

## Estándares Altos para Educación\*

**BÁRBARA EYZAGUIRRE A.  
CARMEN LE FOULON M.**

- Los estudios nacionales e internacionales en las diversas asignaturas y en los distintos grupos etáreos muestran, consistentemente, que un grupo significativo de la población no alcanza los niveles mínimos de conocimientos para funcionar e integrarse bien en la sociedad actual.
- Los estudios internacionales indican que toda la población, incluido los sectores con altos recursos en el hogar, tiene un rendimiento bajo en relación con países de buenos niveles educacionales.
- El SIMCE (Sistema Nacional de Medición de la Calidad de la Educación) pone en evidencia las falencias de nuestro sistema educativo, sin embargo sus indicadores muestran porcentajes de insuficiencia menores a los encontrados en las pruebas internacionales.
- Las discrepancias entre los índices de deficiencias nacionales y los internacionales nos lleva directamente al problema de los estándares. ¿Queremos estándares distintos a los internacionales? ¿Qué niveles de conocimientos y destrezas queremos que alcancen nuestros alumnos? ¿Qué consideraremos aceptable y qué impresentable?
- Tener los estándares claros es importante en sistemas complejos como el educacional, ya que orientan a los individuos hacia los fines para los cuales el sistema fue instituido. A su vez, cuando lo que se quiere lograr está bien definido y es lo suficientemente concreto, se pueden exigir cuentas a los responsables.
- Estudios sobre sistemas exitosos muestran que éstos tienen estándares de rendimiento académico altos, parejos para todos los individuos y tan claramente descritos que virtualmente todos los alumnos saben qué se espera de ellos. Por otra parte, existe evidencia que las ganancias en aprendizaje son mayores cuando los estudiantes toman cursos más demandantes.
- En Chile no está explícitamente definido lo que se espera y los estándares implícitos tienden a ser bajos. Todavía no estamos convencidos de que podemos aspirar a una educación de calidad. Por otra parte, ni el currículum ni el Sistema Nacional de Evaluación (SIMCE) establecen estándares explícitos.
- La manera más efectiva de instaurar estándares altos es a través de exámenes de evaluación externos a la escuela que impliquen costos, por ejemplo, que los alumnos reciban un certificado de graduación o de promoción de curso y en el caso de los establecimientos premios de excelencia o supervisión directa. Estos exámenes pueden ser fijados centralizada o descentralizadamente. En ambos casos, los niveles de logro internacionales debieran ser los puntos de referencia para definirlos.

---

\* Este Puntos de Referencia fue extraído del *Documento de Trabajo* (por publicar) del Centro de Estudios Públicos (2001): "La Calidad de la Educación Chilena en Cifras" de estas autoras y corresponde a parte de la sección de conclusiones. Por tanto, todas las referencias a las evaluaciones internacionales y nacionales están incluidas en el documento señalado.

Es muy distinto tener la intuición de que la calidad de la educación no es buena, a contar con evidencia rotunda, proveniente de distintas fuentes, sobre la precariedad de nuestros resultados. Los estudios nacionales e internacionales en las diversas asignaturas y en los distintos grupos etáreos nos muestran, consistentemente, que un grupo significativo de la población no alcanza los niveles mínimos de conocimientos para funcionar e integrarse bien en la sociedad actual<sup>1</sup>. Algunos de los puntos que sobresalen en cada uno de los estudios son:

- La educación parvularia en pobreza no está preparando cognitivamente a los niños para entrar a primero básico. Las diferencias entre permanecer en el hogar y asistir a educación preescolar son mínimas o nulas.
- Las pruebas nacionales de evaluación de la calidad de la educación muestran que hay cerca de un 40% de los alumnos de 4º, 8º y II Medio que no alcanzan el nivel más elemental de comprensión lectora. Redacción es una habilidad aún menos desarrollada, un 47% de los alumnos de II Medio no puede redactar bien una carta sencilla.
- En historia y geografía un 45% de los alumnos de 8º básico no puede ubicar los con-

<sup>1</sup> Los niveles mínimos para funcionar en el mundo de hoy se han definido, en estas pruebas, según paneles de expertos y de manera empírica. En el primer caso, un conjunto de expertos hace un análisis de los conocimientos y habilidades que se requieren para realizar las tareas que la sociedad demanda, por ejemplo comprender la información de un diario. También toman en consideración los currículos de cada nación, que a su vez han consultado a especialistas para definir lo que necesariamente se debe aprender. Una vía complementaria son los estudios empíricos en los cuales se analiza la relación existente entre el dominio de contenidos y destrezas con la probabilidad de estar empleado, de tener mejores ingresos, de colaborar con la comunidad, etc.

tinentes en un mapa; ni calcular, a pesar de contar con la línea del tiempo con fechas, qué período de la historia es el más largo.

- En el Laboratorio Latinoamericano de la Calidad de la Educación (LLECE) queda en evidencia que un 40% de los niños de 3º y 4º básico no comprenden bien lo que leen y un 85% no puede aplicar los conceptos matemáticos aprendidos para resolver problemas de la vida diaria.
- Según los criterios establecidos por el Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias (TIMSS), si los estudiantes de 8º básico rindieran un examen para acreditar que han logrado los conocimientos elementales de finales de enseñanza básica, un 85% de los alumnos en matemática y un 78% en ciencias no podrían recibir el certificado de aprobación.
- El TIMSS muestra que uno de cada dos alumnos de 8º básico tiene un retraso pedagógico de al menos cuatro años en matemática y un poco menos de la mitad del total en el caso de ciencias.
- Los alumnos chilenos con altos recursos en el hogar tienen un promedio inferior al promedio general del TIMSS. Incluso rinden similar o peor que los alumnos con bajos recursos en el hogar de Corea, Eslovenia, Federación Rusa, Bélgica, Taiwan, Malasia, Singapur y Hong-Kong.
- Malasia supera a Chile por más de 100 puntos en la prueba del TIMSS. Hecho sorprendente ya que es un país “algo más pobre que el nuestro, sus salas de clases tienen más alumnos que las nuestras, los salarios de los profesores son levemente más bajos a los de los chilenos en los pri-

- meros años laborales y no más de un 12% más altos después de treinta años de profesión. Su cobertura es tanto o más alta que la chilena<sup>2</sup>. Se debe considerar además que en los años 60 el porcentaje de la población sin educación, mayor de 25 años, llegaba al 58,5% en Malasia, mientras que en Chile alcanzaba a un 23,5%<sup>3</sup>.
- En la Prueba de Aptitud Académica matemática, que exige habilidades similares a la prueba de final de enseñanza media del TIMSS, más del 60% de los alumnos de la promoción que rinde la prueba no contestan correctamente la mitad o más de la mitad de las 60 preguntas planteadas. Estos niveles de logro deben sopesarse con el hecho de que la prueba es rendida por el 31% de la cohorte de edad, el resto no se ha inscrito o ha desertado del sistema antes de finalizar enseñanza media.
  - La Prueba de Aptitud Académica verbal revela un manejo pobre del lenguaje. De los alumnos recién egresados que se inscriben en la prueba, un 50% no logra responder correctamente más de un tercio de la prueba, aun cuando el nivel de dificultad del material presentado se asemeja al de los textos que utilizan en los últimos años de enseñanza media.
  - Un 85% de los chilenos entre 16 y 65 años no es capaz de comprender bien lo que lee según el Estudio Internacional de Nivel Lector de Adultos (IALS). Sólo un 15% tiene

un nivel lector que le permite responder a las exigencias de la “era de la información”.

- Este estudio permite afirmar que el perfil lector de nuestros profesionales y administradores es igual al de los operarios de máquinas de Alemania.
- Chile tiene un desempeño similar al resto de los países de Latinoamérica, exceptuando a Cuba que sobresale por su buen rendimiento. Y se ubica en los últimos lugares entre las 38 naciones participantes en el TIMSS y las 14 del IALS.

Una lectura transversal de estos estudios nos indica que hay una consistencia básica en los resultados. En matemática, en todas las edades, se observa que más de tres cuartas partes de la población no es capaz de utilizar la matemática para resolver problemas de la vida cotidiana. En comprensión lectora casi la mitad de la población no alcanza niveles que le permitan hacer inferencias simples a partir de lo leído. Pero con criterios más exigentes<sup>4</sup> este déficit alcanza, en la población adulta, a 4 de cada 5.

Los estudios internacionales nos muestran que toda nuestra población, incluidos los sectores con altos recursos en el hogar, tiene un rendimiento bajo en relación con países de buenos niveles educacionales. También se encuentran indicios sobre la existencia de un grupo de niños que arrastran sus déficits iniciales a lo largo de la enseñanza: los conocimientos y destrezas que

<sup>2</sup> Beyer, H. “Falencias en el Desarrollo Institucional en Educación: Reflexiones a Propósito de los Resultados del TIMSS”. *Documento de Trabajo* N° 315. Santiago: Centro de Estudios Públicos, 2001.

<sup>3</sup> Datos extraídos de Barro, R., Lee, J. “International Data on Educational Attainment Updates and Implications”. Cambridge, MA: NBER *Working Paper* 7911, 2000.

<sup>4</sup> El IALS elabora cinco niveles, el primero incluye a personas con habilidades de lectura muy pobres, que son incapaces de obtener información literal a partir de un texto escrito. El segundo nivel incluye a todos aquellos individuos que sólo pueden leer textos simples para obtener información directa. Su nivel lector les impediría utilizar la lectura como un medio para aprender en el trabajo. En Chile, sólo un poco más del 15% supera ambas categorías.

esos niños no desarrollaron en los primeros años de escolaridad tampoco los adquieren con posterioridad. En un estudio de seguimiento de los preescolares<sup>5</sup>, que evalúa a los niños en pobreza desde kinder hasta 2° básico, muestra que, en matemáticas, un 60% de los niños con déficit cognitivo en kinder lo mantienen en 1° y 2° básico. En el TIMSS de 8° básico se observa aún un grupo (52%) que no es capaz de realizar tareas de 4° básico<sup>6</sup>. Detectar la persistencia de los déficits de aprendizaje es importante porque tiene implicancias directas de políticas públicas. Por ejemplo, éstas pueden ir desde incentivar la formación de profesores especialistas en lectura y cálculo inicial hasta licitar las escuelas municipalizadas que sostenidamente no logran buenos rendimientos. Por lo tanto, son necesarias investigaciones que avalen o rechacen esta hipótesis. Para poder afirmarlo concluyentemente se deben realizar estudios de seguimiento de los alumnos a través de los distintos cursos, lo que permitiría constatar la evolución de los déficits.

También es importante investigar en qué medida este bajo rendimiento incide en el desarrollo de hábitos de trabajo. Es probable que los bajos resultados se asocien a una falta de exigencias, la que normalmente deriva en el desarrollo de un ritmo lento de trabajo, baja capacidad de concentración, cansancio excesivo ante cargas mínimas, escasa constancia, falta de rigurosidad, poca tolerancia a la frustración, dificultad para jerarquizar y planificar tareas, interiorización de bajos estándares.

<sup>5</sup> CEDEP. *Evaluación del Impacto de la Educación Parvularia y de la Educación en el Primer Ciclo Básico sobre Rendimiento: Estudio Longitudinal*. 1994-1996. Santiago: CEDEP, 1997.

<sup>6</sup> La prueba del TIMSS de 8° básico no es capaz de diferenciar los grados de conocimientos de los niños por debajo de 4° básico. Por lo tanto, es de suponer que entre este 52% habrá un rango de dispersión que irá desde niveles propios de 1° básico hasta 3° básico.

### La Necesidad de Estándares Altos y Explícitos

El SIMCE (Sistema Nacional de Medición de la Calidad de la Educación) pone en evidencia las falencias de nuestro sistema educativo, sin embargo sus indicadores muestran porcentajes de insuficiencia menores a los encontrados en las pruebas internacionales. Probablemente esto se debe a diferencias en los niveles de dificultad de las distintas pruebas. Esto nos lleva directamente al problema de los estándares. ¿Queremos estándares distintos a los internacionales? ¿Qué niveles de conocimientos y destrezas queremos que alcancen nuestros alumnos? ¿Qué consideraremos aceptable y qué impresentable?

Con estándar nos referimos a la norma, el patrón, que marca el deber ser. Aquel punto, bajo el cual se experimenta incomodidad si no se lo ha alcanzado. Tener los estándares claros es importante en sistemas complejos como el educacional. Estos proveen de un foco común que canaliza las energías, lo cual impide que éstas se desvíen a la satisfacción de las necesidades e inclinaciones personales de los agentes del sistema. Cuando no hay metas claras, la agenda se define por los imperativos de los participantes (políticos, colegas, alumnos, supervisores, padres, pares de los alumnos, alumnos) y los resultados del sistema responden a una suma de circunstancias más que al esfuerzo deliberado del conjunto para alcanzar una meta común<sup>7</sup>. Los estándares orientan a los individuos hacia los fines para los cuales el sistema fue instituido.

Por otra parte, cuando lo que se quiere lograr está bien definido y es lo suficientemente

<sup>7</sup> Véase: Wilson, S. Q. Capítulo 1, "Defining Tasks: Situational Imperatives". *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. USA: Basic Books, 1989.

concreto, se pueden exigir cuentas a los responsables. Las instituciones eficientes tienen instituidos sistemas para poner en evidencia el grado de cumplimiento de sus metas y definen consecuencias en torno a ello<sup>8</sup>.

Estudios sobre sistemas educativos exitosos, en los cuales lo rutinario es alcanzar altos niveles de logro con alumnos de habilidades comunes, muestran estándares de rendimiento académico tan altos como los mejores del mundo, parejos para todos los individuos y tan claramente descritos que virtualmente todos los alumnos saben qué se espera de ellos. A la vez, cuentan con evaluaciones externas que calzan con estos estándares. Los países y colegios estudiados tienen también una clara orientación hacia los resultados y la determinación de llevar a todos los alumnos hacia altos niveles de logro sin escatimar esfuerzos para lograrlo<sup>9</sup>.

Por otra parte, existe evidencia que los alumnos se benefician al asistir a cursos con estándares altos: las ganancias en aprendizaje son mayores cuando los estudiantes toman cursos más demandantes, aun cuando se compara alumnos de habilidad y nivel socioeconómico similares y que tienen profesores con las mismas calificaciones<sup>10</sup>.

En Chile no está explícitamente definido lo que se espera y los estándares implícitos tienden a ser bajos. El currículo debiera ser uno de los

instrumentos principales para fijar el nivel a alcanzar en cada curso, pero en nuestro país éste es percibido como una declaración de intenciones más que un requisito que debe ser exigido. En parte porque el nivel de logro no está bien definido y en parte porque nadie enfrenta consecuencias si no se logra<sup>11</sup>. El SIMCE tampoco establece una norma porque utiliza una escala relativa. En futuras evaluaciones se pretende fijar la escala, pero aún no es un hecho bien definido. Las pruebas de ingreso a la universidad también son relativas y aunque no lo fueran, tampoco constituirían un estándar nacional ya que afectan a una proporción muy pequeña de la población: alrededor de un 30% de los alumnos de cada generación la rinde y una proporción aún más pequeña tiene un afán competitivo real<sup>12</sup>.

La mayoría de los países europeos y los asiáticos con buen nivel educacional cuentan con estándares explícitos y altos definidos por los exámenes nacionales de finales de ciclo. Estados Unidos tenía una tradición de libertad curricular y ante el mal desempeño evidenciado por sus alumnos, se encuentra actualmente en un proceso de implementar una educación basada en estándares. Es así como en 1994 el gobierno se propuso estar entre los primeros en las pruebas de rendimiento internacionales en ciencias y matemáticas e invertir todos los esfuerzos para lograrlo. Además definió que los alumnos de 4º, 8º y 12º terminarían sus cursos habiendo demostrado competencia en los ramos específicos. Hubo

<sup>8</sup> Cyert, R. (1988). *The Economic Theory of Organization of the Firm*. New York University Press, citado en Hanushek, E. A. (ed.). *The Role of Incentives: Improving America's Schools*. Washington: National Academy Press, 1996, p. 234.

<sup>9</sup> Véase: Tucker, M. S., Coddling, J. B. *Standards for Our Schools: How to Set Them, Measure Them and Reach Them*. San Francisco: Jossey Bass Publishers, 1998.

<sup>10</sup> Bishop, J. "The Impact of Curriculum-Based External Examinations on School Priorities and Student Learning". *International Journal of Education Research*. Gran Bretaña: 1996.

<sup>11</sup> Definir un currículo que no implica sanciones para los alumnos que no lo dominan es muy distinto al ejercicio de elaborar un listado de criterios de logro destinado a la elaboración de pruebas que tendrán consecuencias para los alumnos. Este último ejercicio obliga a ser más selectivo y concreto.

<sup>12</sup> Una proporción importante se somete a la prueba de aptitud académica como un trámite porque numerosos institutos y trabajos exigen prueba de aptitud rendida, sin consideraciones de puntaje.

un acuerdo bipartidario en el senado sobre la importancia de contar con objetivos claros para poder definir claramente las políticas educacionales de la nación y consenso acerca de que el rendimiento de los alumnos es un problema nacional que requiere atención seria<sup>13</sup>. También hubo respuestas de parte de cada uno de los Estados: 49 optaron por definir sus propios estándares, diseñar sistemas de evaluación acordes a ellos y exigir cuentas en base a los resultados.

En Chile, todavía no nos convencemos de que podemos aspirar a una educación de calidad. Aún nos pensamos como país subdesarrollado, cuyas metas son aumentar cobertura, disminuir deserción y lograr alfabetización. Compararse con los países desarrollados es considerado por muchos como impropio y sería suficiente posicionarse entre los primeros en Latinoamérica<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> EE.UU. definió en 1994 los Objetivos de Educación para el año 2000, entre ellos encontramos: 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. En Hanushek, E. A. Capítulo 3, "Outcomes, Cost, and Incentives in Schools", en E. A. Hanushek (ed). *The Role of Incentives: Improving America's Schools*. Washington: National Academy Press, 1996, p. 46.

<sup>14</sup> Por ejemplo, el colegio de profesores no aprobó la iniciativa del Ministerio de Educación de participar en la prueba internacional PISA "por considerar que Chile no está preparado para medirse con naciones desarrolladas, mientras no se solucionen las situaciones laborales y salariales de los 140 mil maestros". *El Mercurio* A12, miércoles 22 de agosto 2001. La siguiente entrevista a una directora de una escuela básica municipalizada de Lo Espejo, es una evidencia anecdótica de los bajos estándares: "La población escolar nuestra es una población escolar muy pobre, muy modesta, estrato social muy bajo, con muchas limitaciones, yo creo que con muchas, tiene muchas fortalezas, pero también tiene muchas debilidades, tiene muchas amenazas, aquí es un sector rodeado de drogas, entonces el hecho de que el niño venga a la escuela, primero, primero ¡que venga a la escuela!, es un logro; en segundo lugar que logre alcanzar, que tenga logros, que pase metas, que llegue a sus metas, ese es

Los padres aspiran a una buena educación para sus hijos, de hecho un 70% espera que los establecimientos educacionales preparen a sus hijos para estudios universitarios<sup>15</sup>. Sin embargo, pueden no saber en detalle cuáles son las exigencias escolares específicas que ello implica porque la mayoría de la población no tiene la experiencia de haber accedido a la universidad y el sistema no entrega información que permita identificar la brecha entre el nivel educacional que reciben sus hijos y el que se requiere para ingresar a la educación superior.

Los profesores a su vez, normalmente tienen historias de escolaridad lejanas a la excelencia académica<sup>16</sup>, por lo tanto, es posible que sus estándares implícitos se ajusten a lo que ellos son capaces y a lo que se les exigió en su vida escolar. De hecho, sus apreciaciones sobre la calidad de la educación en Chile tienden a ser más complacientes que lo que correspondería dada la realidad educacional del país. En la encuesta realizada por el CIDE en noviembre del 2000, un 38% de los profesores califica nuestra educación de buena o muy buena, un 48% de regular y sólo un 13% de mala o muy mala. La apreciación de los directores no difiere mucho de la de los profesores, un 32% la considera buena o muy buena, un 62% regular y un 6% mala o muy mala.

otro logro; que se interese por conocer, por aprender cosas, ese es otro logro; y nuestra tarea se siente satisfecha cuando el niño ya, de octavo año, puede egresar, en fin, ese es el cuento". En "Aprender Jugando: Utilización de Juegos Personales en el Proceso Educativo", documento en preparación de investigación de Sites. Santiago: MINEDUC, 2001.

<sup>15</sup> Datos obtenidos en CIDE. II Encuesta Nacional a los Actores del Sistema Educativo 2000. Santiago: CIDE, mayo 2001.

<sup>16</sup> Véase Le Foulon, C. "Remuneraciones de los Profesores: Antecedentes para la Discusión". Punto de Referencia 235. Santiago: Centro de Estudios Públicos. 2000. De un conjunto de carreras universitarias seleccionadas, los puntajes de corte de las carreras de pedagogía se encuentran en el grupo de puntajes más bajos.

La falta de claridad con respecto a lo que esperamos de nuestra educación quedó en evidencia con las encontradas reacciones frente a los resultados de la prueba internacionales, por una parte sorpresa, por otra incredulidad y una cierta tendencia a minimizar sus resultados con justificaciones de diverso tipo.

La articulación y validación de estándares más altos y explícitos aparece entonces como una necesidad. Al parecer, una de las vías para lograrlo es imponiendo currículos con objetivos de logro concretos acompañado de pruebas de evaluación externas referidas a criterios que impliquen costos para los alumnos. Según los análisis comparados de políticas educacionales, los países que siguen esta línea alcanzan mejores niveles de rendimiento<sup>17</sup>.

Para definir nuestros estándares podríamos considerar los niveles de logro internacionales. Esto implica identificar los países mejor evaluados que puedan servir de referencia (benchmark). Singapur ha utilizado con éxito esta manera de proceder. Aun cuando se encuentran en el primer lugar en los rankings internacionales

<sup>17</sup> Los países que siguen este camino no son excepciones, de los 38 que rindieron el TIMSS en 1995, 21 sistemas educacionales nacionales tienen este tipo de evaluaciones en matemáticas y ciencias, entre ellos: Bulgaria, Dinamarca, Hong Kong, Irán, Israel, Holanda, Nueva Zelanda, Rusia, Singapur, Tailandia y cuatro tienen en una de las dos materias. Por otra parte, en Estados Unidos, 49 estados tienen estándares académicos en al menos una materia, 50 evalúan el aprendizaje de los alumnos, 27 exigen cuentas a las escuelas por sus resultados y 18 requieren que los alumnos aprueben una prueba para obtener el diploma de graduación. Para un análisis empírico y teórico del tema véase: Bishop, J. "The Effect of National Standards and Curriculum-Based Exams on Achievement." *The American Economic Review. Papers and Proceedings*. Vol. 87, N° 2, 1997; [www.edwork.org](http://www.edwork.org). "Seeking Stability For Standards-Based Education" © 2001. *Editorial Projects in Education*. Vol. 20, Number 17, Page 8-9; Wöessman, L. "Schooling, Resources, Educational Institutions, and Student Performance: The International Evidence". *Kiel Working Paper* 983. Alemania: Kiel Institute of World Economics, 2000.

de educación, identifican establecimientos extranjeros que han alcanzado niveles de excelencia superiores a los de ellos. Además, establecen convenios con estas instituciones para que los evalúen externamente de modo de mantener sus estándares altos y libres de presiones internas por bajarlos. Un país con el cual nos podríamos comparar es Malasia. Como vimos anteriormente, éste tiene un nivel de desarrollo similar al nuestro pero con rendimientos muy superiores.

Una opción complementaria sería definir nuestros estándares de acuerdo a lo que internacionalmente se considera apropiado de dominar en cada ciclo. El TIMSS, el NAEP, el IALS y el PISA<sup>18</sup> son todas pruebas de buen nivel que han realizado un gran esfuerzo para distinguir cuales son los grados de conocimiento y destrezas mínimos, adecuados y avanzados en cada ciclo. Para esto, estudiaron los currículos de los distintos países, consultaron expertos y analizaron los rendimientos tipo de la población.

Otro camino es definir lo que se quiere lograr a la salida del sistema escolar y desde este punto de partida fijar las metas para cada etapa. Es decir, los estándares de cada año estarán determinados por las conductas de salida de los exámenes de finales. Este es el estilo adoptado

<sup>18</sup> Third International Mathematics and Science Survey (TIMSS): Martin, M., Mullis, I., Gonzalez, E., Gregory, K., Smith, T., Chrostowski, S., Garden, R., O'Connor, K., (eds) "TIMSS 1999. International Science Report". Chestnut Hill, MA: IEA, ISC. 2000 y Martin, M., Mullis, I., Gonzalez, E., Gregory, K., Smith, T., Chrostowski, S., Garden, R., O'Connor, K. (eds) "TIMSS 1999. International Mathematics Report". Chestnut Hill, MA: IEA, ISC 2000; National Evaluation Program (NAEP): U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics. Office of Educational Research and Improvement. *The NAEP guide*. Washington D.C.: 1999. International Adult Literacy Survey (IALS): OECD, Statistics Canada. "Literacy in the Information Age: Final Report of the International Adult Literacy" 2000; Program For International Student Assessment (PISA): OECD *Measurement Student Knowledge and Skills: The PISA 2000 Assessment of Reading, Mathematics and Scientific Literacy*. París: OECD, 2000.

por los países asiáticos exitosos y por el estado de Texas. Dado que el conocimiento se construye sobre los aprendizajes anteriores, consideran que sólo es posible llegar a las exigentes metas propuestas para el final de la educación media si en cada curso se cumple con la proporción de conocimientos que les corresponden. El currículo exige estudiar los contenidos una sola vez y las etapas siguientes suponen esos conocimientos y destrezas. Estos países no permiten que los niños sean promovidos sin lograr los conocimientos requeridos en cada curso y para monitorear este proceso los niños son evaluados por exámenes externos en cada nivel. El TIMSS muestra que estos países logran los primeros puestos gracias a que los niños tienen un avance sostenido y constante a través de los años.

Cualquiera de los métodos anteriores debe considerar la importancia de generar un debate público previo a la fijación de los estándares. Es necesario llegar a un consenso que los valide, ya que si no se legitiman el riesgo de que sean boicoteados es alto. Es probable que el debate que apenas se produjo con la implementación del nuevo currículo surja con más fuerza y de manera espontánea si se anuncia la posibilidad de imponer costos asociados al incumplimiento de las metas propuestas. Los objetivos dejarán de ser indiferentes porque ya no se podrán eludir tan fácilmente.

Es esperable despertar fuertes controversias, sobre los contenidos de las pruebas, al momento de instaurar evaluaciones externas que impliquen costos para los establecimientos y para los alumnos. Exámenes libres de controversias son tan quiméricos como una educación libre de orientación valórica. Por lo tanto, si resultara imposible llegar a consenso, existen otras alternativas para promover estándares altos.

Una opción es que exista la posibilidad de seleccionar libremente el tipo de examen y la instancia evaluadora. Para que esta alternativa contribuya al mejoramiento de la educación y no se preste a corrupciones, debe contar con un mecanismo que prestigie las pruebas más exigentes y descarte aquellas que no lo son. La vía por la cual esto se logra es entregando amplia información a los usuarios sobre la calidad de las evaluaciones y datos sobre los logros post-escolares de aquellos que han aprobado los diferentes tipos de exámenes. Los padres debieran exigir y escoger los colegios que se rigen por exámenes de más prestigio porque éstos entregan información confiable acerca de la educación que reciben sus hijos<sup>19</sup>. Esta alternativa es atractiva, porque respeta la libertad de enseñanza consagrada en la constitución y reconoce el derecho de los padres a elegir la educación que quieren para sus hijos.

Una camino intermedio es liberar las opciones sólo para aquellos establecimientos que han pasado una valla de excelencia. Estos podrían escoger planes propios y evaluaciones externas de prestigio. Esta posibilidad actuaría además como un incentivo para mejorar rendimiento en las escuelas.

Dadas las amplias consecuencias que generaría cualquiera de estas alternativas, antes de emprender alguna de ellas es necesario estudiar el tema con detenimiento, recogiendo primero la vasta experiencia internacional que existe al respecto.

Por último, es necesario mencionar el rol que tiene la información en el proceso de subir los estándares. Si se comparan las encuestas

<sup>19</sup> Si esta alternativa va acompañada de acreditación de los alumnos, la evaluación debe consignar múltiples oportunidades para aprobarlas y entregar certificados diferenciados para distintos niveles de logro. Si no se toman estas medidas, los incentivos para que surjan y se elijan instituciones examinadoras poco exigentes serán muy altos.



**Cuadro N° 1:**  
**Evaluación de la Calidad de la Educación**  
**(porcentaje en cada categoría por año)**

	Muy buena o Buena		Regular		Mala o Muy Mala	
	1999	2000	1999	2000	1999	2000
Directores	46,4	36,1	49,7	62,7	3,9	5,7
Profesores	37,2	38,3	54,0	48,4	8,8	13,2
Apoderados	48,8	40,0	42,5	50,1	8,7	9,9
Alumnos	35,3	31,9	53,7	53,9	11,0	14,2

*Fuente:* CIDE "II Encuesta Nacional a los Actores del Sistema Educativo 2000. Mayo 2001".

aplicadas a los actores del sistema educativo por el CIDE en el año 1999 y al final del 2000, se observa que la calificación asignada a la calidad de la educación en Chile bajó en ese período. Se puede pensar que en este cambio de opinión influyó la difusión de los mediocres resultados obtenidos por Chile en el SIMCE y en las pruebas internacionales. (Ver cuadro N° 1).

En este sentido, el rol que juegan los líderes de opinión también es importante. En los años 90, en Estados Unidos, Albert Shanker, presidente de la federación americana de profesores jugó un rol central en la creación de un sentido de urgencia frente al problema de la educación. En su columna dominical del *New York Times* insistía en que "nuestro sistema es devastadoramente malo para todos los jóvenes. No estamos produciendo un grupo top que esté a la altura de las otras naciones industrializadas, y nuestro grupo base está en condiciones terribles. Estamos lisiando a nuestros jóvenes porque le estamos enviando el mensaje equivocado. El mensaje equivocado es entregar un diploma por el sólo hecho de quedarse en el colegio el tiempo suficiente"<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> Véase Ravitch, D. en Capítulo 11, "Search of Standards" en Ravitch, D. (ed.) *Left Back: A Century of Failed School Reforms*. USA: Simon & Schuster, 2000, p. 431.

Se debe llegar al convencimiento de que Chile no tiene problemas estructurales que le impidan aspirar a estándares más altos. En lo económico se ha ido demostrando que no existía una inferioridad económica propia de la nación, sólo una institucionalidad que no promovía el buen desempeño. En educación probablemente suceda lo mismo; por una parte, lo más seguro es que el problema no esté centrado en las habilidades innatas de nuestra población como lo demuestran los antecedentes recogidos en el estudio sobre los preescolares<sup>21</sup>, sino más bien en factores institucionales como los identificados por Beyer (2001), Wöessman (2000) y Hanushek (1996)<sup>22</sup>. En estos artículos queda en evidencia la importancia de contar con metas concretas y altas en concordancia con un sistema que exija cuentas a las escuelas y las presione hacerlo bien. En Chile, en el diseño del sistema educacional está incorporado un mecanismo de presión. La competencia por captar alumnos o a lo menos no perderlos empuja a las escuelas a elevar o mantener el nivel de calidad<sup>23</sup>. Sin embargo, las posi-

<sup>21</sup> Véase Sección 1 de Eyzaguirre, B., Le Foulon C. "La Calidad de la Educación Chilena en Cifras", *Documento de Trabajo* (por publicar). Santiago: Centro de Estudios Públicos, 2001.

<sup>22</sup> Véase Wöessman, L. (2000) "Schooling, Resources, Educational Institutions, and Student Performance: The International Evidence". *Kiel Working Paper* 983. Alemania: Kiel Institute of World Economics, 2000. Beyer, H. "Falencias en el Desarrollo Institucional en Educación: Reflexiones a Propósito de los Resultados del TIMSS". *Documento de Trabajo* 315. Centro de Estudios Públicos 2001. Hanushek, E. (1996) "Outcomes, Costs, and Incentives in Schools", en *Improving America's Schools: The Role of Incentives*. Washington: National Academy Press, 1996.

<sup>23</sup> Para una descripción del sistema véase Larrañaga, O. "Descentralización de la Educación en Chile: una Evaluación Económica". *Revista Estudios Públicos*, 60. Santiago: Centro de Estudios Públicos, 1995. Para una revisión de los efectos del sistema de voucher véase Mizala, A., Romaguera, P. "Desempeño Escolar y Elección de Colegios: la Experiencia Chile", *Serie Economía* N° 36, Santiago: Centro de Economía Aplicada, Depto. Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, 1998; Aedo, C., Sapelli, C., "El Sistema de Voucher en la Educación: una Revisión de la Teoría y Evidencia Empírica para Chile". *Documento de Trabajo* 307. Santiago: Centro de Estudios Públicos 2000.

bilidades de competencia se ven limitadas y existen ciertas condiciones, especialmente para los establecimientos municipales, que atenúan los incentivos generados por el sistema de pago por asistencia. Así, parece necesario diseñar medidas que lo fortalezcan y que lo complementen. Por ejemplo: flexibilizar la legislación vigente para que permita condicionar el cargo tanto del director de educación municipal como el de los directores de las escuelas al mejoramiento de los indicadores de calidad; legislar la posibilidad de ofrecer en comodato los colegios municipalizados que consistentemente muestren malos resultados a

instituciones que tengan trayectoria de eficiencia, sobre la base de un compromiso de mejoramiento; crear un fondo al cual puedan postular las escuelas con malos resultados, para contratar servicios de asesoría a instituciones con trayectoria educacional exitosa. Lo fundamental es que aquellas escuelas que lo hacen sistemáticamente mal no queden en la impunidad<sup>24</sup>.

Todos estos cambios serán abordables si la opinión pública los apoya y si hay voluntad política para emprenderlos. El primer paso es reconocer que hay una realidad urgente que modificar.

<sup>24</sup> No es el objetivo de este trabajo proponer medidas para perfeccionar la institucionalidad. Para un análisis acabado, véase Fontaine, L. y Eyzaguirre, B., "Una Estructura que Presione a las Escuelas a Hacerlo Bien", en Beyer, H. y Vergara, R. (eds.) *¿Qué Hacer Ahora?: Propuestas para el Desarrollo*. Santiago, Centro de Estudios Públicos, 2001.



# Sumario

Nº 83 Invierno 2001

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS  
Monseñor Sótero Sanz 175,  
Fono 231 5324

# ESTUDIOS PÚBLICOS

[www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl)

Víctor Farías

Víctor Farías, Pablo Oyarzún  
y Arturo Fontaine Talavera

José Joaquín Ugarte

Ian Ayres y Jeremy Bulow

Juan Pablo Montero  
y José Miguel Sánchez

Lee S. Shulman

Alberto Benegas Lynch (h)

José Joaquín Brunner

Alejandra Carrasco

Jorge Edwards

## LIBRO

Joaquín Fernandois

## DOCUMENTOS

Corte de Apelaciones de Santiago

Cristián Pérez

El maestro y su sombra: Heidegger en el recuerdo

Heidegger y la política

El divorcio, una solución errada

La donación secreta: Evitar que los candidatos sepan quiénes  
son sus donantes permite desarticular el tráfico de influencias

Crisis eléctrica en California: Algunas lecciones para Chile

Conocimiento y enseñanza

Una introducción al “lenguaje” posmoderno

Modernidad: Centro y periferia (Claves de cultura)

En busca de la moral perdida

Antes y después de Swann

Eduardo Frei Montalva: Esplendor y ocaso (Cristián Gazmuri  
*et al.*, *Eduardo Frei Montalva y su Época*)

Fallo de sobreseimiento temporal del general Augusto Pinochet

El Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) visto por el  
MIR (Primera Parte)

SUSCRIPCIONES: Anual \$ 9.000 • Bianual \$ 13.500 • Estudiantes \$ 5.000