REFORMA EDUCACIONAL CHILENA: EL DIFÍCIL EQUILIBRIO ENTRE LA MACRO Y LA MICRO-POLÍTICA*

Dagmar Raczynski y Gonzalo Muñoz

INTRODUCCIÓN

El sistema educacional chileno se encuentra en un momento crítico. El movimiento estudiantil de fines del primer semestre del año 2006 ha dejado en evidencia uno de los problemas más desafiantes de nuestro país: la educación no ha logrado abrir oportunidades de desarrollo equitativamente. La educación no cumple por tanto su promesa de base: nivelar oportunidades, hacer posible la movilidad social. Así, el sistema educativo chileno es un reflejo de nuestra estructura social y no un vehículo que logre desafiarla. La dramática segmentación social del servicio educativo y la baja calidad de la enseñanza (en todos los tipos de escuela y liceo) son razones fundamentales por las cuales nuestra educación no es todavía el verdadero motor del desarrollo.

Es por tanto un momento propicio para revisar los avances, pero sobre todo para poner en perspectiva los caminos que aún no se han recorrido en Chile para lograr construir un sistema educativo justo y que ofrece oportunidades de aprendizaje a todos los niños y niñas. Hoy existe una oportunidad estratégica para revisar y proponer nuevos caminos, pues el país lo exige más que nunca. Este artículo pretende contribuir a dicha discusión.

La pregunta pertinente para el Chile de hoy es: ¿por qué, a pesar de todos los esfuerzos e inversiones realizadas, el sistema educativo no ha logrado constituirse en una fuente de desarrollo y de distribución equitativa de las oportunidades?

En el fondo de ese debate hay, a nuestro juicio, dos grupos de factores que inciden en la calidad y equidad educativa que es necesario distinguir claramente. En primer lugar se encuentran los factores que dependen casi exclusivamente de la escuela. La gestión al interior de los establecimientos, el trabajo de los docentes en la sala de clases, la organización del tiempo escolar son, en grueso, variables que dependen de cómo la escuela ordena el desafío de entregar un servicio educativo de calidad a sus niños y niñas. Por otra parte, encontramos a los factores exógenos a la unidad educativa, que no dependen de ella y que tradicionalmente se agrupan bajo la nomenclatura de "variables estructurales". Encontramos acá elementos como la formación inicial docente, la estructura administrativa, el marco regulatorio que rige el sistema, la modalidad de financiamiento.

Este artículo busca responder a la pregunta sobre como avanzar hacia una educación de calidad para todos poniendo en el centro a la escuela[1] y las variables que de ella dependen. Esto, bajo el entendido de que es en el "micro cosmos" escolar donde deben producirse parte importante de los

* Este trabajo forma parte de los proyectos de investigación de CIEPLAN en el área económica-social.

[1] En el texto se utilizan indistintamente los términos escuela, colegio, establecimiento educacional, aludiendo a unidades educativas de la enseñanza básica y media.

cambios que hoy urgen en nuestro sistema, y que la reforma educacional sólo ha logrado modificar de modo parcial e incipiente.

Para lograr lo anterior, en la primera parte del artículo se revisan las principales transformaciones que se han introducido al sistema educativo chileno en los últimos 25 años, identificando las continuidades y discontinuidades entre la reforma de los años 1980 y la de los años 1990 hasta el presente. Junto con lo anterior, se entrega evidencia sobre los resultados obtenidos y los desafíos actuales.

La segunda parte pone el foco en la escuela que es necesaria para dar un salto en calidad y equidad. En este contexto, se analiza evidencia sobre escuelas efectivas y no efectivas en sectores de pobreza en Chile que da cuenta de los rasgos centrales de efectividad escolar y de cómo estas escuelas logran y se mantienen, y a veces, pierden su característica de efectiva.

La tercera y parte final del texto plantea los desafíos actuales de la reforma y política educativa, se analizan factores estructurales y de contexto, exógenos a las escuelas, que a nuestro juicio son necesarios de modificar para avanzar hacia un mayor número de escuelas efectivas y hacia una educación más equitativa. Esta parte justamente muestra cómo los cambios de la escuela son indispensables, pero en Chile enfrentan "un techo" porque enfrentan restricciones estructurales que deben corregirse con urgencia. Esta realidad impone un desafío nada despreciable a la política educativa: combinar medidas y decisiones que se orienten a fortalecer lo que ocurre en el microcosmos de cada escuela, pero sin descuidar la estructura y las variables de entorno del sistema educativo.

1. LA REFORMA EN MARCHA: ANÁLISIS Y RESULTADOS

Este primera parte sintetiza la reforma educativa chilena de los últimos 25 años, finalizando con un juicio global sobre el sistema educativo que hoy tiene el país. Se deja en evidencia que la reforma ha sido un proceso incremental que no ha logrado todavía producir un efecto sustantivo donde debe hacerlo: en las prácticas al interior de la escuela y de las salas de clase. Esto se debe básicamente a que la reforma se ha situado hasta el momento en el plano de la "macro política", vale decir, en la generación de condiciones de base en el sistema educativo, sin pasar todavía a políticas que ponen en serio el foco en la escuela y en los procesos que ahí deben producirse para avanzar en la calidad de los aprendizajes (la "micro política").

1.1. La reforma educativa chilena: un largo camino recorrido[2]

Chile tiene una reforma educativa marcada por dos procesos claramente distintos, opuestos en muchos de sus principios, aunque con importantes elementos de continuidad. El primero de ellos se produce bajo el régimen militar. El segundo comienza con el retorno a la democracia y las políticas promovidas por los gobiernos de la Concertación.

[2] Son muchos los trabajos que analizan la reforma educacional chilena. Entre ellos destacan la colección de artículos en Cox (2003) y García-Huidobro (1999).

1.1.1. Reformas neoliberales de los años 80[3]

La reforma de los 80 redefinió las responsabilidades del Estado en el ámbito social, incluido el de la educación, debilitando el sistema público de educación. Esto se tradujo en dos medidas que han sido trascendentales y que permanecen hasta el presente: i) la descentralización del sector educación o la transferencia de establecimientos del control ministerial al municipal; y ii) un nuevo sistema de financiamiento que instauró la unidad de subsidio escolar (USE), consistente en una subvención o voucher por asistencia media del alumno matriculado en el mes anterior[4]. La apuesta tras estas dos medidas – descentralización y subvención por alumno – era que producirían competencia por alumnos entre los sostenedores (y sus escuelas), la que a su vez, incentivaría mejoras de eficiencia en el uso de recursos y en la calidad de los aprendizajes.

A comienzos de 1980 el gobierno transfirió la administración e infraestructura de todas las escuelas y liceos públicos del Ministerio de Educación a las municipalidades en que se ubicaban, teniendo éstas que asumir su administración y mantención y adoptando la autoridad para contratar y despedir profesores. Los nuevos administradores de establecimientos educacionales no estaban convencidos del cambio. Se les traspasó la facultad y responsabilidad de administrar escuelas y liceos, quisieran o no asumir esta responsabilidad, y tuvieran o no capacidades para dirigir eficazmente la educación de la comuna.

De este modo, la reforma administrativa modificó las reglas del juego, pero no pensó en los agentes, las personas e instituciones que debían asumir nuevas funciones, caso de los sostenedores municipales. Tampoco se consideró el hecho de que difícilmente se produciría una mejora de la educación en un contexto donde los profesores comenzaron a desempeñarse bajo condiciones laborales deterioradas y perdieron en el camino los elementos de prestigio, status y dignidad del profesorado, que se habían forjado en las décadas anteriores con la escuela normal y el ejercicio de la profesión en zonas rurales y urbanas difíciles.

Paralelamente al cambio de administración del sistema, la reforma de los 80 modificó sustantivamente la modalidad de financiamiento. Se introdujo el régimen de subvención por alumno (conocida como subsidio a la demanda o "voucher"), con el objeto de potenciar la competencia entre escuelas. El supuesto de base es que los sostenedores (municipios y agentes privados) competirían por alumnos aumentando la calidad de "su producto", la educación, y así se potenciaría la calidad del sistema. El subsidio se pagaba a cada sostenedor de acuerdo con el promedio mensual de asistencia de alumnos (y no sólo con base en la matrícula), lo que, se sostenía, era un incentivo potente para mantener a los alumnos asistiendo a clases y simultáneamente mejorar la calidad de la educación[5.]

Simultáneamente, se diseñó un Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación (SIMCE), bajo el entendido de que el modelo establecido de competencia entre escuelas por matrícula suponía una demanda informada sobre la calidad de las mismas, en que los padres pudieran elegir con base a los logros que exhibían las escuelas, y las propias escuelas conocer su lugar en cuanto a

[3] Entre otros, Castañeda (1992) describe y fundamenta estas reformas desde la perspectiva de sus autores.
[4] Esta modificación en el ámbito del financiamiento de la educación fue un incentivo clave para la incursión del sector privado y la creación fuerte durante los 80 y 90 de escuelas particulares subvencionadas.
[5] Chile es el primer país que adoptó este sistema a escala nacional y la efectividad del mismo es puesta en tela de juicio por varios actores y en muchas partes del mundo. En Chile, a modo de ejemplo, algunos plantean que: "La competencia entre escuelas y la lógica de incentivos (promovida a través del voucher), suelen ser débiles estímulos para el mejoramiento educacional; en especial, en el contexto de un sistema escolar con capacidades iniciales empobrecidas, las que no aseguran una respuesta adecuada a este tipo de estímulo" (OPECH, 2006)

resultados de aprendizaje. Se diseñó un sistema de evaluación casi censal que ha sido aplicado alternadamente cada dos o tres años en 4to y 8vo grado de la enseñanza básica en Lenguaje y Matemáticas, y más adelante en Historia y Ciencias y también en 2do de la enseñanza media. Curiosamente y a contrasentido de la política y sus fundamentos, los resultados por establecimiento nunca fueron hechos públicos durante los años 80 (Cox, 2003:29).

Todas estas modificaciones y políticas se generaron en un contexto de importantes restricciones en el gasto público, como consecuencia tanto de la crisis externa que impactó muy fuertemente al país en 1982-85, con una caída del PIB cercana al 15 %, como de la ideología neoliberal adversa al gasto público prevaleciente en el gobierno de la época. El gasto total de gobierno en educación se redujo en un 27 % entre 1982 y 1990. Su peso en el PIB cayó del 4.9 % al 2.5 %.

Como consecuencia de las medidas tomadas en la década del 80, el Estado perdió protagonismo y presencia en la educación. La responsabilidad por la provisión de los servicios se dispersó en varios centenares de sostenedores: más de trescientos de carácter municipal sin experiencia y sin capacitación en la administración de establecimientos escolares, a los que se sumaron progresivamente más de 3 mil sostenedores privados. Al mismo tiempo, el Estado no innovó en cuanto a las responsabilidades del Ministerio en la administración de un sistema más diversificado y disperso, más allá de una fiscalización del régimen de las subvenciones y el control de la asistencia de los alumnos[6]. El Estado, en síntesis, se retira, delega su responsabilidad sobre la calidad de las escuelas y se despreocupa de las condiciones que debían generarse en el sistema para potenciar la calidad del trabajo de estos agentes[7].

1.1.2. El proceso de reforma de los 90. El Estado retoma protagonismo en la educación

Con la vuelta a la democracia en Chile se produjeron cambios sustantivos respecto al marco general de la política y en el rol del Estado en la educación. Se pasa de un 'Estado subsidiario' que gasta lo menos posible en educación y limita su papel casi exclusivamente a la asignación de recursos a sostenedores de colegios, a un 'Estado promotor', responsable de la calidad y equidad de la educación, que diseña e implementa directamente programas de mejoramiento educativo. De esta manera, el Estado retoma su protagonismo en la educación, asigna más recursos y trabaja en una profunda reforma educacional orientada a mejorar la calidad de los procesos de enseñanza y la equidad en resultados de aprendizaje, manteniendo la provisión de educación por parte de sostenedores públicos y privados y el sistema de financiamiento bajo un esquema de subsidio a la demanda. La nueva ola de reformas implica ruptura con las medidas y modelo anterior, pero también continuidad, como se resume con el siguiente cuadro.

Cox (2003) organiza u ordena la reforma educacional de los años 90 distinguiendo tres ámbitos de acción. El primero de ellos tiene que ver con la existencia de ciertas condiciones políticas y económicas que hicieron posible el cambio impulsado desde el Estado. El segundo señala la relación con la generación de iniciativas programáticas que apuntaron directamente al fortalecimiento de la calidad y equidad educativas. Finalmente, el tercer ámbito corresponde a la instalación de dos

[6] El desarrollo del Sistema de Evaluación de Aprendizajes (SIMCE) fue un aporte, pero al no hacerse público, no cumplió con el papel esperado.

[7] Donde más clara se aprecia esta despreocupación es en el deterioro de las condiciones de trabajo de los docentes. Sus remuneraciones se redujeron sustantivamente, perdieron derechos laborales al dejar de ser empleados públicos, no se promovió el desarrollo profesional y se anularon las posibilidades de negociación del gremio docente.

condiciones estructurales que se concebían como requisitos para dar el salto en calidad y equidad: la jornada escolar completa y la reforma curricular.

CUADRO 1. LA POLÍTICA EDUCACIONAL DE LOS AÑOS 80 Y 90: ELEMENTOS DE CONTINUIDAD Y RUPTURA

	Elementos de *Continuidad* con los 80	Elementos de *Ruptura* con los 80
A nivel del marco de las políticas	---	• Del estado subsidiario al estado promotor y responsable de la educación nacional (el gasto de gobierno en educación pasa del 2.6 al 4.3 % del PIB entre 1990 y 2000, lo que da cuenta del peso de la educación en el proyecto país) • Desde el acceso a la calidad y equidad • Desde la priorización en temas administrativos y financieros a temas de enseñanza-aprendizaje (pedagógicos) • Extensión de la enseñanza obligatoria de 8 a 12 años.
A nivel de las políticas, programas y líneas de acción	• Sistema de financiamiento (subsidio a la demanda) • Administración del Sistema: modelo descentralizado (municipal) • Estímulo a la gestión privada de establecimientos subvencionados • Sistema Nacional de Evaluación de Aprendizajes logrados (SIMCE)	• Cambio en el status de la profesión docente y respuesta a la deuda social con los docentes (Estatuto Docente) • Programas de mejoramiento educativo generales y focalizados • Nuevo currículo para la enseñanza pre-básica, básica y media • Desarrollo profesional docente • Desarrollo de premios e incentivos para el buen desempeño de las unidades educativas y los profesores (SNED, excelencia académica, evaluación docente) • Ampliación de la Jornada Escolar • Inversiones en infraestructura escolar • Inversiones en equipamiento y recursos didácticos (textos, bibliotecas y Centro de Recursos de Aprendizaje, bibliotecas de aula de 1 ero a 4to grado)

Fuente: Elaboración propia a partir de Cox (2003) y otros textos.

- Condiciones políticas y económicas que hacen posible el cambio

La prioridad inicial fue crear las condiciones políticas, laborales y financieras favorables para un cambio en el paradigma que se traslada desde la visión de Estado subsidiario a la de Estado promotor y a una visión en la cual la educación es prioritaria y componente central de la estrategia de desarrollo impulsada. Las acciones en este ámbito se ordenan en torno a tres ejes centrales: construir consensos con actores dentro y fuera del sector educacional en torno a las prioridades que era indispensable encarar, responder a la deuda del Estado y de la Sociedad con los docentes, y asegurar el financiamiento que requería el cambio que se buscaba.

Respecto de lo último, el gasto público en educación se triplica entre 1990 y 2005, pasando de 2.4 a 4.4 del PIB. El Estatuto Docente responde a la deuda con el gremio docente, que recupera parte de sus derechos laborales (entre ellos, la inamovilidad) y mejora su salario a través de mecanismos centralizados de fijación de estos. En cuanto a la construcción de consensos, de enorme importancia fueron los acuerdos Gobierno – Oposición de los años 1994, 1997 y 2003, y el trabajo de distintas comisiones nacionales que trabajaron temas específicos desde comienzos de los 90. Los hitos en cada uno de estos ejes se resumen en el cuadro 2.

CUADRO 2. HITOS EN LA CONSTRUCCIÓN DE UN MARCO POLÍTICO, FINANCIERO Y LABORAL FAVORABLE

Consenso nacional en torno a la educación: ➢ Acuerdos gobierno – oposición ▪ 1994 Comisión Nacional de Modernización de la Educación: diagnóstico y propuestas de cambio. Definición compartida de las grandes tareas nacionales en educación entre gobierno y las dirigencias política, empresarial y educacional ▪ 1997 Acuerdo parlamentario gobierno - oposición para el financiamiento de la Jornada Escolar Completa ▪ 2003 Acuerdo parlamentario gobierno oposición que modifica la Constitución y establece 12 años de educación obligatoria ➢ Comisiones Nacionales en temas específicos y misiones de estudio: educación sexual en el sistema escolar (1992-1996); misión de estudio al Asia Pacifico sobre educación media; educación media técnico-profesional (1997); selección de liceos del programa Montegrande (1997); formación inicial docente (1997); textos escolares (2000); pruebas para el sistema de admisión a las universidades (2000); evaluación docente y temas de desarrollo profesional (2001).
Estatuto docente y mejoramiento de las remuneraciones y condiciones laborales de los docentes ➢ Estatuto Docente y sus modificaciones (1991 y 1995) y evaluación desempeño individual de los docentes (2001) ➢ Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño, SNED (1996). Evaluación de los establecimientos subvencionados y entrega de una asignación monetaria al 25 % de los establecimientos de cada región con mejores resultados destinada a los profesores de los mismos ➢ Otros: incentivos y bonos por antigüedad, condiciones de desempeño difícil. ➢ Como resultado, entre 1991 y 2002, hubo un aumento sostenido en los salarios de los profesores. Los profesores municipales que trabajan 44 horas (32% de ellos) aumentaron su remuneración promedio mensual en un 145% en términos reales, porcentaje que es mayor en los que tienen un sueldo mínimo. Las remuneraciones más bajas del sistema particular subvencionado por su parte se incrementaron en poco más del 400%. Incremento del gasto en educación ➢ Público: triplicación del gasto público en educación entre 1990 y 2002, de 12.5 a 18.5 % del gasto público total y de 2.4 a 4.4 % del PIB. El valor de la subvención por alumno también se triplica. ➢ Privado: este crece desde in 1.4 al 3.3 % del PIB entre 1990 y 2001, producto de la Ley de financiamiento compartido y de incentivos tributarios a donaciones para educación (1993)
Fuente: Cox (2003) y González (2003).

- Intervenciones directamente dirigidas a mejorar la calidad y equidad en los aprendizajes

Estas intervenciones apuntaron al mejoramiento de la calidad y equidad de los aprendizajes y se tradujeron en Programas de mejoramiento y renovación pedagógica. Se concretizó en la implementación de un conjunto diversificado de programas de mejoramiento diseñados y financiados por el MINEDUC e implementados a través de sus estructuras. Una parte de estos programas es universal para todos los colegios subvencionados y otra parte es focalizada en aquellos establecimientos que mostraban altos índices de vulnerabilidad y bajos resultados. Ambas en términos generales transfieren insumos y apoyos materiales y técnicos a las unidades educativas. En este marco se inscriben programas como el P-900, MECE básica y media, Básica Rural, los Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME), el Programa Intercultural Bilingüe, Liceo para Todos, Montegrande, Escuelas Críticas, sólo por nombrar los más importantes. Se suma a estos el programa de informática educativa ENLACES, que alcanza al 100% de los liceos de enseñanza media y al 85% de las escuelas de enseñanza básica.

Los programas más importantes que son propiamente de mejoramiento educativo se presentan en el siguiente cuadro.

CUADRO 3. PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD Y EQUIDAD DE LA EDUCACIÓN. COMPONENTES, COBERTURA Y RECURSOS ANUALES

Programas		Componentes y/o estrategia distintiva	Unidades atendidas	Cobertura(a)	Promedio Recursos Anuales(b)
Universales	Mece Básica 1992 - 1997	Infraestructura; PME(c) Rural (d); Enlaces; Parvularia: Textos: Bibliotecas de Aula; Material Didáctico, Salud Escolar.	8.000 escuelas básicas	100% matrícula básica	US $ 32 millones
Universales	Mece Media 1995 - 2000	Enlaces; Textos; Bibliotecas; PME; Grupos Profesionales de Trabajo; Jóvenes; Infraestructura, red de Asistencia Técnica	1.350 licos generales y técnicos	100% matrícula de enseñanza media	US $ 34.5 millones
Universales	P-900 1990-post 2000 Ed. Básica	Talleres de Aprendizaje y monitores comunidad; Materiales y asistencia técnica con foco en lenguaje y matemáticas; Talleres de Profesores; Apoyos gestión escolar.	1.200 escuelas básicas	11% matrícula básica	US $ 4.8 millones
Universales	Asistencia Técnica a Escuelas Críticas	Asistencia de Universidades e instituciones privadas en: Gestión escolar, Gestión pedagógica (énfasis en Lenguaje y Matemáticas) y Relación con la comunidad	100 escuelas básicas	1% matrícula básica	US $ 1 millón
Universales	Educación Rural 1992-post 2000 Ed. Básica	Apoyo a docentes escuelas rurales, uni, bi o tri docentes, en espacio de capacitación local: "microcentro"; Material curricular y didáctico ad-hoc para medio rural.	3.285 escuelas rurales pequeñas	5.9% matrícula básica	US $ 3.2 millones
Focalizados	Montegrande 1997-post-2000 Ed. Media	Recursos sustanciales y Asistencia Técnica para un proyecto institucional de innovación. Autonomía en administración.	51 Liceos anticipatorios reforma	5.4% matrícula de	US $ 6.4 millones Ed. Media
Focalizados	Liceos para todos 2000-2006 Ed. Media	Apoyo pedagógicos y asistenciales para evitar deserción y mejorar aprendizajes.	432 liceos de pobreza educativa y social	28.4% matrícula de Ed. Media	US $ 3.5 millones
Capacidades Docentes	Formación inicial Docente. 1997-post 2000	Recursos sustanciales para un proyecto de renovación curricular e institucional de centros formadores de docentes.	17 Facultades de Educación	70% instituciones formadoras de profesores	US $ 4.9 millones
Capacidades Docentes	Pasantías al extranjero 1996-post 2000	Pasantías de estudio en el extranjero por 6 a 8 semanas y diplomados por 6 meses, 3 meses en el extranjero y 3 en Chile.	800 profesores al año	3.8% del total de docentes en período 1998-2001	US $ 5.4 millones
Capacidades Docentes	Capacitación en la reforma curricular 1998-2002	Capacitación en los nuevos programas de estudio por universidades.	44.000 profesores al año	100% de profesores del grado que implementa el nuevo currículo (1997-2002)	US $ 7.5 millones
Informática	Enlaces 1992-post 2000	Laboratorio de computación por establecimiento; capacitación de dos años a equipo docente; red universitaria de asistencia técnica	7.247 escuelas y liceos	100% liceos, 85% escuelas	US $ 20.1 millones

(a) Las cifras de cobertura se refieren a la matrícula subvencionada (excluyen sector pagado: aprox. 8% del total).
(b) Millones de dólares, año 2000.
(c) Proyectos de Mejoramiento Educativo, asignados vía concurso competitivo anual.
(d) Los programas Rural, Enlaces y PME, se iniciaron como componentes del programa MECE- básica y luego fueron desarrollados como programas en sí.

Fuente: Cox (2003), p. 59. Complementado.

Algunos programas se dirigen sólo la enseñanza básica, otros sólo a la media, otros a ambos niveles; algunos son focalizados en escuelas o liceos con características particulares (bajo rendimiento, rurales, baja asistencia y alta deserción, con proyecto institucional de innovación, concentración de alumnos de etnias originarias) y otros son universales; la mayoría "llegan" a los establecimientos sin que medie la iniciativa de éstos y unos pocos (PME, Montegrande) parten de iniciativas e ideas que nacen de la unidad educativa. La "unidad de intervención" es en general la escuela o liceo o un subconjunto de directivos o docentes en ella y en lo que concierne al fortalecimiento de capacidades docentes son los profesores individuales o centros formadores de docentes. Todos los programas son diseñados en el nivel central del MINEDUC y "bajan" a sus destinatarios siguiendo los conductos regulares del MINEDUC (Montegrande constituye una excepción que se sale de esta pauta). Sólo recientemente es posible identificar algunas iniciativas de programas de mejoramiento educativo que cuentan con la colaboración activa del nivel regional. Entre éstas destaca la asesoría a "escuelas críticas", diseñada conjuntamente en su primera fase por la SEREMI de la Región Metropolitana y el nivel central del Ministerio[8].

Los programas de mejoramiento educativo tienen importancia estratégica en la medida que apoyan la construcción de una nueva base de recursos de aprendizaje, difunden las nuevas ideas curriculares y didácticas entre los profesores, ponen en acción principios de discriminación positiva e instauran incentivos de desempeño en docentes y directivos. La apuesta desde el MINEDUC es que estos esfuerzos intencionados desde el Estado mejorarán las condiciones materiales en que tiene lugar la enseñanza – aprendizaje y expandirán las capacidades de profesores y directivos de los colegios, así como también de los funcionarios profesionales y técnicos en las estructuras de apoyo hacia los colegios con que cuenta el Ministerio.

En relación con este último tema, como señala Cox (2003:68), la estrategia 'programa' presenta una de las concreciones del paso de un Estado prescindente a uno promotor en educación y una transformación profunda de las capacidades de diseño y ejecución de estrategias de innovación y apoyo a los establecimientos escolares por parte del Ministerio de Educación. La estrategia "programa" introdujo cambios en el perfil profesional de los funcionarios y consultores del MINEDUC (hacia equipos multidisciplinarios jóvenes), en las tecnologías de diseño, seguimiento y control de actividades (informatización, evaluaciones externas), y en la cultura de trabajo (de burocrática a orientada a resultados).

Desde una perspectiva cuantitativa y centrada en los recursos, los programas de mejoramiento educativo tuvieron y siguen teniendo un peso bajo. El gasto más fuerte del MINEDUC es la subvención, que prácticamente ocupa dos tercios de los recursos asignados al sector. En el año de mayor gasto relativo (1996) los programas de mejoramiento representan menos del 5% del gasto. A su vez, los programas focalizados o de discriminación positiva representan menos del 1% del gasto de la categoría programas de mejoramiento educativo.

[8] Este Plan consistió en la entrega, por parte de siete instituciones expertas en materias educacionales, de asistencia técnica a 66 escuelas de la Región Metropolitana que han sido calificadas de críticas por la Secretaría Regional Ministerial de Educación (SEREMI) debido a los bajos puntajes SIMCE obtenidos sostenidamente por estas escuelas. La implementación del Plan se inició en el año 2002 y duró hasta el 2005. El impacto de la estrategia fue positivo y significativo de acuerdo a los resultados SIMCE del año 2005, tanto en Lenguaje como en Matemáticas. Durante el 2006 se comenzó una nueva etapa del proyecto, en un modelo similar aplicado a 100 escuelas, pero que al mismo tiempo aprende de la primera etapa del plan.

- Medidas obligatorias, de carácter estructural, para el conjunto del sector: la reforma curricular y la jornada escolar completa

Se trata de medidas que tocan al conjunto del sistema y modifican aspectos estructurales que se espera contribuyan a elevar la calidad de la enseñanza y los aprendizajes. El primero de ellos es la Reforma Curricular y el segundo la Jornada Escolar Completa (JEC). Ambos afectaron a la enseñanza básica y media, e implicaron un proceso de elaboración / implementación prolongado y no ausente de tensiones.

- *La Reforma Curricular*. La necesidad de un nuevo currículo emana de dos fuentes distintas. De un lado, se hace indispensable para responder a los cambios que estaba y sigue experimentando la sociedad nacional e internacional con nuevas formas de producción y circulación del conocimiento y la información, a formas de producción más dinámicas y un mercado laboral más inestable y exigente, y a los requerimientos de la competencia internacional. De otro lado, lo impuso la deteriorada situación del sistema escolar chileno que preparaba mal a sus estudiantes "para comprender el mundo, competir en el, de una manera que permitiera crecer, a las personas y al país, en una economía y una sociedad especialmente dinámicas e insertas en un nuevo contexto internacional, sin perder la identidad" (Cox, 2003:68). El tema así se define y aborda como tarea nacional. El proceso seguido y sus hitos fundamentales, se sintetizan en el cuadro 4.

CUADRO 4. HITOS EN LA ELABORACIÓN DEL NUEVO CURRICULUM

- 1990-9. Definición de Comisión Técnica Ministerial para preparar propuesta preliminar, diferenciando entre la enseñanza básica y la media y considerando objetivos verticales y transversales

- 1992-93. Realización de investigaciones y estudios sobre la situación de la enseñanza media., incluida la "Conversación nacional sobre la educación media", proceso consultivo sobre estructura curricular en la que participaron prácticamente todos los establecimientos del nivel.

- 1994. Comité Técnico para la Modernización de la Educación que entrega lineamientos para una nueva política educativa, entre las propuestas están extender la jornada escolar, la definición de las competencias en torno a las cuales debiera organizarse el currículo y extender la educación general obligatoria a 10 años de estudio.

- 1995. Nuevo marco curricular para la educación básica

- 1997. Versión preliminar del marco curricular para la enseñanza media y consulta nacional sobre este, incorporación de comentarios y correcciones a la propuesta preliminar

- 1998. Marco curricular para la educación media
- 1998. Bases curriculares para la enseñanza parvularia (0-6 años)

- 1996-2001. Elaboración de planes y programas de estudio: distribución de horas de la jornada escolar en los distintos sectores (asignaturas), definición de contenidos, aprendizajes y actividades genéricas.

- 2000- Implementación de la reforma curricular. Perfeccionamiento docente para los niveles de NB y los de enseñanza media.

- Fase actual: asegurar implementación en las aulas y su propio mejoramiento y renovación

Fuente: extraído de Gysling (2003)

El cuadro 5 da cuenta de los énfasis del nuevo currículo.

CUADRO 5. LOS ÉNFASIS DEL NUEVO CURRÍCULO

Propósito o fin: Logro de capacidades intelectuales y morales de mayor nivel
- Abstracción y elaboración de conocimientos - Pensar en Sistema - Experimentar y aprender a aprender - Comunicarse - Trabajar colaborativamente - Resolver problemas - Manejo de la incertidumbre y adaptación al cambio - Formación moral y ciudadana
Objetivos: Competencias por adquirir
- Actitudes personales y valores de convivencia - Autoestima, sociabilidad, integridad y responsabilidad individual; autonomía de acción guiada por valores y principios éticos; madurez emocional y afectiva; hábitos y métodos de trabajo; tolerancia, respeto; habilidad de colaborar, recabar ayuda y asumir compromisos. - Capacidades fundamentales de lenguaje y matemáticas - Capacidades de pensamiento autónomo y creativo - Conocimiento básico del medio natural y social, de las artes y de si mismo - Conocimiento sólido de educación cívica, operaciones cotidianas del funcionamiento de la sociedad, capacidad y decisión de cumplir con los deberes y exigir sus derechos de miembro de la comunidad
Fuente: extraído de Cox (2003) y Gysling (2003).

La idea que subyace al nuevo currículo es definir un núcleo educativo de calidad y al mismo tiempo dejar flexibilidad para que en ese marco los establecimientos educacionales elaboren sus propios planes y programas de estudio. En la práctica esta facultad se ha ejercido de modo limitado, ya que sólo alrededor de un 14% de los establecimientos tiene programas propios, lo que siguiendo a Gysling (2003:239) se explicaría porque el país no tiene tradición de elaboración curricular a nivel local, los profesores no han sido formados para elaborar currículo ni cuentan con las condiciones laborales que le permitan hacerlo; los establecimientos, por su parte, no tienen instancias organizacionales para hacerse cargo de la tarea y el Ministerio no ha emprendido acciones específicas para fomentar la elaboración curricular propia.

La Reforma Curricular ha sido criticada fundamentalmente por la debilidad de su implementación y poco por la calidad de su propuesta de contenidos y planes (por el contrario, en general se valora altamente la calidad y el alineamiento del nuevo currículum con los estándares internacionales). No obstante, tiene detractores para quienes los objetivos mínimos definidos "de mínimos tienen poco, pues contienen un exceso de materias, muy desordenadas, inadecuadamente presentadas, sin orden cronológico ni lógico, ni principio ordenador" (Montes, 2006). Quienes critican la debilidad de su implementación, concuerdan en señalar la escasa capacidad del MINEDUC para generar mecanismos que permitan avanzar en la hasta ahora débil apropiación curricular de los docentes. La evidencia muestra que el Ministerio ha hecho bastante en materia de elaboración y desarrollo curricular, pero todavía poco en cuanto a difusión y apoyo para una implementación curricular efectiva en las escuelas y aulas del país.

- *La Jornada Escolar Completa.* La Jornada Escolar Completa (JEC) extiende el tiempo escolar de alumnos, profesores y directivos, se amplían por tanto las oportunidades o espacios en el que los niños y niñas pueden aprender. La jornada de trabajo escolar pasó de un día de trabajo escolar organizado en media jornada a uno de jornada completa. De esta manera, en promedio el tiempo escolar en la enseñanza básica se incrementó en un 24% y en la enseñanza media en un 18%.

La JEC no sólo conlleva un cambio en el tiempo absoluto de duración de la jornada escolar, sino que se propuso afectar la organización del tiempo escolar: la relación entre períodos de descanso y trabajo, el equilibrio entre actividades lectivas y no lectivas, la disponibilidad de mayores tiempos para el trabajo individual y grupal de docentes, la relación del colegio con los padres y apoderados, los tiempos asignados a las distintas asignaturas, entre otros planos. Es en este sentido que la JEC implicó múltiples cambios en los establecimientos, desde temas prácticos, como la organización de los almuerzos escolares, pasando por la modificación en las condiciones de contratación y de trabajo de los docentes, hasta el diseño y la implementación de nuevas iniciativas, proyectos y actividades conducentes a un aprovechamiento productivo, en términos de aprendizaje, del nuevo tiempo escolar.

La JEC implicó destinar recursos muy significativos de inversión en infraestructura (aproximadamente US $1200 millones)[9], y absorber importantes costos en subvenciones[10], para pagar las horas docentes adicionales y otros costos. Esto ha permitido que al año 2003, más de 6.400 establecimientos se encontraran dentro del régimen (recibiendo subvención JEC), alcanzando así prácticamente el 63% del total de los establecimientos subvencionados y el 43% de la matrícula que estudia en este tipo de unidades educativas. Actualmente, según estadísticas de agosto del 2004, hay más de 6.700 establecimientos y 1.610.000 alumnos en este nuevo régimen de Jornada Completa. Llegar a cubrir la totalidad de establecimientos no ha sido un proceso fácil debido a la importancia de los recursos involucrados y por los espacios físicos disponibles para ejecutar esta nueva jornada[11].

Evaluaciones de la Jornada Escolar Completa (PUC y Asesorías para el Desarrollo, 2000) han dejado en evidencia una disposición y percepción positiva frente a la JEC por parte de los actores de las escuelas, la que se ha mantenido a medida que ésta se ha ido implementando en los establecimientos. Señalan que la JEC ha contribuido a mejoramientos en el trabajo en equipo de los profesores, clima organizacional, aprendizaje de los alumnos y condiciones de infraestructura y disponibilidad de equipamiento. Simultáneamente, reconocen que la JEC reduce el tiempo que los niños están solos frente a la televisión o en la calle y, los padres perciben que tiene efectos positivos sobre la economía familiar.

Sin embargo, se han identificado también importantes nudos críticos en la implementación de este nuevo régimen: cómo la escuela organiza y aprovecha el tiempo adicional disponible, orientándolo hacia un mejor aprendizaje de todos sus alumnos, y cómo el MINEDUC entrega las herramientas al sistema para aprovechar el tiempo extra. En definitiva, la JEC le exige a la escuela una nueva manera de organizar su trabajo para conseguir un buen y productivo uso del tiempo escolar. Ésta es una dimensión que las escuelas y liceos no siempre han encarado debidamente; prueba de ello son las demandas al respecto que han estado presente en la movilización estudiantil de junio de 2006 en nuestro país.

[9] Para posibilitar y facilitar el ingreso de las escuelas y liceos a la JEC, por ley en el año 1997 se estableció el Aporte Suplementario por Costo de Capital Adicional. Esta ley ofreció la posibilidad de asignar recursos públicos para infraestructura, también a los establecimientos particulares subvencionados cuya planta física no fuera suficiente para implementar el nuevo régimen de jornada.

[10] En términos de la subvención, cada establecimiento que ingresa al régimen JEC experimenta un alza que, de acuerdo al número de horas, oscila entre un 24% y un 33%

[11] La implementación de la JEC se inició en 1997, con poco más de 3 mil establecimientos escolares, preferentemente de menor tamaño, que operaban en una sola jornada, con capacidad de infraestructura y espacio suficiente para acoger a sus alumnos en una jornada más larga. El resto de los establecimientos subvencionados ha ido ingresando a un ritmo más lento de lo que se había establecido inicialmente, lo que llevó al gobierno a ampliar el plazo de cumplimiento de esta iniciativa, desde diciembre del 2002 a diciembre del 2006, y posteriormente hasta fines del 2007.

1.1.3. Políticas e Iniciativas más recientes

En los últimos tres o cuatro años se produce en nuestro país un giro importante en cuanto a los énfasis de la política: se prioriza la implementación curricular y la gestión pedagógica de los establecimientos, pues se entiende que el sistema ya funciona sobre un "piso mínimo" y que ahora el centro debe estar en mejorar los aprendizajes. "Llevar la reforma al aula" es el lema que domina los énfasis de política en los últimos tres años. Junto con este énfasis, se han venido promoviendo medidas que modifican la legislación que norma el sistema educativo. Entre estas últimas destacan tres:

- *Reforma constitucional: 12 años de enseñanza obligatoria:* en mayo del 2003 se aprueba en el parlamento un cambio constitucional que extiende la educación obligatoria de 8 a 12 años. Con ello, el Estado exige y al mismo tiempo se compromete a financiar y posibilitar el que cualquier niño y joven del país pueda terminar su enseñanza media. Esto debiera redundar en un aumento en la cobertura de este nivel de enseñanza (pues el Estado asegura su provisión) y consecuentemente en una baja en los niveles de deserción. En nuestro país, la cobertura de la enseñanza básica es cercana al 100% y la de enseñanza media llega casi al 93% (CASEN, 2003). El nivel de escolaridad secundaria alta[12] de la población joven (entre 25-34 años) alcanza un 60% (MINEDUC, 2004). Con esta nueva ley este indicador debiera mejorar sustantivamente.
- *Integración: la ley del 15%:* el año 2003 se aprobó una ley que modifica el Régimen de Jornada Escolar Completa. En esa nueva ley se dispone como requisito para que el MINEDUC entregue la subvención "*Que al menos un 15% de los alumnos de los establecimientos presenten condiciones de vulnerabilidad socioeconómica*"[13]. Con ello, se estaría fomentando una mayor integración social (una marcada debilidad de nuestro sistema educativo) y, a la vez, generando las condiciones para mejorar los rendimientos educativos del país, puesto que estimula a las escuelas y liceos a nivelar los aprendizajes de los estudiantes más modestos con los del resto del alumnado[14]. Poco se puede decir sobre la aplicación de esta ley, pues la evidencia que existe hasta el momento es prácticamente nula.
- *Subvención Preferencial:* en Mayo del año 2005 el Presidente de la República anunció la creación de una subvención escolar preferencial para los 400 mil alumnos que estudian entre el nivel pre – básico y cuarto básico[15] y que se ubican en el segmento más pobre de nuestro país. El propósito central de esta subvención preferencial es igualar la oportunidad y capacidades de aprender de los alumnos que se encuentren en desventaja debido a la situación socioeconómica de sus hogares. La introducción de esta subvención es en sí misma una innovación de política educativa en nuestro país en materia de equidad. Sin embargo, al mismo tiempo el Ministerio ha querido aprovechar esta oportunidad para responsabilizar a las escuelas y sus sostenedores por los resultados que obtienen. De esta forma, las escuelas que quieran recibir esta

[12] Cuarto medio en el caso de nuestro país.
[13] Es importante tener presente que si la ley establece que se exceptúan de esta obligación los establecimientos que no cuenten con postulaciones suficientes para cubrir el 15%.
[14] Son varios los estudios que resaltan la importancia del "efecto pares". Un dato ejemplificador es que los países que obtienen los mejores rendimientos en PISA son los que tienen las escuelas más integradas socio económicamente.
[15] Se prioriza a estos alumnos pues la evidencia internacional muestra con fuerza que es en la primera infancia donde existen las mayores oportunidades de aprendizaje y porque ahí se aprenden (o no) los conocimientos, habilidades y destrezas básicas.

subvención adicional deberán suscribir un convenio en el que se comprometen a obtener o mantener buenos resultados de aprendizaje en un plazo determinado[16].

Actualmente el Parlamento, con apoyo del MINEDUC, está revisando y perfeccionando este proyecto de ley.

Entre las medidas que se hacen cargo del desafío de "llevar la reforma a la sala de clases" y dar un salto en la calidad de los aprendizajes que los niños desarrollan cabe destacar lo siguiente:

- Evaluación y desarrollo profesional de los docentes. Se ha comenzado a implementar en el sistema municipal un sistema de evaluación de los profesores, lo que está permitiendo monitorear la calidad de la profesión docente y establecer las medidas remediales necesarias. Este sistema cubre sólo a docentes de aula del sector municipal, es formativa (pues está orientada a mejorar la labor pedagógica), es explícita (porque el docente conoce los criterios con los cuales será evaluado), y sus resultados tienen una vigencia de 4 años. Se trata de un proceso de evaluación gradual, y se estima que la totalidad de los docentes del sector municipal (cerca de 70 mil) debieran estar evaluados al año 2008. La implementación del sistema ha sido lenta enfrentando la oposición de un grupo importante de profesores y de segmentos del gremio docente.

La evaluación identifica el desempeño de cada docente en los niveles Destacado, Competente, Básico o Insatisfactorio. Los resultados de la evaluación 2005, la primera masiva desde que se creó el sistema[17], deja en evidencia que el mayor porcentaje de los profesores se encuentra en el nivel competente (52,3%). De todas formas, preocupa el porcentaje de profesores que se encuentra en los niveles básico o insatisfactorio (más del 40%).

Al mismo tiempo que se crea y aplica este sistema de evaluación, han crecido las instancias de desarrollo profesional docente, lo que se materializa en la consolidación de programas como Talleres Comunales (modelo de capacitación entre pares) y nuevos cursos de perfeccionamiento o especialización ofrecidos por el MINEDUC y subcontratados con universidades y centros de estudios superiores. Además, se ha ido avanzando hacia la construcción de espacios de perfeccionamiento que se hacen cargo de una de las principales deficiencias de la capacitación tradicional: la transferencia de lo aprendido al aula. Es el caso de la Estrategia LEM, que busca transformar las prácticas pedagógicas de los docentes de parvularia y primer ciclo de enseñanza básica, mediante la asesoría en contenidos disciplinarios y didácticos de los subsectores de Lenguaje y Matemática, por parte de un profesor(a) consultor ("maestro de maestros"). Se trata de una asesoría directa al trabajo de aula en ambas asignaturas con herramientas de trabajo concretas, modelaje y evaluación.

Tanto la implementación de la evaluación docente como la consolidación de los espacios de perfeccionamiento han sido favorecidas por la creación de una herramienta básica para apoyar la gestión docente: el Marco para la Buena Enseñanza. Este marco define las responsabilidades de un profesor en el desarrollo de su trabajo diario, tanto las que asume en el aula como en la escuela y su comunidad, que contribuyen al éxito de un profesor con sus alumnos. Lo que este Marco hace es trazar

[16] Esta última innovación, de llegar a concretarse legislativamente, revoluciona el sistema educativo chileno e introduce una lógica que hasta el momento había estado ausente. Por primera vez a las unidades educativas y a sus sostenedores se les "exige" resultados, lo que en definitiva cambiaría la manera en que el estado se relaciona con estos actores. En otras palabras, por primera vez las escuelas tendrán un incentivo y al mismo tiempo una obligación respecto de la calidad de aprendizajes que consiguen con sus alumnos.

[17] Exactamente fueron evaluados 10.695 profesores. El año 2004 se había evaluado a poco más de 1.700 y el 2003 se midió a 3.740 docentes.

un "itinerario" y un marco socialmente compartido que permita a cada docente enfocar sus esfuerzos de mejoramiento, evaluar su desempeño y potenciar su desarrollo profesional[18].

- Gestión Escolar: instalando el mejoramiento continuo en las escuelas. Desde el año 2003 se implementa el *Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión Escolar (SACGE).* Tiene como propósito promover el mejoramiento de las prácticas institucionales, instalando un "circuito" o itinerario de mejoramiento. Esto último a partir de una auto evaluación institucional en base a un "Modelo de Calidad de la Gestión Escolar". La revisión y validación de este auto diagnóstico por parte de un panel de externos que conocen el modelo de gestión, la planificación y desarrollo de mejoras en las áreas relevantes que la evaluación arroja y la vinculación de todo ese proceso a las decisiones de apoyo y recursos que provienen desde los sostenedores y desde el ministerio a través de la supervisión, son elementos constitutivos de este sistema.

Considerando hasta el año 2006, 1.344 establecimientos han ingresado al Sistema de Aseguramiento de la Calidad. De ellos, 933 han elaborado Planes de Mejoramiento y un porcentaje no menor (50%) ha obtenido financiamiento para ejecutar parte de esos planes de mejora, mediante el fondo concursable PME de Apoyo a la Gestión Escolar.

- Concursabilidad y liderazgo de los directores. El Ministerio de Educación ha desarrollado en el último tiempo una política de profesionalización de los directivos, buscando fortalecer su liderazgo pedagógico. El supuesto de base es que en nuestro país no existe una masa crítica de directivos que impulse el cambio y mejoramiento continuo, entregando un "soporte" al trabajo en la sala de clases. Para revertir esto, y al igual que en el caso de los docentes, se han establecido "marcos de actuación" que delimitan las responsabilidades que le competen a estos actores, pero que al mismo tiempo sirven de guía para su acción.

Complementariamente, se han promovido cambios importantes en el marco regulatorio[19] que rige a los directivos de escuelas y liceos. El más importante sin duda es el establecimiento de la concursabilidad de directores, eliminando las diferencias entre los directores nombrados antes y después del año 1995, y manteniendo la duración de cada período en 5 años (MINEDUC, 2005).

También se ha precisado y ampliado el rol y las atribuciones de los directores, estableciendo que su función principal es dirigir, liderar y monitorear el proyecto educativo institucional, como asimismo gestionar administrativa y financieramente el establecimiento. Finalmente, se ha establecido un nuevo sistema de evaluación del desempeño de los directores y docentes directivos. Dicha evaluación está basada en el cumplimiento de las metas y objetivos institucionales del establecimiento, en sintonía con los estándares de desempeño de directores (Marco para la Buena Dirección[20]).

- Nuevas alternativas de apoyo para las escuelas. Los últimos años han sido también años donde se ha acudido a la generación de alianzas entre el MINEDUC, sostenedores e instituciones públicas y privadas, con el objetivo de apoyar intensivamente a las escuelas y liceos que más lo necesitan. En parte esto se debe a la incapacidad del propio Ministerio para generar sistemas de apoyo que hagan

[18] El Marco define cuatro dominios que hacen referencia cada uno a un aspecto distinto de la enseñanza: planificación y preparación de la enseñanza, la creación de ambientes propicios para el aprendizaje, la enseñanza propiamente tal, y la evaluación y reflexión sobre la propia práctica docente. Estos dominios están compuestos a su vez por criterios específicos, que muestran los elementos específicos en los que deben centrarse los profesores.

[19] Leyes referidas a este ámbito son; 19.979 – 19.933 y 20.006

[20] Instrumento guía para directivos que en su formato y sentido es similar al Marco para la Buena Enseñanza que define el norte en lo que concierne el trabajo del profesor de aula.

posible la efectividad escolar en un número importante de establecimientos. Es así como surgen las experiencias de "Escuelas Criticas" (hoy denominadas "Prioritarias") en la enseñanza básica y próximamente la de "Liceos Prioritarios" en la enseñanza media. Se recurre a la experiencia de instituciones expertas para que, junto al ministerio, aborden el desafío de mejorar los resultados de escuelas de alta vulnerabilidad. La experiencia acumulada recientemente en el Ministerio de Educación muestra que los Gobiernos Regionales y los sostenedores – sean Municipales o Particulares – han comenzado a valorar estas oportunidades de trabajo conjunto, por lo cual es altamente probable que experiencias de este tipo se masifiquen en nuestro país.

- Desarrollo de estándares de aprendizaje. Los estándares son una herramienta fundamental para regular los sistemas educacionales, estableciendo criterios comunes para definir la calidad del sistema. Chile se encuentra en un proceso de definición de dichos estándares. Éstos permitirán explicitar de modo claro y conciso los aprendizajes centrales que se esperan alcanzar determinados momentos clave de la trayectoria escolar. Es lo que tradicionalmente se conoce como estándares de *desempeño*, que sirven para el monitoreo externo del sistema educativo. Desde el año 2006 los resultados del SIMCE serán presentados en función de estándares o niveles de logro, lo que permitirá no sólo saber el puntaje de la escuela y sus alumnos – como ocurre hasta ahora -, si no asociar dichos puntajes a determinados conocimientos que logran los niños y niñas.

La evidencia internacional muestra que la aplicación de estándares asociados sólo a mediciones externas con consecuencias es ineficaz para cambios sustentables en la calidad de los sistemas educativos, si no son acompañados por sistemas de soporte a los docentes y escuelas. Es por ello que la definición de estándares de desempeño en Chile está siendo acompañada por la construcción de Mapas de Progreso. Se trata de una herramienta de soporte para los docentes que describe en forma concisa el crecimiento y la evaluación (secuencia típica) del aprendizaje en niveles. Pretenden constituirse en un marco de referencia común para identificar los logros y necesidades particulares de aprendizaje de los alumnos. En este caso hablamos de estándares de *contenido*, que también cumplen una función de monitoreo del sistema, pero interno.

1.2. Los resultados: lo que ha cambiado (y no ha cambiado) en la Educación Chilena

No cabe duda de que las políticas y reformas educativas de los años 80 y 90 han llevado a un sistema educativo de características distintas al que imperaba 25 años antes. Las diferencias más notorias están en el tamaño y diversidad de actores involucrados, reglas y factores que marcan la dinámica de las unidades educativas, el volumen de ofertas programáticas y asesorías del MINEDUC y de otros servicios del Estado y de privados a las escuelas y liceos, la aplicación y difusión regular año a año de los resultados SIMCE, entre muchas otras. La siguiente tabla muestra una "foto" actual de nuestro sistema en cuanto a la magnitud de actores que en él participan.

CUADRO 6. ACTORES ACTUALES DEL SISTEMA EDUCATIVO CHILENO (CIFRAS AL 2004)

Número de:	Total	Municipal	Particular subvencionado	Particular pagado (a)
Sostenedores	3.623	345	3.278	-
Establecimientos	11.296	6.095	4.274	927
Profesores y directivos	164.189	83.862	58.660	21.847
Alumnos	3.638.417	1.795.369	1.510.134	332.914
Número de familias (b)	2.015.950	1.024.015	800.839	186.581

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a datos MINEDUC
(a) Incluye establecimientos en Corporaciones de Ad. Delegada
(b) Estimación en función de CASEN 2003

Este capítulo presenta los principales resultados obtenidos por la reforma educativa e identifica los que, a nuestro juicio, son los nudos críticos principales que muestra el sistema y que impiden que la reforma avance con la fuerza y ritmo esperado. Mostraremos las tendencias del sistema en los años 90, haciendo referencia cuando corresponde a los cambios que lo afectaron en los años 80. Hay áreas donde hay claridad y consenso sobre los cambios, otras en que la evidencia es ambigua y discutible, y otras en las que simplemente no ha habido cambios o estos son muy incipientes. La atención en esta sección está puesta en los resultados, aún cuando si es necesario el texto se detiene y da cuenta de procesos logrados y no logrados.

1.2.1. Avance sustantivo en el acceso y cobertura del sistema (inclusión al sistema)

Nadie discute que hoy en Chile han mejorado las oportunidades del sistema educativo. De hecho, estas oportunidades se reflejan y se manifiestan a nivel de las representaciones de la sociedad chilena. El informe 2004 del PNUD en Chile es aclarador al respecto. Se habla de un "nuevo piso" de oportunidades, donde la educación juega un rol clave. Según este informe, el 73% de los chilenos considera que hoy en el país existen más oportunidades para que su gente pueda estudiar (PNUD, 2004). El avance del sistema educativo es percibido entre los chilenos.

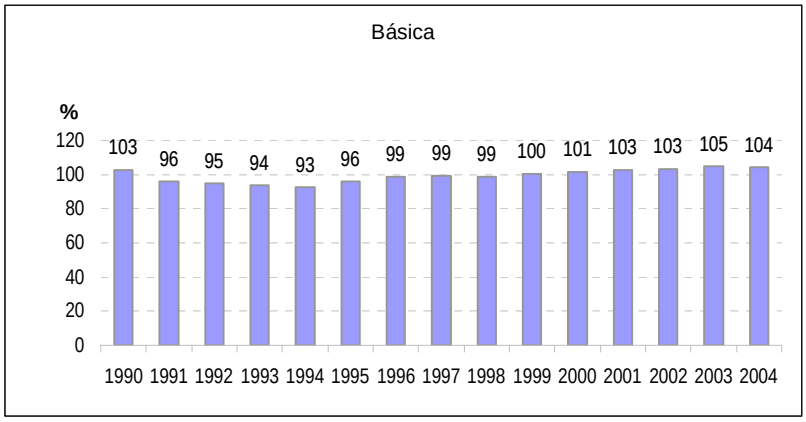
Esta percepción tiene que ver fundamentalmente con que las oportunidades para estudiar de niños y jóvenes de sectores pobres han aumentado sustantivamente, como se desprende de cifras sobre cobertura de la enseñanza básica y media, la caída en la tasa de deserción y de éxito oportuno y la ampliación de la educación superior. El sistema educativo ha mostrado que es capaz de recibir y mantener a los alumnos hasta completar la enseñanza básica y media. Cualquiera sea la situación socioeconómica del hogar, la inmensa mayoría de los niños y jóvenes asisten y completan la enseñanza básica y asisten a la enseñanza secundaria[21].

Lo anteriormente dicho se corrobora al utilizar como criterio la "tasa bruta de matrícula"[22], que alcanzó en el año 2004 una cobertura del 104% (ver gráfico 1). Esta tasa mayor al 100% se explica porque en el nivel básica existe un número importante de alumnos con sobre-edad, lo que significa que existen alumnos que están fuera del rango oficial de edad pero que asistieron a educación básica durante ese año.

[21] La masificación creciente de la educación media en las últimas décadas se expresa, entre otras cosas, en un avance importante en los años de escolaridad de la población. Estadísticas recientes muestran que un 42% de la población chilena adulta entre 45 y 54 años cuenta con al menos secundaria alta. Este porcentaje es menor que para el promedio de los países de la OECD (61%), pero es más alto que para los países de América Latina. Además, se registran avances importantes, ya que en la generación más joven (25 a 34 años) un 60% ha logrado ese nivel educativo. En Chile actualmente, más del 50% de la población entre 25 y 64 años tiene más de 10 años de educación (MINEDUC, 2004).

[22] Corresponde a la matrícula total de alumnos en un determinado nivel educación (en nuestro caso, nivel de básica), en relación a la población que, de acuerdo a la reglamentación nacional, debería estar matriculada en dicho nivel educativo, es decir, para el tramo de edad 6 a 13 años. Departamento de Estudios y Estadística, MINEDUC.

GRÁFICO 1. TASA DE MATRÍCULA BÁSICA AÑOS 1990-2004



Fuente: MINEDUC

Al desagregar las cifras de cobertura del sistema por nivel socioeconómico, se detecta un cierre importante de la brecha de acceso y permanencia en el sistema. Esta brecha se acorta en el caso de la educación media, pues el sistema incluye crecientemente a los grupos de menos ingresos. De este modo, el no acceso a la educación media ha dejado de ser un problema central, aunque en áreas rurales alejadas el acceso no es fácil e impone un costo social y emocional, más que económico (dada la existencia de internados) a los estudiantes y a la familia. Concomitantemente, la deserción escolar va en franco retroceso siendo hoy un problema de magnitud significativa sólo en la enseñanza media y para los estratos bajos[23]. Frecuentes inasistencias y repitencia de curso en la enseñanza básica y media son importantes factores predictores de la deserción.

Los avances en acceso y cobertura fueron posibles gracias al importante crecimiento de unidades educativas particulares subvencionadas, a tal punto que en los últimos años le han restado matrícula a la educación municipal, no sólo en términos relativos, sino también en números absolutos. Una de las preocupaciones centrales de las escuelas y liceos municipales, con raras excepciones, es la perdida de matrícula, dado el sistema de financiamiento que lo rige. Esta situación repercute de modo directo e inmediato sobre las finanzas municipales en educación, incrementando las situaciones deficitarias.

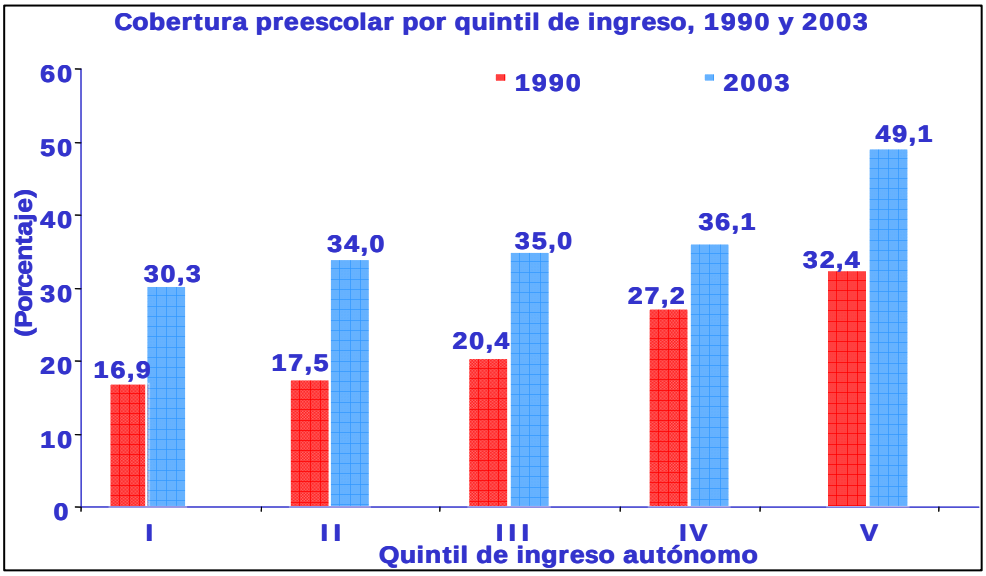
Como cabe esperar, la masificación de la educación implica no sólo una mayor cantidad de alumnos sino un cambio en el perfil de éstos, factor que tiene incidencia directa en el trabajo en la escuelas y liceos y en la relación escuela – familia. Las unidades educativas, con diferencias importantes entre ellas (algunas con mucha fuerza y otras que no se ven afectadas), acogen a alumnos cuyos padres han estado apenas algunos años en el sistema escolar y muchas veces son analfabetos funcionales. En consecuencia, el apoyo que pueden dar a los estudios de sus hijos es más limitado que cuando el sistema atendía a una minoría más ilustrada. Los alumnos de enseñanza media hoy son más y más difíciles de educar por esta razón y también porque residen en entorno sociales más complejos.

Se suma a lo anterior el hecho de que estos hijos ingresan a la escuela básica con rezagos en estimulación psicosocial a temprana edad y en el desarrollo de sus habilidades de expresión oral y lenguaje, elementos que en ausencia de una enseñanza de calidad limitan el aprendizaje de los niños

[23] Hoy el nivel de deserción no supera el 2% en el caso de la enseñanza básica, mientras que en enseñanza media llega a poco más del 7% (datos del año 2004).

en la enseñanza básica[24]. En los años 90 y hasta la fecha la cobertura de jardines y salas cunas ha aumentado significativamente. Sin embargo, hay todavía un largo camino que recorrer, sobre todo en los niveles socioeconómicos bajos. El siguiente gráfico muestra ambas tendencias: el aumento de la cobertura en todos los grupos socioeconómicos, pero también la fuerte brecha de cobertura que existe entre estos grupos. La evidencia internacional es coherente en señalar que para romper estas brechas no basta con aumentar cobertura. Es indispensable cuidar la calidad del servicio ya que en ausencia de ésta su contribución al desarrollo del niño puede ser negativa. La evidencia también corrobora que la atención al niño debe ser integral y acorde a las necesidades de la etapa en su desarrollo que se encuentre; y no puede dejar de considerar que la familia es clave para el desarrollo infantil, por lo que se debe trabajar con y desde la realidad de ésta (Bedregal, 2006).

GRÁFICO 2. EVOLUCIÓN COBERTURA ENSEÑANZA PREESCOLAR, SEGÚN QUINTIL DE INGRESO



Fuente: CASEN 2003

1.2.2. Mejores condiciones básicas y materiales para apoyar el aprendizaje de los alumnos

Tan importante como ampliar la cobertura de la educación chilena ha sido el mejorar las condiciones en las cuales los niños desarrollan su proceso de aprendizaje. Las unidades escolares están mejor equipadas para atender las necesidades de aprendizaje de los estudiantes: mejora sustantivas de infraestructura, elevación de los salarios docentes, mayor disponibilidad en las escuelas de recursos para el aprendizaje (textos, recursos didácticos, computadores e Internet, bibliotecas, etc.), estudiantes

[24] La evidencia en esta materia es parcial y localizada. Se encuentra en un conjunto de estudios efectuado en localidades o comunas específicas, tanto en áreas rurales como urbanas, siempre con una fuerte concentración de situaciones de pobreza. (Seguel, Bralic y Edwards, 1989; Lira y Contreras, 1998; Fundación Arauco, 2004). Estos estudios indican que a los 2 años de edad, entre un 16% y 25% de los niños muestran déficit en su desarrollo psicomotor, porcentajes que se elevan conforme crecen llegando a alcanzar un 20% en el grupo etario 4-5 años. En zonas muy pobres y rurales, la magnitud del déficit que se presenta a los 2 años puede llegar hasta el 35% y al entrar a primero básico, en ocasiones, más del 50 % de los niños y niñas tiene atraso en el desarrollo de lenguaje, rezago que -se sabe- condiciona su rendimiento en la escuela, al tiempo que limita sus posibilidades futuras de inserción social

y docentes con jornadas escolares más extendidas, más apoyo de asistencialidad para los estudiantes de hogares con mayor necesidad económica (alimentación, becas, útiles escolares, salud oral, etc.)

Chile ha avanzado a paso fuerte en materia de recursos informáticos disponibles en las escuelas. Gracias a la creación del programa Enlaces de Informática Educativa, actualmente un 91,6% de los establecimientos del país tienen acceso a computadores. Esto implica que prácticamente el 94% de los niños que asisten a una escuela o liceo tiene acceso a estas herramientas, claves en su formación. A esto se añade el hecho de que al año 2005 se estima que 76% de la matrícula tiene acceso a Internet y un 53,9% de ese acceso es vía banda ancha. La tasa de alumnos por computador es de 30[25]. La posibilidad de acceder a recursos informáticos es un aporte clave en materia de equidad, pues ayuda a cerrar una brecha entre los distintos grupos socioeconómicos en términos de su alfabetización digital. Al mismo tiempo, el recurso informático puede ser de gran utilidad como herramienta de enseñanza.

Tanto o más importante que lo anterior ha sido la ampliación del componente de Asistencialidad estudiantil en escuelas y liceos, ampliando la cantidad de raciones alimenticias, los programas de salud escolar y oral, la distribución de útiles, etc. Esto ha permitido potenciar la asistencia de los alumnos a las escuelas, mejorar su salud y evitar la deserción temprana del sistema escolar.

Finalmente, así como han mejorado las condiciones en las que trabajan las escuelas y los niños, han mejorado también las condiciones laborales del cuerpo docente. Esto queda demostrado cada año en el crecimiento sostenido de la matrícula en las carreras de pedagogía que imparten tanto universidades como institutos profesionales[26]. Las remuneraciones de los docentes también son un importante indicador. En el año 2000, el sueldo promedio de un profesor jornada completa no superaba los $ 275 mil. Al año 2004, dicho monto superó los 719 mil ($ del 2004).

Así como han mejorado las remuneraciones de los profesores, se han ampliado también las oportunidades de perfeccionamiento para estos profesionales. El siguiente cuadro muestra cómo se ha ido potenciando la oferta de perfeccionamiento. Una expansión notable. La evidencia disponible sobre los resultados de esta ampliación de oportunidades de perfeccionamiento para el funcionamiento de las escuelas y la gestión directiva de las mismas es menos favorable, como se desprende del texto de Beca y otros (2006).

[25] Recientemente el gobierno ha anunciado reducir a un tercio esta tasa en los próximos 3 años, vale decir, 10 alumnos por computador

[26] Si en el año 1997 eran 25 mil los alumnos matriculados en carreras de pedagogía, este número alcanzó a más de 75.000 en el año 2003.

CUADRO 7. EVOLUCIÓN DE CUPOS DE PERFECCIONAMIENTO DOCENTE (1996-2005) Y RESUMEN DE ACCIONES DE PERFECCIONAMIENTO (1996-2005)

Año	Docentes perfeccionados PPF (a)	Docentes Perfeccionados Becas exterior (b)	Otras acciones de perfeccionamiento (c)	Total
1996		588	27.141	27.729
1997		796	16.301	17.097
1998		902	19.883	20.785
1999	53.694	936	11.161	65.791
2000	55.412	916	7.815	64.143
2001	54.870	462	13.514	68.846
2002	37.857	460	14.968	53.285
2003	1.824	415	23.564	25.803
2004		408	25.418	25.826
2005		230	30.542	30.772
Total	203.657	6.113	190.307	400.076

Fuente: MINEDUC

(a) Este programa tuvo como objetivo capacitar a los docentes del país en los nuevos planes y programas asociados a la Reforma curricular

(b) Este programa consiste en que un grupo de profesores fortalezcan la profesión docente e impulsen la innovación en el sistema, a través de la realización de visitas de estudio en universidades y centros educativos en el extranjero.

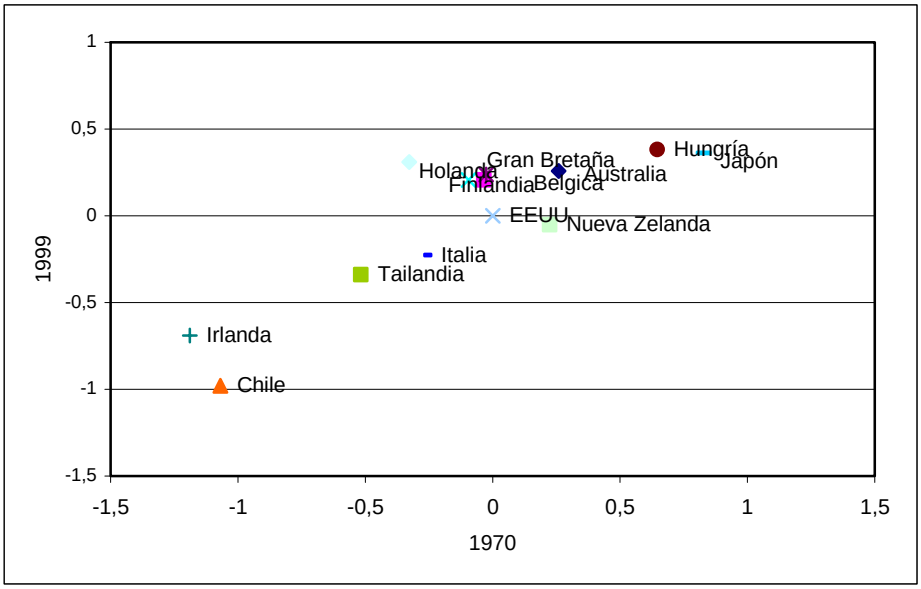
(c) Se incluyen cursos presenciales y a distancia, entre pares e impartidos por centros de excelencia. Entre los más destacados se encuentran los talleres comunales, pasantías nacionales, formación para la apropiación curricular.

1.2.3. Las deudas o pendientes, lo que no ha cambiado: calidad y equidad en los resultados de aprendizaje

A pesar de los avances descritos, hoy también existe bastante consenso respecto de dos grandes deudas de nuestro sistema: su deficitaria calidad y su persistente segmentación. El nivel de aprendizaje que genera el sistema educativo chileno en sus alumnos es más bajo que el de los estándares internacionales a los que se aspira. Mediciones como PISA y TIMSS son claras en demostrar que Chile está por debajo de lo que podría esperarse, tanto en Lenguaje como en Matemáticas. Junto con esto, los puntajes que las escuelas y liceos obtienen en la Prueba que acompaña el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) en promedio no se han elevado y la brecha en puntaje según nivel socioeconómico y cultural del hogar o según dependencia administrativa (que en Chile tiene una correspondencia directa con el nivel socioeconómico del hogar) se mantiene.

Una mirada temporal a los resultados de la prueba TIMSS ayudan a confirmar la idea de que Chile no logra avanzar en cuanto a los resultados de aprendizaje que logran niños y niñas. Hsieh y Urquiola (2003) comparan el rendimiento de Chile entre 1970 y el año 2000, y encuentran que el puntaje del estudiante chileno promedio no experimenta mayores variaciones entre ambas mediciones, y se mantiene por debajo de los puntajes alcanzados por el resto de los 12 países que participan de la muestra. Estos últimos, en su mayoría, sí experimentan variaciones en ese periodo de tiempo (ver gráfico 3). Más aun, si se controla por el crecimiento del PIB, por los cambios en las tasas de matrícula y por el gasto educacional, el rendimiento del alumno promedio en Chile parece haber empeorado en los últimos 30 años (Elacqua y Fábrega, 2004).

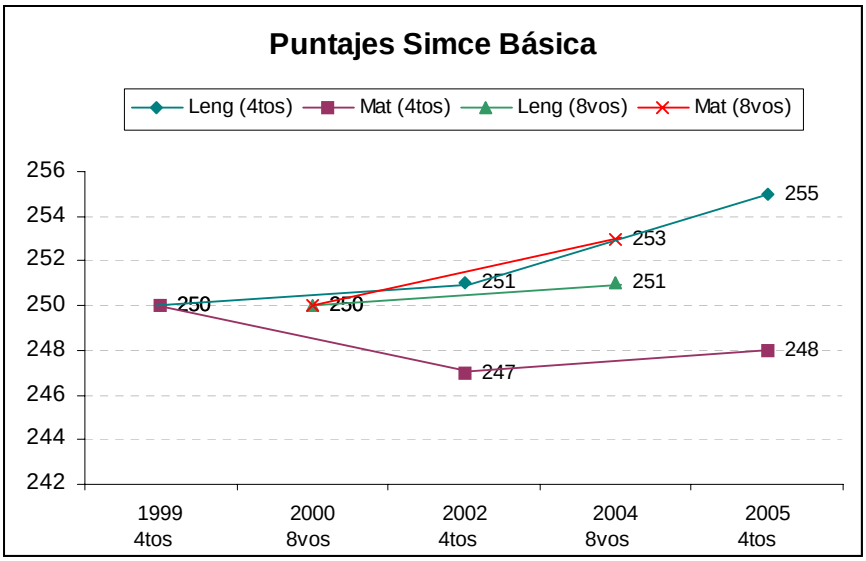
GRAFICO 3. DESEMPEÑO DE CHILE EN PRUEBAS INTERNACIONALES TIMSS
PUNTAJE MEDIANO EN TIMSS (DESVIACIÓN ESTÁNDAR DEL PROMEDIO DE LOS 13 PAÍSES)



Fuente: Hsieh y Urquiola (2003)

Los resultados de las pruebas SIMCE también dan cuenta de este estancamiento en la calidad. A lo largo de los 90 y hasta la fecha se evidencia, a nivel agregado y para grandes subcategorías del sistema escolar, alzas (mejoras) y caídas (deterioro) leves y estadísticamente no significativas, lo que confirma el estancamiento en los resultados pese al incremento en los recursos públicos y privados destinados a la educación, las mejoras en las condiciones en que tiene lugar la enseñanza-aprendizaje, la existencia de un nuevo currículo, la extensión de la jornada escolar y la implementación de variados programas de mejoramiento educativo. El siguiente gráfico muestra la evidencia que apoya nuestras afirmaciones.

GRÁFICO 4. EVOLUCIÓN DE LOS PUNTAJES SIMCE EDUCACIÓN BÁSICA, LENGUAJE Y MATEMÁTICAS



Fuente: Elaboración propia de acuerdo a datos SIMCE

Para algunos investigadores, la tesis o idea del "estancamiento total" debe ser relativizada y revisada a fondo, básicamente porque al mirar escuelas o liceos específicos hay avances importantes en algunos, retrocesos en otros y estancamiento en otros más, como analizan Mizala y Romaguera (2005), las que concluyen que:

- La heterogeneidad en el sistema escolar es grande, coexistiendo colegios que efectivamente están estancados, con colegios que muestran un progreso continuo.
- La dispersión en resultados no solo es alta sino que además ha aumentado en el tiempo.
- Existe un porcentaje de colegios que está arrastrando fuertemente los puntajes SIMCE a la baja. Cuando de los cálculos de promedios se excluye el 10 % de los establecimientos de más bajo rendimiento, los puntajes SIMCE tanto en Lenguaje como en Matemáticas aumentan.

Adicionalmente, debe considerarse, sobre todo para el caso de la medición SIMCE de 8vo básico, que la mantención de los promedios se produjo en un contexto de aumento de cobertura progresivo de la prueba nacional[27]. Si tenemos en cuenta que la mayoría de los niños y niñas que se sumaron a la medición pertenecen a los grupos socioeconómicos bajos y medios bajos, mantener el promedio nacional no puede ser catalogado como un estancamiento.

Por otro lado, evidencia más reciente compara los resultados SIMCE en 4to básico en el año 2005 con los del año 2002, según nivel socioeconómico del alumnado. Se observa que las escuelas de GSE Bajo y Medio-Bajo son las únicas que en promedio presentan tendencia al alza en los resultados de Lenguaje y Matemáticas. Adicionalmente, al comparar los resultados obtenidos por escuelas focalizadas – establecimientos atendidos prioritariamente por el MINEDUC – con los obtenidos por escuelas subvencionadas no focalizadas se constata que son las primeras las que en promedio mejoran sus resultados, mientras que las escuelas que no han recibido apoyo prioritario del MINEDUC (no focalizadas) tienden a bajar o mantener sus resultados[28].

CUADRO 8. RESULTADOS SIMCE 2005 (4TO BÁSICO) EN RELACIÓN CON RESULTADOS EN EL 2002, SEGÚN NIVEL SOCIOECONÓMICO

GRUPO SOCIOECONÓMICO	LENGUAJE	MATEMÁTICA	COMPRENSIÓN DEL MEDIO
BAJO	+7*	+2	+2
MEDIO BAJO	+6*	0	+6*
MEDIO	+2	-2	+5
MEDIO ALTO	0	-2	+5
ALTO	-1	-3	+6*

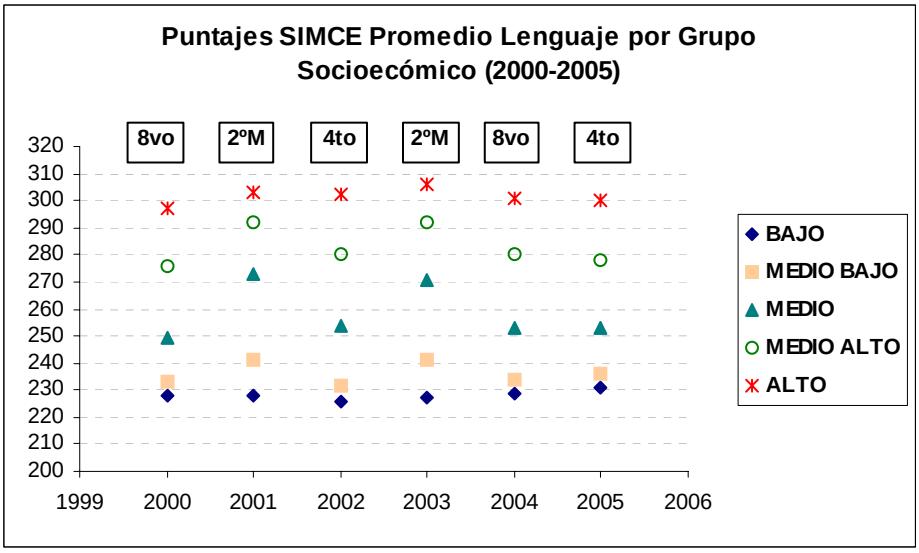
* Muestra variación estadísticamente significativa respecto de medición 2002
Fuente: MINEDUC, 2006

Una de las características más fuertes y reconocidas del sistema educativo chileno es su carácter altamente segmentado o segregado donde los establecimientos municipales absorben a la población más vulnerable y de menor nivel socioeconómico, dispone de un nivel más bajo de recursos por alumno y obtienen los resultados SIMCE más bajos. En una situación algo mejor, en cuanto a resultados SIMCE, se encuentran los establecimientos particulares subvencionados que acogen a alumnos de nivel socioeconómico medio y cuentan con un nivel intermedio de recursos por alumno. Finalmente, los colegios particulares pagados, acogen a estudiantes de nivel socioeconómico alto,

[27] En 1997, 232.807 alumnos de 8vo básico rindieron la prueba; en 2000 el número se elevó a 251.618 y en 2004 a 272.496, un 8% de aumenta en cada subperíodo (1997-2000 y 2000-2004).
[28] Tanto en lenguaje como en matemáticas existe una diferencia promedio de 13 puntos a favor de las escuelas focalizadas, lo que tiene como consecuencia una reducción en la brecha, que justifica y evidencia la importancia de la asistencia preferencial a estas escuelas.

obtienen los puntajes SIMCE más altos. El siguiente gráfico muestra con claridad la brecha de resultados que existe entre los distintos grupos socioeconómicos, lo que a su vez se encuentra estrechamente relacionado a la dependencia de los establecimientos.

GRÁFICO 5. EVOLUCIÓN RESULTADOS SIMCE SEGÚN GRUPO SOCIOECONÓMICO



Fuente: Elaboración propia según datos SIMCE

Esta situación de alta segmentación de los resultados ha suscitado un debate sobre el peso que tienen distintos factores para explicar los diferenciales de aprendizaje. Los estudios econométricos en torno al tema son muchos. González (2003) entrega una buena síntesis de estos estudios, advirtiendo además sobre las dificultades técnico -metodológicas presentes en este tipo de análisis. Mirando el conjunto de los estudios es posible concluir lo siguiente:

- Un peso fuerte e indiscutible del origen social sobre los resultados de aprendizaje de los estudiantes, que pese a los esfuerzos de la reforma, no han cedido, observándose en cada nivel de origen social un estancamiento en los resultados a lo largo del tiempo.
- Evidencia ambigua y contradictoria en cuanto a la eficiencia de la administración privada versus la municipal. Si bien los resultados SIMCE "brutos" favorecen al sector privado, el diferencial disminuye sustantivamente al punto de casi desaparecer al controlar por el nivel socioeconómico de los estudiantes (Mizala y Romaguera 2000a; Bravo *et al.*, 1999). No obstante, otros estudios arriban a conclusiones contrarias (Sapelli y Vial, 2001; Tokman 2001). El último de ellos encuentra que los establecimientos municipales obtienen mejores resultados que los particulares subvencionados con poblaciones de nivel socioeconómico más bajo, ocurriendo lo contrario con estudiantes de nivel socioeconómico medio y alto.
- Diversidad en las características y las prácticas de gestión de los sostenedores de establecimientos educacionales, tanto municipales como privados subvencionados y una asociación positiva favorable a mejores resultados de aprendizaje cuando la gestión del sostenedor implica una preocupación y apoyo a materias técnico-pedagógicas en sus colegios (Pávez, 2004; Paredes y Lizama, 2006; García y Paredes, 2006; Raczynski y Salinas, 2007).

1.2.4. En síntesis: buenas condiciones, todavía bajos y desiguales resultados

La meta que se planteó la reforma chilena de los últimos 25 años de dar un salto importante en cuanto a los aprendizajes que logran los alumnos y en cuanto a la distribución social de esos aprendizajes no se ha alcanzado. Así, el país tiene una deuda universal, en términos de la calidad del sistema y de la enseñanza que están recibiendo los distintos segmentos y grupos sociales (pues el estancamiento de la calidad es una realidad en todos ellos); y una deuda con los sectores más pobres: los alumnos de entornos familiares precarios asisten a una educación de menor calidad y aprenden menos, transformándose así, como señalaba Bourdieu (1999), en los excluidos del interior. Dar un salto en materia de calidad y superar esta forma de exclusión son los grandes desafíos del Chile contemporáneo.

La realidad de estancamiento en la calidad y permanencia de las desigualdades educacionales asociadas al origen social a veces se interpreta como que la reforma educacional de los 90 no ha tenido impacto y que los recursos destinados a ella han sido gastados (invertidos) inútilmente. No cabe ninguna duda que ello no es así cuando se reconocen los avances en materia de acceso y permanencia en el sistema y las condiciones básicas y materiales en apoyo al proceso de enseñanza – aprendizaje que esta parte del libro ha tratado de presentar resumidamente. Lo que flaquea son los avances en resultados de aprendizaje y la distribución social de ellos.

Las razones que explican los problemas a los que se ve enfrentada la educación chilena son múltiples, pues los factores que afectan la calidad de la educación son también múltiples. Sin embargo, nuestra mirada asume una postura y enfatiza dos hipótesis centrales para explicar esta situación. Lo que creemos es que si bien la reforma educativa chilena ha mejorado sustantivamente la cobertura y las condiciones en las que trabajan las escuelas y liceos, no se ha producido el salto esperado en calidad y equidad pues dicha reforma ha "cojeado" en dos aspectos fundamentales e interrelacionados entre sí: i) la incapacidad del MINEDUC para visualizar a las escuelas como sistema, ayudándolas a mejorar y a centrar su accionar en el aprendizaje de los alumnos, lo que a su vez ha redundado en ii) escuelas que no han fortalecido sus competencias y capacidades para "agregar valor" a sus alumnos, vale decir, lograr con ellos mejores aprendizajes de lo que sería esperable dadas sus condiciones socioeconómicas y familiares de entrada.

En definitiva, la política educativa chilena no ha mostrado capacidad para "empoderar" a los establecimientos escolares y propiciar así la existencia de un mayor número de escuelas efectivas. Las acciones hasta ahora emprendidas se muestran insuficientes, porque no han logrado llegar al "corazón" del problema. La pregunta relevante para el Chile de hoy es cómo elevar lo que se denomina el "efecto escuela" por sobre las influencias de los contextos externos (familiares o sociales), mediante la acción efectiva de la institución escolar y prácticas de enseñanza eficaces de cada profesor en el aula.

Concentrar los esfuerzos o fijar como norte la generación de un mayor número de escuelas efectivas implica cambiar el foco o la atención desde los insumos al proceso educativo y desde las variables de contexto y estructurales (tiempo escolar, bases curriculares, etc.) a la escuela como organización y los procesos de enseñanza y aprendizaje que tienen lugar en su interior. Sólo desde ahí es posible reflexionar sobre los soportes que las escuelas requieren desde el sistema y la mejor forma de entregar ese soporte. La segunda parte del artículo aborda esta pregunta a partir de la evidencia empírica que hoy existe en nuestro país. La tercera parte vuelve a las variables estructurales y a las alternativas de política que es necesario trabajar en la línea de potenciar un mayor número de escuelas efectivas.

2. NUEVO IMPULSO A LA REFORMA: EL NORTE QUE HOY DEBE GUIAR A LA POLÍTICA EDUCACIONAL CHILENA

Como se dijo, la pregunta central que hoy debe hacerse nuestro país tiene que ver ineludiblemente con cuál es el tipo de escuela que necesitamos si lo que se quiere es un salto cualitativo en los resultados de aprendizaje. La mirada está puesta en la escuela, el "micro cosmos", donde deben producirse la mayoría de los cambios que hoy urgen en el sistema. La política hasta aquí ha rondado este microcosmos sin adentrarse de verdad en él. Muchas cosas han llegado desde la política pública a las escuelas a través de diversas acciones y programas, pero no se han considerado suficientemente las "capacidades" que tienen las escuelas y su sostenedor de asimilar e incorporar todas las acciones en un proyecto educativo cuyo centro es la enseñanza-aprendizaje y la formación integral del estudiante.

Precisar y debatir sobre el tipo de escuela al cual aspira el país es de primera importancia porque proyecta el sentido más profundo de la política educativa a la comunidad escolar y, lo construye con ésta inserto en la cotidianeidad de su trabajo. Esta sección describe, primero, las características de escuelas efectivas y enseñanza efectiva en sectores de pobreza en Chile; y, luego, los elementos y procesos que han llevado al mejoramiento de la calidad en estas unidades educativas. El referente del análisis, por tanto, son siempre escuelas concretas en Chile[29].

Las limitaciones de una mirada como esta son las que comparten la mayoría de los estudios cualitativos que ponen la mirada en los procesos y no en las relaciones de causalidad entre variables. Intencionadamente en este caso se privilegian los procesos, lo que ocurre al interior de las escuelas y sus salas de clase, pues creemos que ahí es posible encontrar las claves que deben guiar la política educativa en los próximos años.

2.1. Escuelas efectivas en sectores de pobreza en Chile

Una primera aclaración: hablar de escuelas efectivas en ningún caso significa hablar de recetas, respuestas únicas o escuelas similares. Cada escuela es un mundo particular, tiene una historia, tiene y ha tenido que superar problemas particulares, los estudiantes y sus familias son particulares, el estilo de trabajo que tiene es único. Sin embargo, las escuelas efectivas en sectores de pobreza en Chile comparten ciertos énfasis en su funcionamiento, que las hacen ser efectivas[30].

---

[29] Son varios los estudios que están en la base de lo que se describe y analiza a continuación. En los años 2002 y 2003 junto con UNICEF realizamos un estudio cualitativo en profundidad, con observación de aula y entrevistas a directivos, docentes, alumnos y apoderados, en 14 escuelas básicas localizadas en sectores de pobreza (grupos socioeconómicos 1 y 2 en la clasificación ministerial) que en la segunda mitad de la década de 1990 sistemáticamente habían obtenido puntajes SIMCE muy por encima del valor promedio que obtenían sus pares de similares características socioeconómicas. Resultó que 8 de estas escuelas habían hecho una transición desde muy bajos resultados SIMCE al inicio de los años de 1990 a resultados destacados a fines de la década, lo que permitió profundizar en factores de mejora escolar. En 2003-2004 realizamos un estudio complementario centrado en 8 escuelas que habían experimentado un proceso inverso pasando de resultados buenos a mediados de la década de 1990 a resultados malos en los años 2000-2003 (Bellei, Muñoz, Pérez y Raczynski, 2004; y Raczynski y Muñoz, 2005, respectivamente). A estos dos estudios se agregan otros realizados por estos autores y por otros. Entre ellos, Asesorías para el Desarrollo – Santiago Consultores (2000), Cardemil y Román (2001), Raczynski y otros (2002), PNUD (2003), Eyzaguirre (2004).

[30] Además, son heterogéneas en características básicas. Las escuelas efectivas identificadas en Chile son diversas en cuanto a su localización urbano o rural y regional, muestran condiciones variadas de infraestructura y equipamiento, matrículas entre 60 y 1300 alumnos, cursos de entre 8 y 45 alumnos por sala, docentes cuya distribución por edad y estudios, títulos y horas contratadas son similares al conjunto de los docentes en escuelas básicas del país. Esto sugiere que ni el tamaño de la escuela y del aula, ni la edad de los profesores, ni otros factores que con frecuencia se argumentan como "obstaculizadores" del proceso educativo, hacen imposible el

En el corazón de las escuelas efectivas hay una **gestión escolar centrada en lo pedagógico**, que define toda la labor del establecimiento, que dirige y asegura una constante preocupación de directivos y profesores por el aprendizaje de los estudiantes. Esta gestión se complementa y retroalimenta con un **buen trabajo de profesores en el aula**, trabajo que es apoyado por los colegas y cuenta con un fuerte respaldo directivo en el plano técnico-pedagógico: la dirección facilita y aliviana las tareas administrativas que recaen sobre los profesores y se preocupa de supervisar y apoyar el trabajo de aula de cada profesor. Estas dos áreas suponen y interactúan con fuerza con las **expectativas que tienen directivos y profesores sobre las posibilidades de aprendizaje de los niños**. Creer en el potencial de sus alumnos y transmitir esas creencias (hacerlas públicas) a los alumnos y ser exigentes con ellos, son elementos presentes en las escuelas efectivas estudiadas. Estas tres áreas, a su vez, interactúan con aspectos asociados al **clima escolar, a la identidad de la escuela, y al compromiso y rigor con que se realizan las tareas**. Estos elementos refuerzan la gestión efectiva y el trabajo efectivo en el aula. Finalmente, cada una tiene una postura explícita con respecto al rol que debe cumplir la familia en la escuela y actúa en consecuencia con ésta[31]. Los cuadros 9 y 10 entregan una síntesis de estos elementos.

Las claves de efectividad mencionadas dan soporte al trabajo de los docentes en el aula y **sin enseñanza eficaz no hay escuela efectiva.** Los aspectos del trabajo de los profesores en la sala de clase que destacan en las escuelas efectivas estudiadas son muchos. Las principales se sintetizan en el cuadro 10. Prácticamente todas las escuelas del estudio comparten estas características, aunque ciertamente en medida variable y no necesariamente presentes en cada profesor y en cada sesión de clase. Si hubiese que sintetizar estas características en una frase, esta sería: el profesor conoce adecuadamente los contenidos, sabe como motivar a los niños para enseñar dichos contenidos, logra un clima en su sala propicio para un proceso de enseñanza - aprendizaje efectivo, aprovecha todo su tiempo para enseñar, es exigente y retroalimenta a los alumnos con refuerzos positivos. No hay que olvidar que estas "aulas efectivas" son sólo posibles sí existen dispositivos institucionales en al escuela que las estimulan y fortalecen constantemente. Eje central de estos dispositivos es el trabajo colectivo de docentes y la planificación coordinada de las clases. Se planifican acciones que luego se ejecutan en el aula, se revisan en conjunto problemas reales enfrentados por alguno de los colegas, se coordinan acciones sobre un mismo curso o una misma materia, e incluso, si es necesario, sobre un mismo alumno que está enfrentando dificultades. Se producen y comparten materiales didácticos (por ejemplo guías y pruebas).

desafío de obtener buenos resultados en contextos de pobreza. Posiblemente, el único rasgo regular es que las escuelas en medio urbano enfrentan entornos sociales más complicados para ser efectivas.

[31] En Chile donde la administración de una o mas escuelas está en manos de sostenedores –privados y municipales- se agrega una clave adicional de efectividad: las escuelas efectivas mantienen relaciones fluidas con su dueño o sostenedor en el sentido que este no interfiere sino que apoya la gestión pedagógica de la escuela. En esta perspectiva los sostenedores municipales están en situación de desventaja ya que por la vigencia del Estatuto Docente enfrentan restricciones en la gestión de los docentes, además de no contar con competencias fuertes para gestionar en el plano técnico-pedagógico los establecimientos a su cargo.

CUADRO 9. CARACTERÍSTICAS DE ESCUELAS EFECTIVAS EN SECTORES DE POBREZA EN CHILE

Liderazgo institucional y pedagógico: Las escuelas efectivas poseen líderes legitimados por la comunidad educativa. Esta legitimación deriva del apoyo efectivo, "en terreno", que brindan sus directivos a los docentes para el cumplimiento de los objetivos pedagógicos. Tienen expectativas elevadas respecto a las capacidades de los docentes y el futuro de sus alumnos; promueven la participación, brindan retroalimentación oportuna y motivan constantemente a los docentes, con la palabra y el ejemplo. Esto genera un buen clima laboral, identificación con la escuela y motivación compartida por hacer un buen trabajo.

La gestión escolar está centrada en el aprendizaje. La comunidad escolar entiende que el "giro esencial" de las escuelas es la generación de aprendizajes en sus alumnos. Ellas se preocupan de iniciativas de protección y asistencia social a los estudiantes, cuidando no restar energía y esfuerzos, a la tarea central: el aprendizaje.

Escuelas donde nada queda al azar: Las escuelas tienen un proyecto educativo explicito, conocido y compartido por la comunidad escolar. Los objetivos de este traducen en metas concretas y realistas, basadas en habilidades que todos los niños deben desarrollar, y en prácticas que llevan el sello de esos objetivos. Se establecen prioridades claras para evitar la dispersión de esfuerzos en actividades que distraen y desgastan a alumnos y profesores. La enseñanza efectiva en el aula, con preparación y rigurosidad en el trabajo, atención a la diversidad, ritmo sostenido, y motivación al aprendizaje, son foco central del trabajo.

Evaluación responsable: Existe una 'cultura de la evaluación' orientada a mejorar el desempeño individual y colectivo de los docentes: al evaluar, se aprende de los errores y se identifican y socializan las buenas prácticas, aprendizajes que se retroalimentan a la planificación. La evaluación sistemática también genera presión para brindar un desempeño de calidad. La evaluación de los alumnos no es una rutina ni es individual de cada profesor, sino que los resultados se procesan, se analizan avances y retardos, reforzamientos e innovaciones didácticas, etc. Así, las evaluaciones practicados a los alumnos retroalimentan una enseñanza pertinente a las necesidades de los estudiantes.

Manejo y respuestas concretas a la heterogeneidad de los alumnos: Las diferencias entre los estudiantes (en términos de conocimientos previos y ritmos de aprendizaje disímiles) son reconocidas y asumidas como una realidad y están presentes en la planificación y el desarrollo de las actividades en la escuela y en el aula. Como correlato estas escuelas, salvo casos extremos, no excluyen alumnos de bajo rendimiento o conducta difícil sino que multiplican esfuerzos para mantenerlos adentro.

Reglas claras y compartidas respecto al manejo de la disciplina: Hay claridad en cuanto a las normas de buena convivencia y coherencia en el manejo disciplinario; las reglas se aplican a profesores y a alumnos. Se utiliza de preferencia el refuerzo positivo, la mediación y la reparación. El ejemplo que directivos y docentes en cuanto a compromiso y disciplina es reconocido por los alumnos.

Expectativas y exigencias altas con respecto al aprendizaje de los alumnos. En las escuelas efectivas los docentes y directivos no culpabilizan a la familia de los problemas de aprendizaje de los alumnos sino que creen y se esfuerzan de potenciar constantemente la oportunidad de aprender de estos niños, que provienen de hogares con restricciones materiales, bajo capital cultural, poca disponibilidad de libros y otros estímulos de aprendizaje. Pero, los docentes no solo creen en la capacidad de aprendizaje de sus alumnos sino que trasmiten esta expectativa alta de futuro a sus alumnos. Los estudiantes con reiteración indican que los profesores les inculcan que "pueden más", que "deben superarse", que "tienen talentos" y la "importancia que tiene el esfuerzo personal y el sentido de responsabilidad para salir adelante". Coherente con esta convicción en la sala de clase la principal preocupación de los profesores es motivar a los alumnos a aprender y ser exigente con ellos.

Alianza escuela-familia: Las escuelas efectivas tienen una postura intencionada y compartida respecto a como relacionarse con la familia de sus estudiantes, la que es conocida y aceptada por las partes, y con frecuencia se expresa en cartas de compromiso donde se detallan deberes y derechos, premios y castigos. No obstante, aquí termina su similitud. Algunas de las escuelas efectivas sólo exigen de los padres un mínimo de responsabilidad para con sus hijos y basan su alianza en un compromiso básico de que la familia intentará no ir en contra de la educación que la escuela le está entregando a los niños. En el otro extremo, algunas escuelas se esfuerzan por incorporado a los padres de familia en la sala de clases, a través de sistemas de tutoría; otras dedican tiempo al desarrollo de los padres, impartiendo acciones de nivelación de estudios y de formación general y desarrollo personal para ellos. Lo central es que, aún con estrategias muy distintas, todas las escuelas entienden que el tema de la familia y su participación en la educación de los hijos no pueden dejarse de lado.

Buen manejo de recursos humanos: Hay criterios explícitos para seleccionar a los docentes (cuando ello es posible), para asignarle tareas y responsabilidades, y para brindarles oportunidades de perfeccionamiento pertinente a sus necesidades. Ello se facilita por el estrecho trabajo de seguimiento que realizan los directivos, que les permite conocer las fortalezas y debilidades de su personal[32].

Gestión del apoyo externo: Las escuelas aprovechan bien los recursos y oportunidades que le llegan del exterior, trátese de aportes materiales o apoyo técnico, y procuran insertarse en redes que les permitan solucionar problemas y satisfacer distintas necesidades. No reciben pasivamente todo lo que les llega, sino que filtran lo que les sirve, se lo apropian y lo difunden.

Relación escuela-sostenedor: Las escuelas efectivas mantienen relaciones fluidas con su dueño o sostenedor en el sentido que este no interfiere sino que apoya la gestión pedagógica de la escuela. En esta perspectiva los sostenedores municipales están en situación de desventaja ya que por la vigencia del Estatuto Docente enfrentan restricciones en la gestión de los docentes, además de no contar con competencias fuertes para gestionar la educación a su cargo.

Fuente: extraído de Raczynski y Muñoz (2005). *Efectividad Escolar y Cambio Educativo en Condiciones de Pobreza en Chile*. Santiago: MINEDUC.

[32] En las escuelas municipales esta gestión se limita a sacarle a asignar de la forma más eficiente posible los docentes a su disposición a los distintos cursos y tareas que lleva a adelante la escuela.

CUADRO 10. RASGOS DESTACADOS DE LA ENSEÑANZA EFECTIVA EN ESCUELAS EFECTIVAS EN SECTORES DE POBREZA

El aprendizaje de los alumnos es lo prioritario. Los docentes orientan inequívocamente su trabajo con los alumnos en el aula hacia la adquisición de aprendizajes, confiando que éstos pueden aprender y que es de su responsabilidad (la de los maestros) poner en práctica metodologías de enseñanza que venzan o neutralicen los problemas. Encontrar mecanismos para motivar al alumno para que aprenda es una preocupación básica de los profesores. Ellos saben que la motivación por aprender de los alumnos no es un factor inamovible que el alumno trae a la sala de clase, sino que es responsabilidad del docente.

Adquisición de aprendizajes significativos. Los profesores estudiados despliegan esfuerzos por conectar los contenidos de su enseñanza con la realidad particular, los aprendizajes previos y motivaciones personales de sus alumnos. Saben que para llegar a lo lejano, deben partir de lo cercano. Esta regla de la pedagogía impregna un conjunto de prácticas encaminadas hacia la adquisición por los alumnos de aprendizajes significativos. Los alumnos obtienen así una relación activa con el lenguaje y conocimiento, con los números y el raciocinio lógico. La metodología de enseñanza y recursos didácticos utilizados en una misma clase son diversos y van variando porque esto multiplica las probabilidades de que cada alumno encuentro su punto de conexión y/o motivación personal con los contenidos de la materia.

Alta estructuración y anticipación de la situación de aprendizaje. Los docentes de las escuelas estudiadas realizan un intenso y sistemático trabajo de planificación y preparación de clases, respaldados por los encargados de la gestión pedagógica en la unidad educativa y también por sus pares. De la misma forma, el trabajo en el aula se evalúa responsablemente, en equipo e individualmente. Las clases se entrelazan con las anteriores, sus objetivos se explican con claridad, las actividades se anticipan y se controlan los tiempos, el tiempo se aprovecha y el ritmo es fuerte, el profesor supervisa, controla y retroalimenta permanentemente a los alumnos, el profesor saca conclusiones, con aporte de los alumnos, se refuerza lo importante y se explicita lo nuevo aprendido. Alta estructuración de la enseñanza no significa que sea rígida. Los profesores están atentos a imprevistos y oportunidades de enseñanza que surgen en el momento.

Constante supervisión y retroalimentación a los alumnos. Los docentes intentan mantener una relación constante de comunicación con sus alumnos. Éstos, a su vez, perciben que están siendo acompañados por el profesor. La "mano invisible" del profesor (expresada en un sinnúmero de preguntas, comentarios, instrucciones, correcciones, decisiones) motiva e involucra a los alumnos y los evalúa y retroalimenta constantemente. Si ha organizado a los alumnos para realizar un trabajo en grupo, supervisar cada uno y se preocupa de involucrar a todos los estudiantes en la tarea.

Uso intensivo del tiempo, ritmo sostenido. Una de las características más constantes de las escuelas estudiadas es su gran valoración del tiempo, expresada en un alto aprovechamiento de las horas lectivas. En las escuelas efectivas existe poco ausentismo laboral, se suspenden pocas clases y cuando un profesor se ausenta, deja guías y actividades planificadas las que son ejecutadas por un profesor reemplazante. En muchas de ellas se procura liberar al profesor de tareas administrativas que le distraigan o le hagan perder mucho tiempo de sus clases. Coherente con esta valoración del tiempo, la mayoría de los profesores hacen un uso intensivo de las horas lectivas.

Buena relación profesor - alumno. La autoridad pedagógica es intrínseca a la relación profesor/alumno. La autoridad pedagógica en los maestros en las escuelas efectivas estudiados reposa en la calidad de su trabajo y en su condición de efectivos mediadores entre sus alumnos y el saber. Es esta autoridad investida, pero reforzada por la práctica, la que sus estudiantes parecen reconocer: estos docentes son muy respetados por sus alumnos y, al mismo tiempo, tienen generalmente relaciones afectuosas y de mucha confianza con ellos.

Materiales didácticos con sentido formativo. El uso de materiales didácticos ocupa en general un lugar importante en la enseñanza de estos docentes. En la mayoría de las clases analizadas los docentes utilizan una amplia gama de recursos didácticos: textos de estudio, libros, guías de aprendizaje, computadoras, juegos, videos, etc. Muchos docentes ocupan materiales de la vida cotidiana que reciclan e insertan en actividades formativas. La cantidad de material disponible en la escuela ayuda. No obstante, la variable clave es la creatividad de los profesores en el uso de lo que existe y en inventar material cuando no existe.

Fuente: extraído de Raczynski y Muñoz (2005). *Efectividad Escolar y Cambio Educativo en Condiciones de Pobreza en Chile*. Santiago: MINEDUC.

Hay un rasgo adicional presente en las escuelas efectivas y en la enseñanza efectiva que es importante resaltar: **constante actualización y adaptación al cambio**. Este rasgo aparece con nitidez cuando se estudian escuelas que fueron efectivas y que dejaron de serlo. Estas escuelas enfrentan enormes dificultades para adaptarse al cambio, en particular a las cambiantes características del alumnado. Las escuelas efectivas están atentas y abiertas a innovar y ajustar su trabajo a las características de un alumnado siempre cambiante y un entorno local dinámico. De esta forma, las

escuelas con buen rendimiento sólo son efectivas si son organizaciones que aprenden: buscan permanentemente mejorar y se adaptan a los factores que desde el exterior la afectan, aprovechando oportunidades y respondiendo a nuevos desafíos y riesgos.

Esta descripción de la escuela y enseñanzas efectivas en sectores de pobreza en Chile reafirma lo que han planteado muchos estudios sobre el tema en otros países[33]. Los resultados no son en este sentido sorpresivos. No obstante, son relevantes para nuestro país, porque:

- Indican que con un trabajo de calidad en el plano de la gestión institucional y del aula es posible mejorar la calidad educativa de escuelas que atienden a alumnos provenientes de hogares en situación de pobreza;
- Señalan que las escuelas y maestros efectivos estudiados no realizan acciones en extremo complejas o fuera del alcance; simplemente hacen bien, con responsabilidad y rigor, lo que se espera de una escuela, neutralizando las dificultades y creando ambientes de aprendizaje propicios y estimulantes para los alumnos; y
- Verifican que realizar un trabajo como el que hacen requiere de una combinación equilibrada de elementos subjetivos o simbólicos (compromiso, expectativas, mística, voluntad, rigor, identidad) y objetivos (organización, planificación, evaluación, estudio y actualización de conocimiento).

Las escuelas efectivas en sectores de pobreza en Chile son muy pocas. El material acumulado sobre la realidad de las escuelas municipales y particular subvencionadas indica que estas muestran problemas variados y distintos, que los alejan de las características de efectividad[34]. Muchas tienen liderazgo, buen clima, compromiso, pero el aprendizaje de los estudiantes no está en el centro de su quehacer. Como consecuencia del contexto difícil en que se insertan (pobreza, deterioro urbano, inseguridad, drogas, delincuencia) tienden a privilegiar una "función social" protectora de los niños y jóvenes, por sobre los objetivos de aprendizaje. Las expectativas de directivos y docentes con respecto al aprendizaje que pueden lograr estos estudiantes son bajas, no creen en la posibilidad de hacer un buen trabajo con ellos por el contexto en que viven. Los bajos resultados de aprendizaje se adjudican a características de las familias y a factores negativos presentes en el entorno y sólo secundariamente a deficiencias y dificultades internas de la escuela.

En otras escuelas está ausente el trabajo colaborativo y en equipo de los maestros, sea porque falta el estímulo y soporte institucional del equipo directivo y sostenedor que lo posibilita sea porque existen conflictos interpersonales de distinta gravedad en la comunidad escolar. En otras unidades educativas es insuficiente la formación y perfeccionamiento que tienen los docentes. Otras no logran instalar un relación de respeto y alianza con la familia. En no pocas la disciplina es el escollo principal. Un segmento de las escuelas enfrenta problemas de "normalización" en el sentido que ni docentes ni alumnos cumplen con los horarios de entrada y salida del colegio y de la sala de clase, no hay un nivel mínimo de orden y disciplina, no se sabe quién es autoridad, no se hacen casi clases por inasistencia o por falta de orden y disciplina.

2.2. ¿Cómo se logra y se mantiene la efectividad escolar?

Para fines de política pública no basta saber sobre cuáles son las características de las escuelas efectivas, sino que es indispensable conocer cómo dichas escuelas alcanzaron su efectividad. En esta

[33] Edmonds (1979), Reynolds y Cuttance (1989), Creemers (1994), Sammons, Hillman y Mortimore (1995), Slavin (1996), Mortimore (1997), Scheerens (2000), Murillo (2003), Brunner y Elacqua (2003).
[34] El cuadro que se describe se apoya en evidencia contenida en los estudios citados en la nota de pie 32.

sección se entrega evidencia y se enumeran algunas claves sobre cómo pueden desencadenarse estos procesos de mejoramiento. Al igual que en la sección previa le evidencia proviene de escuelas localizadas en sectores de pobreza en Chile.

Lo primero que debe afirmarse a este respecto es que el mejoramiento de la calidad y de los resultados educativos es un desafío posible en sectores de pobreza. De las 14 escuelas efectivas estudiadas 8 habían mejorado sus resultados de aprendizaje desde la primera a la segunda mitad de la década de 1990. Tras este cambio hay un trabajo riguroso y disciplinado que se extendió entre 3 y 5 años dirigido a fortalecer la gestión pedagógica. La mejora no fue un proceso fácil y para él no existen recetas únicas ni universales. Cada escuela sigue su propio camino y encuentra sus propias respuestas para consolidar la mejora.

Los ejes de cambio, como cabe esperar siguiendo los resultados presentados en la sección anterior, se centran en lo que se ha llamado gestión institucional y trabajo en el aula. Se trata de cambios en la forma en que la escuela realiza la tarea pedagógica. El cambio hacia mejores resultados siempre tuvo impulsos desde el exterior: la llegada de recursos y proyectos asociados a la Reforma Educacional (destacan acá el programa de las 900 escuelas y los Proyectos de Mejoramiento Educativo), cambio en la dirección o el jefe de la UTP, llegada de nuevos profesores, apoyo de una fundación educacional y/o involucramiento más activo del sostenedor educacional en el futuro de la escuela, el escándalo y/o "alerta" interna generada por la noticia de un puntaje SIMCE extremadamente bajo, entre otros hitos. Sin embargo, el tránsito a la mejora sólo se inicia cuando estas "fuerzas externas" se entrelazaron con fuerzas internas en la escuela que asumen el desafío, dan vida y lideran las transformaciones y perseveran en esta tarea.

La mejora nunca responde a un solo factor o situación. Este es el segundo elemento a destacar. En todos los casos se trata de un proceso en el cual se encadenan distintos elementos y donde el reconocimiento de avances y logros constituyen un aliciente relevante para continuar con el camino iniciado. El proceso de mejora es lento y difícil, requiere de liderazgo, esfuerzo y constancia del equipo que se ha propuesto lograr un cambio. El punto de partida es siempre una convicción sobre la necesidad del cambio y la dirección estratégica del mismo. No obstante, el camino casi nunca estuvo claramente delineado desde el inicio. En todos los casos hubo pragmatismo en cuanto a los caminos a seguir, definiendo metas realistas de corto plazo coherentes con la dirección estratégica de cambio buscada, ensayando caminos, evaluando, corrigiendo y rediseñando acciones. En este proceso es posible identificar algunos hitos comunes. Estos se sintetizan en el cuadro 11.

El análisis del proceso de mejora de las escuelas enseña que el cambio no es nunca resultado de la aplicación fiel de un programa o intervención externa sino que es el resultado de adaptaciones, interpretaciones y decisiones que toman los agentes en las escuelas. Son ellos los que asumen, le dan sentido y lideran el cambio. El proceso de mejora solo tiene éxito si se construye desde dentro de la escuela[35].

Esta conclusión tiene implicancias importantes para la manera en que se ha implementado la reforma educacional chilena. Las acciones ministeriales que alcanzan a la escuela en su mayoría han sido verticales, centralizadas, estandarizadas, en el sentido que bajan instructivos y soluciones uniformes, sin considerar el indispensable empalme entre la realidad particular de cada escuela y

[35] Como, por lo demás, se desprende de la literatura sobre cambio educativa y mejora de la escuela (Harris, 2000; Mujis (2003), Murillo (2003b), Fullan (1982, 1991) y Fullan y Stiegelbauer (1997).

siendo "poco convincente" para involucrar y comprometer a directivos y docentes, junto con el sostenedor[36] en el proceso de cambio al cual apunta.

CUADRO 11. HITOS PRESENTES EN EL DESPEGUE DE LAS ESCUELAS

Realización de un diagnóstico detallado sobre la realidad de la escuela, sus profesores y alumnos. La mayoría de las escuelas realizaron tempranamente un diagnóstico que les permitió identificar sus principales problemas. Se dé una radiografía de la escuela realizada profesionalmente, con rigor y sin autocomplacencia, trabajo en al cual se incorpora a los profesores. Dos preguntas genéricas estaban presentes en estos diagnósticos: (i) ¿por qué aprenden o no aprenden nuestros alumnos? y (ii) ¿qué puede hacer la escuela y el profesor para enmendar la situación?. El diagnóstico incluye un análisis detallado de lo que saben y no saben los estudiantes, apoyado a veces en pruebas y test, y de su realidad afectiva y familiar. Con este diagnóstico "*empezamos a priorizar y nos dimos cuenta que la gestión de la escuela no estaba apuntando hacia donde debía ir. No fue fácil. Reflexionamos internamente y dejamos de echarle la culpa a los típicos factores: baja escolaridad de los padres, la desintegración familiar, los problemas de la comunidad. De ahí en adelante consideramos a estos factores como datos de la causa y nos concentramos en mejorar el rendimiento de los alumnos con un mejor trabajo de nuestro equipo*" (cita textual de una escuela).

Definición de prioridades, de una jerarquía de necesidades y de cursos de acción. El diagnóstico en sí no mejora la escuela. Sólo lo hace si culmina en un plan de acción con prioridades y organizado en el tiempo, plan que se monitorea y evalúa regularmente. Las acciones priorizadas deben ser concretas y acotadas. Estas acciones son, como lo definieron los entrevistados de un establecimiento, "los pequeños buenos pasos" que tiene que dar la escuela para alcanzar sus objetivos. Todas las escuelas que mejoraron se propusieron metas a corto y mediano plazo, ambiciosas, pero alcanzables. Niveles de repitencia o deserción, notas promedio, niveles de lectura en segundo año básico, se transformaron en variables clave frente a las cuales las escuelas definieron un óptimo hacia el cual apuntaban. Estas metas cristalizan en un proyecto educativo compartido, el que se reformula y adecua constantemente y se traduce en un plan de acción que tiene metas, actividades y plazos.

La gestión institucional pasa a ser (pues debe ser) gestión pedagógica. La gestión de la escuela crecientemente comienza a concentrarse en los desafíos técnicos y pedagógicos. Esto significa, por ejemplo, que el trabajo administrativo pasa a ocupar un lugar secundario y que todas las acciones del cuerpo directivo comienzan a dirigirse hacia el objetivo de mejorar la enseñanza y trabajar con los profesores sobre sus prácticas en el aula. Se inicia un trabajo que prioriza la reflexión pedagógica, la transferencia de aprendizajes entre pares, la planificación conjunta de las clases, observación de clases, búsqueda y asistencia a cursos y capacitaciones, seguida por una traducción y transmisión de lo aprendido a los colegas, con sugerencias de cambios en la escuela.

Nueva concepción en el manejo de la disciplina. Todas las escuelas que "despegan" reconocen un cambio en la forma en que manejan la disciplina de los estudiantes. Desde una concepción marcada por una autoritaria y estricta reglamentación y sanciones, a otra en que también se utiliza una reglamentación estricta, pero ésta es internalizada por los profesores, alumnos, y padres y apoderados, por medio de la conversación y razonamiento, el uso de refuerzos positivos, la socialización de valores de responsabilidad, respeto, solidaridad y autocontrol. La escuela genera así un "piso mínimo de disciplina". Una fuerte autodisciplina de directivos y profesores actúa como ejemplo o modelo de conducta para los estudiantes.

Acciones para fortalecer la identidad de escuela. Desde los equipos directivos de la escuela se despliegan acciones intencionadas y explícitas para construir una imagen de escuela que destaca en su medio, de la cual los agentes involucrados se sienten orgullosos y con la que se encuentran comprometidos. competencias deportivas con otras escuelas, actividades recreativas con apoderados, apoyo solidario a las comunidades del entorno mediato, sin descuidar en el camino lo central: la enseñanza y el aprendizaje.

Gestión que aprovecha las oportunidades. La escuela deja de recibir pasivamente recursos, materiales y proyectos del Ministerio y de otros, sino que los busca, los negocia, los vincula con sus necesidades y los hace suyos, se apropia de ellos. Gestionar las oportunidades significa también aprovechar bien las que se presentan: "*Con el P900 nos dimos cuenta lo importante que era ponernos objetivos para ir mejorando la calidad de la enseñanza. Antes de eso, nos cuestionábamos muy poco por la calidad de lo que enseñábamos y por los temas de la gestión de la escuela*" (cita textual de una escuela).

Relación con la familia. Algunas escuelas, durante el proceso de cambio, revisan las relaciones que tiene con las familias de los estudiantes, buscando modos de acercarlas e incorporarlas a la escuela y al proceso de aprendizaje de los estudiantes.

Fuente: extraído de Raczynski y Muñoz (2005). *Efectividad Escolar y Cambio Educativo en Condiciones de Pobreza en Chile*. Santiago: MINEDUC.

El análisis de las escuelas que mejoraron en la década de 1990 reveló la presencia de componentes de la Reforma Educacional: participación en el Programa de las 900 Escuelas, Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME), pasantías nacionales o internacionales, uso activo de los

[36] El Sostenedor de escuelas, tanto municipales como privadas, sólo ha sido un interlocutor considerado importante para el diseño y la implementación de las políticas educativas en los últimos dos o tres años.

materiales didácticos y tecnológicos. No obstante, estos componentes también han estado presentes en las escuelas que no han sido capaces de producir o sostener sus buenos resultados de aprendizaje.

¿Por qué con el impulso de la Reforma algunas escuelas mejoran y otras no? Si bien los factores explicativos son varios, la evidencia indica que uno principal es que los resultados de la Reforma están mediados por características de la organización y de las prácticas de trabajo en las escuelas. Las escuelas hoy efectivas lograron concatenar el impulso externo de la Reforma con fuerzas internas, entendieron e hicieron suyo el cambio, lo incorporaron en sus conductas cotidianas y le dieron forma de acuerdo a sus prioridades y necesidades.

El desafío futuro de la Reforma Educacional es reconocer que el cambio educativo y mejora de la calidad de la educación se juega en el buen funcionamiento de las escuelas y mientras éste no se logre la reforma curricular, la jornada escolar completa, los programas de mejoramiento educativo, el desarrollo profesional del magisterio, los textos y recursos didácticos, las inversiones en infraestructura, etc., siempre necesarias, ayudan, mas no aseguran una mejora permanente en la calidad de los aprendizajes y la reducción de la brecha socioeconómica y sociocultural.

3. DESAFÍOS PARA LA REFORMA EDUCACIONAL

Este documento ya ha cubierto dos de los objetivos que se plantearon al comienzo: i) dar cuenta de los procesos y evaluar los resultados de la reforma educacional chilena y ii) definir el horizonte hacia el cual debe moverse nuestro sistema: escuelas efectivas, que agregan valor al aprendizaje de sus alumnos.

En la tercera parte del artículo se hace una reflexión sobre las alternativas de políticas que son necesarias considerar para avanzar hacia ese norte. Los argumentos para responder estas preguntas se ordenan en seis afirmaciones o puntos que deben abordarse desde la política.

3.1. "Acercar" la política educativa a la escuela: de la macro política a la política "desde" las escuelas

Las escuelas efectivas, como se mostró, lo son gracias a que confluyen esfuerzos internos con apoyos externos. Las escuelas requieren de un impulso externo efectivo, que "gatille" el cambio interno. El punto es que en nuestro país, aún cuando las escuelas se han visto beneficiadas por muchas iniciativas (varias veces desarticuladas), recursos y capacitaciones, estas no han logrado movilizar a las unidades educativas e instalar en ellas un proceso de mejoramiento continuo.

Acercar la política a la escuela supone, antes que todo, considerar a las unidades educativas como punto de partida de cualquier intervención o programa. Esto en Chile no ha ocurrido, salvo excepciones[37]. En general se ha privilegiado un diseño estandarizado y rígido que se impone a los establecimientos y no recoge sus problemas específicos; en otras palabras, un diseño que llega con recursos y acciones a las unidades educativas, pero que no las visualiza como organización y de modo sistémico o integrado, sino por parcialidades. Esta estandarización no deja espacio a la particularidad de situaciones y dificulta que directivos y docentes, disientan, negocien, signifiquen el apoyo y en este proceso hagan suyo el cambio que se busca relacionándolo con su trabajo concreto en la escuela.

[37] El Programa Montegrande (Valdés y otros, 2004) y más recientemente el Sistema de Aseguramiento de la Calidad.

El desafío entonces es comprometer a las escuelas y crear en ellas un sentido del cambio. Para ello, es necesario avanzar en la definición de apoyos diferenciados y pertinentes, que no saturen a las escuelas y que se acerquen a éstas entendiéndolas como sistemas complejos y que requieren apoyos integrales. Es indispensable también ordenar y priorizar la oferta programática. Hay que transitar desde el modelo actual (muchas iniciativas muchas veces desarticuladas entre sí) a uno donde las intervenciones se hacen cargo de la escuela como sistema y donde el establecimiento y su sostenedor tienen la posibilidad de elegir cuál es el apoyo más pertinente a sus necesidades y proyecto educativo. Si el cambio no se hace con ellos no es sustentable. La política debe dejar espacios de flexibilidad para que la escuela tome decisiones (opte) y aproveche de la oferta ministerial y de otros los elementos y componentes que requiere dado su realidad específica. Las escuelas deben elegir crecientemente los apoyos y programas más pertinentes a su realidad y el sistema educativo debe ir transitando hacia ese nuevo escenario.

Por otra parte, la política pública en educación no debe olvidar que desarrollar un trabajo como el que realizan las escuelas efectivas requiere siempre de una combinación equilibrada de elementos subjetivos (compromiso, expectativas, mística, voluntad) y elementos objetivos (organización adecuada del tiempo, de los recursos, planificación, evaluación, capacitación y perfeccionamiento, por nombrar algunos). La política educacional, por tanto, debe poner énfasis en el cómo las escuelas son capaces de darle significado al impulso que reciben desde el exterior. Los apoyos externos ayudan a estimular el cambio, a iniciarlo, pero éste no tiene futuro mientras no lo asuma un grupo significativo de agentes al interior de la escuela. El cambio nunca es la aplicación fiel de un programa, sino el resultado de las adaptaciones, interpretaciones y decisiones que toman los agentes en las escuelas. Por lo mismo, las políticas deben ocuparse de que la mejora sea "vivenciada y comprendida desde dentro".

Por lo anterior, es indispensable fortalecer la dimensión comunicacional y simbólica de las políticas educativas, hasta ahora ausente de la mayoría de las iniciativas. Hay que *convencer* a las escuelas de que el mejoramiento es posible – incluso en contextos de pobreza, como muestra la evidencia – y que los apoyos entregados deben ser entendidos como insumos para ese objetivo mayor.

Hasta el momento la escasa prioridad entregada al componente simbólico de las políticas – a lo que se suma la estandarización de las intervenciones – se traduce, entre otras cosas, en que nuestra reforma educativa tenga una baja legitimidad en el sistema. Esto debiera constituirse en foco de preocupación para los próximos años. En una encuesta nacional realizada durante el año 2003, los docentes señalan que los aspectos que más han contribuido al fracaso de la reforma educativa es "toma de decisiones técnicas inadecuadas a la realidad escolar" (22%) y "bajo nivel de participación de profesores en la implementación" (17%). Ambas opiniones dan cuenta de la falta de legitimidad de nuestro proceso de reforma, sin duda un aspecto a fortalecer si se espera generar el impulso necesario para un mayor número de escuelas efectivas.

3.2. Fortalecer y apostar por los actores principales del cambio educativo: los profesores directivos y de Aula

No hay escuela efectiva sin docentes efectivos. Mejorar la calidad de nuestros docentes es por lo tanto un camino obligado y urgente si aspiramos a un sistema que entregue una educación de calidad con equidad. Es necesario abordar con mayor profundidad el tema del desarrollo profesional

de los docentes, ya que hay insuficiencias reconocidas que afectan tanto la formación inicial de los profesores como la formación continua o en servicio[38].

La formación inicial de los docentes es reconocida como uno de los eslabones clave que nuestro país no ha logrado resolver. El diagnóstico es que la formación inicial muestra una fuerte desvinculación con los demás procesos de cambio que se han venido promoviendo en el sistema, que las universidades se encuentra lejos de las necesidades del sistema escolar, que los profesores no tienen suficientes conocimientos sobre el contenido de las materias que enseñan, que la calidad de algunas carreras de pedagogía es simplemente desconocida (Avalos, 2003) y, además, la edad promedio de los académicos de las facultades de educación es muy elevada, en general, sobre los 55 años (Contreras y Elacqua, 2005).

Por otra parte, en cuanto a la formación en servicio es necesario avanzar hacia modelos de desarrollo que aseguren la transferencia al aula de lo aprendido por los docentes. La evidencia es clara en mostrar que las capacitaciones tradicionales y fuera de la escuela fueron fundamentales para generar un mínimo de conocimientos comunes sobre el nuevo currículum, pero hoy, cuando el foco es la puesta en práctica de dicho currículum, el tipo de desarrollo profesional debe ser otro. En esta línea, el Ministerio de Educación en los últimos años ha trabajado en un modelo de desarrollo docente que llega hasta la sala de clases (Estrategia LEM[39]), poniendo énfasis en los años iniciales de la enseñanza. Esta es una iniciativa innovadora, debido a que se apoya en maestros de excelencia y porque entrega asesoría a los profesores en el aula y no solo capacitación y entrenamiento fuera del aula. No obstante, su foco esta puesto básicamente en la implementación curricular de algunos subsectores de aprendizaje, sin preocuparse todavía por los límites que tiene la escuela en el plano de la gestión institucional que, como se vio anteriormente, opera como nexo y soporte a la enseñanza efectiva.

Otro de los aspectos en los que debe avanzarse sustantivamente es en la constitución de redes locales de intercambio y fortalecimiento docente. El Ministerio de Educación ha apoyado la conformación de estas redes en los últimos años, pero todavía en una escala reducida. Es necesario potenciar la comunicación entre profesores, por medio de seminarios territoriales, redes virtuales de intercambio de experiencias, pasantías. Para el buen funcionamiento de estas redes deberán cautelarse dos variables fundamentales: que el apoyo desde el Ministerio sea útil y que las redes tengan el espacio suficiente para definir el contenido y la forma en la que esta opera. Al igual que las escuelas, se requiere de un apoyo flexible, que *gatille* el funcionamiento de la red y que permita el funcionamiento autónomo de esta.

Poner en el centro a los profesores significa también ir rompiendo la tensión histórica entre los docentes y la reforma educativa. En términos generales, el gremio docente, desde comienzos y hasta la actualidad leyó la reforma como una continuidad de las políticas de los 80 y consideró inefectivas las medidas propuestas por los Gobiernos de la Concertación. No se ha sentido partícipe de la reforma de los 90 lo que ha redundado en un involucramiento frágil de los docentes a la misma.

Más allá de la pura oposición ideológica a la reforma, es posible argumentar que "los profesores habitan en una cultura docente y escolar muchos de cuyos elementos son extraños a la

[38] El texto reciente de Beca *et al.* (2006) aborda un diagnostico y plantea recomendaciones al respecto.

[39] Se busca transformar las prácticas pedagógicas de los docentes de parvularia y primer ciclo, mediante la asesoría en contenidos disciplinarios y didácticos de los subsectores de Lenguaje y Matemática, por parte de un *profesor(a) consultor*. Esta asesoría se entrega a través de capacitación y apoyo en el aula mediante el estudio y aplicación de *unidades didácticas* que estructuran el proceso de enseñanza-aprendizaje en el aula

reforma" (Bellei, 2000). Entre los aspectos de esa cultura destaca una lógica burocrática – funcionaria, un humanismo no orientado a la productividad, un enclaustramiento social y un cierto conservadurismo pedagógico (tendencia a no innovar). La reforma se habría encontrado con esta cultura cristalizada, "que se le opone aunque sea sólo por un socio-genético instinto de conservación" (Bellei, 2000).

Uno de los factores que ha contribuido a esta cultura y oposición docente es que los profesores, igual que las escuelas, han sido más destinatarios de apoyos y programas que líderes o protagonistas del cambio buscado con la reforma. Nuestro país debe dar un salto importante a este respecto. La política educativa deberá generar las condiciones necesarias para que los profesores alcancen un nivel deseable de competencias profesionales que hagan posible este liderazgo y al mismo tiempo convencer, crear expectativas, legitimar la reforma entre los docentes, todos procesos indispensables para vencer resistencias y sumar a los docentes a este proyecto de cambio[40].

La dimensión simbólica de la política es entonces crucial también en las acciones dirigidas hacia nuestros profesores. Deben generarse iniciativas para atraer y retener a los jóvenes con vocación docente. Para ello, deben hacerse esfuerzos por recomponer el valor social de la función docente y seguir apostando por mejores remuneraciones, ahora más ligadas al desempeño y a la carrera profesional.

3.3. Fortalecer el rol y las capacidades de los sostenedores (administradores) de la Educación

Como se mostró en este artículo, las escuelas y docentes requieren de un soporte institucional que permita la efectividad escolar. El tema es que en nuestro país, las escuelas están en manos de sostenedores municipales y particulares, muchos de los cuales no tienen experiencia ni competencias especiales en gestionar escuelas y por tanto se encargan de administrar las escuelas a su cargo, sin poner la mirada en las implicancias técnico – pedagógicas de dicha administración. Este es uno de los principales nudos críticos que nuestro sistema educativo debe resolver.

Lo anterior es relevante tanto para el mundo municipal como para el particular subvencionado. Los sostenedores privados son cerca de 3 mil. Se trata de un mundo heterogéneo y atomizado de administradores (la mayoría (67%) administra un solo establecimiento educacional) donde coexisten sostenedores con largos años de experiencia con otros de incursión muy reciente; personas naturales y empresas; pertenecientes a órdenes religiosas e iglesias y a laicos; con y sin fines de lucro (Elacqua, 2006).

Los sostenedores municipales son 345 no tienen definido un rol técnico pedagógico (que sigue alojado en el Ministerio) en la gestión que realizan del servicio educativo. Sin embargo, como todos sabemos, las decisiones que toman tienen una injerencia central en la calidad de la educación que reciben niñas y niños.

Esta paradoja se acentúa con las políticas de los años 90, al aprobarse la normativa del Estatuto Docente que rige para los profesores de escuelas municipales. Dicho estatuto introdujo rigidez en la gestión de los recursos humanos para los sostenedores municipales, dificultando la gestión, al definir inamovilidad de los profesores, su nivel de sueldos y la carrera funcionaria,

[40] El promedio de edad del cuerpo docente, en particular en escuelas municipales, es cercano a los 50 años, con un alto porcentaje de docentes en edad de jubilar que postergan esta decisión por necesidad dada el bajo nivel del monto de la pensión mensual que recibirían al momento de jubilar.

situaciones que redundaron en importantes déficit en la administración municipal de la educación[41]. Poco se les puede pedir entonces a los sostenedores respecto de su responsabilidad técnica para influir y exigir un trabajo de calidad en sus escuelas. Las condiciones no están dadas para ello. Es por tanto urgente una revisión y rediseño del Estatuto Docente. Es necesario avanzar hacia la institucionalización de una carrera docente basada fundamentalmente en el desempeño profesional, pero además esto debe ir de la mano de una mayor injerencia de los sostenedores y directivos de escuelas municipales en la contratación, gestión y evaluación de los recursos humanos a su disposición.

La educación municipal pasa hoy por una profunda crisis. Esa es una constatación de política indispensable para diseñar e implementar medidas que apunten en la dirección de cambios también profundos. La evidencia muestra que en el actual escenario, financiera y técnicamente, la gran mayoría de los municipios no tiene la posibilidad de transformarse en un actor que lidere y levante la calidad de la educación en su territorio, pues no cuenta con los medios ni las capacidades para hacerlo. En esta área se requiere tanto de medidas estructurales que apunten a generar mejores condiciones de base en los municipios para avanzar hacia un sistema educativo verdaderamente descentralizado y de calidad para todos. La administración eficiente de la educación requiere revisar la normativa y las regulaciones que rigen al sector, en particular el Estatuto Docente, que como ya se planteó, limita las posibilidades de gestión de los recursos humanos. Además, requiere revisar y lograr coherencia entre las reglas que rigen los diferentes sistemas de evaluación y de incentivo implementados (evaluación docente, SNED, excelencia académica individual).

Una segunda condición estructural dice relación con el sistema de asignación de recursos públicos. La subvención escolar por asistencia, introduce una situación difícil de manejar de ingresos variables y costos fijos, más cuando el valor de la subvención se califica globalmente de insuficiente en la medida en que no cubriría o apenas los costos de salarios y remuneraciones del personal que labora en el sector, exigiendo a los municipios cubrir el déficit de subvención para el pago de costos fijos, imposibilitando el financiamiento de iniciativas innovadoras de mejora en la calidad de la educación. La evidencia empírica respecto a este tipo de argumentos es altamente insuficiente. En este contexto es urgente contar con un estudio riguroso exhaustivo y actualizado de los costos de entregar educación de calidad en distintas situaciones (en establecimientos de distintas características: volumen de matrícula, localización y accesibilidad, nivel socioeconómico del alumnado, entre otras.

Además de mejorar las condiciones en las que operan nuestros sostenedores municipales, el desafío clave es crear y potenciar su visión pedagógica. El norte debe ser generar en ellos capacidades y posibilidades para que puedan gestionar eficazmente su servicio educativo, apoyando y presionando a sus escuelas. Debieran ser ellos los que se hagan cargo de la Asistencia Técnico – Pedagógica a las escuelas y liceos, sea directamente, sea por medio de la contratación de asistencia técnica[42].

Adicionalmente, es necesario fortalecer un trabajo horizontal en redes que permita a los sostenedores aprender unos de otros. Además, es importante generar desde el Ministerio una estrategia de apoyo a los sostenedores municipales para el diseño, implementación y evaluación de políticas educativas comunales. Esto a su vez supone transformar a los sostenedores en un destinatario directo de las políticas, generando en ellos las capacidades necesarias para que estos se constituyan en un

[41] Para algunos ideólogos de la reforma el estatuto efectivamente dificultó la administración eficiente del sistema, pero al mismo tiempo estableció una condición política de base: "la gobernabilidad del sistema, lograda en forma decisiva por la satisfacción de las expectativas del profesorado con la vuelta a la democracia" (Cox, 2003).
[42] Una vez aprobada y que entre en funcionamiento la ley de subvención preferencial tener esta capacidad pasa a ser un *sine qua non.*

actor que aporta al mejoramiento del sistema, lo que hasta el momento no ha ocurrido. De nuevo, sin apoyo y sin estrategias dirigidas a este actor, es muy poco lo que se le podrá exigir a los sostenedores.

Todo lo anterior sólo es posible si Chile ejecuta una verdadera descentralización de la educación pública. Hasta el momento se entregaron responsabilidades a los niveles locales, sin condiciones ni apoyos que hicieran posible su empoderamiento. Esta nueva etapa no resiste la sola desconcentración, sino por el contrario, lo que se requiere es una manera distinta de hacer las cosas en educación, con un mayor protagonismo del nivel local, con mejores condiciones y apoyos para una gestión educacional efectiva, con mayores niveles de confianza en sus capacidades para administrar eficientemente la educación en la comuna.

En este contexto, y tanto para sostenedores municipales como privados, es indispensable establecer reglas del juego transparentes, generando estándares de proceso y resultados, constituirían el marco sobre el cual el Estado exige y pide cuentas a estos actores. Junto con ello, es urgente estimular una oferta diversificada de iniciativas orientadas a fortalecer las capacidades y la visión pedagógica de los sostenedores, en particular para los que atienden a población vulnerable.

Hay un aspecto adicional que es importante reconocer y apoyar. Los municipios, al igual que sostenedores privados, proveen servicios educativos. No obstante, a diferencia de los privados, deben asumir una función adicional: ser gestores de la educación en su comuna. Siguiendo esta línea, el municipio debiera hacerse cargo la política educativa comunal. El PADEM (Plan de Desarrollo de la Educación Municipal) debiera transformarse en el Plan de Desarrollo de la Educación en la comuna. Formular una política educativa local pertinente requiere de insumos rigurosos de información y estudio que se extienden más allá de los limites comunales y consideran la gravitación sobre la educación comunal de variables demográficas (fecundidad y migración), de dinámica productiva, de la oferta de colegios administrados por privados en la comuna y por privados y municipios en comunas aledañas, disponibilidad de recursos de asistencia técnica, etc. En esta área el nivel regional debiera asumir un papel y proveer la información y los estudios necesarios, responsabilizarse por discutir los resultados con los sostenedores municipales y particulares en la región y los departamentos provinciales de educación. Esto permitiría aunar criterios entre todos, debatir prioridades, definir complementariedades, evitar duplicaciones, etc. y lograr políticas locales realistas de educación. Estudios y actividades de este tipo fortalecerían un déficit de la política educativa nacional y su implantación en los colegios, cual es filtrar la política nacional según características y necesidades regionales, provinciales y comunales.

3.4. Pasar de un Ministerio de Educación ejecutor a uno que regula, evalúa y ofrece estrategias de apoyo diferenciadas

Creemos que dar un salto en calidad y equidad supone también un redireccionamiento de las funciones y del diseño institucional del MINEDUC. En la actualidad el Ministerio concentra una gran cantidad de acciones y programas, algunos de los cuales “bajan” a través de la institucionalidad regional y provincial y otros que se traducen en una relación directa con las escuelas. Esto implica una importante carga de actividades, muchas de ellas desconectadas entre si, y con la debilidad de que inhiben, por su carácter altamente centralizado y estandarizado, la apropiación y el desarrollo de capacidades en el nivel local.

Hoy se requiere un Ministerio distinto. Ágil, orientador, evaluador y regulador del accionar del sistema educativo, pero a su vez con menos programas de dependencia y ejecución directa. Es un Ministerio que deja de implementar actividades y comienza a orientar, regular y viabilizar el accionar

del resto de los actores del sistema educativo, sobre todo de aquellos que están cerca de las escuelas. Se necesita un Ministerio más dinamizador que ejecutor.

En este contexto, las prioridades del ministerio debieran estar puestas en: evaluar el nivel de avance del sistema educativo (con foco en procesos de mejoramiento), regular y controlar el trabajo de los distintos actores (velando por la calidad de las prestaciones de los colegios particular subvencionados, por ejemplo), y proveer apoyo técnico y programático en aquellos contextos donde no es posible crear capacidad local o donde las condiciones socioeconómicas de la población así lo exigen.

El Ministerio requiere fortalecer sus funciones reguladoras y evaluadoras. Para ello, es indispensable la creación de una Agencia Aseguradora de la Calidad, que evalúe a las escuelas en función de estándares de funcionamiento y resultados. Esta función requiere exclusividad y separación respecto de las tareas de apoyo, y es parte del desafío de adecuar el Ministerio de Educación a las nuevas demandas de nuestro sistema educativo.

Las tareas de apoyo a las escuelas y liceos en nuestro país deben avanzar hacia un modelo verdaderamente descentralizado, donde el apoyo técnico – pedagógico es orientado por el Ministerio de Educación, pero ejecutado por una oferta diversa de asistencia-técnica en manos de organismos expertos (fundaciones, universidades, ONGs, personas naturales, otros establecimientos educacionales, etc.). Esto supone, por cierto, instalar capacidades técnicas en los niveles regional, provincial y comunal para elegir y contratar esta asistencia técnica. A ello se suma un nuevo desafío para el Ministerio en este contexto : estimular y regular la oferta de asistencias técnicas. La ley de subvención preferencial en discusión parlamentaria sienta las bases para una universalización de estas asesorías. Esto hace indispensable la creación de un Sistema Nacional de Acreditación de Asistencia Técnica, que garantice estándares de calidad de estos apoyos, evalúe su trabajo y entregue información transparente a las escuelas y sostenedores.

3.5. Fortalecer la responsabilización por resultados y la rendición de cuentas (accountability) en el sistema educativo

Hoy existe un bajo nivel de responsabilización de los actores en el sistema en todos sus niveles. Existe falta de claridad respecto a los roles y funciones de cada uno de los actores y no hay mecanismos para responsabilizar a cada uno por los resultados que obtiene.

En un sistema descentralizado como el chileno que opera con una lógica de vouchers, las consecuencias de los bajos resultados educativos debieran ser asumidas por los sostenedores y las escuelas. En la actualidad, ni el sostenedor municipal ni el establecimiento asumen costos – o beneficios – por la calidad de la educación que imparten. Tampoco para los profesores de escuelas municipales la calidad de la enseñanza que imparten es relevante, pues sus condiciones laborales y remuneraciones son independientes de ésta. Se suma a lo anterior el hecho que las familias están utilizando insuficientemente la información sobre calidad para elegir establecimientos educacionales y, por lo tanto, los “clientes” del servicio educativo tampoco ejercen presión sobre los establecimientos (Elacqua, 2004a y b). Todos ellos son factores que restan fuerzas a la posibilidad de multiplicar escuelas efectivas.

En un sistema desconcentrado, el Ministerio de Educación debe establecer y comunicar con claridad los principios y prioridades de la política de corto, mediano y largo plazo, definir marcos, estándares y regulaciones coherentes, contar con un sistema de monitoreo-evaluación de resultados transparente y ampliamente difundido hacia los sostenedores, escuelas y familias.

Actualmente se dan pasos importantes en esta materia, pues se avanza en la definición de estándares de aprendizaje, descritos en la primera parte de este artículo. Junto con ello, debe avanzarse en la generación de estándares de funcionamiento y procesos para los establecimientos y sus sostenedores, fortaleciendo los marcos de actuación y creando los que hasta el momento no existen (como es el caso de los sostenedores)

De todas formas, los estándares son sólo parte del desafío. Una rendición de cuentas efectiva requiere de un Ministerio que cuente con herramientas mínimas para exigir a los agentes involucrados en el sistema. En términos generales, el Ministerio no tiene facultades legales para regular el sistema y exigir a las escuelas y sus sostenedores. Si bien existe cierto consenso en cuanto a que los sostenedores debieran ser responsables por los resultados que obtienen sus escuelas, en la práctica, el Estado no les exige más allá de transferir recursos atados a la asistencia de los alumnos a clase. El rol del Estado en la educación chilena sigue siendo débil. Las fuerzas del mercado pueden ayudar, pero en ningún caso garantiza una educación de calidad para todos. El desafío es dotar al Estado de mayores atribuciones para transformar a la educación de calidad en un derecho[43].

Finalmente, para avanzar en rendición de cuentas es central mejorar los flujos y dispositivos de información que existen en nuestro sistema educativo. La información relevante sobre todas las escuelas y liceos debe estar disponible para todos los agentes del sistema. Solo así será posible, por ejemplo, que las familias puedan tomar mejores decisiones respecto de donde matricular a sus hijos. Sólo así será posible que los sostenedores conozcan la calidad de su cuerpo docente respecto del promedio nacional, para tomar decisiones en coherencia con esa situación. El desafío para el Ministerio tiene que ver con integrar los sistemas de información y traducirlos en una difusión amplia, para todo el sistema, de los principales indicadores asociados a la calidad y al funcionamiento de los establecimientos.

3.6. Favorecer una mayor equidad: Subvención preferencial y escuelas socialmente más diversas

Existe una estrecha relación entre el sistema de vouchers inaugurado en los años 1980 y la actual segmentación del sistema. La lógica de un subsidio a la demanda, al hacer que las escuelas compitan por atraer alumnos y fomentar que esta competencia sea por resultados académicos, se generan incentivos perversos como para que cada unidad educativa excluya de sus aulas a los alumnos de menor rendimiento. Al mismo tiempo, el sistema escolar chileno ofrece el máximo de posibilidades de selección: se permiten exámenes de ingreso y requisitos de notas, se puede entrevistar a los padres e incluso expulsar a los alumnos ya matriculados (González, 2005). Adicionalmente, la posibilidad que tienen los sostenedores privados de exigir un pago a sus alumnos, también favorece una mayor segmentación por nivel socioeconómico. Así, en la práctica, los que eligen en este mercado educativo son los oferentes y no los demandantes.

En este caso el desafío como país es construir escuelas socialmente más diversas. La segregación social en las escuelas no sólo es mala para la cohesión de una sociedad y desde el punto de vista de los aprendizajes, también es muy negativa para el desarrollo democrático del país" (Aguila, 2004). Por lo demás, está comprobado que se aprende más en contextos educativos social y culturalmente diversos. Hay por tanto razones sociales y pedagógicas para fomentar una mayor integración en las escuelas, lo que puede lograrse por medio de incentivos (como puede ser una

[43] El 4 de junio de 2006, en respuesta a la fuerte movilización de estudiantes secundarios en torno a variados temas, la Presidenta anunció la creación de una Superintendencia de Educación a cargo precisamente controlar y asegurar mejoras en la calidad de la educación.

subvención diferenciada) o por la implementación de una normativa que establezca ciertos "mínimos de integración" (como debiera ocurrir con una buena aplicación de la ley del 15%[44]) y que ponga cotas o límites a los procesos de selección de alumnos presentes en parte importante de los colegios particular subvencionados y los municipales de alto prestigio (fuerte demanda)..

Una mayor equidad de oportunidades requiere en el caso chileno de una corrección en el sistema de financiamiento. El valor de la subvención por alumno es en la práctica la misma para todo alumno de enseñanza básica y para todo alumno en la enseñanza media, sin importar sus "condiciones de entrada" al sistema. Es ampliamente conocida la mayor dificultad y por tanto mayor costo de educar alumnos de una situación socioeconómica y cultural menos aventajada. Se requiere por tanto con urgencia establecer una subvención diferenciada según situación social del alumno. En Mayo del año 2005, el Presidente de la República anunció la creación de dicha subvención escolar preferencial para los 400 mil alumnos que estudian entre el nivel pre – básico y cuarto básico[45] y que se ubican en el segmento más pobre de nuestro país. Esta decisión requiere de Ley, que está en trámite en el Parlamento, y debiera extenderse a todos los niveles de la enseñanza.

3.7. A modo de cierre

Este artículo tuvo dos preocupaciones principales: (1) ¿Por qué, a pesar de todos los esfuerzos e inversiones realizadas desde 1990 hasta la fecha, el sistema educativo no ha logrado constituirse en una fuente de desarrollo y de distribución equitativa de oportunidades? y (2) ¿Cuál es el norte que debe guiar a la política educacional chilena futura y, en ese contexto, cuáles son los desafíos prioritarios que es necesario encarar? Las respuestas a estas preguntas apuntan a que la reforma educacional operó en un nivel macro sin incorporar de modo activo las realidades específicas y concretas de las escuelas, los actores de la comunidad escolar y los sostenedores o administradores de los establecimientos educacionales. El artículo argumenta que es en el "micro cosmos" escolar donde deben producirse parte importante de los cambios que hoy urgen en nuestro sistema, y que la reforma educacional sólo ha logrado modificar de modo parcial e incipiente; y postula que el horizonte al cual debe moverse nuestro sistema son escuelas efectivas que agregan valor al aprendizaje de sus alumnos. Estas escuelas, en Chile y en otros países, son protagonistas de su transformación y procesos continuos de mejora. Teniendo como norte las claves fundamentales de la efectividad y el mejoramiento educativo de las escuelas el articulo concluye sobre las alternativas de política que es necesario considerar para avanzar en esa dirección. El desafío de política educativa es combinar medidas y decisiones que se orienten a fortalecer lo que ocurre en el microcosmos de cada escuela, reconociendo y abordando al mismo tiempo las restricciones a su desarrollo que derivan factores estructurales, fuera del control de la escuela.

Los factores que dependen de la escuela "tocan techo" en un sistema donde las variables estructurales no han sido movidas en la dirección correcta. Una buena gestión al interior de la escuela puede claramente verse truncada por la escasa posibilidad del director y sostenedor de ese establecimiento para tomar decisiones en cuanto a recursos humanos o por la ausencia de una normativa coherente de funcionamiento o por la escasez de recursos. Al mismo tiempo, al modificar las condiciones estructurales del sistema educativo como también al diseñar e implementar programas lo que nunca debe perderse de vista es que el punto central para avanzar en la calidad y equidad de

[44] El Ministerio de Educación no tiene capacidad para fiscalizar el cumplimiento de esta ley, por lo tanto, es muy difícil hacer afirmaciones sobre la medida en que esta cuota de alumnos vulnerables se respeta en las escuelas subvencionadas.
[45] Se prioriza a estos alumnos pues la evidencia internacional muestra con fuerza que los conocimientos, habilidades y destrezas básicas que son el cimiento de los aprendizajes posteriores se aprenden a edad temprana.

nuestro sistema es cambiar lo que hacen las instituciones escolares. Se requiere con fuerza instalar capacidades en sostenedores y escuelas que las transformen en efectivas. Esto tiene que ver con cambios en las formas de organización y funcionamiento (en el "modo de hacer las cosas") de estas instituciones. Lo anterior nos obliga a poner la mirada en los procesos, en las escuelas, en sus prácticas y en la apropiación que hacen las escuelas de los discursos de política. La lógica de entrega de insumos, programas que "bajan" e iniciativas estandarizadas, ya no es rentable para el sistema educativo chileno. Debe abrirse necesariamente una nueva etapa de la reforma, que privilegie la mirada y el desarrollo de capacidades en sus actores de base principales: la escuela y su sostenedor. Lo anterior requiere, así se argumenta en el texto, de un Ministerio con funciones y prácticas de trabajo distintas al pasado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguila, E. (2004). Hacia un Nuevo Ciclo de Políticas Progresistas en Educación. *Revista Avances, 47*.

Asesorías para el Desarrollo – Santiago Consultores. (2000). *Evaluación del Programa de Mejoramiento de la Calidad de las Escuelas Básicas de Sectores Pobres, P-900*. Informe Final de Consultoría (varios volúmenes) para Ministerio de Educación. Una síntesis se publicó en MINEDUC (2000) con el título "Evaluación del Programa de las 900 Escuelas", División de Educación General, Santiago, Chile.

Avalos. B. (2003). La formación de profesores y su desarrollo profesional. Prácticas innovadoras en busca de políticas. El caso de Chile. En C. Cox (Ed.) *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile*. Santiago: Editorial Universitaria.

Beca, C.E. *et al.* (2006). *Docentes para el Nuevo Siglo. Hacia una Política de Desarrollo Profesional Docente*, Serie Bicentenario. Santiago: Ministerio de Educación.

Bedregal, P. (2006). Eficacia y efectividad en la atención de niños entre 0 y 4 años. *Documento en foco*, www.expansiva.cl

Bellei, C. (2003). ¿Ha tenido impacto la reforma chilena?. En C. Cox (Ed.) *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile*. Santiago: Editorial Universitaria.

Bellei, C. y otros (2004). *¿Quién dijo que no se puede? Escuelas Efectivas en Sectores de Pobreza.* Santiago: UNICEF.

Bourdieu, Pp. y Champagne, P. (1999). Los Excluidos del Interior. En P. Bourdieu *La Miseria del Mundo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina S.A.

Bravo, D. *et al.* (1999). Educational Achievement, Inequalities and Private/public GAP 1982-199, *Working Paper.* Santiago: Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile.

Brunner, J. J. y Elacqua, G. (2003). *Informe Capital Humano en Chile*. Santiago: Escuela de Gobierno, Universidad Adolfo Ibáñez.

Carnoy, M. (2000). School Choice? Or is it privatization?. *Educational Researcher, 29* (7).

Castañeda, T. (1992) *Combating Poverty. Innovative Social Reformas in Chile during the 1980s*. San Francisco ICS Press.

Concha, C. (1996). Escuelas efectivas en Chile. Estudio de 32 escuelas exitosas en logros académicos y de alta vulnerabilidad. Tesis de Magíster en Educación. Pontificia Universidad Católica de Chile.

Contreras, D. (2001). Evaluating a Voucher System in Chile. Individual, Family and School Characteristics. *Documento de trabajo Nº 175*. Santiago de Chile: Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile.

Cox, C. ed. (2003). *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile*. Santiago: Editorial Universitaria.

Creemers, B.P.M. (1994). *The Effective Classroom*. London: Cassell.

Cuttance, P. (1989). Evaluating the effectiveness of schools. En: Reynolds, D. y Cuttance, P. eds. *New Directions in School Effectiveness and School Improvemen.* Londres: Cassell.

Edmonds, R. (1979). Effective school for the urban poor. *Educational Leadership, 37*, pp. 15-27.

Elacqua, G. (2004a). *El consumidor de la Educación. El actor olvidado de la libre elección de colegios en Chile.* Investigación patrocinada por PREAL. Santiago: Universidad Adolfo Ibáñez.

Elacqua, G. (2004b). *School Choice in Chile. An Analysis of Parental Preferences and Search Behavior*. Santiago: Universidad Adolfo Ibáñez.

Elacqua, G. *et al.* (2006). Segmentación Escolar en Chile: Consecuencia Inesperada de un Sistema de Vouchers. En: V. Muñoz y P. Coto (Eds.) *El Oro por las Cuentas: Miradas sobre la Mercantilización de la Educación.* San José: Universidad Nacional de Costa Rica / Luna Híbrida.

Eyzaguirre, B. (2004). Claves para la educación en pobreza. *Estudios Públicos, 93*.

Fundación Arauco (2004). *Programa Sembrar*. Santiago: Organismo Ejecutor CEDEP.

Fullan, M. y Stiegelbauer, S. (1997). *El Cambio Educativo. Guía de Planeación para Maestros*. México: Trillas.

Fullan, M. (1991). *The New Meaning of Educational Change*. London: Cassell.

Fullan, M. (1982). *The Meaning of Educational Change*. Ontario: OISE Press.

García – Huidobro, J.E, Ed. (1999). *La Reforma Educacional Chilena*. Madrid: Popular.

García. C. y R. Paredes (2006). Reducing the Educational Gap in Chile: Good Results in Vulnerable Groups. documento no publicado. Santiago: Escuela de Ingeniería, PUC.

Harriss, A. (2000) What works in school improvement? Lessons from the field and future directions. *Educational Research 42* (1), pp. 1-11.

Hopkins, D. y Lagerweij, N. (1997). La base de conocimiento de mejora de la escuela. En: Reynolds, D, y otros *Las escuelas eficaces. Claves para mejorar la enseñanza*. Madrid: Santillana.

Hsie y Urquiola (2002). When Schools Compete, How Do They Compete? An Assessment of Chile's Nationwise School Voucher Program. Washington: World Bank.

www.worldbank.org/researxh/projects/service_delivery/paper_hsie-pdf

Lira, M.I y Contreras, Z. (1998). *Atención en Sala Cuna: Demanda y Contribución al Desarrollo del Lactante*. Informe Final. Santiago: CEDEP.

Martinic, S. y Pardo, M. (2003). La investigación sobre eficacia escolar en Chile. En: Murillo, F.J. *La Investigación sobre Eficacia Escolar en Ibero América. Revisión Internacional sobre Estado del Arte*. Madrid: Convenio Andrés Bello – Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, España y CIDE.

Marzano, R.J. (2003). *What Works in Schools: Translate Research Into Action*. Virginia: Association for Supervision and Curriculum Development. http:/www.ascd.org/publications/books/102271/chapter2.html

McEwan, P. y Carnoy, M. (2000). The Effectiveness and Efficiency of Private Schools in Chile's Voucher System. *Educational Evaluation and Policy Analysis 22* (3), pp. 213-239.

McEwan, P. y Carnoy, M. (1999). *The Impact of Competition on Public School Quality: Longitudinal Evidence from Chile's Voucher System*. Mimeo. Palo Alto: Stanford University.

Ministerio de la Educación (2000). *Evaluación del Programa de las 900 Escuelas.* Santiago: División de Educación General.

Ministerio de Educación (2001). *Construcción de Grupos Comparables de Establecimientos SIMCE 8vo Básico 2000*. Santiago: Departamento de estadísticas y Estudios.

Ministerio de Educación (2004).*Indicadores de la Educación en Chile.* Santiago: MINEDUC.

Ministerio de Educación (2006). *Bases de Datos SIMCE*. Santiago: MINEDUC. www.simce.cl

Mizala, A. y Romaguera, P. (2000a). School Performance and Choice: The Chilean Experience, *Journal of Human Resources, 35* (2), pp. 392-417.

Mizala, A. y Romaguera, P. (2000b). Determinación de Factores Explicativos de los Resultados Escolares en Educación Media en Chile. *Serie Economía Nº 85*. Santiago: Universidad de Chile, Departamento de Ingeniería Industrial, Centro de Economía Aplicada.

Montt, P. *et al*. (2006). *Hacia un Sistema Escolar Descentralizado, Sólido y Fuerte. El Diseño y las capacidades hacen la Diferencia.* Santiago: Ministerio de Educación.

Montes. H. (2006). columna de opinión en el Diario el Mercurio en el mes de Julio y repetida en p. 20 del suplemento *El Debate de la Educación en El Mercurio*, Sábado 5 de Agosto, 2006.

Mortimore, P. (1997). Can effective schools compensate for society?. En: Halsey *et al.*, (Eds.) *Education: Culture, Economy and Society*, pp. 477-487. Oxford: Oxford University Press.

Mujis, D. (2003). La mejora y la eficacia de las escuelas en zonas desfavorecidas. Resumen de resultados. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, 1* (2).

Murillo, F.J. (2003a). *La Investigación sobre Eficacia Escolar en Ibero América. Revisión Internacional sobre Estado del Arte*. Madrid: Convenio Andrés Bello – Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, España.

Murillo, F.J. (2003b). El movimiento teórico – practico de mejora de la escuela. Algunas lecciones aprendidas para transformar los centros docentes. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 1(2). http://ice.deusto.es/rinace/reice/vol1n2/murillo.pdf

OECD (2004). *Revisión de las Políticas nacionales de Educación, Chile.* Paris: OECD.

Observatorio Chileno de Políticas Educativas, OPECH (2006). *¿Ley de Subvención Preferencial?. Notas para la Discusión.* Documento de trabajo. Santiago de Chile: OPECH.

Paredes, R. y O. Lizama, (2006). *Restricciones, Gestión y Brecha Educativa en Escuelas Municipales.* Santiago: Centro de Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Pavez, A. (2005). *Municipios Efectivos en educación.* Estudio de caso Nº 81.

PNUD (2004). *Informe de Desarrollo Humano en Chile. El poder: ¿Para qué y para quién?.* Santiago: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PNUD (2003). *Evaluación del Plan de Asistencia Técnica para las Escuelas Críticas de la Región Metropolitana. Informe final revisado*. Santiago: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Raczynski, D. *et al.* (2002). *Análisis de la Oferta de Programas e Iniciativas del Sector Público y Privado desde los Establecimientos Educacionales*. Informe Final de Consultoría para el Ministerio de Educación. Santiago: Asesorías para el Desarrollo.

Raczynski, D. y Muñoz, G. (2005). *Efectividad Escolar y Cambio Educativo en Condiciones de Pobreza en Chile*, MINEDUC.

Raczynski, D. y Salinas, D. (2007). Gestión Municipal de la Educación. Diagnóstico y líneas de Propuesta. Informe Final. Santiago: Ministerio de Educación.

Reynolds, D. (1988). British School Improvement Research: The Contribution of Qualitative Studies. *International Journal of Qualitative Studies in Education, 1* (2), pp. 143-154.

Reynolds, D. y Creemers, B., Eds. (1989). *School Effectiveness and Improvement.* London: RION, Institute of Educational research.

Reynolds, D. *et al.* (1996). *Advances in School Effectiveness Research and Practice*. Oxford: Pergamon.

Sammons, P., Hillman, J. y Mortimore, P. (1995). *Key Characteristics of Effective Schools: A Review of School Effectiveness Research.* London: OFSTED.

Scheerens, J. (2000). *Improving School Effectiveness*. Paris: International Institute for Educational Planning.

Scheerens , J. y Bosker, R.J. (1997). *The Foundations of Educational Effectiveness*. Oxford: Elsevier Science Ltd.

Seguel, X., Bralic, S. y Edwards, M. (1989). *Más Allá de la Sobre vivencia*. Santiago: UNICEF / CEDEP.

Slavin, R. (1996). Salas de Clase Efectivas, Escuelas Efectivas: Plataforma de Investigación para una Reforma Educativa en América latina. Santiago: PREAL.

Stoll, y Mortimore, P. (1995). School effectiveness and school improvement. *View Point, 2*, pp.1-8.

Valdés, X. *et al.* (2004). *Proyecto Montegrande. Gestión de la Diferencia. Una Modalidad de Supervisión Técnico-Pedagógica a Procesos de Cambio y Desarrollo Institucional en Escuelas y Liceos.* Santiago: Ministerio de Educación.

Recibido: 24 de abril de 2007

Aceptado: 30 de abril de 2007