos muestra algunos datos de mucha utilidad. En la década de los '90, las investigaciones más serias realizadas al respecto, nos indican que pese a que “las familias más motivadas tienden a enviar a sus hijos a colegios privados en Chile, y que los colegios particulares subvencionados tienden, en promedio, a ser más selectivos con sus estudiantes, es sorprendente que la evidencia empírica revele que los estudiantes de un estatus socioeconómico similar (SES) en colegios particulares subvencionados laicos (cerca de dos tercios de todos los estudiantes de colegios particulares subvencionados) obtienen un puntaje algo menor que los estudiantes de establecimientos municipales” (OCDE, 2004:185)¹³.

La evidencia entregada por los últimos resultados SIMCE es concluyente en el sentido de que, al neutralizar la variable status socio económico, los niños que provienen de las familias ubicadas en los quintiles de ingreso socio económico I y II (las familias más pobres del país y que albergan a cerca del 50% de la población en edad escolar), obtienen puntajes significativamente mayores en los establecimientos

13 Ver también McEwan, P. J., and Carnoy, M. (2000). “The effectiveness and efficiency of private schools in Chile’s voucher system”. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 22(3), 213-239. McEwan, P. J. (2001). *The Effectiveness of Public, Catholic, and Non-Religious Private Schools in Chile’s Voucher System*. *Education Economics*, 9(2).

municipales al compararlos con su rendimiento en establecimientos particulares subvencionados.

Por último, las recientes mediciones SIMCE muestran claramente que las únicas escuelas que presentan algún nivel de mejoría en sus puntajes son las escuelas municipalizadas.

5. Efectos negativos de la aplicación de las pruebas SIMCE y el uso de sus resultados sobre la educación chilena

La política educativa de los '90 y 2000 ha consagrado a este instrumento de medición de aprendizajes, como la señal empírica de la calidad de la educación chilena. El SIMCE se ha afinado y perfeccionado técnicamente, sin embargo, en la actualidad constituye un objeto recurrente de debate político, antes que un instrumento eficiente de información y retroalimentación pedagógica.

El uso (y abuso) social de la información emanada de los resultados SIMCE, unido al papel central que éste ha jugado en la definición de lo que es calidad educativa y, en definitiva, en el juicio respecto al cumplimiento o incumplimiento de los objetivos educacionales; han determinado, en alguna medida, lo que acontece en el día a día de nuestras aulas y escuelas.

Enumeraremos aquí los efectos perversos que, a nuestro juicio, ha generado sobre nuestra educación escolar, el uso y comunicación mediática de los resultados SIMCE.

a) La imposición de una "lógica privatizadora"

La entrega y difusión sistemática de los resultados SIMCE, a lo largo de la década de los '90, como información descontextualizada de las consideraciones técnicas y metodológicas señaladas más arriba, ha permitido la realización, año a año, de ranking de los puntajes promedios obtenidos por las escuelas, sin establecer relaciones con variables como gasto por alumno, selección de estudiantes, grados de vulnerabilidad social, escolaridad de los padres, etc.: ese conjunto de factores que explica el 70% de los resultados escolares y que no dependen de la calidad del establecimiento.

Los promedios de las escuelas, vistos así, indican que las escuelas particulares pagadas obtienen mejores resultados que las particulares subvencionadas y éstas que las municipalizadas. Existen antecedentes para pensar que, si bien los padres no utilizan mayormente los resultados SIMCE para elegir colegio para sus hijos, sí se ha ido imponiendo en nuestro país un “sentido común” que nos impulsa a querer que nuestros niños estudien en establecimientos particulares subvencionados, donde podrán conocer a otros niños de un estatus socioeconómico un poco mayor que en uno municipalizado. Incluso, muchos profesores de establecimientos municipalizados, cuando tienen en sus aulas a un niño con resultados sobresalientes, procuran ayudarlo para que se traslade a un establecimiento particular. Se trata de un círculo vicioso que aumenta la segmentación educativa y cuya resolución es un asunto de estado y que escapa a las escuelas.

Durante años, mientras se generalizaba la idea de que las escuelas privadas son mejores, la evaluación SIMCE no tuvo ningún uso pedagógico y se convirtió más bien en una señal para el “mercado educativo”.

Las consecuencias privatizadoras de las políticas educativas de los años '90, de las cuales el SIMCE ha sido un elemento simbólico, están a la vista de los datos empíricos: entre el año 1990 y el año 2004 hay en Chile 1600 establecimientos particulares subvencionados más y 190 establecimientos municipalizados menos.

b) El empobrecimiento del currículum para nuestros/as niños/as y jóvenes

El SIMCE se ha convertido en el instrumento privilegiado para pautear y monitorear la implementación de la reforma curricular. Los cambios curriculares realizados durante los últimos años tuvieron el claro propósito de enriquecer la educación de nuestros/as niños/as y jóvenes, propiciando el aprendizaje con sentido y significado, la construcción activa de conocimientos y la pertinencia cultural de los contenidos tratados.

No obstante el SIMCE mide sólo una parte de este currículum enriquecido. ¿Qué pasa con las áreas del currículum que no son evaluadas? ¿Se trata de un problema de falta de instrumentos y métodos que permitan evaluar áreas curriculares “menos duras” o de una opción por aquellas materias que se consideran más relevantes?

Si se trata de un problema de relevancia volvemos a preguntarnos dónde se dio el debate que permitió decidir al respecto. El Colegio de Profesores y muchos docentes han planteado la inconsistencia de no monitorear y evaluar el cumplimiento de los Objetivos Fundamentales Transversales de la Educación Básica y Media que aluden a la formación valórica, socio afectiva, de la creatividad, etc. Más aún, sabemos de sostenedores municipales y particulares que han optado por reducir las horas destinadas a educación física y otras materias “no evaluadas”, para dedicarlas al reforzamiento de Lenguaje y Matemáticas y al ensayo de pruebas SIMCE. Respecto a este último punto, la evidencia indica que las estrategias de adiestramiento y ensayo, si bien pueden elevar los puntajes en el corto plazo, obstaculizarán otro tipo de aprendizajes, y rápidamente se tocará techo en esta aparente mejora (Hargreaves, 2005).

Por otra parte, destacados educadores latinoamericanos han planteado que esta suerte de “obsesión” con los resultados en las pruebas estandarizadas de contenidos académicos tiene que ver con la imposición de una particular forma de entender la educación en función de la empleabilidad y el desarrollo económico regional. Visión que es promovida por las agencias internacionales que han sido las principales financistas de las Reformas Educativas de los años '90 en América Latina y otras partes del mundo, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano del Desarrollo (Coraggio, L. y Torres, R.M., 1997)¹⁴.

Finalmente, recordemos que existe variada evidencia que indica que los “aprendizajes de contenidos escolares”, por sí solos, son un mal predictor del éxito en la vida futura de niños y jóvenes: éxito laboral, éxito familiar, satisfacción personal y social y calidad de vida (Goleman, 1997; Gardner, 2001).

14 Habría que agregar que se trata de una visión de la empleabilidad y del desarrollo económico que no se hace cargo de los actuales requerimientos de la sociedad de la información y la economía del conocimiento. En este nuevo contexto global cobran vital importancia aspectos como la capacidad de resolver problemas creativamente, la capacidad de resolver problemas nuevos con sentido, la capacidad de trabajar colaborativamente y en redes, etc.

c) La culpabilización de los docentes y la lógica de la competencia entre las escuelas

Si bien el mecanismo de la llamada “rendición de cuentas” (“accountability”) es aún objeto de debate entre los investigadores a nivel mundial, en nuestro país hay quienes han intentado (con bastante cobertura mediática por cierto) trasladar la responsabilidad de los rendimientos de los estudiantes exclusivamente hacia los docentes, contraviniendo así toda la evidencia disponible respecto de los factores asociados a los resultados escolares. La rendición de cuentas se transforma, al ser concebida de esta manera unidimensional, en un mecanismo de presión y culpabilización sobre los docentes, pero no de mejora educativa¹⁵.

Por otra parte, la lógica de los ranking de resultados ha contribuido significativamente (junto a otros elementos de nuestra política educativa) a crear algo parecido a un mercado educativo y paralelamente a segmentarlo¹⁶. De esta forma, a la escuela 1 de una comuna le “conviene” que la escuela 2 no mejore, para así subir o mantener su lugar en el ranking. Las escuelas entran en una lógica de competencia y no de colaboración. Al respecto, en algunos países se ha ensayado con relativo éxito la idea de “rendición de cuentas” de una ciudad o comuna. De esta “otra” forma, se fomenta que los colegios aventajados ayuden a las escuelas en desventaja que están cerca de ellos, para subir los resultados de todos (Hargreaves, 2005).

d) Desprofesionalización de los docentes y empeoramiento de sus condiciones de salud laboral

Esta concepción reducida de “rendición de cuentas” profundiza la presión a la cual están sometidos día a día los docentes, ahora por subir los puntajes SIMCE de su escuela. Sabemos que las condiciones de trabajo de los docentes en nuestro país son muy precarias (sobre todo en el sector particular subvencionado y municipalizado), y que el fenómeno del deterioro de la salud mental y el desgaste emocional ha aumentado enormemente en Chile (Valdivia, 2003; UNESCO, 2005). Sabemos también por investigaciones recientes del peso de las condiciones emocionales de los docentes sobre los aprendizajes de

15 Al respecto ha sido “vergonzoso” el debate mediático alrededor de los resultados de la Evaluación Docente 2005.

16 Decimos “algo parecido a un mercado educativo” pues compartimos con muchos otros autores la idea de que un mercado propiamente tal es imposible respecto de la educación.

sus alumnos (LLECE, 2002, 2000). El efecto de esta presión sobre los educadores es altamente negativo para los estudiantes.

Por otra parte, en la práctica se da un proceso de homogeneización curricular que constituye un nuevo elemento de desprofesionalización para los docentes, pues implica una pérdida de su injerencia sobre lo que se entiende por calidad en el trabajo educativo. Esta homogeneización curricular dificulta también la constitución de comunidades de aprendizaje y de proyectos educativos propios en las escuelas, elementos centrales para la mejora educacional.

e) Subutilización de la información SIMCE por parte de los actores involucrados: directivos, docentes, apoderados, paradocentes, alumnos.

La utilización de los resultados del SIMCE podría constituir un apoyo como retroalimentación de la gestión y las prácticas docentes en las escuelas, sin embargo su aprovechamiento es limitado en relación a estas tareas.

Hasta hoy no ha existido capacidad para implementar un análisis riguroso de los datos y, a su vez, trabajarlos a nivel de escuelas, con los actores directamente involucrados. La estrategia simple del ranking de escuelas se ha impuesto, frente a la posibilidad de promover un trabajo reflexivo y de aprendizaje en torno a estos resultados. Esto último se inscribe en una lógica de evaluación y retroalimentación, bastante lejana a la lógica de la medición con fines de competencia que finalmente sigue vigente.

La falta de análisis en profundidad de los resultados por parte del MINEDUC, y las propias limitaciones del instrumento, han desorientado la política educativa que recurre en forma reiterada a la implementación de programas puntuales, centralizados y desarticulados, que en algún momento tuvieron significación, pero que ya muestran su agotamiento como estrategia de mejoramiento educativo.

6. Algunas proyecciones imprescindibles: Sugerencias y propuestas

Un sistema educativo de calidad requiere contar con instrumentos de evaluación que permitan verificar avances y retrocesos en las tareas y objetivos que se ha fijado. En esa perspectiva, nos parece equivocado el camino que se ha seguido con el SIMCE: confundiendo medición estandarizada con evaluación, privilegiando una lógica de presión

y castigo por sobre una lógica de retroalimentación y superación profesional, y enviando a los actores educativos y a la opinión pública en general, señales confusas y equivocadas sobre nuestro sistema educativo. En definitiva, el actual sistema de medición de la calidad de la educación SIMCE ha hecho suyos algunos principios de la educación mercantilizada sin un mayor cuestionamiento al respecto.

Quisiéramos finalizar este documento de trabajo, haciéndonos cargo del diagnóstico realizado, compartiendo algunas sugerencias y propuestas generales. Nos parece que son propuestas viables y esperamos que enriquezcan el debate existente en nuestro país sobre la evaluación del sistema educativo.

a) Generar un amplio debate en la comunidad educativa, y en la sociedad civil en general, respecto al tipo de educación que queremos para Chile y al sentido que le queremos dar a la evaluación del sistema educativo.

El sistema de evaluación de un país está íntimamente ligado al sentido y a los objetivos que tenga su educación. La realización de un debate ciudadano amplio, que aborde la construcción de un proyecto educativo de país y de un sistema de evaluación que le corresponda, es una deuda pendiente en Chile.

Reconocemos los avances que han significado la constitución de la “Comisión para el desarrollo y uso del sistema de medición de la calidad de la educación”¹⁷ convocada por el Ministerio de Educación durante el año 2003, y la jornada nacional de reflexión sobre el SIMCE que se llevó a cabo el año 2005 en los establecimientos educacionales de enseñanza básica. Sin embargo, nos parece fundamental avanzar más, superando las discusiones puramente tecnicistas y abriendo el debate sobre el sentido y la pertinencia del sistema de evaluación.

Este debate nacional que proponemos, debería abordar aspectos como: el tipo de educación que queremos para nuestros niños y jóvenes, para qué la queremos, qué aspectos de la educación evaluar, cómo podríamos evaluarla, uso de los resultados de la evaluación, alcances de la evaluación (censal o muestral), etc.

¹⁷ Lamentablemente el trabajo de esta comisión resultó prácticamente desconocido para la gran mayoría de los docentes, estudiantes y apoderados del país. Los docentes, actores fundamentales, fueron representados solamente por un miembro entre dieciocho. Por otra parte, a nuestro juicio, las recomendaciones de esta Comisión se quedan en una discusión tecnicista y no entran al tema de fondo del sentido y consecuencias del SIMCE.

Particularmente, creemos indispensable que los docentes de nuestro país se involucren participativamente en la construcción de un sistema de evaluación de la calidad de la educación: en sus propósitos, modalidades, instrumentos, utilidad y confiabilidad.

b) Favorecer la construcción de instrumentos de evaluación de calidad acordes con los proyectos educativos de las escuelas y comunidades.

Uno de los principios fundamentales de la Reforma Educativa dice relación con favorecer el desarrollo, en las escuelas, de proyectos curriculares acordes a la diversidad sociocultural de nuestro país, favoreciendo el aprendizaje con significado por parte de los estudiantes y la pertinencia cultural de los contenidos tratados.

En ese sentido, creemos que se debe propiciar el establecimiento de modelos e instrumentos de evaluación acordes a los proyectos educativos de las escuelas, en tanto comunidades de aprendizaje, y a los proyectos educativos que deben existir a nivel de las comunas y territorios.

Una evaluación de este tipo permitiría abordar aspectos de proceso en el aprendizaje de los estudiantes (imposibles desde una medición estandarizada), a la vez que evaluar áreas del desarrollo educativo que requieren de una mirada más profunda, tales como: desarrollo moral y valórico, aprendizaje socio afectivo, educación ciudadana, etc. De esta forma podríamos frenar el peligroso proceso de homogeneización y empobrecimiento curricular que se está generando a propósito de la aplicación del actual SIMCE.

c) Incorporar información que permita analizar adecuadamente los resultados de la evaluación.

La educación escolar no es un proceso aislado del conjunto de fenómenos que ocurren en nuestra sociedad. No es posible comprender la calidad de los establecimientos educacionales sin incorporar indicadores que, si bien no tienen que ver directamente con procesos de aprendizaje, están altamente asociados a los resultados educativos.

Nos referimos a indicadores como: niveles de selección de alumnos por parte de las escuelas, rotación/permanencia de alumnos, número de alumnos por curso, gasto mensual por alumno, rotación

de profesores, carga horaria docente, infraestructura de la escuela, escolaridad de los padres, estatus socioeconómico de las familias, resultados obtenidos por las diferentes sub poblaciones atendidas por la escuela (según género, origen étnico, niveles de aprendizaje), progreso de los alumnos desde que ingresan a la escuela (valor agregado), etc.

Muchos de estos indicadores son relativamente fáciles de recoger y nos ayudarían a afinar el análisis respecto a la calidad de la labor pedagógica realizada por los establecimientos educacionales.

d) Enriquecer los indicadores de calidad, a nivel del sistema educativo y de los procesos de aprendizaje de los estudiantes.

Un verdadero sistema de evaluación implica incorporar simultáneamente información a varios niveles. No mejorará nuestra educación si sólo conocemos los puntajes que obtiene cada escuela, y no analizamos tendencias sociales del sistema educativo en su conjunto. En ese sentido, es necesario incorporar indicadores tales como: equidad del sistema educativo, cobertura, integración social, atención a la diversidad, etc.

Por otra parte, es necesario contar con instrumentos que nos permitan evaluar a todos los niveles de la administración educacional. Tal como contamos con información acerca de puntajes de los estudiantes y evaluación de las prácticas docentes, necesitamos contar con información relativa a la calidad de la gestión realizada por los sostenedores educacionales y al cumplimiento de los compromisos y metas establecidas por las autoridades del Ministerio de Educación, especialmente en los que dice relación con calidad y equidad. Otros países han implementado con éxito estos sistemas de evaluación multidimensionales.

Finalmente, es urgente contar con algún tipo de información sobre el avance en la aplicación de los Objetivos Fundamentales Transversales del currículum, los cuales tienen tanta importancia como los Objetivos Verticales que se evalúan. Poco avanzará la calidad de nuestra educación si monitoreamos el aprendizaje de objetivos curriculares instrumentales (lenguaje, matemáticas, ciencias), pero no sabemos nada acerca del aprendizaje de valores, aspectos socio afectivos, destrezas cognitivas complejas (creatividad, pensamiento crítico), ciudadanía, etc.

e) Cambiar el nombre del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación.

La sigla del actual SIMCE -Sistema de Medición de la Calidad de la Educación- lleva a muchísima confusión. Sabemos que la calidad del sistema educativo, y la calidad integral de los aprendizajes, son algo complejo y compuesto de variados factores.

En el corto plazo, en la medida que no se realicen los cambios que nuestro sistema de evaluación necesita, es urgente cambiar el nombre de la sigla SIMCE. Proponemos cambiarlo por "Sistema de Medición del Aprendizaje Escolar Instrumental".

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial (1995): "Priorities and Strategies for Education. A World Bank Review". Washington D.C. : The World Bank.
- Bravo, D., Contreras, D. y Sanhueza, C. (1999): "Rendimiento educacional, desigualdad y brecha de desempeño privado/público: Chile 1982-1997". Departamento de Economía, Universidad de Chile.
- Brunner, J.J. y Elacqua, G. (2004): "Factores que inciden en una educación efectiva. Evidencia internacional". Revista virtual "La educación" Año XLVIII-XLIX, N°139-140, I-II. Organización de Estados Americanos. OEA.
- Carnoy, M. (2005): "La búsqueda de la igualdad a través de las Políticas Educativas: alcances y límites". Revista electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, 2005. Vol. 3, N° 2.
- Comisión para el desarrollo y uso del sistema de medición de la calidad de la educación (2003): "Evaluación de aprendizajes para una educación de calidad. Informe final". Ministerio de Educación, Santiago de Chile.
- Coraggio, L. y Torres, R.M. (1997): "La educación según el Banco Mundial". Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Cornejo, R. (2006): "El Experimento Educativo Chileno 20 años Después: Una Mirada Crítica a los Logros y Falencias del Sistema Escolar". Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, 4(1), pp. 118-129.
- Delors, J. (comp.)(2000): "La educación encierra un tesoro".Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI. Ediciones UNESCO.
- Donoso, S. y Hawes, G. (2002): "Eficiencia escolar y diferencias socioeconómicas: a propósito de los resultados de las pruebas de medición de la calidad de la educación en Chile". Educacao e Pesquisa, Sao Paulo, v. 28, n° 2, p. 25-39, jul/dic. 2002 .
- Fernández, M^a José y González, Arturo (1997): "Desarrollo y Situación actual de los estudios de Eficacia Escolar". RELIEVE, vol.3 n. 1. Consultado en http://www.uv.es/RELIEVE/v3n1_3.htm obtenido el 5 de enero de 2005.
- Fullan, M.(1993): "Las fuerzas del cambio. Explorando las profundidades de la Reforma Educativa". Editorial Akal, Madrid 2002.
- Gardner, H. (2001): "La Inteligencia reformulada. Las inteligencias múltiples en el siglo XXI". Editorial Paidós, Barcelona.

- Goleman, D. (1997): "La Inteligencia Emocional". Vergara editores. Santiago de Chile.
- Gray, J. (2006). "La Eficacia Escolar y Otros Resultados de la Enseñanza Secundaria: Tres Décadas de Investigación Británica". Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, 4(1), pp. 16-28. <http://www.rinace.net/arts/vol4num1/art2.pdf>. Consultado el 5 de marzo de 2006.
- Hargreaves, A. (2005): "Cuando vivimos en una época de test estandarizados es cuando más se requiere hacer una comunidad de aprendizaje". Entrevista en Revista Docencia, N° 27, diciembre de 2005. Colegio de Profesores de Chile A.G.
- Hill P. y Rowe K.J., (1996): "Multi level modelling in school effectiveness research". School Effectiveness and school improvement, 7 (1), 1-34, citado en Fernández, M^a José y González, Arturo (1997): "Desarrollo y Situación actual de los estudios de Eficacia Escolar". RELIEVE, vol.3 n. 1. Consultado en http://www.uv.es/RELIEVE/v3n1_3.htm obtenido el 5 de enero de 2005.
- LLECE/UNESCO (2002): "Estudio cualitativo en escuelas latinoamericanas con resultados destacables". Laboratorio Latinoamericano de evaluación de la calidad de la educación.
- LLECE/UNESCO (2000): "Primer estudio internacional comparativo de lenguaje, matemáticas y factores asociados". Laboratorio Latinoamericano de evaluación de la calidad de la educación. (Segundo Informe)
- Martinic, S. y Pardo. M. (2003): "La investigación sobre eficacia escolar en Chile. Estado del arte", en Murillo, F.J. (coord) "La investigación sobre Eficacia Escolar en Iberoamérica. Revisión Internacional sobre el Estado del Arte". Convenio Andrés Bello - Centro de Investigación y Documentación Educativa. Bogotá.
- McEwan, P. y Carnoy, M. (1999): "The Effectiveness and Efficiency of Private Schools in Chile's Voucher System". School of Education. Stanford University. http://www.refrat.huberlin.de/aktien/texte/hintergrund/CM_chile.pdf
- Ministerio de Educación (2005): "Resultados SIMCE 2005 4° Básico/ Resultados Nacionales". MINEDUC, Gobierno de Chile.
- Ministerio de Educación (2003): "Prueba SIMCE 4° Básico 2002. Factores que inciden en el rendimiento de los alumnos. Nota Técnica". Departamento de Estudios y Estadísticas. MINEDUC, Gobierno de Chile.
- Mizala, A., Romaguera, P. y Ostoic, C. (2005): "Equity and Achievement in the Chilean School Choice System". Centro de Economía Aplicada.

Departamento de Ingeniería Industrial. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Universidad de Chile.

- Murillo, F.J. (2003a): "El Movimiento de investigación de Eficacia Escolar", Murillo, F.J. (coord) "La investigación sobre Eficacia Escolar en Iberoamérica. Revisión Internacional sobre el Estado del Arte". Convenio Andrés Bello - Centro de Investigación y Documentación Educativa. Bogotá.

- Murillo, F.J. (2003b): "Una panorámica de la investigación iberoamericana sobre eficacia escolar". REICE - Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación 2003, Vol. 1, No. 1.

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2004): "Revisión de Políticas Nacionales de Educación: Chile". OCDE, Paris y Ministerio de Educación, Chile.

- Redondo, J.; Rojas, K. y Descouvrieres, C. (2004): "Equidad y Calidad de la Educación en Chile. Reflexiones e investigaciones de eficiencia de la educación obligatoria (1990-2001)". Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Sociales. Vicerrectoría de Investigación. Santiago de Chile.

- Scheerens, J. (1999): "School effectiveness in developed and developing countries; a review of the research evidence". University of Twente/ The World Bank. June 1999.

- Slee, R. y Weiner, G. (coord) (2001): "¿Eficacia para quién? Crítica de los Movimientos de Escuelas Eficaces y de la Mejora Escolar". Madrid: Akal.

- Torney-Purta, J.; Lehmann, R. Oswald, H, y Schulz, W. (2001): "Citizen and Education in Twenty-eight Countries: Civic knowledge and engagement at age fourteen". International association for the evaluation of educational achievement (IEA).

- UNESCO (2005): "Condiciones de trabajo y salud docente". UNESCO, Oficina Regional de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.

- Valdivia, G. y otros (2003): "Estudio de la salud laboral de los profesores". Informe final.

**II. LEY SUBVENCIÓN ESCOLAR
PREFERENCIAL:
PARADOJAS DE LA INEQUIDAD
DEL SISTEMA EDUCATIVO CHILENO**

Ley Subvención Escolar Preferencial: Paradojas de la inequidad del sistema educativo chileno¹

1. Antecedentes

El proyecto de ley de subvención escolar preferencial, elaborado en el MINEDUC, se encuentra en proceso de trámite legislativo, siendo posible que desde el ejecutivo se le otorgue carácter de urgencia. Esta iniciativa de ley constituye un reconocimiento de las dramáticas limitaciones que le imponen a la labor educativa las condiciones de pobreza y desigualdad en que vive un sector importante del país. La compleja situación de inequidad que vive nuestra sociedad se proyecta al interior de nuestro sistema escolar, expresándose en la paradoja de que quienes más ayuda necesitan cuentan con menores recursos para estudiar.

Reconocer la difícil realidad que se vive a diario en nuestras escuelas y liceos es, sin duda, un síntoma destacable. Sin embargo, la solución a este complejo escenario no puede provenir de una simple adición de recursos bajo el esquema ya conocido de la subvención por alumno, dado que no existe evidencia que avale su efectividad en el mejoramiento de la calidad de la educación, especialmente de aquella que reciben los estudiantes más pobres (Carnoy, 2005). En ese sentido, han surgido voces de alerta en distintos sectores sobre sus consecuencias para el sistema educativo, poniendo en entredicho la capacidad de esta ley para conseguir los fines que se propone.

1 Cabe consignar que, a la fecha de elaboración del presente texto, la ley de subvención preferencial aún no era aprobada.

Un breve repaso al sistema escolar permite observar que estamos frente a desafíos de gran magnitud. Por un lado, las políticas educativas de los gobiernos de la Concertación aumentaron considerablemente los recursos destinados a educación, lo que permitió realizar una reforma curricular, implementar programas focalizados, mejorar la infraestructura de escuelas y liceos, incrementar los salarios docentes y aumentar considerablemente la ayuda en textos escolares y apoyos asistenciales, por nombrar sólo algunos ámbitos relevantes.

No obstante, estas iniciativas que han buscado mejorar la calidad y equidad de la educación, se han desarrollado en el contexto de un sistema educativo estructurado en base a mecanismos de mercado y al rol subsidiario del Estado. Las modificaciones introducidas durante los últimos quince años dejaron incólume las bases fundamentales del cuasi-mercado educativo. Los costos de esta decisión se han hecho evidentes con el tiempo; prueba de ello son la creciente segmentación y desigualdad social en los resultados y la baja calidad del sistema educativo en su conjunto.

Hasta comienzos de los años '80, más del 90% del universo escolar era atendido por el sistema educativo fiscal, dependiente del Ministerio de Educación (MINEDUC). Las reformas introducidas durante ese período modificaron profundamente esta situación, debido al traspaso de la administración de los establecimientos fiscales a los municipios y al cambio en el sistema de financiamiento. El instrumento utilizado, que continúa hasta ahora sin variaciones sustantivas, fue la subvención por alumno/a calculada en base a la asistencia promedio y de monto similar, según los diferentes niveles, para todo el sistema educativo.

En este contexto, se ha estimulado la participación de privados en la administración de establecimientos con financiamiento público, a quienes se les ha permitido lucrar, elemento *sui generis* de nuestro sistema escolar, a la luz de los antecedentes aportados por el libro *Hacia un sistema escolar descentralizado, sólido y fuerte* (Montt, 2006). Con esto se pretendió fomentar la competencia entre establecimientos en la captación de alumnos/as. Desde un inicio, estas medidas han sido justificadas con el argumento de que las familias al elegir libremente las escuelas para sus hijos/as, presionarían al sistema escolar en su conjunto a mejorar la calidad del servicio ofrecido. De no hacerlo, los establecimientos verían bajar su matrícula y tendrían que cerrar.

Sin embargo, y tal como lo demuestra la experiencia de nuestro país, estos pronósticos no se han cumplido. De hecho, los establecimientos educativos llevan más de dos décadas compitiendo por el alumnado sin que esto haya mejorado significativamente la calidad de la educación. Por el contrario, aquellos establecimientos que han logrado mejorar lo han hecho, generalmente, sobre la base de aumentar los niveles de selección del alumnado (Elacqua, 2004).

Quienes argumentan a favor del mercado educativo, aseguran que las debilidades evidenciadas por el mercado educativo se han producido por fallas en su implementación, entre las cuales destacan la falta de voluntad del Estado para perfeccionarlo y el hecho de que los padres no han contado con la información necesaria para escoger adecuadamente las escuelas y así movilizar al mercado educativo en la senda del mejoramiento. Sin embargo, no existe evidencia suficiente para sostener que la entrega de información adecuada a los padres los convertirá de suyo en “consumidores racionales” y que esto, a su vez, tendrá un efecto benéfico en el conjunto del sistema escolar (OCDE, 2004). Lo que sí se puede sostener, y así lo reconocen la mayor parte de los investigadores, es que el modelo de cuasi-mercado educativo ha redundado –en Chile y en los distintos países donde se ha implementado– en una creciente segmentación del sistema escolar.

Durante los últimos 25 años la matrícula en los establecimientos particulares subvencionados ha aumentado en forma constante, alcanzando en la actualidad al 42% del total de la matrícula. En la mayor parte de estos establecimientos, el proceso de ampliación de la matrícula se ha hecho mediante la sistemática selección y exclusión de alumnos/as. En la práctica, la educación particular subvencionada ha operado atrayendo a los mejores estudiantes del sector municipal (“descreme”), y a la inversa, se ha “limpiado” de aquellos alumnos/as más difíciles de educar, lo que generalmente está asociado a condiciones socio-educativas desmedradas de las familias. Como resultado de esto, aquellos alumnos/as con mayores carencias y/o problemas socio-educativos se han tendido a concentrar en los establecimientos municipales, los que paradójicamente cuentan con menores recursos para atenderlos.

Esta situación de segmentación social del sistema escolar se profundizó debido a la introducción del régimen de Financiamiento Compartido a mediados de los '90. Fruto de esto, los establecimientos

se han vuelto cada vez más homogéneos social y económicamente, aumentándose de paso la brecha entre un servicio educativo particular subvencionado que dispone de mayores recursos por alumno y uno municipal destinado a los sectores con menos ingresos. Así, por ejemplo, si en el año 1987 un 29% de los jóvenes de más altos ingresos estudiaba en establecimientos municipales, hacia el año 2000 sólo lo hacía el 11%.

Estas transformaciones en el sistema escolar también han modificado las dinámicas de socialización vividas al interior de la institución escolar. Pese a su menor cobertura, las escuelas y liceos públicos gratuitos constituían un poderoso mecanismo de integración social. Su crisis actual no sólo atañe al sistema escolar, también puede tener impacto en el futuro de nuestro sistema democrático. Pues, si bien siempre ha existido segmentación social en el sistema educativo, una cosa muy diferente es que ésta se consagre y promueva –aunque sea involuntariamente– desde las políticas públicas.

La ley sobre subvención preferencial se orienta fundamentalmente en la dirección de profundizar y perfeccionar los mecanismos de mercado al interior del sistema escolar, contrariando la evidencia existente sobre su débil capacidad para producir mejoramientos educativos sustantivos. Aparece entonces la necesidad de introducir modificaciones de fondo a la institucionalidad que rige al sistema educativo, así como también revisar los montos de recursos entregados por el Estado para educar a los más pobres.

2. El proyecto de ley

En términos esquemáticos, la propuesta de ley sobre subvención preferencial se compone de los siguientes elementos:

a) El proyecto propone entregar un monto extra de subvención por alumno/a en situación de vulnerabilidad, denominados “prioritarios” en la ley, desde 2º nivel de transición hasta 4º básico.

b) La calidad de alumno/a prioritario será determinada por el MINEDUC o el organismo que éste determine. Se contempla la utilización de la encuesta CASEN, así como incorporar a las familias que participan en Chile Solidario, considerando datos de ingresos y de nivel educativo de los padres, especialmente la madre.

c) Para acceder a este monto extra de subvención cada sostenedor deberá solicitar su incorporación y firmar con el Ministerio de Educación un convenio denominado “De igualdad de Oportunidades y de Excelencia Educativa”. Esto le permitirá acceder a una subvención preferencial por cada alumno/a en vulnerabilidad que asista a su establecimiento. El convenio suscrito por cada establecimiento tendrá una duración mínima de 6 años. Las obligaciones a que se compromete el sostenedor son las siguientes:

- No exigir ningún tipo de pago a los alumno/as vulnerables.
- Aceptar a todos los alumnos que postulen al establecimiento que firme el convenio, en los niveles de enseñanza en que se aplica la subvención diferenciada. En el caso de sobredemanda, los alumnos deberán ser seleccionados por el establecimiento cifiéndose estrictamente a un “procedimiento público y transparente”, que no puede considerar antecedentes académicos ni situación socio-económica.
- Informar a las familias del proyecto educativo del establecimiento, en el caso que éste lo tuviera.
- Retener a los alumnos/as vulnerables en el establecimiento, otorgándoles asistencia técnica pedagógica de acuerdo a sus necesidades.
- Cumplir con las metas de rendimiento académico acordadas con el MINEDUC, según los resultados obtenidos en la prueba SIMCE.

d) Se establecen tres categorías de establecimientos según los puntajes obtenidos en el SIMCE: *autónomos*, *emergentes* y *en recuperación*. A la categoría de establecimientos autónomos pertenecen los establecimientos que obtienen puntajes promedios mejores o iguales en relación a la mediana de rendimiento de su grupo similar. Asimismo, deben tener mayor cantidad de alumnos con puntajes promedios en la prueba SIMCE sobre 250 y 300 que los establecimientos de su grupo similar de escuelas y/o liceos. Los establecimientos de la categoría *emergentes* son los que obtengan resultados en la medición SIMCE inferiores a la media de su grupo de pares. Una tercera categoría está formada por los establecimientos *en recuperación*, que presentan rendimientos inferiores a 220 puntos promedio en la prueba SIMCE. Asimismo, la proporción de alumnos que obtienen menos de 250 puntos debe ser inferior al 20% del total de estudiantes.

e) El monto de la subvención diferencial estará determinado por las categorías a que pertenezcan los establecimientos. Las escuelas *autónomas* recibirán un monto de 1,4 Unidades de Subvención Educacional (U.S.E.), equivalente a \$18.000 por alumno/a. Las escuelas *emergentes* reciben un monto de 0,7 U.S.E. equivalente a \$9.000 por alumno/a. Además los establecimientos que estén en esta categoría y presenten un porcentaje superior al 15% de alumnos/as en situación de vulnerabilidad, recibirán recursos adicionales para contratar asesorías de apoyo a su estrategia de mejoramiento. La suma de los recursos de la subvención preferencial y los aportes para asesorías, no podrán ser mayores que el monto de la subvención diferencial de las escuelas *autónomas*. Los establecimientos *en recuperación* no recibirán subvención diferencial, entregándoseles un monto de recursos para contratar asesorías técnicas, por un monto que no podrá exceder al que recibiría como escuela *emergente*.

f) Existe un plazo general para evaluar los logros de los establecimientos de 5 años, procediéndose a recategorizar a los establecimientos según sus resultados. No obstante, si un establecimiento emergente aumenta sus puntajes SIMCE puede pasar al año siguiente a la categoría de autónomo, así como un autónomo puede pasar a ser emergente si baja sus puntajes. Para las escuelas en recuperación se establece un plazo de 3 años para realizar las readecuaciones necesarias, percibiendo en este período el monto correspondiente a las asesorías de apoyo técnico-pedagógico contratadas.

g) El rol del MINEDUC es central, en términos de fijar los parámetros para identificar a los alumnos/as vulnerables, supervisar el uso de los recursos y de las estrategias de mejoramiento de las escuelas emergentes y en recuperación, categorizar las escuelas, suscribir los convenios con los sostenedores y supervisar el cumplimiento de las obligaciones que contraen. También deberá velar por la entrega de información a los padres y apoderados respecto a los compromisos adquiridos por el sostenedor y el cumplimiento de los mismos. Finalmente, el MINEDUC elaborará un registro público de entidades técnico-pedagógicas, lo que las habilitará para entregar servicios de asesoría a escuelas *emergentes* y *en recuperación*.

h) Se establece un sistema de información para todos los establecimientos educacionales subvencionados del país, a través de un Ficha Escolar que deberá ser pública y que entregará información sobre la labor del establecimiento en relación a los aprendizajes de los

alumnos. Según esta Ficha Escolar, el MINEDUC clasificará a todos los establecimientos según categorías de logro de aprendizajes. Se abre una categoría de establecimientos con necesidades especiales, que muestren en forma reiterada bajos rendimientos en las mediciones. Si al cabo de dos años no logran remontar los puntajes estos establecimientos dejarán de percibir subvención.

3. Observaciones generales al Proyecto de Subvención Preferencial

La ley de subvención preferencial tiene como objetivo “disminuir el peso de las diferencias inmerecidas (...) [al] mejorar la calidad de la educación en aquellos lugares donde hay mayores carencias” (Proyecto de Ley, 2005: 3). Esta es una pretensión loable, y por cierto necesaria, en el contexto de un sistema escolar que se ha masificado segmentadamente y que muestra resultados de aprendizaje relacionados directamente con los recursos económicos de los que disponen las familias.

Sin embargo, y tal como ocurrió con la introducción del Financiamiento Compartido, los instrumentos escogidos para alcanzar dicho fin pueden generar efectos paradójales que hagan difícil el cumplimiento de los objetivos trazados. No basta reconocer que hay que “dar más a los que tienen menos”, también es preciso reflexionar sobre si esta ley contribuirá efectivamente al mejoramiento de los establecimientos que atienden a los estudiantes de sectores de pobreza. Al respecto, surgen razonables dudas.

Dada la complejidad del problema, es necesario hacer algunas observaciones generales a la iniciativa de Ley de Subvención Preferencial:

i) *¿Dos proyectos en uno?*

Una primera observación es que, tal como advierten García-Huidobro y Bellei, éste persigue simultáneamente dos objetivos: por un lado, busca corregir la desigualdad de recursos financieros; y, por el otro, pretende introducir un sistema de control y sanciones basado en los resultados de la prueba SIMCE. El hecho de engarzar dos iniciativas de distinto orden puede implicar que la necesidad de entregar mayores recursos a los sectores menos favorecidos inhiba la discusión sobre el tipo de controles que se pretende introducir al sistema escolar.

En el actual proyecto la distribución de recursos está supeditada a la capacidad de los establecimientos para demostrar buenos resultados en al menos dos mediciones seguidas. Sin embargo, son conocidas las dificultades que existen para determinar efectivamente la “calidad” de cada establecimiento, ya sea por las dificultades propias del instrumento (prueba SIMCE) y el análisis realizado a sus resultados, como también porque se sabe que la escuela no explica, de acuerdo con los cálculos más optimistas, más del 40% de los resultados obtenidos por los alumnos en las pruebas estandarizadas (Brunner y Elacqua, 2003). Por lo mismo, se puede errar profundamente en la asignación de los recursos al vincular tan directamente su distribución a los resultados de la prueba SIMCE, premiando no necesariamente calidad sino capacidad de selección de los distintos establecimientos. Si bien esto lo abordaremos más adelante, es importante consignar que un problema tan complejo como es la calidad de la educación para sectores vulnerables, en el que intervienen factores de diversa índole, no puede ser enfrentado en forma simple y parcial.

En ese mismo sentido, el monto de los recursos estatales involucrados, estimados según estudios, entre 56.000 millones y 97.000 millones anuales (González, et. al., 2002: 26), entre un 4,5% y un 7,7% del presupuesto escolar, amerita un estudio exhaustivo y un debate abierto para que sean utilizados en forma eficiente y efectiva.

ii) *Perfeccionamiento de los mecanismos de mercado como estrategia para el mejoramiento educativo:*

La subvención preferencial que se pretende entregar a los estudiantes más vulnerables se basa en el modelo de voucher o subsidios portables al alumno. En otras palabras, la estrategia de asignación de estos nuevos recursos constituye un perfeccionamiento del actual modelo, lo que muestra una confianza excesiva en la capacidad de los mecanismos de mercado para producir procesos de mejoramiento educativo. Esto no guarda relación con la evidencia obtenida después de 25 años de implementación del modelo de vouchers y de libre elección de escuelas. De hecho, la mayor parte de los autores coincide en que el principal resultado de esto ha sido una creciente segmentación social. Como lo indicó la Comisión OCDE hace algunos años, basarse en mecanismos de mercado para producir una mayor efectividad y eficiencia en el sistema educacional “no es una estrategia de alto rendimiento”.

La competencia entre escuelas y el pago de incentivos (lo que ya se ha aplicado en el caso del Sistema Nacional de Evaluación Docente, SNED) suelen ser débiles estímulos para el mejoramiento educacional; en especial, en el contexto de un sistema escolar con capacidades iniciales empobrecidas, las que no aseguran una respuesta adecuada a este tipo de estímulo. Basar el cambio educativo en la lógica de las sanciones e incentivos (fundamentalmente monetarios) suele -muchas veces- provocar resistencias, mecanismos de simulacro y/o procesos de “vulnerabilización” creciente en el caso de aquellas instituciones que son “castigadas”, antes que permitir avanzar en la generación de genuinos procesos de mejora educativa.

Es importante reconocer que el problema de falta de calidad proviene, principalmente, de un sistema escolar que, en su conjunto, carece de las herramientas necesarias para producir procesos de mejoramiento, en particular en contextos de alta vulnerabilidad socio-educativa. En otras palabras, el estancamiento en la calidad de la educación entregada a estos sectores no responde a la pobreza de estímulos monetarios para mejorar o la mera ausencia de voluntad en los actores escolares para entregar una educación de calidad. Si esto último fuera el caso, como parece desprenderse del espíritu de la ley, bastaría con introducir incentivos y controles para movilizar a los actores en la orientación de la mejora educativa. La evidencia internacional no avala este tipo de argumentación, y sí sostiene que los mejoramientos educativos corresponden a transformaciones más complejas, las que debiesen estar centradas en el mejoramiento de las capacidades docentes, de los contextos organizacionales (“comunidades de aprendizaje”) y en una adecuada articulación entre los diferentes niveles del sistema escolar orientados siempre al apoyo y supervisión pedagógica de los docentes y establecimientos escolares. Lamentablemente, la iniciativa de ley de subvención preferencial deja virtualmente indemne algunos de estos pilares básicos para el mejoramiento educativo, bajo el supuesto de que la introducción de “premios” a las escuelas que lo hagan bien movilizará al conjunto del sistema en la orientación de la mejora educativa.

Por lo anterior, es necesario preguntar en base a qué evidencia se instala este nuevo modelo de subvención al alumno, en detrimento de otras opciones, no centradas en mecanismos de mercado, que también podrían permitir entregar mayores recursos para la enseñanza de los alumnos de mayor vulnerabilidad.

iii) *Estrategia individual para un problema social:*

Uno de los aspectos más complejos de la iniciativa legal es el hecho de que se considera, en lo fundamental, que el problema a resolver es un asunto individual de ciertos niños (García-Huidobro y Bellei, 2006: 42). Este modo de abordar los problemas sociales es coherente con una lógica que privatiza las demandas sociales y los modos de resolverlas, sin abordar integralmente los factores que explican la reiterada dificultad de los establecimientos escolares para procesar y trabajar con una población diversa, y muchas veces con severos problemas socio-educativos.

En este escenario resulta útil el concepto de *condiciones de educabilidad*, pues relaciona las condiciones materiales y las disposiciones y representaciones de los estudiantes respecto del aprendizaje, con el conjunto de recursos, estrategias pedagógicas y aptitudes de la institución escolar (López, 2005). Esto implica que el problema que pretende resolver esta ley de subvención preferencial se debe ubicar *en la relación* entre la población vulnerable y la escuela, lo que evidentemente obliga a desviar el foco de la política, desde el alumno individual –como es actualmente- a las escuelas que atienden a niños y jóvenes en condiciones de vulnerabilidad socio-educativa.

Es fácil ceder a la tentación de suponer que el problema se soluciona enviando a los niños vulnerables a establecimientos que hubiesen obtenido buenos puntajes SIMCE. Sin embargo, cuando se piensa así, no se está considerando que parte importante de los “buenos resultados” que demuestran muchas de estas instituciones, se deben justamente al hecho de no atender a este tipo de alumnado; en otras palabras, a la permanente exclusión de aquellos que es más difícil educar. Por lo mismo, llama la atención que estas instituciones –que en la nomenclatura de la ley se denominarán autónomas- sean premiadas, mientras que aquellas que trabajan con alumnos de mayor vulnerabilidad sean castigadas.

La dualidad de objetivos presente en la ley aquí se advierte con claridad, pues “confunde hacer equidad entregando más recursos a los más necesitados, con considerar esos recursos como un premio (o “incentivo”) para las escuelas más efectivas. El resultado es la paradoja de que conforme las escuelas van enfrentando mayores dificultades, el proyecto proponga entregarles cada vez menos recursos” (García-Huidobro y Bellei, 2006: 43).

4. Mirando la ley de subvención preferencial: dudas y críticas

Una revisión exhaustiva del proyecto de ley de subvención preferencial permite identificar los siguientes nudos críticos:

i) *Sistema de supervisión y apoyo a las escuelas:*

El sistema escolar chileno evidencia un profundo “divorcio de funciones” (técnico-pedagógico en el MINEDUC y financiero-administrativo en los sostenedores), lo que ha afectado la implementación de las políticas públicas (OCDE, 2004). Asimismo, las estructuras de supervisión destinadas a apoyar a las escuelas han sido un eslabón particularmente débil de la reforma, careciendo de capacidad y legitimidad para ayudar a las escuelas y sus docentes a mejorar el aprendizaje de los estudiantes. Parte central de la estrategia de mejoramiento prevista en la ley de subvención preferencial se sostiene en la capacidad para evaluar y apoyar pedagógicamente a los establecimientos. Al respecto, no se avanza un ápice en el mejoramiento de la articulación entre los distintos niveles del sistema. En este ámbito, la ley dispone que aquellas escuelas que han sido calificadas como *emergentes* o *en recuperación* podrán contratar organismos externos –debidamente certificados por el Mineduc– con el objetivo que las apoyen y asesoren técnicamente para salir de la condición de rezago educativo en la que se encuentran.

Esto puede generar, al menos, dos tipos de consecuencias, en especial para los establecimientos municipales: en primer lugar, se profundiza la privatización del sistema, al dejar un elemento crucial, como es la supervisión de un segmento de las escuelas, en manos de entidades privadas; lo que no favorece –en segundo lugar– la generación de mejores capacidades en las estructuras intermedias del sistema ni en los sostenedores municipales, quienes deberán hacerse cargo de la supervisión de los establecimientos si éstos logran dejar el estado de escuela *en recuperación* o *emergente*. De hecho, si las instituciones logran alcanzar el estado de escuelas *autónomas*, la propuesta inserta en la ley resulta pobre para pensar en la sustentabilidad de los procesos de mejoramiento; en especial, cuando sabemos que las estructuras intermedias del sistema muchas veces carecen de las herramientas mínimas para apoyar adecuadamente a las escuelas. Se debe tener presente la experiencia vivida por distintos establecimientos que

pertenecieron al programa de las 900 escuelas, los que encontraban severas dificultades para sostener en el tiempo los procesos de mejoramiento pedagógico una vez que habían dejado de ser objeto de focalización.

ii) *Sobre el uso de los recursos:*

El proyecto de ley señala sólo consideraciones generales sobre el uso de los recursos, quedando un amplio margen para aumentar el lucro por parte de los sostenedores privados o para ser utilizado por los sostenedores municipales para ayudar a financiar un presupuesto educativo que les resulta siempre estrecho en el contexto de un financiamiento de subvención por alumno, con baja permanente en la matrícula y con mayores obligaciones que sus competidores privados respecto de adecuadas condiciones laborales y remuneraciones a sus docentes².

Tal como mencionábamos anteriormente, Chile es el único país donde los establecimientos privados con financiamiento público tienen derecho al lucro (Montt, et. al., 2006). En ese sentido, un establecimiento, al ser considerado “autónomo”, posee un amplio margen de discrecionalidad para el uso de los recursos, no asegurándose que éstos se inviertan en el mejoramiento de las condiciones para el aprendizaje. Al ser un “premio”, se puede estar incentivando la atracción de aquellos mejores estudiantes “prioritarios”³ –los que sean menos caros de educar entre los más pobres-, para así mantener la condición de “autónomos” y recibir una subvención que es significativamente mayor a la actual, sin la necesidad de invertir significativamente en ellos. En particular, si la “calidad” del establecimiento se mide sólo a través de los resultados obtenidos en la prueba SIMCE por el conjunto de los estudiantes, y no específicamente por lo que consiguen los alumnos prioritarios. Esto puede profundizar el proceso de “descreme” que afecta especialmente a los establecimientos municipales, al establecerse incentivos para atraer a aquellos mejores alumnos “prioritarios”.

2 Por ejemplo, durante los años 1996 y 1997, el 85% de los ingresos por subvenciones fue destinado a remuneraciones de docentes. Incluso, en el 14% de los municipios gastaban por este concepto más del 100% de lo que recibían por subvención.

3 La definición de alumno prioritario que está consignado en la ley resulta particularmente estrecha para dar cuenta de la enorme cantidad de niños y jóvenes que viven –en distintos grados- en condición de vulnerabilidad. De hecho, la condición de prioritarios deviene exclusivamente de condiciones objetivas socio-familiares, y no considera, por ejemplo, factores de rendimiento académico anterior.

iii) *Sobre los mecanismos para evaluar y clasificar a los establecimientos:*

Tal como se señaló, los resultados SIMCE constituyen el principal –sino el único– criterio para evaluar los logros y clasificar a las escuelas en autónomas, emergentes y en recuperación. Al respecto, surgen ciertas interrogantes:

- ¿Teniendo presente que la prueba SIMCE sólo mide resultados obtenidos en un ámbito del proceso escolar, no sería conveniente incorporar otros criterios de evaluación, para así dar cuenta de modo más integral de la calidad de cada uno de los establecimientos? (OPECH, 2006)

- ¿No sería posible o deseable utilizar medidas de valor agregado para conocer el “aporte del establecimiento al aprendizaje de sus alumnos”? En este mismo sentido, ¿no sería importante excluir a aquellos alumnos que se han integrado recientemente al establecimiento, para así determinar cuánto efectivamente es el “aporte de la escuela”?

- ¿Por qué si el Art. N°1 de la ley de subvención preferencial plantea que ésta ha sido creada para *el mejoramiento de la calidad de la educación de los alumnos prioritarios*, la evaluación del cumplimiento de las obligaciones en el Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa se centra en la retención de este tipo de alumnos y en el *cumplimiento de logros académicos de todos los alumnos* (Art. N° 15), sin especial mención a los resultados que alcancen aquellos alumnos prioritarios? ¿Por qué se plantea como objetivo el mejoramiento de los aprendizajes de un grupo específico de estudiantes y se evalúa a partir de los resultados que obtiene el conjunto de estudiantes del establecimiento?

iv) *Sobre los niveles que considera la subvención preferencial:*

La ley establece que la subvención preferencial está destinada a alumnos del nivel preescolar y hasta cuarto básico. Esta medida, apoyada en la evidencia que señala que la inversión en los niveles iniciales de la escolaridad es más efectiva, puede sin embargo tener algunos efectos secundarios negativos. Surge la interrogante sobre la capacidad de sostener en el tiempo un proceso de mejora escolar focalizada que no incorpora activamente el segundo ciclo de enseñanza básica y la educación media.

v) *Sobre la selección de los alumnos prioritarios:*

La ley señala que los establecimientos que suscriban el Convenio de Igualdad de Oportunidades, condición para recibir la subvención preferencial, se comprometen a no seleccionar en base a condición económica ni rendimiento académico anterior. Considerando el arraigo de la exclusión y la selección al interior del sistema escolar, los mecanismos previstos en la ley para su cumplimiento parecen particularmente débiles, no indicándose qué implica un “procedimiento público y transparente de postulación”. En caso de existir exceso de demanda, los alumnos prioritarios no tienen asegurado un cupo en el establecimiento. Pero incluso, si la modalidad de selección de estudiantes se ciñera a lo que indica la ley, los establecimientos sólo se encuentran obligados a hacerlo “en los niveles de enseñanza en que se aplica la Subvención Preferencial” (Art. 6°, punto b). En otras palabras, pueden excluir y seleccionar a partir de 5° Básico, lo que, sin embargo, no se aplica para los establecimientos municipalizados, quienes deben aceptar a todos los estudiantes, siendo los responsables en la práctica de que se cumpla el derecho a la educación.

vi) *Sobre la retención de los alumnos prioritarios:*

El proyecto de Ley plantea que el establecimiento debe retener a los alumnos prioritarios, “no pudiendo excluir alumnos por razones académicas” (Art 6°, punto d); sin embargo, existen algunos vacíos que es importante indicar. El más importante de ellos se refiere a la ausencia de referencias explícitas que impidan o desincentiven el hecho que estos alumnos sean excluidos una vez que han dejado de recibir la subvención preferencial; es decir, una vez que han pasado a 5° año básico. Algo similar se puede plantear sobre el cobro de Financiamiento Compartido u otro tipo de cobros que condicionen la postulación o ingreso del alumno (Art. 6°, punto a). Al respecto, queda la interrogante sobre si la condición de “prioritarios” permanece una vez que han dejado de ser objeto de la Subvención Preferencial, de modo tal que no se les pueda excluir o cobrar de ninguna forma. Además de esto, la ley no dice nada sobre otras causales posibles para ser expulsado o excluido de un establecimiento, ni tampoco se informa sobre qué se debe hacer en caso de que existan contradicciones entre lo que señala la ley y los reglamentos internos de cada establecimiento.

vii) *Articulación del proyecto de Ley de Subvención Diferenciada con otras normas legales:*

Esto se refiere, por ejemplo, a cómo se articula esta normativa legal sobre subvención preferencial –al cual los establecimientos subvencionados se pueden integrar voluntariamente- con la normativa vigente que establece que todos los establecimientos con financiamiento del Estado deben contar con un 15% de alumnos considerados “vulnerables”.

viii) *Voluntariedad en la integración al modelo de subvención preferencial:*

Uno de los aspectos distintivos de este proyecto es que cada establecimiento es soberano de decidir si desea estar afecto a los beneficios y obligaciones de la ley. Quienes decidan no ingresar quedan impedidos de cobrar la subvención preferencial correspondiente –en el caso de los establecimientos autónomos- a unos 18 mil pesos mensuales. Dado el monto asignado para la subvención preferencial y la imposibilidad de realizar otro tipo de cobros, es de esperar que sólo los establecimientos que actualmente poseen un Financiamiento Compartido menor a 18 mil pesos se interesen por ingresar a este sistema. Para quienes posean cobros superiores a ellos, esto implicaría recibir un menor monto por alumno del que actualmente perciben y encontrarse ante la obligación legal de tener que admitirlos y retenerlos en sus aulas.

ix) *Sobre el cierre de escuelas y la inhabilidad del sostenedor para administrar establecimientos educacionales subvencionados:*

El proyecto de Ley establece que los establecimientos en recuperación que luego de tres años con asesoría técnica externa obtuviesen resultados deficientes en la prueba SIMCE o no alcanzasen los estándares nacionales considerados mínimos, no podrán continuar en el Régimen de Subvención Preferencial, “*pudiendo* el Ministerio de Educación revocar el reconocimiento oficial” (Art. 24°). Al respecto, ¿de qué dependerá que el cierre se haga efectivo? Cuando se señala la inhabilidad del sostenedor para administrar establecimientos subvencionados como última posibilidad en las sanciones, ¿cómo se impide que el mismo sostenedor no hará nuevos establecimientos bajo nuevas figuras legales? Y en el caso de las escuelas públicas, ¿quién se hará cargo de ellas si es revocado el permiso del sostenedor municipal para administrar escuelas? ¿No estamos ante una velada política de privatización de la educación pública?

4. Apuntes finales: caminos de solución

De lo anteriormente expuesto surge la necesidad de desarrollar un debate informado, público y plural en torno a la mejor forma de superar los problemas de desigualdad en la calidad de la educación recibida por los estudiantes de nuestro país y la terrible segmentación educativa que está generando el sistema. Se abre una innumerable cantidad de dudas sobre la capacidad de este proyecto de ley para resguardar suficientemente aquellos principios que sustenta y producir los efectos que se espera. La necesidad de “dar más a los que tienen menos”, exige que se plantee el debate en torno a la necesidad de reformar la gestión del sistema escolar en su conjunto. Por lo mismo, creemos indispensable el retiro de la ley para desarrollar un proceso de reflexión más amplio que dé respuesta a los múltiples desafíos que hoy atraviesan el sistema escolar, dentro de los cuales, la entrega de mayores recursos a los sectores con mayores carencias socio-educativas ocupa un lugar central. Al respecto, queremos plantear algunos puntos:

i) Revisión del actual sistema de financiamiento de la educación:

En términos generales, resulta necesario discutir sobre la actual forma de financiamiento de la educación, abriéndose a examinar otras alternativas, varias de las cuales encuentran evidencia en la experiencia internacional. La modalidad de subvención que actualmente se entrega a los establecimientos particulares y municipales debe ser complementada, por ejemplo, asignando recursos específicos a escuelas que presenten más de un 15% de alumnos/as vulnerables, lo que, por cierto, no puede estar supeditado a los resultados que se obtengan en la prueba SIMCE.

Junto a lo anterior, se debe discutir sobre la entrega igualitaria de la subvención a sostenedores municipales y a particulares. En distintos países que cuentan con subvención del Estado hacia la educación privada no se admiten las instituciones educativas con fines de lucro y el dinero entregado a las escuelas particulares no necesariamente es de similar monto que la que se entrega a la educación pública, o al menos se exige que los objetivos de bien común sean debidamente resguardados por los establecimientos privados, tales como no discriminar, no seleccionar o no expulsar. Por cierto, en el caso de nuestro país, para poder cumplir con estas condiciones sería fundamental revisar la ley de educación

que nos rige, toda vez que ahí se consagran en un mismo plano de importancia el derecho a la educación, el derecho a la propiedad y la libertad de enseñanza. Dado esto, las posibilidades de que el Estado imponga condiciones mínimas para proveer financiamiento a los establecimientos particulares se encuentra sensiblemente restringido por el marco legal que nos rige.

Por último, si se busca avanzar en equidad a través del aporte de mayores recursos para los que tienen más necesidades, es necesario romper con la lógica de asignación individual de recursos a través de la subvención como eje único del financiamiento de las escuelas. Es posible incorporar mecanismos de financiamiento por aula, escuela o territorio, permitiendo así un adecuado planeamiento educativo y fomentado lógicas de colaboración y no de competencias. En este sentido, creemos pertinente pensar en una *distribución diferenciada de recursos*, antes que en una subvención al alumno. El problema no son los niños/as vulnerables, el problema son las escuelas situadas en territorios de pobreza, que atienden igualmente mal a los niños definidos legalmente vulnerables como al resto de los niños pobres.

ii) *Uso adecuado de los nuevos recursos: avances en la descentralización y readecuación del rol del Estado:*

Existen razonables dudas sobre la forma en que se utilizarán los nuevos recursos que recibirán las escuelas, asociados a la cantidad de niños prioritarios que asistan a sus aulas. Estos recursos adicionales que se entregarán, debiesen ser administrados generando las responsabilidades de todos los actores que inciden en la escuela. Es necesario avanzar en un esquema que combine descentralización, participación activa de diversos actores escolares y de la comunidad, y mayor articulación con el Estado y el Ministerio de Educación. En ese sentido, sería importante que la discusión sobre un mayor financiamiento para las escuelas que atienden a sectores vulnerables se engarzara con el debate surgido sobre el proceso de municipalización, la articulación de los distintos niveles del sistema escolar y la relación del Estado con los sostenedores municipales y particulares.

iii) *Monitoreo y evaluación de los resultados:*

Una evaluación de resultados sólo a través de las mediciones SIMCE no da cuenta del proceso de mejoramiento de la calidad en estas escuelas. Es necesario diseñar un sistema de evaluación integral de la

calidad que permita retroalimentar procesos, identificar los nudos que impiden avanzar, evaluar diversas áreas de la formación e identificar las carencias específicas de los alumnos con mayores problemas. En síntesis, es necesario contar con un sistema de evaluación que apoye los aprendizajes de todos los niños/as, en el cual las mediciones estandarizadas pueden entregar una información útil en este proceso (OPECH, 2006).

En esta lógica no cabe la propuesta de clasificar escuelas (autónomas, emergentes y en recuperación) según sus promedios de puntajes SIMCE. Considerar la sanción y la amenaza como un movilizador del cambio, constituye una respuesta simple a un problema muy complejo. Diversos estudios internacionales nos enseñan que este mecanismo ha probado ser ineficiente (Fullan, 1993). La lógica de mejoramiento continuo *-una escuela que aprende-* pasa por la responsabilidad asumida por los diferentes actores, que actúan coordinadamente para lograr los resultados propuestos.

iv) *Apoyos específicos y asesorías técnicas:*

Durante el proceso de reforma las escuelas han sido invadidas por diversos programas diseñados a nivel central, por asesorías particulares contratadas por los sostenedores y por perfeccionamientos permanentes al cuerpo docente, generalmente con resultados precarios, al menos para las escuelas que atienden a sectores con mayores carencias. El conjunto de iniciativas desarticuladas se ha estrellado en un espacio escolar que parece ser cada vez más impermeable a este tipo de estrategia para obtener mejoramientos significativos de la calidad.

La efectividad de los apoyos y asesorías pasa por una adecuada articulación de estas ofertas con las necesidades y demandas identificadas por los actores responsables del servicio educativo, señalados anteriormente. Los nuevos recursos podrán ser utilizados en proyectos de mejoramiento, a partir de las realidades específicas de cada escuela o conjunto de escuelas. Por lo mismo, se pueden idear mecanismos que permitan que las asesorías externas creen o potencien equipos técnicos en las escuelas. Asimismo, es necesario generar las condiciones para la construcción de organismos locales (comunales) técnicos y de alta representatividad democrática. Por último, es impensable imaginar un proceso de mejoramiento educativo sin reestructurar y fortalecer el actual sistema de supervisión del MINEDUC. En conjunto, estas iniciativas pueden apoyar pedagógicamente a las escuelas, permitiendo

que los procesos de mejoramiento de las escuelas y liceos sean sustentables en el tiempo. Así se mejorarán las capacidades del sistema escolar en su conjunto.

v) Control de la selección y la exclusión de alumnos:

La ley de subvención preferencial constituye una buena oportunidad para discutir el tema de la selección y la exclusión de estudiantes, práctica masiva en los establecimientos particulares-subvencionados, y esporádica en los municipales. Sin embargo, ya hemos dicho que los mecanismos propuestos en la ley para limitar estos fenómenos son particularmente vagos. Asimismo, hemos hablado de la necesidad de reestructurar la relación entre el Estado y los sostenedores particulares, con el fin de que el Estado pueda establecer condiciones básicas en términos de la calidad del servicio ofrecido, así como también en otras dimensiones de la vida escolar. Entre estas últimas, por cierto, debiesen estar: la imposibilidad de negar el acceso a quien no esté en condiciones de pagar el Financiamiento Compartido; el establecimiento (en caso de ser necesario por alta demanda) de normas de selección que favorezcan a los sectores mayoritarios de la población, como por ejemplo, elegir alumnos por cercanía al establecimiento, por hermanos ya estudiando en la misma institución o simplemente por alta vulnerabilidad. Finalmente, es fundamental que los establecimientos impidan la expulsión de los estudiantes.

BIBLIOGRAFÍA

Brunner, J. J. y Elacqua, G. (2003): "Factores que inciden en una educación efectiva: Evidencia internacional", en Hevia, R. (ed.) (2003): *La Educación en Chile hoy*, Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago.

Carnoy, M. (2005): "La Búsqueda de la igualdad a través de las políticas educativas: alcances y límites", en García Huidobro (ed.): *Políticas Educativas y Equidad, Reflexiones del Seminario Internacional sobre Políticas Educativas y Equidad*, UNESCO-FORD-UNICEF, Santiago.

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

Fullan, M. (1993): "Las fuerzas del cambio. Explorando las profundidades de la reforma educativa". Editorial Akal. Madrid.

García-Huidobro, J. E.; Bellei, C. (2006): "¿Remedio para la inequidad? La Subvención escolar preferencial", en Revista Mensaje, Marzo-Abril, Santiago.

González, P.; Mizala, A.; Romaguera, P. (2002): "Recursos diferenciados a la educación subvencionada en Chile", Serie Economía N° 150, Universidad de Chile.

López, N. (2005): "Equidad educativa y desigualdad social. Desafíos de la educación en el nuevo escenario latinoamericano", IPE, Buenos Aires.

Montt, P. et. al. (2006): "Hacia un sistema escolar descentralizado, sólido y fuerte", Serie Bicentenario, Mineduc, Santiago.

OCDE (2004): "Revisión de políticas nacionales de educación". Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Chile, Febrero, París.

OPECH (2006). "Sistema de medición de la calidad de la educación SIMCE: Balance crítico y proyecciones imprescindibles". Documento de trabajo n°1. Santiago.

Proyecto de ley que establece una subvención escolar preferencial para niños y niñas socio-económicamente vulnerables, octubre 18 de 2005, mensaja n° 362-353, Gobierno de Chile.

III. JORNADA ESCOLAR COMPLETA: LA DIVINA TRAGEDIA DE LA EDUCACIÓN CHILENA

Jornada Escolar Completa: La divina tragedia de la educación chilena

“Hasta las 17 horas estamos con clases. ¡Imagínate una prueba de Matemática terminando el día!, porque no sabemos qué son los talleres; sí lo que es tener Matemática, Ciencias, Castellano, todo el día y llegar a estudiar a la casa, lo que se supone... cambiaría”.

(Estudiante Escuela Arenal de Hualpén,
El Sur, 12 de Junio)

En 1997 se dictó la ley N° 19.352 que daba inicio a la Jornada Escolar Completa (JEC). Hasta la actualidad, el Estado ha invertido importantes recursos para dotar de la infraestructura necesaria a los establecimientos subvencionados del país. Esta inversión ha sido hecha a través del “Aporte Suplementario por Costo de Capital Adicional” y mediante un incremento sustantivo en el monto de la subvención por alumno para aquellos establecimientos que se incorporaban a la JEC. Esto permitió construir las salas de clases y edificios suficientes para poder afrontar una extensión del horario, operando en una única jornada y, por consiguiente, dando término a la tradicional doble jornada de clases. En términos de los recursos invertidos en el proceso de reforma de la educación chilena, éste ha sido uno de los esfuerzos más importantes.

Los objetivos de la JEC eran ambiciosos. Apuntaban, entre otros aspectos, al mejoramiento de la calidad, la igualdad de oportunidades y la transformación de prácticas pedagógicas y de gestión docente. Sin embargo, no ha estado a la altura de lo esperado. Las dificultades y diferencias en su implementación y las sucesivas demoras y atrasos han impedido cumplir con los plazos estipulados inicialmente, posponiéndose hasta el año 2010 la total implementación de la JEC. Durante su gradual ejecución, diferentes actores del mundo escolar han hecho denuncias referidas al uso del tiempo pedagógico adicional, al agotamiento de alumnos y docentes, a la carencia de espacios para que los estudiantes almuerzen y al no cumplimiento que, en ocasiones, se hace del tiempo mínimo exigido para recreos. Éstas fueron, por ejemplo, algunas de las demandas expresadas durante el conflicto estudiantil del año pasado. La Comisión Asesora de la Presidencia para la Calidad de la Educación destinó parte de su tiempo a discutir este tema, llegando a conclusiones que, como veremos más adelante, se centraron en la necesidad de revisar su implementación con el fin de cumplir con los objetivos propuestos inicialmente.

En este documento abordaremos algunos aspectos fundamentales de la implementación de la JEC, colocando mayor énfasis en aquellos que no han podido ser resueltos o que lo han sido sólo parcialmente.

Una primera reflexión guarda relación con el currículum real de escuelas y colegios, y la manera en que se distribuye el tiempo entre las distintas asignaturas. Creemos que existe en la actualidad un proceso de estrechamiento curricular (Darling-Hammond, 2001), debido, en parte, al lugar central que tienen en el sistema educacional las evaluaciones estandarizadas, las que de concebirse como instrumentos de mejoramiento han pasado a constituirse en mecanismos imperfectos de información para el cuasi-mercado educativo.

En segundo término, abordaremos el desequilibrio que parece existir entre tiempos de trabajo escolar y espacios de descanso, con los consiguientes efectos en la predisposición de estudiantes y docentes frente a la experiencia escolar. Finalmente, nos referiremos a las condiciones de trabajo de los docentes y al modo en que se distribuye su jornada de trabajo, planteando que existe una profunda incoherencia entre el discurso en torno al fortalecimiento de la profesión docente en base a la colegialidad y lo que ocurre en los establecimientos –públicos y privados– donde los espacios de trabajo colaborativo y de preparación de la labor docente son absolutamente insuficientes.

1. Antecedentes Generales

La implementación de la JEC no constituye un hecho aislado, sino que forma parte de un cúmulo de acciones y programas que comenzaron a desarrollarse, prácticamente desde el comienzo de la recuperación de la democracia. Estas medidas buscaban mejorar la calidad y corregir las profundas desigualdades existentes, pero sin afectar en lo sustantivo las bases estructurales sobre las que el sistema educativo se asentaba. Era, por cierto, una apuesta arriesgada, que estaba enmarcada en la política de la transición a la democracia (ética de la responsabilidad) y en la aceptación tácita de que para producir el mejoramiento de la calidad y una mayor equidad no era necesario –ni siquiera deseable– modificar algunos principios que regían la educación en Chile desde la década de 1980. Desde el comienzo del presente siglo ya se hacía evidente el agotamiento de este modelo de transformación educativa (OCDE, 2004). La movilización de los estudiantes del año 2006 sólo vino a confirmar que las medidas tomadas los últimos quince años no fueron, en absoluto, suficientes.

En un marco de desigualdad educativa se pensaba que la extensión de la jornada permitiría intensificar y mejorar los procesos de enseñanza-aprendizaje, generando como consecuencia una mayor igualdad de oportunidades. Se planteaba, en ese sentido, que los estudiantes más pobres compensarían su menor capital cultural de base. En el caso de la enseñanza media, también se pensaba que contribuiría a disminuir los conflictos existentes entre la institucionalidad escolar y la cultura juvenil popular. En suma, la JEC poseía una doble motivación: mejorar los aprendizajes y lograr una mayor equidad.

Entre los propósitos de la JEC estaba intervenir claramente en lo que podríamos llamar la *situación educativa*, es decir, en generar las condiciones de posibilidad para conseguir mejores aprendizajes, en el marco de la ideología de la igualdad de oportunidades. Esta situación educativa estaba marcada por los tiempos escolares, los cuales debían replantearse en términos de períodos de descanso y trabajo; actividades lectivas y no lectivas; trabajo docente individual y grupal; distribución entre asignaturas; trabajo con alumnos, entre docentes y de éstos con los directivos; y gestión institucional. La gestión del tiempo escolar implica, a partir de la Reforma de 1996, la toma de decisiones por parte de las instituciones educativas en cuanto a los reforzamientos, distribuciones, profundizaciones de sectores o subsectores de aprendizaje.

Un segundo elemento de intervención eran los *espacios escolares*, y en este sentido la JEC se propuso la ampliación de espacios, mejorar el equipamiento escolar, instalar infraestructura y becas de almuerzo, además de generar acciones para la óptima administración y organización de los espacios.

El tercer elemento era la modificación de las *condiciones laborales*, pues la JEC planteaba el desafío de establecer un nuevo tratamiento hacia los trabajadores de la educación, modificando sus condiciones de contratación y de trabajo en general. Estas nuevas condiciones laborales debían permitir la posibilidad de abrir momentos de reflexión e intercambio profesional docente, respondiendo con esto a una de las demandas más importantes del estamento docente en este ámbito. Estos espacios de trabajo conjunto, se pensaba, generarían procesos de reflexión y reorganización en torno a aspectos pedagógicos y didácticos, incluyendo la didáctica, la planificación, la evaluación, el intercambio de experiencias y la elaboración de proyectos de mejoramiento, entre otros aspectos.

Cabe señalar que la instalación de la JEC se implementó en paralelo a la reforma curricular. Para muchos dentro del Mineduc, esta última constituía la llave maestra para el mejoramiento de la educación. De hecho, se la proveyó de ingentes recursos y se organizaron costosos programas de difusión para los docentes, los que, sin embargo, han demostrado ser insuficientes en relación con el objetivo planteado. Esto refleja la débil consideración que tenían los diseñadores de la reforma por los aspectos culturales que están inmersos en todo proceso de cambio educativo, reduciéndolo a un problema de eficiente organización técnica, lo que condujo a una débil apropiación por parte de los docentes.

La incorporación de cada establecimiento a la Jornada Escolar Completa consideraba la elaboración de un Proyecto Pedagógico JEC. Éste tenía por objetivo favorecer la participación de las comunidades escolares y entregar el apoyo necesario a aquellos establecimientos que demostraran tener un proyecto educativo dentro del cual tuviese sentido la ampliación del tiempo escolar. En términos específicos, este proyecto debía considerar (Mineduc, 2000):

- Una relación directa entre el proyecto y las prioridades señaladas en el PEI;

- Centrar los esfuerzos en la mejora de los aprendizajes;
- Lograr el compromiso de la comunidad en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación;
- Establecer con claridad lo que se propone lograr, en relación a los recursos humanos y materiales necesarios;
- Definir los mecanismos de seguimiento y evaluación periódicos que permitan revisar, ajustar y reformular la implementación de la JEC.

Finalmente, es necesario poner en relación estas intenciones reflejadas en la política pública, con su realización concreta, ejercicio que revela las variadas tensiones que enfrentan hoy los establecimientos educativos para la implementación de la JEC. Este pilar de la Reforma Educativa, entonces, no ha podido escapar de las lógicas competitivas, financieras y segmentadoras de la política educativa chilena.

¿Qué sabemos sobre la JEC?

Pese a la importancia de la JEC, existen pocas investigaciones que la hayan analizado en profundidad, considerando tanto sus resultados como los procesos desarrollados durante su implementación. Aquellos que lo han hecho han profundizado en la relación existente entre la JEC y los resultados de la prueba SIMCE. Sin embargo, las características de los procesos pedagógicos y organizacionales han sido abordados sólo superficialmente. Existen pocos estudios cualitativos o etnográficos al respecto.

Entre los estudios que han tratado el impacto de la JEC en los resultados se encuentra una investigación del Mineduc publicada el año 2003. En ella se muestra que existe un impacto positivo en lenguaje y matemática de 2,5 y 1 punto aproximadamente, y que tiene un mayor efecto sobre alumnos con peores puntajes. Sin embargo, esta alza en los puntajes no puede ser considerada significativa. Por su parte, Valenzuela (2005) estima que el mejoramiento en las pruebas de lenguaje y matemáticas para los particulares subvencionados es de 8 y 5 puntos, mientras que los establecimientos municipales experimentan una mejoría de 3 puntos en la prueba de lenguaje y en matemáticas los puntajes permanecen inalterados.

También se puede mencionar el estudio de García (2006), donde se concluye que la JEC tiene un impacto significativo en términos globales de 2,2 y 4,7 en las pruebas de matemática y lenguaje respectivamente, lo que es calificado como modesto por el autor. Junto a ello, se confirmaría el hecho de que el mejoramiento es mayor en los particulares subvencionados, que se produce un impacto negativo en los hogares de menores ingresos y existe un menor aprovechamiento en los estudiantes con repitencia.

Sin duda, los estudios que abordan mayor cantidad de ámbitos de la JEC son los desarrollados por la Universidad Católica durante los años 2000 y 2005, ambos por encargo del MINEDUC. El primero de ellos nace en el proceso de negociación del Colegio de Profesores, a partir de la preocupación por las dificultades detectadas por el profesorado en los establecimientos educativos. Ambos estudios concluyen que la implementación de la JEC ha sido exitosa, aun cuando reconocen algunos déficits importantes en la distribución temporal y en el área de trabajo docente.

Del conjunto de estudios analizados es posible advertir algunas tendencias preocupantes. Por un lado, en términos globales, el mejoramiento de los resultados ha sido, sin duda, bastante limitado. Si bien se ha mejorado ostensiblemente la infraestructura y el tiempo dedicado al aprendizaje, esto no se ha traducido en un alza considerable en los resultados SIMCE, no al menos en la proporción esperada dado el volumen de inversiones realizadas.

Para comprender esto puede ser útil recordar dos de las debilidades estructurales de la educación en Chile mencionadas en el Informe de la OCDE, y que, sin duda, han afectado la implementación de la JEC: "Las bienintencionadas reformas del Ministerio están débilmente ligadas a la práctica escolar real, porque no hay asesoría supervisora/instruccional para asegurar que las reformas sean implementadas como se anticipa en el programa de la reforma (...) las reformas del Ministerio están débilmente ligadas a la formación de profesores" (OCDE 2004: 290). En otras palabras, la JEC se instaló sobre un edificio que necesitaba una urgente reforma, en particular, en lo referido a la situación de doble dependencia de la educación pública y a las pobres competencias ministeriales en el control de los establecimientos

particulares subvencionados¹. Pero también, durante toda la primera fase de implementación de la JEC y de la reforma curricular, existió escasa voluntad para afrontar la reforma de la formación inicial del profesorado, y tampoco se desarrolló un programa de capacitación en servicio que estuviese a la altura del objetivo de transformar a fondo las prácticas pedagógicas.

Por otra parte, quedan dudas si la implementación de la JEC ha contribuido a generar mayor equidad en el sistema. Algunas investigaciones muestran que quienes obtienen mayores ventajas son los estudiantes provenientes de sectores medios y altos, así como también aquellos que estudian en establecimientos particulares subvencionados, que en promedio poseen mayor gasto por alumno. Frente a ello, la política de haber financiado en términos iguales a todos los establecimientos subvencionados (privados y públicos) no parece haber reforzado las políticas de equidad. En vez de entregar recursos en función de las características del alumnado, teniendo presente que casi el 80% del quintil más pobre se educa en establecimientos municipales, se mejoró las condiciones de competencia de los particulares subvencionados, al mismo tiempo que se les permitió seguir seleccionando alumnado y cobrando financiamiento compartido. Esto se relaciona con la pervivencia de una lógica de mercado –sobre la cual se pretendía implementar una reforma pro-equidad- y de una estructura del sistema escolar que establece condiciones de competencia desiguales entre la educación privada-subvencionada y la pública. Resta investigar en qué medida esto podría haber contribuido a exacerbar, en vez de disminuir, las desigualdades.

Los puntos antes mencionados no invalidan la reforma de la jornada escolar. Sin duda, han existido avances considerables en diferentes ámbitos, pero es innegable que su implementación ha tenido distintas debilidades que no han sido afrontadas con la decisión suficiente. Queda la percepción de que hubo errores en su diseño y que ésta se ha implementado de forma deficitaria, por lo que ha tenido efectos significativamente menores a los esperados.

¹ Como señala Sebastián Donoso (2005), existía una falta de coherencia entre las políticas y los mecanismos de implementación, que se expresaba en la relación entre el Estado y los sostenedores, como también por la dificultad de operar con una lógica que no fuera la de mercado. En esto se condensa «el problema de un Estado que en su racional último de funcionamiento es subsidiario y, por ende, no cuenta con los mecanismos legales ni financieros para implementar todas sus acciones y responder por ellas».

2. Distribución del Tiempo Curricular

La ampliación de la jornada escolar se fundaba en el convencimiento de que un incremento de tiempo escolar era una condición de posibilidad para el mejoramiento de los aprendizajes, dada la posibilidad que se abriría para explorar y desarrollar nuevas prácticas pedagógicas, más activas y atentas a los intereses de los estudiantes. La extensión del tiempo escolar era un desafío fundamentalmente pedagógico (Jara et. al., 1998), pues interpelaba a las instituciones y actores escolares a transformar la “gramática” escolar y los modos de enseñanza dominantes. La profunda transformación en el tiempo escolar se relacionaba con los mayores requerimientos de la reforma curricular que se encontraba progresivamente en marcha desde 1996.

Por último, buscando fomentar una mayor participación de los actores escolares, se promovió la construcción colectiva de proyectos de Jornada Completa, donde la reorganización del tiempo escolar debía ser realizada a partir de la mirada crítica del cuerpo docente y atendiendo a los intereses y necesidades de los estudiantes y sus familias. Tal como se observa, subyacía a la propuesta de la JEC un discurso sobre la reestructuración escolar, pero con una lógica de mejoramiento basada en los resultados de las evaluaciones cuantitativas y en un contexto de promoción de la competencia entre establecimientos. Esta imbricación de políticas de mercado y de intervención del Estado producirá, como veremos, múltiples tensiones en la implementación de la JEC.

En atención a los elementos anteriores, uno de los aspectos que caracterizó la propuesta de extensión de la jornada escolar fue una relativa flexibilidad en la distribución del tiempo escolar por parte de las instituciones escolares. El Mineduc prescribía rangos considerados aceptables para los distintos subsectores de aprendizaje y para las horas de libre disposición, así como también para recreos, almuerzos y espacios de reflexión y trabajo entre docentes. Esto se hacía bajo el supuesto de que se debía entregar una formación integral a los estudiantes, atento a sus preocupaciones y preferencias, lo que daría como resultado un mejoramiento global en los aprendizajes. Sin embargo, esta imagen ideal de la distribución del tiempo escolar estuvo lejos de cumplirse, y ya en la evaluación realizada el año 2000 por la Universidad Católica se advertía de diversos incumplimientos en cada uno de los ámbitos previstos, tanto por estar bajo la norma como por ubicarse sobre ella. La siguiente evaluación, llevada a cabo el año 2005

por la misma institución, mostró que varios de estos incumplimientos se mantenían, pese a las conclusiones optimistas del informe.

En relación con el tiempo escolar total, el año 2005 el 45% de los establecimientos en educación básica y sólo el 36% en educación media estaban en el rango establecido por la norma ministerial. En el caso de enseñanza básica, un 25% se encontraba sobre el rango y un 28% destinaba menos horas de las presupuestadas; mientras que en educación media, un 37% de los establecimientos realizaba jornadas más extensas que las prescritas y un 23% dedicaba menos horas globales. Si se compara con el año 2000, se observa que la tendencia general en educación básica es a una mayor adecuación a las exigencias normativas; mientras que en la educación media, la situación es inversa, pues descienden significativamente el porcentaje de establecimientos que cumplen la norma y crecen notoriamente aquellos establecimientos que realizan jornadas más extensas que las recomendadas.

Ahora bien, si sólo se considera el tiempo dedicado a trabajo escolar, las cifras del año 2005 muestran una tendencia en la educación media a sobrepasar con creces el tiempo recomendado para ser dedicado a clases u otras actividades propiamente académicas dentro del establecimiento. En el caso de la educación media, un 49% de los establecimientos científico-humanistas y un 61% de los técnico-profesionales superan el rango prescrito por el Mineduc. En ambos casos, esto se explica por la cantidad de horas destinadas a la formación general en detrimento de la formación diferenciada, además del importante porcentaje de establecimientos que no cumplen con los requerimientos mínimos en las horas de libre disposición. Esta situación ya se mencionaba en la evaluación del año 2000, sin embargo, en aquella oportunidad se consideró como un resultado positivo el que casi un 50% de los establecimientos realizara más horas que las prescritas por el OF/CMO (DESUC, 2000: 37). La preocupación en aquel momento era, por cierto, controlar a aquellos establecimientos que se ubicasen en un rango crítico por su bajo cumplimiento. En la medida de los años aquella tendencia de superar las horas recomendadas lejos de disminuir se fue acrecentando. En este contexto, no es de extrañar que la principal característica que los estudiantes destacaban de la JEC era el mayor tiempo que pasaban en el establecimiento.

Durante los casi diez años de aplicación de la JEC, las autoridades y responsables del tema se mostraron poco receptivos a considerar los efectos negativos que la intensificación del trabajo escolar estaba provocando en las instituciones escolares. Así, se desacreditaron u

obviaron los crecientes signos de agotamiento y malestar de una parte significativa de los actores escolares. En la evaluación del año 2005, un 77% de los docentes -tanto de básica como de media- señalaron que existía agotamiento entre ellos. Asimismo, un 74% señaló que el cansancio entre los estudiantes era un factor problemático en la implementación de la JEC. La percepción de los alumnos era similar a la de sus profesores, pues un 82% de ellos estaba de acuerdo o muy de acuerdo con la afirmación “La Jornada Escolar Completa (JEC) es muy agotadora para los alumnos” y un 85% con la proposición “La Jornada completa es muy agotadora para los profesores” (DESUC, 2005: 124). Si el cambio escolar es, en primer lugar, un proceso de transformación cultural donde la dimensión subjetiva es crucial, era necesario atender adecuadamente a este tipo de señales que indicaban con claridad el agotamiento que se estaba produciendo entre algunos actores escolares.

Como veremos más adelante, esta percepción de agotamiento se relacionaba tanto con una tendencia creciente a ampliar más allá de lo recomendado la jornada escolar, como con las condiciones materiales en que muchos establecimientos estaban trabajando. Ahora bien, las demandas de los estudiantes también estaban referidas a lo que consideraban una pobre oferta pedagógica, en particular en los establecimientos con menores recursos o en aquellos que orientaban su práctica pedagógica fundamentalmente a preparar a sus estudiantes para rendir las pruebas estandarizadas. En rigor, la parte sustantiva de la crítica de los actores escolares durante el año 2006 cuestionaba qué y cómo se estaba enseñando y cuáles eran las condiciones en que la experiencia escolar se realizaba.

Efectos sobre el currículum: expansión o reducción

Durante el conflicto estudiantil del año 2006, como mostrábamos en el epígrafe, se denunció el “estrechamiento curricular” que se estaría viviendo en los establecimientos de enseñanza media, al destinarse mayor cantidad de horas de las recomendadas a aquellos sectores de aprendizaje que se evaluaban, especialmente, en la prueba SIMCE. Los estudiantes denunciaban la falta de talleres, de actividades de libre elección y de espacios donde poder desarrollar otros intereses al interior del mundo escolar. De hecho, ya el año 2003, la comisión encargada de revisar la prueba SIMCE señaló el negativo impacto que ésta estaba teniendo en algunos liceos y colegios (Comisión para el Desarrollo y Uso del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación, 2003: 43-44):

“La medición de sólo algunas asignaturas y la presión que significa el SIMCE lleva a algunos establecimientos a privilegiar las áreas disciplinarias que son objeto de evaluación, en desmedro de otras. Asimismo, se tiende a privilegiar prácticas evaluativas coherentes con el formato de las pruebas SIMCE. Lo mismo sucede con la cohorte de alumnos que es medida. En este sentido, se reportó casos de establecimientos que concentran sus mejores profesores en el nivel que será objeto de medición. La preocupación por resultados del SIMCE desaparecería en los cursos entre 4º y 8º básico. (...) La publicación de resultados y la consecuente evaluación pública de los establecimientos puede incentivar la utilización de mecanismos de mejoramiento basados en selección de alumnos, más que en el mejoramiento de sus prácticas docentes.”

A la par de este posible empobrecimiento del currículum se puede estar produciendo un efecto aún no dimensionado sobre las prácticas pedagógicas. Tal como señaló la comisión que analizó la prueba SIMCE, en algunos establecimientos existe una preocupante coherencia entre las evaluaciones que realizan cotidianamente los docentes con el formato de las pruebas estandarizadas, además de la tendencia a reorganizar el currículum para dar mayor proporción de horas a las asignaturas que serán evaluadas.

En suma, progresivamente se estaría enseñando específicamente para rendir en forma adecuada la prueba y de evaluar en consonancia con este tipo de test. Lo preocupante de esto es que la prueba SIMCE evalúa sólo una parte del currículum y exige el despliegue de una porción restringida de habilidades de orden superior, que el propio currículum prescribe. Este tipo de prácticas son mencionadas por la literatura internacional como uno de los efectos más comunes de la implementación de pruebas estandarizadas; así como también de su uso como mecanismo de evaluación a los establecimientos y de información a los padres. Por tanto, se destina más tiempo a aquello que será evaluado, para así obtener mejores puntajes y atraer mayor matrícula².

2 De acuerdo con Hargreaves: “Dado el poder de la evaluación para configurar el currículum, la enseñanza y el aprendizaje, los desequilibrios de ésta crearán muy probablemente desequilibrios en los tres últimos aspectos nombrados” (Hargreaves et. al., 1998: 183). Sin duda, en Chile la prueba SIMCE posee efectos reguladores importantes sobre el currículum implementado y sobre las prácticas docentes, tanto en sus metodologías de enseñanza como en sus estrategias de evaluación cotidianas. Ver también Darlin-Hammond (2001), en especial cap. 7.

Educación Básica

Respecto de la educación básica, en la evaluación realizada el año 2000, el porcentaje de establecimientos que cumplían adecuadamente con las horas prescritas en todos los sectores de aprendizaje era de un 90%. En la actualidad, si bien la mayor parte de los establecimientos satisface los requerimientos de tiempo en todos los subsectores (64%), existe un 25% de los establecimientos que no cumple con las horas pedagógicas en uno de los sectores y un 7,8% en dos de ellos. Es decir, aumentó sustantivamente la proporción de estudiantes que no recibe el tiempo mínimo en algún sector de aprendizaje. Esto se explica por la marcada tendencia a aumentar las horas dedicadas a Lenguaje y Matemáticas, incluso más allá de lo prescrito en la norma. En ambos sectores, prácticamente el 90% de los establecimientos les destina más horas pedagógicas semanales que las exigidas por la normativa. Algo similar se observa en Comprensión del Medio Social y Estudio y Comprensión de la Naturaleza. Estos cuatro sectores son, justamente, aquellos medidos en la prueba SIMCE.

Otro tema relevante en el análisis del tiempo escolar se refiere a las Horas de Libre Disposición. En términos globales, si el año 2000 un 18% de los establecimientos estaba en la categoría de “Preocupantes”, por destinarle a este ítem menos de seis horas semanales, el año 2005 este porcentaje llegó a un 35%. A esta última cifra se debe añadir que un 34% de las escuelas dedica el tiempo de libre disposición para aumentar las horas de sectores y subsectores, en particular de Lenguaje y Matemáticas. Esta situación no constituye una infracción a la norma, pero reafirma la percepción de que estamos frente a una progresiva reducción del currículum aplicado. Asimismo, un 90% de los establecimientos dedica parte significativa del tiempo de libre disposición a realizar actividades complementarias a los sectores de aprendizaje, en particular en Lenguaje y Matemáticas. Junto a ello, las tradicionales actividades de reforzamiento superan con creces a los talleres que promueven un acercamiento más activo o innovador al sector, como puede ser el caso de las Matemáticas Recreativas o Creación Literaria, entre otras actividades que realiza un porcentaje menor de escuelas o colegios.

Finalmente, en el caso de las actividades no relacionadas directamente con los subsectores de aprendizaje, éstas parecen haber disminuido el año 2005 en relación al comienzo de la década. Si bien, un 90% de los establecimientos las realiza, el tiempo destinado por los establecimientos para estos efectos ha descendido considerablemente.

Enseñanza Media

En la enseñanza media científico-humanista existe un elevado incumplimiento en las horas mínimas en diferentes sectores de aprendizaje. Así, el 57% de los establecimientos presenta incumplimientos en tres o más sectores, mientras que otro 33% presenta incumplimiento en uno o dos sectores. Sólo el 8% de los establecimientos cumplen adecuadamente con la normativa (DESUC, 2005: 43). Esta situación es notoriamente más grave que en el año 2000, donde el 82% de los establecimientos realizaban las horas prescritas por el Ministerio en todos los sectores. En la actualidad, Religión, Inglés, Historia y Ciencias Sociales y Filosofía y Psicología son los sectores de aprendizaje más “olvidados” en los establecimientos de la educación media científico-humanistas, dedicándose menos tiempo del señalado en los OF/CMO. Por el contrario, en Lenguaje, Matemáticas y Ciencias la cantidad de horas suele estar sobre lo recomendado.

En la educación Técnico-Profesional la situación es menos grave, pues en la actualidad el 57% de los establecimientos cumple con los tiempos mínimos en cada sector de aprendizaje. Con todo, en los últimos años en la educación media técnica profesional también se advierte la tendencia a no cumplir con las horas mínimas en algunos sectores.

Las horas curriculares de Libre Disposición es el ámbito donde se presenta mayor incumplimiento con las normas ministeriales y, al mismo tiempo, donde queda más en evidencia este fenómeno de reducción en la formación curricular. Hoy en día, más del 50% de los establecimientos de educación media está en la categoría crítica o de baja presencia de horas de libre disposición; es decir, menos de 6 horas semanales³. Además, la evaluación del 2005 mostró que el porcentaje de establecimientos que destina parte del tiempo de libre disposición para aumentar las horas del currículum es considerable. De acuerdo con la opinión de los UTP encuestados el año 2005, un 77% de los

³ En las evaluaciones realizadas por la Universidad Católica en los años 2000 y 2005 a la implementación de la Jornada Escolar Completa, las categorías para evaluar el uso de las horas de Libre Disposición difieren sustantivamente. En el año 2005, el rango esperado estaba en las 6 horas, mientras que en la evaluación hecha el año 2000 la norma estaba ubicada en el rango entre las 7 y las 9 horas. El hecho cierto es que si el año 2000 el 62% de los establecimientos científico-humanistas poseía menos de 7 horas de libre disposición, ubicándose en la categoría preocupante o bajo el rango, el año 2005, el 84% de los establecimientos dedica menos de 7 horas a estos efectos.

liceos o colegios ocupa una parte de estas horas para Lenguaje y un 78% en Matemáticas. Lo sigue Historia y Ciencias Sociales con un 37% y Biología con un 31%. Asimismo, en el tiempo dedicado a actividades complementarias a las asignaturas, se realizan de preferencia actividades asociadas con los sectores de aprendizaje antes mencionados.

En el caso del tiempo no relacionado con ningún sector específico, se sabe que parte significativa del tiempo se destina a la preparación de la PSU. Cerca del 30% de los establecimientos educacionales utilizan tiempo de libre disposición en la preparación de la Prueba de Selección Universitaria (PSU). Si se considera que el curso de referencia es 3° medio, se podría esperar que en el nivel superior la frecuencia fuera aún mayor. Las pruebas cuya preparación se privilegia son Lengua Castellana y Comunicación y Matemáticas.

Este énfasis en actividades académicas relacionadas con los sectores de aprendizaje considerados “duros”, se ha acrecentado durante los últimos años. Asimismo, se ha reducido el porcentaje de establecimientos que realizan actividades que no están directamente relacionadas con los sectores de aprendizaje, pero que, sin embargo, pueden contribuir a un desarrollo más integral en los estudiantes. Por ejemplo, actividades deportivas fuera del currículum se realizan sólo en un 17% de los establecimientos y talleres artísticos en un 12%. Finalmente, las actividades recreativas tienen una presencia bastante acotada, ya que sólo el 5% de los establecimientos las realiza.

Como hemos mencionado, uno de los factores que explica esta reducción de la oferta curricular es el lugar que ocupan las pruebas estandarizadas en la arquitectura del sistema educacional. No son, por cierto, los únicos factores; también debemos mencionar, entre otros, la disponibilidad de recursos docentes, la calidad de la formación inicial o la pervivencia de rígidas prácticas de una cultura escolar poco dispuesta a las innovaciones. Sin embargo, como señala Hargreaves (1998), la evaluación posee un enorme poder para orientar las prácticas pedagógicas y el currículum. Este tema ha encontrado escaso eco en los reformadores, quienes muestran exigua sensibilidad para observar el impacto que las pruebas estandarizadas tienen sobre el currículum, las prácticas pedagógicas y diferentes programas de mejoramiento escolar.

La prueba SIMCE se ha constituido en referente central de evaluación institucional, tergiversando, muchas veces, las intenciones holísticas de formación del alumnado que se encuentra en parte del currículum oficial. Desde el punto de vista de los actores escolares, se puede pensar que esta distorsión provocada en el currículum aplicado es una respuesta “racional” –aun cuando no afortunada-. Dada la lógica de competencia por la matrícula, que es la base del financiamiento y un componente importante en las evaluaciones de los establecimientos, se genera un incentivo perverso para el desarrollo de estrategias que les aseguren mejores puntajes. Esto se profundiza por el hecho de que no se analizan los resultados en base al aporte efectivo de cada establecimiento en la educación de sus alumnos, incentivando con ello la emergencia de diversos mecanismos que generan la ficción del mejoramiento de la calidad. Entre éstos se encuentran la derivación de horas pedagógicas a las asignaturas que son evaluadas y adaptar algunas prácticas pedagógicas (de enseñanza y evaluación) para que sean coherentes con las características de las pruebas SIMCE. Sin embargo, la práctica más relevante en este sentido, constituye la selección del “mejor alumnado” posible, lo que corresponde a escoger a los estudiantes con mayor capital cultural y buenos antecedentes académicos previos (Whitty, 2000). En conjunto, las distintas estrategias buscan entrenar a sus estudiantes para responder apropiadamente las pruebas, y así mejorar su posición relativa al interior del sistema educativo. Esto no implica, en absoluto, que se eleve sustancialmente la calidad de la enseñanza.

En suma, además de una jornada escolar extendida, cuestión que se advierte en particular en la educación secundaria, los estudiantes se ven enfrentados a un rango de experiencias escolares que se restringe en vez de ampliarse. Convendría estudiar en profundidad el impacto que este empobrecimiento curricular tiene en la disposición con que los estudiantes se enfrentan al quehacer escolar. Lo que sabemos, hasta el momento, es que el factor “Motivación y el entusiasmo (de los alumnos) con la tarea escolar” es el ámbito donde los docentes han observado menor proporción de efectos positivos atribuibles a la implementación de la JEC. Por su parte, un 67% de los estudiantes de enseñanza media manifestaban, en esa misma evaluación, que la implementación de la JEC no había redundado en una mayor motivación por asistir al colegio (DESUC, 2005).

Trabajo pedagógico en casa

Un aspecto invisible de la aplicación de la JEC ha sido lo ocurrido con el trabajo escolar desarrollado en los hogares. Este espacio debe ser considerado como un componente fundamental en la formación de los estudiantes, pues constituye un segundo lugar de adquisición del currículum visible u oficial. La forma en que se distribuye el tiempo de trabajo entre la escuela y el hogar tiene implicancias en términos de la equidad del sistema educacional. Tal como señalaba Bernstein (1990), existe coherencia entre los códigos socio-culturales de las familias de clase media y el código escolar, cuestión opuesta a la que se observa en el caso de los sectores populares. Por tanto, la escuela debería organizar los tiempos “considerando los requerimientos de aprendizaje de los distintos grupos sociales y el hecho objetivo adicional de que los grupos más desprovistos no cuentan con un “espacio pedagógico” en sus casas –para hacer las tareas-, el cual debe ser provisto por tiempos adicionales de la institución escolar” (Cox, 2005: 75). Por lo mismo, en la medida en que se amplíe el tiempo en la escuela, pero también se extienda o mantenga el tiempo de trabajo en el hogar, y éste se constituya en un componente importante en la formación escolar del alumnado, la institución escolar no contribuye a disminuir la distancia relativa entre los estudiantes procedentes de diferentes sectores sociales.

Por lo mismo, al analizar la JEC se debe conocer en qué medida se ha modificado la distribución de trabajo escolar en el establecimiento escolar y en el hogar. ¿Qué conocemos al respecto? Gracias a los datos de la evaluación de la Universidad Católica, sabemos que la implementación de la JEC no parece haber disminuido el tiempo de trabajo extraescolar, sino que, al contrario, lo incrementó. En la actualidad, y de acuerdo con los padres, en educación media un 41% de los adolescentes destina más de dos horas y un 32,5% entre una y dos horas al día, a realizar tareas escolares en sus casas. En educación básica, un 26% destina más de dos horas y un 42% entre una y dos horas (DESUC, 2005: 116). En Europa, por ejemplo, este porcentaje de trabajo escolar en casa suele ser inusual, incluso en países con jornadas escolares más breves. En Finlandia y Suecia, el promedio de los estudiantes secundarios dedica 3 horas semanales en sus casas a deberes escolares, con 855 y 741 horas cronológicas escolares anuales, respectivamente. En Holanda, el promedio es de 5 horas semanales para hacer tareas y una jornada anual educativa de 1.260 y 1.289 horas,

dependiendo del tipo de educación secundaria. En Italia, el promedio destina 10 horas de trabajo en la casa, con jornadas escolares que varían entre las 900 y las 1.000 horas anuales. En el caso de Chile, como veíamos, con una jornada anual sobre las 1.600 horas pedagógicas, la mitad de los jóvenes secundarios dedica al menos 10 horas semanales para hacer tareas⁴.

Para algunos autores, la posibilidad del mejoramiento en los resultados es que el tiempo adicional de trabajo en el establecimiento no reemplace a las horas de estudio en casa (García, 2006). Esto, por cierto, se basa en un análisis económico donde el concepto de calidad se identifica con (mayor) cantidad, y no se contempla la posibilidad de que el agotamiento puede afectar el trabajo y el rendimiento de los sujetos. Por otra parte, entre los objetivos iniciales de la JEC se encontraba estimular que los establecimientos pudieran disponer de tiempo para que los estudiantes realizaran sus tareas en el propio establecimiento o, al menos, una parte de ellas. Como lo saben los estudiantes y sus profesores, esto no fue más que retórica. No existían las condiciones materiales para hacer eso, ni las autoridades se preocuparon de proveerlas. En la medida en que los resultados no llegaban, esta pretensión inicial, bien recibida por los actores escolares, fue abandonada progresivamente.

Más allá del desgaste y cansancio de los estudiantes, así como de la reducción de su tiempo libre, existe un problema más profundo: la falta de equidad que implica que el trabajo escolar se apoye en exceso en el esfuerzo desplegado por los estudiantes en sus hogares. De acuerdo con Bernstein (1990), cuando el currículum crea la necesidad de que el hogar (segundo lugar de adquisición) ocupe un lugar preponderante dentro de la formación escolar oficial, las diferencias de capital cultural de las familias y las condiciones materiales para el estudio en el hogar (espacios independientes, acceso a Internet, bibliotecas y libros, entre otros factores) emergen y suelen conspirar contra los estudiantes de menores recursos. Por lo mismo, las propuestas de reforma de la JEC debiesen contemplar el análisis de ambos aspectos: la sobrecarga de trabajo y las implicaciones en términos de equidad en el modo de distribuir el trabajo escolar entre la escuela y el hogar.

4 Ver Eurydice (2005: 243-256); Desuc (2005).

3. Tiempos y Espacios de Descanso: La Otra Cara de la Intensificación Escolar

Tiempos no Pedagógicos

Uno de los cambios que se esperaba con la implementación de la JEC era la posibilidad de que los estudiantes, junto con contar con una experiencia escolar más integral, pudieran alternar la nueva carga de trabajo con “periodos de recreos más extensos y con actividades complementarias según su edad” (Jara et. al, 1997: 272). Vimos con anterioridad que lo segundo ha estado lejos de cumplirse y que la experiencia escolar de los estudiantes no ha vivido este proceso de florecimiento y expansión, acorde con las demandas del nuevo currículum y con las necesidades de los estudiantes.

Por otra parte, la carencia de tiempo suficiente de descanso de los estudiantes se convirtió en una reivindicación recurrente en alumnos, padres y docentes. La percepción de que los periodos de recreos y de almuerzo eran insuficientes, se apoyaba también en la evidencia existente desde el año 2000 en adelante. No era, por cierto, un aspecto desconocido y sobre el cual faltasen datos confiables.

En el caso del tiempo de almuerzo, el año 2005, el 26% de los establecimientos de educación básica y el 31% en educación media estaban ubicados en las categorías “Crítica” o “Preocupante”. Asimismo, la proporción de establecimientos que destinaban tiempo en exceso para estos efectos también era significativo: 38% en básica y 47% en media. En suma, existía un importante desorden en el uso de estas horas y no parece haber variado en lo sustantivo desde el comienzo de la implementación de la JEC.

En los tiempos de recreo es, sin embargo, donde se observa una situación más compleja. Se ha producido un progresivo acortamiento de los tiempos de descanso entre horas de clases. En los cinco años que median entre las dos evaluaciones oficiales a la JEC, tanto en básica como en media, la proporción de establecimientos que estaban en las categorías “crítico” o “preocupante” había aumentado significativamente, del 53% al 68% en primaria y del 31% al 63% en secundaria. Asimismo, las evaluaciones realizadas mostraban una profunda insatisfacción por parte de los actores escolares, en especial de los estudiantes, con

los tiempos no pedagógicos⁵. Por último, se observa una tendencia conjunta en aquellos establecimientos que tienen déficit en el tiempo de recreo, a tenerlo también en el de almuerzo, de modo tal que el 2005 un 48% en educación media y un 35% en educación básica destinaban menos tiempo del recomendable en ambos ítems.

Esta situación, preocupante por cierto, debe ser analizada en conjunto con el proceso de fortalecimiento del currículum academicista, la restricción curricular y la intensificación general del trabajo escolar, sin tiempos de descanso y esparcimiento suficientes. Pocos han logrado comprender que éstas pueden no ser las mejores condiciones ni la estrategia educativa más idónea para elevar los resultados y los aprendizajes de los estudiantes. Menos aún se han cuestionado si este tipo de régimen de escolarización, poco flexible y atento a las inquietudes de los estudiantes, está contribuyendo efectivamente a generar en niños y jóvenes un interés significativo por el estudio y la institución escolar⁶.

Espacios y condiciones materiales para el trabajo escolar

La ampliación de la jornada escolar ha implicado un esfuerzo significativo en dotar a los estudiantes de mejores condiciones, tanto en lo que se refiere a mayor cantidad de insumos escolares y recursos educativos como respecto del mejoramiento de la infraestructura escolar. Sin duda, este mejoramiento lo han notado los distintos actores escolares. Pocos manifiestan que en este ámbito hoy en día se está igual o peor que hace quince años, pero asimismo, pocos pueden manifestar que las condiciones actuales cumplen con los objetivos iniciales de la reforma. En algunos ámbitos se ha avanzado lento.

5 En la evaluación de la Universidad Católica del 2005, un 46% consideraba que era menos que suficiente o insuficientes el tiempo de recreo, un 53% el tiempo de almuerzo y un 50% las actividades libres o extracurriculares. Ver pp. 86-87.

6 Un aspecto a tener en cuenta es el hecho de que el aprendizaje de los estudiantes no se produce sólo al interior de la educación formal. Esto implica, en primer lugar, establecer una relación de cooperación entre ambos espacios educativos -formal e informal- y, por otro lado, estimular y permitir que niños y jóvenes desarrollen amplios intereses fuera de la institución escolar, lo que finalmente podría redundar en una mejor disposición de los estudiantes frente al estudio en general. Respecto de lo primero, y pese a los avances logrados, la estructura curricular no está permitiendo una óptima integración entre ambos espacios educativos; y en relación con lo segundo, se puede señalar que el 71% de los estudiantes de enseñanza media está de acuerdo con la afirmación "Con la JEC me falta tiempo para mis intereses y motivaciones personales" (DESUC, 2005: 124).

La construcción y/o mejoramiento de infraestructura escolar ha significado un esfuerzo financiero considerable. Desde el comienzo de la reforma de la jornada se comenzó a afrontar el desafío de entregar alimentación a un número importante de estudiantes. El porcentaje de ellos que al inicio del conflicto escolar recibía alimentación por parte de la JUNAEB, era de un 49% en enseñanza básica y de un 35% en educación media. Los restantes debían hacerlo en sus casas, llevar algo al establecimiento o simplemente no almorzar. Todo esto se encontraba en función de ciertas características de los establecimientos y de sus estudiantes. De hecho, un 13% en enseñanza media y un 4,6% en educación básica sencillamente no almorzaban. Por lo mismo, éste era un tópico muy sensible y con una alta capacidad para interpelar a los diferentes actores escolares. Las evaluaciones realizadas por el MINEDUC el año 2000 ya informaban que el problema de la alimentación escolar, lejos de estar solucionado, presentaba puntos de conflicto de difícil solución. Como en diferentes ámbitos de la implementación de la JEC, cinco años después los problemas de la alimentación de los estudiantes persistían.

La alimentación escolar era un asunto con mayor solución en educación básica que en media, en la educación particular subvencionada que en la municipal, en las escuelas rurales que en las urbanas y en los establecimientos pequeños que en los grandes. Todas estas diferencias hacían que el problema de la alimentación escolar se fuera concentrando en un tipo de establecimiento y estudiantado que finalmente coincide con aquellos que fueron los principales protagonistas del movimiento secundario del año 2006: estudiantes secundarios de liceos medianos o grandes, urbanos, de dependencia municipal.

Sin embargo, el problema no estaba relacionado exclusivamente con la existencia -o no- de almuerzos. Más del 50% de los estudiantes de educación media y casi el 40% de educación básica consideraban que los comedores o lugares para almorzar eran regulares o malos. Poco más de un 35% de los docentes planteaba que existía una infraestructura insuficiente para la alimentación escolar. Más del 50% de los profesores de educación media señalaba que era un problema que no todos los estudiantes almorzaban. Si bien la situación había mejorado respecto al año 2000, el ritmo de mejoramiento era lento, y se observaba una relativa resistencia a entregar alimentación escolar en forma más masiva.

Por esto mismo, se comprende que una de las medidas anunciadas por la presidencia antes de concluir el conflicto estudiantil fuese el aumento en 500 mil raciones entre el 2006 y el 2007, el mejoramiento de la infraestructura, entre otras cosas, de casinos y baños en 520 establecimientos municipales. Estas medidas además de necesarias, eran populares.

Con todo, el mejoramiento de la infraestructura escolar implica un esfuerzo de mayor importancia, tanto en cantidad de recursos invertidos como en ir estableciendo distintas prioridades y una mayor cercanía con el proyecto pedagógico que supuestamente encarna la reforma en curso. Como bien lo remarcó el Consejo Asesor Presidencial en su primer informe, se hizo desde el Estado una inversión para la construcción de salas de clases, no visualizándose que lo que se pretende es multiplicar y diversificar las instancias de aprendizaje, por lo que había que imaginar espacios diferentes. Es por eso que las demandas estudiantiles son muy concretas: se exigen patios con capacidad para la totalidad del alumnado, casinos, mejoras en los baños y camarines deportivos, gimnasios, laboratorios, espacios para reuniones y talleres. Al no existir estos espacios o al existir de forma insatisfactoria, se generan una serie de dinámicas indeseables que contravienen los objetivos iniciales de la política pública. Se observan, entonces, establecimientos hacinados, con escasa implementación material, que intentan gestionar como pueden la extensión de la jornada.

Pese a la inversión inicial en infraestructura, las escuelas -principalmente las municipales, y de ellas, las que se encuentran recibiendo a la población más vulnerable del sistema- deben seguir gestionando miseria. Existen dificultades administrativas y falta de recursos para actualizar o reponer el material faltante o defectuoso (lo que va desde un vidrio o los baños hasta tinta para las impresoras). Si no existen las condiciones materiales de implementación de la JEC (por ejemplo, docentes preparados para la JEC e infraestructura y/o recursos materiales adecuados), se generan mecanismos perversos de estrés y frustración de los actores educativos.

4. Condiciones Laborales y Salariales de los Docentes

En el plano del trabajo docente, se esperaba que la implementación de la JEC produjera mejoramientos sustanciales, parte primordial de consiguientes progresos en los aprendizajes de los alumnos. En distintos aspectos esto ha sido así. Sin embargo, también convendría evaluar la condición actual con los objetivos planteados antes de la puesta en práctica de la extensión de la jornada. En ese sentido, el juicio sobre las condiciones laborales de los profesores, el desarrollo profesional docente y los espacios para el mejoramiento al interior de los establecimientos, se debe hacer teniendo presente tanto el punto donde se estaba al comienzo de la JEC como también el “imaginario” construido por los diseñadores de la reforma sobre el estado ideal del trabajo docente⁷.

Diferentes investigaciones han planteado que la estabilidad del cuerpo docente constituye una característica importante para las posibilidades de mejoramiento de los establecimientos escolares. La JEC parece haber aportado en forma significativa, al menos en un comienzo, a la ampliación de las jornadas laborales de los docentes en cada establecimiento, en la reducción de las dobles o triples jornadas de trabajo y, en algunos casos, en un aumento de los ingresos. Esto es más evidente en el caso de los docentes de educación básica que en los de media, donde se observa todavía mayor inestabilidad laboral, jornadas laborales por menos horas y la necesidad de trabajar en más de un establecimiento, cuando no, de realizar otro tipo de actividad remunerada. La negociación docente también ha contribuido a mejorar su salario⁸, a la vez que posibilitó un sistema de evaluación consensuado entre docentes y autoridades que, de orientarse en la lógica del apoyo y asesoría para el mejoramiento antes que el castigo de quienes salen mal evaluados, puede contribuir al desarrollo profesional de los profesores.

7 Jara et. al (1998: 271), planteaban respecto al horizonte de transformación del quehacer docente entre otras cosas: “La existencia de un espacio de trabajo en equipo para reflexión y el intercambio pedagógico de los docentes en los que aborden sus temas profesionales, es central para la construcción del saber pedagógico y el mejoramiento del proceso de enseñanza y aprendizaje.”

8 En términos generales, las condiciones salariales de los docentes municipales son mejores que las de sus colegas que trabajan en establecimientos particular subvencionados y poseen mayor estabilidad laboral, justamente por estar afecto al Estatuto Docente.

La situación laboral de los docentes es parte significativa de las condiciones básicas para el mejoramiento de su quehacer, tantas veces cuestionado. Por lo mismo, el efecto de las mejores condiciones en ciertos ítems se ve atenuado por otros factores de su trabajo que no fueron modificados por la reforma de la década de 1990 –entre ellas la JEC– y que pueden estar restringiendo las posibilidades de progreso en la labor docente. Uno de ellos es, sin duda, el número de alumnos por curso, que en Chile posee un máximo teórico de 45 y con clases promedios que sobrepasan con facilidad los 30 alumnos. Si comparamos esta cifra con la de los países de la Comunidad Europea, se observa que en sus aulas, en general, los límites máximos oscilan entre 25 y 30 alumnos para primaria; mientras que en secundaria, el tamaño medio de las clases es de 20-23 alumnos (Eurydice, 2005: 267-275). En Chile, mientras tanto, destaca la escasa receptividad de los reformadores a una reducción del número de estudiantes por clases, especialmente en determinados contextos sociales y a ciertas edades. Sin duda, es una reforma onerosa, pero no sólo parece necesaria sino que también abordable, considerando la mayor disponibilidad de dinero en el futuro, producto de la reducción del número total de niños escolarizados.

Otro aspecto importante y para prestar atención es la continua demanda de los docentes por el agotamiento y el estrés, atendiendo así las diferentes investigaciones que han identificado un significativo aumento en las enfermedades profesionales de muchos docentes. Algunos de los principales problemas de salud laboral que se han detectado son: alta exigencia ergonómica, estrés y depresión (48% de los docentes), insomnio, colon irritable (44%), cistitis (en el caso de las docentes), etc.⁹. Este cuadro general está lejos de ser el deseado y, sin duda, conspira contra la posibilidad de que una mayor exigencia a los docentes redunde en un mejoramiento efectivo de su labor. Parece claro que las enfermedades profesionales de los docentes no surgen con la JEC, incluso no se sabe en qué medida esta reforma puede haber mejorado o empeorado la situación; pero, sin duda, los datos con que se cuenta actualmente son alarmantes. Una política de mejoramiento de la práctica pedagógica no puede hacer caso omiso de estas condiciones estructurales, de modo que se hace perentorio analizar cuáles son los principales factores atribuibles a la institución escolar y en qué medida

9 En el estudio de la UNESCO *Condiciones de Trabajo y Salud Docente* (2004), se destaca que Chile posee el más alto porcentaje de enfermedades laborales del estudio que comprende, además de nuestro país, a Argentina, Ecuador, México, Perú y Uruguay.

pueden ser resueltos. Esto debiera formar parte integral de la política pública de desarrollo profesional y no restringirse a un programa aislado de atención para los docentes afectados.

Finalmente, es necesario analizar un aspecto primordial en el trabajo docente: la distribución de su jornada en las distintas labores que deben realizar. En el caso de Chile, la proporción de horas de aula es extremadamente alta, donde tal como se observa en el cuadro siguiente es del 79% entre los profesores de educación básica y de un 81,4% en media (que aumenta a 87,6% en básica y media si se consideran clases, actividades de reforzamiento y talleres y actividades de libre disposición) (Ver Tabla N°1). Estos porcentajes, inusuales para cualquier país de la OCDE –que es donde nos gusta compararnos-, no han sufrido variaciones sustantivas producto de la implementación de la JEC. Esta situación hace que el discurso oficial sobre el trabajo docente “ideal” que el Mineduc dice promover aparezca irreal.

No se puede pensar seriamente que, con esta estructura del trabajo, un docente pueda adecuadamente preparar sus clases y material de trabajo para los alumnos, diseñar y corregir pruebas, atender apoderados, compartir y colaborar con sus pares, asistir a reuniones, perfeccionarse, etc. En estas condiciones no les queda más que terminar la jornada en sus hogares, restando tiempo de descanso y agravando la sensación de agotamiento que les invade a muchos de ellos.

Tabla 1
Promedio de Horas pedagógicas dedicadas a distintas actividades

Actividades	Básica		Media		Total	
	Horas	%	Horas	%	Horas	%
1.- Clases	29,4	79,0	30,4	81,7	29,6	79,4
2.- Actividades de reforzamiento a alumnos	0,9	2,4	0,7	1,9	0,9	2,4
3.-Talleres y actividades de libre disposición	2,3	6,2	1,5	4,0	2,1	5,6
4.- Atención y apoyo individual de alumnos	0,8	2,2	1	2,7	0,9	2,4
5.- Reuniones y atención de padres apoderados	1	2,7	1	2,7	1	2,7
6.- Preparación individual de clases y talleres, material didáctico y guías, corrección de pruebas y trabajos	1,2	3,2	1,3	3,5	1,3	3,5
7.- Reuniones grupales de docentes	1,6	4,3	1,3	3,5	1,5	4,0
Total Horas	37,2	100,0	37,2	100,0	37,3	100,0

DESUC (2005: 127)

Pese a lo anterior, poco más de la mitad de los docentes sostiene que el trabajo en equipo, el desarrollo profesional docente y las prácticas pedagógicas han mejorado con la JEC. Esto adquiere sentido dado el estado de debacle en que se encontraba su trabajo antes de la reforma, con una alta fragmentación del cuerpo pedagógico, con un porcentaje importante de ellos contratados por pocas horas y casi sin tiempo de reflexión y de intercambio. Sin embargo, como decíamos al comienzo, no basta con instalar el punto de comparación exclusivamente antes de la reforma, sino que también se debe mirar el estado actual comparándolo con el horizonte prometido en los discursos de instalación de la reforma, en general, y de la JEC, en particular. Y es en este ámbito donde se observan mayores deudas, e incluso retrocesos.

En la actualidad falta voluntad de apostar por un tipo de mejoramiento educativo que confíe en las capacidades ya instaladas de los docentes y que realice lo necesario para expandirlas ahí donde éstas son deficientes. El perfeccionamiento de los profesores, realizado en base a actividades aisladas y muchas veces inconexas respecto de las necesidades de los establecimientos, y prácticamente sin continuidad una vez que el docente regresa a su quehacer rutinario, ha resultado ser ineficaz. Aparentemente se ha apostado poco por desarrollar las capacidades pedagógicas de las escuelas, y cuando se ha hecho, se ha tendido a privilegiar una lógica empresarial de fortalecimiento de la autoridad del director o del equipo directivo, antes que potenciar al conjunto del cuerpo docente. Para fortalecer estos espacios se requieren recursos en forma de mayor cantidad de horas y apoyo y asesoramiento. En general, lo que ha habido en los últimos quince años, ha sido un reconocimiento *discursivo* del intercambio entre docentes y de estos espacios de formación entre pares, combinado con un débil apoyo efectivo.

5. Propuestas Indispensables para Enfrentar los Problemas Detectados

a) Revisión de la distribución del tiempo curricular, y de las horas de libre disposición, con participación de todos los actores

Para producir un mejoramiento de la JEC, en primer lugar, se debe comprender que la educación es un fenómeno complejo, donde están presentes las subjetividades de quienes están involucrados. Se relaciona, por cierto, con aspectos que no son medibles en pruebas estandarizadas, y por lo mismo, no pueden ser éstas las que determinen la distribución del tiempo curricular. Además de no ser una estrategia efectiva de mejoramiento y de entregar –en ocasiones- una falsa idea de progreso en los aprendizajes, no contribuye a la formación integral del sujeto, considerando todas sus necesidades y potencialidades. Por lo mismo, es indispensable que la JEC se construya con la participación de los actores y con atención a la diversidad.

Respecto a lo anterior, creemos que existen dos ámbitos fundamentales sobre los cuales intervenir. En primer lugar, se debe revisar el lugar asignado a las evaluaciones estandarizadas, y determinar con claridad cuál es su objetivo: si constituirse en una herramienta para el mejoramiento de los aprendizajes, o bien, en un instrumento de información respecto de la “calidad” de las escuelas para el cuasi-mercado educativo. Sin embargo, se debe tener presente que el mejoramiento de la calidad de los establecimientos a través de la competencia no ha sido demostrado luego de 25 años de políticas de mercado en la educación. Lo único que se ha acrecentado gracias a este tipo de políticas ha sido la segmentación del sistema educacional (Elacqua, 2004) y el debilitamiento de la educación pública.

De no modificarse lo anterior, es difícil que los establecimientos transformen sustancialmente el modo en que distribuyen la jornada escolar. Considerando esto, creemos que es pertinente señalar la necesidad de potenciar la flexibilidad del currículum escolar, pero teniendo presente que esto debe ocurrir dentro de los marcos prescritos por el Mineduc. Junto a ello, se deben integrar criterios de equidad, con el fin de que la calidad y diversidad de la oferta escolar, más allá de las asignaturas establecidas, no dependa del estrato socio-económico. Esto debiese estar contemplado en el fortalecimiento de la educación

pública, subsistema que atiende a la mayoría de la población de escasos recursos, y que queda sujeta a los vaivenes provocados por las debilidades financieras de sus sostenedores. Asimismo, debería existir mayor preocupación por el modo en que se distribuyen las horas de libre disposición.

b) Mayor fiscalización y acompañamiento del Estado en el proceso

Muchos de los problemas identificados dicen relación con que los establecimientos no están cumpliendo con las distintas leyes que debieran regular el funcionamiento de los establecimientos: JEC, Estatuto Docente, Decretos de planes y programas de estudio. Esta situación implica revisar y fortalecer el rol de fiscalización y seguimiento de políticas del MINEDUC.

c) Revisión y reestructuración de la asignación de recursos y de sus mecanismos

Se debieran focalizar los recursos en los establecimientos públicos (municipales), privilegiando la asignación de los mismos en los sectores más vulnerables tanto en infraestructura como en equipamiento. De lo contrario, la JEC seguirá aumentando la brecha que segmenta la educación en nuestro país.

d) Modificación de la normativa de la infraestructura

Se debe cambiar la normativa de infraestructura de las salas de clases, talleres, comedores y espacios de recreación y deporte, aumentando los metros cuadrados. Esto, considerando tanto que los niños pasan más tiempo en estos espacios, como las demandas espaciales que deberían generar las actividades de la reforma curricular.

e) Aumento de los almuerzos escolares

Es necesario revisar la ley y reglamentación de la JUNAEB en relación a que en los establecimientos con más de 50% de vulnerabilidad efectivamente todos los alumnos reciban almuerzo. Y plantear la posibilidad de que este porcentaje sea aumentado al menos al 35%. Todo indica que en aquellos establecimientos en que está operando la JUNAEB en mayor proporción, el problema de los almuerzos escolares tiende a solucionarse positivamente.

f) Mejoramiento de las condiciones laborales y salariales

Éstas constituyen un grave problema, generando frustración en los docentes que laboran en esta área. Las expectativas de aumento salarial no se han cumplido; en cambio, la carga de trabajo ha aumentado considerablemente. Con todo, esta situación de menoscabo salarial y laboral no difiere del resto de los docentes.

Conclusiones

La JEC fue uno de los elementos críticos puestos en vitrina por las movilizaciones de los estudiantes en mayo de 2006. Las contradicciones y dificultades en la implementación de la JEC parecen ser las mismas que ha tenido la política pública una infinidad de veces durante todo el siglo XX, esto es, la propuesta de iniciativas que son reconocidas como progresos, pero que al no contar con los recursos suficientes ni con los respaldos políticos necesarios o las habilidades técnicas necesarias, caen en un sinsentido forzado. Finalmente, es la escuela el lugar privilegiado en donde se expresan las contradicciones del sistema.

La reforma curricular ha intentado desplegar las diversas habilidades y dimensiones de desarrollo de los alumnos. Pero para que ello resulte de manera integral se requiere un mayor tiempo diario. Ello no sólo implica alargar las jornadas de modo de introducir nuevas asignaturas, modalidades, metodologías y didácticas, sino también conlleva plantear una nueva concepción del tiempo. Asimismo, el tiempo -que se traduce en momentos de enseñanza-aprendizaje- necesita de espacios físicos y recursos materiales para hacerlo viable.

Para ello es necesario abordar todos aquellos aspectos que al interior de los establecimientos favorecen una educación más integral: número de alumnos por curso adecuado para que se den procesos de aprendizaje mediados por el profesor; infraestructura y material educativo de calidad que favorezca un ambiente de aprendizaje; aumento sustantivo del tiempo de los docentes para reflexionar, planificar y evaluar los procesos de enseñanza, dando espacios para el trabajo colectivo del equipo docente que permita ir coordinando, analizando y evaluando las acciones educativas en torno a objetivos comunes; liderazgo pedagógico de las autoridades de los establecimientos; impulso de procesos de actualización y formación docente que permitan reencantamiento con la profesión.

De alguna forma, describimos aquí una serie enmarañada de condiciones que se encadenan para dificultar el avance del sistema educativo. Uno de los elementos que parece esencial para intentar superar estas dificultades es generar mecanismos de comunicación y decisión eficientes en los diferentes niveles del sistema. La retroalimentación surge como una necesidad básica del sistema, para que el monitoreo desde el terreno sirva de insumo constante a la política general. No se propone otra cosa que la democratización, descentralización y participación de los actores en la gestión en terreno de las políticas educativas, en este caso de la JEC. De esta forma, se lograrían altos grados de pertinencia y compromiso de las comunidades educativas, contando con los recursos materiales necesarios para llevarla a cabo. Esta apropiación necesita también del abandono de la obsesión institucionalizada por la medición -SIMCE y PSU- que sólo han contribuido a la segmentación y elitización del sistema.

En conclusión, se ha tendido a proponer una JEC donde la situación educativa se ha concentrado en el tiempo cronológico adicional, sin prestar atención a los espacios necesarios para que ese tiempo sea enriquecido, diversificado e imaginado. El riesgo es que el escenario de transformación propuesto tanto por la JEC como por la reforma curricular se esté convirtiendo más en un discurso que en una realidad, es decir, en una nueva "oleada" que afecta al sistema escolar (Tyack y Cuban, 2001). Ésta no sería otra cosa que una desconexión entre los niveles de planeamiento, ejecución y evaluación instalados ya desde 1980. Sólo una democratización real del sistema, junto con un financiamiento adecuado, permitirá una gestión de la JEC eficiente y con reales posibilidades de éxito.

BIBLIOGRAFÍA

Bernstein, Basil (1990): *La estructura del discurso pedagógico*, Madrid: Ed. Morata.

Comisión para el Desarrollo y Uso del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (2003): *Evaluación de Aprendizajes para una Educación de Calidad*, Santiago.

Cox, Cristian (2005): *Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo XX*, en Cox, C. (Ed.): *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile*, Santiago: Ed. Universitaria.

Darling-Hammond, Linda (2001): *El derecho de aprender*. España: Ariel.

DESUC (2001): *Estudio de evaluación Jornada Escolar Completa. Informe Final*. Santiago: Universidad Católica.

(2005): *Evaluación Jornada Escolar Completa, Informe Final*. Santiago: Universidad Católica.

Donoso, Sebastián (2005): *Reforma y Política Educacional en Chile 1990-2004: El neoliberalismo en crisis*. *Estudios Pedagógicos* [online]. vol.31, no.1 [citado 30 Septiembre 2007], p.113-135. Disponible en http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-07052005000100007&lng=es&nr m=iso

Eurydice (2005): *Las cifras claves de la educación en Europa 2005*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

García, A. (2006): *Evaluación de la jornada escolar completa*. Manuscrito, Universidad de Chile, Magíster en Economía.

Hargreaves, Andy (1998): *Una educación para el cambio: reinventar la educación de los adolescentes*, Barcelona: Octaedro.

Jara, Cecilia et. Al. (1998): "Jornada Escolar Completa". En García-Huidobro, Juan E. (Ed.): *La Reforma educacional chilena*, España: Editorial Popular.

Mineduc (2000): *Para evaluar y mejorar nuestro proyecto pedagógico*, Jornada Escolar Completa, División de Educación General, Santiago, Chile.

(2003): *Prueba SIMCE 4° Básico 2002 Factores que Inciden en el Rendimiento de los Alumnos*, Documento de trabajo, Ministerio de Educación Chile.

Tyack, David y Cuban, Larry (2001): *En busca de la utopía. Un siglo de reformas de las escuelas públicas*. México: Fondo de Cultura Económica.

Valenzuela, J. (2005): *Partial evaluation of a big reform in the Chilean education system: From a half day to a full day schooling*. Ph. D. thesis, University of Michigan.

Whitty, Geoff (2000): *Teoría social y política educativa*. Madrid: Pomares-Corredor.

IV. TENSIONES DE LA PROFESIÓN DOCENTE Y SUS POLÍTICAS DE DESARROLLO

Tensiones de la Profesión Docente y sus Políticas de Desarrollo

Luego de más de una década de reformas educativas en América Latina, existe un cierto consenso sobre la importancia de la participación de profesoras y profesores, sin la cual éstas tienden a fracasar; también, sobre la necesidad de fortalecer la profesión docente. Desde esta evaluación, se han propuesto y desarrollado diversas políticas con un foco en los docentes¹.

Sin embargo, tras dichos consensos se ocultan distintas perspectivas y visiones sobre la profesión docente; expresadas, muchas veces, de manera contradictoria en las decisiones de política educativa para el mejoramiento de la calidad de la educación y el fortalecimiento de la profesión docente.

En este contexto, el presente documento pretende aportar al debate sobre el desarrollo profesional docente, desentrañando dichas concepciones, así como los problemas que, en definitiva, estarían obstaculizando el fortalecimiento de la profesión.

1 En América Latina, en función del balance realizado acerca de las reformas educativas, y los desafíos a futuro, los ministros de educación de los países de la región, reunidos en Cochabamba, Bolivia, del 5 al 7 de Marzo del 2001, asignaron una importancia fundamental al tema de los docentes, estableciendo en su apartado III, 5 recomendaciones especiales, que apuntan a la necesidad de: políticas nacionales integrales para revalorizar la profesión docente; cambios en la organización del trabajo docente; trabajo colectivo entre docentes; políticas de formación inicial y en servicio; mejores condiciones laborales; y participación protagónica de los docentes en los procesos de reforma. PROMEDLAC VII, disponible en www.unesco.cl. Blanco, Rosa. (2001).

I. Las distintas concepciones acerca de la profesión docente

La profesión docente, al igual que muchos otros términos utilizados en el ámbito educativo, como calidad de la educación, currículum o equidad educativa, entre otros, se conceptualizan de distinta manera entre los actores sociales, las autoridades y los centros de estudio. Estas significaciones se han ido asumiendo, desde experiencias personales en el marco de una cultura escolar institucionalizada, pero, también, a partir de las visiones de sociedad y del papel que se le asigna a la escuela en ella.

Las distintas concepciones sobre la tarea docente que están presentes en el actual debate educativo, se han ido construyendo social e históricamente y subyacen, con énfasis diversos, a los discursos, prácticas y políticas de hoy; que podría señalarse corresponden, centralmente, a tres maneras de entender al docente y su quehacer: 1) autoridad responsable de la socialización; 2) técnico que aplica metodologías y técnicas de enseñanza; 3) profesional reflexivo y crítico o transformativo.

a) La autoridad responsable de la socialización

En el período de construcción del Estado nación, a las escuelas primarias, y también a los liceos, se les asignó un rol fundamental como instancias de transmisión de la cultura dominante -legitimada y validada- por los sectores de poder de la época, con la finalidad de que niños, niñas y jóvenes pudiesen incorporarse y adaptarse a la sociedad imperante.

El quehacer docente estaba definido por la transmisión de los saberes culturales legitimados -conocimientos, valores, normas, etc., en concordancia con las concepciones de enseñanza y aprendizaje predominantes de la época y con la valoración de la homogeneidad para la construcción social. La autoridad docente, sustentada con énfasis en el conocimiento disciplinario en la educación secundaria y en el modelo moral y de conocimientos didácticos en la enseñanza primaria, se constituía en el eje central del proceso pedagógico. Dicho concepto de autoridad, del docente como transmisor de la cultura dominante, le entregaba al profesorado el protagonismo en la construcción del saber pedagógico y de políticas educacionales. Es la época de la Asociación de Profesores de Chile que luchó por la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria, de la Reforma Educativa de los años 30, de las Escuelas Consolidadas y los Liceos Experimentales, todas propuestas en la perspectiva de la democratización educativa.

b) Técnico que aplica metodologías y técnicas de enseñanza

Desde mediados del siglo XX, con el impulso del Estado desarrollista, la industrialización y la influencia de las teorías económicas en educación (específicamente el taylorismo), se amplía el papel asignado a las instituciones escolares a la formación del recurso humano que requiere el desarrollo económico. Paralelamente, adquiere relevancia el conductismo en la psicología del aprendizaje y, consecuentemente, la tecnología educativa. En este nuevo escenario el quehacer docente se empieza a definir de distinta manera.

Los procesos pedagógicos se asimilan a la producción industrial, dejando de ser relevantes los sujetos que constituyen el hecho pedagógico, estudiantes y docentes, constituyéndose como instrumento central de la pedagogía, los métodos y técnicas para la enseñanza. Lo que sucede es que se homogenizan los sujetos, y los procesos pedagógicos se entienden como posibles de estandarizar, todo lo cual lleva al supuesto de que la totalidad de los alumnos aprenderán en la medida que los docentes les enseñen con técnicas de enseñanza probadas científicamente. Entonces los expertos elaboran metodologías y técnicas que deben ser aplicadas correctamente por los docentes en sus aulas. El currículum es elaborado por “expertos” y se muestra como “neutro”, invisibilizando sus fundamentos en relación al tipo de persona y de sociedad a que responde. El sentido social y político de la profesión docente se desperfila. Profesores y profesoras pasan a ser un engranaje más de la “producción educativa”.

Desde estos supuestos, tanto la formación inicial como el perfeccionamiento docente, se empiezan a vaciar del contenido propiamente pedagógico. Los saberes sociológicos, antropológicos y de pedagogía general pierden relevancia, levantándose con fuerza aquellos ligados a lo metodológico, reduciendo el saber didáctico. La organización escolar se transforma, surgen los especialistas en currículum y evaluación, se conforman las Unidades Técnicas Pedagógicas a quienes se les asigna la responsabilidad curricular. Se amplía el mercado de diversos materiales educativos, desde las simples fichas de actividades de trabajo a los materiales que incorporan los avances tecnológicos. El quehacer docente se limita a los “cómo”, es decir, a elegir métodos y técnicas a ser aplicados con los/as estudiantes.

Profesores y profesoras, en tensión con el sentido de autoridad construido, empiezan a asumir este rol técnico asignado como algo

natural, aceptando que otros profesionales prescriban el currículum, solicitando muchas veces un perfeccionamiento que entregue simplemente nuevas técnicas a ser aplicadas en el aula. Además, en tensión con una historia colectiva de participación en las políticas educativas, el magisterio se ve atrapado en la neutralidad educativa, perdiendo el sentido político y social de la profesión docente. Es lo que predomina hoy en nuestro país en la identidad profesional del magisterio.

c) Profesional reflexivo y crítico o transformativo

Aunque sus cimientos se encuentran en el pensamiento de destacados pedagogos de inicios del siglo pasado como John Dewey y Celestin Freinet, en las tres últimas décadas distintos pensadores provenientes de la filosofía, sociología, antropología, psicología, lingüística, pedagogía y política², analizan la relación entre el sistema escolar y la sociedad. Dichos análisis, que se inscriben en lo que se ha llamado Teoría Crítica o Pedagogía Crítica, plantean que si bien las escuelas y liceos cumplen con el rol de reproducir el sistema económico, social, cultural y político imperante, a través del currículum -explícito y oculto- al mismo tiempo, genera condiciones para transformar dicho sistema en la perspectiva de la construcción de una sociedad más humana, justa y democrática. De esta manera se entiende que el sistema escolar puede favorecer la formación de ciudadanos y ciudadanas no sólo para incorporarse a la sociedad sino que también para transformarla. Así los actores educativos, en forma personal y colectiva reflexionan las distintas políticas y prácticas escolares intentando comprenderlas situadas en una sociedad determinada en torno a una gran pregunta: ¿en qué medida lo que ocurre o se plantea favorece la construcción de lo humano, la justicia y la democracia? Desde esta manera de entender la relación de escuela y sociedad, la profesión docente adquiere un nuevo sentido social y político.

A su vez, desde las teorías de aprendizaje que se inscriben en la construcción de conocimientos,³ se concibe al alumno/a como un sujeto activo que va construyendo sus aprendizajes incorporando sus experiencias, conocimientos y emociones, en la medida que se inserta en situaciones comunicativas con sus pares y el/la profesor/a. Dichos procesos de construcción, que ocurren en el mundo interno, ocurren

2 Entre otros: Giroux, H.; Hargreaves, A.; Mejías, M.R.; Apple, M.; Fischer, J.; Elliott, J.; Freire, P.

3 Brunner, J.; Vigotsky, L.; Pozo.

de distintas maneras y con distintos ritmos. Por tanto, se conciben los procesos de aprendizaje en la escuela, como heterogéneos y complejos, pues en ella se juegan las relaciones pedagógicas que se viven cotidianamente en el aula y la institución escolar.

Desde estas miradas, se entiende al docente como un profesional de la enseñanza, que desarrolla su tarea desde su particularidad y su subjetividad, poseyendo los saberes teóricos y prácticos que le permitan comprender los procesos de aprendizaje y el sistema escolar en que están insertos, de tal forma que esté en condiciones de decidir e intervenir de distintas maneras para favorecer los procesos de construcción de los alumnos. Se concibe como un profesional reflexivo, en que la investigación o indagación permanente es parte de su tarea, a fin de decidir con niveles de autonomía sobre los contenidos, métodos, técnicas y formas de evaluación, para elaborar estrategias de enseñanza pertinentes con los saberes culturales seleccionados para ser comunicados a los/as estudiantes y con la diversidad y la cultura de los alumnos. Se concibe al profesor como un profesional crítico que entiende el carácter eminentemente social y político de la tarea de enseñanza en el sistema escolar. Entonces, el docente elabora con otros las estrategias educativas del establecimiento y participa en la definición de las políticas educativas. En definitiva, se entiende como un profesional reflexivo y crítico, que se responsabiliza por su quehacer, es decir, sabe los por qué y los para qué de su actuar como docente.

II. Las políticas educativas hacia el trabajo docente

Coincidiendo con Hargreaves (Hargreaves, 2005), planteamos que hoy en día, en el mundo, los docentes y las escuelas están tironeados por políticas educativas que responden a dos modelos distintos de concebir la economía.

Por una parte, el modelo fundamentalista de mercado, que supone que la escuela debe educar a una pequeña élite para que tenga acceso a niveles superiores, pero donde la gran mayoría de los trabajadores sólo requieren adquirir competencias básicas, solamente en matemáticas y alfabetización.

Por otro, el modelo de la economía del conocimiento, que requiere de muchos trabajadores capaces de crear conocimientos, de distribuirlos, de compartirlos y aplicarlos.

El modelo fundamentalista de mercado supone una identidad profesional débil, dependiente, estandarizada, profesores que pueden ser intercambiados como si fueran piezas de una fábrica. El modelo de la economía del conocimiento, en cambio, asume una identidad profesional fuerte, profesores altamente calificados, más flexibilidad, más aprendizaje creativo, más discreción para el profesional, un currículum menos estandarizado y más redes entre colegios.

Pero en la mayoría de las naciones coexisten ambos, y esto por razones económicas y por razones políticas, porque desarrollar la educación para una economía del conocimiento implica más recursos y dejar atrás mucho poder burocrático.

El problema es que cuando estos dos modelos corren de manera paralela, los profesores tienen una identidad confusa, no saben exactamente a cuál tienen que adherir.

En nuestro país, si bien el discurso apela a que la educación debe responder a una sociedad del conocimiento, y por tanto, debieran desarrollarse políticas que apuntaran al desarrollo de un profesional más reflexivo y autónomo, en la práctica, lo que opera, desde los años 80, son las políticas de mercado en educación, sus énfasis en competitividad, responsabilidad por resultados (*accountability*) y pago por mérito.

Aunque la evidencia del impacto de este tipo de políticas sobre el aprendizaje de los alumnos o sobre el mejoramiento del desempeño docente, es casi inexistente, y que han sido objeto de controversias y denuncias, por su ideología de mercado así como por desvalorar el profesionalismo docente y poner a los profesores y profesoras en competencia para lograr incentivos económicos, la presión de los organismos internacionales ha significado que estos sistemas se hayan extendido y se sigan extendiendo en muchos países del mundo⁴, y de manera particular en el nuestro.

De hecho, lo que se ha instalado en el sistema educativo chileno es la lógica de un currículum nacional, de estándares y de mediciones de aprendizaje, que se rankean públicamente, generando

4 Elkins, T. & Elliott, J. (op.cit); Yinger, R. (2005). A public politics for a public profession. *Journal of Teacher Education*, 56 (X), 1-6. Holt, M. (2001). Performance pay for teachers: the standards movement's last stand? *Phi Delta Kappan*, 83 (4). Elkins, T. & Elliott, J. (2004) Competition and control: the impact of government regulations on teaching and learning in English schools. *Research Papers in Education* 19 (1).

odiosas comparaciones⁵. Junto a ello, se pretende responsabilizar a los docentes por los resultados de sus alumnos. Para ello, lo que se promueve, para mejorar resultados, son políticas de competencia e incentivos, entre escuelas y entre docentes, y políticas de capacitación y perfeccionamiento centradas en la entrega de metodologías y técnicas para la implementación del currículum, como es el programa LEM, así como asesorías centradas en lograr mejores resultados en el SIMCE.

A ello se ha agregado una campaña de los medios de comunicación que, año tras año, atribuye los resultados insatisfactorios en el SIMCE, de los alumnos del sistema municipal, a la calidad del desempeño de los profesores e indirectamente a la falta de una acción más robusta del gobierno para controlar a los docentes; presionando para que se termine con el Estatuto Docente, para que las condiciones laborales y salariales del profesorado queden libradas a la libre competencia del mercado, tal como ocurre con aquellos que trabajan en el sector particular subvencionado.

Esta campaña sistemática a través de los medios de comunicación y de poderosos sectores en el Parlamento y mundo académico, se ha recrudecido, en el marco de la discusión que se ha abierto en torno a las propuestas, proyectos de ley y medidas económicas que ha planteado la presidenta Bachelet como respuesta a las demandas de cambios estructurales a nuestro sistema educativo, encabezadas el año 2006 por el movimiento de los estudiantes secundarios.

Tras esta campaña, se oculta un trasfondo que tiene que ver con la profundización de un modelo de relaciones laborales marcado fuertemente por la flexibilidad, porque la normativa del Estatuto Docente no rigidiza relación laboral alguna entre los sostenedores municipales y los maestros, por cuanto establece diversas causales de término de la relación laboral. En efecto existe, por nombrar algunas, el llamado Plan Anual de Educación Municipal, en el que se estipula la factibilidad de modificar la dotación docente año a año, suprimiendo contratos, destinando docentes de un establecimiento a otro, etc. Existe, además, la facultad del sostenedor municipal de contar hasta con el 20% de su dotación en calidad de contratados a plazo fijo. Esta facultad en muchos municipios sobrepasa el límite legal y las causas por las cuales se puede contratar en estas condiciones. La pérdida de la salud

⁵ Sobre el SIMCE y sus consecuencias en el currículum y en las decisiones profesionales de los docentes, ver Documento N° 1 de OPECH.

compatible con el desempeño del quehacer docente, es también una causal de despido.

En cambio no se dice que existe hoy día, en el sistema municipal, un sistema de evaluación del desempeño docente, que fue construido en un largo y complejo proceso de negociación entre el Colegio de Profesores, el Ministerio de Educación y la Asociación Chilena de Municipalidades, cuya finalidad es alcanzar una evaluación formativa, es decir que permita identificar logros y dificultades del desempeño; cuestión que en la práctica y dada la realidad compleja del quehacer docente y de las condiciones de trabajo, así como de políticas de perfeccionamiento libradas muchas veces al mercado o a la capacidad de gestión de los municipios, no siempre es fácil de concretar. Este sistema considera una evaluación cada cuatro años, de todos los profesores, así como planes de superación. Y un tratamiento especial para los docentes insatisfactorios, los que al cabo de tres años, de no superar sus debilidades, saldrán del sistema, con una indemnización. Pero no es esto lo que señalan los medios de comunicación, sino que lo que levantan es una campaña contra el magisterio, señalando que éste se niega a evaluarse; o en su defecto, que el actual sistema de evaluación no sirve, pues no se relaciona con el rendimiento de los alumnos, y que lo que debiera hacerse cargo es de calificar año a año el desempeño docente de acuerdo a esos rendimientos, y echar a los profesores que no logren que los alumnos tengan buenos resultados en el SIMCE.

Por ello, tras los discursos de inamovilidad y falta de seriedad del sistema de evaluación, lo que se busca es que los sostenedores de la educación pública, es decir los alcaldes, tengan la posibilidad de decidir arbitrariamente la situación laboral de los docentes, conforme a cánones economicistas y de mercado, y no educativo pedagógicos.

Por otra parte, tampoco se señala que en todos los países del mundo que cuentan con altos niveles de desarrollo educativo, los docentes no sólo tienen distintas, y sustantivamente mejores condiciones de trabajo, sino también efectiva estabilidad laboral, pues para que las escuelas y liceos puedan desarrollar sus proyectos educativos se requiere de un cuerpo docente estable. La rotación de profesores, lo que hace, es dañar ese proyecto educativo, una escuela armónica y una relación y vínculo de permanencia con los alumnos, necesarios para efectivamente poder desarrollar una enseñanza integral. Pero pareciera que en nuestro país, no se entiende que un marco normativo protector tiene un sentido altamente educativo y no sólo laboral.

III. Estrategias para fortalecer la profesión docente

Así como existen distintas maneras de entender la profesionalización docente, se plantean, también, distintos caminos para su fortalecimiento.

Por una parte, desde un número importante de docentes y, por tanto, desde las organizaciones magisteriales, se señala que con sólo mejores remuneraciones y condiciones laborales, se logrará un desempeño profesional. Se considera que, en la medida que el profesor sienta que es reconocida socialmente su labor, en forma más o menos automática, modificará su quehacer hacia uno más profesional.

Por otra parte, desde una lógica fuertemente enraizada en nuestra cultura mercantil, arraigada, además, en un enfoque conductista, distintos sectores consideran que los sujetos van aprendiendo, perfeccionándose y mejorando su quehacer en la medida que, en un proceso competitivo, reciben premios o castigos. Se considera, entonces, que mejorará el desempeño profesional de los docentes, en la medida que desde afuera se los evalúe y premie con incentivos económicos. Se plantea que hay que aumentar los recursos para la remuneración docente, pero sólo para los mejores. Se considera que, de esta manera, se dará una especie de competencia que llevará a los docentes a comprometerse profesionalmente con su tarea.

Otra tendencia entiende que el rol docente y las formas en que éste se expresa cotidianamente, se ha ido construyendo histórica, social y culturalmente y que, por tanto, la profesionalización docente debe entenderse como un proceso de transformación cultural profundo y complejo, que no pasa simplemente por el premio, el castigo y la competencia.

Este proceso requiere modificar los diversos mecanismos que asignan -implícita o explícitamente- un determinado rol docente. Entre éstos, se encuentran la formación inicial y permanente de los docentes, los planes y programas, el nivel de remuneraciones, las condiciones laborales (el tipo de contratación, la distribución de la carga horaria, etc.), los mecanismos de control y evaluación, las condiciones materiales de los establecimientos, los materiales educativos, el tipo de organización escolar, etc.

Desde esta manera de entender el proceso de cambio, se considera importante priorizar aquellas políticas educativas que creen las condiciones para que los docentes vayan asumiendo su tarea más profesionalmente. En lo que sigue nos referiremos a aquellas que nos parecen centrales hoy en día.

a) Sobre las condiciones laborales y profesionales

Si se quiere fortalecer la profesión docente es indispensable que ésta cuente con condiciones laborales que permitan su desarrollo, lo que implica considerar no sólo remuneraciones acordes a una formación profesional, sino, también, la especificidad de la función educativa así como los medios materiales y técnicos que le permitan ofrecer un servicio de calidad.

En esta perspectiva es necesario:

- **Subir el nivel de la remuneración básica para todos los profesores que ingresan al sistema⁶**

No cabe duda que el asumir la docencia como un trabajo profesional reflexivo y crítico, implica concebirla como una profesión cuya retribución económica le permita cubrir, tanto sus necesidades de subsistencia para sí y su familia en forma adecuada como aquellas provenientes del propio ejercicio de la profesión, (libros, actividades culturales, computador, conexión a internet, etc.). En este sentido, es importante un mejoramiento sustantivo de las remuneraciones de los docentes, que les permita concentrarse en su tarea y tener mayores condiciones subjetivas para insertarse en los procesos comunicativos claves en la labor pedagógica. Ello, además, ayudaría a que la pedagogía adquiriera una mayor valoración social y, por tanto, ingresarían a la carrera un mayor número de estudiantes con intereses pedagógicos; el profesor se sentiría más valorado y motivado para realizar su trabajo.

- **Crear una carrera profesional**

Un gran desafío pendiente es que tanto el sistema de evaluación como las diferentes propuestas y programas orientados al desarrollo

⁶ La propia ex - ministra de educación Mariana Aylwin señaló que el magisterio aún está en un 25% de sus salarios por debajo de los otros profesionales del sector público.

profesional docente se articulen y alineen, lo que implica construir una carrera profesional para el magisterio chileno, que otorgue a cada profesor y profesora una perspectiva de desarrollo profesional reconocido en las remuneraciones, lo que sin duda implica, tanto un reconocimiento social de la tarea docente como una motivación para continuar enseñando de la mejor manera posible en las aulas de nuestro país.

Esta carrera no debe ser sólo vertical, como lo establece hoy en Estatuto Docente, sino también horizontal, promoviendo que los profesores permanezcan en el aula, y no tengan que necesariamente pasar a cargos directivos para aumentar sus salarios. En esta perspectiva, se hace necesario generar una estructura de remuneraciones que no sólo considere los años de servicio, sino que le dé importancia a la formación permanente y a las iniciativas de innovación y de cambio, y articule el sistema de evaluación docente.

A su vez, en una perspectiva de desarrollo profesional es importante considerar como parte de la carrera docente otros reconocimientos no salariales que favorezcan la actualización permanente (becas de cursos especializados, en horario laboral), el aporte a la profesión docente (investigación docente, tutoría y apoyo a docentes, en espacio laboral).

Al mismo tiempo, debieran establecerse claramente las condiciones de ingreso, permanencia y retiro de la profesión, todo lo cual debe estar enmarcado en una carrera docente que estimule el desarrollo profesional y considere las características de la profesión.

- **Garantizar estabilidad laboral**

Es inviable pensar una Reforma Educativa con profesores que no pueden involucrarse en la misma, pues un número significativo de ellos rotan año a año en distintos establecimientos y su preocupación principal termina siendo asegurar su fuente de trabajo. La estabilidad laboral es también indispensable para asegurar un trabajo en equipo en los establecimientos así como procesos permanentes de evaluación y retroalimentación.

- **Cambiar la organización del trabajo docente**

Es fundamental que se establezca una carga horaria que considere todas las actividades requeridas para realizar una tarea profesional. En

este sentido, se hace necesario que se busquen las reglamentaciones pertinentes a fin de que se consideren como parte constitutiva de la carga laboral docente las actividades propias del quehacer profesional, como son el diagnóstico, la planificación, la investigación, la evaluación, etc. Generalmente, la forma en que está estipulada la contratación de los maestros, que destina sólo el 25% de la carga horaria a todas las actividades que no son directamente impartir las clases presentes en el currículum del establecimiento, no le entrega al docente el tiempo apropiado para las tareas antes señaladas, ni para las múltiples tareas complementarias a la labor docente. Entre ellas podemos señalar: un sinnúmero de tareas administrativas, organizar y participar en actos, participar en consejos de profesores, atender dificultades específicas de los alumnos, entrevistar y reunirse con los padres, cuidar almuerzos, etc.. De hecho, de acuerdo a datos entregados por el propio Ministerio de Educación⁷, Chile, en la organización del tiempo de docencia tanto en educación básica como media, es el que más porcentaje de tiempo del total del contrato asigna a tiempo lectivo frente a curso, comparado a nivel internacional.

Hoy los profesores se sienten constantemente presionados por la falta de tiempo y, difícilmente en esas condiciones, pueden asumir su quehacer en forma profesional. Por tanto, se hace necesario impulsar políticas que tiendan a reorganizar la carga horaria de los docentes para que puedan asumir estas diversas tareas.

- **Disminuir el número de alumnos por curso**

Es fundamental permitir la concentración de la labor docente en la atención de un número de cursos y alumnos que permita, realmente en forma profesional, organizar contextos de aprendizaje y de comunicación constructivistas, e intervenir en ellos. Se hace necesario impulsar políticas que vayan concentrando la labor de los docentes en un establecimiento y que el número de alumnos por curso favorezca los procesos de enseñanza y aprendizaje. De hecho, los docentes, con frecuencia, trabajan en dos, y a veces incluso en tres jornadas, en distintos establecimientos, con un número de alumnos por curso que bordea los 45. Muchos docentes se relacionan diariamente con más de 500 alumnos. Por tanto, no existen las condiciones, ni objetivas, ni subjetivas para participar profesionalmente en los procesos comunicativos propios de la labor pedagógica. Surge la tensión, el stress y el cansancio que

⁷ Ver anexo N°1.

acompañan en la actualidad al quehacer docente y que se constituyen en una de las bases de la frustración docente.

No parece extraño que los colegios que atienden a los sectores de más altos ingresos sean los que aparecen estadísticamente con la relación menor profesor por alumno, y además, es importante considerar que en un estudio de la OCDE, Chile aparece como aquel que tiene la relación mayor de número de alumnos por profesor. El número más adecuado pareciera ser entre 25 y 30 alumnos, siendo al respecto particularmente contundente la evidencia respecto de los alumnos de sectores deprivados y de los primeros años de enseñanza. La discusión sobre este punto es de particular importancia pues suelen mal interpretarse los resultados sobre disminución de alumnos y logro, ya que lo único que indica la evidencia es que bajar un número poco significativo de alumnos no hace diferencia.

- **Cambiar la gestión y organización escolar**

Es indispensable una organización escolar democrática y participativa, que se defina por relaciones cooperativas y espacios de participación y decisión del cuerpo docente, para lo cual debe superarse la actual organización altamente jerarquizada, autoritaria y burocrática, para transformar a la escuela en una comunicad de aprendizaje, con la participación de todos los actores y de la comunicad educativa.

Para permitir espacios reales y efectivos de participación y el desarrollo de una cultura más democrática en la escuela, se requiere, al menos, de procesos transparentes de toma de decisiones en relación a la contratación de docentes y directivos docentes, mediante concurso público. Por otra, revisar, esclarecer y fortalecer las diversas instancias y formas de participación y toma de decisiones de los distintos estamentos representados por: Consejo de Profesores, Centros de Padres, Centros de Alumnos, Consejos Escolares. Además, fortalecer el carácter resolutivo del Consejo de Profesores, como instancia colectiva y responsable, profesionalmente, de las decisiones de cada establecimiento.

b) Sobre la Formación Inicial y en Servicio.

En la actualidad es el mercado lo que está regulando la oferta de pedagogías. Consagrado por la LOCE, las universidades autónomas,

tanto públicas como privadas, crean e implementan carreras, sin ningún control del Estado, y con calidades muy diversas. La acreditación de las carreras de pedagogía, puede constituirse en un camino que favorezca una formación adecuada, aun cuando el sistema corre el riesgo de ser simplemente un nuevo campo de trabajo en el mercado, en las nuevas instituciones acreditadoras.

Porque finalmente, el problema de fondo es que se requiere fuerza y voluntad política para cambiar la LOCE en materia de educación superior -lo que hoy está en discusión en un Consejo Asesor Presidencial- y abrir camino a una nueva legislación, que permita una clara regulación del Estado sobre esta materia, y que permita avanzar al menos en los siguientes aspectos:

- Una vinculación estrecha de las universidades, y especialmente de las carreras de pedagogía, con el sistema educativo, principalmente el público, que permita su conocimiento, retroalimentación y apoyo mutuo y continuo; con un trabajo estrecho y articulado con los establecimientos educacionales y con el propio Ministerio de Educación.
- El fortalecimiento, particularmente en las facultades de educación, no sólo la docencia, sino también la investigación y la extensión, de modo de imbricarse con el sistema educativo, construir espacios de conocimiento, de prácticas conjuntas, de investigación, de retroalimentación mutua entre ambos sistemas.
- El que las universidades públicas, e incluso las privadas, se asuman como instituciones públicas, en el sentido de que más allá de sus proyectos propios, abran espacio a la diversidad, a la convivencia con lo distinto, a la convivencia democrática, a la pluralidad, para desarrollar profesionales de la educación con capacidad de avanzar en la construcción, desde el mundo de la educación, de una sociedad más justa, tolerante, democrática.
- Políticas nacionales de formación inicial y permanente, asumiendo el Estado un rol activo en la definición, supervisión, fiscalización y financiamiento de dichas políticas.

Otro problema necesario de enfrentar es que las carreras de pedagogía así como los programas de perfeccionamiento se encuentran, con frecuencia, atrapados en la tecnología educativa, formando a los

docentes como meros administradores de currículo, sin posibilidad de generar procesos reflexivos sobre su propia práctica. Además, las formas en que se asume la docencia en los Centros Formadores, se encuentran, a su vez, atrapadas en el paradigma de transmisión en el que está inserta la cultura escolar. Se enseña un saber como universal y válido, desligado de su proceso de construcción, mediante formas discursivas y con actividades que favorecen aprendizajes mecánicos, dependientes y poco significativos. Esta formación técnica no incorpora con suficiente peso los saberes pedagógicos que implican comprender la profesión docente como práctica social⁸.

Para revertir esta situación se requiere de:

- Políticas nacionales de formación inicial y permanente que aporten saberes -teórico, técnicos y prácticos- para la actualización permanente y que tenga como eje el desarrollo del pensamiento reflexivo y crítico. Por tanto, que apoye la investigación pedagógica, la reflexión crítica sobre las prácticas docentes y las políticas educativas, la construcción de conocimientos y la experimentación de intervenciones educativas.

- Un perfeccionamiento que apoye que los docentes vayan permanentemente reaprendiendo, investigando sobre los problemas pedagógicos cotidianos, reflexionando críticamente sobre sus propios saberes y su quehacer, construyendo nuevos conocimientos pedagógicos, elaborando, experimentando y evaluando diversas estrategias de enseñanza permitirá favorecer la construcción de un rol más profesional. Se trata de superar aquel perfeccionamiento que espera que los docentes apliquen técnicas sin comprender los procesos pedagógicos.

- Un perfeccionamiento realizado como parte del quehacer del docente, en sus propias instituciones, ligado al proyecto educativo del establecimiento, a las necesidades

⁸ Sobre este ámbito de problemas el año 2005 trabajó una Comisión Nacional de Formación Inicial, en la que trabajaron Ministerio, Universidades y Colegio de Profesores, que hizo un diagnóstico del actual momento de la formación docente, y elaboró propuestas de cambio. "Informe Comisión sobre Formación Inicial Docente" Serie Bicentenario, Ministerio de Educación, 2005.

de los docentes para apoyar las necesidades de los alumnos y de la comunidad educativa; y en ese sentido políticas de perfeccionamiento muy distintas a lo que han sido los cursos realizados a los docentes para la bajada de la reforma curricular (PPF), o los talleres de lectura, escritura y matemáticas (LEM).

En síntesis, avanzar hacia la construcción de un profesional de la enseñanza reflexivo y crítico implica una permanente discusión y una actitud de alerta con respecto a las propias prácticas docentes, a las políticas educativas y a los discursos que dominan en el campo educativo, en la perspectiva de ir fortaleciendo esta visión al interior del gremio docente y de la comunidad nacional, así como de ir logrando que se generen las condiciones para su desarrollo.

ANEXO N°1

Organización del tiempo de docencia en primaria
Comparación internacional

País	Tiempo lectivo	Tiempo Total	% de tiempo lectivo
Chile	864	1152	75%
Escocia	950	1365	69%
España	880	1425	62%
Holanda	930	1659	56%
Portugal	767	1505	51%
Corea	811	1613	50%
Alemania	782	1708	46%
Austria	792	1776	45%
Hungría	814	1864	44%
R. Checa	793	1920	41%
Dinamarca	640	1680	38%
Japón	617	1940	31%

Organización del tiempo de docencia en secundaria
Comparación internacional

País	Tiempo lectivo	Tiempo total	% de tiempo lectivo
Chile	864	1152	75%
Escocia	893	1365	65%
Holanda	876	1659	53%
Alemania	684	1708	40%
España	548	1425	38%
Portugal	533	1505	35%
Austria	602	1776	34%
Corea	531	1613	33%
Dinamarca	560	1680	33%
Hungría	611	1864	33%
R. Checa	602	1920	31%
Japón	449	1940	23%

Fuente: Education at Glance, OCDE, 2004.

BIBLIOGRAFÍA

- Apple, M. (1997): "Educación y poder". Paidós, Madrid.
- Brunner, J. (1991): "Actos de significado: Más allá de la revolución cognitiva". Editorial Alianza, Madrid.
- Elliot, J. (1997): "La investigación-acción en educación". Ed. Morata, Madrid.
- Freire, P. (1993): "Cartas a quien pretende enseñar". Editorial Siglo XXI, Buenos Aires.
- Freire, P. (1996): "Pedagogía de la autonomía". Editorial Siglo XXI, Buenos Aires.
- Giroux, H. (1999): "Los profesores como intelectuales transformativos". Editorial Morata, Madrid
- Hargreaves, A. (1996): "Profesorado, cultura y postmodernidad (cambian los tiempos, cambia el profesorado)". Ed. Morata, Madrid.
- Martínez, D. (2001): "Abriendo el presente de una modernidad inconclusa: treinta años de estudios del trabajo docente". Instituto de Investigaciones Pedagógicas Marina Viltre de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina.
- Mejias, M. (2006): "Las pedagogías críticas en tiempos del capitalismo cognitivo". Ponencia presentada en el seminario Maestro gestores, pedagogías críticas y resistencias, Medellín.
- Núñez, I. (2003): "El profesorado, su gremio y la reforma de los noventa: presiones de cambio y evolución en la cultura docente". En: Cox, C. (editor): *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile*. Editorial Universitaria, Santiago.
- Robalino, M. (2005): "¿Actor o protagonista?: dilemas y responsabilidades sociales de la profesión docente". Revista PRELAC N° 1 Julio 2005. Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe. UNESCO - OREALC
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2004a): "Education al glance". OCDE, Paris.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2004b): "Revisión de Políticas Nacionales de Educación: Chile". OCDE, Paris y Ministerio de Educación, Chile. Capítulo 2: Carrera docente y formación de profesores. OCDE, Paris y Ministerio de Educación, Chile.
- Pozo, J.I. (1996): "Aprendices y maestros. La nueva cultura del aprendizaje". Alianza Editorial, Madrid.
- UNESCO (2005): "Condiciones de trabajo y salud docente. Estudios de casos en argentina, Chile, Ecuador, México, Perú y Uruguay". UNESCO-OREALC, Santiago. Capítulo sobre Chile y conclusiones.
- Vigotsky, L. (1988): "El desarrollo de los procesos psicológicos superiores". Grijalbo, México.

V. MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN: (MUCHO) MÁS ALLÁ DE LAS PRUEBAS ESTANDARIZADAS

Mejoramiento de la Calidad de la Educación: (mucho) más allá de las pruebas estandarizadas

Durante los últimos años, el tema de la calidad de la educación se ha encontrado al centro del debate en nuestro país. Los cuestionamientos y demandas provienen tanto desde los directamente afectados, alumnos/as, sus familias y docentes, como desde diversos actores sociales, políticos y académicos. Pareciera existir un consenso acerca de que nuestro sistema educativo enfrenta serios problemas de calidad, y de que la educación que recibe un sector mayoritario de niños, niñas y jóvenes es claramente deficitaria. Tras este consenso, existen distintos diagnósticos y, por tanto, distintas propuestas, tras las cuales también se evidencian diferentes concepciones acerca de qué se entiende por calidad de la educación.

Sin embargo, esta discusión no ha estado, paradójicamente, en el centro del debate. Predomina un discurso hegemónico, tras el cual se construyen las políticas educativas, que tiende a hacer sinónimos calidad de la educación con resultados de rendimiento escolar estandarizado. En Chile calidad de la educación significa buenos resultados en el SIMCE, y mejorar la calidad de la educación es subir los puntajes en esta prueba. Tras esta lógica se construyen las políticas, se planifican y distribuyen los recursos, se incentiva a escuelas y docentes, se construyen los apoyos y asesorías.

En este breve documento, nos interesa entregar algunos elementos que ayuden a un debate que permita problematizar el tema de la

calidad y los posibles procesos de mejoramiento asociados a ésta. Para ello queremos proponer algunos elementos que complejizan lo que se entiende por educación de calidad, o bien, en qué consiste, de manera más precisa, estar frente a una “buena escuela”, como plantea Darling-Hammond¹, así como cuáles serían los factores determinantes y/o condicionantes en los procesos educativos.

1. Clarificando conceptos

i) ¿Qué vamos a entender por una educación de calidad?

Es indudable que el término *calidad* posee una enorme potencia discursiva pues se instala sobre los deseos y anhelos básicos de la ciudadanía respecto de la educación. ¿Quién podría no estar de acuerdo en tener una educación de calidad? Pero en la práctica este discurso posee significados muy diversos, incluso derechamente contradictorios; no todos entienden lo mismo, más aún, no todos persiguen los mismos fines cuando pretenden reclamarla. Como plantea Bolívar (2001), el término calidad puede esconder tras de sí las causas que hacen que algo tenga o no calidad, por lo que puede ser aplicado indiscriminadamente. Por lo mismo, señalar qué se entiende por educación de calidad es, básicamente, un ejercicio que debe llevar a explicitar qué tipo de escuela queremos, sobre qué valores la construiremos, qué procesos pedagógicos se privilegiarán (en el más amplio sentido) y qué vínculos estableceremos entre calidad educativa y proyecto de sociedad.

Un primer aspecto a considerar, aunque parezca obvio recordarlo, es que la calidad refiere a ‘lo cualitativo’, o al menos a aspectos no necesariamente cuantificables de los procesos vividos en los establecimientos escolares. Por lo tanto, los resultados obtenidos, medidos según instrumentos estandarizados, pueden sólo dar cuenta de *un aspecto* de la calidad de la institución escolar, pero no son -bajo ningún punto de vista- el único a considerar². De ese modo, conviene rescatar y proponer una noción más comprehensiva de calidad.

En la literatura dedicada al tema, se pueden apreciar tres focos, por cierto relacionados entre sí, desde los cuales se aborda el problema: educación de calidad, escuelas de calidad y sistemas educativos de calidad.

1 Darling-Hammond, L. (2001): *El derecho de aprender. Crear buenas escuelas para todos*, Barcelona, Ariel

2 Ver OPECH Documento de Trabajo 1: “SIMCE: Balance crítico y proyecciones imprescindibles”, 2006.

El debate respecto a **educación de calidad** suele centrarse en aspectos curriculares. Aparecen aquí temáticas como pertinencia curricular, selección de contenidos, áreas educativas, etc. Un documento referencial al respecto es el mundialmente conocido “Informe Delors”, elaborado por UNESCO y que define cuatro pilares de la educación (se entiende, de calidad) para el siglo XXI: aprender a conocer, aprender a ser, aprender a hacer y aprender a vivir con otros (UNESCO, 2000). Más allá del intenso debate sobre concepciones curriculares en las cuales basar la calidad, este documento presenta una especie de “consenso” sobre puntos básicos y mínimos que una educación de calidad no puede dejar de lado. No obstante, destacados autores latinoamericanos han hecho mención a la ausencia de un debate sobre calidad situado y contextualizado en la realidad latinoamericana (Pronunciamiento Latinoamericano por una Educación para Todos, 2000). Para estos autores, valores como el *sentido comunitario de vida, la muticulturalidad e interculturalidad o la apertura y valoración de formas de conocimiento y de aproximación a la realidad que trascienden la racionalidad instrumental*, son fundamentales en nuestras culturas latinoamericanas y no se han posicionado de manera significativa en la discusión sobre calidad.

El debate sobre **escuelas de calidad**, también consignado como “buenas escuelas” o más recientemente “escuelas eficaces”, es de carácter más práctico, e incorpora, como es obvio, aspectos de la institución escolar. Una definición de lo que es una “buena escuela” es planteada por Escudero, quien afirma que es aquella que³:

- a) está dotada de medios materiales y personales suficientes para proporcionar una educación equitativa en la diversidad;
- b) proporciona amplias y ricas experiencias educativas a sus alumnos;
- c) se preocupa por conseguir altos niveles de aprendizaje en todos y cada uno de sus alumnos, sin discriminación de ningún tipo;
- d) cuenta con un cuerpo docente capacitado y con niveles de compromiso que cuando no se da, existen estándares de exigencia profesional;

³ Escudero, J. M. (1998): “Calidad de la educación: entre la seducción y la sospecha”, Actas del V Congreso Interuniversitario de Organización de Instituciones Educativas, 201-216, España.

e) implica a la comunidad (familias y entorno socio-cultural) con procesos y espacios reales de participación;

f) promueve el desarrollo de la escuela y su profesorado, configurando un entorno donde el aprendizaje sobre la enseñanza sea parte del propio ejercicio profesional.

Por otro lado la definición más utilizada de “escuela eficaz” señala que es aquella que: “promueve de forma duradera el desarrollo integral de todos y cada uno de sus alumnos más allá de lo que sería previsible teniendo en cuenta su rendimiento inicial y su situación social, cultural y económica” (Murillo, 2003). Esta definición plantea la perdurabilidad de los aprendizajes, la integralidad, la equidad (para todos/as) y el tema, muy debatido recientemente, del *valor agregado* que entrega la escuela a la formación de sus estudiantes⁴. Otras definiciones de escuelas de calidad agregan aspectos como la participación de la comunidad y la *satisfacción* de los actores educativos.

Finalmente, el debate sobre **sistemas educativos de calidad** ha tenido un notable giro en la última década, desde un énfasis en los niveles de cobertura educativa a un énfasis en aspectos como la equidad, la capacidad de apoyar la experiencia escolar de los estudiantes culturalmente más desfavorecidos o los mecanismos de apoyo a las escuelas. Hoy, prácticamente nadie defiende la idea de que un sistema educativo de calidad es simplemente aquel que alcanza buenos niveles de acceso y cobertura.

En su reciente informe sobre “educación de calidad para todos”, la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de UNESCO plantea que un sistema educativo de calidad implica elementos como⁵:

- obligatoriedad y gratuidad de la educación: condiciones fundamentales para asegurar el derecho a la educación;
- fortalecimiento de la escuela pública gratuita, única capaz de garantizar el derecho a la educación;

4 Para profundizar el tema del valor agregado de las escuelas sugerimos la lectura del libro “Equidad y calidad en las escuelas chilenas”, de los profesores Redondo, Descouvieres y Rojas.

5 UNESCO/OREALC: “Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos”. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Disponible en <http://www.unesco.cl>

- el derecho a la no discriminación y a la plena participación;
- la equidad como una condición esencial de una educación de calidad, tanto en el acceso, como en los recursos y procesos educativos y los resultados;
- relevancia y pertinencia: ¿Educación para qué? ¿Educación para quién?

ii) Mejoramiento Continuo o cómo avanzar en la construcción de buenas escuelas

El concepto de mejoramiento continuo se refiere a la generación en las comunidades escolares de una cultura orientada al incremento permanente de las condiciones y capacidades institucionales, centradas en la formación y aprendizaje de sus alumnos y alumnas.

Siguiendo a Elmore⁶, el mejoramiento se refiere a “movilización del conocimiento”, es decir, destrezas, motivaciones, recursos y capacidades en las escuelas y en los sistemas escolares para incrementar el aprendizaje de los alumnos. El mejoramiento a gran escala pretende llegar a todo el alumnado, a todas las aulas y a todos los centros educativos mediante el trabajo diario de docentes y directivos. Se refiere a incrementos en la calidad de la práctica de enseñanza y en las capacidades de los alumnos/as a lo largo del tiempo. Cualquier estrategia de mejoramiento debe poner en relación las particularidades del colectivo de estudiantes, el aula, la escuela y el sistema con aquellas demandas generales que se producen sobre el conjunto del sistema escolar.

El mejoramiento continuo alude, también, a las potencialidades de las instituciones educativas de generar en, y desde ellas, metas, lo que intenciona una actitud proactiva que, además, desarrolla una condición de actoría institucional, condiciones que parecen centrales en la promoción y logro de una educación de calidad.

Uno de los elementos interesantes en el *mejoramiento continuo* es que requiere, necesariamente, del desarrollo de una cultura participativa e informada en los establecimientos. De otro modo, la generación sistemática y regular de metas, junto a las iniciativas conducentes a su logro, serían muy difíciles. Otro elemento importante es que esta

6 Elmore, Richard, “Salvar la brecha entre estándares y resultados. El imperativo para el desarrollo profesional en educación”, en: Profesorado, revista de currículum y formación del profesorado, 7, (1-2), 2003, pp. 17, 22

concepción, así como su práctica, potencian la inclusión de objetivos vinculados a las realidades específicas de los establecimientos. Esto permite una mayor pertinencia de sus acciones, elemento central en la generación de calidad educativa.

En síntesis, un proceso de mejoramiento continuo de las instituciones escolares debiera orientarse, al menos, a:

- considerar como foco de innovación y mejoramiento al establecimiento en su conjunto, proveyéndolo de las condiciones materiales y profesionales para que los procesos de mejoramiento se produzcan;
- tener como eje estructurador de las acciones de mejoramiento el aprendizaje de los alumnos/as;
- promover y apoyar los cambios internos, para desde ahí, desarrollar una cultura organizativa reflexiva que involucre a los distintos actores facilitando los procesos de auto revisión y mejoramiento;
- considerar que en todo establecimiento existen capacidades que pueden ser potenciadas;
- apostar por el desarrollo profesional de los docentes y su compromiso con el establecimiento.

2. Ámbitos desde los cuales analizar la calidad de la educación en la realidad chilena

El ámbito pedagógico y, más específicamente, el aula, se convierten en el punto de llegada y de encuentro de diversas condicionantes, constituyéndose también en el espacio que recibe las mayores presiones y sanciones desde las políticas ministeriales y la opinión pública. Sin embargo, para los efectos de situar el problema en su real dimensión resulta importante distinguir y dimensionar los otros ámbitos que están actuando y manifestándose, como son las condicionantes estructurales de la sociedad así como las políticas educativas.

i) Los condicionamientos estructurales de la sociedad

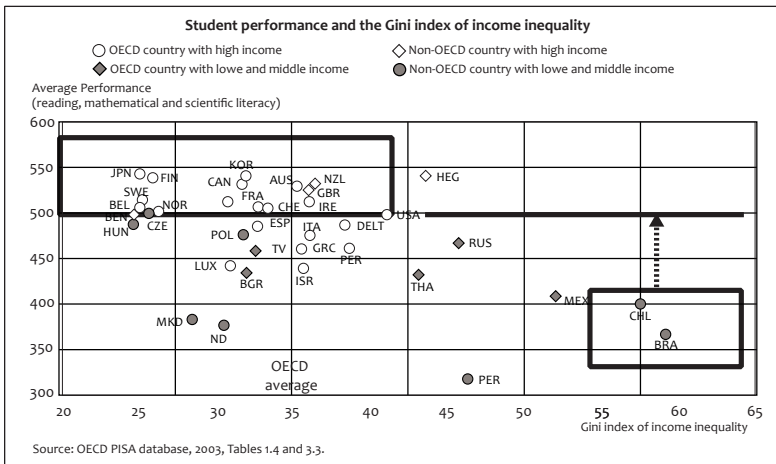
La situación estructural alude al contexto societal, es decir, a las características socio-económicas, políticas y culturales de nuestra

sociedad. Tiene un peso fundamental a la hora de mirar los logros de aprendizaje de los alumnos/as, y por ende, en la calidad de la educación.

Diversos estudios han comprobado empíricamente que en sociedades más igualitarias, como Finlandia, los logros de aprendizaje que pueden ser medidos –los que corresponden a un aspecto de la calidad– son significativamente mayores, los desarrollos de habilidades son cualitativamente mejores, y la dispersión de niveles de logro es bastante reducida. De esta forma, se llega a niveles bastante homogéneos de rendimiento para el conjunto de la población escolar⁷.

En el siguiente cuadro se puede apreciar la estrecha relación existente entre desigualdad social y resultados educativos, medidos según la prueba PISA.

Cuadro 1: Relación entre puntajes en la prueba PISA 2003 y Coeficiente Gini de desigualdad social:



Esta información introduce una variable fundamental en el análisis, al constatar las condiciones de inequidad socio-económica presentes en nuestra sociedad, estrechamente relacionadas con una

⁷ Según los datos de PISA 2003, el porcentaje de alumnos que sólo llegaron al nivel de competencia 1 ó 0 en matemáticas fue el 6,8% en Finlandia. El mismo indicador en EEUU fue del 25,7% y la media de los países de la OCDE fue del 21,4%.

desigual distribución del poder económico y político y con diversidades culturales que implican para ciertos sectores de la población una lejanía con los principios postulados por el sistema escolar. Esta situación hace que el tema de la calidad de la educación no se restrinja al ámbito de lo propiamente educativo y técnico-pedagógico, sino también al de equidad social. En el siguiente cuadro se puede apreciar claramente el fenómeno de la segmentación socio-educativa en las escuelas chilenas.

Cuadro 2: Distribución de la matrícula según grupo socioeconómicos

Grupo Socio económico	Años de educación de la madre	Ingreso Mensual por familia	% matrícula municipal	% matrícula part-subv.	% matrícula particular pagado	% del grupo sobre la matrícula total
A bajo	7	119.000	79,4%	20,6%	0%	10%
B medio bajo	9	180.000	81,9%	18,1%	0%	32%
C medio	11	331.000	47,6%	52,3%	0%	37%
D medio alto	13	738.000	13,0%	81,6%	5,4%	14%
E alto	16	1.526.000	0%	6,1%	93,9%	7%

Fuente: MINEDUC 2005

Esta situación fue claramente identificada en una evaluación realizada a las políticas educativas por un grupo de expertos internacionales. En sus observaciones finales señalan: "El equipo de revisión se preguntó si la reforma educacional en Chile no había llegado al techo impuesto por estas limitaciones estructurales... y si los obstáculos estructurales no están imponiendo un límite en futuros resultados de medidas de la reforma en este campo" (OCDE, 2004: 276). La segmentación y la desigualdad de nuestro sistema educativo -observada por los evaluadores de la OCDE- están poniendo en peligro no sólo la calidad de la educación, sino la posibilidad de avanzar hacia una mayor integración social, condición fundamental para una sociedad democrática.

ii) Las políticas educativas

Indudablemente, las condiciones estructurales son importantes de considerar en el momento de evaluar y asignar responsabilidades en relación a la calidad de la educación. Pero sin duda, es también fundamental considerar el rol que tienen las decisiones de política educativa.

¿Qué ha pasado con las políticas educativas sobre calidad, cómo se han implementado y dónde se han centrado los mayores recursos y esfuerzos?

En nuestro país, éstas fueron delineadas, básicamente, a partir del trabajo realizado durante 1994 por la denominada Comisión Brunner. Las recomendaciones de esta comisión siguieron las demarcaciones institucionales instaladas por la dictadura. Es decir, no se tocaron los cambios sustantivos en el rol del Estado en Educación, que habían impulsado la descentralización y privatización del sistema, pasando de un Estado docente a un estado subsidiario, quedando el sistema educativo principalmente regulado por el Mercado, lo que se consagró tanto en la Constitución Política de 1980, como en la Ley Orgánica Constitucional de la Enseñanza (LOCE) de 1990. Pero lo más grave es que esta Reforma que se impone a los chilenos avanzó en cambiar el objetivo fundamental que tenía la educación: la formación de un ser humano íntegro y armónico -un ciudadano- por la de un mero recurso humano funcional a la producción -capital humano- y la competencia -un consumidor-. Se reforzó, asimismo, la concepción del docente como mero ejecutor e instrumento para el desarrollo de estos fines.

En este contexto, las principales iniciativas de política educativa se han centrado en un aumento sustantivo del presupuesto de educación y en el desarrollo de diversas políticas para impulsar una reforma educativa con el fin de mejorar la calidad y equidad de la educación, centradas en un concepto de calidad esencialmente entendida como logro en las pruebas nacionales de rendimiento escolar; equidad, en términos de políticas focalizadas a los sectores más vulnerables; y la escuela, responsabilizando directamente a los establecimientos por sus resultados. En consecuencia, no se ha apuntado a transformar la esencia del problema, en la medida en que no hay un cambio sustantivo del rol del Estado, manteniéndose las mismas formas de financiamiento, y desincentivándose una participación real del magisterio y del conjunto de la sociedad en estos procesos. En la práctica, lo que se ha impuesto

han sido políticas de acuerdo y consenso en el Parlamento y con los poderes fácticos.

Por consiguiente, las políticas educativas han estado tensionadas por dos lógicas que se contradicen: la mantención del modelo educativo neoliberal, que acentúa y profundiza la privatización de la educación, debilitando cada vez más la educación pública, y la intención de impulsar medidas en pro del mejoramiento de la calidad y equidad. Ello ha resultado, a la postre, en medidas parciales, que no han logrado revertir los graves problemas de calidad e inequidad del sistema, lo que significa que se mantiene el debate y la búsqueda de soluciones, sin que se realizara, hasta la “revolución pinguina”, un debate mayor acerca de las condiciones estructurales que están afectando al sistema educativo.

Efectivamente este movimiento, que se inició por demandas específicas (gratuidad del pase escolar, facilidades de acceso a los alumnos de menores ingresos para rendir la Prueba de Selección Universitaria, etc.) termina con una demanda de carácter claramente político: término de la LOCE, fin de la municipalización y exigencia de un sistema educativo público que garantice calidad para todas y todos. El impacto y legitimidad que alcanzó en el conjunto de la sociedad este movimiento es lo que obligó al gobierno a replantearse sus políticas educativas -cuestión no considerada en los programas de gobierno-, reconocer la necesidad de cambiar la LOCE y realizar reformas estructurales. Sin embargo, el debate nuevamente ha sido acallado tras una negociación política ideológica entre las cúpulas de la Concertación y el Gobierno, lo que está significando que las nuevas leyes en discusión en el Parlamento (LGE, Superintendencia de Educación y Agencia de Calidad) mantengan, en esencia, los mismos principios de mercado en educación.

Sin entrar en un análisis detallado de estas políticas, se pueden distinguir dos ámbitos generales de intervención: uno, vinculado con la institucionalidad del sistema educativo y, dos, con los lineamientos técnico-pedagógicos, centrados, preferentemente, en cambios curriculares y de infraestructura.

a) Institucionalidad

La institucionalidad del sistema, regido por la LOCE (1990), el diseño de financiamiento a través de subvención a la demanda

(1981) y el traspaso de establecimientos a los Municipios (1981) se han mantenido inalterados, existiendo sólo readecuaciones menores en términos de subvención. El cambio más sustancial es la introducción del Financiamiento Compartido, que significa aportes adicionales de las familias a la subvención entregada por el Estado. No se cuenta con estudios empíricos que muestren en qué se gastan estos nuevos aportes y que demuestren, a su vez, que los mayores recursos aportados por las familias inciden en una mayor calidad de los aprendizajes de los alumnos/as. Lo que sí ha quedado en evidencia es la existencia de una mayor segmentación socio-económica del alumnado y que el Estado no ha compensado con recursos adicionales a las escuelas y liceos que atienden a niños/as de familias de menores recursos.

La situación de la educación municipalizada, que en su mayoría no cuenta con el aporte adicional de las familias salvo en algunos establecimientos de enseñanza media, se ha vuelto particularmente preocupante. A las escuelas y liceos municipales asiste la gran mayoría de los alumnos/as de menores recursos del país y la totalidad de los alumnos/as expulsados de los colegios particulares subvencionados. Los municipios deben entregar un servicio educativo con menores recursos a niños, niñas y jóvenes que presentan mayores necesidades y carencias. Es cierto que no siempre mayores recursos para los sostenedores significan un mejor servicio educativo, pero también es cierto que en realidades de pobreza, la familia no puede aportar una base material ni cultural suficiente que apoye los aprendizajes de sus hijos. La escuela debiera compensar estas desigualdades. Pero lo que nos muestra nuestra realidad es que las desigualdades familiares se reafirman y profundizan en el sistema escolar.

Un aspecto importante a considerar se refiere a las competencias de los sostenedores para gestionar los establecimientos y facilitar procesos de mejoramiento de la calidad de la educación. Los resultados han demostrado que la decisión de traspasar los establecimientos a los Municipios fue claramente errada en términos de mejorar la educación, aunque sí fue funcional para la disminución de los recursos para educación y fue funcional y eficiente para la apertura del mercado educativo. Los municipios no reunían, en absoluto, las condiciones para administrar en forma eficiente los establecimientos educacionales, ni han logrado desarrollar en el transcurso del tiempo, salvo contadas excepciones, las competencias necesarias para enfrentar los desafíos de la educación. La alcaldización excesiva de la gestión municipal

consagrada por las normativas vigentes, los cambios periódicos de los alcaldes, las dificultades económicas para contar con un equipo técnico que oriente el trabajo en las escuelas y el uso no siempre adecuado de los recursos, han constituido un problema permanente en este subsistema educativo.

En relación a los sostenedores particulares, al aumento progresivo de su participación en el sistema (de un 15% aproximadamente en 1980 a prácticamente el 50% a la fecha) se suma la heterogeneidad que se introduce al amparo de la ley de subvenciones. Al existir sólo exigencias mínimas para abrir establecimientos educativos y ninguna regulación para el uso de los recursos de la subvención, se ha generado un negocio de la educación, con empresas organizadas para tales efectos. Dada sus características y motivaciones, principalmente de lucro, que les garantiza la actual legislación, dificulta que entre sus prioridades se encuentre, precisamente, la calidad de la educación. Esta situación de los particulares subvencionados constituye una caja negra, donde la información es escasa y el Ministerio no tiene las herramientas legales o, aun, la voluntad política para intervenir.

b) Políticas de mejoramiento

En este escenario de contextos estructurales y de institucionalidad del sistema educativo, se han desarrollado políticas de mejoramiento de la calidad de la educación, referidas al componente técnico-pedagógico de la labor ministerial, que en su conjunto impulsaron lo que se ha llamado la reforma educativa, que involucró distintas dimensiones y ámbitos del sistema educativo tales como:

- el Programa de Mejoramiento de la calidad de la Educación (MECE), financiado por el Banco Mundial, que ha tenido diferentes variantes según sus ámbitos de aplicación (rural, básica, media y superior);

- la incorporación de nuevas tecnologías, como la Red Enlaces a través de la cual se han ido implementado, en un proceso gradual, computadores en los establecimientos y capacitación docente;

- el desarrollo de grupos de trabajo profesional en la educación media (GPT);

- la promoción de proyectos de mejoramiento educativo (PME) para

desarrollar innovaciones particulares en los establecimientos por medio de fondos concursables;

- una política de focalización para las escuelas más dañadas del país a través del Programa de las 900 Escuelas (P-900);

- la extensión de la Jornada Escolar Completa (JEC);

- una reforma curricular basada en objetivos fundamentales y contenidos mínimos obligatorios para la enseñanza básica y media (OFCMO); y

- un programa de Fortalecimiento de la Profesión Docente, vía perfeccionamiento fundamental, incentivos al desempeño y resultados, y mejoramiento de la formación docente.

A partir del año 2000, desde la constatación del estancamiento de los resultados educativos -medidos por estándares a través del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) y la Prueba de Selección Universitaria (PSU)-, el Ministerio de Educación comenzó una nueva fase de la reforma educativa, impulsando nuevas medidas con el propósito de enfrentar los serios problemas de inequidad que no se logran resolver. Por una parte, dicta la Ley de Obligatoriedad Escolar de 12 años, como una manera de abordar los graves problemas de deserción e inequidad en la educación media. Por otra parte, promueve la implementación de una serie de programas que se han enfocado en la gestión interna de las escuelas, abordando cuatro ámbitos de gestión: directiva, pedagógica, de la convivencia y de recursos. Al mismo tiempo, se continúan los programas compensatorios.

Sin embargo, los principales programas que constituyeron las bases de la actual reforma, se han ido desarrollando muchas veces sin articulación entre ellos, lo que no facilita el que las diferentes acciones se complementen y potencien en los establecimientos. El quehacer cotidiano de las escuelas se ha visto tergiversado con estas políticas que han actuado como esfuerzos educativos distintos y sumativos (muchas veces contradictorios), produciéndose, además, un enorme desgaste de recursos humanos y financieros. Lo que ha permanecido aparentemente intocado es el núcleo duro de todo proceso de mejoramiento, que tiene que ver con la gestión de los aprendizajes, y que involucra tanto a

las prácticas pedagógicas, como a la gestión directiva y a los climas escolares.

No nos detendremos en el detalle de cada una de estas políticas, sino más bien analizaremos los principales nudos de problemas que presenta la Reforma en relación a la equidad, calidad y políticas de formación docente.

La reforma curricular, que abarcó a todos los niveles del sistema educativo, tuvo un diseño exhaustivo y cuidadoso de los marcos curriculares y los programas, pero fue construida fundamentalmente por técnicos, sin participación de los actores educativos. Tampoco existió un adecuado diseño de “bajada” de éste a las escuelas, lo que ha significado una precaria apropiación e integración en las prácticas pedagógicas de los docentes. En los hechos, la adecuación de las nuevas propuestas a las realidades escolares ha sido difícil y han excedido los tiempos y las capacidades tanto de los docentes como de los establecimientos⁸.

La propuesta promueve, fundamentalmente, aquellos aprendizajes que permiten al sujeto insertarse en el mercado laboral, olvidándose de aquellos otros relacionados con una formación social más amplia. Se pierde, así, su sesgo ético democratizador que se encuentra presente en el discurso⁹. Además, el marco curricular flexible, en la práctica, favorece a los establecimientos que cuentan con mayores recursos profesionales y económicos para elaborar sus propios planes y programas. Se deja en una situación de desmedro a quienes no tienen estos recursos y no pueden, tampoco, generar proyectos curriculares que muchas veces requieren de implementación de laboratorios o infraestructura de alto costo.

Por otra parte, la Jornada Escolar Completa, otro eje central de la reforma, ha presentado graves problemas en los ámbitos del financiamiento, educativo-pedagógico y condiciones laborales de los docentes. En la práctica, la JEC tendió a convertirse en un programa

8 El citado informe OCDE plantea que existió por parte del MINEDUC una “subestimación del tiempo, recursos y formación cualitativa de profesores que se requiere para hacer operativas las aspiraciones curriculares en las salas de clases a lo largo del país” (OCDE, 2004:112-113).

9 Clara expresión de ello es que en la propuesta curricular de educación media, por ejemplo, se excluya la asignatura de filosofía, o no sea obligatoria la educación física en los liceos industriales. En otras palabras, significa que algunos tienen derecho a una formación integral, mientras que para otros este derecho aparece cercenado.

más, que se suma a las múltiples tareas del profesorado, sin articularse a los otros diversos programas del MINEDUC que están en curso. De hecho, lo que ha tendido a suceder es que durante las horas de clases de la mañana y de la tarde se sigue reforzando el currículum tradicional; y peor aún, muchas horas nuevas se concentran en talleres de asignatura para preparar el SIMCE. El resto, son actividades extraprogramáticas, de muy diferente tipo y calidad, de acuerdo a los recursos disponibles de cada establecimiento, y sin una rearticulación con el resto del currículum.

Al no existir programas de perfeccionamiento suficientes ni nuevas formas de organización del trabajo, no se logra, como lo señala la propuesta gubernamental, “posibilitar una pedagogía centrada en el trabajo de los alumnos y sensible a las diferencias individuales”.

La exclusión del profesorado y de los otros actores educativos en el diseño de la JEC no permitió prever problemáticas que más tarde se presentaron en su implementación, subvencionando una vez más a los sectores particulares que lucran con la educación. En definitiva, la JEC ha significado niveles de tensión, de tal nivel tanto para alumnos como para profesores, que incluso parte importante de los estudiantes que participaron del movimiento estudiantil de 2006 demandaron el término de la Jornada Escolar Completa¹⁰.

Lo que queda de manifiesto es que el diseño e implementación de las distintas iniciativas técnico-pedagógicas han privilegiado las preferencias y opciones de los diseñadores de políticas antes que las necesidades manifestadas o detectadas en los establecimientos. Esta “bajada” de proyectos, sin articulaciones ni significados claros para directivos, docentes y alumnos, ha terminado agotando las energías de las escuelas y liceos, en un quehacer compulsivo, discontinuo y poco eficiente.

Entre las principales carencias que han presentado estas políticas, cabe mencionar:

► **Supervisión técnico-pedagógica del Ministerio:**

Las direcciones provinciales, donde se adscriben los supervisores del sistema educativo, cumplen funciones administrativas y técnico-

¹⁰ Sobre la fallida implementación de la JEC, ver Documento de Trabajo OPECH.

pedagógicas y se han visto superadas por las numerosas tareas. Los supervisores, que son los eslabones entre las políticas educativas y los establecimientos, en la práctica no alcanzan a realizar cabalmente su labor, al estar sobrecargados de las tareas administrativas que son altamente demandantes. Un rediseño de las Direcciones Provinciales se ve necesario de implementar, especialmente para el apoyo y seguimiento de las escuelas que presentan mayores problemas.

► **Evaluación:**

La mantención del SIMCE como Sistema de Evaluación de la Calidad de la Educación refuerza una visión estrecha y reduccionista respecto a la calidad de la educación, contradictoria con los propios supuestos de la reforma, ya que lo que se mide en esta prueba es el logro de ciertos objetivos de aprendizaje, posibles de ser estandarizados, en determinadas áreas y sólo eso.

En los hechos, un efecto no deseado pero claramente esperable, ha sido la focalización de la implementación del currículum en los contenidos que se miden a través del SIMCE¹¹. Todas las escuelas quieren evitar la estigmatización y la sanción por sus bajos puntajes, por lo tanto se enseña lo que se va a medir. Esta situación ha sido reiteradamente comprobada por investigadores y académicos de países donde se aplican pruebas con estas características¹². Lo que se ha realizado en otros países para neutralizar estos efectos es tener sistemas de evaluaciones más complejos y también más eficientes, que permitan medir, pero que también permitan avanzar. La simpleza de creer que con estigmatizaciones y sanciones las escuelas mágicamente mejoran sus logros de aprendizaje, responde más bien a la utilización de criterios de otras disciplinas, más asociados al mundo empresarial que a procesos educativos que presentan una complejidad diferente.

Pero, además, el SIMCE termina siendo un instrumento para clasificar o “rankear” los establecimientos en el mercado, lo que se constituye en una lógica perversa que daña a la educación pública, porque estigmatiza siempre a los mismos establecimientos, la gran

11 Ver Documento de Trabajo 1: “SIMCE: Balance crítico y proyecciones imprescindibles”. OPECH 2006.

12 El académico Dr. George Madaus del International Study Center del Boston College, USA, centro que conduce la prueba internacional TIMSS, advirtió hace ya varios años el peligro del énfasis excesivo en la medición escolar y cómo el uso de estas pruebas tiende a minimizar el currículum entre otros problemas. Citado por J. Zuman, en columna de opinión web PIIIE.

mayoría de sectores populares y municipalizados, que son los que aceptan a toda niña, niño y joven en edad escolar; y porque, cada vez más, impulsa a los colegios a seleccionar y discriminar alumnos, para dejar a los mejores, y de ese modo optimizar su imagen para competir de manera más eficiente en el sistema educativo.

Por otra parte, la falta de un adecuado sistema de evaluación no permite la retroalimentación ni facilita mejoras reales en el desempeño docente, influyendo negativamente en una mayor eficiencia en los aprendizajes de los alumnos/as.

► **Formación inicial y continua de docentes:**

El perfeccionamiento docente y la formación inicial han sido otro eslabón muy débil del largo camino de reforma educativa. Al ser el docente un actor principal del proceso educativo, requería una atención especialmente prioritaria, en particular la formación inicial, dado su estado de deterioro. Se implementaron, con lentitud y retraso, algunas iniciativas de mejoramiento, cuyos resultados se manifestarán recién en las actuales promociones. Un desfase en el tiempo de esta naturaleza, con las evidentes consecuencias negativas para la calidad de la educación, podría haberse evitado.

El perfeccionamiento docente, por otra parte, ha estado presente en las preocupaciones de las políticas educativas. Sin embargo, el diseño del mismo no ha sido el adecuado. La asistencia a cursos de capacitación, dictados por universidades y de disímil calidad, no constituyó el refuerzo necesario para los nuevos desafíos curriculares que enfrentaban los docentes. La escasa importancia atribuida al colectivo docente de cada escuela como sujeto de perfeccionamiento, la subvaloración del trabajo entre pares como instancia de mejoramiento de los conocimientos y prácticas docentes, llevó a que se utilizara un diseño que concibe al perfeccionamiento como una acción individual, desconectada de las necesidades y carencias de los establecimientos e incentivada por pequeñas asignaciones de recursos provistas por el Estado. En la práctica, ha existido una feria de perfeccionamientos, algunos financiados por el Ministerio, otros por los sostenedores o incluso por los propios docentes, pero en forma desarticulada y muchas veces poco eficientes para los objetivos de mejoramiento. Se ha invertido una cantidad considerable de recursos, tanto estatales como privados, generándose un lucrativo negocio para las entidades capacitadoras. Hoy se

sabe que el perfeccionamiento docente que efectivamente puede impactar en la calidad de los procesos pedagógicos es aquel que se sitúa y contextualiza en la institución escolar concreta y aquel que promueve en los docentes, no un aprendizaje de recetas, sino el desarrollo de un propósito moral colectivo sobre la labor educativa (Fullan, 1993).

► **Producción de conocimiento y retroalimentación de procesos:**

Otro aspecto que podría haber aportado para que el proceso de reforma apoyara efectivamente un mejoramiento de la calidad de la educación, es la retroalimentación y producción de conocimiento, de indudable utilidad en un proceso de cambio. Se han realizado evaluaciones de programas y proyectos, la mayoría de las veces *ex post*, orientadas a constatar resultados en términos de eficiencia y eficacia. La producción de conocimientos a través de investigaciones que entregaran insumos para el mejoramiento de los procesos, estuvo prácticamente ausente.

Las mediciones cuantitativas se privilegiaron por sobre los enfoques cualitativos, cuando estos últimos permiten aproximarse en forma más certera a los procesos que están viviendo los actores y las comunidades educativas. Se subutilizó, de esta forma, una fuente de información suficientemente validada en el quehacer educativo, y que ha probado su aporte en procesos de mejoramiento educativo.

Al mirar hacia atrás el desarrollo de las políticas educativas, la sensación que queda es la de avances significativos en las condiciones materiales, pero de logros precarios a nivel pedagógico. La estrategia utilizada, de insumos-productos, no probó ser la más eficiente para el logro de los objetivos propuestos en términos de calidad, y claramente presenta una deuda pendiente en los objetivos de equidad.

iii) La institución escolar y la gestión de los aprendizajes

Para efectos del análisis se pueden distinguir diferentes ámbitos de acción con desafíos y responsabilidades específicas, que se entrelazan en el quehacer cotidiano escolar y, que a la vez, inciden, todos ellos, en cualquier iniciativa de mejoramiento de la calidad de la educación.

► Docentes:

Comenzamos por los docentes, actores centrales del proceso educativo. De las capacidades y condiciones de trabajo de los docentes depende que efectivamente se produzcan cambios positivos en los aprendizajes de los alumnos/as. Un proceso de mejoramiento tiene que ver con condiciones laborales que permitan al profesorado ampliar y enriquecer sus propias capacidades, renovar sus metodologías de enseñanza y profundizar sus conocimientos.

La realidad nos muestra que, si bien las condiciones salariales han tenido progresivos mejoramientos a partir de la década de 1990, las condiciones laborales, además de ser heterogéneas, no aportan para un mejoramiento efectivo de las prácticas pedagógicas. En la educación municipal los docentes se rigen por el Estatuto Docente, que les da estabilidad en sus cargos y garantiza el cumplimiento de acuerdos laborales como la cancelación de bienes y asignaciones por perfeccionamiento. En el sector particular subvencionado, a pesar de que los recursos los entrega el Estado a los sostenedores, los profesores no cuentan con las garantías que proporciona el Estatuto, por lo tanto trabajan con gran inestabilidad laboral, contratos a plazo fijo, y en general no se les cancelan las asignaciones establecidas en el Estatuto Docente.

Otro aspecto relevante de las condiciones laborales se refiere a la forma en que se organiza el trabajo docente, el que alude a la utilización de tiempos, estilos de trabajo, soportes técnico-pedagógicos y condiciones de aula, todo lo cual cobra relevancia para los procesos de mejora. Cada docente encerrado en su aula, sin posibilidad de aprender de otros y a su vez compartir su experiencia, limita las posibilidades de construir un *continuum* entre las prácticas individuales de aula y los aprendizajes que debieran acompañar esas prácticas. Esta desconexión entre los requerimientos del aprendizaje para enseñar bien y la estructura de la vida laboral del profesorado es fatal para cualquier tipo de proceso sostenido de mejora de la enseñanza. Por ejemplo, casi la totalidad del tiempo de los docentes transcurre en el aula frente a sus alumnos¹³, lo que significa consagrar el trabajo individual del docente, la “soledad” en el aula, que influye en los posibles aprendizajes y mejoramientos

13 Una investigación realizada por el equipo OPECH sobre “Bienestar/malestar docente y condiciones de trabajo” representativa para los docentes de enseñanza media de la Provincia de Santiago, pronta a publicarse, muestra que los docentes dedican entre un 90% y un 92% de su jornada laboral a clases en aula.

que se pueden obtener en trabajos colectivos. En general los tiempos destinados a trabajos colectivos corresponden a reuniones generales, muchas veces dedicadas a aspectos administrativos. Estos espacios no dan cuenta de las necesidades que tienen los docentes frente a las variadas exigencias de aprendizaje de sus alumnos. Diversas investigaciones y experiencias educativas¹⁴, demuestran que la metodología de reflexión sobre la práctica y el trabajo sistemático de colectivos de docentes por niveles y /o escuelas en torno a necesidades y problemas que les demanda su práctica cotidiana, se ha constituido en uno de los mecanismos más eficientes para profesionalizar el trabajo docente y lograr mejoramientos sustantivos en sus prácticas.

Los términos “capacidad” y “recursos instructivos” resultan ilustrativos para comprender el mejoramiento desde la perspectiva docente¹⁵. Con estos se alude al conocimiento, destrezas y recursos materiales que entran en juego en las interacciones entre los alumnos, docentes y contenidos. La existencia de “capacidad” en una escuela, por ejemplo, se manifiesta en la interacción entre los docentes y los estudiantes en torno a los contenidos de aprendizaje. Se relaciona, asimismo, con las condiciones bajo las que se da la enseñanza. Por otra parte, los recursos que no “incidan” directamente en esta interacción, no van a mejorar ni la calidad docente ni el aprendizaje de los alumnos/as.

En forma subyacente a estos postulados se encuentra la conceptualización de perfeccionamiento continuo. Este se contrapone con la situación que se observa actualmente en los establecimientos. La fórmula impulsada desde las políticas educativas e implementada en forma mayoritaria por establecimientos y docentes, se refiere a cursos en temas específicos que los docentes y sostenedores eligen libremente de acuerdo a las ofertas existentes y a las motivaciones personales y/o necesidades detectadas. Es importante tener presente que un estímulo para esta práctica es la asignación por curso de perfeccionamiento que reciben los docentes municipales y en menor medida, los docentes de establecimientos particulares.

► **Gestión de los establecimientos:**

Otro ámbito que ha sido identificado como uno de los factores más influyentes en la calidad de la educación es la gestión organizacional

¹⁴ Elmore, op.cit, p.21.

¹⁵ Cohen, Raudenbush y Ball (2000), en: Elmore, op.cit. p.26

de las instituciones escolares. Constituye la responsabilidad y tarea prioritaria del director/a y del equipo de gestión, constituyéndose, a la vez, en el eje ordenador y conductor de los distintos esfuerzos individuales. Tiene un componente de administración organizacional y, además, de animación y conducción técnico-pedagógica. Está relacionada con la motivación, la supervisión y el control, y con la coordinación y articulación. Fundamentalmente tiene que ver con liderazgo y capacidad para orientar y conducir. Dada las realidades distintas de las escuelas, el rol conductor en lo técnico-pedagógico es asumido en la mayoría de los casos por el/la jefe de UTP, quien debe conciliar esta labor con la siempre demandante labor administrativa.

Una gestión eficiente logra definir, participativamente, los objetivos a lograr. A la vez, genera las condiciones para que éstos se logren. En otras palabras, tanto directivos, docentes y alumnos tienen claridad sobre cuáles son los objetivos más importantes a ser logrados y con qué recursos se cuenta para conseguirlos. Los directivos y administradores de sistema educativo, a su vez, consideran que su tarea principal es la de apoyar las interacciones entre docentes y alumnos en relación a los aprendizajes.

Lograr estas condiciones básicas significa un rediseño sustancial de las prácticas que generalmente se observan en los establecimientos educativos. Desde el sistema educativo es necesario establecer un conjunto de prioridades que permitan especificar cuáles son los problemas centrales de la práctica docente y cuáles son periféricos, en la perspectiva de implementar procesos de mejoramiento integrales y continuos. Existiendo esa claridad básica, es posible asignar lo más adecuadamente posible los recursos que permanentemente se perciben como escasos.

Es necesario señalar que se puede presentar una posible tensión entre el discurso relacionado con las organizaciones que aprenden, donde el motor de la organización es compartido entre diferentes actores, y el discurso gerencialista, aquel que prioriza fortalecer la figura del/la director(a), con competencias y atribuciones que lo hacen convertirse en el gestor principal y quizás único del proceso de mejoramiento.

La realidad en nuestro sistema educativo nos muestra gran precariedad en las capacidades de los/as directores/as y equipos directivos. Se han iniciado recientemente acciones intencionadas

de fortalecimiento de estas competencias, tanto desde organismos ministeriales como de instituciones particulares. Unido a esto, se ha iniciado el proceso de concurso para cargos de directores/as de establecimientos municipales, lo que permitirá renovar e innovar en las prácticas de gestión directiva. Sin embargo, pareciera existir, tras estas políticas, una reconceptualización de los distintos roles de los equipos directivos. El Marco para la Buena Dirección, que finalmente guía el trabajo de los mismos, está fuertemente influenciado por una visión gerencialista mucho más que pedagógica.

► **Ambiente Educativo:**

Un ámbito que ha sido progresivamente reconocido como gravitante en la calidad de la educación es el clima que existe en las instituciones escolares. La calidad de las interacciones entre los adultos y los niños determina el clima de la escuela y el clima del aula. Los estudios comparativos de factores asociados al rendimiento en Lenguaje y Matemáticas, realizados por el Laboratorio de Calidad de UNESCO/OREALC, muestran que el clima emocional del aula, por sí mismo, explica más las variaciones de rendimiento entre las escuelas que el conjunto de los otros factores internos a las escuelas reunidos. El buen clima emocional en el aula permite la construcción de espacios de respeto por el trabajo individual y colectivo, la concentración en la tarea y las relaciones de colaboración.

Se constata en muchos establecimientos, especialmente los situados en territorios de pobreza, niveles de tensión, ansiedad, agresividad, agobio y desesperanza que se entrecruzan con las demandas cada vez más exigentes por puntajes más altos en las mediciones de resultados de aprendizaje.

La convivencia escolar y el ambiente en que ésta se desarrolla demanda una especial atención, dada la segregación y desigualdad de nuestro sistema educativo. En las escuelas de sectores de pobreza confluyen estudiantes que viven un sinnúmero de problemáticas sociales y económicas. Estas realidades, por lo general, desbordan las capacidades de las escuelas.

Los cambios en los contextos sociales, junto a los nuevos desafíos laborales y de integración social, demandan un desarrollo equilibrado de las potencialidades de niños y jóvenes, donde el ámbito racional tendría que apoyarse y fortalecerse con los aspectos emocionales.

El desarrollo de la creatividad, de la imaginación, de la convivencia armónica con otros, de la gratificación y satisfacción consigo mismo, constituyen componentes básicos para los aprendizajes instrumentales demandados por nuestra época.

La Conferencia Internacional convocada por la OCDE, “Modelos Emergentes de Aprendizaje e Innovación” (México 2006)¹⁶, distinguió algunos focos centrales para mejorar la calidad de la educación. Los temas tratados en esta Conferencia, y la orientación de los mismos, constituyen aportes en la reflexión sobre procesos de mejoramiento de la calidad, en el contexto de los desafíos actuales para la educación de las nuevas generaciones.

Un foco considerado relevante se refiere a los alumnos/as. La atención debe estar puesta en sus características, talentos, necesidades e intereses que facilitan la motivación por aprender.

La interacción docente-alumno/a se convierte en el centro de los procesos pedagógicos, lo que demanda un cambio sustancial en la formación docente inicial y en el perfeccionamiento continuo.

Se reconoce también un cambio en las teorías de aprendizaje, las que incorporan ámbitos no reconocidos anteriormente, tales como los emocionales, relacionales y culturales, en tanto coadyuvantes y actuantes en los procesos de aprendizaje. Se advierte la necesidad de avanzar desde currículos con enfoques disciplinarios hacia enfoques holísticos que fomenten el desarrollo de competencias y habilidades. La innovación pedagógica se constituye en el centro del quehacer, no sólo en el aula sino en el conjunto de la escuela.

A manera de síntesis

En primer lugar, a la luz de estos antecedentes, resulta indispensable generar un amplio debate social y académico, respecto de los **significados y alcances de la calidad educativa** en el contexto histórico y concreto del Chile neoliberal actual, altamente segmentado socialmente. El concepto de calidad, rebasados los estrechos límites de las pruebas estandarizadas, se imbrica con aspectos como pertinencia educativa, participación, equidad, integración social, etc. Esto hace que las definiciones de calidad educativa respondan, en alguna medida, a

¹⁶ Casassus, J; “Reformar o Transformar la Reforma”, Documento de trabajo, Junio 2006.

las condiciones concretas en que se desarrollan los procesos educativos. Las preguntas por la calidad de la educación, por las escuelas y los sistemas educativos de calidad, no tienen las mismas respuestas en países con altos niveles de igualdad como Finlandia, que en países altamente segmentados y desiguales como Chile.

Por otra parte, el mejoramiento de la calidad de la educación constituye un desafío que involucra decisiones y actores de diversa índole, que constituye una trama compleja de interrelaciones en las que están involucradas opciones políticas y técnico-pedagógicas y que tiene que ver con el tipo de formación que queremos para niños y niñas. Lo anterior se encuentra relacionado, en última instancia, con el tipo de sociedad que aspiramos a construir.

Queda en evidencia la necesidad de generar cambios en las políticas educativas: tanto para enfrentar las situaciones de desigualdad y segmentación creciente, como para modificar el modo en que se piensa el mejoramiento de las instituciones escolares.

La opción de centrarse preferentemente en el aula no da cuenta de las condicionantes sociales, económicas y culturales que están influyendo en el quehacer pedagógico, existiendo la necesidad de conjugar la mirada estructural, con la mirada cultural/institucional y la específicamente pedagógica.

Los procesos de mejoramiento constituyen cambios culturales, lo que supone, en lo fundamental:

- generar condiciones para que los establecimientos se constituyan en organizaciones que aprenden;
- involucrar activamente a la comunidad escolar en el proceso de modo de hacer sustentable el mejoramiento;
- establecer periódicamente metas a lograr tanto a mediano como a largo plazo;
- otorgar las herramientas que permitan el control permanente de la comunidad tanto de procesos como de resultados.

El modo en que se diseñan e implementan los cambios educativos tendría que modificarse, toda vez que se está tendiendo progresivamente

a un modelo de reforma tecnológico, que traslada comportamientos del ámbito de la economía, como los incentivos y la competencia, al ámbito educativo, el que debe ser comprendido, preferentemente, desde la complejidad cultural. Hasta ahora los parámetros económicos no han demostrado la eficacia que desde las políticas educativas se les atribuye.

En este sentido, cobra especial relevancia no perder de vista los principios que deben orientar y estar en la base de los procesos de mejoramiento de la calidad. Éstos tienen que ver con equidad, calidad para todos, y el fortalecimiento de la sociedad democrática que provea a los estudiantes de herramientas para su integración social y económica, permitiendo un ejercicio pleno de los derechos ciudadanos, no sólo para adaptarse a la sociedad, sino también para tener herramientas para construir una más justa y libre.

BIBLIOGRAFÍA

Bolívar, Antonio (2001): "La calidad en educación: ¿Qué alternativas tiene la izquierda?", España.

Carnoy, M. (2005): "La Búsqueda de la igualdad a través de las políticas educativas: alcances y límites", en García Huidobro (ed.): Políticas Educativas y Equidad, Reflexiones del Seminario Internacional sobre Políticas Educativas y Equidad, UNESCO-FORD-UNICEF, Santiago.

Cassasus, J; "Reformar o Transformar la reforma", Documento de trabajo, Junio 2006

Darling-Hammond, L. (2001): *El derecho de aprender. Crear buenas escuelas para todos*, Barcelona, Ariel.

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

Elmore, Richard, "Salvar la brecha entre estándares y resultados. El imperativo para el desarrollo profesional en educación", en: Profesorado, revista de currículum y formación del profesorado, 7, (1-2), 2003, pp. 17, 22

Escudero, J. M. (1998): "Calidad de la educación: entre la seducción y la sospecha", Actas del V Congreso Interuniversitario de Organización de Instituciones Educativas, 201.216, España.

Fullan, M. (1993): "Las fuerzas del cambio. Explorando las profundidades de la Reforma Educativa". Editorial Akal 2002, Madrid. Cap 3.

Murillo, F.J. (Coord.) (2003): "La investigación sobre Eficacia Escolar en Iberoamérica. Revisión Internacional sobre el Estado del Arte". Convenio Andrés Bello - Centro de Investigación y Documentación Educativa. Bogotá.

OCDE, "Revisión de políticas nacionales de Educación. Chile", París, 2004, p.276

OPECH (2006): "SIMCE: Balance Crítico y Proyecciones imprescindibles". Documento de Trabajo 1 del Observatorio Chileno de Políticas Educativas Universidad de Chile.

Pronunciamento Latinoamericano por una Educación para Todos (2000): "Pronunciamento Latinoamericano por una Educación para Todos" Elaborado con oportunidad del Foro Mundial de Educación, Dakar,

Senegal, 2000. Disponible en <http://www.fronesis.org/prolat.htm>
Redondo, J.; Rojas, K. y Descouvieres, C. (2004): "Equidad y Calidad de la Educación en Chile. Reflexiones e investigaciones de eficiencia de la educación obligatoria (1990-2001)". Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Sociales. Vicerrectoría de Investigación. Santiago, Chile.

Tedesco, Juan Carlos y López, Néstor (2002): "*Las condiciones de educabilidad de los niños y adolescentes en América Latina*", Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE), UNESCO, Buenos Aires - Argentina.

UNESCO (2007): UNESCO/OREALC: "Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos". Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Documento de discusión sobre políticas educativas en el marco de la II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (EPT/PRELAC). 29 y 30 de marzo de 2007; Buenos Aires, Argentina. Disponible en <http://www.unesco.cl>

UNESCO (2000): "La educación encierra un tesoro. Informe de la Comisión Delors". Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, París.

Whitty, G. et. al. (1998): *La escuela, el estado y el mercado*, Ediciones Morata, Madrid, 1998.

