



Capítulo 3

Una Estructura que Presione a las Escuelas a Hacerlo Bien*

Loreto Fontaine

Master en educación (M. S.).
Investigadora del Centro de Estudios Públicos.

Email: *lfontaine@cepchile.cl*

Bárbara Eyzaguirre

Sicóloga educacional especializada en desarrollo cognitivo,
con experiencia en programas de mejoramiento de la calidad de la
educación en sectores de escasos recursos.
Investigadora del Centro de Estudios Públicos.

Email: *beyzaguirre@cepchile.cl*

* Agradecemos los aportes de Harald Beyer, Carmen Le Foulon y Teresita Tagle, como también los comentarios de Osvaldo Larrañaga.

En el proyecto de desarrollo del país, la educación ocupa un lugar central. En las últimas décadas se han realizado múltiples intervenciones al sistema, se han invertido grandes sumas y se ha realizado una importante reforma curricular. Sin embargo, los rendimientos académicos no son los que esperamos.

Cada vez hay mayor conciencia de que uno de los factores esenciales para el mejoramiento de la calidad de la educación es el exigir cuentas a cada uno de los subsistemas implicados. Los establecimientos educacionales, los profesores y los alumnos tienen que ser evaluados y tienen que responder por sus desempeños. Los países que logran buenos resultados tienen instituidos sistemas eficientes para exigir cuentas, aunque difieren entre ellos en el modo de implementarlos¹. Chile optó hace veinte años por una estructura que lleva implícito un sistema de rendición de cuentas que está en la avanzada de las tendencias mundiales de descentralización. La base de este sistema es que la libre elección de los padres debidamente informados, operará como mecanismo de presión. Sin embargo, desde un principio no se implementó totalmente y luego fue intervenido con medidas que distorsionaron aún más las bases que lo hacen eficiente.

El artículo presenta las ventajas que tiene el modelo adoptado por Chile, analiza las condiciones para hacerlo operable y los problemas que vulneran estas condiciones. Luego describe las medidas que debieran abordarse para que funcione bien. El eje de estos cambios se refiere, en primer lugar, a potenciar aquellos factores, inherentes al sistema, que operan como mecanismos de presión para una mayor eficiencia. La propuesta tiene que entenderse como un conjunto sistémico de medidas, en el sentido que cada una de ellas es indispensable para que la educación entre en un círculo virtuoso de cambios. Sin embargo, pueden destacarse, entre otras, la institución de exámenes externos para certificar el logro, por parte de los alum-

¹ Los países que obtienen buenos resultados en las pruebas internacionales de rendimiento tienen instituidos diversos sistemas para presionar a los establecimientos y actores educativos a hacerlo bien. Algunos de estos sistemas son descentralizados, otros están fuertemente controlados desde el nivel central y muchos de ellos tienen sistemas mixtos. La tendencia es controlar por resultados dando amplios márgenes de autonomía en la gestión educativa. Algunos ejemplos: Cuba, fuertemente centralizada, exige a los directores y profesores que no se desempeñan bien volver a la universidad para actualizar sus conocimientos. En Singapur las escuelas exitosas cuentan con plena autonomía; en cambio, las con rendimiento inferior son directamente intervenidas desde el nivel central. El estado de Texas, que ha mejorado sus índices notablemente, tiene un sistema mixto. La rendición de cuentas es monitoreada centralmente. Si el condado o la escuela no muestra un desempeño plenamente satisfactorio se les exige la elaboración de un proyecto estratégico y si las falencias son severas se exige el reemplazo de todo el equipo directivo. Los distritos que lo hacen bien siguen con su autonomía acostumbrada.

nos, de los conocimientos correspondientes a las diversas etapas del proceso educativo. Se espera que estos exámenes generen una presión de los padres a exigir mejores resultados. A la vez se proporciona a éstos más espacios y mecanismos para ejercer su papel de usuarios. Se proponen también medidas administrativas tendientes a que las escuelas funcionen con mayor autonomía y a la vez perciban los costos de una mala gestión. Con estos propósitos se abordan modificaciones concretas a la gestión municipal, al Estatuto Docente y una solución de administración delegada para las escuelas municipalizadas que lo hacen sostenidamente mal. Las posibilidades de remontar los índices de calidad de la educación son escasas si no se abordan estas medidas que presionan a las municipalidades, escuelas, profesores y alumnos a hacerlo mejor.

En segundo lugar, se plantea la necesidad de fortalecer el acervo de recursos educativos del país. No se han sistematizado las experiencias exitosas, tenemos pocos profesionales formados en las áreas de investigación, evaluación y currículum; un cuerpo de profesores que necesita mejorar su formación y textos escolares con importantes deficiencias. Estos recursos son necesarios para que las escuelas cuenten con las herramientas técnicas necesarias para abordar sus tareas. La propuesta entiende que éstos se podrían generar espontáneamente, como producto de la demanda, si las escuelas se sienten exigidas a desempeñarse mejor. Sin embargo, planteamos la necesidad de acelerar el proceso estimulando el desarrollo de recursos humanos y didácticos. Por otra parte, en el sistema propuesto, en que el ensayo y error es uno de los caminos centrales para llegar a soluciones eficientes, proponemos facilitar los medios para que las mejores prácticas se difundan y traspasen.

I. DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA ACTUAL

Nuestra educación escolar se divide en dos etapas: un nivel básico obligatorio de ocho años que atiende alumnos entre los seis y los trece años y un nivel medio de cuatro años, no obligatorio, que cubre a los alumnos entre los catorce y los diecisiete años aproximadamente.

La matrícula total en 1999 fue de alrededor de 3.430.000 alumnos con 2.305.000 en el nivel básico distribuidos en 9.297 escuelas y alrededor de 804.000 en el nivel medio, distribuidos en 3.312 establecimientos². Según las estadísticas proporcionadas por el Ministerio de Educación la co-

² A estas cantidades hay que agregar la matrícula de la llamada Educación Especial, que atiende a 46.000 alumnos en diversas situaciones de discapacidad.

bertura de la enseñanza básica es casi total, alcanzando un 96%, en tanto en la enseñanza media ésta sería de 83%. Existe además un nivel de educación preescolar no obligatorio que atiende a unos 400.000 niños de cero a seis años. El último curso de este nivel (*Kinder*) se encuentra adscrito al sistema escolar y atiende a aproximadamente 275.000 niños. Los otros cursos preescolares son atendidos en varios sistemas de diferente origen administrativo y no forman parte de este análisis.

Administrativamente el sistema escolar se distribuye en tres categorías de dependencia o propiedad:

- Educación municipal, que atiende al 54,5 % de la matrícula.
- Educación particular subvencionada, que atiende al 35,1% de la matrícula.
- Educación particular pagada, que atiende al 8,9% de la matrícula. (El 1,5% restante corresponde a escuelas con administración delegada).

El sistema municipal y particular subvencionado se financia básicamente con un sistema de subsidio a la demanda, mediante un bono que entrega el Estado a los sostenedores por alumno atendido y asistiendo a clases. Esta subvención representa aproximadamente un 76% del gasto del Ministerio de Educación en el sistema escolar. En la actualidad el bono es aproximadamente de 24.000 pesos por alumno para la enseñanza parvularia y básica y entre 29.000 y 39.000 pesos por alumno en la enseñanza media, según sea la modalidad científico-humanista o técnico-profesional. El gasto actual en educación, incluyendo educación superior, corresponde a un 7% del PIB, de lo cual, aproximadamente, un 3,9% corresponde a gasto público central y un 3,1% al gasto privado. El gasto efectivo del Ministerio de Educación para el año 1999 fue de 1.351 miles de millones de pesos.

Si examinamos algunos indicadores de eficiencia, vemos que sólo un 46,5% de los alumnos logran completar la educación básica en el número estipulado de ocho años. El tiempo promedio de egreso para esta etapa es de 9,6 años. En la enseñanza media científico-humanista, sólo el 48,6% logra éxito oportuno y el tiempo promedio de egreso es de 5,1 años. Estos índices caen aún más si se desagrega por dependencia, alcanzando la educación municipal sólo un 41% de éxito oportuno en ambas etapas.³ En cuanto al índice de éxito total, es decir, el número de alumnos de una

³ Servicio de Información del Ministerio de Educación de Chile, 1998-1999. www.mineduc.cl

cohorte que, ingresando a I medio, logran terminar su enseñanza, alcanzó, para la cohorte que terminó en 1999 y considerando hasta tres repeticiones de curso, sólo al 70,6%. El índice de éxito total considerando los alumnos desde que ingresaron a primero básico, considerando hasta tres repeticiones en cada ciclo, alcanzó un 49% en 1999⁴.

Los resultados de las evaluaciones internas de rendimiento (SIMCE) consistentemente han revelado que el sistema no cumple con los objetivos de aprendizaje propuestos ni logra la esperada equidad en materia de calidad que era uno de los objetivos primordiales de los últimos gobiernos. Se observan diferencias importantes de resultados entre el sector pagado y el sector subvencionado. Dentro de éste también hay diferencias entre las escuelas municipales y las particulares subvencionadas a favor de estas últimas.

Estos resultados se confirman con los de evaluaciones internacionales. El Laboratorio Latinoamericano de la Educación, que evalúa rendimiento en 4^º básico, muestra que Chile no tiene un rendimiento destacado en la región. Sólo se ubica en el promedio y muy por debajo de Cuba, que es el único país cuyo rendimiento alcanza el nivel de un país desarrollado. El estudio “Nivel Lector para la Era de la Información” realizado entre los países pertenecientes a la OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico) en el cual participó Chile, demuestra que nuestra población no alcanza los niveles mínimos de comprensión de lectura ni de manejo numérico necesarios para funcionar en una sociedad moderna. Más del 80% de los chilenos entre 15 y 65 años demostró carecer del nivel de lectura mínimo y en las pruebas que involucraban manejo de datos numéricos los resultados era aún más pobres.⁵ Esta realidad ha producido en el país una importante reacción y un consenso sobre la urgencia de revisar nuestras políticas y concentrar los esfuerzos en superar esta precariedad.

El análisis y las medidas propuestas a continuación se organizan en dos secciones: la primera, corresponde a los ajustes que deben hacerse a la estructura del sistema y la segunda, al problema de los recursos humanos y pedagógicos.

⁴ Todos los datos son calculados a partir de la información proporcionada por el Ministerio de Educación en su *Compendio de información estadística, 1999*.

⁵ Véase el análisis hecho por Eyzaguirre, B., Le Foulon, C. y Hinzpeter, X., “Los Chilenos no Entendemos lo que Leemos”, a partir del estudio internacional “Literacy in the information age: Final report of the International Adult Literacy Survey.” Organization for Cooperation and Development and Statistics Canada, 2000. Centro de Estudios Públicos, *Puntos de Referencia* N° 230, Santiago, 2000.

II. AJUSTES AL SISTEMA

Una educación de calidad ofrece a las personas la posibilidad de desarrollar sus potencialidades, adquirir el acervo cultural y valórico de su sociedad y desarrollar las habilidades y destrezas para desenvolverse en el mundo de hoy. El sistema educacional chileno define un marco curricular nacional que determina los objetivos mínimos y contenidos fundamentales para el país y entrega a cada establecimiento educacional la facultad para elaborar sus propios proyectos educativos. De este modo, el Estado facilita un nivel mínimo de educación que asegure la integración de todos los individuos a la sociedad, permitiendo a la vez a cada escuela la libertad para conceptualizar y ofrecer lo que entiende por una educación de calidad. El presente estudio se ocupa de mejorar la capacidad del sistema para lograr que todos los alumnos alcancen estos objetivos mínimos y contenidos fundamentales.

La estructuración de nuestro sistema educacional se basa en la libre elección: la idea central es que se obtendrán servicios educacionales más eficientes si los padres tienen la posibilidad de elegir libremente los colegios y si éstos compiten por los alumnos. En el caso particular de Chile, el Estado subsidia la demanda para los sectores menos favorecidos, buscando asegurar a todos un acceso mínimo a la educación. Esta subvención es “transportada” por el alumno hacia la escuela a la que éste asiste, lo que permite allegar recursos a los establecimientos en proporción exacta a los alumnos atendidos y removerlos instantáneamente si el alumno se retira. Este sistema posibilita el que los padres escojan libremente la escuela de su preferencia, incluyendo las del sector particular subvencionado. Además, facilita que aquéllos que pueden y desean hacerlo, aporten recursos adicionales a la educación de sus hijos mediante el sistema de financiamiento compartido.

El modelo asume que los padres buscarán maximizar el nivel de aprendizaje de sus hijos y para identificar las mejores alternativas, adquirirán un conocimiento certero de los costos y de los logros que podría tener su hijo en cada establecimiento. Si la escuela seleccionada no cumple con sus expectativas, trasladarán a sus hijos a otro establecimiento que calce con sus demandas. En este marco, los colegios competirán para proveer la mejor educación posible y así atraer a más estudiantes. Los establecimientos que tienen éxito podrán financiarse y mantenerse en el tiempo porque tendrán un mayor número de alumnos, mientras que los que pierden alumnos tendrán que esforzarse por mejorar para no incurrir en déficit. De este modo, el sistema tiene implícito los incentivos que orientan a las escuelas hacia el mejoramiento de la calidad de la educación.

En este modelo el Estado asume un rol subsidiario en el cual se separa la provisión de recursos de la provisión de servicios. Teóricamente, esto facilitaría la descentralización, ya que pasa a ser resorte de cada escuela el fijar las estrategias para lograr los fines que el Estado y los padres le encomiendan. El papel del Estado consiste en definir los objetivos mínimos, definir y administrar los sistemas de evaluación que informan a los usuarios del logro de los objetivos y, en última instancia, estimular la existencia de recursos materiales, humanos y didácticos para que las estrategias puedan ser implementadas.

Este modelo teórico tiene entre sus ventajas las siguientes:

- Da libertad a los padres para elegir la educación que estimen mejor para sus hijos.
- La necesidad de adaptarse a las distintas necesidades y preferencias genera innovación, diversidad de proyectos y soluciones que permite a los padres más opciones y una mejor satisfacción de sus necesidades.
- La toma de decisiones se hace localmente, por lo tanto las soluciones se adecúan mejor a los problemas.
- La diversidad de propuestas permite, por la vía de la experimentación natural, la autoselección de las mejores respuestas. El país no se juega por un proyecto único, sino que, por medio del ensayo y el error, se consolidan las experiencias más exitosas.
- La responsabilidad de exigir cuentas recae en los padres que son los que están más cerca de la entrega del servicio y los más interesados en los resultados.
- Los establecimientos que lo hacen mal experimentan consecuencias. El sistema tiene incentivos implícitos que presionan a hacerlo bien.
- La autocomplacencia y la gestión “burocrática” no tienen cabida porque la competencia entre establecimientos obliga a mejorar o al menos a igualar lo que otros están dispuestos a ofrecer.

El modelo entraña también riesgos e inconvenientes que es necesario reconocer para poder prevenir:

- La competencia basada sólo en un factor, por ejemplo, calidad académica o logros deportivos, puede llevar a que los establecimientos, buscando mostrar a las familias buenos indicadores, tiendan a discriminar, excluyendo a los alumnos menos aventajados en esos aspectos (competencia-S). Este factor puede llevar a una mayor segmentación del sistema.

- La posibilidad de escoger aumenta las probabilidades de que los padres se “autosegmenten”, agrupándose, al elegir el colegio de sus niños, de acuerdo a diferentes características tales como etnia, religión, opciones valóricas, clase, etc.⁶. Con esto se atenúa el potencial que tiene la educación de actuar como factor de integración social. Este es un riesgo inherente a todo sistema que permita la libre elección por parte de las familias.
- La posibilidad, inherente al modelo de que las escuelas menos eficientes desaparezcan por pérdida de los alumnos, puede significar, en la práctica, un perjuicio importante para aquellos alumnos que demoren su decisión de retirarse. Estos percibirán los efectos de una escuela “a media marcha”, situación que puede prolongarse indefinidamente a menos que exista un mecanismo que facilite un cierre o un cambio de administración oportuno para las escuelas ineficientes.

Este sistema ha estado vigente, en términos gruesos, desde 1980 hasta ahora. Sin embargo, desde su puesta en marcha se le introdujeron modificaciones y limitaciones que impidieron al sistema operar dentro de la lógica propia del modelo⁷. A partir del año 1990, en que asume el gobierno de la Concertación, se opta por conservar la estructura imperante entendiéndola como un buen sistema para asignar recursos, pero se intenta “empujar” el mejoramiento de la calidad de la educación con una intervención dirigida desde el centro⁸.

Debido a estas modificaciones e intervenciones, están conviviendo en nuestro sistema educacional distintas lógicas organizacionales que entran en el sistema y dificultan que éste entre en un círculo virtuoso. Revisaremos entonces cuáles son las condiciones que se están vulnerando y las

⁶ Véase la situación en Nueva Zelanda en Fiske E.B. and Ladd, H. F. (2000), *When Schools Compete, A Cautionary Tale*, The Brookings Institution Press, Washington, 2000.

⁷ Las principales limitaciones se relacionaron con la falta de información a los usuarios (los resultados del SIMCE sólo se empiezan a publicar a partir de 1995) y con las barreras de entrada a nuevas escuelas que operaron entre 1985 y 1988.

⁸ Véase Beyer, H., Eyzaguirre B. y Fontaine, L. “La reforma educacional chilena: una apreciación crítica”, Centro de Estudios Públicos, *Documento de Trabajo* N° 306, Santiago, Julio 2000. Véase también: Cox, C. y González, P., “De programas de mejoramiento a reforma” en Cortázar, R. y Vial, J. (Ed.), *Construyendo Opciones: Propuestas Económicas y Sociales para el Cambio de Siglo*, Dolmen, Santiago 1998; Cox, C., “Market and state principles of reform in Chilean education: policies and results”, en *APEC Education Forum*, Taipei: Bureau of International Cultural and Educational Reforms, Taipei, 1999; García-Huidobro, J. E., “La reforma educacional chilena 1990-1998: visión de conjunto”, en García-Huidobro J. E. (Ed.), *La Reforma Educacional Chilena*, Editorial Popular, Madrid, 1999.

medidas que se debieran implementar para potenciar el sistema y para contrarrestar los riesgos descritos.

II.1 Análisis de las condiciones que hacen posible el funcionamiento del sistema

Un sistema de subsidio a la demanda como el que se ha descrito, implica que la comunidad y los padres valoran la educación y perciben que ésta hace una diferencia en la calidad de vida y en las oportunidades laborales que se les abrirán a los alumnos. Se supone, por lo tanto, el interés de los padres por optimizar sus decisiones al respecto. Esto llevará a las escuelas a demostrar buenos resultados de aprendizaje y a mantener las condiciones de disciplina y educación valórica compartidas por la mayor parte de las potenciales familias atendidas, ya que sus ingresos y finalmente su subsistencia, dependerán del número de alumnos que logren reclutar y mantener. En este esquema, los proyectos no exitosos no se mantendrían en el tiempo y se elevaría gradualmente el nivel de calidad y de eficiencia de todas las escuelas.

Pero para que el sistema opere cabalmente se requiere de la presencia conjunta de varias condiciones. Por diversas razones históricas, no todas han estado presentes, lo que ha impedido que se manifieste todo el potencial que tiene el sistema para incentivar la eficiencia de las escuelas. A continuación enumeramos estas condiciones, analizando cómo se cumplen ellas en el sistema educacional chileno para, en la sección siguiente, proponer medidas remediales.

Condición 1:

Información: los padres deben tener acceso a toda la información acerca de los resultados de logro de las escuelas que han escogido y su comparación con otras escuelas. También acerca de los procedimientos y objetivos del plantel al que asisten sus hijos.

Condición 2:

Evaluación: debe haber un sistema de evaluación de los resultados confiable y permanente, que permita dar esta información.

Cómo se cumplen:

El elemento central de presión hacia una mejor calidad de la educación, en un sistema de subsidio a la demanda, es la acción de los padres.

Ellos son los que tienen que privilegiar ciertos establecimientos por sobre otros. En Chile hay evidencias de que a los padres les importa la educación⁹, sin embargo, la preocupación no es todo lo activa que demanda un sistema de este tipo. En parte, debido a que los apoderados no conocen bien el sistema, y probablemente siguen esperando que el Estado les asegure una enseñanza de calidad de acuerdo a la antigua tradición centralizada de educación. En este sentido, el hecho de que el bono por alumno sea entregado directamente al colegio y no a los padres ha diluido la percepción de que ellos son los responsables de sus opciones educacionales y que tienen derecho a exigir calidad ya que están aportando fondos al establecimiento elegido.

Por otra parte, las evaluaciones, especialmente diseñadas para entregar información sobre calidad a los usuarios, no se han aprovechado debidamente. Los resultados del SIMCE se están publicando en Chile sólo desde 1995. Aunque el Ministerio de Educación entrega estos resultados a la prensa, no hay certeza de que éstos sean conocidos efectivamente por los apoderados, especialmente en sectores de bajo nivel socioeconómico. Esta información debiera entregarse directamente a los padres en cada escuela, pero esta indicación no siempre se cumple y el ministerio no ha presionado efectivamente para que así se haga. La comprensión de los resultados tampoco ha sido fácil para el público general, ya que el SIMCE ha estado en proceso de evolución en los últimos años, utilizando diferentes instrumentos y diferentes formas de expresar los puntajes¹⁰.

Por otra parte, no se ha potenciado al máximo la presión que podrían ejercer los padres porque en Chile tenemos un sistema de calificaciones

⁹ La Encuesta de Opinión Pública CEP (1997) revela que la mayoría de los padres valora “la calidad de la instrucción académica” como primer factor a la hora de escoger colegio para sus hijos. Los factores considerados en 2° y 3er. lugar fueron “el equipamiento del colegio” y la “formación ética y hábitos”. Estos factores son marcadamente más valorados que la cercanía al domicilio, la presencia de idiomas y deportes. La Encuesta Nacional a los actores del sistema educativo del CIDE de 2000 revela que un 67,6% de los padres valoran como objetivo final de la educación el que preparen al alumno “para la universidad”. Por su parte, Aedo, C. (1996) observa que la mayor parte de los factores que los padres recomiendan tener presente a la hora de escoger un establecimiento corresponden a factores de calidad: forma de entrega, educación personalizada, número de niños por curso, cursos extraprogramáticos.

¹⁰ Un nuevo instrumento que parece corregir debilidades anteriores ha sido utilizado por primera vez en 1999 para 4° básico. Las modificaciones eran indispensables dado que el instrumento anterior no sólo no medía las habilidades que busca desarrollar el nuevo currículum, sino su nivel de dificultad era más bajo que el correspondiente a los cursos evaluados. Era además, por construcción, inadecuado para establecer comparaciones en el tiempo. Véase Eyzaguirre y Fontaine, 1999. ¿Qué mide realmente el SIMCE?, *Estudios Públicos*, N° 75, 1999.

escolares relativas, que enmascara los efectos de estar en escuelas ineficientes. La ausencia de pruebas nacionales que certifiquen los conocimientos y habilidades adquiridos individualmente, permite que los niños sean promovidos de curso e incluso obtengan buenas notas aun cuando no han logrado los objetivos mínimos exigidos en los programas de estudio. Es decir, un padre puede tener a su hijo en un establecimiento con un SIMCE bajo, sin aprender lo que se espera en ese curso y aún así, obtener excelentes calificaciones. De este modo el apoderado se desorienta y no percibe que su elección de establecimiento educacional ha sido inadecuada.

En Chile, los costos de escoger un establecimiento de baja calidad son experimentados sólo en el largo plazo. En la mayoría de los países con buenos resultados en las pruebas internacionales¹¹, los alumnos tienen que aprobar exámenes externos para pasar de curso o para acceder desde temprana edad a distintas instancias educativas de prestigio. Esta realidad fuerza a estos padres a estar atentos a la calidad de la educación que reciben sus hijos año a año, condición que no está operando con igual fuerza en nuestro país.

Las evaluaciones internacionales, cuyos bajos resultados han tenido un fuerte impacto en la opinión pública, no ofrecen resultados desagregados por escuela, por lo cual tampoco han operado como incentivo de superación para las escuelas individuales. Sin embargo, nos ayudan a tomar conciencia de nuestro déficit educacional y contribuyen a generar un debate más activo en torno a la calidad de la educación. Pero a pesar de que en el último tiempo se ha producido mayor discusión del tema, el debate continúa siendo muy esporádico y las autoridades educacionales no lo estimulan porque están en una posición ambigua. Ellos son juez y parte, evalúan y son a la vez evaluados. Esta falta de independencia compromete sus apreciaciones y les quita fuerza para informar derechamente a los padres sobre la calidad del servicio que están recibiendo de las escuelas.

Condición 3

Competencia: debe haber posibilidades reales de que los alumnos puedan escoger otras escuelas en el caso de que el desempeño de un establecimiento sea insatisfactorio. La competencia entre las escuelas debe darse en igualdad de condiciones.

¹¹ Walberg H. J., "Uncompetitive American Schools: Causes and Cures" en Ravitch, D. (Ed.) *Brookings Papers on Education Policy: 1998*. Brooking Institution Press, Washington, D.C., 1998.

Condición 4

Contingencia de los recursos: los ingresos deben provenir mayoritariamente de la subvención por alumnos para que la ganancia o pérdida de un alumno no se diluya por el ingreso de otras fuentes. Sólo de esta forma la subvención por alumno operará efectivamente como incentivo. Debiera procurarse que si hay otras fuentes de financiamiento disponibles, como programas de ayuda focalizada, donaciones, etc., éstas no distorsionen el sistema de incentivos.

Condición 5

Disposición de los fondos: el riesgo de perder alumnos actúa como incentivo siempre y cuando las escuelas reciban directamente la subvención por alumno atendido y no se desvíen a un fondo común. Además tienen que tener autonomía para manejarlos según sus necesidades y para percibir las posibles ganancias como beneficios para sus directores, profesores, sostenedores y establecimiento.

Cómo se cumplen:

Sin duda, el factor que genera mayor competencia es la existencia de padres dispuestos a trasladar a sus hijos a escuelas que les den mayores garantías de buenos niveles de aprendizaje. Naturalmente, también es necesario que existan escuelas suficientes entre las cuales los padres puedan escoger y también, la posibilidad que éstas se creen si hay una demanda no satisfecha. Entre los factores que inciden en la disponibilidad de escuelas está la densidad poblacional y lo sustentable que pueda ser el instalar y mantener una escuela. Existen muchos sectores, escasamente poblados, en que sólo hay escuelas municipales¹². No sólo no hay escuelas particulares en las cercanías, sino que además muchas de ellas se encuentran aisladas y ni siquiera tienen pares municipales con quienes poder compararse. También hay casos en las grandes ciudades en que el rápido crecimiento urbano no ha ido a la par con la creación de escuelas¹³. En estas situaciones, el factor competencia desaparece.

¹² De las 270 comunas existentes en el país, 90 carecen de escuelas particulares subvencionadas. Estas representan el % de la población escolar del país. Ver Mizala, Romaguer y Farren (1998), "Eficiencia técnica de los establecimientos educacionales en Chile." *Documento de Trabajo* 38, Centro de Economía Aplicada, DII, Universidad de Chile, Santiago, 1998.

¹³ González, P., "Financiamiento, incentivos y reforma educacional" en García-Huidobro J. E. (Ed.), *La Reforma Educacional Chilena*, Editorial Popular, Madrid, 1999

Aparentemente, en las condiciones actuales, los incentivos para la creación de nuevos establecimientos son mínimos: el Estado no está interesado por aumentar las escuelas municipalizadas, al menos las de enseñanza básica, por estimar que ha logrado una buena cobertura. Por otra parte, para los particulares, las condiciones parecen haberse tornado difíciles. Hay alguna evidencia de que la gran mayoría de los establecimientos particulares subvencionados pequeños o medianos no son capaces de cubrir sus costos totales. Se mantienen en el sistema gracias a que no consideran el costo de oportunidad del capital y a que el excedente sobre los costos variables es aún positivo. Los únicos establecimientos que serían capaces de sustentarse son aquellos que captan recursos económicos de los padres de familia a través del financiamiento compartido¹⁴. En este sentido, también son importantes las restricciones para la construcción de establecimientos, la falta de confianza en las condiciones que imperarán en el futuro y la falta de simpatías por el sector en el discurso del Colegio de Profesores y algunos dirigentes del Gobierno.

Las escuelas particulares subvencionadas siempre están enfrentando competencia, ya sea entre ellas o de las escuelas municipales. Estas escuelas logran, en general, mejores resultados académicos que las municipalizadas¹⁵, y aparecen como más eficaces: muestran mejores índices de éxito oportuno, menor deserción y una relación más alta de alumnos por profesor y de alumnos por establecimiento¹⁶. Los padres aparentemente perciben ventajas en este tipo de escuelas: la matrícula particular subvencionada ha subido regularmente, a expensas de la educación municipal, lle-

¹⁴ Ver Quiroz, J., Chumacero, R., "El Costo de la Educación Particular Subvencionada en Chile". *Serie Documentos de Trabajo* N° 267, Centro de Estudios Públicos. Santiago, 1997

¹⁵ La diferencias de puntaje entre establecimientos particulares subvencionados y municipalizados ha sido ampliamente debatido. La mayoría de los estudios no son concluyentes por cuanto no controlan bien el nivel socioeconómico y el nivel educacional de la madre que, se sabe, son factores directamente asociados al rendimiento. Las diferencias de rendimiento son también atribuidas a factores de autoselección. Sin embargo hay evidencia creciente de que estas diferencias son significativas aún cuando se controla por el nivel socioeconómico de los alumnos. Para mayor información véase al respecto, Mizala, A. Romaguera, P., "Determinación de factores explicativos de los resultados escolares en educación media en Chile". *Documento de Trabajo* 85, Centro de Economía Aplicada, DII, Universidad de Chile, Santiago, 2000; Aedo C. y Sapelli, C., "El sistema de vouchers en la educación: Una revisión de la teoría y la evidencia empírica para Chile", Centro de Estudios Públicos, *Serie Documentos de Trabajo*, N° 307, agosto 2000; Contreras, D., "Evaluating a Voucher System in Chile. Individual, Family and School Characteristics", Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile. Documento de Trabajo N° 175, marzo 2001.

¹⁶ Véase Beyer, H. (2000), "Las reformas de la educación en Chile" en Larraín F. y Vergara, R., *La transformación económica de Chile*, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 2000.

gando a duplicarse prácticamente en menos de veinte años y cubriendo en la actualidad al 35% de los alumnos. Sin embargo, llama la atención que los resultados no son todo lo buenos que podrían ser si hubiera una competencia realmente fuerte. Este fenómeno se explicaría, en parte, por el hecho de que las escuelas municipalizadas no son una contraparte que generen, en las escuelas particulares subvencionadas, la necesidad de mejorar demasiado. Basta con que se esfuercen muy poco más, para obtener un rendimiento levemente superior que las diferencie de las municipalizadas y así conquistar a los alumnos que necesitan para llenar sus vacantes.

La desinformación de los padres, y el no percibirse como usuarios que pueden escoger y exigir, puede ser otro factor que ayuda a explicar este fenómeno. Si bien la valoración de la calidad por parte de los padres se manifiesta al escoger una escuela en el momento de iniciar la educación de sus hijos, no parecen tan conscientes de sus posibilidades de presionar por un buen servicio y menos, de cambiarse a otra escuela si sus expectativas no se ven satisfechas. Influye también en la pasividad de los padres la idea de que no es conveniente el traslado de los alumnos de un establecimiento educacional a otro por el costo emocional que esto les podría producir¹⁷.

Las escuelas municipalizadas tienen pocos incentivos para esforzarse más, ya que se han vulnerado algunas de las condiciones esenciales para que un sistema de subsidio a la demanda funcione como tal. Normalmente, no se ha respetado el principio de traspasar a cada escuela los beneficios de realizar una buena gestión educacional o, si se quiere, los costos de una mala gestión. Para muchas escuelas municipalizadas la subvención no es su única fuente de ingresos, ya que perciben fondos adicionales de la municipalidad. El aporte municipal promedio por alumno, unido al aporte directo que realiza el Ministerio de Educación a la educación municipal por la vía de programas especiales, representa un aumento promedio de 24% de la subvención anual por alumno¹⁸. Por lo general, estos aportes no se

¹⁷ Esta noción no tiene una comprobación empírica que se conozca. Por otro lado existen evidencias de que el cambio de colegio es una práctica frecuente en países como Alemania, donde a partir de 4° año básico se los ubica en distintos establecimientos según los distintos tipos de educación que se ofrecen. En Estados Unidos la práctica común es mezclar varias veces los cursos, a lo largo de la educación escolar. Se concibe como una ventaja el que los niños cambien constantemente de grupos ya que desarrollaría flexibilidad y apertura. Por otra parte, este argumento de trauma psicológico no toma en cuenta el daño a largo plazo que se le genera al niño con el hecho de mantenerlo en un establecimiento de mala calidad.

¹⁸ El aporte municipal, sin embargo, se caracteriza por grandes diferencias entre unas municipalidades y otras (véase Larrañaga O., “Descentralización de la educación en Chile: una evaluación económica”. *Estudios Públicos*, N° 60, Santiago 1995). Carecemos de información sobre si esta mayor inversión se traduce realmente en beneficios para las escuelas o se destina a la burocracia municipal.

relacionan con el número de alumnos atendidos ni con los resultados de aprendizaje, por lo tanto no operan como incentivos para funcionar mejor.

Además, los fondos de la subvención son administrados centralmente desde la municipalidad. Se pierde así el control de los insumos por parte de la directiva de la escuela. Aunque las municipalidades perciben los incentivos asociados a una mayor cantidad de alumnos, estos incentivos no son traspasados a las escuelas. Como se manejan con un fondo común, aquéllas que ofrecen un mejor servicio y, por lo tanto, son más atractivas para los padres, subsidian a otras de la misma municipalidad que lo hacen peor. En lugar de percibir beneficios, estas escuelas más eficientes sólo perciben una carga adicional de trabajo y de responsabilidades. Las menos eficientes, en tanto, no perciben los costos de perder alumnos, por lo tanto no se esfuerzan por lograr buenos resultados¹⁹. En este esquema no existen incentivos para esforzarse en lograr mejores aprendizajes ni tampoco para ser más eficientes: los directivos perciben que disminuir el número de los alumnos puede ser incluso conveniente, sin necesariamente disminuir el de los profesores²⁰.

Condición 6:

Identificación del responsable: las consecuencias de las buenas o malas prácticas deben recaer sobre los responsables de la gestión. El sistema educacional es un sistema complejo, con numerosos actores y se requiere que las responsabilidades sean claramente establecidas.

Condición 7:

Autonomía pedagógica y administrativa: los responsables de la gestión educacional tienen que tener autonomía para tomar las decisiones educacionales y administrativas más acertadas que los lleven a obtener los logros de aprendizaje esperados, a mantener sus alumnos y a minimizar costos. Sólo si las escuelas tienen autonomía, los encargados de la gestión tendrán responsabilidad sobre los resultados y así la comunidad podrá exigirles cuentas legítimamente.

¹⁹ Estas escuelas municipalizadas que pierden alumnos, pueden recibir amonestaciones del departamento de administración municipal, pero saben que no están en una situación de vida o muerte como lo estaría una particular subvencionada en esa situación. Es más, el director de la escuela y sus profesores saben que no pueden ser despedidos porque están protegidos por el Estatuto Docente.

²⁰ Por lo general, las escuelas particulares subvencionadas, tanto las con financiamiento compartido como las que no lo tienen, no reciben otros fondos que no dependan directa-

Cómo se cumplen:

Para el funcionamiento eficiente de cualquier sistema, tiene que estar claro quien es responsable de la gestión. El sistema educacional no escapa de esto; debe haber un responsable claramente identificado que experimente los beneficios y los costos de su acción. En el caso de las escuelas particulares subvencionadas este papel está claramente definido. Si la escuela pierde alumnos es el sostenedor quién responde con su patrimonio y, posiblemente, el director de la escuela responde con su puesto. Claro está que no es necesario perder alumnos para que el incentivo funcione. Basta con que exista la amenaza para que el sostenedor adopte una actitud vigilante y cuide su proyecto, manteniendo o mejorando la calidad de la educación que ofrece.

En el sistema municipal la cadena de incentivos no es así de directa. Nadie hasta ahora ha puesto en tela de juicio la gestión de un alcalde por bajos resultados en el SIMCE ni por una escuela en déficit. La falta de publicidad de los resultados y la ausencia de difusión de los balances de las escuelas ha contribuido a este factor²¹. Tampoco el director del Departamento de Administración de Educación Municipal (DAEM) pone en riesgo su trabajo por una mala gestión. Tiene como excusa su restringido campo de acción: no puede despedir a los directores de los establecimientos ni a los profesores y tiene poco espacio para contratar a los profesores más idóneos. Por lo tanto, las cuentas que se le pueden pedir son pocas. Es más, el marco legal en el cual fueron creadas las escuelas municipalizadas le encarga al municipio sólo la función administrativa, correspondiéndole al Ministerio de Educación la facultad de velar por la calidad de la educación en los establecimientos.

En el nivel de la escuela, no existe una instancia que revise la labor del director o pida cuentas de su gestión pedagógica; tampoco podría haberla, en primer lugar, porque por estatuto, éste es inamovible y, en segundo lugar, porque no se le puede exigir cuentas dado que las decisiones

mente del aporte de cada alumno, ya sea por concepto de subvención o de pago compartido. Y aun en los casos en que los sostenedores las administran en un sistema de fondo común, el costo de perder alumnos es para el sostenedor tan evidente que éste presionará a la escuela a mejorar sus servicios.

²¹ En el Estado de Kentucky el dejar de figurar en los medios de comunicación como establecimientos con rendimiento deficiente ha sido un importante incentivo para mejorar el rendimiento en esas escuelas. En los países asiáticos el desprestigio público de la institución también funciona como un poderoso aliciente para evitar el mal desempeño. Véase Elmore, R.E., Abelmann, C.H., Fuhrman S.H., "The new accountability in state reform: from process to performance" en Ladd, H.F. (Ed.), *Holding Schools Accountable*. The Brookings Institution. Virginia, 1996.

más relevantes no dependen de él: no ha escogido él mismo su equipo ni tiene verdadero mando sobre aquél, ni tampoco capacidad de decisión sobre el presupuesto²².

Los profesores no sienten tampoco sus puestos en riesgo, porque están protegidos por el Estatuto Docente y además no hay cómo evaluar su trabajo²³. Si bien el director podría tener certeza de un desempeño insuficiente, le es difícil despedir: el procedimiento legal contempla una acción en primer lugar de la municipalidad, que debe nombrar una comisión para tal efecto y en segunda instancia, de otros profesionales de la misma escuela, quienes deben participar en el sumario. Sólo los profesores de menor antigüedad pueden ver afectado su puesto de trabajo por una baja en la matrícula. Actualmente estos tampoco debieran estar tan apremiados porque la cesantía en el sector docente es sólo de un 1%. Por lo tanto, en el sistema municipal, pocos se ven afectados laboralmente si la calidad no es buena y los alumnos disminuyen.

En esta cadena de responsabilidades a menudo se deja de lado a los alumnos. Cuando se analiza la estructura del sistema, muchas veces los alumnos son concebidos como sujetos pasivos. Su rendimiento pareciera depender de las buenas metodologías, del uso de tal o cual texto, de un trato motivante y comprensivo, etc. Sin embargo, los alumnos tienen voluntad propia y como tales tienen poder de decisión. Pueden escoger entre esforzarse más o no hacerlo, entre ser disciplinados o estar contra las normas de convivencia. En este sentido, los alumnos tienen una cuota importante de responsabilidad sobre su rendimiento y comportamiento. En nuestro sistema, no están claros para el alumno los costos de ser negligente frente a los estudios o infringir la disciplina. Pueden ser promovidos de curso aun cuando han estudiado poco y sin haber aprendido los objetivos mínimos estipulados. Hay una fuerte presión de las autoridades contra la repitencia de curso y una cierta tendencia de la opinión pública contra la exigencia de estándares académicos altos. Los costos en términos salariales vienen a evidenciarse años más tarde. En relación con los costos de no responder ante las normas de conducta que cada establecimiento exige, las señales se han debilitado en el último tiempo, ya que en numerosas oportunidades las autoridades han cuestionado la medida disciplinaria de la expulsión de alum-

²² La administración centralizada de las escuelas municipales y las regulaciones del Estatuto Docente dejan poco espacio para la iniciativa del director en temas referentes a personal y manejo de fondos (véase Larrañaga, 1995).

²³ El Estatuto Docente contempla un sistema de calificación a los docentes, pero la oposición de los profesores ha impedido su aplicación

nos por faltas graves, con el argumento que se trata de medidas discriminatorias y que se oponen al derecho a la educación. Si las escuelas no cuentan con el respaldo de las autoridades en materia disciplinaria, se da la señal que el alumno y los padres podrán rebelarse abiertamente contra las normas de la comunidad escolar sin costo alguno para ellos.

En relación a la autonomía pedagógica y administrativa: los responsables de la gestión educacional necesitan tener autonomía para tomar las decisiones educacionales y administrativas más acertadas, que les lleven a obtener los logros de aprendizaje esperados, a mantener sus alumnos y a minimizar costos. Sólo si las escuelas tienen autonomía, los encargados de la gestión tendrán responsabilidad sobre los resultados y así la comunidad podrá exigirles cuentas legítimamente. A su vez, la autonomía también es importante para liberar la capacidad creativa inherente al sistema. En este momento están conviviendo dos tipos de sistemas para asegurar calidad: la idea de control por resultados implícita en el sistema de subsidio a la demanda por alumno y la idea de dirigir y regular centralmente los procesos educacionales. Esta última le quita autonomía a los establecimientos e invalida el exigirles cuentas porque el resultado obtenido es la consecuencia lógica de los procesos diseñados por el Estado. Aunque la ley permite diversidad de proyectos educativos, libertad de programas y uso de distintas metodologías de enseñanza, el discurso de la reforma del Ministerio de Educación ha tendido a imponer sus propias visiones pedagógicas en aspectos metodológicos, horarios, criterios de promoción, textos escolares, etc. En este sentido, el carácter impositivo y excesivamente regulado con que se plantean muchos de los programas focalizados provenientes del nivel central, y el rol autoritario que muchas veces juegan los supervisores, en el marco de la dependencia económica de las escuelas, han sido factores que inciden en una actitud dependiente de parte de las escuelas.

En lo administrativo, las rigideces laborales impuestas por el Estatuto Docente, constituyen en muchos sentidos un freno a las iniciativas que podrían tomar los directores encaminadas a lograr mejores rendimientos. Además, la tradición de educación estatal y centralizada de nuestro país y la definición difusa de la autoridad, repartida entre ministerio, municipio y directores, hacen difícil el que los directores se sientan verdaderamente autónomos y responsables de su gestión.

Estatuto Docente

Dado que el Estatuto Docente se ha constituido en una piedra de tope para la autonomía y el buen funcionamiento de las escuelas, nos de-

tendremos en él para analizarlo en detalle. Esta traba ya había sido advertida en 1994 en el informe Brünner²⁴. Los inquietantes resultados del SIMCE y de las evaluaciones internacionales hacen necesario reflexionar sobre los efectos que ha tenido esta estructura legal sobre el sistema y buscar mecanismos que contraríen dichos efectos.

Tal como está, el estatuto quita eficiencia al sistema, por varias razones. La primera es que estipula condiciones demasiado rígidas y no basadas en mérito para diferenciar los salarios del sistema municipal: las únicas asignaciones por sobre la remuneración básica mínima nacional que considera el estatuto corresponden a experiencia, perfeccionamiento, desempeño en condiciones difíciles y responsabilidad directiva y es la costumbre que todas ellas sean determinadas en negociación nacional con el Gobierno. En la práctica esto significa impedir que un municipio o una escuela ofrezca un mejor sueldo para retener a un profesor eficiente o para llenar una posición particularmente difícil o desafiante. Al tener una escala única y basar los incrementos básicamente en antigüedad, se configura un sistema bastante inflexible y de escasa capacidad de motivar a los profesores a hacerlo bien, a tomar mayores responsabilidades o a emprender tareas más demandantes. Si bien la ley otorga al empleador facultades para establecer asignaciones especiales de incentivo profesional, en la práctica esto no se ha llevado a cabo en la mayoría de los municipios por la resistencia que ha puesto el Colegio de Profesores a someterse a un sistema de calificación.

La segunda razón se refiere a las condiciones complicadas y limitantes para la incorporación de profesionales a la dotación municipal: la ley define quienes son profesionales de la educación, establece los requisitos para quienes pueden postular, y determina quienes no pueden ejercer labores docentes. También establece el plazo máximo de antelación con que debe quedar estipulado el número de docentes en cada municipalidad (el 15 de noviembre del año anterior), y ordena que se incorporen previo concurso público, convocado dos veces al año. La comisión calificadora del concurso, luego de analizar los antecedentes, debe emitir un informe sobre el cual decide el alcalde. Todo este procedimiento resta agilidad a la contratación, diluye las responsabilidades y aleja la decisión del director, quien finalmente es el que debe ejercer el mando y, eventualmente, debiera responder por los resultados de su establecimiento.

La tercera razón se refiere a las condiciones de terminación de contrato, que exigen causales y procedimientos difíciles de aplicar en los ca-

²⁴ Comité Técnico Asesor sobre la Modernización de la Educación Chilena: *Los Desafíos de la Educación Chilena Frente al Siglo 21* (Informe Brünner), 1994.

sos de mal desempeño para los profesores municipales (las causales referidas al desempeño de un profesor son falta de probidad, conducta inmoral e incumplimiento grave de las obligaciones que impone su función y se requiere “comprobarlas fehacientemente” mediante un sumario ordenado por el Jefe de Administración de Educación de la municipalidad respectiva, en el cual participan un fiscal y un actuario elegidos entre los profesionales de la escuela, quienes deben efectuar una investigación y formular los cargos)²⁵ y limitan la capacidad de los municipios de establecer contratos sujetos a plazo (sólo un 20% de las horas totales de la dotación pueden ser contratos a plazo fijo) y de reducir la planta de un colegio por disminución de matrícula (debe seguirse un engorroso procedimiento que consulta un escalafón y obliga a reubicar a los profesores titulares en otros establecimientos de la comuna).

Este conjunto de condiciones impuestas por el Estatuto Docente no sólo pone obstáculos para una gestión ágil de parte de la directiva del colegio, sino que impide al sistema dar a uno de sus principales agentes las señales adecuadas de presión hacia un buen desempeño. El estatuto además ha operado en sentido contrario a la búsqueda equidad, ya que permite que los profesores que han sido rechazados por el sistema particular (que puede utilizar la figura de contratos a plazo fijo o la de necesidad de la empresa) derivan hacia el sistema municipal donde permanecen definitivamente. De esta manera se produce el efecto indeseado de que los alumnos de más bajo nivel socioeconómico obtengan los profesores de peor calidad. La rigidez administrativa dificulta, además, el acceso de personas flexibles, creativas y autónomas a la profesión.

II.2 Medidas

Las medidas que discutimos a continuación buscan restablecer las condiciones más adecuadas para que el sistema de subsidio a la demanda opere verdaderamente como incentivo para mejorar la calidad del servicio entregado por las escuelas.

1. Medidas orientadas a potenciar el papel los padres, en cuanto a su capacidad de presión y elección, mejorando los sistemas de información y la existencia de evaluaciones válidas:

²⁵ Véase *Estatuto Docente*, D.F.L. N° 2, Texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley 19.070, publicado en el D. O. 22-1-97, Ediciones Publibey, 1997.

- 1.1. Redefinir el rol del ministerio²⁶: Le correspondería al Estado las tareas de fijar objetivos, evaluar resultados, proveer información a la comunidad y los padres, catalizar investigación y proveer recursos. La tarea de gestionar las escuelas administrativa y pedagógicamente debe quedar en el nivel local. Esta medida da la necesaria independencia al Ministerio de Educación para informar a los padres de la calidad de las escuelas sin consideración de la dependencia administrativa (subvencionadas municipalizadas, subvencionadas particulares o particulares). Comunica, además, que el Estado no es el que garantiza la calidad de la educación y les traspassa la responsabilidad a los padres de buscar una buena alternativa educacional para sus hijos.
- 1.2. El Estado debe definir y comunicar cuáles son las aspiraciones nacionales en cuanto a rendimiento. La discusión pública y frecuente de estas metas focalizarán la acción de las municipalidades y establecimientos y ayudará a los padres a precisar sus exigencias frente a las escuelas. Las metas tienen que formularse en términos concretos que orienten al país, por ejemplo, las posiciones que queremos lograr en pruebas internacionales y porcentajes de logro en aprendizajes determinados en las pruebas internas. Los estándares deberían ser altos y deben estar de acuerdo al nivel de desarrollo que aspiramos. Sabemos que las expectativas altas inciden positivamente en el desempeño. El Estado tiene que ejercer un rol de liderazgo en este sentido. No puede renunciar a una visión ambiciosa por el costo político que puede implicar no cumplirla²⁷.
- 1.3. Invertir en evaluación. En las últimas décadas se han ampliado las funciones de las evaluaciones y se les ha asignado un rol central en

²⁶ En los gobiernos de la Concertación por la Democracia el ministerio ha asumido el rol de perfeccionar profesores, promotor de metodologías educativas, ejecutor de programas remediales focalizados, elaborador de textos, etc.

²⁷ Cuando Estados Unidos percibió su pérdida de posiciones en el ranking educacional, quedando bajo el promedio de los países desarrollados, se propuso recuperar los primeros lugares. Definió en 1994 los Objetivos de Educación para el Año 2000, entre los que se encuentran: los niveles de graduación de enseñanza secundaria se elevarán al 90% de la población; los alumnos de 4º, 8º y 12º terminarán sus cursos habiendo demostrado competencia en los ramos específicos; los alumnos de EE.UU. serán los primeros del mundo en las pruebas de rendimiento en ciencias y matemáticas. Hanusheck, E.A., Outcome. Cost, and Incentives in Schools. Chapter 3, Pp.46. en *Improving America's Schools: The Role of Incentives*, editado por E.A. Hanushek. National Academy Press, Washington, DC, 1996.

el mejoramiento de la calidad de la educación. Chile no se ha puesto al día en el uso de esta herramienta. Necesitamos ampliar la gama y mejorar la calidad de nuestras evaluaciones para contar con mejores indicadores. Estos nos permitirían fijar mejor nuestras metas y evaluar avances o retrocesos, entregar información a los padres, detectar las mejores prácticas y difundirlas, informar acerca de las áreas deficitarias para generar investigación y acciones focalizadas, y entregar información a empleadores acerca de las competencias adquiridas por los alumnos. En este sentido se necesita:

- Instaurar un sistema de pruebas centralizadas que certifiquen que los alumnos han adquirido las habilidades y conocimientos requeridos al finalizar cada ciclo del proceso educativo²⁸. Estas pruebas deben ser referidas a criterio²⁹. La certificación alerta a los padres sobre el nivel de educación que están alcanzando sus hijos de manera más objetiva que las notas escolares y antes que sea demasiado tarde para remediarlo. No tendrían que esperar los resultados de la Prueba de Aptitud Académica (PAA) o a que el joven reciba un bajo salario para darse cuenta que equivocaron sus decisiones educacionales. Al estar más alertas, los padres presionarán a las escuelas para que le ofrezcan una mejor educación desde los primeros años.

Al mismo tiempo, con este sistema, los profesores y alumnos tendrían una idea concreta de las metas que tienen que alcanzar. Otra ventaja del sistema es que los padres y alumnos no pueden presionar a los profesores a bajar los estándares. El profesor se transforma en alguien que ayuda a salvar estas vallas y se acaba con el rol antagónico de ser el que pone las exigencias. Se premia además el esfuerzo personal: sólo los alumnos que se esfuerzan, logran obtener estos certificados. Se acaba así con la obtención de grados sólo por asistencia. A partir de 4° básico, los alumnos tienen la opción de volver a rendir estas pruebas en años

²⁸ Este tipo de pruebas es una práctica común en los países europeos y asiáticos. En Estados Unidos, 38 de los 54 estados tienen este clase de evaluación. Véase, Robitaille, D.F. (Ed.), *National Contexts for Mathematics and Science Education: An Encyclopedia of the Education Systems Participating in TIMSS*. IEA, TIMSS, Pacific Educational Press, 1997.

²⁹ Los criterios se refieren a la definición concreta de los objetivos de logro. Por ejemplo, el programa francés exige para el final del nivel primario (5° básico) ser capaz de redactar un resumen a partir de un texto leído. En este sentido, una prueba referida a criterio debería corroborar que el niño ha logrado esta competencia.

posteriores al que les corresponde, cuando estimen que están preparados³⁰. Para que no se ejerza una presión desmedida que obligue a bajar los estándares de las pruebas, se puede distinguir niveles, de modo que se destaque a los alumnos que cumplen con los mínimos de los que hacen mayores esfuerzos. Las escuelas tendrían que informar a los padres cuántos alumnos las aprueban y en qué niveles. Estos resultados reemplazarían al SIMCE.

- Realizar pruebas de seguimiento de la calidad de la educación a cargo del Estado, Universidades o Centros de Estudios. Deben formularse pruebas especiales para obtener indicadores de avance. Éstas deben ser de carácter muestral y deben guardarse los ítems cuidadosamente a través del tiempo. No deben fundirse con las pruebas tipo SIMCE que están diseñadas para rendir cuentas y cuyas características las invalidan como pruebas de seguimiento: en ellas, los niveles de dificultad deben ser fijados de acuerdo a lo que saben los niños y deben ser transparentes para que cumplan la función de informar acerca de las áreas logradas y las que están en déficit.
- La política de contratar evaluaciones internacionales debe mantenerse en forma sistemática. Estos indicadores son los que nos permitirán mantener nuestros estándares altos independientemente de los intereses políticos y harán que nuestra educación se ajuste a niveles competitivos.
- El Estado debiera crear un banco de pruebas que los establecimientos pudieran utilizar para autoevaluarse voluntariamente y así monitorear sus procesos, tanto para el área de gestión como en el área académica. Idealmente debiera recopilar los resultados de estas autoevaluaciones para llegar a estandarizar las pruebas de modo que los colegios pudieran tener parámetros de comparación. Estas pruebas serían de carácter complementario a las pruebas nacionales, ya que se dedicarían a monitorear el aprendizaje a nivel más micro.

³⁰ Las pruebas podrían rendirse cada dos años. En segundo básico, el no aprobarlas debiera implicar repetir el curso, porque las destrezas adquiridas en los primeros años son fundacionales e indispensables para poder manejarse en los ciclos siguientes. En los cursos siguientes, los alumnos que no rinden bien pueden ser promovidos aunque no reciban certificación. De este modo, no se producirán un alto número de repitencias que harían inviable el sistema. Las pruebas las podrían repetir en años sucesivos cuando estimen que están preparados. El servicio puede ser gratuito hasta el tercer intento, luego deben pagar por la examinación.

- 1.4. Informar amplia y obligatoriamente a los padres sobre la calidad de la educación de las escuelas. Esta información debiera entregarse bi-anualmente, a cada apoderado, en un catastro de establecimientos regionales. La información debiera incluir número de alumnos que pasan las pruebas de certificación o puntajes del SIMCE de cada escuela. Incluir además otros parámetros como número de niños que aprueban pruebas de certificación, puntajes obtenidos por los alumnos en Prueba de Aptitud Académica, número de expulsados, calidad y estado de las instalaciones, equipamiento didáctico, proyectos extracurriculares, premios en campeonatos y otros. La información debiera ser fácilmente comprensible y comparable.
- 1.5. Entrega del subsidio educacional directamente a los padres. Esta medida puede significar un cierto aumento de los costos administrativos, pero conviene contemplarla, ya que busca potenciar la conciencia de que el padre elige y aporta a la escuela que selecciona. El problema logístico se soluciona con un talonario personalizado por niño que tiene 12 bonos correspondientes al valor de cada mes. El padre entrega el talonario completo a principios de año y se le devuelve el remanente de bonos en caso que el niño se traslade de establecimiento. Para no perder el control por día asistido se hacen los ajustes por asistencia trimestralmente como se ha hecho hasta ahora.
2. Medidas orientadas a compensar las desigualdades de entrada de los alumnos, evitar discriminaciones y segmentaciones y legitimar la comparación entre escuelas.
 - 2.1 Bono diferenciado según nivel socioeconómico. Se argumenta que educar a niños que crecen en familias con menor nivel educacional y bajos recursos económicos es más difícil. La escuela debe compensar las carencias de repertorio cultural, para lo cual puede requerir más recursos (tiempo, profesores, materiales, etc.) La entrega de una subvención mayor a este segmento de la población permitiría a las escuelas contar con estos recursos. Con esta medida también se disminuye el riesgo de segmentación implícito en un sistema de subsidio a la demanda ya que las escuelas estarían interesadas en recibir a estos niños, porque aportarían más recursos. También al apoyar a los alumnos más desfavorecidos, permite medirlos con los mismos parámetros de todas las escuelas del país, res-

tando validez a las excusas principales que se utilizan para sustentar expectativas bajas para ese grupo de niños.

Este subsidio debe asignarse individualmente al alumno. No es recomendable entregar la subvención diferenciada por escuela, por una parte, porque al trasladarse el niño a otra escuela que no tiene este tipo de subvención se le estaría aplicando un impuesto, y por otra, porque reuniría a todos los niños de nivel socio-económico bajo en escuelas determinadas. Este elemento no sólo es negativo en términos de la integración social sino también no es positivo en términos de aprendizaje académico y de formación personal. La literatura muestra que los pares pueden afectar el desempeño positivamente si se integran niños con mayores aspiraciones junto a los que tienen expectativas bajas con respecto a su desempeño escolar³¹. La identificación de los receptores de este beneficio debe realizarla el municipio a través del mecanismo empleado actualmente para elaborar la ficha CAS, la cual puede ser pedida por el apoderado o la escuela para determinados alumnos³².

3. Medidas orientadas a estimular la competencia entre los establecimientos, y a traspasar efectivamente a las escuelas, a sus directores y profesores el incentivo de atraer y mantener a los alumnos.

3.1. Mantener condiciones estables que generen certidumbre e incentiven el asumir el riesgo de instalar nuevas escuelas particulares subvencionadas. Como toda actividad económica, éstas requieren de políticas claras, duraderas y realistas con respecto al financiamiento, normativa regulatoria y aspectos laborales. El allegamiento de recursos debiera ser preferentemente a través de la subvención, evitándose los recursos con destinos especiales que quitan a las escuelas la flexibilidad y autonomía necesarias.

³¹ Véase Hoxby, Caroline, "Peer Effects in the Classroom: Learning From Gender and Race Variation". *Working Paper 7867*. National Bureau of Economic Research, Inc., August 2000.

³² El costo del bono diferenciado debiera contemplar la posibilidad de equiparar las condiciones de trabajo promedio de los profesores que se desempeñan en los establecimientos que reciben financiamiento compartido. De modo que las escuelas que atienden a menores de sectores desventajados puedan atraer a los profesores en igualdad de condiciones salariales. Más allá de este punto, la estimación del monto de la subvención diferenciada requiere un estudio en profundidad de los requerimientos extraordinarios que implica educar a los niños de sectores pobres y de la cantidad de niños que se debe incluir.

- 3.2. Sustituir el sistema de administración municipal centralizada de los fondos de educación. Cada escuela debe contar con la totalidad de los fondos percibidos por concepto de subvención según el número de alumnos que atienda. Esto le permitirá percibir directamente los incentivos de lograr atraer y mantener a los alumnos. Los excedentes generados por una buena gestión deben ser administrados en la escuela y pueden ser empleados como el director estime conveniente. En lo posible debiera evitarse la distorsión de la competencia ocasionada por los aportes municipales. Para ello, puede dárseles el mismo carácter de la subvención, es decir, un aporte por alumno atendido, fijado por cada municipalidad para todos los alumnos de la municipalidad por igual.
- 3.3. En aquellas comunas urbanas en que todas las escuelas del sector caen dentro del cuartil inferior de rendimiento en el SIMCE, se propone entregar un bono de locomoción para los alumnos que deseen trasladarse a otra comuna, así se evitaría que las escuelas tuvieran a sus alumnos “cautivos”³³. Una medida similar se podría aplicar en zonas rurales, donde por la baja densidad poblacional, existen pocas escuelas, pero es posible que en esos casos las distancias a recorrer fueran muy largas e hicieran impracticable la medida³⁴.
4. Medidas orientadas a reestructurar la organización administrativa de las comunidades educativas. Se busca darles autonomía y lograr una cadena más clara de responsabilidades y de incentivos.
 - 4.1. Fortalecer el papel de los directores³⁵: Se propone redefinir su papel, entregándoles más poder de decisión y autonomía. Esto implica proporcionarles facultades que les permitan una gestión eficiente. Debieran poder:

³³ Esta medida puede parecer poco atractiva si se consideran los aumentos de costos por movilización y el aumento de congestión por traslado. Sin embargo, la sola amenaza de perder alumnos debiera actuar, por lo tanto, la movilización de niños no debiera alcanzar altas cifras. Sería de esperar que los padres ejercieran presión sobre los alcaldes para que mejoraran la calidad de la educación municipalizada dado el problema que significaría para ellos el matricular a sus hijos en escuelas lejos del hogar.

³⁴ Para el caso de zonas rurales aisladas, quizás sea necesario explorar otros mecanismos de presión para compensar por la falta de competencia.

³⁵ Numerosos estudios de efectividad escolar han establecido que las escuelas efectivas tienen directores con fuerte liderazgo, capaces especialmente de transmitir un sentido de misión de la escuela, de establecer una atmósfera de cooperación y responsabilidad compar-

- Tomar las decisiones respecto a cómo distribuir su presupuesto, dando cuenta ante el Departamento de Administración Municipal. Deben tener libertad para decidir los salarios, los incentivos a los profesores, el destino de fondos ahorrados por concepto de buen cuidado del establecimiento y las inversiones en material didáctico. De este modo el director percibirá los beneficios de administrar los fondos eficientemente y de mantener o atraer más alumnos. El municipio se reserva el derecho de exigir la mantención del establecimiento en buen estado, el pago oportuno de leyes laborales y la provisión de un fondo de indemnización de profesores.

Esta medida no implica necesariamente recargar la labor del director con tareas de tipo administrativo; puede ser conveniente que estas tareas de contabilidad y manejo directo de fondos queden a cargo de funcionarios de la municipalidad.

- Nombrar personal: los profesores deben ser nombrados por el director y responder ante él. Este debe tener facultades de contratación, disponer términos de contratos, asignación de tareas y designación de sueldos. Debe poder contratar servicios y asesorías si lo necesita.

- 4.2. Establecer un sistema para que el director dé cuenta anual a los padres y a la institución administradora de los resultados de su gestión. Esto implica que el director dé a conocer a los padres el proyecto del colegio y les permita verificar su cumplimiento. Esto podría expresarse en planes anuales destallados, con objetivos bien acotados en cuanto a currículo y metas de mejoramiento. Periódicamente se debe hacer una auditoría externa sobre el cumplimiento de este proyecto e informar los resultados a los padres. También periódicamente (puede ser cada dos años) los padres deben votar la aprobación de su gestión. Dos períodos de mala evaluación con mayoría amplia obligan al alcalde a nombrar un nuevo director.

El sistema de *voucher* tiene incorporado en su diseño la posibilidad de que los padres manifiesten su disconformidad retirando a sus hijos de la escuela. Con esta medida les damos una cuota de poder

tida con los profesores, y de crear un clima de orden y disciplina conducente al aprendizaje. Véase Lockheed y Verspoor, A.M., *Improving primary education in developing countries*, Oxford University Press, Oxford 1992. También Arancibia, V., Efectividad escolar un análisis comparado, *Estudios Públicos*, N° 47 Santiago 1992, e "Informe Brünner", 1994.

adicional³⁶, la cual ellos pueden ejercer sin necesidad de retirar al niño del colegio, aunque pueden hacerlo igualmente, si lo desean. Son ellos los que tienen mayor interés en que la educación de sus hijos sea de calidad. Por lo tanto son ellos los más naturalmente motivados a pedir cuentas sobre la gestión de la escuela a la que sus hijos asisten y también, los que más directamente y quizás, con más prontitud pueden detectar deficiencias.

- 4.3. Dar una solución administrativa de corto plazo a las escuelas municipales en situación permanente de mala gestión. Si durante tres períodos de dos años los padres, con una mayoría amplia, no han aprobado la gestión de los directores propuestos por el municipio, o si las escuelas no muestran, en ese período, aumentos significativos en el SIMCE, se debe exigir la licitación de la administración a instituciones especializadas³⁷ por un período de al menos 6 años. Al cabo de este tiempo los padres votan nuevamente para decidir volver a la administración municipal o seguir con el sistema de administración delegada. Si optan por la segunda opción, el municipio debe dar la posibilidad de compra a la institución que asumió la escuela. Cuando la escuela está en las manos de la administración delegada es ésta quien debe responder por el manejo de los fondos y responder por los déficits. La municipalidad se obliga a traspasar los montos que aporte a las demás escuelas en igualdad de condiciones a las que tienen administración delegada.
- 4.4. Incentivar la autonomía pedagógica y administrativa de las escuelas. Esto requiere, además de las medidas enunciadas:
 - Facilidades para que las escuelas puedan elaborar, escoger o adaptar sus propios programas de estudio, así como las meto-

³⁶ Hay quienes argumentan que los padres no saben identificar correctamente los factores de calidad de una escuela, pero la evidencia empírica sugiere lo contrario. Las positivas experiencias del proyecto EDUCO en El Salvador y en Bolivia, que entrega la administración de las escuelas a los padres, ha demostrado que éstos, incluso los de bajo nivel educacional, son capaces de tomar las decisiones que mejor aseguren el aprendizaje de sus hijos. Véase Jiménez, E. and Sawada, Y (1999), Do community –managed schools work? An evaluation of El Salvador's EDUCO Program, *The World Bank Economic Review*, Vol. 13, N° 3, Sept. 1999. Igualmente, la experiencia neozelandesa muestra que la acción de los padres como responsables administrativos es eficaz (véase Fiske y Ladd, 2000).

³⁷ Estas instituciones pueden ser fundaciones, corporaciones con o sin fines de lucro, universidades, sociedades de padres o de profesores, etc.

dologías que más convengan a sus objetivos y a su realidad particular. Para que esto sea posible es necesario poner a su disposición una amplia gama de información confiable y completa. La autoridad central o las municipalidades deben facilitar este acceso organizando un banco de programas alternativos, un catálogo de asesorías, servicios y programas de ayuda y bonos para asistencia técnica. La participación en programas de asistencia pedagógica organizados centralmente debe ser voluntaria, debe posibilitarse la elección libre de los textos de estudio y simplificarse las regulaciones, la burocracia y el tiempo destinado a reuniones. Asimismo, deben instaurarse mecanismos para facilitar la comunicación y traspaso de experiencias exitosas.

- 4.5. Modificar la función del municipio: El municipio deja de ser un centro administrativo de las escuelas. Estas se manejan en forma autónoma y la municipalidad pasa a ser un centro de servicios, quedando a cargo de las siguientes funciones:
- a) Seleccionar y exigir cuentas al director.
 - b) Contabilidad y administración (planillas, licencias, cheques, entrega de talonarios de la subvención, identificación de candidatos al bono diferenciado).
 - c) Provisión de servicios comunes a varias escuelas: bibliotecas, canchas, piscinas, sala de actos, centros culturales, aseo y seguridad.
 - d) Provisión de servicios educacionales que puedan ser compartidos entre varias escuelas: administración de pruebas de evaluación, orientación, psicopedagogía, deportes, auditorías, perfeccionamiento.
 - e) Centro y canalización de información y recursos a las escuelas sobre: asesorías, registros de profesores, productos y servicios, cursos de perfeccionamiento, banco de programas alternativos, textos de estudio y otros materiales.

Los establecimientos, si lo desean, podrían eventualmente contratar algunos de estos u otros servicios de otros agentes externos debidamente acreditados.

5. Las medidas orientadas a modificar el Estatuto Docente:
 - 5.1. Limitar la negociación con el Estado sólo al sueldo mínimo. En un número importante de establecimientos subvencionados, el cubrir la planilla de profesores sobre la base del sueldo mínimo deja hoy un margen reducido. Este hecho impide a las escuelas diseñar políticas propias de incentivos y de diferenciaciones salariales. Las futuras negociaciones del salario mínimo no debieran sobrepasar el alza promedio de los salarios reales para mantener un margen que permita hacer diferenciaciones salariales significativas o cualquier otra inversión que el director estime conveniente. Éste a su vez, al estar controlado por su desempeño, sabrá asignar bien sus recursos. Los otros aspectos laborales tales como vacaciones, reconocimiento de años de servicios, horarios, número de alumnos por curso y otras garantías deben ser negociadas en el nivel de las escuelas, tanto en las municipalizadas como en las particulares subvencionadas³⁸.
 - 5.2 Flexibilizar las condiciones de término de contrato. Para esto se pueden adoptar varias estrategias alternativas:
 - Incluir en el contrato cláusulas que estipulen las tareas y funciones del profesor en forma específica y de acuerdo al proyecto educativo de cada escuela de modo que las faltas a ellas estén incluidas en “incumplimiento grave de las obligaciones que impone su función”. Eliminar la necesidad de sumario, bastando con que la dirección del colegio consigne durante dos semestres las faltas en el libro de vida del profesor y se las den a conocer.
 - Hacer funcionar los mecanismos de evaluación docente que están definidos en el Estatuto Docente. Esto es, llevar a cabo las evaluaciones de desempeño, que hasta hoy se han evitado, pero flexibilizando los plazos y entregando mayores atribuciones a la dirección. La ley estipula que dos años en lista de demérito im-

³⁸ Los proyectos educativos de cada escuela requieren diferentes condiciones laborales. Si queremos diversidad de soluciones para adecuarse mejor a los problemas se requiere mayor autonomía en estos aspectos. Por ejemplo, el exitoso proyecto educativo KIPP (*Knowledge is Power*), apoyado por la cadena de tiendas GAP, demuestra que en sectores marginados la continuidad del período escolar a todo el año es indispensable para el apoyo formativo de los alumnos. Esta medida no estaría permitida en Chile dado que el Estatuto Docente negocia el calendario escolar. Véase Feinberg, M. (2000) “There Are No Shortcuts”. www.kipp.org.

plica la cesación del contrato, lo que ha generado la fuerte resistencia en el gremio a la idea de ser evaluados.

- Agregar la causal “por necesidad de la empresa”, como existe para el sector particular, con indemnización por años de servicio³⁹.
- Basar los ajustes de planta que se realizan cada año sólo en la decisión del director y no como lo ordena la ley, que condiciona los términos de contrato a los que tienen menor antigüedad.

5.3. Flexibilizar condiciones de contrato:

- Para los profesores que se incorporan por primera vez: se propone que los nuevos contratos sean más ventajosos en términos de salario, con un piso inicial más alto e incrementos por mérito, pero, a la vez, más “arriesgados” en términos de estabilidad, eliminándose la titularidad, facilitando la contratación a plazo fijo para el primer tiempo (lo que facilita el “probar” a un profesor en acción), ampliando algunas de las causales y simplificando los procedimientos. De esta manera los compromisos anteriores siguen siendo respetados, aunque se permite que los profesores más antiguos sean recontratados con las nuevas condiciones si así lo desean.
- Eliminar las barreras de entrada a la profesión docente, impuestas por el estatuto. Permitir que personas poseedoras de otros títulos académicos o profesionales sean contratadas para enseñar en colegios. Esta medida presenta además obvias ventajas para la enseñanza, que se enriquece con el aporte de otras perspectivas, otras formaciones, otros hábitos y una mayor cercanía al “mundo real”.

III. DISPONIBILIDAD DE RECURSOS

Para superar los problemas de calidad y equidad, es necesario desarrollar en el país los conocimientos necesarios, generar los materiales didácticos y contar con los recursos humanos calificados para educar.

³⁹ Véase al respecto, Tagle, T., “Una Mirada a la Legislación Laboral de los profesores”. Documento en preparación, Centro de Estudios Públicos, Santiago 2000.

En un sistema educacional competitivo y con recursos para invertir, la dinámica misma del sistema debiera generar la oferta de profesores más capacitados, asesorías técnicas y mejores materiales de apoyo. Si las escuelas están presionadas para hacerlo bien, aprenderán a buscar los caminos para lograrlo y la comunidad generará los servicios para responder a estas demandas. Sin embargo, en la actualidad, el Estado interviene activamente en estos aspectos creando programas específicos para hacerse cargo de estas necesidades.

Uno de los problemas que se generan con los programas centralizados es que al ser impuestos desde arriba pueden no responder a un diagnóstico adecuado de las prioridades de las escuelas, lo cual se puede traducir en una falta de apropiación y en el desaprovechamiento de los programas⁴⁰. Por otra parte, este sistema no tiene incorporado en sí mismo un mecanismo de evaluación. En un sistema de libre elección, los programas que no responden a las necesidades no son demandados y tienen que ser modificados o desaparecer. En cambio, cuando son impuestos y además llevan asociada la entrega de recursos que de otra manera no se recibirían, las señales que validan los programas se desvirtúan. Por lo tanto, se propone privilegiar los programas descentralizados.

A continuación analizaremos las medidas necesarias para estimular la generación de los recursos técnico pedagógicos y luego trataremos brevemente el tema de la continuidad de los programas que actualmente están operando con estos fines. Finalmente, nos detendremos en la formación de los profesores, considerándolos como el recurso necesario e indispensable del mejoramiento de la calidad de la educación.

III.1 Recursos técnico-pedagógicos

El principio que debiera primar con relación a los programas de apoyo técnico para las escuelas es el de darles autonomía para decidir qué necesitan y de quién lo necesitan. En este sentido, los recursos para asesorías técnicas, materiales didácticos, perfeccionamientos, contratación de auditorías debieran canalizarse a través de la subvención. Es la escuela la que tiene que decidir si invierte estos recursos en pagar a profesores mejor formados o destinarlos a perfeccionar y a apoyar a profesores con me-

⁴⁰ Véase Beyer, H., Eyzaguirre, B. y Fontaine, L., “La reforma educacional chilena: una apreciación crítica”, Centro de Estudios Públicos, *Documento de Trabajo* N° 306, Santiago, julio 2000.

nos preparación. Asimismo, son las escuelas las que deben decidir qué tipo de textos o guías necesitan, si prefieren un laboratorio o más computadores o más libros para su biblioteca.

El ministerio de Educación no debiera encargarse de proveer servicios ni de diseñar materiales. Su labor debiera centrarse en canalizar los recursos para responder a las necesidades diversas de las escuelas y en estimular el acopio y desarrollo de conocimientos y saberes técnicos necesarios para el mejor funcionamiento del área educacional

En este sentido podría emprender las siguientes medidas:

1. Medidas orientadas a la provisión de recursos:
 - 1.1. Proveer fondos concursables para investigación y creación de productos educacionales orientados tanto a la educación escolar como a la formación de profesores. Estos fondos debieran estar disponibles para universidades, centros privados de investigación y fundaciones educacionales sin fines de lucro.
 - 1.2. Financiar becas de postgrado al exterior para investigadores, evaluadores y diseñadores de materiales didácticos, a todos aquellos que quedaran admitidos en las veinte mejores universidades del mundo, garantizando su retorno.
 - 1.3. Crear bancos de información que recopilaran las mejores guías didácticas, filmaciones de clases ejemplares, planes y programas de estudio, descripciones de las mejores prácticas, evaluaciones estandarizadas, investigaciones, experiencias piloto. En su selección debieran primar los criterios de calidad, dados por su efectividad o por ser aprobados por un comité editorial identificable. Sería importante sí, asegurar la variedad de enfoques pedagógicos y para esto sería necesario que hubiera una pluralidad de organismos que acreditaran los materiales que podrían figurar en este banco. El acceso debiera ser libre y posiblemente canalizarse vía internet en la red de enlaces existente.
 - 1.4. Publicar catastros de servicios ofrecidos para las escuelas por organismos independientes. En ellos se describirían las características de las asesorías técnicas, perfeccionamientos, materiales didácticos, textos de estudio, evaluaciones, acreditaciones, etc. Sería crucial el incluir referencias acerca de la efectividad de estos servicios.

PROPUESTAS RESPECTO A LOS PROGRAMAS CENTRALIZADOS ACTUALES

Programa	Descripción Actual	Propuesta
Bibliotecas, Bibliotecas de Aula, Materiales Didácticos.	En el marco del proyecto MECE Básica se entregan libros para la sala de clases y en el de MECE Media se entrega un monto fijo para seleccionar libros de un catastro.	Se entrega un catastro, el ministerio negocia los precios con las editoriales y los establecimientos deciden si gastar o no de su presupuesto en estos ítemes. Se genera presión para que los establecimientos inviertan adecuadamente al publicar en las evaluaciones de las escuelas el tipo de equipamiento que estas tienen.
Textos Escolares	El Estado entrega los textos de estudio para cerca del 90% de los escolares chilenos. Ésta es un área en la cual hay importantes economías de escala. Sin embargo, al ofrecer pocas alternativas (en la mayoría de los casos, una sola) los textos no siempre son aprovechados por los usuarios, pues no responden a sus requerimientos ⁴¹ .	Posibilidad de elegir entre más alternativas. Si ninguna de ellas satisface las necesidades de la escuela, ésta podría recibir un bono por el monto equivalente para utilizarlo en la compra de otros textos que se venden en el mercado, aportando pago compartido.
Enlaces	Entrega de computadores y capacitación a todas las escuelas del país. Convenio con Telefónica para conexión de todas las escuelas vía internet. El programa incluye el apoyo a las escuelas de parte de las universidades zonales y la creación de un portal educativo en conjunto con la Fundación Chile.	Entregar computadores y capacitación a las escuelas que aún no tienen este beneficio. Continuar con la mantención del portal educativo. Los recursos para la mantención, incremento y puesta al día de los equipos deben canalizarse a través de la subvención. Son las escuelas las que tienen que decidir cómo van a continuar en el programa. El ministerio debiera negociar convenios con servicios técnicos y ventas de equipos que podría ofrecer a las escuelas. La presión por mantener el sistema funcionando estaría dada por las auditorías realizadas a las escuelas, que comunicarían a la comunidad y padres sobre el tipo de equipamiento que éstas tienen.
Programa 900 escuelas, Programa Liceos focalizados, Programa de Mejoramiento de la Educación Rural	Estos programas intervienen a las escuelas con bajos rendimientos en el SIMCE y se les entrega apoyo en asesorías pedagógicas, de gestión y de materiales didácticos.	Las medidas propuestas sobre bono diferenciado, traspaso administrativo de escuelas en situación permanente de mala gestión y bonos para ayuda técnica hacen innecesaria esta intervención directa del ministerio.

⁴¹ Para un análisis más detallado del problema de los textos escolares véase: Beyer, H., "Un nuevo sistema de licitación de textos escolares", en Eyzaguirre, B. y Fontaine, L. (Ed.), *El Futuro en Riesgo: Nuestros Textos Escolares*. Centro de Estudios Públicos. Santiago, 1997.

Programa	Descripción Actual	Propuesta
<p>Sistema Nacional de Evaluación del desempeño (SNED)</p>	<p>Este programa entrega un incentivo económico al 25% de las escuelas que tienen mejor desempeño. Intenta acercarse a una medida de valor agregado</p>	<p>Este sistema debe continuar porque entrega señales adecuadas a los establecimientos. Además premia equipos, lo cual contribuye a consolidar un ethos positivo en las escuelas. Se debieran perfeccionar algunos de los indicadores que buscan controlar por nivel socioeconómico. Se debe corregir la práctica de llamarlo “premio a la excelencia” porque induce a las escuelas a una autocomplacencia perjudicial, al confundir “excelencia” con un limitado progreso desde la situación precaria inicial. Premio al desempeño o al esfuerzo es un nombre más adecuado.</p>
<p>Proyecto Montegrande</p>	<p>Este programa entrega fondos concursables para realizar proyectos educativos innovativos a liceos que tienen buena trayectoria educacional.</p>	<p>Este programa debe ser evaluado por evaluadores independientes al Ministerio de Educación considerando avances en indicadores duros de rendimiento. El ministerio podría facilitar a los liceos que quisieran, asociaciones con liceos internacionales de excelencia que pudieran asesorarlos para mejorar su desempeño. En este sentido también podría facilitar la asociación con facultades universitarias no ligadas a educación que pudieran asesorar en administración y asignaturas específicas.</p>
<p>Programas de Mejoramiento Educativo (PME).</p>	<p>Fondos concursables para desarrollar proyectos de mejoramiento educativo al interior de las escuelas. Aparte de entregar recursos para mejorar calidad de la educación se buscaba generar en las escuelas la capacidad para analizar y reflexionar sobre las practicas educativas y elaborar proyectos.</p>	<p>Evaluar de manera independiente al Ministerio de Educación, la efectividad de este programa en relación a la capacidad para elaborar programas y en las prácticas reflexivas de las escuelas. Si no ha tenido efectos positivos canalizar estos recursos vía subvención en forma pareja para todos los establecimientos. Si ha tenido efectos positivos, difundir los mejores proyectos para que puedan ser emulados y continuar con el programa.</p>

2. Medidas con respecto a la continuidad de los programas educativos centralizados:

El Ministerio de Educación podría eventualmente dirigir ciertos programas siempre y cuando:

- a) Prueben no interferir con el sistema de incentivos que imperan actualmente
- b) Prueben no poder traspasarse la responsabilidad a nivel más localizado.
- c) Prueben producir manifiestas economías de escala.
- d) Prueben ser eficientes con mediciones independientes y con criterios referidos a rendimiento.
- e) Sean experiencias a pequeña escala que busquen probar o liderar determinadas políticas.

En este sentido, a continuación, se analizan los programas existentes y se propone la continuidad y modificación de las principales componentes de la actual reforma educacional.

III.2 Recursos humanos: Los profesores

En países en desarrollo es común la observación de que las iniciativas en el campo educacional se ven entrabadas por la escasez de recursos humanos adecuadamente preparados⁴². Nuestro país no es la excepción, aunque nuestros profesores poseen, en su mayoría, preparación universitaria. Pese a ésta, los bajos resultados en las evaluaciones internacionales podrían indicar que este entrenamiento no está proporcionando el nivel de conocimientos y competencias que se necesita para las tareas que deben llevar a cabo. Por otra parte, el sistema escolar tal como funciona hoy día, que permite diluir las responsabilidades de una actuación profesional deficitaria y que no premia salarialmente un buen desempeño, no incentiva el que los profesores por su cuenta busquen suplir eventuales carencias formativas. Éstas se evidencian en el nivel de los profesores que trabajan en las salas de clases, en los niveles administrativos de las escuelas, y también en las tareas relacionadas con investigación, implementación de programas a nivel general, (por ejemplo, evaluación, supervisión, creación de mate-

⁴² Véase Lockheed, M. E. y Verspoor A. M., (1991), *Improving primary education in developing countries*, Oxford University Press, Oxford 1991.

rial educativo) y con la formación y perfeccionamiento de profesores. El gran desafío para el sistema educacional y para la sociedad entera es conformar un contingente amplio de personas bien preparadas que lleve a cabo la tarea de enseñar y que aporten al país el conjunto de saberes técnicos necesarios para la implementación exitosa de políticas generales y para seguir avanzando en conocimientos sobre el tema.

Ya en 1994 el llamado informe Brünner observaba deficiencias en la formación de los profesores y establecía la necesidad de intervenir⁴³. Aunque no hay evaluaciones empíricas recientes sobre el dominio de conocimientos que tienen los profesores, las apreciaciones cualitativas de numerosos directores e instituciones proveedoras de servicios de perfeccionamiento o de asesoría sugieren que estos en general tienen un dominio insuficiente de sus disciplinas y dificultades para mantener sus conocimientos actualizados⁴⁴. La formación metodológica no es tampoco sólida; las observaciones de clases revelan una base teórica rudimentaria y un abanico limitado de herramientas de trabajo y de estrategias de enseñanza⁴⁵. El Ministerio de Educación constata estas deficiencias y en 1997 dispone un programa de fondos concursables destinado a mejorar la formación inicial del profesorado. Dado lo reciente de estos programa no contamos aún con evaluaciones independientes que den cuenta de los resultados de esta inversión⁴⁶.

⁴³ Comité Técnico Asesor sobre la Modernización de la Educación Chilena 1994, *Los desafíos de la educación chilena frente al siglo 21* (Informe Brünner). Santiago 1994.

⁴⁴ La última evaluación que conocemos fue en 1985 y demostró que los profesores de 8° básico tienen un pobre dominio de las matemáticas. Véase Schiefelbein, E., "Análisis del SIMCE y sugerencias para mejorar su impacto en la calidad", en Gómez, S. (Ed.), *La realidad en cifras, Estadísticas Sociales*, FLACSO, INE, UNRISD, 1992.

⁴⁵ Véase al respecto López, G., Assael, J. y Neumann E. "La cultura escolar, ¿responsable del fracaso?", PIIE, 1984. También Edwards, V. y otros, *El liceo por dentro*, Ministerio de Educación, Programa Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación, Santiago, 1995.

⁴⁶ Las autoridades responsables informaron en 1999 que las reformas se concentraron primordialmente en cambios de los currículos de las carreras, en proporcionar a los alumnos mejores oportunidades de práctica e interacción con el sistema escolar, en programas de mejoramiento académico-profesional de los docentes universitarios y en mejoras en infraestructura, bibliotecas y otros recursos informáticos. La magnitud de las carencias detectadas por el ministerio en las escuelas de educación lleva a considerar si son suficientes los montos asignados a este programa, ya que se destinan 25 millones de dólares repartidos entre 17 escuelas de educación para que renueven sus programas en un ciclo de 4 años. Véase al respecto, Ministerio de Educación, *Profesores para el siglo XXI*, Ministerio de Educación. División de Educación Superior, Santiago 1999. Y también Avalos, B., Mejoramiento de la formación inicial docente en García-Huidobro, J. E. (Ed.), *La Reforma Educacional Chilena*, Editorial Popular, Madrid, 1999.

El grueso de las investigaciones sugiere que la efectividad de un profesor está determinada básicamente por sus habilidades académicas, su cultura general, su conocimiento de la disciplina, los contenidos y destrezas que ésta requiere desarrollar en el estudiante, su dominio del currículo, su repertorio de estrategias de enseñanza y evaluación y su conocimiento acerca del desarrollo del niño⁴⁷. Hoy en día, en nuestro país, este conjunto de características es difícil de encontrar entre los estudiantes de pedagogía. La carrera educacional no atrae a los jóvenes más talentosos; debido probablemente a las perspectivas poco satisfactorias que ofrece la carrera en términos monetarios y de status y porque se percibe como un camino rígido y burocratizante, con poco espacio para la creatividad y poco desafiante intelectualmente. El número total de estudiantes matriculados en estas carreras ha sufrido una disminución del 5,6 % entre 1994 y 1998⁴⁸ y las escuelas se han visto obligadas, para llenar sus carreras de pedagogía a aceptar alumnos con puntajes en el tercio inferior de la distribución de los puntajes de la PAA⁴⁹.

El camino iniciado por la administración anterior de otorgar becas a alumnos con buenos puntajes para que ingresen a Pedagogía puede ser una solución parcial, pero se requiere también que se les ofrezca a estos alumnos una carrera interesante, que les asegure una buena formación básica. Es difícil que buenos alumnos se sientan atraídos por carreras medias, aun cuando el costo económico esté cubierto. Las escuelas de educación no han sido capaces de generar una dinámica de superación, manteniendo en general un bajo nivel de exigencia y una inversión reducida, que se traduce en equipos docentes poco calificados académicamente, escasos recursos para bibliotecas e informática, currículos inadecuados y poca investigación⁵⁰.

⁴⁷ Véase Lockheed, M. E. y Verspoor A. M. (1991) y también McGinn, N. F. and Borden, A. M., *Framing questions, constructing answers: linking research with educational policy for developing countries*. Harvard Institute for International Development, Harvard University Press, Cambridge, 1995.

⁴⁸ Ministerio de Educación (1999): *Profesores para el siglo XXI*, Ministerio de Educación. División de Educación Superior, Santiago 1999.

⁴⁹ Según datos del Ministerio de Educación un 19,3% de los alumnos ingresados a pedagogías tienen un puntaje de PAA inferior a 500 puntos y sólo un 3,1% tiene un puntaje superior a 700 puntos. Véase Ministerio de Educación (1999), y también UNICEF, *La renovación de la profesión docente*. Ciclo de debates: Desafíos de la política educacional. UNICEF, Oficina de área para Argentina, Chile y Uruguay. Enero 2000.

⁵⁰ Véase al respecto, Ministerio de Educación, *Profesores para el siglo XXI*, Ministerio de Educación. División de Educación Superior, Santiago 1999. Y también Avalos, B., *Mejoramiento de la formación inicial docente* en García- Huidobro J. E. (Ed.), *La Reforma Educacional Chilena*, Editorial Popular, Madrid, 1999.

El perfeccionamiento de profesores en servicio se ha utilizado en Chile por muchos años con el objeto de compensar deficiencias de formación inicial, proporcionar nuevas técnicas o actualizar contenidos de la disciplina. En los últimos años, en el marco de la reforma educacional se han llevado a cabo numerosos programas masivos de este tipo para introducir a los profesores en los contenidos y metodologías propuestos en los nuevos currículos. No hay evaluaciones formales de todo este proceso, pero la información disponible sugiere que estos cursos no logran producir cambios apreciables en las prácticas docentes⁵¹.

A pesar de todas estas deficiencias de formación y de los insatisfactorios resultados de aprendizaje que arrojan las evaluaciones, el gremio de los profesores ha logrado imponer la idea de que sólo los poseedores de títulos de Pedagogía pueden garantizar el aprendizaje de los alumnos. Esta noción ha quedado plasmada en el Estatuto Docente, de modo que es ilegal para un empleador contratar un profesional que no sea pedagogo para actividades de docencia. Por absurdo que parezca, en un liceo un ingeniero no puede enseñar matemáticas o física ni tampoco puede hacerlo un licenciado en matemáticas. Esta situación se hace especialmente grave en algunas asignaturas en que hay gran escasez de pedagogos (ciencias, idiomas, matemáticas). Igualmente las tareas de gestión, tanto en el nivel de las escuelas como en el de los municipios deben ser, por estatuto, asignadas a pedagogos, quienes a menudo no poseen las competencias administrativas o financieras que se requieren.

Además de la docencia, existen otras áreas de la educación en Chile que requieren de mayor desarrollo y del concurso de personas calificadas. Entre otras, la evaluación de políticas públicas, el desarrollo de currículum, la administración escolar, la creación de textos y otros materiales educativos, la evaluación masiva de aprendizaje, el entrenamiento de docentes, etc. Hay pocas personas con los conocimientos necesarios para la realización de estas tareas, lo cual lleva a realizarlas con ciertos grados de precariedad y a menudo sin el suficiente conocimiento teórico y empírico que sustente una acción eficaz. Por la misma razón a menudo se suscriben políticas sin comprenderlas cabalmente, sin una evaluación crítica y sin experimentación previa.

No es fácil romper este círculo. Se requieren cambios tanto desde el sistema escolar como desde las entidades formadoras. El sistema escolar necesita presentar una carrera profesional con perspectivas más ventajosas en cuanto a sueldos y que ofrezca mayores posibilidades de ser res-

⁵¹ Véase al respecto Undurraga G. 1999.

ponsable, creativo y autónomo⁵². Las medidas descentralizadoras que hemos propuesto se orientan en ese sentido, especialmente al dar a las escuelas mayor autonomía: en el largo plazo, una mayor autonomía debiera conducir a mayor flexibilización del quehacer educativo y, por lo tanto, a soluciones creativas e innovadoras potencialmente más atrayentes para jóvenes profesionales. En el mismo sentido, la idea de fortalecer el papel de los directores puede transformar esta posición en una posibilidad realmente atractiva. También las medidas orientadas a flexibilizar el Estatuto Docente tendrían un efecto similar al permitir mayor variedad en los sueldos, aumentándose así las posibilidades de una mejor retribución por un mejor desempeño o por adquirir más responsabilidades. La competencia por calidad entre las escuelas tendría que traducirse en mejores salarios para los mejores profesores.

Los cambios que debieran hacerse desde las escuelas de educación quedan fuera del alcance de este artículo y dependen de la decisión de cada centro de formación. Estos centros tendrían que adaptarse si existieran condiciones más exigentes para entrar al mercado laboral. Los cambios debieran apuntar a conseguir mejores estudiantes o a compensar a través de su currículo las deficiencias de entrada, acentuando el desarrollo de habilidades académicas y conocimiento de las disciplinas.

Las medidas que proponemos a continuación se orientan a aumentar el capital humano dedicado a educación en el país, aumentando los recursos, fortaleciendo la formación inicial y el perfeccionamiento de profesores en servicio y modificando las barreras de entrada a la actividad educativa.

3. Medidas orientadas a mejorar los recursos humanos para la educación

- 3.1. Canalizar la provisión de recursos prioritariamente a través de la subvención. Esta medida, acompañando los mecanismos de presión a las escuelas que se han sugerido, las forzaría por una parte a incrementar los salarios para poder contratar y mantener a los mejores profesores y, por otra, a invertir en capacitación, acreditación y asesorías. Esto atraería personas de mejor nivel académico a la actividad y a la profesión docente.

⁵² Para una revisión del tema salarial de los profesores, véase Le Foulon C. "Remuneraciones de los profesores: antecedentes para la discusión", Centro de Estudios Públicos, *Puntos de Referencia* N° 235, Santiago 2000.

- 3.2. Flexibilizar barreras de entrada a la profesión docente, lo que implica eliminar algunas restricciones del Estatuto Docente. El concurso de otros profesionales puede significar un inmenso aporte a nuestra educación que se vería enriquecida por personas con formaciones más exigentes, con mayor dominio de las disciplinas. Con este fin proponemos:
 - 3.2.1. Eliminar la restricción de contratar sólo personas con título de profesor para hacer clases y para puestos directivos. Personas con otros títulos, tanto académicos como profesionales podrían desempeñarse como profesores, especialmente si se les permite trabajar tiempos parciales, como complemento a sus jornadas habituales. Enseñar en estas condiciones puede ser una posibilidad atractiva, por ejemplo, para mujeres profesionales que por razones familiares desean trabajar sólo unas pocas horas, para jóvenes que están estudiando un postgrado en un área afín o para profesionales jubilados que desean mantener algunas horas de trabajo. Esto también implica permitir la contratación de profesionales no profesores en las DAEM y también en puestos administrativos dentro de los establecimientos
 - 3.2.2. Habilitar procedimientos de calificación (podría ser por la vía de exámenes, cursos breves o práctica observada) para facilitar la entrada a estos profesionales
- 3.2. Formación, perfeccionamiento y acreditación:
 - 3.2.1. Fondos para escuelas de educación: El programa de fondos concursables para escuelas de educación, financiado por el ministerio constituye un contexto interesante para desarrollar soluciones. Sería conveniente ampliarlos a proyectos que integren varias facultades y que enfatizaran los aspectos de la formación académica general y de la disciplina. Estos parecen ser tan deficitarios como los aspectos pedagógicos, pero no se les ha dado importancia, al menos en el diagnóstico del problema. Especial atención merece el dominio de otros idiomas como modo de acceder al caudal principal de la investigación del área. También apoyar la formación académica de los docentes universitarios, ojalá en universidades del exterior y apoyar, mediante los mismos fondos la participación

por temporadas de docentes extranjeros en nuestras escuelas de educación.

- 3.2.2. Exámenes de acreditación de la disciplina: Tanto la formación inicial como el perfeccionamiento de docentes en servicio se beneficiarían si se desarrollara un sistema de acreditación no obligatoria basado en exámenes de aspectos de la disciplina. Las mejoras salariales y también las contrataciones pueden hacerse condicionales a que los candidatos aprueben exámenes periódicos en las áreas que se estimen necesarias. Los empleadores (ya sean municipios, sostenedores privados o directores) tendrían la opción de exigir a sus contratados la aprobación de determinados exámenes. Estos pueden ser tomados por instituciones especializadas⁵³ independientes, las cuales velarían por el prestigio de su examen, ya que de ello depende el que se los contrate. De este modo, se podrían sustituir muchos de los cursos de perfeccionamiento por la rendición de un examen. Esta modalidad incentivaría un estudio más serio de parte de los profesores, ahorraría recursos y tiempo y permitiría la acreditación de otros profesionales que deseen dedicarse a la docencia. Quienes aprueban estos exámenes son poseedores de una certificación que les permite aspirar a mejores condiciones de remuneración y a puestos de mayor responsabilidad.

Prioridades

Las medidas propuestas actúan como un todo, en el sentido que cada una de ellas es indispensable para que la educación entre en un círculo virtuoso de cambios. Sin embargo, algunas de ellas tienen carácter de urgencia y su implementación puede tener efectos positivos inmediatos sobre la calidad de la educación. El cuadro a continuación destaca aquellas medidas que no deben esperar y se señalan las que se podrían emprenderse en el corto y en el mediano plazo.

⁵³ Un ejemplo de este tipo de instituciones es el *Educational Testing Service*, un organismo privado sin fines de lucro de Estados Unidos, que administra pruebas de certificación de conocimientos en una gran variedad de disciplinas como el TOEFL, GRE, GMAT, SAT, etc. También se encarga de las pruebas de certificación avanzada de profesores.

Medidas**Urgentes**

- Aumentar la calidad de la información entregada a los padres sobre la calidad de las escuelas. La información debe hacerse más amplia, detallada y obligatoria.
 - Modificación del Estatuto Docente.
 - Canalizar la mayor parte de los recursos económicos a través de la subvención y permitir que las escuelas dispongan de ellos a su parecer.
-

Medidas a**Corto Plazo**

- Instaurar un sistema de exámenes de certificación centralizado de los logros de aprendizaje de los alumnos.
 - Implementar un bono diferenciado a los alumnos de bajo nivel socio-económico.
 - Reemplazar el sistema de fondo común de las municipalizadas por uno que entregue a cada escuela la totalidad de la subvención percibida por los alumnos matriculados en ella.
 - Fortalecer el papel de los directores, entregándoles mayor autonomía sobre el presupuesto y el manejo de personal.
 - Entregar a una administración delegada las escuelas municipales en situación permanente de mala gestión.
 - Crear banco de información sobre todo tipo de recursos educacionales.
-

Medidas a**Mediano Plazo**

- Evaluar las políticas educativas sobre la base de mediciones referidas a avances en los aprendizajes.
 - Entregar el subsidio educacional directamente a los padres mediante un talonario de bonos.
 - Fortalecer el papel de los padres otorgándoles derecho a voto sobre la gestión del establecimiento. Esta medida requiere instaurar mecanismos de rendición de cuentas de parte de la dirección.
 - Disponer fondos para bonos que permitan a los profesores rendir exámenes de certificación de conocimientos.
-

Seguir invirtiendo en educación no tendrá mayores resultados a menos que se instalen políticas que incentiven a todos los actores a hacer bien lo que les corresponde hacer. Las medidas que proponemos se dirigen a responsabilizar más directamente a todos los agentes y usuarios del proceso educativo. A la vez, nuestra propuesta entrega al Estado las tareas que le corresponden y sugiere, para las municipalidades, un papel, en la gestión educacional, más acotado con sus posibilidades reales.

Referencias Bibliográficas

- Aedo C. y Sapelli, C., *El sistema de vouchers en la educación: Una revisión de la teoría y la evidencia empírica para Chile*, Centro de Estudios Públicos, *Serie Documentos de Trabajo*, N° 307. Agosto 2000.
- _____, “Calidad de educación y elementos de mercado” en Enersis, *Educación en Chile: un desafío de calidad*, Santiago, 1996.
- Arancibia V., Efectividad escolar, un análisis comparado, *Estudios Públicos*, N° 47 Santiago 1992.
- Avalos, B., Mejoramiento de la formación inicial docente en García- Huidobro J. E. (Ed.), *La Reforma Educacional Chilena*, Editorial Popular, Madrid, 1999
- Beyer H., Eyzaguirre B. y Fontaine, L., *La reforma educacional chilena: una apreciación crítica*, Centro de Estudios Públicos, *Serie Documento de Trabajo* N° 306, Santiago. Julio 2000.
- _____, (1999), Educación y desigualdad de ingresos, Centro de Estudios Públicos, *Serie Documento de Trabajo* N° 297, Santiago 1999.
- _____, (2000), “Las reformas de la educación en Chile” en Larraín F. y Vergara, R., *La transformación económica de Chile*, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 2000.
- _____, “Un nuevo sistema de licitación de textos escolares” en Eyzaguirre, B. y Fontaine, L. (Eds.), *El Futuro en Riesgo: Nuestros Textos Escolares*. Centro de Estudios Públicos, Santiago, 1997.
- Centro de Estudios Públicos (1997), “Estudio Nacional de Opinión Pública N° 5 Tercera Serie Noviembre-Diciembre 1996”, *Documento de Trabajo* 268, Santiago 1997.
- CIDE (2000), *Encuesta Nacional a los actores del Sistema educativo*, Informe Preliminar, Santiago 2000.
- Comité Técnico Asesor sobre la Modernización de la Educación Chilena 1994, *Los desafíos de la educación chilena frente al siglo 21* (Informe Brünner), Santiago 1994.
- Contreras, D., “Evaluating a Voucher System in Chile. Individual, Family and School Characteristics”, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile. Documento de Trabajo N° 175, marzo 2001.
- Cortázar, R. y Vial, J., “*Construyendo Opciones: Propuestas Económicas y Sociales para el Cambio de Siglo*”, Dolmen, Santiago 1998.
- Cox, C., “Market and state principles of reform in Chilean education: policies and results”. En *APEC Education Forum*. Taipei : Bureau of International Cultural and Educational Reforms, Taipei 1999.
- _____, y González, P., “De programas de mejoramiento a reforma” en Cortázar, R. y Vial, J., “*Construyendo Opciones: Propuestas Económicas y Sociales para el Cambio de Siglo*”, Dolmen, Santiago, 1998.
- Edwards, V. y otros, “*El liceo por dentro*”, Ministerio de Educación, Programa Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación, Santiago, 1995.

- Elmore, R.E., Abelman, C.H. y Fuhrman S.H., "The new accountability in state reform: from process to performance" en Ladd, H.F. (Ed.), *Holding Schools Accountable*. The Brookings Institution. Virginia, 1996.
- Eneris (1996), *Educación en Chile: un desafío de calidad*, Santiago, 1996.
- Estatuto Docente*, D.F.L. N°2, Texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley 19.070, publicado en el *Diario Oficial* 22-1-97, Ediciones Publibey, 1997.
- Eyzaguirre, B. y Fontaine, L. (Eds.), *El Futuro en Riesgo: Nuestros Textos Escolares*. Centro de Estudios Públicos, Santiago, 1997.
- _____ (1999), ¿Qué mide realmente el SIMCE?, *Estudios Públicos*, N° 75, Santiago, 1999.
- Eyzaguirre, B., Le Foulon, C. y Hinzpeter, X. (2000), "Los chilenos no entendemos lo que leemos". Centro de Estudios Públicos, *Puntos de Referencia* N°230, Santiago, 2000.
- Feinberg, M. (2000), "There Are No Shortcuts". www.kipp.org.
- Fiske E.B. and Ladd, H. F. (2000), *When schools compete, a cautionary tale*, The Brookings Institution Press, Washington, 2000.
- García-Huidobro J. E. (Ed.) (1999), *La Reforma Educacional Chilena*, Editorial Popular, Madrid, 1999.
- _____ (1999), "La reforma educacional chilena 1990-1998: visión de conjunto" en García-Huidobro J. E. (Ed.) (1999), *La Reforma Educacional Chilena*, Editorial Popular, Madrid, 1999.
- González, P. (1999), "Financiamiento, incentivos y reforma educacional" en García-Huidobro J. E. (Ed.), *La Reforma Educacional Chilena*, Editorial Popular, Madrid, 1999.
- Gómez, S. (Ed.) (1992), *La realidad en cifras, Estadísticas Sociales*, FLACSO, INE, UNRISD, 1992.
- Hannaway, J. and Carnoy, M. (1993), *Decentralization and School improvement Can we fulfill the promise?*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1993.
- Hanushek, E.A.(1996), *Outcome, Cost, and Incentives in Schools. en Improving America's Schools: The Role of Incentives*. Editado por E.A. Hanushek. National Academy Press, Washington, D.C., 1996.
- Hanushek, E.A. and Jorgenson, D.W. (1996), *Improving America's schools: the role of incentives*. National Academy Press, Washington, 1996.
- Hoxby, Caroline, "Peer Effects in the Classroom: Learning From Gender and Race Variation".
- Working Paper 7867. National Bureau of Economic Research, Inc. August 2000.
- Jiménez, E. and Sawada, Y. (1999), Do community –managed schools work? An evaluation of El Salvador's EDUCO Program, *The World Bank Economic Review*, Vol. 13, N° 3, Septiembre, 1999.
- Ladd F. (Ed.), *Holding schools accountable*, The Brookings Institution, Washington, D. C., 1996.

- Larraín F. y Vergara, R. (2000), *La transformación económica de Chile*, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 2000.
- Larrañaga O. (1995), Descentralización de la educación en Chile: una evaluación económica. *Estudios Públicos*, N° 60, Santiago, 1995.
- Le Foulon C., “Remuneraciones de los profesores: antecedentes para la discusión”, Centro de Estudios Públicos, *Puntos de Referencia* N°235, Santiago, 2000.
- Lockheed, M. E. y Verspoor A. M., *Improving primary education in developing countries*, Oxford University Press, Oxford, 1991.
- López, G. Assael. J. y Neumann E., “La cultura escolar, ¿responsable del fracaso?”, PIIE, Santiago, 1984.
- McGinn, N.F. and Borden, A.M., *Framing questions, constructing answers: linking research with educational policy for developing countries*. Harvard Institute for International Development, Harvard University Press, Cambridge, 1995.
- Ministerio de Educación (2000), *Compendio de información estadística, 1999*, División de Planificación y Presupuesto, Departamento de Estudios y Estadística, Ministerio de Educación, República de Chile, Santiago, 2000.
- (1999), *Profesores para el siglo XXI*, Ministerio de Educación. División de Educación Superior, Santiago, 1999.
- : Servicio de Información del Ministerio de Educación de Chile, 1998-1999. www.mineduc.cl.
- Mizala, A., Romaguera, P y D. Farren (1998), “Eficiencia técnica de los establecimientos educacionales en Chile”, Centro de Economía Aplicada, DII, Universidad de Chile. *Documento de Trabajo* 38, Santiago, 1998.
- Mizala, A., Romaguera, P., *Determinación de factores explicativos de los resultados escolares en educación media en Chile*. Centro de Economía Aplicada, DII, Universidad de Chile, *Documento de Trabajo* N° 85, Santiago, 2000.
- , “Factores que inciden en el rendimiento escolar en Bolivia”, *Journal of Human Resources*, Vol. 35, N° 2, 2000.
- Quiroz, J. y Chumacero, R. (1997), “El Costo de la Educación Particular Subvencionada en Chile”. *Serie Documentos de Trabajo* N° 267, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 1997.
- Robitaille, D.F. Editor. *National Contexts for Mathematics and Science Education: An Encyclopedia of the Education Systems Participating in TIMSS*. IEA, TIMSS, Pacific Educational Press, 1997.
- Schiefelbein, E., “Análisis del SIMCE y sugerencias para mejorar su impacto en la calidad” en Gómez, S. (Ed.), *La realidad en cifras, Estadísticas Sociales*, FLACSO, INE, UNRISD, 1992.
- Statistics Canada, Literacy in the information age: Final report of the International Adult Literacy Survey.” Statistics Canada, Organization for Cooperation and Development, 2000.
- Tagle, T., “Una mirada a la legislación laboral de los profesores”. Documento en preparación, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 2000.

- Undurraga, G. (1999), "Programa de becas al exterior para profesores en servicio" en García- Huidobro J. E. (Ed.), *La Reforma Educacional Chilena*, Editorial Popular, Madrid, 1999.
- UNICEF (2000). La renovación de la profesión docente. Ciclo de debates: Desafíos de la política educacional. UNICEF, Oficina de área para Argentina, Chile y Uruguay. Enero, 2000.
- Walberg, H. J. (1998), *Uncompetitive American Schools: Causes and Cures* en Ravitch, D. (Ed.) *Brookings Papers on Education Policy: 1998*. Brookings Institution Press, Washington, D.C., 1998.

