OCDE Revisión de recursos escolares

CHILE

Paulo Santiago, Ariel Fiszbein, Sandra García Jaramillo and Thomas Radinger

OCDE

OCDE Revisión de recursos escolares: CHILE

Esta traducción se publica por acuerdo con la OCDE. No es una traducción oficial de la OCDE. La calidad de la traducción y su coherencia con el texto original son responsabilidad exclusiva de los autores de la traducción. En caso de discrepancia entre el texto original y la traducción, prevalecerá el texto original.

Esta obra se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones e interpretaciones que figuran en ella no reflejan necesariamente el parecer oficial de los gobiernos de los países miembros de la OCDE.

Los textos y los mapas incluidos en la obra no prejuzgan el estatus o la soberanía de cualquier territorio, ni los límites o fronteras internacionales, ni el nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Publicado originalmente por la OCDE en inglés bajo el título:
OECD Reviews of School Resources: Chile 2017

© 2017 OCDE
© 2017 Ministerio de Educación, Gobierno de Chile para esta edición en español.

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes pertinentes. El uso de tales datos por parte de la OCDE se realiza sin perjuicio del estado de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania en los términos del derecho internacional.

Declaración de esta traducción: En la presente publicación se emplea un lenguaje inclusivo y no discriminador. Sin embargo, con el fin de respetar la ley lingüística de la economía expresiva y así facilitar la lectura y comprensión del texto, se usará el masculino genérico que se acepta como representante de hombres y mujeres en igual medida.

Créditos fotográficos: Portada © VLADGRIN / Shutterstock.com.

Puede encontrar más información en el sitio web del proyecto: http://www.oecd.org/education/schoolresourcesreview.htm

Traducción al español a cargo del Ministerio de Educación por María Jesús Ortúzar M.

Prólogo

Este informe realizado para Chile forma parte del proyecto OCDE de la Revisión de políticas para mejorar la efectividad del uso de recursos en los establecimientos (también conocida como Revisión de Recursos Escolares, ver el Anexo A para más detalles) de la OCDE. El objetivo de la revisión es explorar cómo los recursos escolares pueden ser gobernados, distribuidos, utilizados y administrados para mejorar la calidad, equidad y eficiencia en la educación escolar. Los recursos escolares se entienden de una manera general, incluidos los recursos financieros (por ejemplo, gastos en educación, presupuesto escolar), recursos físicos (por ejemplo, infraestructura escolar, computadores), recursos humanos (por ejemplo, profesores, líderes escolares) y otros recursos (por ejemplo, tiempo de aprendizaje).

Chile fue uno de los países que optó por participar en la revisión del país y recibió una visita de un equipo externo de revisión. Los miembros del equipo de revisión de la OCDE fueron Paulo Santiago (Secretaría de la OCDE), coordinador de la revisión; Ariel Fiszbein (Director del Programa de Educación en el Diálogo Interamericano); Sandra García Jaramillo (Profesora Asociada de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes en Colombia) y Thomas Radinger (Secretaría de la OCDE). Las biografías de los miembros del equipo de revisión se encuentran adjuntas en el Anexo B. Esta publicación es el informe del equipo de revisión. El cual entrega, desde una perspectiva internacional, un análisis independiente de los principales problemas que enfrenta Chile con respecto al uso de los recursos escolares, las iniciativas de políticas actuales y los posibles enfoques futuros. El informe tiene tres propósitos: i) aportar ideas y recomendaciones a las autoridades educativas chilenas; ii) ayudar a otros países a entender el enfoque chileno acerca del uso de los recursos escolares; y iii) proporcionar aportes para el análisis comparativo de la Revisión de Recursos Escolares de la OCDE.

El marco de análisis de este informe incluye la educación de la primera infancia, educación parvularia y educación escolar. Por encargo de las autoridades chilenas, las áreas de enfoque de la revisión de los recursos escolares en Chile son: i) el financiamiento de la educación escolar (incluida la planificación, distribución, incentivos y monitoreo); ii) políticas de equidad de recursos dirigidos a grupos específicos de estudiantes; iii) organización escolar y funcionamiento de los establecimientos; y iv) la profesión docente. El análisis presentado en el informe se refiere a la situación que enfrentaba el sistema educativo en septiembre del año 2015, cuando el equipo de revisión visitó Chile.

La participación de Chile en la revisión de la OCDE fue coordinada por el Ministerio de Educación en colaboración con la Agencia de Calidad de la Educación y la Superintendencia de Educación. El coordinador nacional fue Eduardo Candia, Coordinador de la Unidad de investigación sobre Educación Escolar, del Centro de Estudios del Ministerio de Educación. Dentro del Ministerio de Educación, fue apoyado por Daniela Barrera y Hadabell Castillo, Investigadoras del Centro de Estudios, del Ministerio de Educación. En el transcurso del año 2017, la coordinación dentro del Ministerio de Educación fue apoyada por Carla Guazzini y Amanda Castillo, Investigadoras del Centro de Estudios. La contribución de la Agencia de Calidad de la Educación fue coordinada por Raúl Chacón, Asesor de la Agencia, mientras que la contribución de la Superintendencia de Educación fue coordinada por Mauricio Farías, Jefe de la División de Fiscalización dentro de la Superintendencia. Una parte importante de la participación de Chile, fue la preparación de un exhaustivo y esclarecedor Informe de Antecedentes del País (CBR, por su nombre en inglés) sobre el uso de los recursos escolares, llevado a cabo por el Ministerio de Educación (Eduardo Candia, como

coordinador y Hadabell Castillo), por la Agencia de Calidad de la Educación (Raúl Chacón, Fabián Guajardo y Miguel Ruz) y por la Superintendencia de Educación (Cesar Muñoz y Priscila Valdés) en colaboración con la Oficina Regional de Educación de la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) en América Latina y el Caribe (OREALC / UNESCO). El equipo de revisión de la OCDE está muy agradecido de los autores del informe de antecedentes y de todos aquellos que los ayudaron a proporcionar un documento informativo de alta calidad. El informe de antecedentes del país viene a ser más que sólo parte del proyecto de la OCDE, ya que es una obra importante en sí misma y una fuente clave para el equipo de revisión. A menos que se indique lo contrario, los datos de este informe se tomaron del Informe Chileno de Antecedentes del País. El informe sigue las pautas preparadas por la Secretaría de la OCDE y proporciona una amplia información, análisis y discusión con respecto al contexto nacional, la organización del sistema educativo, y el uso de los recursos escolares y las opiniones de los principales interesados. En este sentido, aquel informe y éste se complementan entre sí y, para lograr una visión más integral de la efectividad del uso de los recursos escolares en Chile, deben leerse en conjunto.

La visita de revisión a Chile tuvo lugar entre el 22 y 30 de septiembre del año 2015. El itinerario figura en el Anexo C. La visita fue diseñada por la OCDE en colaboración con el Ministerio de Educación de Chile. También incluyó una visita previa de la Secretaría de la OCDE el 11 y 12 de diciembre del año 2014. El equipo de revisión mantuvo conversaciones con funcionarios de educación a nivel nacional (Ministerio de Educación), regional (Secretarías Regionales Ministeriales, SEREMI), provincial (Departamentos Provinciales de Educación, DEPROV) y municipal; también con representantes de las Comisiones de Educación y Cultura; autoridades a cargo del gasto público (Ministerio de Hacienda, Ministerio de Educación); organismos de control de calidad (Agencia de Calidad de la Educación), otras agencias relevantes que se ocupan del uso de los recursos escolares (Superintendencia de Educación, la Oficina de Auditoría Nacional), asociaciones de docentes y representantes del personal no docente (por ejemplo, Colegio de Profesores), representantes de los municipios (Asociación Chilena de Municipalidades, AChM); representantes de establecimientos escolares (por ejemplo, organizaciones que representan establecimientos particulares); organizaciones de estudiantes; representantes de sostenedores de formación inicial docente; organizaciones internacionales con representación en Chile; representantes de pueblos indígenas; representantes de niños con necesidades educativas especiales; organizaciones no gubernamentales; e investigadores interesados en la efectividad del uso de los recursos escolares. El equipo también visitó una variedad de establecimientos en tres regiones (La Araucanía, O'Higgins y Metropolitana) y cuatro municipios (Graneros, La Pintana, Nueva Imperial, Temuco), interactuando con los directores de los establecimientos, profesores, padres y apoderados y estudiantes. La intención era proporcionar al equipo de revisión una amplia representación de la información y opiniones sobre el uso de los recursos escolares y entender cómo se puede mejorar su efectividad. En total, el equipo de revisión de la OCDE llevó a cabo 45 reuniones y entrevistó a alrededor de 200 personas.

El equipo de revisión de la OCDE desea dejar constancia de su gratitud a la gran cantidad de personas que dedicaron tiempo de sus apretadas agendas para expresar al equipo de revisión sus opiniones, experiencias y conocimientos. Las reuniones fueron abiertas y proporcionaron una mejor comprensión de la situación. Nuestro agradecimiento especial al Coordinador Nacional, Eduardo Candia, por su compromiso y esfuerzos para proporcionar al equipo de revisión las mejores condiciones posibles para llevar a cabo este trabajo. Además, el equipo de revisión agradece el apoyo brindado por Raúl Chacón y Mauricio Farías durante todo el proceso. También se agradece mucho a Daniela Barrera por organizar una perfecta visita de revisión y hacer todo lo posible por responder a las preguntas y necesidades del equipo de revisión. El equipo quedó muy impresionado por su eficiencia, experiencia y amabilidad. Nuestra gratitud se extiende también a Hadabell Castillo, por brindar su apoyo incondicional. La cortesía y hospitalidad con la que nos

recibieron durante nuestra estancia en Chile, hicieron que nuestra tarea como equipo de revisión fuera tan amena y agradable como estimulante y desafiante.

El equipo de revisión de la OCDE también está agradecido de sus colegas. Luka Boeskens quien brindó soporte analítico y Eleonore Morena quien entregó un importante soporte administrativo, editorial y de diseño. Deborah Nusche y Claire Shewbridge proporcionaron asesoramiento, mientras que Yuri Belfali orientación y apoyo.

Este informe está organizado en cinco capítulos. El Capítulo 1 nos muestra el contexto nacional, con información sobre el sistema escolar chileno. El Capítulo 2 analiza el financiamiento de la educación escolar. El Capítulo 3 revisa las políticas de recursos dirigidas a grupos específicos de estudiantes. El Capítulo 4 analiza la organización y el funcionamiento escolar, mientras que el Capítulo 5 analiza la gestión de la planta docente. Los capítulos 2 al 5 presentan fortalezas, desafíos y recomendaciones de políticas.

Las recomendaciones de políticas intentan construir y fortalecer las reformas que ya se están llevando a cabo en Chile y el fuerte compromiso de seguir mejorando, que se hizo evidente entre aquellos con los que se reunió el equipo OCDE. Las sugerencias deben tomar en cuenta las dificultades que enfrenta cualquier grupo de visitantes al intentar comprender la complejidad del sistema educativo de Chile y entender de manera íntegra todos los temas, sin importar cuán bien informado se encuentre. Este informe es, por supuesto, responsabilidad del equipo de revisión de la OCDE. Si bien el equipo se benefició en gran medida del informe de antecedentes de Chile y otros documentos, así como de las numerosas discusiones con una amplia gama de personal chileno, cualquier error o interpretación errónea en este informe es responsabilidad suya.

Tabla de contenidos

Abreviaciones y acrónimos 09

Resumen Ejecutivo 10

Evaluaciones y Recomendaciones 14

Contexto del sistema educativo 14

Fortalezas y desafíos..... 15

Recomendaciones de política..... 28

Capitulo 1. **Educación escolar en Chile** 37

Contexto 38

La gobernanza del sistema escolar 42

La organización del sistema escolar 53

Principales tendencias e inquietudes..... 66

Notas..... 71

Referencias 71

Capitulo 2. **Financiamiento de la educación escolar en Chile** 73

Contexto y características..... 76

Fortalezas 91

Desafíos 99

Recomendaciones de política 109

Notas..... 114

Referencias..... 114

Capitulo 3. **Focalizando los recursos escolares para buscar la equidad en Chile**.... 120

Contexto y características..... 121

Fortalezas 140

Desafíos 144

Recomendaciones de política..... 150

Notas..... 161

Referencias..... 161

Capitulo 4. **Organización y funcionamiento escolar en Chile** 166
Contexto y características 167
Fortalezas 183
Desafíos 200
Recomendaciones de política..... 208
Notas..... 222
Referencias..... 223
Anexo 4. A1. Toma de decisiones en los niveles de gobernanza escolar 228
Anexo 4. A2. Marco para la buena dirección y el liderazgo escolar..... 230
Capitulo 5. **La fuerza laboral docente en Chile** 233
Contexto y características 234
Fortalezas..... 259
Desafíos..... 266
Recomendaciones de política 275
Notas..... 282
Referencias..... 283
Anexo A. **Revisión OECD de políticas para mejorar la efectividad del uso de recurso en los establecimientos** 286
Anexo B. **Composición del equipo de revisión**..... 287
Anexo C. **Programa de la visita**..... 288

Sigue las publicaciones de la OCDE en:

http://twitter.com/OECD_Pubs

http://www.facebook.com/OECDPublications

http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871

http://www.youtube.com/oecdilibrary

http://www.oecd.org/oecddirect/

Abreviaciones y acrónimos

ACE	Agencia de Calidad de la Educación
AEP	Asignación Excelencia Pedagógica
ATE	Asistencia Técnica Educativa
ATP	Apoyo Técnico Pedagógico
AVDI	Asignación Variable por Desempeño Individual
CBR	*Country Background Report* – Reporte sobre Recursos escolares
CPEIP	Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas
DAEM	Departamentos de Administración de Educación Municipal
DEM	Departamentos de Educación Municipal
DEPROV	Departamentos Provinciales de Educación
DIPRES	Dirección de Presupuestos
ISEC	Índice Socioeconómico y Cultural
PIB	Producto Interno Bruto
JUNAEB	Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas
JUNJI	Junta Nacional de Jardines Infantiles
MBE	Marco para la Buena Enseñanza
ODEC	Orientaciones para el Desarrollo Curricular
PEI	Proyecto Educativo Institucional
PEIB	Programa de Educación Intercultural Bilingüe
PIE	Programa de Integración Escolar
PISA	OECD Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes
PME	Plan de Mejoramiento Educativo
RBMN	Remuneración Básica Mínima Nacional
SEP	Subvención Escolar Preferencial
SERCE	Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo
SEREMI	Secretarías Regionales Ministeriales
SIMCE	Sistema de Medición de Calidad de la Educación
SLI	Subsector de Lengua Indígena
TALIS	OECD Encuesta Internacional sobre Enseñanza y aprendizaje
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

Resumen Ejecutivo

El sistema educativo en Chile ha crecido considerablemente en los últimos años. La matrícula en educación parvularia ha aumentado de forma significativa y prácticamente se ha alcanzado el acceso universal en la educación de educación media. También ha habido un buen progreso en retener a los estudiantes dentro del sistema escolar. Sin embargo, en la educación media, las mejoras en los índices de finalización y retención, no se han podido mantener en el último tiempo y alrededor del 20% de una cohorte no llega al último año de educación media. Asimismo, el rendimiento de los estudiantes en las evaluaciones internacionales, a pesar de encontrarse como el mejor dentro de Latinoamérica, se mantiene por debajo del promedio de la OCDE. Sin embargo, los análisis de tendencias de los resultados del informe PISA han mostrado algunas mejoras significativas en la comprensión lectora, mientras que en matemáticas y ciencias el rendimiento se ha mantenido bastante estable. Una gran preocupación se refiere al alto número de estudiantes que tienen un bajo rendimiento en la educación media.

El creciente reconocimiento del desafío que es la búsqueda de equidad en la educación ha llevado a Chile a introducir una serie de iniciativas para canalizar recursos adicionales a los establecimientos que atienden a los grupos más vulnerables. Sin embargo, aún existen notorias desigualdades educativas basadas en el estatus socioeconómico de los estudiantes. Chile tuvo la quinta asociación más fuerte entre el nivel socioeconómico y el rendimiento estudiantil entre todos los países participantes de PISA 2015. Existen grandes diferencias en el rendimiento de los estudiantes, según el tipo de establecimiento, su ubicación y los recursos que posee. Estas desigualdades se reflejan en el logro educativo de los estudiantes. Por ejemplo, el número promedio de años en educación difiere considerablemente según el contexto socioeconómico y el área de residencia de las personas.

Se identificaron las siguientes prioridades estratégicas para mejorar la efectividad del uso de los recursos en el sistema escolar chileno.

Consolidar el financiamiento de la educación escolar y asegurar recursos para la implementación de la reforma

Chile es un país altamente comprometido con la educación. Tanto el gobierno como las familias demuestran este compromiso invirtiendo recursos significativos en educación. La nueva reforma tributaria aprobada en el año 2014 permitirá un mayor crecimiento del gasto público en educación. Sin embargo, existen algunos desafíos fiscales que el sistema escolar tendrá que enfrentar en el futuro. El alto nivel de ambición y complejidad de las reformas educativas que se encuentran en curso plantea inquietudes sobre su sostenibilidad fiscal a largo plazo. Además, la Ley de Inclusión promulgada el 2015 entrega importantes mejoras a la normativa del financiamiento público de los sostenedores privados de educación para garantizar que la gratuidad en los establecimientos sea más efectiva. Aún más, el sistema chileno de fórmula de subvenciones escolares proporciona una base transparente y predecible para los sostenedores de establecimientos públicos y privados, lo que facilita el crecimiento de una diversa red de sostenedores de servicios y permite un alto grado de elección para los hogares. Además, la introducción de la Subvención Escolar Preferencial (SEP) se ha visto

reflejada en establecimientos mejor equipados, particularmente aquellas que sirven a niños más vulnerables. Sin embargo, el sistema de subvención escolar experimenta una serie de desafíos que afectan la capacidad de los establecimientos y de sus sostenedores para hacer un uso eficiente de los recursos. Además, existen áreas en las que la ineficiencia en el uso de los recursos es visible. Existe exceso de empleo en el sector educativo en muchos municipios. Además, en Chile, el monitoreo y la planificación de la red escolar es limitado, lo que lleva a una red escolar demasiado extensa. Hay bastantes establecimientos de menor tamaño con clases pequeñas que no ofrecen una rica experiencia de aprendizaje a los estudiantes.

En este contexto, es imprescindible que Chile elabore un plan de financiamiento plurianual para la implementación del conjunto completo de reformas educacionales que determine de manera transparente la velocidad a la que se introducirán los diferentes componentes. El plan debe ser coherente con las proyecciones fiscales generales y debe comunicarse de forma clara y transparente para garantizar que todas las partes interesadas en el sistema educativo estén totalmente conscientes de las consecuencias de esas decisiones. Chile también debería tratar de mantener el principio del subsidio a la demanda para los establecimientos públicos y privados, pero con algunos ajustes como la eliminación de la asignación de fondos para fines específicos, ordenando a los sostenedores a asignar fondos a través de sus establecimientos de acuerdo con la fórmula de financiamiento, y simplificando el sistema general de subvenciones. Además, el exceso de empleo (de docentes y otro personal) a nivel municipal debe abordarse antes de que los Servicios Locales de Educación comiencen a funcionar, mientras que la transferencia de los derechos de pensión de aquellos que se trasladan de los municipios a los nuevos servicios requerirá abordar las deudas municipales relacionadas. Finalmente, se requiere tener una visión estratégica a nivel nacional sobre la mejor forma de impartir educación en áreas rurales y remotas. Es de suma importancia la creación de un marco más propicio para avanzar con la consolidación que se busca en las redes escolares.

Avanzar en los objetivos de equidad a través de una mejor focalización de recursos para grupos de estudiantes vulnerables

Existe un claro esfuerzo por destinar recursos a los estudiantes más vulnerables (ej.: estudiantes socioeconómicamente desfavorecidos, estudiantes indígenas, estudiantes en zonas rurales y remotas, estudiantes con necesidades educativas especiales) y de esta forma facilitar la asistencia escolar y mejorar la enseñanza y el aprendizaje. El Gobierno chileno estableció como objetivo explícito tener un "piso de igualdad de oportunidades" para que todos los estudiantes tengan acceso a establecimientos de calidad. Esto se evidencia en la práctica tanto a través de los subsidios directos, como los subsidios en especie y servicios destinados a grupos de estudiantes vulnerables, como también a través de programas como la SEP, el Programa de Integración Escolar (PIE), y el Programa de Educación Intercultural Bilingüe (PEIB). Sin embargo, hay una serie de desafíos con respecto al uso y monitoreo de recursos dirigidos a grupos de estudiantes vulnerables. Hay una limitada información sobre formas efectivas de utilizar los recursos adicionales. También hay que tener en cuenta que no existe un sistema establecido para monitorear los resultados de aprendizaje y el logro de grupos de estudiantes vulnerables. Además de esto, abordar las necesidades de aprendizaje de los estudiantes indígenas y reflejar las culturas indígenas, sigue siendo un desafío. Chile tampoco tiene un enfoque integral de la educación en áreas rurales y remotas y, por otra parte, la oferta educativa para niños con discapacidades permanentes

parece ser escasa y, de estar disponible, los establecimientos para niños con necesidades especiales tienen un bajo nivel de integración. Además, el diagnóstico de necesidades especiales requiere mejoras.

Sería de gran valor establecer un enfoque sistemático para monitorear el progreso educativo de los grupos de estudiantes más vulnerables en comparación a los estándares educativos del común de los estudiantes. Esto dispersaría la atención de los resultados de aprendizaje promedio a nivel escolar a los resultados de aprendizaje promedio de los más necesitados. El enfoque de la educación indígena se puede fortalecer de varias maneras. En primer lugar, Chile debería fortalecer la formación pedagógica de los profesores tradicionales. En segundo lugar, para que el componente intercultural del PEIB pueda implementarse con éxito, todos los profesores necesitarán de más herramientas y competencias para, de esta forma desarrollar las competencias interculturales de sus estudiantes. En tercer lugar, Chile debería considerar otorgar a las comunidades indígenas más autonomía para desarrollar e implementar sus propios proyectos pedagógicos. También existe una clara necesidad de emprender una reflexión estratégica sobre la educación en las zonas rurales. Esto incluye proporcionar un desarrollo profesional de alta calidad a docentes en áreas rurales, abarcando metodologías multigrado en el currículum de formación inicial docente, apoyar microcentros rurales para que se centren en la práctica pedagógica y asegurar que los establecimientos rurales tengan los materiales que necesitan. Finalmente, existe la necesidad de desarrollar un enfoque más estructurado e integrado para el diagnóstico de necesidades educativas especiales; y se deben establecer incentivos para que los establecimientos regulares atiendan a los niños con discapacidades permanentes.

Mantener los esfuerzos para fortalecer el liderazgo escolar y garantizar que la evaluación de los establecimientos se centre en la mejora escolar

Chile ha implementado diversas medidas para fortalecer la profesión relacionada con el liderazgo escolar a lo largo de la última década. Las iniciativas anteriores han buscado mejorar el liderazgo escolar mediante la promoción de una visión común de liderazgo, por medio de cambios en el reclutamiento, capacitación y desarrollo, y entregando una mayor autonomía y responsabilidad de los líderes escolares. La política también ha enfatizado en el papel de liderazgo pedagógico de los directores en todos los establecimientos. Sin embargo, persisten las inquietudes sobre la falta de atractivo de la profesión y los desafíos para cubrir todas las posiciones de liderazgo escolar vacantes. Además, los directores de los establecimientos aún tienen una autonomía limitada en el manejo de sus recursos humanos, particularmente en los establecimientos públicos. Asimismo, la Agencia de Calidad de la Educación está enfatizando el desarrollo de los establecimientos como una función de su modelo de evaluación externa a los establecimientos. Tal como se concibe actualmente, las evaluaciones escolares deberían aportar una dimensión cualitativa a la evaluación de los establecimientos y al sistema educativo, el cual solía basarse exclusivamente en el rendimiento reflejado en las evaluaciones estandarizadas. Sin embargo, hay cierta tensión con las exigencias de rendición de cuentas, ya que las evaluaciones escolares prestan gran atención a los resultados y a las clasificaciones de los establecimientos. También quedan ciertas preguntas abiertas acerca de las formas en que las nuevas evaluaciones escolares se alinean con otros procesos, como el apoyo técnico-pedagógico público y privado (de los Asesores Técnico-Pedagógicos, ATP) y de las Asesorías Técnicas Educativas, ATE).

Es sumamente importante continuar construyendo una sólida profesión de liderazgo escolar. Esto puede lograrse mediante la creación de una estructura de carrera

distinta de la de pedagogía (incluidos los roles de liderazgo del sistema), mejoras en la preparación de los líderes escolares, mayor capacidad por parte de los sostenedores de educación para apoyar a los líderes escolares y una mayor autonomía de los establecimientos para gestionar sus recursos humanos. También es importante garantizar que las evaluaciones escolares contribuyan a la mejora escolar. La Agencia debe continuar enfocándose en la dimensión formativa de las evaluaciones escolares que conduce a cambios duraderos en la práctica y elevar el perfil de autoevaluación de los establecimientos. Finalmente, el Ministerio de Educación debería reflexionar más sobre cómo los diferentes elementos del Sistema de Aseguramiento de Calidad de la Educación trabajan juntos para proporcionar una retroalimentación coherente con los establecimientos sobre cómo pueden realmente mejorar, y para evitar una sobrecarga de intervenciones externas que requieren tiempo y esfuerzo de personal de los establecimientos. También deberían existir fuertes vínculos con los ATP y los ATE.

Asegurar que la reforma de la política nacional docente esté estrechamente relacionada a la mejora de la práctica docente

La reforma de la política docente que se encuentra en desarrollo junto con la implementación del Sistema de Desarrollo Profesional Docente, está aportando una serie de mejoras a la profesión docente en Chile. Se está introduciendo una estructura de carrera de varias etapas basada en la adquisición de competencias, lo cual parece ser una manera muy positiva de alejarse de la estructura anterior de la carrera con una sola etapa sin oportunidades de promoción dentro de la docencia. Se está incrementando la proporción de horas no lectivas dentro de las horas de trabajo reglamentadas, lo que debería fomentar la participación de los docentes en los establecimientos y mejorar la colaboración entre ellos. Además, es probable que una serie de medidas, como los procesos obligatorios de acreditación, los nuevos requisitos para ingresar a los programas y la evaluación externa de los estudiantes, mejoren la calidad de los egresados de la formación inicial docente. Esto es adicional a la experiencia acumulada con la Evaluación Docente. Sin embargo, la identificación del bajo desempeño, particularmente en las primeras etapas de la carrera, sigue siendo limitada. Además, la formación inicial docente no está atrayendo a los mejores candidatos de la educación escolar. Finalmente, la función formativa de la Evaluación Docente sigue siendo limitada; y existe una superposición entre la Evaluación Docente para la certificación (asociada a la nueva estructura de la carrera) y el sistema de evaluación del desempeño docente.

El Sistema para el Desarrollo Profesional docente es muy prometedor, por lo que se debe dar prioridad a su efectiva implementación. Sin embargo, algunos ajustes pueden ser de utilidad. Para superar su limitado enfoque en la evaluación formativa del docente, se propone la creación de un componente dedicado principalmente a la evaluación del desarrollo docente, de manera exclusiva al interior de los establecimientos. Esta evaluación del desarrollo del docente tendría como objetivo principal la creación de planes de desarrollo profesional individuales. Además, con el fin de reducir la duplicación en el marco de Evaluación Docente, el sistema de evaluación del desempeño docente podría convertirse en el proceso de certificación para la progresión profesional con algunos ajustes en sus instrumentos. Finalmente, se deben introducir tanto un período de prueba como una re-certificación periódica.

Evaluaciones y Recomendaciones

Contexto del sistema educativo

Ha habido un crecimiento cuantitativo importante, pero los desafíos en el desempeño escolar siguen presentes

El sistema educativo en Chile ha crecido considerablemente en los últimos años. La matrícula en educación parvularia ha aumentado de forma significativa. En el año 2014, las tasas de matrícula fueron 54%, 84% y 94% a las edades de 3, 4 y 5 años, frente a los promedios de la OCDE de 71%, 86% y 95%, respectivamente. También ha habido un buen progreso en la retención de estudiantes dentro del sistema escolar, pero una buena parte de los estudiantes todavía abandona el sistema educativo demasiado pronto y con muy pocas habilidades. Se ha alcanzado un acceso prácticamente universal en la educación básica completa. La proporción de adultos que han alcanzado al menos la educación media creció del 41% para la generación de 55 a 64 años en el 2015 al 80% para la generación de 25 a 34 años en el mismo año. Sin embargo, en la educación media, las mejoras en los índices de finalización y retención no se han podido mantener en el último tiempo y cerca del 20% de una cohorte no llega al último año. Los índices de finalización dentro del tiempo nominal (4 años) solo alcanzaron el 59% en el año 2014. Chile también tiene altas tasas de repetición si lo comparamos a nivel internacional, incluso a pesar de haber disminuido en los últimos años. Por otro lado, con respecto al rendimiento de los estudiantes en evaluaciones internacionales, a pesar de estar por sobre los países de Latinoamérica, se mantiene por debajo del promedio de la OCDE. Sin embargo, los análisis de tendencias de los resultados del programa PISA han mostrado algunas mejoras significativas en comprensión lectora, mientras que el rendimiento en matemáticas y ciencias se ha mantenido bastante estable. Una preocupación latente es el gran número de estudiantes con bajo rendimiento en educación media. En PISA 2015, el 34,5% de los estudiantes demostró bajos niveles de competencia científica en comparación con el 21,2% en promedio en la OCDE.

Las inquietudes sobre la equidad siguen siendo predominantes en el sistema educativo

El creciente reconocimiento del desafío que viene a ser la igualdad en la educación ha llevado a Chile a introducir la Subvención Escolar Preferencial (SEP), un programa que canaliza recursos adicionales a los establecimientos que atienden a estudiantes más vulnerables, para revisar la normativa para el financiamiento público de sostenedores privados y para desarrollar programas dirigidos a grupos específicos de estudiantes. Sin embargo, aún existen evidentes desigualdades educativas basadas en el nivel socioeconómico de los estudiantes. Chile tuvo la quinta asociación más fuerte entre el nivel socioeconómico y el rendimiento estudiantil entre todos los países participantes de PISA en el año 2015. Existen grandes diferencias en el rendimiento de los estudiantes según el tipo de establecimiento al que asisten, la ubicación del establecimiento y los recursos de los establecimientos. Estas desigualdades se reflejan en el logro educativo de los estudiantes. Por ejemplo, el número promedio de años en educación difiere considerablemente según el contexto socioeconómico y el área de residencia de la persona. En el año 2013, en las áreas urbanas, para las personas de 15 años o más, el número promedio de años de educación fue de 9,2, 10,0, 10,6, 11,5 y 14,2 desde el quintil más bajo de ingresos hasta el

quintil más alto. Las cifras equivalentes para las personas que viven en áreas rurales en todos los quintiles de ingreso fue de 7,3, 8,1, 8,4, 9,4 y 11,6.

Este informe analiza el uso de recursos en el sistema escolar chileno, con un especial énfasis en el financiamiento de la educación escolar, las políticas de recursos dirigidas a grupos específicos de estudiantes con el objetivo de mejorar la equidad, la organización y el funcionamiento de los establecimientos y también el personal docente. Esto identifica áreas de políticas con potenciales ganancias en eficiencia o que requieren una mayor inversión pública. Se identificaron las siguientes prioridades en las políticas educativas para mejorar la efectividad del uso de los recursos en el sistema escolar chileno.

Fortalezas y desafíos

Existe un fuerte compromiso para invertir en educación, pero el sistema escolar podría enfrentar desafíos fiscales

Chile es un país altamente comprometido con la educación. Tanto el gobierno como las familias demuestran este compromiso al invertir importantes recursos en educación. La proporción del presupuesto nacional asignado a la educación casi se duplicó entre los años 1994 y 2013. Las familias chilenas asignan un equivalente al 3% del producto interno bruto (PIB) para invertir en educación, una proporción mayor que cualquier otro país de Latinoamérica. Pero el nivel de gasto en educación sigue siendo relativamente bajo, como lo indica la cantidad que se gasta por estudiante como porcentaje del PIB per cápita, que sigue estando por debajo del promedio de la OCDE en lo que se refiere a educación básica y educación media. La nueva reforma tributaria aprobada en el año 2014 permitirá un mayor crecimiento del gasto público en educación. Sin embargo, a pesar del fuerte compromiso político para financiar la educación, existen algunos desafíos fiscales que el sistema escolar deberá enfrentar en el futuro. El alto nivel de ambición y complejidad de las reformas educativas que se encuentran en desarrollo plantea inquietudes sobre su sostenibilidad fiscal a largo plazo. La nueva Ley de Inclusión Escolar, el Sistema Nacional de Desarrollo Profesional Docente, el nuevo Sistema de Educación Pública, la expansión de la educación parvularia y los planes para hacer que la educación superior sea gradualmente gratuita, requieren de inversiones públicas muy importantes. El Gobierno de Chile es consciente de la dificultad financiera que significa llevar a cabo todos estos cambios a la vez y, por lo tanto, persigue sabiamente un principio de gradualidad en la implementación que distribuirá los costos a lo largo de un período de varios años. No obstante, la ausencia de presupuestos plurianuales no facilita una planificación financiera integrada de la implementación de la reforma.

El financiamiento de los establecimientos se basa en un sistema de subvenciones transparente, pero enfrenta algunos desafíos

El sistema chileno de subsidio escolar basado en una fórmula, proporciona una base transparente y predecible para los sostenedores de educación. El financiamiento escolar se basa en criterios objetivos (el número de estudiantes es el más importante, pero con ajustes debido a otros factores que afectan los costos por estudiante en los establecimientos) y no en el resultado de negociaciones entre el gobierno y los sostenedores. Además, la existencia de una fórmula claramente definida y que mide de manera objetiva la base para asignar los recursos, impone una fuerte restricción presupuestaria a los sostenedores y crea las condiciones para tener control sobre los gastos básicos. Asimismo, al hacer uso de subvenciones impulsadas por la misma fórmula para financiar establecimientos públicos y privados, el sistema facilita el crecimiento de una red diversa de sostenedores de servicios y permite un alto grado de elección para los hogares. El sistema de subvenciones también se beneficia de sistemas de información sólidos, incluido el Sistema de Información General de Estudiantes (SIGE). Finalmente, la introducción de la Subvención Escolar Preferencial (SEP) se ha visto reflejada en establecimientos mejor

equipados, particularmente aquellos que sirven a niños de más bajos recursos, contribuyendo a una reducción en la desigualdad de la disponibilidad de recursos educativos a nivel escolar.

Sin embargo, el sistema de subvenciones escolares de Chile experimenta una serie de desafíos que afectan la capacidad de los establecimientos y de sus sostenedores de dar un uso eficiente a los recursos. En primer lugar, el uso de la asistencia diaria de los estudiantes como base para la concesión penaliza a los sostenedores, especialmente a aquellos que atienden a poblaciones vulnerables. En segundo lugar, con el tiempo, el aumento en la cantidad de componentes hace que el sistema se vuelva complejo. Existen más de 10 tipos de subvenciones o incentivos financieros destinados exclusivamente al personal, además de otras subvenciones asignadas únicamente a poblaciones específicas, y todas ellas tienen una normativa particular adjunta. En tercer lugar, los sostenedores tienen una gran autonomía para asignar subvenciones escolares básicas en sus establecimientos. Como resultado, el financiamiento individual de los establecimientos podría no representar la fórmula impulsada. Esto crea la posibilidad de que aparezcan diferencias marcadas en el gasto por estudiante dentro de los municipios, así como una falta de transparencia que puede beneficiar a los establecimientos con directores con buenos contactos. En cuarto lugar, una parte importante de las subvenciones ya tiene un destino demarcado, lo que podría limitar la capacidad de los establecimientos para enfocarlas en sus necesidades específicas. En quinto lugar, el mecanismo de asignación de subvención por estudiante no reconoce completamente la existencia de algunos costos que no son proporcionales al número de estudiantes, incluidos los costos de administración (por ejemplo, salarios de los funcionarios en los departamentos de administración educacional municipal).

Los procedimientos presupuestarios son confiables y el monitoreo del uso de los recursos está cada vez más vinculado a la calidad de la educación

El financiamiento escolar opera en un entorno de instituciones presupuestarias fuertes y creíbles. Chile es conocido por la calidad de sus procesos presupuestarios y por los sistemas públicos de gestión financiera. La planificación del presupuesto parece estar bien organizada y ligada a las prioridades políticas de una manera razonable. Los recursos presupuestarios han supervisado las decisiones políticas para, por ejemplo, aumentar los salarios de los docentes; crear la jornada escolar completa y ampliar la oferta de educación parvularia. Sin embargo, la integración del presupuesto anual con la planificación estratégica a nivel local y escolar sigue siendo débil. De hecho, tanto los planes de mejoramiento escolar como los planes anuales de desarrollo de la educación municipal tienen poca relación con el uso de los recursos disponibles. Las auditorías financieras de la Superintendencia de Educación son integrales, se benefician de importantes recursos y obligan a los sostenedores a mantener un uso adecuado de los recursos públicos para la escolarización. La Superintendencia de Educación también integra el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad (SAC), que entrega la posibilidad de vincular el monitoreo del uso de los recursos con la calidad de la educación. El SAC proporciona un marco institucional muy útil para promover un uso más eficiente de los recursos. Es un sistema relativamente nuevo que complementa otros mecanismos de responsabilidad institucional que Chile ha ido desarrollando a lo largo del tiempo, los que incluyen un sistema de Evaluación Docente, evaluaciones por parte de la Dirección de Presupuestos (DIPRES), datos e información detallados y distribuidos al público, entre otros. A medida que vaya creciendo y se vaya desarrollando de manera más completa con el tiempo, los efectos del SAC se sentirán más plenamente. Esto es particularmente cierto en el caso de la Agencia de Calidad de la Educación, la cual se encuentra elaborando un mecanismo de evaluación y retroalimentación sobre la eficiencia escolar que debería permitir a los establecimientos hacer un uso más eficiente de los recursos.

La Ley de Inclusión del año 2015 mejora la regulación del financiamiento público de los sostenedores privados

La nueva Ley de inclusión, adoptada en el año 2015, aborda tres criterios de elegibilidad para acceder al financiamiento público: admisión selectiva, propiedad con fines de lucro y copagos, con el objetivo de facilitar el ejercicio de la libre elección del establecimiento. Prohíbe a los establecimientos particulares subvencionados seleccionar a sus estudiantes sobre la base de criterios económicos, sociales y académicos. Es probable que esto ponga fin a una práctica que durante mucho tiempo ha sido considerada como una de las razones del elevado nivel de segregación socioeconómica en el sistema escolar chileno. La nueva Ley de Inclusión también exige que los establecimientos particulares subvencionados sean operados por organizaciones sin fines de lucro. Esto busca responder a la fuerte creencia de que la educación debe ser parte de la esfera pública no comercial, como también de la preocupación de que los sostenedores con fines de lucro podrían reducir los costos a expensas de la calidad de la educación. El impacto de la nueva ley, sin embargo, depende de la forma en que los distintos tipos de sostenedores con fines de lucro respondan y adapten sus servicios según la nueva normativa, lo que sigue siendo incierto. Finalmente, la eliminación de los copagos en los establecimientos subvencionados con financiamiento público reduce las barreras financieras para las familias de bajos ingresos a beneficiarse del sistema vouchers.

Se debe reconsiderar el financiamiento de la infraestructura

El financiamiento de la infraestructura es difícil de gestionar en el sistema que existe hoy en día. Las subvenciones incluyen una asignación para soporte de mantenimiento, pero, aunque esos fondos pueden cubrir los costos de reparaciones menores, no son suficientes (ni se encuentran destinados) para inversiones más grandes que involucren construcción. Además, SEP prohíbe explícitamente el uso de recursos para invertir en infraestructura. El Ministerio sigue un nuevo enfoque según el cual las necesidades se identifican a nivel regional y los fondos públicos se asignan en base a proyectos. Si bien es demasiado pronto para evaluar los efectos de este nuevo enfoque, existen inquietudes debido a que puede terminar discriminando a las municipalidades de baja capacidad que no pueden competir tan fácilmente por esos fondos. El enfoque ciertamente discrimina a los establecimientos particulares subvencionados que no califican. Este factor puede convertirse en un problema grave en el futuro, ya que esos establecimientos no podrán recurrir a los copagos ni a las ganancias para recuperar los costos de tales inversiones. La Ley de Inclusión contempla la posibilidad de financiar deudas existentes, pero solo mientras transcurre el período de transición.

Las fuentes de la ineficiencia en el uso de los recursos escolares son visibles

Existen varias áreas en las cuales la ineficiencia en el uso de los recursos es visible. En primer lugar, dentro de muchos municipios se puede ver un exceso de empleo en el sector educativo. Si bien no existe una estimación oficial de la magnitud del problema, existe consenso entre los funcionarios y expertos de que en muchos municipios existe un exceso de empleo en el sector de la educación entre los profesores, asistentes de profesores y administradores. También hay algunas señales de exceso de empleo en las funciones administrativas a nivel municipal. Un factor importante que ha contribuido a esta tendencia es la migración de estudiantes hacia establecimientos particulares subvencionados, que está dejando demasiados establecimientos públicos extremadamente pequeños con altos gastos por estudiante. Otro factor que contribuye a crear nuevas presiones es la tendencia demográfica, del descenso que se está dando en el número de población en edad escolar. En segundo lugar, el monitoreo y la planificación de la red escolar es limitada en Chile, llevando a una red escolar demasiado extensa. Hay bastantes establecimientos que son muy pequeñas con cursos pequeños y que no ofrecen una buena experiencia de aprendizaje a los estudiantes. No se ha realizado una revisión de la red escolar para evaluar la necesidad de una reorganización de la oferta educativa local y no se han

desarrollado estrategias importantes de transporte escolar. La consolidación escolar ha sido políticamente difícil para los gobiernos locales que a menudo prefieren pasarlo por alto en lugar de adoptar decisiones políticamente costosas. En tercer lugar, la gestión de los programas educativos tiene deficiencias. La presencia de un gran número de programas y actividades y líneas presupuestarias, dificulta la revisión periódica de las prioridades y sus asignaciones. Existe un fuerte sentido entre los funcionarios del presupuesto tanto del Ministerio de Educación como del Ministerio de Hacienda- Dirección de Presupuestos (DIPRES) de que hay múltiples programas que crean instancias que cumplen con objetivos similares y que las eficiencias pueden obtenerse ya sea mediante su consolidación o mediante una mejor coordinación. Cuarto, los servicios regionales y provinciales del Ministerio (Secretarías Regionales Ministeriales -SEREMI, Departamentos Provinciales de Educación -DEPROV) parecen ser grandes y estar más centrados en asegurar el cumplimiento de las instrucciones y prioridades del Ministerio que en ayudar a los establecimientos y a los sostenedores en la gestión de sus establecimientos.

Los recursos focalizados atienden las desventajas socioeconómicas, pero aún persisten desafíos en su utilización

Existe un claro esfuerzo por destinar recursos a estudiantes con desventajas socioeconómicas y de esta manera facilitar la asistencia escolar y mejorar la enseñanza y el aprendizaje. El gobierno chileno estableció como objetivo explícito tener un "piso de igualdad de oportunidades" para que todos los estudiantes tengan acceso a una educación de calidad. Esto se evidencia en la práctica tanto a través de subvenciones directas y servicios destinados a niños y jóvenes desfavorecidos socioeconómicamente, como con la introducción del esquema de Subvención Escolar Preferencial (SEP). El gobierno hace esfuerzos especiales para incentivar la asistencia escolar de estudiantes vulnerables a través del componente de transferencia monetaria condicionada del Ingreso Ético Familiar y de becas como la Beca Presidente de la República. Estos estudiantes también reciben una serie de subsidios en especie destinados a aumentar la matrícula y la asistencia, como comidas escolares, transporte escolar, útiles escolares, servicios básicos de salud y libros de texto (que son universales). El sistema también ofrece programas específicos destinados a prevenir el abandono escolar mediante el desarrollo de habilidades socioemocionales (el Programa de Apoyo a la Retención Escolar y el Programa Habilidades para la Vida). Esto es particularmente importante ya que la evidencia de años anteriores nos muestra que los programas que desarrollan habilidades para la vida son efectivos para prevenir el abandono escolar, especialmente entre los niños y jóvenes más vulnerables. Hay evidencia que muestra que el proveer de recursos significativos a poblaciones vulnerables ha sido altamente beneficioso.

No obstante, hay una serie de desafíos con respecto al uso y monitoreo de recursos dirigidos a estudiantes con desventajas socioeconómicas. En primer lugar, la asesoría y orientación sobre las formas efectivas de utilizar los recursos adicionales para satisfacer las necesidades de los estudiantes desfavorecidos es limitada. Por ejemplo, aunque la SEP ha servido como un mecanismo para proporcionar a los estudiantes desfavorecidos recursos y servicios escolares adicionales, existe heterogeneidad en la calidad de estos servicios. No hay una política clara para guiar a los establecimientos y a sus sostenedores sobre las formas efectivas de mejorar el aprendizaje de los estudiantes más vulnerables o para satisfacer las necesidades más frecuentes de esta población. Y, de hecho, a los establecimientos que reciben la SEP no están obligados necesariamente a invertir los fondos adicionales en programas o iniciativas que se dirijan específicamente a las necesidades de aprendizaje de los niños más vulnerables. En segundo lugar, no existe un sistema para monitorear los resultados de aprendizaje y el logro de los estudiantes con desventajas socioeconómicas. Como resultado, no existe tampoco un diagnóstico claro o conocimiento a nivel nacional, regional, provincial o local de las necesidades más urgentes de los establecimientos que reciben a estudiantes de comunidades vulnerables. En tercer lugar, puede haber situaciones en las que se pueda mejorar la focalización de recursos hacia los más necesitados. Por ejemplo, las transferencias en efectivo que se les entregan

directamente a las familias no están necesariamente dirigidas a las familias más vulnerables. El 60,6% de las familias que reciben el Ingreso Ético Familiar pertenece al 30% más pobre, pero solo el 8,8% de las familias en el decil más pobre se benefician de esta transferencia de efectivo.

Si bien el progreso es visible, atender las necesidades de los estudiantes indígenas y reflejar las culturas indígenas sigue siendo un desafío

Las comunidades indígenas se están beneficiando cada vez más de iniciativas específicas en el sistema educativo chileno. Si bien, siguen habiendo desafíos en proporcionar resultados de aprendizaje equitativos para los niños y jóvenes de las comunidades indígenas y en mejorar los logros en los niveles más altos del sistema educativo, Chile ha logrado igualdad en el acceso a la educación básica. Además, no hay diferencias significativas en la finalización de la educación básica entre los niños indígenas y no indígenas. Iniciativas dirigidas como una beca específica (Beca Indígena Básica y Beca Indígena Media) han tenido un impacto importante en el aumento de la asistencia y en la reducción de la deserción entre los beneficiarios. Además, el reconocimiento y la promoción de las lenguas y culturas indígenas en el sistema educativo se beneficia de la implementación del Programa de Educación Intercultural Bilingüe (PEIB) que se encuentra dirigido a establecimientos que atienden a estudiantes indígenas. En particular, el Subsector de Lengua Indígena (SLI) se ha incorporado gradualmente en los establecimientos que ofrecen educación básica. Este es un primer paso importante para recuperar y promover las lenguas y culturas indígenas en el sistema educativo, particularmente en áreas con una proporción significativa de población indígena. El esquema de enseñanza del equipo pedagógico diseñado para la entrega del SLI tiene un gran potencial como metodología de enseñanza para estudiantes indígenas y no indígenas. Los profesores tradicionales aportan los valores culturales y la visión de su comunidad indígena en la sala de clases, y los profesores tutores apoyan a los tradicionales en la planificación del curso y el desarrollo de estrategias pedagógicas. Esta combinación representa una oportunidad para que los estudiantes indígenas y no indígenas se familiaricen con las tradiciones indígenas y al mismo tiempo alienta a un proceso de aprendizaje mutuo entre los docentes. Aunque aún se encuentra en una fase inicial, también hay un esfuerzo por aumentar el nivel de conciencia sobre la interculturalidad entre la población en general. Si bien el programa PEIB existe desde el año 1996, no fue sino hasta el 2009 que el Gobierno de Chile estableció explícitamente el principio de interculturalidad y protección de la lengua y la cultura indígenas a través de la Ley General de Educación, e incorporó la lengua indígena en el currículum.

Sin embargo, abordar las necesidades de aprendizaje de los estudiantes pertenecientes a pueblos originarios y reflejar las culturas indígenas en el sistema educativo chileno sigue siendo un gran desafío. Primero, el PEIB constituye un primer paso importante, pero no satisface de manera adecuada las necesidades o tradiciones especiales de las comunidades indígenas. Por ejemplo, las metodologías pedagógicas no reflejan adecuadamente las culturas o tradiciones indígenas. Además, las herramientas pedagógicas, como las guías para docentes y los libros de texto, están diseñados para la población en general y no necesariamente tienen en cuenta el contexto o las necesidades de aprendizaje de los estudiantes indígenas. Basándose aún más en las tradiciones y formas de aprendizaje indígenas de lo que actualmente se hace, a través del PEIB se presenta una oportunidad para que los estudiantes indígenas puedan aprender mejor. Existen canales de comunicación entre las comunidades indígenas y el gobierno nacional, pero hay un amplio margen para mejorar este diálogo. Algunas comunidades reclaman la necesidad de desarrollar sus propias técnicas pedagógicas y enseñar sus conocimientos (saberes). En su opinión, esto no se ha tenido suficientemente en cuenta en el diseño de programas a nivel nacional. En segundo lugar, la educación en lenguas indígenas puede mejorar tanto en cobertura como en calidad. Las evaluaciones de la implementación y las percepciones del PEIB muestran desafíos en varias áreas: materiales de enseñanza, recursos humanos y cobertura de programas. Aunque los profesores tradicionales y los tutores tienen una percepción positiva de las guías de enseñanza disponibles, lamentan la falta materiales pedagógicos o de recursos en línea para

enseñar idiomas indígenas. También hay inquietudes acerca de la idoneidad de las guías de enseñanza en relación con el uso que les dan a las lenguas indígenas. Los profesores tradicionales tienen bajo nivel educativo y no tienen formación pedagógica previa. La cobertura del programa también es baja. En el año 2015, solo el 61% de todos los establecimientos elegibles habían implementado el SLI como parte de PEIB. En tercer lugar, la interculturalidad no se encuentra incluida en todos los ámbitos del currículum. En cuarto lugar, la cobertura de los programas de becas indígenas es baja.

Los establecimientos rurales y remotos se benefician de recursos dirigidos a ellos, pero existe la necesidad de crear una estrategia de educación rural

El sistema de financiamiento escolar incluye varias subvenciones suplementarias para atender las necesidades de los establecimientos en áreas rurales y remotas, lo que ha traído importantes recursos a estos establecimientos. Además, Chile proporciona recursos para la implementación de programas que promueven la inscripción y asistencia escolar en áreas rurales y remotas. En particular, las Becas de Integración Territorial se ofrecen a los estudiantes que terminan su educación básica para que puedan continuar con la educación media. También existen programas de vivienda y transporte para que los estudiantes rurales tengan acceso a la educación a pesar de vivir en áreas remotas. Aún más, hay un incentivo monetario para atraer a profesores y líderes escolares a áreas remotas. Además, la creación y operación de microcentros rurales representa una oportunidad para compartir las mejores prácticas y desafíos que enfrentan los docentes rurales. Esto es importante ya que cerca de la mitad de los establecimientos rurales tienen tres profesores o menos, lo que significa que hay pocas oportunidades para hacer trabajo colaborativo y participar en el aprendizaje entre colegas. Estos recursos e iniciativas son pasos claves para proporcionar las condiciones necesarias para reducir la desigualdad educativa entre áreas rurales y urbanas, ya que fomentan la matrícula y la asistencia escolar, minimizan el efecto disuasorio de la distancia como barrera e intentan mejorar las condiciones de aprendizaje al compensar la dificultad de contratar profesores de alta calidad y facilitar el aprendizaje y la colaboración de los docentes.

Sin embargo, Chile no tiene un enfoque integral de la educación en áreas rurales y remotas. No existe una estrategia nacional o una visión clara de la educación rural. Algunas iniciativas a nivel nacional que apuntan a mejorar la calidad educativa en los establecimientos chilenos en general, como la introducción de los estándares indicativos de desempeño para los establecimientos o la introducción de acuerdos de desempeño para líderes escolares no consideran lo suficiente a las necesidades y circunstancias particulares de los establecimientos multigrado. Además, tanto la formación inicial docente como el desarrollo profesional no preparan adecuadamente a los profesores para su trabajo en las zonas rurales. Aunque la mayoría de los establecimientos rurales ofrecen educación en forma de educación multigrado, no existe una formación docente específica para la enseñanza de salas de clases multigrado. Además, hay margen para la mejora de las oportunidades existentes para el desarrollo de docentes en las zonas rurales.

La educación inclusiva para estudiantes con necesidades educativas especiales está mejorando, pero se necesitan más avances

El gobierno chileno ha invertido importantes recursos para mejorar la educación que se les entrega a las personas con necesidades educativas especiales, en particular a través del Programa de Integración Escolar (PIE). El PIE tiene un énfasis explícito en la inclusión de estudiantes con necesidades especiales en los establecimientos regulares y el trabajo de instrucción necesario para garantizar una inclusión efectiva y el progreso del aprendizaje de los estudiantes beneficiarios. Una característica especial del diseño de PIE es que los establecimientos que reciben una subvención PIE deben tener un plan de inversión riguroso y asegurarse de que los fondos se inviertan en recursos que beneficien directamente a los

estudiantes con necesidades educativas especiales: profesores o especialistas, capacitación docente, materiales pedagógicos, diagnósticos, coordinación o trabajo colaborativo entre especialistas y profesores. El PIE tiene un enfoque de "integración". Esto se refleja claramente en un currículum más flexible para los estudiantes con necesidades educativas especiales y en un trabajo más intenso por parte de un profesor de educación especial dentro de una sala de clases regular en lugar de llevar al estudiante fuera del aula. Además, los profesionales especializados trabajan directamente con los estudiantes y colaboran con los profesores para que adquieran habilidades de enseñanza que respondan a las necesidades especiales específicas de los estudiantes. En conjunto, estos esfuerzos pueden facilitar mejor la integración efectiva de los estudiantes con necesidades especiales en los establecimientos regulares . Además, Chile tiene un programa de formación inicial docente que los prepara para los estudiantes con discapacidades de aprendizaje. Esta es una fortaleza particular ya que los establecimientos pueden tener acceso a profesores calificados que respondan a las necesidades de los estudiantes.

Sin embargo, la oferta educativa para niños con discapacidades permanentes parece ser escasa y, si está disponible, los establecimientos para niños con necesidades especiales tienen un bajo nivel de integración. La evidencia cualitativa sugiere que los establecimientos seleccionan el tipo de necesidad educativa especial a la que responden de acuerdo con sus recursos para así diagnosticar las necesidades educativas de los estudiantes y también atender sus necesidades especiales. Como resultado, los establecimientos regulares tienden a no trabajar con estudiantes con discapacidades permanentes, ya que implican recursos más especializados, mayor cantidad de materiales pedagógicos e inversiones adicionales en infraestructura. Además, el diagnóstico de necesidades especiales necesita mejoras. Se requiere un diagnóstico claro para los estudiantes socioeconómicamente más vulnerables. Los estudiantes de entornos desfavorecidos tienen una mayor probabilidad de ser diagnosticados con una necesidad educativa especial permanente que los estudiantes de procedencia aventajada. El tamaño de la diferencia sugiere un problema estructural en base a un desarrollo infantil deficiente que necesita atención urgente o una inclinación hacia un exceso de diagnósticos de estudiantes desfavorecidos con necesidades especiales permanentes. Además, existen indicios de que los establecimientos no están aplicando sistemáticamente los procedimientos necesarios para diagnosticar las necesidades educativas especiales, lo que crea un riesgo para el diagnóstico erróneo de algunos estudiantes.

Desde hace mucho tiempo que existe un compromiso con el liderazgo escolar, pero hacer que la profesión sea atractiva sigue siendo un desafío

En Chile se reconoce la importancia del liderazgo escolar para la enseñanza y el aprendizaje. El Ministerio de Educación ha establecido una unidad dedicada a trabajar especialmente en el desarrollo de la profesión y se han implementado diversas medidas para fortalecer el liderazgo escolar a lo largo de la última década. Se ha promovido una visión común sobre el liderazgo escolar que se enfoca en el rol de liderazgo pedagógico que cumplen los líderes escolares a través del desarrollo de estándares profesionales. Además, con la implementación de la Ley de Calidad y Equidad de la Educación en el año 2009, Chile introdujo un nuevo proceso de reclutamiento estandarizado para directores de establecimientos en el sector público, que le entrega a los sostenedores de establecimientos públicos mecanismos para que el reclutamiento de personas corresponda a las necesidades locales y garantice cierto nivel de objetividad a través de la participación de la Alta Dirección Pública. Sin embargo, existen algunas inquietudes tales como la capacidad de los sostenedores de establecimientos municipales para definir perfiles de competencia locales, discrepancias en la calidad de los sostenedores externos responsables de la preselección de candidatos calificados y también la falta de claridad en la selección final de directores de establecimientos por parte del alcalde. Es más, los puestos de director de establecimientos estaban abiertos para los docentes con menos experiencia y los niveles de remuneración de los directores se incrementaron. Finalmente, el Ministerio de Educación ha estado invirtiendo en el desarrollo de la profesión en los últimos años. En el año 2011, se lanzó un programa de desarrollo profesional tanto para los líderes escolares actuales, como para los

aspirantes -Plan de Formación de Directores- pero existen algunas preocupaciones sobre la calidad de la capacitación ofrecida. También se introdujo un proceso de inducción para los líderes escolares reclutados a través del nuevo proceso de reclutamiento estandarizado para los establecimientos públicas. La creación de dos centros nacionales de liderazgo escolar promete apoyar aún más el desarrollo de liderazgo escolar como una profesión.

Sin embargo, a pesar de estos cambios, persisten las preocupaciones sobre el atractivo de la profesión y los desafíos para cubrir todos los puestos vacantes de liderazgo escolar. La falta de diferenciación entre la carrera de profesor y de líder escolar puede ser un aspecto que contribuye al bajo estatus del liderazgo escolar. Los líderes escolares en Chile son parte de la profesión docente y no se benefician en una escala profesional y escala salarial diferente. Esta estructura de empleo no puede comunicar el importante papel de los líderes escolares y no proporciona a los líderes escolares oportunidades para progresar en su carrera. Teniendo en cuenta que la profesión de líder escolar está envejeciendo y que existe una falta de candidatos para puestos de liderazgo escolar, puede que la necesidad de adoptar nuevas medidas para elevar el estatus de la profesión sea más urgente en el futuro. Sin embargo, se necesita más información para comprender el estado de la profesión y para evaluar el impacto de las medidas adoptadas de manera reciente sobre la percepción del liderazgo escolar.

Los líderes escolares tienen un amplio alcance para el liderazgo pedagógico, pero tienen una autonomía limitada en la gestión de los recursos humanos

La política enfatiza el rol de liderazgo pedagógico de los directores en todos los establecimientos públicos y particulares subvencionados. Como se estipula en el Estatuto Docente, el papel principal de los directores de los establecimientos es supervisar y liderar el proyecto educativo, que incluye establecer y monitorear las metas escolares, los programas de estudio y las estrategias que serán implementadas; organizar y guiar el trabajo técnico-pedagógico y el desarrollo profesional de los docentes; y asegurar que se informe de una manera adecuada a los padres sobre el progreso de sus hijos. En la Ley General de Educación se enfatiza la responsabilidad de los líderes escolares de promover la calidad de su institución y de promover el desarrollo profesional de sus profesores para lograr objetivos pedagógicos. Asimismo, los sostenedores de los establecimientos suelen ser responsables de muchos procesos administrativos y de gestión, lo que libera a los directores de los establecimientos y otros líderes escolares del liderazgo pedagógico. Dentro de los establecimientos, la posibilidad de distribuir tareas dentro de un equipo de liderazgo escolar también crea condiciones favorables para el desarrollo de prácticas de liderazgo pedagógico. Se alienta y valora la distribución del liderazgo escolar. Además, el marco legal introducido con la Ley de Calidad y Equidad de la Educación les ha dado a los directores de los establecimientos más autonomía para la gestión de su personal. Los directores de establecimientos reclutados bajo el nuevo proceso de reclutamiento pueden nombrar y despedir a los miembros de su equipo de liderazgo escolar y proponer el despido de hasta el 5% de los profesores que trabajan en su establecimiento y que han sido evaluados como deficientes de acuerdo con el sistema nacional de Evaluación Docente. Al mismo tiempo, este nuevo marco ha establecido un mayor grado de responsabilidad para los directores de los establecimientos. Bajo el nuevo proceso de reclutamiento, todos los directores de los establecimientos son nombrados por un período de cinco años, luego de finalizado este periodo deben volver a presentar su solicitud. Esto entrega la oportunidad de reevaluar y reconocer el desempeño de los directores y de proporcionar incentivos para lograr un continuo desarrollo y mejora. Al asumir un nuevo puesto bajo este sistema de reclutamiento, los directores de los establecimientos ahora también tienen que firmar acuerdos de desempeño individual con el sostenedor de su establecimiento público, sobre los cuales serán evaluados al final de cada año.

No obstante, los directores de los establecimientos todavía tienen autonomía limitada en relación con los recursos humanos, particularmente en los establecimientos públicos. En el sector de los establecimientos públicos, los municipios vienen a ser los responsables del funcionamiento de los establecimientos (incluida su gestión financiera), administran su personal

docente (incluida la designación, el despido y el desarrollo profesional) y gestionan las relaciones con la comunidad educativa y el público en general. Esta limitación en la gestión de los recursos humanos reduce el alcance de los líderes escolares para seleccionar a los docentes y así ir formando el establecimiento, alentar la superación y responder ante un desempeño insuficiente por parte de sus profesores. Además, la calidad de la gestión de los directores de los establecimientos depende de su sostenedor. Dentro del sector público, una parte considerable de los municipios no cuenta con la experiencia técnica ni con los recursos humanos para apoyar a los establecimientos y dirigir a sus directores. La falta de capacidad de los sostenedores escolares también es motivo de preocupación teniendo en cuenta el grado de poder de los municipios sobre sus directores de establecimiento a través de acuerdos de desempeño individual.

Se fomenta la planificación del desarrollo escolar, pero hay algunas inquietudes sobre su efectividad

La legislación requiere que todos los sostenedores escolares y los establecimientos desarrollen su propio Proyecto Educativo Institucional (PEI). Además, en Chile se ha alentado a los establecimientos a desarrollar un plan de mejoramiento educativo y la autoevaluación con una serie de iniciativas diferentes, por ejemplo, la Subvención Escolar Preferencial (SEP). Los sostenedores escolares y los establecimientos que reciben recursos adicionales a través de esta subvención deben desarrollar un Plan de Mejoramiento Educativo (PME). Para apoyar a los establecimientos en el desarrollo escolar y la planificación de mejoras, el sistema educativo chileno les brinda tanto a los establecimientos como a los sostenedores escolares un apoyo técnico-pedagógico externo. Los establecimientos y los sostenedores pueden recurrir a Asesores Técnico-Pedagógicos (ATP) que son públicos o a asesores privados por medio de las Asesorías Técnicas Educativas (ATE) para recibir asesoramiento sobre una variedad de temas, como lo son las estrategias e implementación de su plan de mejoramiento educativo. Con la introducción del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad, el Ministerio de Educación ha introducido un nuevo marco de apoyo para el mejoramiento escolar. Este nuevo sistema de apoyo busca fomentar la calidad en los establecimientos y en los sostenedores escolares para mejorarse a sí mismos y darle un mejor uso al PEI y PME. Para esta finalidad, también se busca establecer al PME como una herramienta que tenga una mayor independencia del SEP y de las exigencias de responsabilidades relacionadas. Otro hecho positivo es que gracias a los programas de financiamiento dirigido del SEP y al Programa de Integración Escolar (PIE), los establecimientos tienen recursos adicionales para contratar personal de ayuda pedagógica que apoyen a los profesores en su trabajo y brinden también su apoyo a los estudiantes dentro de los establecimientos.

No obstante, la efectividad de los planes de mejoramiento escolar al igual que el funcionamiento de los servicios de apoyo técnico-pedagógico externos (tanto públicos como privados), provocan preocupación. Existe cierta evidencia de que el uso de los planes de mejoramiento escolar podría desarrollarse aún más. Los planes de mejoramiento escolar como parte del marco general de rendición de cuentas basado en los estándares de Chile no siempre ayudan a los establecimientos ni a los líderes escolares a participar en la reflexión profesional y mejorar de esta manera sus prácticas. Por lo general, aún funcionan como una herramienta de rendición de cuentas para justificar los recursos adicionales por medio del SEP y a menudo se encuentran orientados hacia el logro de los objetivos reflejados en las evaluaciones nacionales estandarizadas de los estudiantes. El plan de mejoramiento escolar centrado en la rendición de cuentas tiende a convertirse en un trámite burocrático basado en recopilar información y documentar procesos y logros para así cumplir con las exigencias externas de rendición de cuentas en lugar de ser una acción que contribuya al mejoramiento de los procesos internos escolares. Los servicios de apoyo técnico-pedagógico externos (ATP y ATE) pueden reforzar la función de rendición de cuentas del plan de mejoramiento escolar, crear presiones adicionales en los establecimientos y dirigir la atención de éstas hacia las áreas más reducidas en cuanto a su funcionamiento, como lo es el Sistema de Medición de Calidad de la Educación (SIMCE) y el

currículum, en lugar de enfocarse en hacer cambios duraderos en los procesos escolares y en la capacidad de los docentes y los líderes de los establecimientos. Además, no está del todo claro cómo estos servicios se ajustan al Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad.

La evaluación escolar se centra cada vez más en el desarrollo, pero los desafíos de implementación siguen estando presentes

El nuevo interés por parte de la Agencia de Calidad de la Educación sobre la función del desarrollo de la evaluación escolar es prometedor. La misma se ve favorecida por la distribución de responsabilidades entre la Agencia (que evalúa los procesos pedagógicos y la calidad de la educación en los establecimientos) y la Superintendencia de Educación (que evalúa el cumplimiento de los requisitos legales de los establecimientos y de los sostenedores escolares). Tal como se concibe en la actualidad, las evaluaciones escolares deberían aportar una dimensión cualitativa a la evaluación de los establecimientos y al sistema educativo, el cual solía basarse exclusivamente en el rendimiento reflejado en las evaluaciones estandarizadas. Para apoyar el mejoramiento escolar, la Agencia ha estado desarrollando una amplia gama de herramientas, materiales de orientación y distintos tipos de visitas escolares, como por ejemplo visitas para fortalecer las prácticas de autoevaluación. Se deben destacar dos elementos prometedores. En primer lugar, las evaluaciones escolares siguen un enfoque proporcional centrado en los establecimientos de bajo rendimiento. En segundo lugar, las evaluaciones escolares prometen crear una mayor comprensión sobre los procesos y contextos escolares. Las evaluaciones escolares deben dar como resultado un informe de evaluación que tenga en cuenta el proyecto educativo del establecimiento, el contexto y sus resultados. Y deberían proporcionar una guía para que los establecimientos desarrollen de manera voluntaria planes de mejoramiento escolar, posiblemente con ayuda de algún apoyo técnico-pedagógico externo.

Sin embargo, se necesita mejorar aún más. Primero, la creación de dos instituciones diferentes (la Agencia y la Superintendencia) y los procesos de evaluación, permiten que la Agencia se enfoque en los procesos pedagógicos, pero también conlleva al riesgo de sobrecargar a los establecimientos con procesos externos adicionales, presiones y expectativas en un entorno ya complejo y de múltiples responsabilidades. Dado que la Superintendencia de Educación evalúa el uso de los recursos por parte de los establecimientos y de los sostenedores de educación, también puede ser difícil conectar las decisiones acerca del uso de los recursos con las consideraciones pedagógicas, a pesar de la relación que existe entre ambos procesos. También quedan preguntas abiertas sobre las formas en que las nuevas evaluaciones escolares se alinean con otros procesos, como por ejemplo el apoyo técnico-pedagógico tanto público como privado (ATP y ATE) y el sistema de evaluación del desempeño docente. En segundo lugar, será importante garantizar que las evaluaciones escolares contribuyen a mejoras reales en los procesos escolares. Existe cierta evidencia de que otros elementos del sistema de aseguramiento de la calidad, como lo son los planes de mejoramiento escolar y los servicios de apoyo técnico-pedagógico, no han logrado inculcar cambios a largo plazo en las prácticas y procesos institucionales. Las evaluaciones escolares tienen como objetivo centrarse en los procesos y proporcionar retroalimentación formativa a los establecimientos, pero existe cierta tensión con la responsabilidad que exige, ya que las evaluaciones prestan gran atención a los resultados y a las clasificaciones de los establecimientos. En tercer lugar, el enfoque proporcional a la evaluación escolar concentra los recursos en los establecimientos de bajo rendimiento, pero conlleva el riesgo de que los establecimientos de alto rendimiento no reciban el apoyo suficiente para seguir mejorando.

El Marco para la Buena Enseñanza proporciona una referencia sólida para la política docente

El Marco para la Buena Enseñanza (MBE) el cual proporciona un perfil claro y conciso de lo que se espera que los profesores sepan y puedan hacer, es reconocido como una gran fortaleza. Los estándares de enseñanza son mecanismos esenciales para aclarar las expectativas acerca de lo que los sistemas de formación docente y de desarrollo profesional deben alcanzar, ofreciendo una referencia real para emitir juicios sobre la competencia docente, guiar su evolución laboral y proporcionar una base para su avance profesional. Los estándares de enseñanza claros, bien estructurados y ampliamente respaldados vienen a ser un mecanismo poderoso para alinear los diversos elementos involucrados en el desarrollo de los conocimientos y habilidades de los docentes. Un desarrollo positivo es la revisión que se está llevando a cabo del MBE. El MBE revisada actualiza los criterios y niveles de rendimiento para garantizar que reflejen la investigación más reciente sobre las buenas prácticas docentes.

Se está implementando una nueva estructura de carrera basada en las competencias, pero no se aborda de manera adecuada el desempeño insuficiente

Se está implementando una estructura de carrera de múltiples etapas basada en la adquisición de competencias. Este es un avance para alejarse de la estructura anterior de carrera de una sola etapa, que no daba la oportunidad de ascender dentro de la docencia. La nueva estructura de carrera basada en competencias presenta una serie de ventajas. En primer lugar, cumple la importante función de reconocer la experiencia y las habilidades avanzadas de pedagogía con un puesto formal y una compensación adicional. En segundo lugar, la nueva estructura de carrera ofrece un mayor potencial para adaptar mejor las habilidades de los profesores a los roles y responsabilidades que los establecimientos necesitan. Tercero, el progreso en la estructura de la carrera implica una evaluación del profesor a través de un proceso de certificación por medio del Sistema de Desarrollo Profesional Docente. Es un proceso basado en competencias, es decir, evalúa directamente si un profesor ha adquirido las competencias necesarias para desempeñarse en las diferentes etapas de la carrera. Sin embargo, no queda muy claro el por qué certificar a un profesor como apto para desempeñarse en una etapa determinada de la carrera debe ser válido para el resto de su carrera. De la manera en que se encuentra planteado actualmente, no es necesario volver a certificarse para permanecer en una determinada etapa de la carrera. En cuarto lugar, la inducción a la profesión se convierte en una parte clave del desarrollo docente. En quinto lugar, la nueva estructura de carrera simplifica la compensación del profesor.

No obstante, la identificación del bajo desempeño del docente, particularmente en las primeras etapas de la carrera, sigue siendo limitada. La introducción de un proceso de inducción al ingresar en la pedagogía es un desarrollo positivo, pero no se encuentra relacionado con un período de prueba. Esto reduce considerablemente el alcance de los profesores principiantes y sus empleadores para evaluar si la pedagogía viene a ser la carrera correcta para ellos. Además, una vez que han alcanzado las etapas temprana o avanzada de la nueva estructura de la carrera, los profesores ya no necesitan pasar por una evaluación para confirmar su certificación en estas etapas de la carrera. Si bien es una fortaleza del sistema que existan procesos para sacar a los docentes inefectivos fuera del sistema escolar o hacia funciones no docentes, quedan posibilidades para que los profesores de bajo rendimiento permanezcan en el sistema por largos períodos de tiempo.

Se otorga un mayor reconocimiento a las actividades que no sean enseñar, pero las cargas de trabajo de los docentes siguen siendo pesadas

En Chile, el empleo docente se concibe sobre la base de un sistema de carga laboral, en el que la compensación se asocia con la carga de trabajo del docente. El empleo bajo un sistema de carga laboral reconoce que los docentes necesitan tiempo para participar en una variedad de actividades además de la enseñanza, teniendo en cuenta las prioridades escolares, incluso a través del requisito de permanecer en el establecimiento fuera de las horas lectivas (y dentro de las horas laborales). De esta manera también se fomenta la participación de los docentes en los establecimientos y brinda mayores oportunidades de colaboración entre ellos. Esto es particularmente relevante en el contexto de Chile, ya que es un país que se caracteriza por altas cargas de trabajo y un número considerable de horas de pedagogía. La Ley del año 2016 que crea el Sistema Nacional del Desarrollo Profesional Docente, mejora las condiciones de trabajo de los profesores y otorga un mayor reconocimiento a las actividades que no sean la docencia. Aumenta la proporción de horas no lectivas dentro de las horas laborales reglamentadas.

A pesar de las importantes medidas de política adoptadas, existen algunos desafíos en relación a la formación docente

Existe un claro conocimiento entre las partes interesadas sobre la necesidad de mejorar la calidad de la formación inicial docente. Se reconoce que un objetivo fundamental para la política docente es atraer talento a la formación inicial y ofrecerles una preparación de alta calidad para que puedan desarrollar su potencial como futuros profesores. En este contexto, es necesario que la Ley del año 2016 que crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente incluya una serie de iniciativas para mejorar la calidad de los graduados de la formación inicial docente. En primer lugar, establece nuevos requisitos para ingresar a los programas de formación inicial docente: solo los graduados de educación media que alcancen un cierto nivel establecido en las pruebas de ingreso tendrán acceso a los programas. En segundo lugar, las instituciones de formación docente ya no pueden proporcionar títulos para la pedagogía si sus programas de formación docente no están formalmente acreditados. Tercero, la introducción de una evaluación externa de los estudiantes de pedagogía antes de su graduación proporcionará información útil para monitorear la calidad de los programas de formación inicial docente y diseñar planes de mejoramiento para la ejecución de los programas. Además, es probable que una serie de iniciativas como la Beca Vocación de Profesor, estimule la decisión de participar en la formación inicial docente. Sin embargo, la formación plantea algunas preocupaciones. Primero, hay evidencia que indica que la educación inicial docente no está atrayendo a los mejores candidatos. En segundo lugar, hay indicios de que los docentes de los establecimientos regulares no se encuentran preparados adecuadamente para instruir a los estudiantes con necesidades educativas especiales. También parece que los docentes reciben poca preparación para la enseñanza multigrado y la pedagogía en los establecimientos rurales.

La Evaluación Docente está bien establecida, pero su función formativa sigue siendo limitada

En Chile, la Evaluación Docente es reconocida como un importante recurso para mejorar el aprendizaje de los estudiantes y es central en el marco general de la política escolar. Esto se ve reflejado en la solidez del trabajo que se realiza con los estándares de enseñanza, el enfoque integral de la Evaluación Docente en los establecimientos públicos y la variedad en los programas de recompensa en el sector escolar subvencionado. Más de diez años de experiencia en la evaluación formal del desempeño docente le han dado a la mayoría de los profesores cierta certeza sobre la necesidad de ser evaluados, recibir retroalimentación profesional, mejorar su práctica y que se reconozcan sus logros. También se ha acumulado una amplia experiencia en el uso de distintas herramientas y fuentes de información. Sin embargo, persisten dos

preocupaciones principales ya que se están introduciendo tanto en la nueva estructura de carrera como el nuevo Sistema de Reconocimiento del Desarrollo Profesional Docente. Primero, la función formativa de la Evaluación Docente sigue siendo limitada. Si bien la nueva Ley del año 2016 que crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente pone un énfasis considerable en el desarrollo profesional, incluso en relación con la Evaluación Docente y la importancia de los planes individuales de desarrollo profesional, no propone un componente de Evaluación Docente en el cual predominen los fines formativos. No queda claro a partir de la estrategia que propone cuáles serán los procesos de Evaluación Docente que comunicarán los futuros planes de desarrollo profesional. Como resultado, existen riesgos de que la Evaluación Docente siga siendo percibida como una herramienta de responsabilidad y control que conduce a un diálogo poco profesional. En segundo lugar, existe una superposición importante entre la Evaluación Docente para la certificación (asociada a la nueva estructura de carrera profesional) y el sistema de evaluación del desempeño docente.

Existen oportunidades para el desarrollo profesional pero también algunas inquietudes con respecto a su funcionamiento

Existen varias actividades de desarrollo profesional que pueden realizarse en el puesto de trabajo y a las cuales los profesores tienen acceso. Los docentes también han facilitado el acceso a la información sobre desarrollo profesional a través del Registro Público Nacional de Perfeccionamiento, una plataforma basada en Internet administrada por el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas del Ministerio de Educación, (CPEIP). Sin embargo, hay una serie de preocupaciones sobre el funcionamiento del desarrollo profesional. Primero, hay poca tradición de desarrollo profesional entre los docentes chilenos, lo que se refleja en sus índices de participación que son relativamente bajos. Los bajos niveles de compromiso en el desarrollo profesional se deben a varias razones. La gran carga laboral y la inexistencia de un derecho a un desarrollo profesional gratuito en Chile no facilitan la participación en el desarrollo profesional docente. Además, el desarrollo profesional gratuito está garantizado principalmente en el contexto de los Planes de Desarrollo Profesional que son obligatorios cuando el desempeño del profesor es evaluado como Básico o Insatisfactorio por el sistema de evaluación del desempeño docente. Además, no hay un presupuesto para desarrollo profesional a nivel escolar. Sin embargo, la Ley del año 2016 que crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente aborda estas inquietudes. Tiene la intención de garantizar la disponibilidad de actividades de desarrollo profesional gratuitas y pertinentes para los profesores identificados como docentes individuales y sus establecimientos. Además, el aumento de la proporción de horas no lectivas dentro de las horas de trabajo reguladas facilitará la participación de los docentes en las actividades de desarrollo profesional. En segundo lugar, algunos aspectos importantes de la organización del desarrollo profesional son problemáticos: el uso de los resultados de la Evaluación Docente de los establecimientos para informar el plan de desarrollo profesional del docente parece limitado; y puede que no haya un alineamiento sistemático en relación con los planes de desarrollo escolar. Sin embargo, la Ley del 2016 que crea el Sistema para el Desarrollo Profesional Docente requiere que los directores de los establecimientos: definan los planes de desarrollo profesional para sus cuerpos docentes sobre la base de la información provista por la autoevaluación escolar y la Evaluación Docente; y lleven a cabo planes de desarrollo profesional docente en el marco en que se encuentran los planes de desarrollo escolar.

Recomendaciones de políticas

Mantener el sistema de subvención escolar, pero con algunos ajustes

Chile debería tratar de mantener el principio de subsidio a la demanda tanto para los establecimientos públicos como para los particulares subvencionados, pero con algunos ajustes para abordar los desafíos que existen. En primer lugar, la práctica actual de vincular la subvención escolar mensual a la asistencia escolar real impone una carga financiera indebida a los sostenedores escolares. Sería importante reemplazar este mecanismo por uno basado en las matrículas escolares al inicio del año, con un ajuste (posiblemente a mitad del año) para reflejar los abandonos y los traslados entre los establecimientos. En segundo lugar, considerando la complejidad del sistema de subvenciones escolares que existe hoy en día, sería muy útil intentar simplificarlo, ya sea reduciendo el número de subvenciones o unificándolas por completo en una sola subvención que utilice una fórmula única que ajusta la cantidad por estudiante con un pequeño número de indicadores que reflejan diferencias en los costos según el nivel de escolaridad y las características del cuerpo escolar y estudiantil. Tercero, en Chile se debería considerar reemplazar la fórmula lineal por una que reduzca gradualmente la asignación per cápita en lugar de a un nivel fijo de 45 estudiantes por sala de clases como se hace actualmente. Una fórmula no lineal podría reconocer debidamente la existencia de costos fijos (por ejemplo, el costo del director del establecimiento) o que no sean proporcionales al número de estudiantes (por ejemplo, el mantenimiento de la biblioteca escolar) y así permitir una mejor aproximación a los costos reales de lo que significa una educación de calidad. En términos más generales, la fórmula actual de subsidio escolar se beneficiaría de una revisión cuidadosa de los costos por unidad. En cuarto lugar, para dar a los sostenedores escolares más flexibilidad en el uso de recursos dentro de los establecimientos, Chile podría reducir o incluso eliminar la asignación de fondos para fines específicos (como es el caso de SEP y PIE) al tiempo que hace obligatoria la asignación entre los establecimientos. Esto último implicaría que los sostenedores de los establecimientos asignaran a los establecimientos individuales la cantidad que dictara la fórmula, eliminando su criterio en la distribución a establecimientos individuales, quizás permitiendo un margen de flexibilidad, por ejemplo, del 5% -10%, para garantizar una equidad horizontal. En otras palabras, los sostenedores escolares tendrían una flexibilidad muy limitada para cambiar los recursos en los establecimientos, pero una gran flexibilidad para decidir cómo gastar los recursos en cada establecimiento, lo que podría servir como plataforma para dar una mayor autonomía escolar.

Crear un mecanismo transparente para financiar grandes proyectos de infraestructura

El financiamiento de grandes proyectos de infraestructura (es decir, aquellos que requieren construcción) ha sido identificado como un área desafiante tanto para establecimientos públicos como particulares subvencionados. Se necesita de manera urgente un mecanismo transparente al que tengan acceso todos los establecimientos públicos que necesitan apoyo. Esto implicaría divulgar públicamente los criterios utilizados para priorizar las solicitudes de intervención en infraestructura. También se podrían necesitar mecanismos de intervención más rápidos para situaciones que sean catalogadas como una emergencia. Estos se harían más equitativos desde el punto de vista geográfico si los futuros Servicios Locales de Educación pudiesen administrar un presupuesto para abordar emergencias de infraestructura en su territorio y tomar decisiones sobre las intervenciones que sean necesarias. Las intervenciones rápidas y bien informadas necesitan más coordinación local y un mejor conocimiento de las necesidades, colocando de esta manera a los Servicios Locales de Educación en una buena posición para desempeñar un papel clave en la gestión de la infraestructura educativa. En el contexto del nuevo marco legal que no permite a los establecimientos particulares subvencionados cobrar copagos u obtener beneficios del funcionamiento del establecimiento, es

necesario brindar acceso al mecanismo de financiamiento sugerido anteriormente, con términos similares tanto para los sostenedores públicos como para los particulares. La incorporación de establecimientos particulares en el catastro de infraestructura establecido por el Ministerio de Educación parece ser el primer paso lógico que dar.

Ajustar los niveles de empleo a nivel municipal y revisar la organización de la red escolar

Con respecto al nivel de exceso de empleo (de docentes y otro personal) que se observa a nivel municipal, es sumamente importante que se lleve a cabo un ajuste antes de la desmunicipalización, para así evitar que esta persistente fuente de ineficiencia se transfiera a los nuevos Servicios Locales de Educación. Para abordar esto será necesario modificar no solo los contratos de trabajo con tiempo definido de algunos docentes, sino también a los que tienen contrato indefinido de trabajo, incluso mediante el uso de planes de jubilación anticipada, que ya se encuentran en marcha. Además, el personal transferido a los nuevos Servicios Locales de Educación debería tener actualizada sus pensiones y otras contribuciones. Esto requerirá un mecanismo para eliminar las deudas municipales relacionadas. A pesar de que los gobiernos municipales originalmente contrajeron la deuda, la habilitación de un proceso limpio de desmunicipalización probablemente requerirá recursos nacionales. Además, se requiere de una visión estratégica a nivel nacional sobre la mejor forma de impartir educación en áreas rurales y remotas. Los establecimientos más pequeños a menudo tienen costos de funcionamiento más altos, pero también pueden estar al servicio de comunidades más aisladas o remotas y su existencia y calidad deben verse en el contexto de una política más amplia de desarrollo regional. Es importante tener en cuenta que la organización de la red escolar debe garantizar la educación de calidad para todos los niños. El acceso de los estudiantes a una educación de buena calidad no debe verse afectado negativamente por su lugar de residencia. En algunos casos, cerrar el establecimiento puede no ser la mejor solución -la distancia para viajar puede simplemente no ser factible. Sin embargo, en otros, la consolidación de la oferta educativa en menos sitios presentará mayores oportunidades tanto para los estudiantes como para los profesores (por ejemplo, cerrar establecimientos pequeños, compartir recursos entre establecimientos cercanos, agrupar establecimientos bajo el mismo liderazgo escolar). Es importante progresar en el establecimiento de un marco más propicio para avanzar con la consolidación requerida de las redes escolares. Teniendo en cuenta cuán políticamente difícil es para los sostenedores de establecimientos individuales realizar cierres y / o consolidaciones de establecimientos, sería útil establecer algunos parámetros legales que desencadenen acciones obligatorias que los sostenedores deban cumplir. La creación de nuevos Servicios Locales de Educación en virtud de las reformas de la desmunicipalización propuestas puede presentar una oportunidad única para llevar a cabo estos esfuerzos de consolidación. Finalmente, el Ministerio también debería avanzar con su revisión en curso de los programas de educación nacional con el fin de lograr una posible consolidación o una mejor coordinación en lo que refiere al presupuesto del año 2018. Esta es una importante iniciativa para garantizar que los recursos nacionales se destinen usos más efectivos y que se eviten las duplicaciones.

Desarrollar un plan de financiamiento plurianual para la implementación de la reforma y construir sobre la capacidad establecida previamente

Teniendo en cuenta el nivel de ambición y complejidad de las reformas educacionales en curso, es de suma importancia que Chile elabore un plan de financiamiento plurianual para la implementación de todas las reformas educacionales, el cual que determine de manera transparente la velocidad a la que se introducirán los diferentes componentes. El plan debe ser coherente con las proyecciones fiscales generales y debe comunicarse de forma clara y transparente para garantizar que todas las partes interesadas en el sistema educativo sean plenamente conscientes de las consecuencias de estas decisiones. En la transición hacia la

implementación total, es necesario que el plan priorice la asignación de fondos a aquellos aspectos que benefician a los estudiantes más desfavorecidos y que no tenga como prioridad a aquellos que beneficien a los menos vulnerables. Además, es sumamente importante que la implementación del Sistema de Educación Pública haga un buen uso de la capacidad que se ha construido a lo largo del tiempo a nivel municipal sobre la administración de los servicios educativos. Una opción, que ya se encuentra como parte de los planes para implementar la reforma, es darle preferencia al personal de los departamentos o corporaciones de administración educativa municipal en lo que refiere a contratar personal para los Servicios Locales de Educación. Otra opción, posiblemente como un acuerdo de transición, sería permitir que algunos municipios, especialmente aquellos con mayor capacidad y rendimiento educativo, permanezcan como sostenedores escolares. En cualquier caso, es muy importante que el establecimiento de los nuevos Servicios Locales de Educación no implique un crecimiento innecesario en los índices de empleo. Para lograr esto, las duplicaciones deben evitarse a toda costa. En este sentido, a medida que se establecen los nuevos órganos, sería lógico, como se planifica actualmente, absorber algunos de los servicios actualmente prestados por las SEREMI y DEPROV, es decir, la entrega de apoyo técnico-pedagógico a los establecimientos públicas, esto debido a que ahora los Servicios Locales Educativos asumirán la responsabilidad de mejorar los establecimientos dentro del sector público. Asimismo, reconociendo las funciones cruciales que desempeñarían los nuevos Servicios de Locales de Educación, se debería establecer un mecanismo de financiación que les permita ejercer sus funciones administrativas y de apoyo de una manera efectiva. Para este propósito, una subvención en bloque sería más apropiada que una subvención por estudiante.

Desarrollar aún más el monitoreo de los resultados educativos para grupos específicos de estudiantes

Chile se encuentra invirtiendo una cantidad significativa de recursos para mejorar el acceso a una educación de calidad para los estudiantes más vulnerables. Al mismo tiempo, el gobierno tiene un sofisticado sistema de evaluación que mide los resultados educativos de manera regular. Sin embargo, la mayoría de estas medidas se implementan a nivel escolar o regional, lo que hace imposible seguir el progreso de grupos específicos de estudiantes a lo largo del tiempo. Sería muy importante establecer un enfoque sistemático para monitorear el progreso educativo de grupos específicos de estudiantes en comparación a los estándares educativos comunes de todos los estudiantes. Esto desviaría la atención de los resultados de aprendizaje promedio en el nivel escolar a los resultados de aprendizaje promedio de los más necesitados (por ejemplo, estudiantes socioeconómicamente desfavorecidos, indígenas, estudiantes en áreas rurales y remotas, estudiantes con necesidades especiales). La información sobre grupos específicos de estudiantes facilitaría el análisis de las necesidades particulares de aprendizaje de estos grupos y las necesidades pedagógicas de los establecimientos a las que asisten estos estudiantes.

Fortalecer el enfoque que se tiene hacia la educación indígena

El enfoque que se tiene hacia la educación indígena se puede fortalecer de varias maneras. Primero, Chile debería fortalecer la capacitación pedagógica de los profesores tradicionales. La mayoría de los profesores tradicionales no tienen acceso a la capacitación formal, ya que no cumplen con los requisitos previos pertinentes ni poseen las calificaciones necesarias. Los profesores tradicionales, por lo tanto, requieren de un programa de capacitación especial que aborde sus necesidades pedagógicas. Además, sería importante preparar adecuadamente a los profesores convencionales para trabajar con los profesores tradicionales como un equipo. En segundo lugar, si el componente intercultural del Programa de Educación Intercultural Bilingüe (PEIB) se quiere implementar con éxito, todos los profesores necesitarán más herramientas y competencias para desarrollar las competencias interculturales de sus

estudiantes. Sería importante desarrollar una estrategia más amplia e incorporar y fortalecer el componente intercultural tanto en la formación inicial docente como en el desarrollo profesional para los docentes que se encuentran ya trabajando. En tercer lugar, Chile debería considerar otorgar a las comunidades indígenas más autonomía para desarrollar e implementar sus propios proyectos pedagógicos. Muchas comunidades indígenas lamentan que el sistema educativo no refleje adecuadamente sus formas de pensar, de aprender y de enseñar, tanto en lo que son los objetivos de aprendizaje como en los métodos pedagógicos utilizados para lograrlos. En cuarto lugar, la implementación de medidas para aumentar la participación de las comunidades indígenas en la gestión escolar loca, debería ser otro elemento importante de una estrategia para satisfacer mejor las necesidades de estas comunidades.

Diseñar una estrategia nacional de educación para las áreas rurales

Existe una clara necesidad de emprender una reflexión estratégica sobre la educación en las zonas rurales. Esto incluye proporcionar desarrollo profesional de alta calidad a docentes que se encuentren ejerciendo en áreas rurales. El programa de capacitación en línea diseñado por el CPEIP es una buena oportunidad para que esto suceda. El programa identifica las necesidades pedagógicas de los docentes y, en base a esta información, proporciona una cartera de cursos en línea. Además, si los establecimientos multigrado continúan como una estrategia en las áreas rurales, sería beneficioso incluir metodologías multigrado en el currículum de la formación inicial docente y el desarrollo profesional docente. Los microcentros rurales deberían ser monitoreados más de cerca y apoyados para asegurarse de que se centren lo suficiente en la innovación pedagógica y menos en cuestiones administrativas. También es necesario garantizar que los docentes y estudiantes tengan los materiales que necesitan en los establecimientos rurales. Además, existen argumentos sólidos para reorganizar los establecimientos pequeños para que sirvan mejor a sus estudiantes. Sin embargo, esta reorganización debe implementarse para que no ponga en riesgo la continuidad de los estudiantes en el sistema educativo. El gobierno puede considerar expandir o revisar los programas de recuperación que están vigentes para los estudiantes que están en transición a la educación media y asegurarse de que los estudiantes provenientes de áreas rurales reciban atención especial.

Mejorar el diagnóstico y la educación para estudiantes con necesidades especiales

El Programa de Integración Escolar (PIE) ha tenido éxito al atender a un gran número de estudiantes con necesidades especiales. Sin embargo, no está claro si todos los estudiantes con necesidades educativas especiales se están beneficiando del programa y existen algunas necesidades especiales que podrían no estar bien diagnosticadas. La falla en el diagnóstico de niños con necesidades especiales tiene altos costos, tanto para los estudiantes como individuos, como para el sistema educativo en general. En caso de que el diagnóstico no sea el correcto, los recursos pueden no estar siendo utilizados por los más necesitados y los estudiantes pueden ser calificados erróneamente y no recibir la motivación y el desafío que necesitan. Chile debería, por lo tanto, desarrollar un enfoque más estructurado e integrado para el diagnóstico de necesidades especiales. Esto implicaría una implementación más sistemática de una ley que estipule procedimientos para llevar a cabo el diagnóstico y el desarrollo de protocolos estandarizados más detallados tanto para el diagnóstico como para el tratamiento. Además, para impulsar la entrega de una educación de calidad a los niños con discapacidades especiales permanentes, las autoridades deben asegurarse de que los establecimientos regulares tengan los recursos y los incentivos para ayudar a estos estudiantes. Chile podría considerar la introducción de incentivos monetarios para aquellos establecimientos regulares que inscriben y retienen a los estudiantes con discapacidades permanentes y se aseguran de que no sean penalizados en el sistema de rendición de cuentas. Ajustar los fondos a través del PIE de acuerdo a la gravedad o tipo de discapacidad sería otra opción. Un enfoque de financiación más refinado (con fondos asociados con el tipo de discapacidad) podría reconocer financieramente las inversiones adicionales que se

necesitan para proporcionar un servicio de calidad a los estudiantes con discapacidades permanentes en términos de infraestructura, materiales educativos y recursos humanos. Además, los establecimientos especiales podrían asumir una función de apoyo para ayudar a los establecimientos regulares en la integración de los estudiantes con discapacidades permanentes mientras que permanecen en establecimientos especiales los estudiantes con discapacidades severas.

Esforzarse en fortalecer el liderazgo escolar y considerar extender la autonomía escolar

Continuar construyendo una sólida profesión de liderazgo escolar es algo clave, ya que es una medida muy rentable para mejorar la educación considerando el potencial impacto de un grupo de actores relativamente pequeño pero central en el sistema educativo. Algunas áreas fundamentales de la política deberían recibir prioridad. En primer lugar, es importante atraer candidatos de alta calidad a la profesión y garantizar que los mejores líderes escolares trabajen en los establecimientos más desfavorecidas. Chile necesita mejorar el perfil del liderazgo escolar. Un paso que podría ayudar a mejorar el estado de la profesión es el desarrollo de una estructura de carrera distinta que la de los docentes. Una estructura de carrera distinta con su propia escala de sueldos podría garantizar niveles adecuados de remuneración que sean significativamente superiores a los de los docentes y similares a los de otros profesionales en el sector público con niveles de responsabilidad similares. La introducción de una estructura de carrera de liderazgo escolar también proporcionaría una oportunidad para introducir más funciones de liderazgo del sistema que permitan a los líderes escolares contribuir a la mejora del sistema educativo en general. También hay margen para crear más funciones de liderazgo docente además de los roles ya existentes de los jefes de las unidades técnico-pedagógicas y los inspectores generales. La distribución adicional del liderazgo escolar fortalecería la capacidad de liderazgo escolar en general y también ayudaría a construir una dotación sostenible de candidatos para los principales puestos. En segundo lugar, el desarrollo del liderazgo escolar requiere mejoras. Chile debería asegurarse de que los cambios recientes que se han llevado a cabo en el programa de desarrollo profesional para los líderes escolares y la creación de un proceso de inducción satisfagan las necesidades de los líderes escolares con distintos niveles de experiencia y que trabajen en diferentes contextos. Además, para mejorar la calidad de la capacitación ofrecida, las autoridades educativas deben garantizar que los sostenedores y los cursos cumplan con altos estándares de calidad. La capacitación en el liderazgo escolar también debe prestar la atención adecuada a la gestión de los recursos humanos, la autoevaluación escolar y la planificación de mejoras. En tercer lugar, los sostenedores escolares deberían asumir más responsabilidad y adquirir una mayor capacidad para la gestión continua de los directores de los establecimientos, desde el reclutamiento hasta la evaluación del desempeño y el apoyo y desarrollo profesional. En cuarto lugar, Chile debería evaluar la necesidad de entregar a los establecimientos públicas una mayor autonomía, en particular para la gestión de los recursos humanos. Esto podría proporcionar mejores condiciones para alinear las decisiones de gestión de recursos con las necesidades pedagógicas de los establecimientos. Los establecimientos podrían, por ejemplo, participar más sistemáticamente en la selección de su personal y en la planificación del desarrollo profesional del mismo.

Fortalecer la planificación del desarrollo escolar

El apoyo externo para el desarrollo escolar debería prestar mayor atención a la construcción del profesionalismo docente y a la capacidad que se tiene en los establecimientos de reflexión y superación personal. Esto podría implicar, por ejemplo, apoyar a los establecimientos para establecer roles con las responsabilidades de autoevaluación y evaluación entre los docentes, proporcionar apoyo a estos profesionales y establecer comunidades de aprendizaje profesional que debatan desafíos complejos que son difíciles de resolver de manera

individual, compartir y criticar la práctica y fomentar de esta manera un sentido de orientación común. Además, después de la introducción de evaluaciones formativas escolares a través de la Agencia de Calidad de la Educación, así como los planes de reforma actuales para cambiar la gestión local de los establecimientos públicas, Chile debe reconsiderar su enfoque actual para proporcionar apoyo técnico-pedagógico público para los establecimientos. El apoyo externo debe tener fuertes vínculos con el trabajo de la Agencia y las diferentes metodologías y herramientas que se utilicen deben trabajar juntas para apoyar la mejora interna del establecimiento.

Asegurarse que las evaluaciones escolares contribuyan a la mejora escolar

Las actividades de evaluación escolar de la Agencia de Calidad de la Educación deben ser reforzadas ya que tienen un gran potencial para apoyar a los establecimientos a mejorar su enseñanza y aprendizaje. Existen varias áreas para potenciales mejoras. En primer lugar, el Ministerio de Educación debe reflexionar sobre cómo los diferentes elementos del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad en la Educación y otras iniciativas de rendición de cuentas y de mejoramiento de los establecimientos trabajan en conjunto para mejorar los procesos de enseñanza y aprendizaje y los resultados en la educación, también para proporcionar una retroalimentación coherente a los establecimientos sobre cómo pueden mejorar y evitar una sobrecarga de intervenciones externas que requieren tiempo y esfuerzo por parte del personal escolar. La división de responsabilidades entre la Agencia de Calidad de la Educación y la Superintendencia de Educación permite que la Agencia se centre en aspectos pedagógicos, pero también significa que estos no pueden ser revisados en conjunto con los problemas de gestión de recursos que son el foco de atención de la Superintendencia. También debieran existir fuertes vínculos con los servicios apoyo técnico-pedagógico públicos (ATP) y su nuevo marco de mejoramiento escolar, así como con asesorías técnico-pedagógicas privadas (ATE). En segundo lugar, con respecto al proceso de evaluación del establecimiento en sí, la Agencia debe continuar centrándose en la dimensión formativa de las evaluaciones escolares, la que en la práctica lleva a cambios duraderos. Una evaluación escolar significativa debe incluir: una evaluación precisa de la efectividad de los establecimientos; una evaluación de fortalezas y áreas para el desarrollo seguida de una retroalimentación, orientación, apoyo y oportunidades para el desarrollo; una oportunidad para celebrar, reconocer y recompensar el trabajo de los establecimientos e identificar las mejores prácticas; y una oportunidad para identificar a los establecimientos de bajo rendimiento. En tercer lugar, la autoevaluación escolar debería ser central en cualquier enfoque nacional para la mejora de los establecimientos y, a medida que los sistemas escolares van madurando, los establecimientos deberían asumir un papel más importante para impulsar su propia mejora. El enfoque formativo de la Agencia para la evaluación escolar ha convertido en un objetivo explícito el fomentar la capacidad del establecimiento para la autoevaluación y la Agencia debe seguir en esta dirección.

Asegurar la implementación exitosa del Sistema de Desarrollo Profesional Docente

La implementación del Sistema de Desarrollo Profesional Docente es muy prometedora. Para empezar, es una oportunidad para elevar las expectativas de calidad en la formación inicial docente. Los procesos de acreditación deberán ser claros sobre los estándares de calidad que los programas de formación inicial docente deben alcanzar. Esto requerirá una aplicación rigurosa de los estándares de acreditación que deben ser alcanzados en términos de personal académico, calidad de los programas de formación docente, vínculos con la práctica escolar, orientación de los programas de investigación y mecanismos para el mejoramiento continuo de los programas. En la práctica, esto debería llevar a los procesos de acreditación a eliminar los programas de formación inicial docente que se consideran de baja calidad y que se ofrecen actualmente. También sería beneficioso alinear la acreditación de los programas de formación inicial docente con los estándares de los docentes egresados. Además, se debería exigir a los sostenedores de la formación inicial docente que establezcan procesos internos de garantía de calidad para de esta

manera garantizar que sus programas vayan mejorando de manera continua según los ejercicios de evaluación y las nuevas investigaciones relevantes para la formación docente.

Además, el establecimiento efectivo de la nueva estructura de carrera requiere una mayor definición e implementación de una serie de elementos. En primer lugar, las características operativas del Sistema Nacional de Inducción deben definirse más a fondo ya que se aplica sistemáticamente en todo el sistema. En segundo lugar, el proceso de certificación para determinar la progresión en la estructura de la carrera debe ser perfectamente diseñado y establecido. A medida que se implemente la nueva estructura de carrera, será crucial que el proceso de certificación establecido sea claro con respecto al rigor que será utilizado para identificar tanto el buen desempeño en las diferentes etapas de la carrera como el bajo desempeño por parte de los docentes. Un tema importante será resolver la duplicación actual entre el proceso de certificación asociado con la estructura de la carrera y el sistema de evaluación del desempeño docente. Dadas las funciones similares que ambos procesos buscan lograr, una posibilidad sería que el sistema de evaluación del desempeño docente se convirtiera en el proceso de certificación para la progresión profesional con algunos ajustes en sus herramientas. Para aprovechar el carácter continuo del sistema de evaluación del desempeño docente y abordar la necesidad de que los profesores muestren continuamente que son aptos para la profesión en los diferentes niveles de la estructura de la carrera, podría considerarse la introducción del requisito de una recertificación en una etapa dada de la carrera. En tercer lugar, es necesario reflexionar sobre los vínculos entre las diferentes etapas de la carrera de la nueva estructura y los estándares de enseñanza.

Lograr la función de mejora de la Evaluación Docente predominantemente a través de la Evaluación Docente en el establecimiento

El nuevo Sistema para el Desarrollo Profesional Docente tiene un énfasis limitado en la evaluación formativa del profesor. Al mismo tiempo, refuerza los altos riesgos que se van presentando a medida que la Evaluación Docente se asocia con la progresión en la carrera docente. En Chile, existen claros riesgos de que la función del desarrollo de la Evaluación Docente se vea obstaculizada por el alto interés de la Evaluación Docente. Como el Sistema para el desarrollo profesional docente busca realmente desarrollar una cultura de aprendizaje profesional entre los profesores, es clave darle importancia a la evaluación formativa del profesor. Por lo tanto, se propone la creación de un componente dedicado principalmente a la evaluación del desarrollo, que sea totalmente interno del establecimiento. Esta evaluación del desarrollo del profesor tendría como objetivo principal la mejora continua de las prácticas de enseñanza en el establecimiento. Sería un proceso interno llevado a cabo por los supervisores directos, colegas y de la directiva. Los estándares de referencia serían el Marco para la Buena Enseñanza, pero con rúbricas de evaluación desarrolladas a nivel escolar para que integre mejor los objetivos y el contexto del establecimiento. El resultado principal sería la retroalimentación sobre el desempeño docente y toda la contribución del docente al desarrollo escolar que llevaría a un plan para el desarrollo profesional. A fin de garantizar la aplicación sistemática y coherente de la evaluación de desarrollo en los establecimientos chilenos, sería importante realizar una validación externa de los respectivos procesos escolares para la evaluación del desarrollo docente. Una opción es que la Agencia de Calidad de la Educación, en su monitoreo de la calidad de la enseñanza y el aprendizaje en establecimientos individuales, incluya la auditoría de los procesos establecidos para organizar la evaluación del desarrollo docente, responsabilizando al director del establecimiento según sea necesario.

Considerar la introducción de un período de prueba

Se debe introducir un proceso de prueba formal para los nuevos docentes como parte de la nueva estructura de carrera. Existe evidencia considerable de que algunos docentes principiantes, sin importar cuán bien preparados y apoyados se encuentren, luchan por desempeñarse bien en el

trabajo o descubren que no cumplen con sus expectativas. Un proceso probatorio formal puede proporcionar una oportunidad para que tanto los nuevos docentes como sus empleadores evalúen si la pedagogía es la carrera correcta para ellos. La finalización satisfactoria de un período de prueba de uno o dos años de docencia debería ser obligatoria antes de pasar a la etapa inicial de la nueva estructura de carrera. Al mismo tiempo, los profesores principiantes deberían tener todas las oportunidades para trabajar en un entorno escolar estable y bien respaldado, y la decisión de la libertad condicional debería ser tomada por un panel que esté bien capacitado y tenga los recursos para evaluar a los nuevos docentes.

Mejorar la formación inicial docente

La formación inicial docente se puede mejorar de varias maneras. En primer lugar, la formación inicial del docente puede hacerse más selectiva ya que no existe escasez de docentes. Si se aumentan los salarios, tal como se está planificando, y los mejores candidatos se sienten atraídos por la formación inicial docente, es evidente que la entrada en los programas de preparación puede ser mucho más selectiva. Las iniciativas potencialmente útiles incluyen: proporcionar más información y asesoramiento a los futuros docentes para que se tomen decisiones sobre su inscripción de manera informada; procedimientos que intentan evaluar si las personas que desean convertirse en docente tienen la motivación, habilidades, conocimiento y cualidades personales necesarias; planes de incentivos para reclutar candidatos con alto nivel de competencia; y estructuras de programas flexibles que brinden a los estudiantes una experiencia escolar al principio del curso, y oportunidades para avanzar a otros cursos si es que su motivación hacia la pedagogía cambia. Esto debe ir junto con los esfuerzos continuos por mejorar la calidad de los programas de formación inicial docente, según lo monitoreado por los procesos de acreditación. Segundo, existe una clara necesidad de fortalecer la preparación de los docentes para instruir a los estudiantes con necesidades educativas especiales. Tercero, los programas de formación inicial docente deberían incluir en sus currículums aspectos específicos dirigidos a la pedagogía en establecimientos remotos y rurales, como estrategias para la pedagogía en clases multigrado, formando altas expectativas del desempeño estudiantil en contextos rurales y enfoques efectivos para interactuar con la comunidad escolar.

Fortalecer el marco del desarrollo profesional

Hay una variedad de iniciativas que pueden mejorar el desarrollo profesional. Primero, existe una clara necesidad de que el desarrollo profesional se convierta en una práctica más habitual entre los docentes en Chile, que conste de un tiempo adecuado, una mayor diversidad de actividades, liderado por planes de desarrollo escolar, fundamentado por la Evaluación Docente y con material que refleje la necesidad del desarrollo profesional. Debe haber una expectativa explícitamente establecida de que cada docente participe en la búsqueda de una práctica mejorada a lo largo de la carrera a través de actividades de desarrollo profesional. El desarrollo profesional debe ser entendido por los docentes como el principal instrumento para adquirir las nuevas competencias necesarias para el crecimiento profesional y para el avance profesional como parte de una nueva estructura de la carrera. Para llevar a cabo este enfoque, se necesita entregarles a los docentes más tiempo libre dedicado al desarrollo profesional y mayor apoyo financiero que lo que se entrega en la actualidad. Además, el enfoque para el desarrollo profesional docente no debería estar destinado a los profesores identificados con bajo desempeño, sino que debería beneficiar a todos. En segundo lugar, el desarrollo profesional docente debe asociarse con el desarrollo escolar si la mejora de las prácticas docentes es para satisfacer las necesidades de los establecimientos. Tercero, existe la necesidad de mejorar los vínculos entre la Evaluación Docente y el desarrollo profesional. En cuarto lugar, es necesario mejorar la relevancia de los programas de desarrollo profesional. Los sostenedores de programas de desarrollo profesional deben conectarse mejor con el desarrollo profesional de los docentes.

Capítulo 1

Educación Escolar en Chile

Las reformas educacionales orientadas al mercado de la década de 1980 implicaron la descentralización de las responsabilidades de gestión de los establecimientos públicos a los municipios por medio de la introducción de un sistema de voucher a nivel nacional. Esto se complementa con el rol del Ministerio de Educación como coordinador y regulador del sistema educativo. El Ministerio diseña políticas, desarrolla programas y estándares de calidad (incluido el currículum), reconoce de manera oficial a los sostenedores de educación y ofrece apoyo técnico y pedagógico a los establecimientos. De la misma manera, comparte las responsabilidades del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad con otras tres instituciones: el Consejo Nacional de Educación, la Agencia de Calidad de la Educación y la Superintendencia de Educación. A finales del año 2015, el gobierno dio inicio a una reforma en la educación pública, la cual busca eliminar la administración y gestión de los establecimientos públicos por parte de las municipalidades y así crear un sistema de educación pública, en un proceso denominado Nueva Educación Pública. Este proceso, integra la creación de Servicios Locales de Educación, los nuevos sostenedores de educación pública, que están coordinados por un organismo dentro del Ministerio de Educación. La mayoría de los niños asisten a una educación particular subvencionada. El logro educativo en Chile ha mejorado de manera considerable en los últimos años. Hoy en día los últimos años de educación básica son prácticamente universales, y ha habido avances en la retención de estudiantes en educación media aun cuando el 20% de la cohorte no alcanza a llegar al último año de este nivel. Los resultados de aprendizaje de los estudiantes en Chile se encuentran considerablemente por debajo del promedio de la OCDE, pero ha habido un importante progreso en la última década. Finalmente, el nivel socioeconómico de los estudiantes y de los establecimientos tiene un fuerte impacto en su rendimiento.

Este capítulo entrega información sobre antecedentes políticos, demográficos y económicos para su posterior análisis. También se incluye una descripción detallada del sistema escolar chileno, incluyendo la gobernanza de este. Además, se proporciona un informe de los avances recientes y de las principales tendencias dentro del sistema educativo de Chile.

Contexto

Situado en la costa del Pacífico de América del Sur, Chile abarca un territorio de aproximadamente 756.000 kms^2 y, en el año 2014, tenía una población aproximada de 17,8 millones (Naciones Unidas, 2015). Chile comparte una frontera con Argentina al este, Bolivia al noreste y Perú al norte. La capital del país, y la ciudad más grande, es Santiago (área metropolitana con 7,3 millones de habitantes, INE, 2015).

Gobierno y administración

Chile es una democracia presidencial y representativa, cuya constitución establece la separación de tres poderes: el poder legislativo (Congreso Nacional de Chile), un parlamento bicameral compuesto por una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores; el poder ejecutivo (el presidente, que es a la vez jefe de gobierno y de Estado y un Gabinete de Ministros) y el poder judicial (la Corte Suprema, Cortes de Apelaciones, Tribunales de Juicio Oral en lo Penal y Juzgados de Garantía, Tribunales de Policía Local, entre otros). El Tribunal Constitucional, el Tribunal Electoral y el Tribunal de Cuentas (Contraloría General de la República) funcionan como órganos supervisores adicionales (MINEDUC, AQE y ES, 2016). Las elecciones presidenciales y de la Cámara de Diputados se llevan a cabo cada cuatro años, mientras que los senadores son elegidos cada ocho.

Chile es un estado unitario con poderes políticos concentrados en la capital. Se divide administrativamente en 15 regiones (incluida la Región Metropolitana, donde se encuentra la capital del país, Santiago), 54 provincias y 346 municipios (comunas). Las regiones más pobladas en el año 2015 fueron la Región Metropolitana (un estimado de 7,3 millones de habitantes), Biobío (2,1 millones), Valparaíso (1,8 millones), Maule (1,0 millón), La Araucanía (1,0 millón), O'Higgins (0,9 millones) y Los Lagos (0,8 millones) (INE, 2015) (ver Tabla 1.1).

Las 15 regiones se encuentran regidas por intendentes, nombrados por el presidente, quienes son a su vez apoyados por Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI; representantes de ministerios en regiones) y consejos regionales electos. Las provincias son administradas por gobernadores, también nombrados por el presidente. Tanto las autoridades ejecutivas regionales como las provinciales, implementan las leyes y políticas nacionales dictaminadas por el gobierno central. Los municipios son dirigidos por alcaldes junto a un consejo municipal, ambos elegidos por las respectivas poblaciones cada cuatro años. Los municipios asumen la responsabilidad de una serie de servicios públicos, como lo es la educación y la salud.

Tabla 1.1 **Regiones de Chile**

Región (Número de región)	Capital	Provincias	Municipios	Población (2015) (miles)	Porcentaje de la población (%)	Área (km^2)	Densidad poblacional (habitantes por km^2, 2015)
Arica y Parinacota (15)	Arica	2	4	239,1	1,3	16.873,3	14,2
Tarapacá (1)	Iquique	2	7	336,8	1,9	42.225,8	8,0
Antofagasta (2)	Antofagasta	3	9	622,6	3,5	126 049,1	4,9
Atacama (3)	Copiapó	3	9	312,5	1,7	75.176,2	4,2
Coquimbo (4)	La Serena	3	15	771,1	4,3	40.579,9	19,0
Valparaíso (5)	Valparaíso	8	38	1.825,8	10,1	16.396,1	111,4
Metropolitana de Santiago (13)	Santiago	6	52	7.314,2	40,6	15.403,2	474,8
O'Higgins (6)	Rancagua	3	33	918,8	5,1	16.387,0	56,1
Maule (7)	Talca	4	30	1.043,0	5,8	30.296,1	34,4
Biobío (8)	Concepción	4	54	2.114,3	11,7	37.068,7	57,0
La Araucanía (9)	Temuco	2	32	989,8	5,5	31.842,3	31,1
Los Ríos (14)	Valdivia	2	12	404,4	2,2	18.429,5	21,9
Los Lagos (10)	Puerto Montt	4	30	841,1	4,7	48.583,6	17,3
Aysén (11)	Coyhaique	4	10	108,3	0.6	108 494.4	1,0
Magallanes (12)	Punta Arenas	4	11	164,7	0.9	1.382 291,1	0,1
Chile	Santiago	54	346	18 006,4	100	2 006 096,3	9,0

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas, INE (2015), *Compendio Estadístico 2015,* Santiago. http://www.ine.cl/canales/menu/publicaciones/calendario_de_publicaciones/pdf/compendio_estadistico_ine_2015.pdf

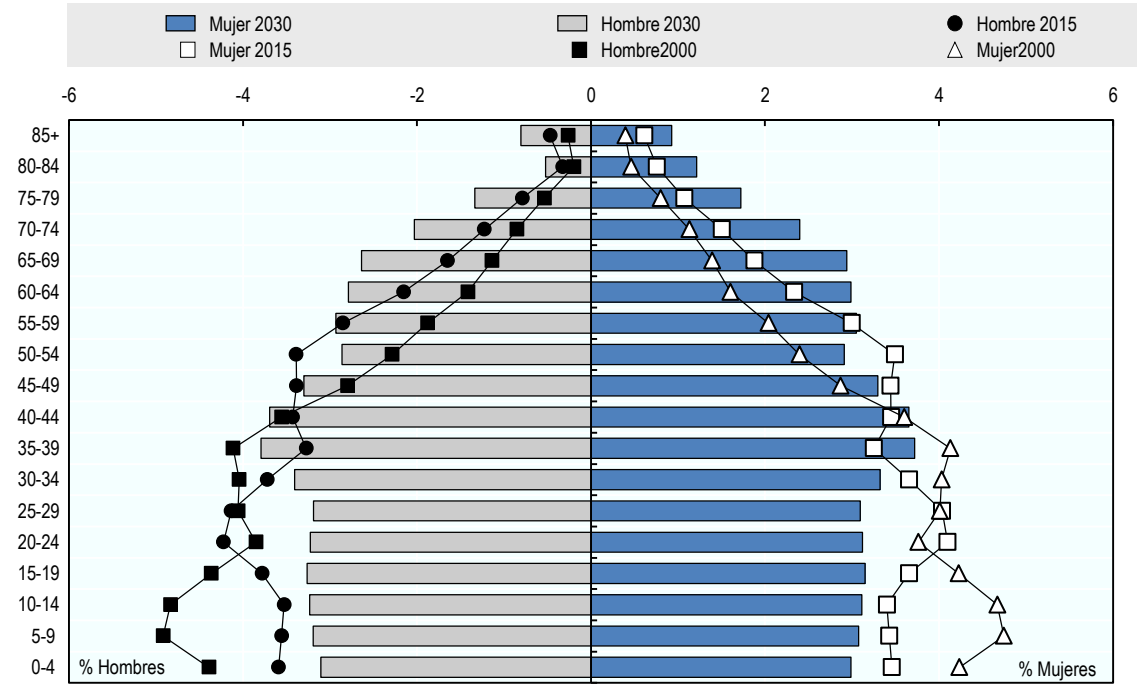
Características demográficas

Población

La mayoría de las regiones de Chile están escasamente pobladas, lo que resulta en una baja densidad de población general de 9 habitantes por kilómetro cuadrado. El área metropolitana de Santiago y la región de Valparaíso son las principales excepciones con 475 y 111 habitantes / km2 respectivamente (ver Tabla 1.1). En el año 2015, el 41% de la población de Chile vivía en el área metropolitana de Santiago. En el mismo año, cerca del 87% de la población de Chile vivía en áreas urbanas dominadas por las aglomeraciones del Gran Santiago, el Gran Concepción y el Gran Valparaíso (INE, 2015).

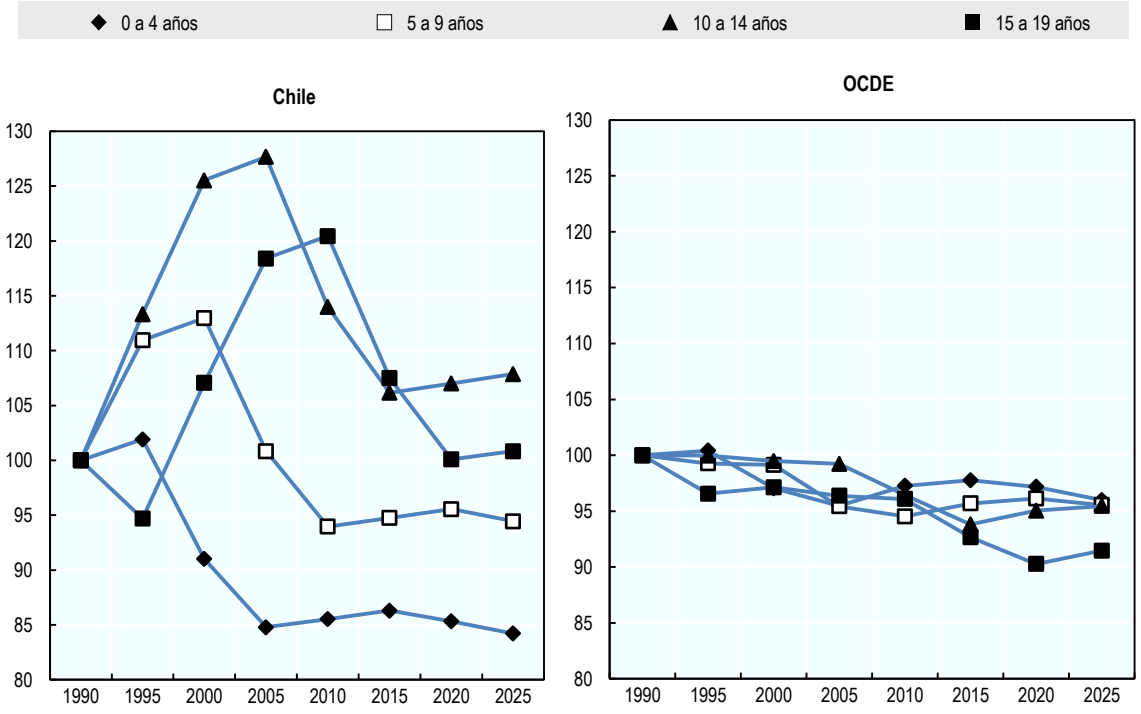
Se espera que la población de Chile continúe creciendo, alcanzando los 19,1 millones en el año 2025 y los 20,1 millones en el 2040 (INE, 2015). Chile también se está enfrentando a una población que envejece rápidamente, una tendencia que continuará en los próximos años, como se puede ver en la Figura 1.1. Las tasas de fertilidad han ido disminuyendo en las últimas dos décadas y la proporción de mayores de 65 años ha aumentado del 5,0% en el año1970 al 10,3% en el 2015 (OCDE, 2016a).

Figura 1.1 **Pirámide de la población chilena en el año 2000, 2015 y 2030**



Fuente: OCDE, 2016a, base de datos estadísticos de la OCDE, Datos históricos y proyecciones de la población (1950-2050). http://dotstat.oecd.org/Index.aspx.

Figura 1.2 **Variación en la población en edad escolar de Chile en comparación con la OCDE**
1990 = 100



Fuente: OCDE, 2016a, base de datos estadísticos de la OCDE, Datos históricos y proyecciones de la población (1950-2050). http://dotstat.oecd.org/Index.aspx.

La evolución de la población en edad escolar en Chile varía levemente de la del país promedio de la OCDE. Como se puede ver en la Figura 1.2, luego de un aumento significativo para todas las cohortes de edad desde 1990, la población en edad escolar disminuyó y alcanzó puntos bajos en el 2005 para niños de entre 0-4 años, en el 2010 para niños de entre 5-9 años y en el 2015 para niños de entre 10 -14 años. A excepción de la posterior disminución que se estima en el tramo de entre 15-19 años hasta el 2020, se espera que la población en edad escolar se estabilice en los próximos diez años.

Diversidad cultural

Existe una diversidad cultural considerable en el país. Según el censo del año 2002, los indígenas constituían aproximadamente el 4,6% de la población. De estos, cerca del 87% pertenecen al pueblo originario principal que son los Mapuches (INE, 2003). La Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) del año 2015 estima que la población indígena constituye el 9,0% de la población en Chile continental. Los grupos étnicos representados son los Mapuches (83,8%), Aymara (6,8%), Diaguita (4,0%), Quechua (1,7%), Atacameño (Licanantai) (2,0%), Coya (1,0%), Kawésqar (0,3%), Rapa Nui (0,3%) y Yagán (0,01%). En ciertas regiones, la proporción de indígenas es significativa: La Araucanía (31,7%), Arica y Parinacota (25,9%), Aysén (25,8%), Los Lagos (24,1%), Los Ríos (20,6%), Magallanes (17,5 %), Atacama (17,2%) y Tarapacá (15,3%) (Ministerio de Desarrollo Social, 2017).

La población inmigrante es pequeña, pero va en aumento. Creció de aproximadamente el 1,0% de la población en el año 2006 al 2,7% de la población en el 2015. Sobre el 85% de los inmigrantes provienen de América Latina (Ministerio de Desarrollo Social, 2016a).

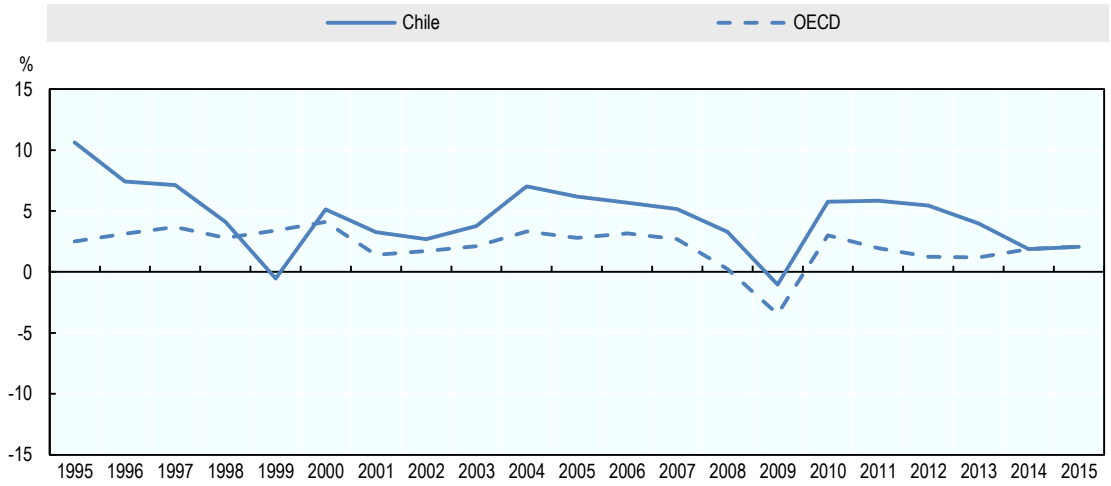
Economía

Crecimiento económico

Chile es una economía de altos ingresos (Banco Mundial, 2015) y está clasificada como "muy alta" en el Índice de Desarrollo Humano - n°30 entre los 34 países de la OCDE y segundo entre todos los estados de América Latina y el Caribe, después de Argentina (PNUD, 2015, Tabla 1)

La economía de Chile ha crecido rápidamente en las últimas dos décadas (ver Figura 1.3). Desde el año 2000 al 2008, el crecimiento del PIB se mantuvo en un promedio de alrededor del 5% anual antes de la recesión del año 2009 causada por la crisis financiera. Chile se recuperó rápidamente de la crisis con tasas de crecimiento anual del PIB por encima del 5% entre el 2010 y 2012, antes de que la economía se desacelerara a tasas de crecimiento de alrededor del 2% en los años 2014-15 (ver Figura 1.3). El PIB per cápita basado en la paridad de poder adquisitivo, alcanzó los USD 22 995 en el 2014, que es el valor más alto entre los países de América Latina (FMI, 2015).

Figura 1.3 **Evolución del crecimiento del PIB en Chile y en la OCDE, 1995-2015**



Fuente: OCDE, 2016b, base de datos estadísticos de la OCDE, Cuentas nacionales, Producto interno bruto. http://dotstat.oecd.org/Index.aspx

Mercado laboral

Chile enfrenta tasas de desempleo por debajo del promedio de la OCDE, que afectan principalmente a los jóvenes. En el año 2015, la tasa de desempleo alcanzó el 6,2%, por debajo del promedio de la OCDE el cual estaba en un 6,8%. Para el mismo año, las tasas de desempleo entre las mujeres y las personas de entre 15 y 24 años se situaron en el 6,8% y el 15,5%, respectivamente (OCDE, 2016c). Se espera que la tasa de desempleo aumente alrededor del 7% a fines del año 2017 (OCDE, 2015a). Las tasas de empleo muestran una diferencia significativa entre hombres (72,6% en el 2015) y mujeres (52,4% en el 2015) de entre 15 y 64 años, la cual se ve más marcada que en el área de la OCDE (74,3% para hombres frente a un 58,9% para mujeres) (OCDE, 2016c). Para las personas de entre 25 a 64 años, las tasas de empleo aumentan con el nivel educativo: en el año 2013 estas eran del 85%, 72%, 66% y 55% para las personas que lograron una licenciatura, educación media completa, educación básica completa y educación básica, respectivamente (OCDE, 2015b).

Desigualdad

Chile continúa siendo uno de los países más desiguales de la OCDE. La desigualdad medida por el índice Gini después de impuestos y transferencias sigue siendo la más alta en la OCDE (OCDE, 2015a). Una gran parte del ingreso nacional va dirigido a los hogares que se encuentran en la parte superior de la distribución del ingreso: el 10% superior gana 26,5 veces el ingreso promedio del 10% inferior, en comparación con el promedio de la OCDE de 9,6 veces (OCDE, 2015a). En el año 2015, la proporción de personas que se considera que viven en la pobreza (incluida la pobreza extrema) y la pobreza extrema en Chile fue del 11,7% y del 3,5%, respectivamente (Ministerio de Desarrollo Social, 2016b). Estas tasas se han reducido de manera considerable en los últimos años - en el 2006 se encontraban en un 29,1% y 12,6% respectivamente (Ministerio de Desarrollo Social, 2016b).

La gobernanza del sistema escolar

El marco legislativo

La Constitución de la República de Chile y la Ley General de Educación (LGE), establecida en el año 2009, proporcionan el marco de gobernanza de la educación en Chile. La LGE define los objetivos de la educación, regula los derechos y deberes de los miembros de la

comunidad educativa, establece los requisitos mínimos para completar cada nivel educativo e instituye un proceso para el reconocimiento de los sostenedores de educación. El sistema educativo se basa en los siguientes principios fundamentales: el derecho de todos los ciudadanos a acceder a una educación de calidad (como se estipula en la LGE), la libertad de los padres de seleccionar el establecimiento escolar para sus hijos (como se establece en la Constitución) y el derecho de cualquier persona física o jurídica para establecer, organizar y mantener un establecimiento escolar (como queda establecido en la Constitución).

Distribución de responsabilidades

La administración del sistema educativo chileno se lleva a cabo en diferentes niveles, como se ilustra en la Figura 1.4. En el nivel central, la LGE junto con la Ley del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación, define al Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad (SAC), formado por cuatro instituciones: el Ministerio de Educación, el Consejo Nacional de Educación, la Agencia de Calidad de la Educación y la Superintendencia de Educación. Estas instituciones, a excepción del Consejo Nacional de Educación, están representadas por unidades específicas a nivel regional (Secretarías Regionales de Educación como unidades "desconcentradas" del Ministerio en las 15 regiones, unidades regionales de la Superintendencia de Educación que cubren todas las regiones y unidades de la Agencia de Calidad de la Educación en 5 macrozonas, donde cada una comprende varias regiones) y en el nivel provincial (Departamentos Provinciales de Educación como unidades "desconcentradas" del Ministerio en todas las provincias). Un nivel superior de gestión consiste en los sostenedores: municipios, sostenedores privados y administración delegada. Finalmente, los establecimientos escolares constituyen el nivel de administración local.

El Ministerio de Educación

El Ministerio de Educación es el responsable de la coordinación y regulación del sistema educativo, desde la educación parvularia hasta la educación superior- con el objetivo de garantizar la calidad y equidad en la educación. Asimismo, el ministerio diseña políticas, desarrolla programas y estándares de calidad (incluido el currículum), reconoce de manera oficial a los sostenedores y ofrece apoyo técnico y pedagógico a los establecimientos escolares. El ministerio también se encarga de evaluar políticas y programas educativos (junto con el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Desarrollo Social), proporcionando los recursos necesarios para la implementación de actividades educativas, regulando la profesión docente y el liderazgo escolar, y entregando información al público en general acerca del estado de la educación en Chile (MINEDUC, AQE y ES, 2016).

La organización del Ministerio incluye las siguientes unidades/divisiones: Unidad de Currículum y Evaluación (UCE), Educación General, Coordinación Nacional de Pago de Subvenciones, Planificación y Presupuesto, Administración General, Educación Superior y el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP). El trabajo de CPEIP se enfoca en promover el desarrollo profesional de los profesores y líderes escolares chilenos. Es responsable del diseño y de la implementación de políticas relacionadas con el apoyo a los profesores principiantes, la formación continua de los docentes y su evaluación (como se detalla más adelante en el informe).

A partir del año 2015, se creó la Subsecretaría de Educación Parvularia dentro del ministerio para elaborar, coordinar y evaluar políticas y programas dentro de la educación parvularia (esto sumado a la subsecretaría de educación). Al mismo tiempo, se estableció la Intendencia de Educación Parvularia dentro de la Superintendencia de Educación para supervisar la provisión adecuada de educación parvularia en el país.

Tres entidades autónomas que trabajan en estrecha colaboración con el Ministerio de Educación son: la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), la Junta Nacional de

Jardines Infantiles (JUNJI) y la Fundación Integra. Como se explica a continuación, la JUNJI y la Fundación Integra son instituciones autónomas financiadas por el estado y supervisadas, respectivamente, por el Ministerio de Educación y la Dirección Sociocultural de la Presidencia de la República. Ambas administran instituciones de educación parvularia dirigidas a familias desfavorecidas.

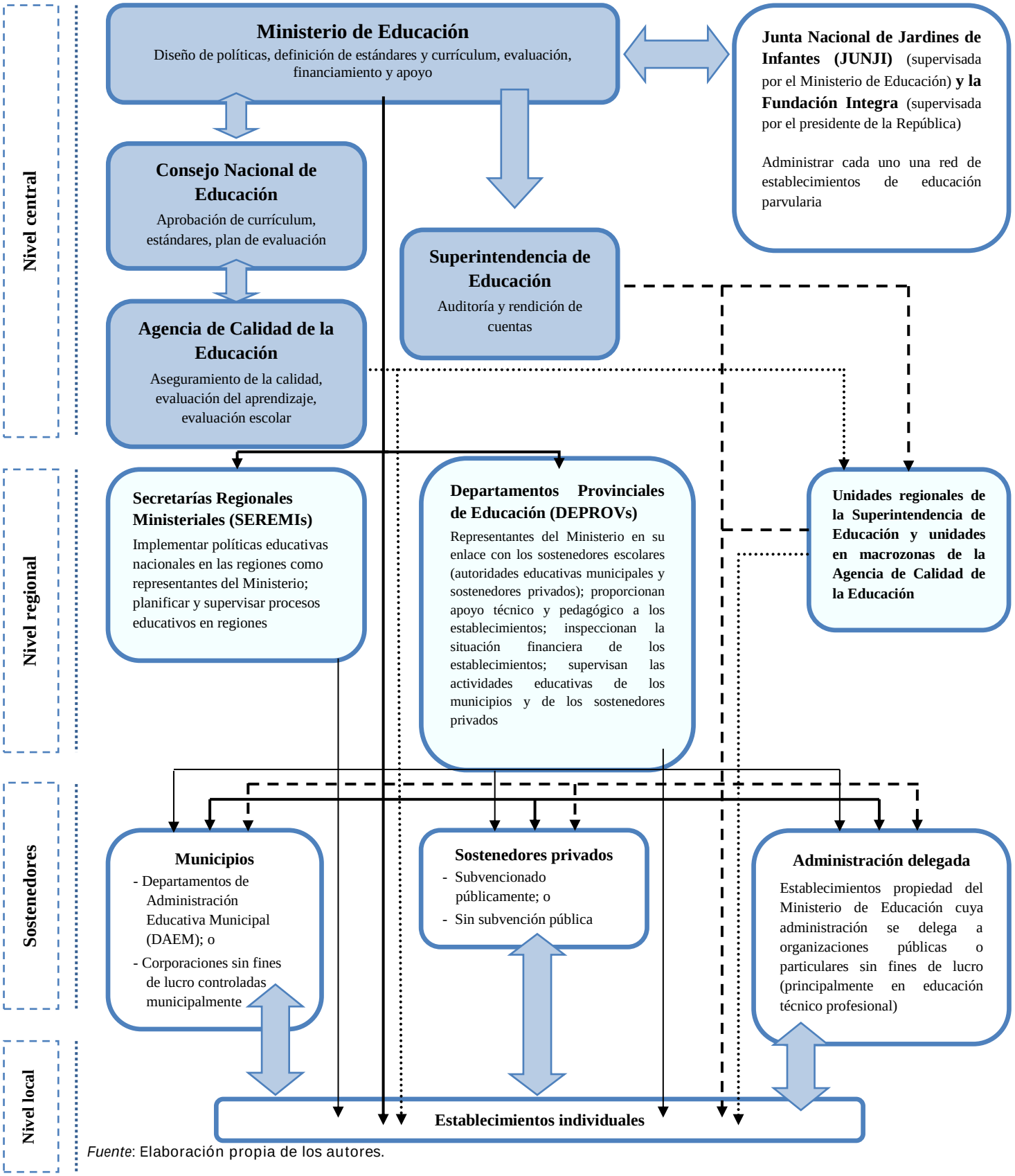
Principales instituciones de la educación

El Consejo Nacional de Educación (CNED) juega un rol importante a nivel nacional. Fue creado en el año 2009 por la Ley General de Educación (sucediendo al entonces Consejo Superior de Educación) como un organismo autónomo para contribuir al desarrollo de políticas tanto en la educación escolar como en la educación superior. En particular, dentro de la educación escolar, el Consejo es el responsable de: aprobar el currículum para la educación parvularia, básica y media; aprobar los planes y programas de estudio relevantes; aprobar el plan para evaluar los objetivos de aprendizaje (plan de evaluación nacional); y proporcionar información sobre los estándares de calidad y los requisitos para obtener las calificaciones y ser promovido de año escolar. El CNED también entrega asesoramiento al Ministerio de Educación (en instancias específicas a pedido del ministerio) y promueve la investigación en temas de educación. El CNED tiene diez miembros: un académico prestigioso designado como presidente del Consejo por el presidente de la República; dos profesores o profesionales de la educación designados como consejeros por el presidente; cuatro académicos o profesionales propuestos como consejeros por el presidente para confirmación del Senado; y tres representantes universitarios (que representan al Consejo de Rectores de las universidades chilenas, las universidades privadas autónomas acreditadas, los institutos profesionales acreditados y los centros de capacitación técnica).

En el año 2009, la LGE también creó dos nuevas entidades que completan el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad. La Agencia de Calidad de la Educación es responsable de evaluar la calidad del aprendizaje proporcionado por los establecimientos escolares chilenos con el fin de mejorar la calidad y equidad de la educación. Tiene su propio estatus legal y sus propios recursos. Sus funciones incluyen: (i) evaluar los logros de aprendizaje de los estudiantes respecto al currículum nacional sobre la base de evaluaciones externas estandarizadas; (ii) evaluar los establecimientos de manera particular y sus propietarios en relación a los estándares que desarrolla; (iii) categorizar a los establecimientos de acuerdo a su desempeño; (iv) validar los mecanismos de evaluación de docentes y líderes escolares desarrollados por los establecimientos de manera particular y sus propietarios; y (v) poner a disposición pública la información sobre el desempeño de los establecimientos individuales. La Agencia tiene representación regional en cinco macrozonas (norte, centro-norte, centro-sur, sur y austral). En el año 2015, sus prioridades incluyeron el fortalecimiento de su rol en el apoyo a la mejora escolar a través del asesoramiento y la orientación; repensar la implementación y el uso de la evaluación sumativa externa estandarizada; instrumentos para enriquecer la evaluación de los establecimientos (con nuevos procesos y servicios de apoyo); y desarrollando mecanismos para la evaluación formativa.

La Superintendencia de Educación desempeña el papel complementario de garantizar las condiciones esenciales para entregar una educación de calidad y salvaguardar los derechos de todos los actores en las comunidades educativas por medio del control de la normativa educativa, el uso de recursos, la atención a las quejas y la entrega de información a los establecimientos y a sus propietarios. Sus funciones incluyen: (i) inspeccionar el cumplimiento de la normativa educativa, la legalidad en el uso de los recursos y la responsabilidad de los establecimientos subvencionados; (ii) atender las quejas de la comunidad educativa; (iii) promover el conocimiento, el ejercicio y la protección de los derechos educativos; e (iv) informar sobre la normativa educativa y los derechos de las comunidades educativas.

Figura 1.4 **La gestión del sistema escolar en Chile**



Fuente: Elaboración propia de los autores.

El rol de los municipios

La gestión de los establecimientos públicos es responsabilidad de los municipios a través de los Departamentos de Administración de Educación Municipal (DAEM) (para aproximadamente el 85% de las municipalidades), que también pueden ser denominados Departamentos de Educación Municipal (DEM) o corporaciones sin fines de lucro controladas municipalmente (para alrededor del 15% de las municipalidades). Los DAEM (o DEM) responden directamente al alcalde y están sujetos a reglas más rígidas con respecto a la administración de personal que las organizaciones/corporaciones municipales. Las autoridades educativas municipales asumen la responsabilidad del funcionamiento de los establecimientos públicos (incluida su gestión financiera), administran su personal docente (incluida la designación, el despido y el desarrollo profesional de los profesores) y gestionan las relaciones con la comunidad educativa y el público en general. Cada municipio prepara un Plan Anual de Desarrollo Educativo Municipal (PADEM) que cubre las áreas y los objetivos de educación dentro de la municipalidad, la demanda y oferta de educación y las necesidades de personal docente y no docente. El PADEM incluye un plan de acción para el municipio y cada uno de sus establecimientos junto con el presupuesto para su implementación.

Las municipalidades están representadas por dos asociaciones. Desde el año 1993, están organizadas en una corporación privada sin fines de lucro, la Asociación Chilena de Municipalidades (AChM). El AChM es la principal asociación de municipalidades y uno de los grupos de presión social y política más importantes de Chile. Además, existe la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH) que reúne a 66 municipios en su membresía.

La reforma en la administración de la educación pública

A finales del año 2015, el gobierno inició una reforma en la administración de la educación pública, que tiene la intención de eliminar la administración y gestión de los municipios sobre los establecimientos públicos y crear un sistema de educación pública, en un proceso llamado *Nueva Educación Pública*. Se establecen y definen tres niveles: (i) nacional, mediante la creación de un organismo dentro del Ministerio de Educación, la Dirección de Educación Pública (DEP); (ii) territorial o intermedio, a través de la creación de los Servicios Locales de Educación, los nuevos sostenedores de educación pública que son coordinados por el DEP; y (iii) local, con la red de establecimientos públicos. El proyecto de ley pretende transferir los establecimientos públicos de los 346 sostenedores municipales que existen, hacia unos aproximados 70 servicios locales de educación. Cada servicio educativo local administrará un grupo de establecimientos de acuerdo con su ubicación geográfica y/o características culturales (MINEDUC, AQE y ES, 2016).

Autoridades educativas regionales y provinciales

Las autoridades educativas regionales y provinciales funcionan como estructuras de supervisión para el Ministerio de Educación central. La estructura de gobierno es centralizada y de naturaleza vertical. El Ministerio de Educación desarrolla políticas nacionales de educación y organiza su implementación en las regiones del país a través de las Secretarías Regionales de Educación (SEREMI), una por cada región. La SEREMI planifica y supervisa los procesos educativos en la jurisdicción respectiva y aseguran su adecuación a las necesidades regionales específicas. Es además la institución que otorga el reconocimiento oficial para que un sostenedor de educación opere dentro de la región respectiva y tiene también la autoridad para revocar dicho reconocimiento oficial si el sostenedor no cumple con los requisitos necesarios para operar. La SEREMI también determina el calendario escolar dentro de la región. Los componentes organizacionales de la SEREMI incluyen la unidad para el reconocimiento oficial de los establecimientos, la unidad para administrar los subsidios para los establecimientos a nivel regional, el departamento de planificación, el departamento de educación, el departamento de administración y una auditoría interna.

A su vez, las SEREMI están representadas a nivel provincial a través de 42 Departamentos Provinciales de Educación (DEPROV). Los DEPROV actúan como representantes del Ministerio de Educación en su vínculo con las autoridades educativas municipales, los establecimientos y los sostenedores en las provincias correspondientes (tanto para los sectores municipales como para los particulares subvencionados). Los DEPROV son los principales responsables del apoyo técnico y pedagógico en los establecimientos, inspeccionan la situación administrativa y financiera de las éstas bajo su jurisdicción y supervisan las actividades educativas de sus municipalidades (incluida la validación de PADEM). Los componentes organizacionales de los DEPROV incluyen la unidad de supervisión técnico-pedagógica, la unidad para administrar los subsidios para los establecimientos a nivel provincial, el departamento de administración y una unidad dedicada a servir de vínculo con la comunidad educativa local.

Además, la Superintendencia de Educación tiene representaciones en todas las regiones y la Agencia de Calidad de la Educación tiene representaciones en 5 macrozonas, cada una de las cuales incluye varias regiones.

Sostenedores de establecimientos particulares

Los sostenedores de establecimientos particulares son organizaciones/corporaciones privadas sin fines de lucro o con fines de lucro que pueden administrar un solo establecimiento o un grupo de establecimientos. Ellos emplean a sus propios profesores en virtud de la legislación laboral aplicable al sector privado y son libres de adoptar el Estatuto Docente (pero algunos artículos del Estatuto se aplican a los sostenedores de establecimientos particulares). La mayoría de los sostenedores de establecimientos particulares son parte de asociaciones que defienden sus intereses. Dos ejemplos destacados de asociaciones son la Federación de Instituciones de Educación Privada (FIDE) y los Colegios Particulares de Chile (CONACEP). Ambas asociaciones defienden los principios de libertad de educación y autonomía de la gestión escolar.

Representantes del profesorado

El Colegio de Profesores es un sindicato docente creado en el año 1974 con más de 100.000 miembros (la mayoría de los cuales trabajan o están jubilados de establecimientos municipales) y participa activamente como representante de los profesores en el desarrollo de políticas relacionadas con la profesión docente. Se encuentra afiliado a la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), el sindicato más importante de Chile. Desde el año 1991, el Colegio de Profesores negocia regularmente con el Ministerio de Educación y con el gobierno los salarios de los profesores y las condiciones de trabajo, incluso si los empleadores de los profesores son las municipalidades y los sostenedores de establecimientos particulares. Con un alcance a nivel nacional, el Colegio de Profesores está organizado en Concejos municipales, provinciales y regionales que informan a la Junta Nacional. También hay organizaciones profesionales que representan a los profesores que trabajan en establecimientos particulares en los niveles de educación básica y media. Estas organizaciones se rigen por la legislación laboral aplicable al sector privado. Tienen derecho a la negociación colectiva y convocar a una huelga.

Participación estudiantil

La participación organizada de los estudiantes secundarios dentro de los establecimientos ocurre a través de los Centros de Estudiantes que se encuentran representados en los Consejos Escolares (ver a continuación). A nivel nacional, los estudiantes secundarios también son muy activos a la hora de expresar sus puntos de vista y transmitirlos de manera formal al Gobierno. Desde comienzos del año 2010, ha habido manifestaciones masivas de estudiantes a nivel nacional dirigidas por estudiantes secundarios y de enseñanza superior del país. Entre las demandas de los estudiantes, se ha incluido un acceso más equitativo a una educación de calidad; la reducción en los niveles de deuda que deben pagar los estudiantes para obtener un título de educación superior; un papel más activo del Estado en la educación; y

revocar la autorización para que las organizaciones con fines de lucro sean los sostenedores de los establecimientos públicos subvencionados. Estos movimientos han llevado a la creación de organizaciones a nivel nacional que representan a los estudiantes de secundaria en las negociaciones con el Gobierno. Estos incluyen a la Coordinadora Nacional de Estudiantes Secundarios (CONES) y a la Asamblea Coordinadora de Estudiantes Secundarios de Chile (ACES).

Coordinación y desarrollo de políticas

El desarrollo de políticas educativas es responsabilidad del Ministerio de Educación. Existe una tradición de comunicar el desarrollo de las políticas por medio de opiniones de expertos a través de grupos consultivos según sea necesario. Dentro de los ejemplos se incluyen al Equipo de Tarea para la Revisión del Sistema Nacional de Evaluación de Aprendizajes (2014) y al Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2006). También se invita individualmente a expertos a asesorar al Ministerio en casos específicos. De manera más formal, el Consejo Nacional de Educación (CNED) ofrece asesoramiento sobre una gran variedad de asuntos a pedido del Ministerio.

Asimismo, se hace un esfuerzo por hacer uso de evidencia con el fin de informar el desarrollo de políticas educativas. El Ministerio, a través de su Centro de Estudios, lleva a cabo o encarga estudios externos para contribuir al desarrollo de políticas. También, a partir del año 2006, administra el Fondo de Investigación y Desarrollo en Educación (FONIDE) para apoyar al financiamiento de investigación educativa en instituciones académicas. Las organizaciones no gubernamentales como Educación 2020, Elige Educar, Enseña Chile o El Plan Maestro, también son muy activas en determinar sus posturas en base a estudios de análisis que realizan.

Por otra parte, el desarrollo de políticas educativas implica una serie de consultas con los representantes de las partes interesadas. Estos incluyen a la Asociación de Municipalidades de Chile, a las organizaciones profesionales de docentes y a las organizaciones de estudiantes. En los últimos años se ha dado un mayor énfasis en un modelo más complejo e interactivo de desarrollo de políticas en el cual se tienen en cuenta diversas perspectivas y puntos de vista (Martinic y Elacqua, 2010). En el año 2015, en el contexto de la reforma educacional, el gobierno lanzó el Plan Nacional de Participación Ciudadana, que brinda oportunidades para que los padres, estudiantes, profesores, líderes escolares y el público en general exprese sus puntos de vista sobre la reforma educacional.

Finalmente, se hace énfasis en la evaluación de políticas y programas educativos. El Ministerio de Hacienda y su Dirección de Presupuestos (DIPRES), a través de su Sistema de Evaluación de Programas e Instituciones, evalúa el diseño, la gestión y los resultados de los programas públicos cuyas conclusiones pueden tener consecuencias presupuestarias para los programas en cuestión. El Ministerio de Educación también realiza evaluaciones de programas educativos.

Provisión de servicios educativos

La descentralización de la provisión y el sistema de voucher

Las reformas educacionales orientadas al mercado de la década de 1980 implicaron la descentralización de las responsabilidades de gestión de los establecimientos públicos a las municipalidades por medio de la introducción de un sistema de voucher a nivel nacional (ver, por ejemplo, Cox, 2005, para una descripción detallada). La primera implicó la transferencia de la administración y la infraestructura de todos los establecimientos públicos tanto de educación básica como enseñanza media del país a los municipios, incluida la gestión de la fuerza laboral docente respectiva. Esto último se caracteriza por un subsidio público fijo por estudiante para los establecimientos (diferenciado por ubicación) que forman parte del sistema de voucher (establecimientos municipales y privados) y la libertad de elección de establecimientos por parte de los padres.

La elección de establecimiento va junto con la entrega de gran cantidad de información sobre el desempeño individual de los establecimientos al público general. Los resultados de las evaluaciones nacionales estandarizadas de los estudiantes se hacen públicos a nivel escolar, así como los resultados de la evaluación externa del establecimiento, realizados tanto por la Agencia de Calidad de la Educación como por la Superintendencia de Educación (ver a continuación). Los establecimientos también se clasifican en categorías de desempeño, las cuales se hacen públicas. Además, los establecimientos que reciben subsidios públicos deben publicar su información financiera.

Sostenedores de educación

Existen cuatro tipos de sostenedores de educación:

- *Establecimientos municipales*: establecimientos públicos administrados por los municipios respectivos. Estos son administrados por una Dirección de Administración y Educación municipal (DAEM o DEM) o una corporación municipal.
- *Establecimientos particulares subvencionados*: establecimientos administrados por organizaciones privadas que reciben un subsidio público por estudiante de la misma cantidad que los establecimientos municipales.
- *Establecimientos particulares no subvencionados*: establecimientos administrados por organizaciones privadas que no reciben subsidios públicos.
- *Establecimientos de administración delegada*: establecimientos que vienen a ser propiedad del Ministerio de Educación y que ofrecen en su mayoría educación técnico-profesional, cuya administración se delega en organizaciones públicas o privadas sin fines de lucro (generalmente asociadas a la manufactura, el comercio y las industrias de la construcción).

Como se muestra en la Tabla 1.2, en el año 2015, había un total de 5.729 sostenedores, incluidos los 347 sostenedores municipales. En el año 2015, la gran mayoría de los sostenedores administraban un solo establecimiento (4.754 sostenedores, 83,0% del total) mientras que un 8,4% administraban dos establecimientos, un 1,7% administraba tres establecimientos y un 6,9% administraba cuatro establecimientos o más (Ministerio de Educación, 2017). El número promedio de establecimientos por sostenedor municipal fue de 15,2 en el año 2015 (Ministerio de Educación, 2016). En el año 2015, entre los sostenedores privados subvencionados con fondos públicos, solo alrededor del 12% administraron más de un establecimiento (Ministerio de Educación, 2017).

Tabla 1.2 **Número de sostenedores de educación según criterio legal, 2015**

Criterio legal	Número de sostenedores	Porcentaje (%)
Departamento de Administración de Educación Municipal	294	5,1
Corporación municipal	53	0,9
Sostenedor particular subvencionado con fondos públicos	4.956	85,2
Sostenedor particular no subvencionado	499	8,6
Corporación de administración delegada	17	0,3
Total	5.819	100

Nota: La suma de los sostenedores de educación con criterio legal (5.819) no es igual al número total de sostenedores de educación que operaron en el año 2015 (5.729) porque algunos sostenedores administran tanto establecimientos particulares subvencionadas como establecimientos con administración delegada o también establecimientos particulares subvencionados y establecimientos particulares no subvencionados. El número total de sostenedores que administran establecimientos particulares y establecimientos con administración delegada es de 5.382. El número total de departamentos de administración de educación municipal (DAEM o DEM) en conjunto con las corporaciones municipales es igual a 347, uno más que el número de municipalidades. Esto se debe a que existe una municipalidad (Quinta Normal) que tiene un DAEM y una corporación municipal.

Fuente: Ministerio de Educación (2017), Base de datos del Centro de Estudios, División de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Educación. (http://datosabiertos.mineduc.cl/).

En el año 2015, se registraron 12.001 establecimientos escolares en Chile: 5.279 establecimientos municipales (44,0%); 6.060 establecimientos particulares subvencionadas (50,5%); 592 establecimientos particulares no subvencionadas (4,9%); y 70 establecimientos de administración delegada (0,6%) (Ministerio de Educación, 2016). La Tabla 1.3 muestra el número de estudiantes matriculados en el año 2015 por sostenedor de educación en todos los niveles y tipo de educación. La cantidad de matrículas en los establecimientos particulares subvencionados es dominante en todos los niveles (excepto en los estudios técnico-profesionales en la educación de enseñanza media), incluso si un número significativo de estudiantes asisten a establecimientos municipales (entre 34% y 39% en los niveles escolares). Una tendencia considerable es que la asistencia a establecimientos municipales ha disminuido constantemente en los últimos años en comparación con la de establecimientos particulares subvencionados. Si bien la proporción de estudiantes matriculados en establecimientos municipales fue de alrededor del 50% en el año 2004, estuvo rondando el 36% en el año 2015 (Ministerio de Educación, 2016).

Tabla 1.3 **Matrícula de estudiantes por nivel educativo, tipo de educación y sostenedor de educación, 2015**

Nivel/Rama	Matrículas totales	Matrícula por tipo de sostenedor (dentro del nivel y rama de educación) (%)			
		Municipal	Particular subvencionado	Particular no subvencionado	Administración delegada
Total Sistema escolar	4 312 004	35,9	53,9	8,0	2,1
Educación parvularia regular	381.945	33,7	54,5	11,8	0,0
Educación parvularia especial	142.307	2,2	97,8	0,0	0,0
Educación básica regular	1 937.397	38,9	53,2	7,9	0,0
Educación básica especial	39.867	34,0	65,8	0,1	0,0
Educación media	905.244	35,9	50,8	8,2	5,0
Educación media humanista científico	619.940	31,1	54,1	12,0	2,8
Educación media técnico profesional	285.304	46,3	43,8	0,0	9,9

Nota: Los datos para educación parvularia no incluyen las matrículas en los centros JUNJI ni en Fundación Integra. Los datos para la educación secundaria básica y media no incluyen educación para adultos.

Fuente: Ministerio de Educación (2016), Estadísticas de la Educación 2015, Centro de Estudios, Ministerio de Educación, Santiago. http://centroestudios.mineduc.cl.

La asistencia a diferentes tipos de establecimientos depende en gran medida de los niveles de ingreso de las familias. La mayor parte de los estudiantes de las familias más desaventajadas asisten a establecimientos municipales, a pesar de que la asistencia a establecimientos particulares subvencionados va en aumento. En el año 2015, el porcentaje del número de niños de entre 6-13 años matriculados en educación básica que asisten a establecimientos municipales según el quintil de ingresos fuera de: 54,1%, 45,9%, 37,5%, 26,0% y 11,9% del primer al quinto quintil. Los establecimientos particulares subvencionados reciben estudiantes de una variedad amplia de contextos. En contraste, los particulares no subvencionados atienden principalmente a estudiantes de familias de altos ingresos (41,0% de niños de entre 6-13 años matriculados en educación básica pertenecientes a familias del quinto quintil asistieron a establecimientos particulares no subvencionados en el año 2015) (Ministerio de Desarrollo Social, 2016c).

Funcionamiento del establecimiento

Con el fin de poder ofrecer servicios educacionales, el Ministerio de Educación debe otorgar un "reconocimiento oficial" a los establecimientos escolares. Las SEREMI proporcionan el

reconocimiento oficial para que un sostenedor de educación pueda funcionar. Los sostenedores tienen la responsabilidad principal de abrir, fusionar y cerrar establecimientos siempre que éstos tengan reconocimiento oficial. Los sostenedores son responsables de cumplir con los requisitos para el reconocimiento oficial de cada uno de sus establecimientos; administrar sus recursos docentes, infraestructura y equipamiento; y cumplir con las obligaciones de rendición de cuentas en términos de resultados educativos y el uso de recursos públicos. Tienen derecho a implementar su propio proyecto educativo y pueden hacer uso de programas propios en sus establecimientos. Los requisitos para obtener el reconocimiento oficial incluyen calificaciones profesionales mínimas para el sostenedor, un proyecto educativo, reglas para la evaluación y promoción de estudiantes, reglamento interno, personal idóneo e infraestructura adecuada. Estos requisitos son inspeccionados periódicamente por la Superintendencia de Educación y, de no ser cumplidos, llevan a la revocación de operar entregada por el reconocimiento oficial (una decisión que luego es ejecutada por la SEREMI).

Establecimientos de jornada completa

En el año 1996, el Gobierno decidió extender la jornada escolar, pasando de dos turnos de seis períodos pedagógicos a un día escolar completo, que consta de ocho períodos pedagógicos de 45 minutos cada uno. Este cambio implicó un aumento en el tiempo disponible de los estudiantes para las materias curriculares, así como actividades extracurriculares y la posibilidad de que los estudiantes y profesores aprovechen las instalaciones fuera del horario regular de clases. Este cambio en la duración del día escolar requirió de una inversión considerable en infraestructura escolar y más recursos para contratar docentes, llevándose a cabo dentro del programa Jornada Escolar Completa (JEC) (OCDE, 2004). Bellei (2009) encuentra una evidencia fuerte en que la JEC tuvo un efecto positivo en el rendimiento estudiantil tanto en lenguaje como en matemática, y que el impacto fue mayor para estudiantes rurales, para los estudiantes que asisten a establecimientos públicos y para los estudiantes que se ubican en la parte superior de la distribución de logros de aprendizaje.

La Ley de Inclusión Escolar

A partir del año 2015, la Ley de Inclusión Escolar busca mejorar las condiciones para que las familias ejerzan la libertad de escoger un establecimiento gratuito, garantizando que la elección no dependa de la capacidad de pago de las familias, ni del rendimiento del alumno u otros posibles factores discriminatorios. La Ley se enfoca en tres aspectos principales: (i) regula la admisión de estudiantes al prohibir el uso de criterios económicos, sociales, étnicos, religiosos y académicos; (ii) elimina el financiamiento compartido (la existencia de gastos de escolaridad en paralelo con las subvenciones con fondos públicos en un mismo establecimiento); y (iii) prohíbe a los establecimientos subvencionados a obtener ganancias.

La Ley se implementará de manera gradual para que los establecimientos puedan ajustarse a los nuevos arreglos de financiamiento y a las reglas de selección de los estudiantes. Según el Ministerio de Educación y el Ministerio de Hacienda, en el año 2014 habían 977.520 estudiantes que asistían a establecimientos con financiamiento compartido, cifra que se espera que se reduzca a 249.643 en el año 2018 y a 108.893 en el año 2025 (MINEDUC, AQE y ES, 2016). La contribución monetaria voluntaria de los padres para actividades extracurriculares aún será permitida. Los establecimientos subvencionados deberán usar los recursos públicos solo con fines educativos. Se espera que, a partir del año 2018, todos los establecimientos que reciban subsidios públicos sean administradas por organizaciones sin fines de lucro. La implementación de la Ley de Inclusión Escolar se beneficiará de mayores recursos financieros.

Cuando la Ley se implemente en su totalidad, si un establecimiento tiene más solicitudes que cupos disponibles, se debe seleccionar a los estudiantes a través de un método al azar. Las únicas excepciones son la preferencia por los niños con hermanos en el establecimiento y los hijos de los empleados del establecimiento. El Ministerio de Educación ha establecido una

plataforma Web para coordinar las admisiones del establecimiento (www.sistemadeadmisionescolar.cl/index.html) - los establecimientos informan al Ministerio de Educación los cupos disponibles en el establecimiento y el sistema web asigna estudiantes a los establecimientos sobre la base de las preferencias expresadas por los padres. Los establecimientos subvencionados ya no podrán seleccionar estudiantes sobre la base de criterios como la capacidad académica, el origen socioeconómico, el contexto social y cultural o la confesión religiosa. La Ley de Inclusión Escolar también limita la capacidad de los establecimientos subvencionados de transferir o expulsar a un estudiante sobre la base de su rendimiento académico: los estudiantes pueden repetir un año en educación básica y un año en la educación media antes de poder considerarse una transferencia.

Metas educativas

Objetivos estratégicos

El gobierno que asumió el cargo en el año 2014 lanzó una ambiciosa reforma educacional. Los objetivos estratégicos para la educación escolar se organizan en tres áreas principales:

- Conceder un acceso equitativo a una educación de calidad

  El objetivo es garantizar que los recursos públicos se utilicen con fines educativos y garantizar el acceso justo a una educación de calidad. Se está implementando a través de la Ley de Inclusión Escolar (ver arriba) que regula la selección de estudiantes, prohíbe las ganancias para establecimientos subvencionados con fondos públicos y elimina el financiamiento compartido.

- Fortalecer la educación pública
  Este objetivo implica la reforma de la administración de la educación pública mediante el establecimiento del Sistema de Educación Pública (Nueva Educación Pública, ver arriba) con los Servicios Locales de Educación que toman la administración de los establecimientos públicos de las municipalidades; el desarrollo de un modelo para financiar los Servicios Locales de Educación y el apoyo adicional en áreas tales como infraestructura, innovación pedagógica y desarrollo profesional docente.

- Mejorar el profesionalismo de los profesores
  El objetivo es modernizar y profesionalizar la enseñanza y para lograr esto se está implementando la Nueva Ley de Carrera Docente (ver Capítulo 5). El objetivo es atraer a mejores individuos a la docencia, mejorar la preparación de los profesores, establecer una carrera en múltiples etapas y mejorar las remuneraciones.

Objetivos de aprendizaje de los estudiantes

En Chile, existe un currículum nacional único definido por el Ministerio de Educación, que es vinculante para los establecimientos que desean recibir reconocimiento oficial. El currículum nacional debe ser aprobado por el Consejo Nacional de Educación (CNED). La Ley General de educación del año 2009 incluyó revisiones del currículum y, en el año 2016, la implementación del nuevo plan de estudios estaba en curso. La LGE define los Objetivos Generales para cada nivel educativo (educación parvularia, educación básica, educación media). Para alcanzar los Objetivos Generales, la Unidad de Currículum y Evaluación del Ministerio de Educación (UCE) define las Bases Curriculares específicas para cada nivel educativo y cada área temática. A mediados del año 2016, las Bases Curriculares se habían establecido para educación parvularia y de primero a sexto año de educación básica. Para séptimo y octavo básico y para educación media, todavía se estaba utilizando el marco curricular anterior al año 2009.

Las bases curriculares (así como el marco curricular anterior al año 2009) definen los objetivos de aprendizaje, que incluyen habilidades, conocimientos y actitudes. Se distinguen dos tipos de objetivos de aprendizaje: (i) objetivos verticales asociados con el aprendizaje en relación

con las asignaturas para cada nivel escolar; y (ii) objetivos transversales, que vienen a ser objetivos generales e integrales dirigidos al desarrollo y a la conducta personal (e integrados en todas las áreas curriculares).

Las bases curriculares (y el marco curricular pre-2009) constituyen la referencia para establecer herramientas curriculares más detalladas para cada campo de aprendizaje y asignatura:

- *Planes de estudio*: definen el horario para cada nivel escolar (áreas curriculares que se cubrirán y tiempo semanal asociado).
- *Programas de estudio*: definen la organización didáctica para cada año escolar (aprendizaje esperado para cada semestre o unidad); y proporcionan ejemplos de actividades de aprendizaje y orientaciones metodológicas.
- *Libros de texto:* entregan material para que los profesores cumplan con el currículum.

El Ministerio desarrolla planes y programas de estudio para cada materia y grado en educación básica y educación media, que son aprobados por el Consejo Nacional de Educación (CNED). Para obtener el reconocimiento oficial, cada establecimiento debe respetar las bases curriculares (o el marco curricular anterior al año 2009). Estos establecen los requisitos mínimos a los que los establecimientos de manera individual pueden hacer adiciones desarrollando sus propios planes y programas de estudio (para ser aprobados por el DEPROV respectivo). Sin embargo, según los datos del Ministerio, solo alrededor del 8,5% de los establecimientos tienen sus propios planes y programas de estudio en al menos una asignatura de primero a octavo básico (MINEDUC, AQE y ES, 2016).

Estándares de aprendizaje

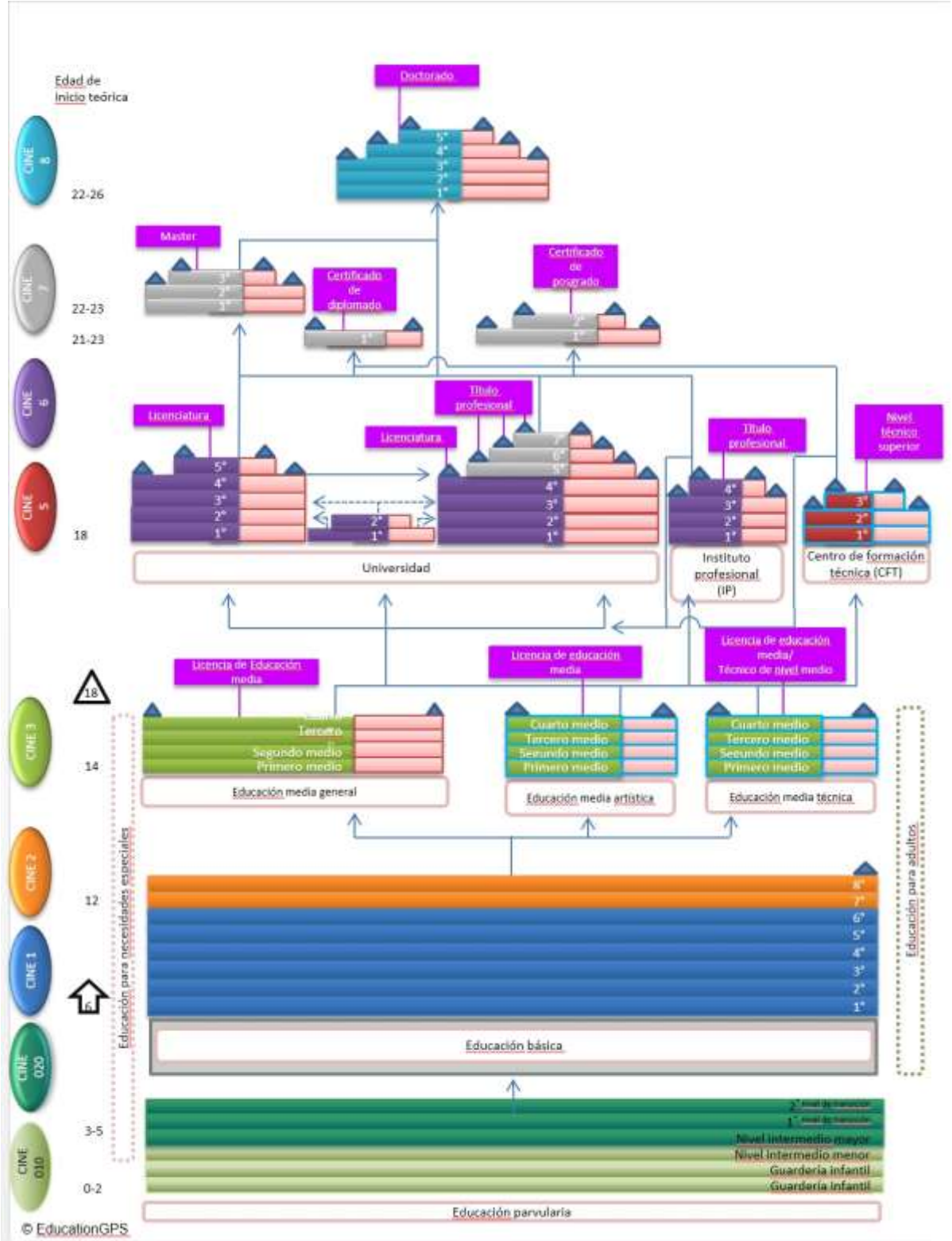
Chile también ha desarrollado estándares de aprendizaje en estudiantes. Los estándares de aprendizaje apuntan a describir el grueso de los aprendizajes esperados en las etapas clave del proceso de aprendizaje de los estudiantes, es decir, lo que los estudiantes deben saber y deben ser capaces de hacer al final de cada año en cada asignatura. Se basan en el currículum nacional y constituyen la referencia para evaluar el rendimiento de los estudiantes. Son definidos tres niveles de logro: insuficiente, básico y adecuado. Los estándares de aprendizaje de los estudiantes se utilizan como referencia para el monitoreo externo del sistema educativo por medio del Sistema de Medición de Calidad de la Educación (SIMCE, ver a continuación). Los estándares de aprendizaje son elaborados por el Ministerio de Educación, aprobado por el CNED y monitoreados por la Agencia de Calidad de la Educación.

La organización del sistema escolar

Descripción

El sistema escolar en Chile se organiza en tres niveles secuenciales: educación Parvularia (Clasificación ISCED 0 [Clasificación Internacional Normalizada de la Educación] con niños de hasta 6 años), educación básica (clasificación ISCED 1 y 2, dividido en 8 años con edades típicas de entre 6 a 13 años) y educación media (clasificación ISCED 3, dividido en 4 años con edades típicas de entre 14 a 17 años) (ver Figura 1.5). La educación básica se organiza según dos etapas: educación básica (ISCED 1, de primero a sexto básico); y educación secundaria inferior (clasificación ISCED 2, séptimo y octavo básico) (ver Figura 1.5). Desde el año 2003, tanto la educación básica como la educación media son obligatorias para los niños de hasta 18 años (doce años de escolaridad obligatoria). A partir del año 2027, la estructura del sistema educativo se ajustará para proporcionar seis años de educación básica y otros seis años de educación media (originalmente planificada para el año 2017 pero la implementación se pospuso debido a limitaciones de infraestructura y escasez de profesores).

Figura 1.5 **El Sistema Educativo de Chile**

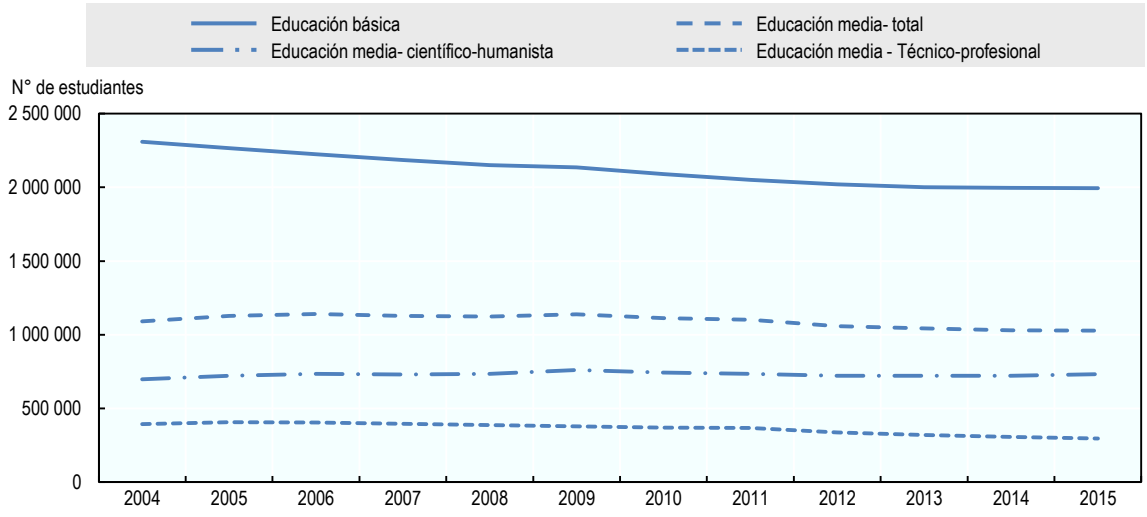


La educación media (de primero a cuarto medio) se organiza en dos etapas, donde la segunda ofrece dos modalidades diferenciadas. La primera etapa (primero y segundo medio) muestra materias generales y un plan común de curso para todos los estudiantes. La segunda etapa (tercero y cuarto medio), implica la elección de una de estas dos modalidades: estudios Científico-Humanista orientados a la profundización de estudios en educación superior; y estudios Técnico-Profesionales/Artísticos con cursos que están principalmente orientados a la vida laboral o la continuación de estudios técnicos en el nivel de educación superior.

Otras dos modalidades de educación que se ofrecen son: educación especial (ver a continuación), disponible en educación parvularia y básica; y educación para adultos para completar la educación básica y educación media.

Como se muestra en la Figura 1.6, la cantidad de matrículas ha disminuido entre el año 2004 y 2015 tanto en educación básica (13,6%) como en educación media (5,8%). Sin embargo, durante este período, las tendencias dentro de la educación media son marcadamente diferentes en ambas modalidades: mientras que la matrícula creció un 5,1% en programas generales (científico-humanista), cayó significativamente en un 25,0% en programas técnico-profesionales (Ministerio de Educación, 2016).

Figura 1.6 **Matrículas por nivel educacional, 2004-2015**



Nota: Los datos incluyen educación para adultos y educación especial.

Fuente: Ministerio de Educación (2016), *Estadísticas de la Educación 2015*, *Centro de Estudios*, Ministerio de Educación, Santiago. http://centroestudios.mineduc.cl.

Los establecimientos, de manera particular, pueden ofrecer uno o varios niveles de educación. En el año 2015, alrededor del 25% de los establecimientos ofrecían educación parvularia y todos los años de educación básica, 16% de los establecimientos ofrecían todos los años obligatorios (de primero básico a cuarto medio), 17% de los establecimientos solo educación parvularia, 5 % de los establecimientos solo educación media, y 7% de los establecimientos de primero a sexto básico (MINEDUC, AQE y ES, 2016).

Educación parvularia

La educación parvularia se organiza en seis niveles según la edad de los niños (ver cuadro 1.4). Existe la gratuidad después de los 2 años (nivel medio menor). La asistencia al segundo nivel de transición (niños de entre 5 y 6 años) se hizo obligatoria en el año 2014, pero la implementación aún está en proceso. Como resultado, la finalización de este nivel no es un

requisito para ingresar a la educación básica. En este informe, el análisis de la educación parvularia se limitará al primer y segundo nivel de transición.

Tabla 1.4 **Niveles de educación parvularia**

Edad del niño	Nivel
0-1	Sala cuna menor
1-2	Sala cuna mayor
2-3	Medio menor
3-4	Medio mayor
4-5	Primer nivel de transición, NT1
5-6	Segundo nivel de transición, NT2

Fuente: MINEDUC, AQE y ES (2016), *OCDE Revisión de políticas para mejorar la efectividad de uso de los recursos educativos. (Revisión de los recursos escolares):* Informe de antecedentes del país para Chile, Santiago.www.oecd.org/edu/school/schoolresourcesreview.htm

Tres instituciones asumen responsabilidad de las políticas de educación parvularia: el Ministerio de Educación, la Junta Nacional de Jardines de Infantes (JUNJI) y la Fundación Integra. La JUNJI es una corporación pública autónoma financiada por el estado y supervisada por el Ministerio de Educación; la Fundación Integra es una fundación privada sin fines de lucro financiada por el estado bajo la supervisión del Departamento Sociocultural de la Presidencia de la República. Ambas instituciones entregan servicios de educación parvularia para niños menores de seis años de familias desaventajadas (por lo general, familias que pertenecen al primer y segundo quintil de ingresos). El Ministerio de Educación diseña el currículum y los programas de estudio. La JUNJI supervisa la educación parvularia en una red de establecimientos públicos de educación infantil, al igual que la Fundación Integra. La JUNJI también desempeña un papel como agencia de acreditación y supervisión de la educación parvularia en los establecimientos particulares.

Existen distintos sostenedores de educación parvularia: municipalidades, establecimientos particulares subvencionados, establecimientos particulares no subvencionados, la JUNJI y la Fundación Integra. Como se muestra respectivamente en la Tabla 1.5, los porcentajes de estudiantes en el año 2015 fueron del 17,0%, 44,8%, 5,8%, 22,8% y 9,6%. La JUNJI y la Fundación Integra administran instituciones que brindan exclusivamente educación parvularia y la gran mayoría de sus estudiantes tienen 4 años o menos (es decir, que en su mayoría ofrecen niveles menores a NT1 y NT2). Como se muestra en la Tabla 1.6, en el año 2015, la JUNJI junto con la Fundación Integra tenían el 95,2% de los estudiantes matriculados en niveles por debajo de NT1. Por el contrario, la educación parvularia ofrecida por los otros sostenedores se concentra en los niveles NT1 y NT2, que por lo general pertenecen a una institución que ofrece otros niveles de educación por encima de la educación parvularia. En el año 2015, la JUNJI junto a la Fundación Integra tenían matriculados solo al 5,2% de los estudiantes de los niveles NT1 y NT2 (ver Tabla 1.6).

Tabla 1.5 **Número de matrículas en educación parvularia por tipo de institución, 2015**

Tipo de oferta	Educación regular	Educación especial	Total	Porcentaje de estudiantes (%)
JUNJI			177 301	22,8
Urbana			152 627	
Rural			24 674	
Fundación Integra			74 485	9,6
Urbana			67 857	
Rural			6 628	
Municipios	128 884	3 123	132 007	17,0
Urbana	102 655	3 058	105 713	
Rural	26 229	65	26 294	
Sector particular subvencionado	208 109	139 175	347 284	44,8
Urbana	201 115	137 094	338 209	
Rural	6 994	2 081	9 075	
Sector particular no subvencionado	44 952	9	44 961	5,8
Urbana	44 746	9	44 755	
Rural	206	0	206	
Total			776 038	100
Urbana			709 161	
Rural			66 877	

Nota: Aunque la educación especial es ofrecida en los centros JUNJI e Integra, no se dispone de datos por separado.

Fuente: Ministerio de Educación (2016), *Estadísticas de la Educación 2015*, *Centro de Estudios*, Ministerio de Educación Santiago. http://centroestudios.mineduc.cl.

El número de matrículas en la educación parvularia creció en un 34,9% entre los años 2004 y 2015 (excluyendo JUNJI y la Fundación Integra, ver Figura 1.7). Mientras que para el mismo período la cantidad de matrículas en educación parvularia disminuyó 8,3% en el sector municipal, aumentó drásticamente en el sector particular subvencionado (97,1%) y más moderadamente en el sector particular no subvencionado (21,5%) (ver Figura 1.7) Las matrículas en la educación parvularia se mantienen por debajo del promedio de la OCDE. En el año 2014, las tasas de matriculación fueron del 54%, 84% y 94% a los 3, 4 y 5 años, frente a los promedios de la OCDE del 71%, 86% y 95%, respectivamente (OCDE, 2016d).

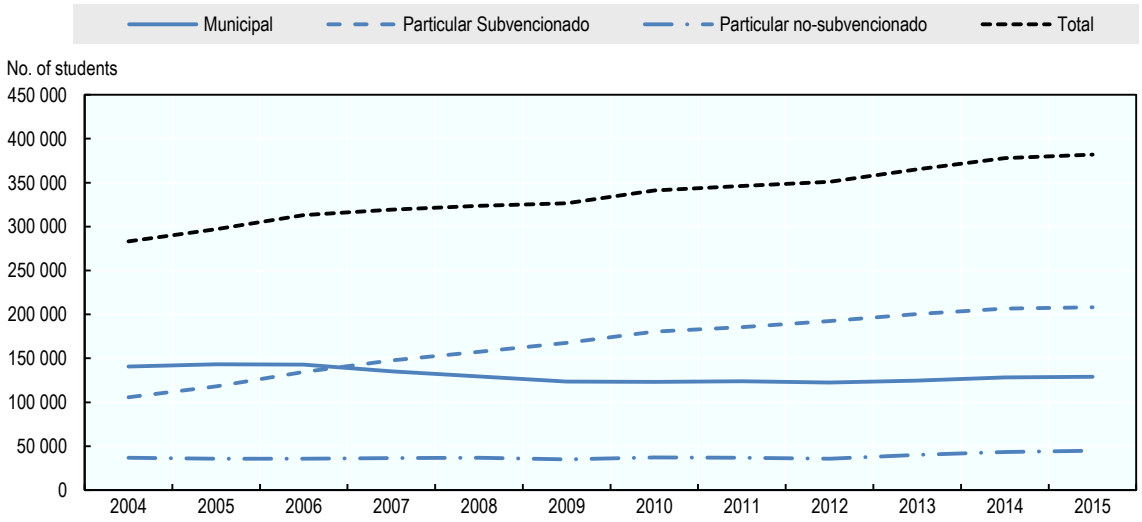
Tabla 1.6 **Matrículas en educación parvularia por tipo de sostenedor y nivel, 2015**

Tipo de oferta	JUNJI	Fundación Integra	Municipios	Sector particular subvencionado	Sector particular no subvencionado	Total
Sala cuna menor	19.064	5.609	0	19	50	**24 742**
Sala cuna mayor	41.342	14.122	0	85	361	**55 910**
Medio menor	48.117	21.600	0	618	2.387	**72 722**
Medio mayor	56.702	24.850	0	1.399	6.872	**89 823**
Primer nivel de transición, NT1	10.427	7.579	55.316	88.395	16.563	**178 280**
Segundo nivel de transición, NT2	1.649	725	73.568	117.593	18.719	**212 254**
Total	**177.301**	**74.485**	**128.884**	**208.109**	**44.952**	**633 731**

Nota: Los datos se refieren a la educación regular para las municipalidades, el sector particular subvencionado y el sector particular no subvencionado.

Fuente: Ministerio de Educación (2016), *Estadísticas de la Educación 2015*, *Centro de Estudios*, Ministerio de Educación, Santiago. http://centroestudios.mineduc.cl.

Figura 1.7 **Matrículas en educación parvularia por tipo de sostenedor, 2004-2015**



Nota: Los datos excluyen las instituciones JUNJI, Fundación Integra y sostenedores privados sin reconocimiento oficial. Los datos no incluyen educación especial.

Fuente: Ministerio de Educación (2016), *Estadísticas de la Educación 2015*, *Centro de Estudios*, Ministerio de Educación, Santiago. http://centroestudios.mineduc.cl.

Educación básica

La educación básica en Chile tiene una duración de ocho años (de primero a octavo básico) y se imparte en las siguientes modalidades: educación regular, educación especial y educación para adultos. Los establecimientos pueden combinar grados dentro de los primeros cuatro años, y también pueden combinar quinto y sexto básico (los establecimientos de educación básica rurales pueden combinar desde primero a sexto básico). A partir del año 2027, la educación básica se reducirá a seis años, y séptimo y octavo básico se integrarán al nivel de educación media. En el año 2015, la mayor proporción de estudiantes asistió a establecimientos particulares subvencionadas (53,4%), mientras que el 38,8% de los estudiantes asistió a

establecimientos municipales y el 7,7% asistió a establecimientos particulares no subvencionados (ver Tabla 1.7). Estos porcentajes son aún más favorables para el sector particular subvencionado en educación especial (66% contra 34% de los estudiantes en los establecimientos municipales) (ver Tabla 1.7).

Tabla 1.7 **Matrículas en educación básica por tipo de sostenedor, 2015**

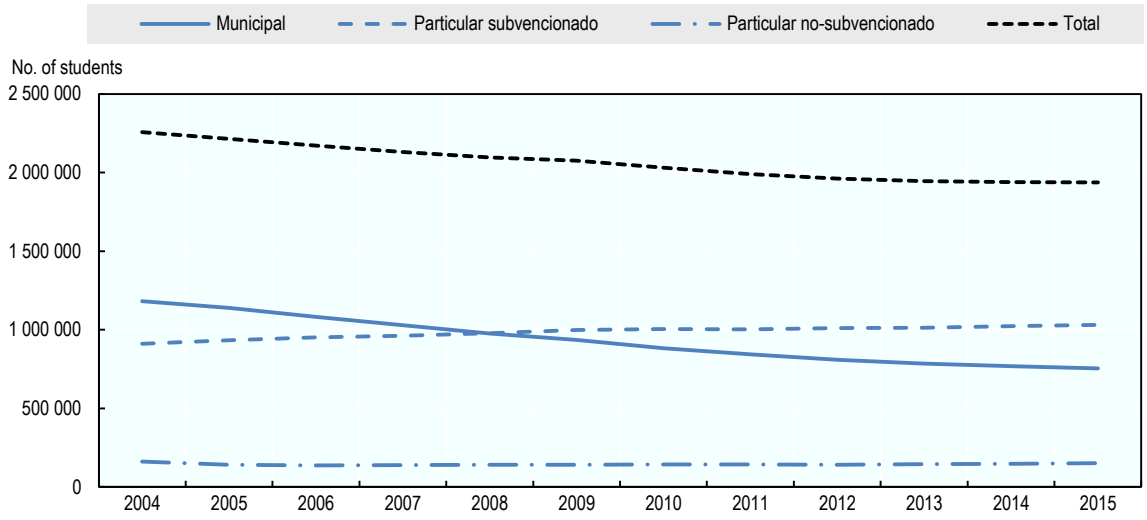
Tipo de oferta	Educación regular	Educación especial	Total	Porcentaje de estudiantes (%)
Municipios	754.588	13.566	768.154	38.8
Urbana	604.171	12.631	616.802	
Rural	150.417	935	151.352	
Sector particular subvencionado	1.030.378	26.249	1.056 627	53.4
Urbana	982.251	25.448	1.007 699	
Rural	48.127	801	48.928	
Sector particular no subvencionado	152.172	52	152.224	7.7
Urbana	151.443	52	151.495	
Rural	729	0	729	
Administración delegada	259	0	259	0.0
Urbana	259	0	259	
Rural	0	0	0	
Total	1.937.397	39.867	1.977 264	100
Urbana	1.738.124	38.131	1.776 255	
Rural	199.273	1.736	201.009	

Nota: Los datos no incluyen la educación básica para adultos.

Fuente: Ministerio de Educación (2016), *Estadísticas de la Educación 2015*, *Centro de Estudios*, Ministerio de Educación, Santiago. http://centroestudios.mineduc.cl.

Como se muestra en la Figura 1.8, entre el año 2004 y 2015, las matrículas totales en la educación básica disminuyeron alrededor del 14% (excluyendo la educación básica especial y la educación básica para adultos). La disminución fue pronunciada en el sector municipal (alrededor del 36%), más modesta en el sector particular no subvencionado (alrededor del 6%), mientras que el número de matriculados en el sector particular subvencionado aumentó alrededor del 13% durante este período.

Figura 1.8 **Matrículas en educación básica por tipo de sostenedor, 2004-2015**



Nota: Los datos no incluyen la educación básica especial ni la educación básica para adultos.

Fuente: Ministerio de Educación (2016), *Estadísticas de la Educación 2015*, *Centro de Estudios*, Ministerio de Educación, Santiago. http://centroestudios.mineduc.cl.

Educación media

La educación media abarca desde primero a cuarto medio (a partir del año 2027 séptimo y octavo básico se integrarán a la educación media). En el año 2015, los estudiantes se distribuyeron de la siguiente manera: 68,5% en modalidad científico-humanista y 31,5% en modalidad técnico-profesional (ver Tabla 1.8). Para el mismo año, en modalidad general, la mayoría de los estudiantes asistieron a establecimientos particular subvencionados (54,1%). Los estudiantes restantes asistieron a establecimientos municipales (31,1%), establecimientos particulares no subvencionados (12,0%) y establecimientos con administración delegada (2,8%). Por el contrario, en los programas técnico-profesionales, la mayor cantidad de los estudiantes asistió a establecimientos municipales (46,3%), seguidas por los establecimientos particular subvencionados (43,8%) y los establecimientos con administración delegada (9,9%) (ver el cuadro 1.8). La mayoría de los estudiantes secundarios técnico-profesionales provienen de entornos socioeconómicos desfavorecidos; alrededor de dos tercios de ellos pertenecen a los dos quintiles de ingresos más bajos (Kis y Field, 2009).

Los estudios técnico-profesionales se ofrecen en 15 sectores económicos con un total de 34 áreas de especialización. Los quince sectores económicos y las áreas de especialización respectivas son (Ministerio de Educación, 2013):

- *Madera*: Forestal y Muebles y Terminaciones en Madera.
- *Agropecuaria*: Agropecuaria
- *Alimentación:* Elaboración Industrial de Alimentos; Gastronomía.
- *Construcción*: Construcción; Refrigeración y Climatización; Instalaciones Sanitarias; Montaje Industrial.
- *Metalmecánica*: Mecánica automotriz; Mecánico industrial; Construcciones Metálicas.
- *Electricidad*: Electricidad; Electrónica.
- *Marítimo*: Acuicultura; Pesquería; Tripulación de Naves Mercantes y Especiales; Operaciones Portuarias.
- *Minero*: Explotación Minera; Metalurgia Extractiva; Asistencia en Geología.

- *Gráfico*: Gráfica; Dibujo Técnico.
- *Confección*: Vestuario y Confección Textil
- *Administración*: Administración; Contabilidad.
- *Salud y Educación*: Atención de Párvulos; Atención de Enfermería.
- *Química e Industria*: Química Industrial.
- *Tecnología y Comunicaciones:* Conectividad y Redes; Telecomunicaciones; Programación.
- *Hospitalidad y Turismo*: Servicios de Hotelería; Servicios de Turismo.

Tabla 1.8 **Matrículas en educación media por tipo de sostenedor, 2015**

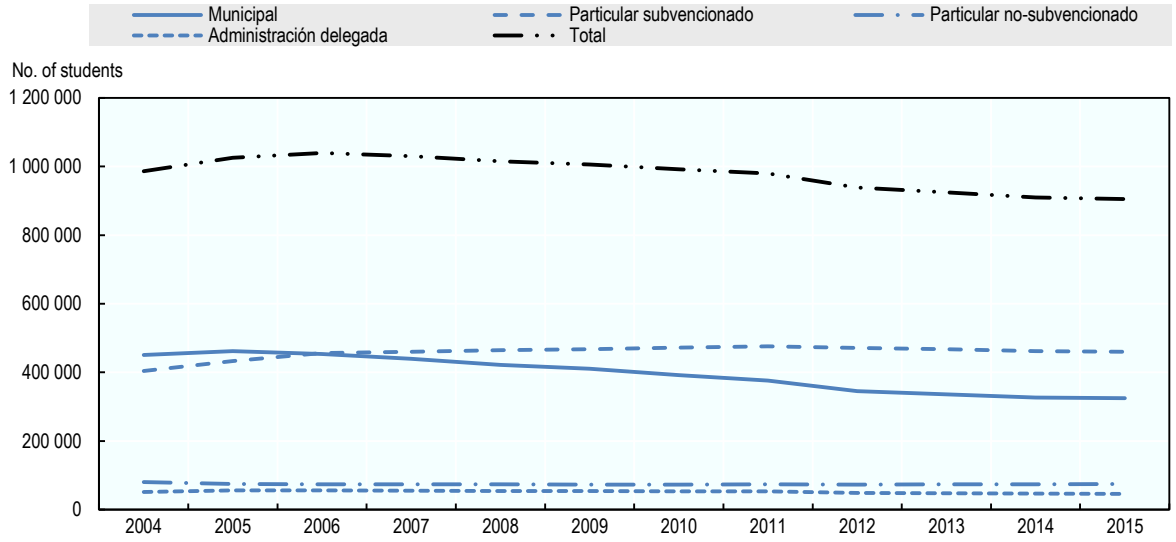
Tipo de oferta	Programas generales	Porcentaje de estudiantes (%)	Programas Técnico-profesionales	Porcentaje de estudiantes (%)	Total	Porcentaje de estudiantes (%)
Municipios	**192.808**	**31,1**	**132.128**	**46,3**	**324 936**	**35,9**
Urbana	185.499		128.255		313 754	
Rural	7.309		3.873		11 182	
Sector particular subvencionado	**335.243**	**54,1**	**124.823**	**43,8**	**460 066**	**50,8**
Urbana	330.606		112.615		443 221	
Rural	4.637		12.208		16 845	
Sector particular no subvencionado	**74.644**	**12,0**	**5**	**0,0**	**74 649**	**8,2**
Urbana	74.237		5		74 242	
Rural	407		0		407	
Administración delegada	**17.245**	**2.8**	**28.348**	**9.9**	**45 593**	**5.0**
Urbana	17.245		28.348		45 593	
Rural	0		0		0	
Total	**619.940**	**100**	**285.304**	**100**	**905 244**	**100**
Urbana	607.587		269.223		876 810	
Rural	12.353		16.081		28 434	

Nota: Los datos no incluyen a la educación media para adultos.

Fuente: Ministerio de Educación (2016), *Estadísticas de la Educación 2015*, *Centro de Estudios*, Ministerio de Educación, Santiago. http://centroestudios.mineduc.cl.

Como se muestra en la Figura 1.9, el número de matrículas en educación media ha disminuido alrededor del 8% entre los años 2004 y 2015. Las matrículas en el sector municipal disminuyeron más significativamente (alrededor del 28%) y menos en el sector particular no subvencionado (alrededor del 7%) y en el sector de administración delegada (alrededor del 11%). Por el contrario, las matrículas en el sector particular subvencionado aumentaron alrededor del 14% durante el mismo período. Además, como se muestra en la Figura 1.6, mientras que las matrículas crecieron en un 5,1% en la modalidad científico-humanista, se redujeron significativamente en un 25% en la modalidad técnico-profesional.

Figura 1.9 **Matrículas en educación media por tipo de sostenedor de educación, 2004-2015**



Nota: Los datos no incluyen la educación media para adultos.

Fuente: Ministerio de Educación (2016), *Estadísticas de la Educación 2015*, *Centro de Estudios*, Ministerio de Educación, Santiago. http://centroestudios.mineduc.cl.

Tamaño de los establecimientos escolares

De acuerdo a las estadísticas del Ministerio de Educación, en el año 2014, el tamaño promedio de un establecimiento escolar era de 294 estudiantes. Sin embargo, esto oculta diferencias importantes en el tamaño de los establecimientos: de 1 estudiante en algunos establecimientos a más de 4.000 estudiantes en otros (MINEDUC, AQE y ES, 2016). El número promedio de estudiantes en educación parvularia en los establecimientos aumentó alrededor del 17% entre los años 2004 y 2015, mientras que se observaron disminuciones durante el mismo período en educación básica (9% en educación regular y 23% en educación especial), programas científico-humanistas (26%) y programas técnico-profesionales (45%) (ver Tabla 1.9).

Tabla 1.9 **Promedio de estudiantes por establecimiento según nivel, modalidad educativa, ubicación y sostenedor de educación, 2004-2015**

Nivel de educación	Modalidad educativa	Año						Ubicación (2015)		Sostenedor de educación (2015)			
		2004	2006	2008	2010	2012	2015	Urbana	Rural	Municipal	Particular subvencionado	Particular no subvencionado	Administración delegada
Educación parvularia		53	56	55	57	58	62	72	26	47	71	98	No aplica
Educación básica	Regular	253	245	238	231	226	230	356	56	164	305	357	130
	Especial	61	55	51	51	48	47	49	22	37	54	17	No aplica
Educación media	Científico-humanista	321	313	293	273	247	239	245	110	297	221	195	375
	Técnico-profesional	321	285	253	225	198	175	184	97	159	178	5	305

Nota: Los establecimientos pueden proporcionar más de un nivel y modalidad de educación. En esta tabla, los datos se organizan de acuerdo con el nivel de educación y la modalidad que se imparte dentro de cada establecimiento y no para los establecimientos como un todo. Los datos sobre la educación parvularia no incluyen la inscripción en los centros JUNJI o Fundación Integra.

Fuente: Ministerio de Educación (2017), Centro de Estudios, División de Planificación y presupuesto, Ministerio de Educación. (http://datosabiertos.mineduc.cl/).

Educación especial

Los estudiantes con necesidades educativas especiales (con discapacidades y estudiantes dotados) asisten establecimientos regulares o reciben su educación en establecimientos para personas con necesidades especiales. Solo aquellos establecimientos regulares que tienen un Programa de Integración Escolar pueden recibir estudiantes con necesidades especiales. Los establecimientos reciben un "subsidio de educación especial" para cada estudiante matriculado con necesidades especiales, que generalmente es más alto que el subsidio público asociado a un estudiante sin necesidades especiales (ver Capítulo 3 para más información).

Educación intercultural bilingüe

La principal intervención educativa para estudiantes indígenas es el Programa de Educación Intercultural Bilingüe (PEIB). Se estableció en el año 1996 y ofrece programas de estudio y materiales didácticos en lenguas indígenas como segundo idioma, al igual que libros de texto contextualizados a las culturas indígenas durante los primeros tres años de educación básica. La Ley General de Educación (LGE) del año 2009 estableció la introducción gradual de las lenguas indígenas como una oferta educativa regular como parte del currículum nacional en los establecimientos con una alta proporción de estudiantes indígenas (ver el Capítulo 3 para más detalles).

Gestión escolar

En Chile, los marcos normativos no especifican estructuras de liderazgo escolar. Estos son definidos por los sostenedores y por los mismos establecimientos en función de los recursos disponibles. Sin embargo, el Marco para la Buena Dirección (MBD), establecido desde el año 2005 para proporcionar estándares de referencia para el liderazgo escolar, sugiere la existencia de un equipo de liderazgo dentro de cada establecimiento además de la figura del director. En los establecimientos escolares chilenos, el director es la persona a cargo del funcionamiento, la organización y la gestión del establecimiento. Las funciones y atribuciones de los directores se definen en el Estatuto docente. Afirma que "la función principal del director de un establecimiento educacional será dirigir y liderar el proyecto educativo institucional". Para los establecimientos municipales, se indica además que "... el director del establecimiento también gestionará la administración y las finanzas del establecimiento, y además cumplirá todas las demás funciones, atribuciones y responsabilidades otorgadas por la ley" (ver Capítulo 4 para más detalles).

El director no es necesariamente la única persona que se espera que asuma un rol de liderazgo. Otros roles comunes de liderazgo en los establecimientos chilenos incluyen al subdirector, al jefe de la Unidad Técnico-Pedagógica (UTP, a cargo de actividades curriculares), Inspector General (a cargo de una variedad de aspectos organizacionales tales como admisión de estudiantes, administración del personal y de las clases, como también de la disciplina escolar), al director de ciclo y jefe de departamento. Algunas funciones administrativas en los establecimientos también son llevadas a cabo por profesores que las realizan a pesar de que no tienen la responsabilidad formal de estas funciones (roles técnico-pedagógicos, como el desarrollo curricular). El estatuto docente también especifica que cada establecimiento debe organizar un Consejo de Profesores, constituido por líderes escolares, profesores y personal técnico-pedagógico, para proporcionar asesoramiento sobre cuestiones pedagógicas. El equipo de liderazgo tiende a ser más elaborado a medida que crece el tamaño del establecimiento (por ejemplo, establecimientos con enseñanza media).

La Ley General de Educación promueve la participación de la comunidad escolar en el funcionamiento de todos los establecimientos subvencionados a través de la creación de centros de alumnos, centros de padres y apoderados, y consejos escolares. El consejo escolar, compuesto por el director del establecimiento (presidente del consejo), el sostenedor del establecimiento (o

su representante), un profesor elegido por el cuerpo docente del establecimiento, el presidente del centro de padres y el presidente del centro de alumnos (en la educación de enseñanza media), tienen un papel consultivo. El consejo emite posturas a pedido de los que lideran el establecimiento y se le puede pedir que tome una decisión a discreción del sostenedor del establecimiento. El consejo debe ser consultado al menos sobre los siguientes temas: la definición del Proyecto Educativo Escolar; los objetivos escolares y proyectos de mejora propuestos; el informe sobre la gestión del liderazgo en el establecimiento; y acerca del desarrollo y modificaciones a la normativa interna. Además, se le proporcionará al consejo información sobre los resultados de los estudiantes, el presupuesto de los establecimientos y su implementación, y la contratación del personal (ver Capítulo 4 para más información).

Evaluación y diagnóstico

Además de la evaluación del liderazgo escolar y la evaluación docente, que se analizarán en profundidad en los capítulos 4 y 5, respectivamente, el marco de evaluación y diagnóstico de Chile establece una variedad de medidas para la evaluación del estudiante, la evaluación escolar y la evaluación del sistema.

Evaluación del Sistema educativo

Un avance particularmente significativo en el área de la evaluación educativa ha sido la introducción del Sistema de Medición de Calidad de la Educación (SIMCE) en el año 1988, el cual viene a ser una evaluación nacional estandarizada de cohorte completa del desempeño de los estudiantes en todo el país, que es administrada por la Agencia de Calidad de la Educación. El SIMCE mide el logro de los objetivos curriculares fundamentales y los contenidos obligatorios mínimos. En el año 2016, se llevó a cabo una reforma en el SIMCE que llevó a una reducción de las evaluaciones censales. A partir del año 2016, las evaluaciones censales se realizan cada año en cuarto básico (en el 2016, lectura y matemática) y en segundo medio (en el 2016, lectura, matemática y ciencias naturales) y cada dos años, en años alternos, en sexto básico (en el 2016, comprensión lectora, escritura, matemática e historia, geografía y ciencias sociales) y en octavo básico (evaluaciones a ser definidas en el 2017). También hay evaluaciones muestrales en inglés en tercero medio (cada tres años), de lectura en segundo básico, de formación ciudadana en octavo básico, y de educación física en octavo básico (2015 y 2018). Finalmente, también hay planes para introducir en el año 2020 una evaluación de las competencias genéricas para los estudiantes que asisten a programas técnico-profesionales en cuarto medio. Los estudiantes se clasifican en tres niveles de rendimiento: inicial, intermedio y avanzado. Los resultados de SIMCE son públicos a nivel escolar y se han convertido en una herramienta importante para dar retroalimentación a los estudiantes, padres, profesores, establecimientos y autoridades educativas.

Los objetivos principales del SIMCE son: (i) monitorear el desempeño de los estudiantes a nivel de sistema, proporcionar información a padres y a la comunidad educativa en general, y guiar el desarrollo de políticas; (ii) proporcionar retroalimentación sobre el trabajo de los establecimientos, los líderes escolares y los profesores; y (iii) promover el compromiso y la responsabilidad de los establecimientos, de las partes interesadas y de los padres. El SIMCE también recopila información sobre profesores, estudiantes, padres y apoderados a través del uso de cuestionarios. Esta información se utiliza para contextualizar los resultados de los estudiantes.

La evaluación del sistema educativo incluye también una serie de estadísticas de educación basadas en información de los establecimientos recopilada por el Ministerio de Educación. Son la base de publicaciones anuales con indicadores sobre el nivel del sistema educativo, tales como las "Estadísticas de educación", publicadas por el Ministerio. El Ministerio administra una variedad de sistemas administrativos centralizados para recopilar datos a nivel de estudiantes y establecimientos. Por ejemplo, administra el Sistema de Información General de

Estudiantes (SIGE), que registra datos sobre la asistencia de los estudiantes. Además, los puntos de referencia internacional del desempeño de los estudiantes proporcionados por las encuestas internacionales han sido influyentes para impulsar el desarrollo de políticas a nivel de sistema. En los años 1997, 2006 y 2013, Chile participó en el Primer, Segundo y Tercer Estudio Comparativo y Explicativo a nivel Regional (PERCE, SERCE y TERCE) llevados a cabo por la UNESCO y que cubren la región de América Latina[1]. Chile también participa desde el año 2000 en el Programa trienal de evaluación internacional de estudiantes (PISA) de la OCDE, que mide las habilidades de los estudiantes de 15 años en matemática, lectura y ciencias. Chile también participó en algunas evaluaciones internacionales realizadas por la Asociación Internacional para la Evaluación del Logro Educativo (IEA), incluida la encuesta de Tendencias en el Estudio Internacional de Matemática y Ciencias (TIMSS para estudiantes de 4º y 8º básico), el Estudio Internacional del Progreso en Competencia Lectora (PIRLS), el Estudio Internacional de Educación Cívica y Formación Ciudadana (ICCS) y el Estudio Internacional de Alfabetización Computacional y Manejo de Información (ICILS).

Evaluación escolar

Los establecimientos están sujetos a procesos de evaluación externa por parte de la Agencia de Calidad de la Educación y la Superintendencia de Educación. La Agencia se centra en la evaluación de los procesos educativos en los establecimientos. Los establecimientos se clasifican sobre la base de su desempeño en la evaluación nacional (SIMCE) y otros indicadores de calidad educativa desarrollados por la Agencia, y se clasifican en una de cuatro categorías: desempeño alto, desempeño medio, desempeño medio bajo y desempeño insuficiente. Las evaluaciones escolares por parte de la Superintendencia de Educación se centran en la inspección del uso de los recursos públicos por parte los establecimientos y los sostenedores escolares y su cumplimiento con la legislación, las normas y las reglamentaciones (ver el Capítulo 4 para más información). También hay supervisión por parte de DEPROV con el objetivo de proporcionar apoyo técnico-pedagógico a los establecimientos de manera particular. Los resultados de los procesos de evaluación del establecimiento se hacen públicos.

Los establecimientos se benefician de un programa de incentivo colectivo, el Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño (SNED). Esta recompensa monetariamente al personal de esos establecimientos con el mejor desempeño según un rango de criterios, especialmente los resultados SIMCE. El SNED se organiza cada dos años y cubre el sector subvencionado, es decir, a los establecimientos municipales, establecimientos particulares subvencionados y establecimientos con administración delegada.

Evaluación del estudiante

El rendimiento de los estudiantes en Chile se evalúa mediante una amplia gama de herramientas, que van desde evaluaciones nacionales estandarizadas hasta evaluaciones formativas continuas en la sala de clases. Los profesores asumen la mayor responsabilidad en la evaluación de los estudiantes. Todos los estudiantes son evaluados de manera continua durante el año escolar en cada área del currículum o asignatura. Las notas utilizadas para informar los logros de los estudiantes están en una escala del 1 al 7. Los criterios y métodos de evaluación son definidos por cada establecimiento. No existen exámenes finales nacionales externos en ningún nivel. Sin embargo, en la educación secundaria, los establecimientos están obligados a organizar exámenes finales de lenguaje y matemática en primero y segundo año de educación media. Como se describió anteriormente, a nivel nacional, también existe una evaluación externa estandarizada de estudiantes (SIMCE) que se utiliza para diagnóstico y la propuesta de mejoras, pero que presenta un "gran riesgo" para los establecimientos. La repetición de año no es posible en primero ni en tercero básico (siempre que el estudiante asista al menos al 85% de las clases). Los establecimientos definen los procesos para comunicar los resultados de los estudiantes a ellos mismos y a sus padres, incluida su periodicidad. Los resultados intermedios de los estudiantes se informan a los padres generalmente por escrito, ya sea mensualmente, cada

trimestre o cada semestre. Los resultados de fin de año son entregados a padres y estudiantes en un certificado formal de estudios necesario para matricularse al grado educativo del año siguiente.

Principales tendencias e inquietudes

Existe un crecimiento cuantitativo significativo, pero los desafíos con el logro educativo continúan presentes

El sistema escolar de Chile ha experimentado una expansión impresionante. Las tasas de matrículas en la educación secundaria crecieron de un 14% en el año 1960 a números superiores al 90% a principios de la década del año 2000 (Marcel y Tokman, 2005). La proporción de adultos que ha alcanzado al menos la enseñanza media creció de un 41% para la generación de 55-64 años en el año 2015 (promedio de la OCDE: 68%) a un 80% para la generación de 25-34 años (promedio de la OCDE: 84%) en el mismo año (OCDE, 2016d). Séptimo y octavo básico son ahora prácticamente universales y las tasas de matrícula para jóvenes de 15 a 19 años crecieron de un 74% en el año 2005 a un 79% en el 2013 (aún por debajo del promedio de la OCDE del 84%) (OCDE, 2015b). Sin embargo, las tasas netas de matrícula para jóvenes de 14-17 años en educación media difieren entre los quintiles de ingreso: en el año 2015, las tasas netas de matrícula fueron 68,5%, 73,0%, 75,1%, 78,9% y 80,6% del quintil de ingresos más bajo al más alto (Ministerio de Desarrollo Social, 2016c).

El nivel de educación superior sigue siendo bajo si hacemos una comparación internacional, aunque el aumento de las tasas de matrícula implica que la situación está mejorando gradualmente. En el año 2015, la proporción de adultos entre 25 y 64 años que habían completado la educación superior era del 21%, la 4ª cifra más baja en el área de la OCDE (contra un promedio de la OCDE del 35%). Esta proporción fue del 27% para adultos entre 25 y 34 años (la tercera cifra más baja en comparación con el promedio de la OCDE de 42%) y 14% para adultos de 55 a 64 años (la sexta cifra más baja en comparación al promedio de la OCDE de 26%) (OCDE, 2015b).

También ha habido un buen progreso en retener a los estudiantes dentro del sistema escolar, incluso si una buena parte de ellos aún abandona demasiado pronto el sistema educativo con bajas habilidades. Como se ilustra en la Tabla 1.10, los índices de finalización y retención han aumentado constantemente en la educación básica en los últimos años. Sin embargo, en la educación media, las mejoras en los índices de finalización y retención no se han mantenido en el último tiempo y alrededor del 20% de una cohorte no llega al último año del nivel de educación media. Al mismo tiempo, los índices nominales de finalización solo alcanzaron a estar cerca del 59% en el año 2014.

Tabla 1.10 **Indicadores de finalización y retención de cohortes, educación básica y educación media, 1994, 1995, 2004 y 2014**

Indicadores de cohorte	Educación básica			Educación media		
	1994	2004	2014	1995	2004	2014
Índice nominal de finalización	40,9	64,6	63,7	43,8	66,9	58,6
índice total de finalización	72,5	87,2	87,7	66,1	82,3	78,9
Tiempo de finalización (años)	8,5	8,3	8,3	4,4	4,2	4,3
índice de retención dentro del sistema	78,6	89,4	92,7	7,.0	84,2	80.9

Nota: Basado en datos de la cohorte de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) de 2013. El "índice nominal de finalización" se refiere a la proporción de estudiantes que ingresan y completan el nivel respectivo de educación dentro del tiempo nominal (8 años en educación básica y 4 años en educación media). El "índice total de finalización" se refiere a la proporción de estudiantes que ingresan y completan el nivel respectivo de educación dentro de un período predefinido (11 años para la educación básica y 6 años para la educación media). "Tiempo de finalización" se refiere a la cantidad promedio de años que los graduados toman para completar sus estudios. "Índice de retención" se refiere a la proporción de estudiantes ingresados que fueron evaluados en el último año de cada nivel de educación (8º año en educación básica y cuarto medio en enseñanza media).

Fuente: Ministerio de Educación, Agencia de Calidad de la Educación y Superintendencia de Educación (2016), OCDE Revisión de Políticas para Mejorar la Eficacia del Uso de Recursos en los Establecimientos (Revisión de Recursos Escolares): Informe País para Chile, Santiago.www.oecd.org/edu/school/schoolresourcesreview.htm

Chile tiene altos índices de repitencia si se hace una comparación internacional. De acuerdo con los datos del programa PISA del año 2015, el 24,6% de los jóvenes de 15 años reportaron haber repetido un año al menos una vez, la quinta cifra más alta dentro del área de la OCDE (promedio de la OCDE: 11,3%). El 14,5% repitió al menos un año escolar en la educación básica y un 6,8% un año escolar en la enseñanza media (OCDE, 2016e, Tabla II.5.9). Sin embargo, los índices de repetición en Chile son bajos en comparación con los de los países de América Latina (más del 30% en Brasil, Colombia, Costa Rica, República Dominicana y Uruguay) (OCDE, 2016e, Tabla II.5.9).

De acuerdo con los datos nacionales, los índices anuales de repetición han disminuido tanto en educación básica (6,9%, 3,9% y 3,5% en 1994, 2004 y 2014, respectivamente) como en educación media (12,3%, 7,8% y 6,7% en 1994, 2004 y 2014, respectivamente) (MINEDUC, AQE y ES, 2016). La misma tendencia es visible con los índices de abandono tanto en educación básica (1,9%, 1,2% y 1,1% en 1994, 2004 y 2014, respectivamente) como en educación media (6,2%, 4,5% y 3,7% en 1994, 2004 y 2014, respectivamente) (MINEDUC, AQE y ES, 2016).

Los resultados de aprendizaje de los estudiantes están por debajo del promedio de la OCDE, pero muestran un progreso considerable

Los estudiantes chilenos se desempeñan por encima del promedio regional en el nivel básico en lectura, matemática y ciencias

Los estudiantes chilenos de tercero y sexto básico obtuvieron las mejores calificaciones en matemática y lectura entre los países de América Latina en el estudio TERCE (Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo) 2013. Los estudiantes de sexto básico también obtuvieron los mejores resultados en ciencias naturales. En todas las asignaturas y grupos por edad escolar, Chile tuvo una mayor proporción de estudiantes que alcanzó el nivel de logro más alto y una menor proporción de estudiantes en el grupo de menor logro que el promedio de América Latina (UNESCO / OREALC, 2015).

Los estudiantes chilenos se desempeñan por debajo del promedio de la OCDE en el nivel de enseñanza media en lectura, matemática y ciencias

Los resultados de aprendizaje de los estudiantes en Chile están considerablemente por debajo del promedio OCDE, pero ha habido un progreso importante en la última década. En el

año 2015, los niveles de logro de los estudiantes chilenos en el Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA) de la OCDE se ubicaron en el extremo inferior del área de la OCDE en las áreas evaluadas de comprensión lectora, matemática y ciencias (OCDE, 2016f) - solo México y Turquía (excepto en Matemática) estuvieron significativamente por debajo de Chile. A pesar de esto, Chile se desempeñó por encima de cualquier otro país latinoamericano que participó en PISA (Brasil, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, México, Perú y Uruguay) en todas las áreas evaluadas excepto matemática (donde su desempeño es similar al de Uruguay) (OCDE, 2016f). Un desafío significativo en Chile es la alta proporción de estudiantes de bajo rendimiento. En PISA 2015, el 34,5% de los estudiantes demostraron bajos niveles de competencia científica en comparación con el 21,2% en promedio en la OCDE. Las proporciones equivalentes en lectura y matemática fueron 28,5% y 49,3%, respectivamente (en comparación a los promedios de la OCDE de 20,1% y 23,4%, respectivamente) (OCDE, 2016f).

Los análisis de tendencia de los resultados de PISA han mostrado algunas mejoras estadísticas significativas en la comprensión lectora, mientras que el rendimiento en matemática y ciencias se ha mantenido bastante estable. En la comprensión lectora, ha habido un crecimiento promedio de 9,0 puntos en tres años sobre el rendimiento de lectura en las evaluaciones PISA (desde el año 2000). En ciencias y matemática, la mejora promedio correspondiente a estos 3 años en las evaluaciones PISA es positiva (2,4 y 3,5 puntos, respectivamente) pero no estadísticamente significativa (OCDE, 2016f). En términos de los niveles de competencia, en el extremo inferior de la escala de competencia, la proporción de estudiantes que no alcanzaron el Nivel 2 ("estudiantes de bajo desempeño") disminuyó en comprensión lectora de un 30,6% en PISA 2009 a un 28,5% en PISA 2015; en matemática, del 55.1% en PISA 2006 al 49.3% en PISA 2015; y en ciencias, de un 39,7% en PISA 2006 a un 34,9% en PISA 2015 (ver Tabla 1.11). Valenzuela et al. (2010) le atribuye el 70% del aumento en los resultados de PISA durante los años 2000-06 a más recursos a nivel individual y escolar, y el 30% a una mejor eficiencia en el uso de los recursos.

El nivel socioeconómico de los estudiantes y los establecimientos tiene un fuerte impacto en el desempeño

Con respecto a la relación en PISA entre el contexto socioeconómico y el rendimiento (es decir, entre el índice PISA de nivel económico, social y cultural (ESCS) y el rendimiento científico de los estudiantes de 15 años en PISA 2015), surgen las siguientes indicaciones: (i) Chile está por encima del promedio de la OCDE en términos de porcentaje de variación en el desempeño de los estudiantes explicado por el nivel socioeconómico del estudiante (fortaleza del gradiente socioeconómico) (con un 16,9%, viene a ser el quinto valor más alto entre los países participantes de PISA, en comparación con un promedio de 12,9% de la OCDE, pero disminuyendo del 20,2% obtenido el año 2012, ver Tabla 1.11) - es decir, el impacto del nivel socioeconómico en los resultados de aprendizaje está por encima del promedio de la OCDE (OCDE, 2016f); y (ii) Chile está por debajo del promedio de la OCDE en términos de la diferencia de puntos logrados en ciencias, asociado a un aumento de unidades en el índice PISA de nivel económico, social y cultural (pendiente del gradiente socioeconómico) (con 32 en comparación con los 38 de la OCDE) (OCDE, 2016f). Por lo tanto, en Chile, en términos relativos, existe una relación fuerte entre el desempeño y el nivel socioeconómico, pero las diferencias en el rendimiento relacionadas con el nivel socioeconómico son pequeñas. Estas conclusiones son válidas también para la comprensión lectora y para la matemática.

Chile también tiene una proporción de estudiantes resilientes (un estudiante en lo más bajo del índice ESCS de PISA en el país de evaluación que se desempeña como parte del índice más bajo entre estudiantes de todos los países, después de considerar el nivel socioeconómico) por debajo del promedio de la OCDE (en ciencias, 14,6%, el segundo valor más bajo entre los países participantes de PISA, en comparación a un promedio de 29,2% de la OCDE, ver Tabla 1.11) (OCDE, 2016f).

Tabla 1.11 **Indicadores seleccionados de calidad y equidad en educación en Chile basados en PISA 2015**

	Promedio OECD (2015)	Chile (2015)	Chile (años anteriores)
% de estudiantes con desempeño alto			
Matemática	10,7	1,4	1,5 [2006]
Lectura	8,3	2,3	1,3 [2009]
Ciencias	7,8	1,2	1,9 [2006]
% de estudiantes con desempeño bajo			
Matemática	23,4	49,3	55,1 [2006]
Lectura	20,1	28,5	30,6 [2009]
Ciencias	21,2	34,9	39,7 [2006]
Diferencia en el rendimiento entre los percentiles 90 y 10 (en puntos anotados)			
Matemática	232	221	225 [2006]
Lectura	249	230	233 [2000]
Ciencias	247	224	237 [2006]
% de varianza en el rendimiento explicado por el nivel socioeconómico			
Matemática	13,0	17,8	23,1 [2012]
Lectura	11,9	14,0	20,4 [2012]
Ciencias	12,9	16,9	20,2 [2012]
% de estudiantes resilientes (ciencias)	29,2	14,6	15,0 [2006]
Diferencia entre establecimientos en su desempeño en ciencias (% de la variación total en el desempeño en ciencias en los países de la OCDE)	30,1	31,3	n/a
Varianza dentro del establecimiento en su desempeño en ciencias (% de la variación total en el desempeño en ciencias en los países de la OCDE)	69,0	50,0	n/a

Nota: Los mejores estudiantes son aquellos competentes en el nivel 5 o 6 de la evaluación; Los estudiantes de bajo desempeño son aquellos que dominan el Nivel 1 o por debajo del mismo. Las siglas ESCS hacen referencia al índice PISA de estatus económico, social y cultural. Los estudiantes resilientes son aquellos en el último trimestre del índice ESCS en el país de evaluación que se desempeñan en el último trimestre de estudiantes entre todos los países, después de tener en cuenta el nivel socioeconómico. "n / a" indica "no aplica".

Fuentes: *OCDE (2016f), Resultados PISA 2015 (Volumen I): Excelencia y Equidad en la Educación, OECD Publishing, Paris.*http://dx.doi.org/10.1787/9789264266490-en (Tabla I.2.1a, p.320; Tabla I.4.1a, p.373; Tabla I.5.1a, p.386; Tabla I.2.3, p.323; Tabla I.4.3, p.376; Tabla I.5.3, p.389; Tabla I.2.2a, p.321; Tabla I.4.2a, p.374; Tabla I.5.2a, p.387; Tabla I.6.3a, p.402; Tabla I .6.7, p.407; Tabla I.6.9, p.409); OCDE (2013), PISA 2012 Resultados: Excelencia a través de la Equidad (Volumen II): Versión preliminar - Dando a cada estudiante la oportunidad de tener éxito, http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results-volume-II.pdf (Tabla II.2.9a, p.200); OCDE (2014), Resultados de PISA 2012: Lo que los estudiantes saben y pueden hacer (Volumen I, Edición revisada, febrero de 2014): Desempeño de los estudiantes en Matemática, Lectura y Ciencias,http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results-volume-I.pdf (Tabla I.4.3d, p.386; Tabla I.2.3d, p.308; Tabla I.5.3d, p.401).

En PISA 2015, en Chile, la varianza entre los establecimientos muestra un 31,3% de la variación total en el rendimiento en ciencias, en comparación con el promedio de la OCDE del 30,1%. Además, solo el 50,0% de las diferencias de rendimiento se observaron dentro de los establecimientos, en comparación con el 69,0% en la OCDE (consulte la Tabla 1.11). El índice de inclusión académica[2] de Chile se ubicó en 61,5, significativamente por debajo del promedio de la OCDE de 69,9. Esto sitúa la inclusión de Chile por debajo de la de Colombia (67,4), México (70,0), Perú (63,5) y Uruguay (64,5) pero por encima de Brasil (60,7) (OCDE, 2016f, Tabla I.6.9).

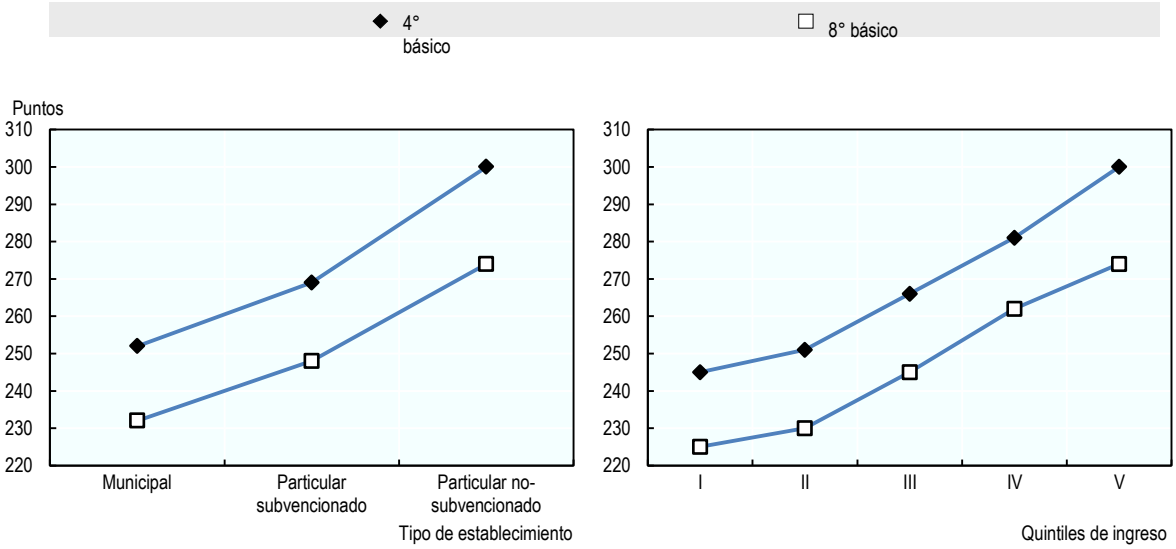
Existen grandes diferencias en el rendimiento de los estudiantes en PISA 2015 según el tipo de establecimiento y los recursos escolares. Los estudiantes en establecimientos particulares tuvieron un promedio de 46 puntos más en ciencias que los que asistieron a establecimientos públicos (OCDE, 2016f, Figura II.4.14). Sin embargo, una vez que se han tenido en cuenta las diferencias en el nivel socioeconómico de los estudiantes que asisten a establecimientos públicos y particulares, el rendimiento de los estudiantes en establecimientos públicos no es

estadísticamente diferente del de los estudiantes en establecimientos particulares (OCDE, 2016f, Tabla II.4.14).

Chile también se encuentra entre los países con mayores diferencias de desempeño entre los estudiantes que asisten a establecimientos rurales y los estudiantes que asisten a establecimientos urbanos. En el informe PISA 2012, después de tener en cuenta el nivel socioeconómico, el rendimiento matemático de los estudiantes que asisten a establecimientos rurales (lugares con menos de 3.000 personas) fue de 416 puntos en comparación a un rendimiento promedio de 443 puntos para los estudiantes de establecimientos urbanos (lugares con más de 100.000 personas) (OCDE, 2013).

Los datos nacionales proporcionan evidencia adicional acerca de que los resultados de los estudiantes difieren considerablemente acorde a su contexto socioeconómico y el tipo de establecimiento al que asisten. La Figura 1.10 muestra tales diferencias en los resultados promedio de lectura SIMCE del año 2013 para cuarto y octavo básico.

Figura 1.10 **Resultados promedio de estudiantes en habilidades de lectura medidos por SIMCE (Sistema para Medir la Calidad de la Educación), 2015, acorde a los quintiles de ingreso y tipo de establecimiento a la que asistieron, cuarto y octavo básico.**



Fuente: Agencia de Calidad de la Educación (2017), base de datos nacional SIMCE, Agencia de Calidad de la Educación, Santiago. http://www.agenciaeducacion.cl/evaluaciones/que-es-el-simce/

El número promedio de años en educación también difiere considerablemente según el contexto socioeconómico y la zona de residencia del individuo. En el año 2013, en las zonas urbanas, para las personas de 15 años o más, el número promedio de años en educación fue de 9.2, 1.0, 10.6, 11.5 y 14.2 desde el quintil más bajo de ingresos hasta el quintil más alto de ingresos. Las cifras equivalentes para las personas que viven en zonas rurales en todos los quintiles de ingresos fueron 7.3, 8.1, 8.4, 9.4 y 11.6 (MINEDUC, AQE y ES, 2016).

Existe evidencia de segregación en el Sistema escolar

Gauri (1998) encuentra que la elección del establecimiento condujo a una mayor segregación social y académica. McEwan et al. (2008) encuentra resultados similares, pero muestran que la segregación no ocurrió en todos los ámbitos sino solo en áreas lo suficientemente amplias como para sostener la competencia escolar. Elacqua (2012) encuentra

que los establecimientos municipales tienen más probabilidades de atender a estudiantes desfavorecidos que los establecimientos particulares subvencionados y que los estudiantes desfavorecidos están más segregados entre los establecimientos particulares subvencionados que entre los públicos.

Existe evidencia considerable de clasificación dentro del sistema chileno: establecimientos particulares que seleccionan estudiantes sobre la base de las entrevistas de los padres, pruebas de ingreso y otras herramientas que ayudan a seleccionar estudiantes con características que influyen positivamente en el rendimiento, tales como el contexto socioeconómico (antes que estuviera prohibido); establecimientos particulares que expulsan en mayor medida a estudiantes que repiten un año que los establecimientos municipales; y padres que eligen establecimientos a los que asisten niños con contexto similar al suyo, lo que refuerza los efectos de la selección (OCDE, 2010).

Notas

1. PERCE, SERCE y TERCE son evaluaciones internacionales de estudiantes llevadas a cabo por la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC / UNESCO) en 1997, 2006 y 2013 respectivamente. PERCE evaluó estudiantes de tercero y cuarto básico en 13 países en lectura y matemática. SERCE evaluó estudiantes de tercero y de sexto básico en 16 países (más un estado mexicano) en lectura, escritura, matemática y ciencias naturales (sólo en sexto). TERCE repitió las mismas evaluaciones que SERCE para 15 países (más un estado mexicano).
2. Calculado como 100 * (1-rho), donde rho representa la correlación intraclase del rendimiento, es decir, la variación en el rendimiento de los estudiantes entre establecimientos, dividido por la suma de la variación en el rendimiento de los estudiantes entre establecimientos y la variación del rendimiento de los estudiantes dentro de los establecimientos (OCDE, 2016f).

Referencias

ACE (2017), Base de datos nacional SIMCE, Agencia de Calidad de la Educación, Santiago, www.agenciaeducacion.cl/evaluaciones/que-es-el-simce/.

Banco Mundial (2015), *Country and Lending Groups*, [*País y grupos de créditos*] https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519.

Bellei, C. (2009), "Does lengthening the school day increase students' academic achievement? Results from a natural experiment in Chile"[¿Alargar el día escolar aumenta el rendimiento académico de los estudiantes? Resultados de un experimento natural en Chile], *Economics of Education Review [Revisión de Economía de la Educación]*, Vol. 28, pp. 629-640.

Cox, C. (ed.) (2005), *Educational Policies for the Turn of the Century: The Chilean School Reform [Políticas educativas para el cambio de siglo: la reforma escolar chilena]*, Editorial Universitaria, Santiago, Chile.

Elacqua, G. (2012), "The impact of school choice and public policy on segregation: Evidence from Chile" [El Impacto de la elección de escuelas y la política pública sobre la segregación: Evidencia para Chile], *International Journal of Educational Development [Revista Internacional de Desarrollo Educativo]*, Vol. 32, pp. 444-453.

FMI (2015), World Economic Outlook Database, Fondo Monetario Internacional, www.imf.org/external/ns/cs.aspx?id=28.

Gauri, V. (1998), *School Choice in Chile: Two Decades of Educational Reform [La elección de establecimiento escolar en Chile: dos décadas de reforma educativa]*, Prensa universitaria de Pittsburgh, Pittsburgh.

INE (2003), *Censo 2002: Síntesis de Resultados*, Instituto Nacional de Estadística, Santiago, www.ine.cl/docs/default-source/FAQ/s%C3%ADntesis-de-resultados-censo-2002.pdf?sfvrsn=2 .

INE (2015), *Compendio Estadístico 2015*, Instituto Nacional de Estadísticas, Santiago, www.ine.cl/docs/default-source/publicaciones/2015/compendio_estadistico_ine_2015.pdf?sfvrsn=4.

Kis, V. and S. Field (2009), *OECD Reviews of Vocational Education and Training: A Learning for Jobs Review of Chile 2009 [Análisis de la OCDE sobre educación y formación profesional: aprender para la evaluación de empleos de Chile 2009]*, publicación OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264113725-en.

Marcel, M. and C. Tokman (2005), *¿Cómo se Financia la Educación en Chile?,* Estudios de Finanzas Públicas, Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, Santiago.

Martinic, S. and G. Elacqua (eds.) (2010), *¿Fin de Ciclo? Cambios en la Gobernanza del Sistema Educativo*, UNESCO - Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe and Facultad de Educación-Pontificia, Universidad Católica de Chile, Santiago.

McEwan, P.J., M. Urquiola and E. Viegas (2008), "School choice, stratification, and information on school performance: Lessons from Chile", *Economia*, Vol. 8, No. 2, Latin American and Caribbean Economic Association (LACEA), pp. 1-42.

MINEDUC, ACE and ES (2016), *OECD Review of Policies to Improve the Effectiveness of Resource Use in Schools (School Resources Review): Country Background Report for Chile [Revisión de políticas para mejorar la efectividad del uso de los recursos educativos: Informe País Chile]*, Ministerio de Educación, Agencia de Calidad de la Educación y Superintendencia de la Educación, Santiago, www.oecd.org/education/schoolresourcesreview.htm.

Ministerio de Desarrollo Social (2013), *Informe de Desarrollo Social: Año 2013*, Santiago, www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/upload/IDS2013.pdf.

Ministerio de Desarrollo Social (2016a), *CASEN 2015: Inmigrantes – Síntesis de Resultados*, Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, Santiago, http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/casen_nmigrantes_2015.pdf.

Ministerio de Desarrollo Social (2016b), *CASEN 2015: Ampliando la Mirada Sobre la Pobreza y la Desigualdad*, Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, Santiago, http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/CASEN_2015_Ampliando_la_mirada_sobre_la_pobreza_desigualdad.pdf.

Ministerio de Desarrollo Social (2016c), *CASEN 2015: Educación*, Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, Santiago, http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/CASEN_2015_Resultados_educacion.pdf.

Ministerio de Desarrollo Social (2017), *CASEN 2015: Pueblos Indígenas – Síntesis de Resultados*, Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, Santiago, http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/CASEN_2015_Resultados_pueblos_indigenas.pdf.

Ministerio de Educación (2013), *Sectores y Especialidades de la Formación Técnico-Profesional*, Santiago, www.tecnicoprofesional.mineduc.cl/wp-content/uploads/2016/03/Especialidades-Formacion-TP-2013.pdf.

Ministerio de Educación (2015), *Estadísticas de la Educación 2014*, Centro de Estudios, Ministerio de Educación, Santiago, http://centroestudios.mineduc.cl (consultado el 15 de abril del 2017).

Ministerio de Educación (2016), *Estadísticas de la Educación 2015*, Centro de Estudios, Ministerio de Educación, Santiago, http://centroestudios.mineduc.cl (consultado el 15 de abril del 2017).

Ministerio de Educación (2017), Base de datos del Centro de Estudios, División de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Educación, Santiago, http://datosabiertos.mineduc.cl/ (consultado el 15 de abril del 2017).

Naciones Unidas (2015), *United Nations Demographic Yearbook 2014* [*Anuario Demográfico de las Naciones Unidas] 2014*, Nueva York, http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/dyb/dybsets/2014.pdf.

OCDE (2013), *PISA 2012 Results: Excellence through Equity (Volume II): Giving Every Student the Chance to Succeed [Resultados de PISA 2012: Excelencia a través de la Equidad (Volumen II): Ofrecer a cada estudiante la oportunidad de triunfar]* , publicación OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264201132-en.

OCDE (2014), *PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do (Volume I, Revised edition, February 2014): Student Performance in Mathematics, Reading and Science [Resultados de PISA 2012: Lo que los estudiantes saben y pueden hacer (Volumen I, Edición revisada, febrero del 2014): Desempeño de los estudiantes en Matemática, Lectura y Ciencias]*, publicación OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264208780-en.

OCDE (2015a), *OECD Economic Surveys: Chile 2015 [Estudios Económicos de la OCDE: Chile 2015]*, publicación OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-chl-2015-en.

OCDE (2015b), *Education at a Glance 2015: OECD Indicators [Panorama de la Educación 2015: Indicadores OCDE]*, publicación OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/eag-2015-en.

OCDE (2016a), Historical Population Data and Projections [Datos históricos de la población y proyecciones] (1950-2050), base de datos estadísticos OCDE, http://dotstat.oecd.org/Index.aspx (consultado el 31 de agosto del 2016).

OCDE (2016b), National Accounts, Gross Domestic Products [Cuentas nacionales, productos nacionales brutos], base de datos estadísticos OCDE, http://dotstat.oecd.org/Index.aspx (consultado el 31 de agosto del 2016).

OCDE (2016c), Labour Market statistics [Estadísticas del mercado laboral], base de datos estadísticos OCDE, http://dotstat.oecd.org/Index.aspx (consultado el 31 de agosto del 2016).

OCDE (2016d), *Education at a Glance 2016: OECD Indicators [Panorama de la educación 2016: indicadores OCDE]*, publicación OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/eag-2016-en.

OCDE (2016e), *PISA 2015 Results (Volume II): Policies and Practices for Successful Schools [Resultados de PISA 2015 (Volumen II): Políticas y prácticas para establecimientos escolares exitosos]*, publicación OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264267510-en.

OCDE (2016f), *PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education [Resultados PISA 2015 (Volumen I): Excelencia y equidad en la educación]*, publicación OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264266490-en.

OCDE (n.d.), Education GPS [Educación GPS], http://gpseducation.oecd.org.

OCDE (2004), *Reviews of National Policies for Education: Chile 2004 [Revisión de Políticas Nacionales de Educación: Chile 2004]*, publicación OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264106352-en.

OCDE (2010), *OECD Economic Surveys: Chile 2010 [Estudios Económicos de la OCDE: Chile 2010],* publicación OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-chl-2010-en.

OREALC/UNESCO (2015), *Informe de Resultados TERCE: Tercero Estudio Regional Comparativo y Explicativo, Factores Asociados*, Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), UNESCO's Regional Office for Education in Latin America and the Caribbean OREALC/UNESCO, Santiago de Chile, www.unesco.org/new/es/santiago/terce/.

PNUD (2015), *Human Development Report 2015 – Work for Human Development* [*Informe sobre Desarrollo Humano 2015 - Trabajo para el Desarrollo Humano]*, Programa de Desarrrollo de las

Naciones Unidas, Nueva York, http://hdr.undp.org/sites/default/files/2015_human_development_report.pdf.

Valenzuela, J.P. et al. (2010), *Causas que Explican el Mejoramiento de los Estudiantes Chilenos en PISA 2006 Respecto a PISA 2001*, Aprendizajes y políticas, Fondo de Investigación y Desarrollo en Educación (FONIDE), Ministerio de Educación, Santiago, Chile, w3app.mineduc.cl/mineduc/ded/documentos/F310843_Juan_Pablo_Valenzuela_%20Uchile.pdf.

CAPÍTULO 2

Financiamiento de la educación escolar en Chile

Este capítulo trata sobre el financiamiento de la educación escolar. Considera el nivel y la distribución de los recursos dentro del sistema educativo. Asimismo, analiza el funcionamiento del sistema de subvención escolar, los incentivos para el uso eficiente del financiamiento escolar y los mecanismos de rendición de cuentas. El capítulo pone un énfasis particular en las áreas que son prioritarias para Chile, como la regulación del financiamiento público de los sostenedores privados, el diseño del sistema de subvenciones escolares y las fuentes de la ineficiencia en el uso de los recursos escolares. El capítulo también revisa los fondos para la infraestructura escolar y la supervisión del uso de los recursos escolares.

Este capítulo trata del financiamiento de la educación escolar en Chile. Contempla el nivel y la distribución de los recursos dentro del sistema educativo y también evalúa las principales tendencias en el tiempo. Se analiza el funcionamiento del sistema de subvenciones escolares y se considera tanto sus fortalezas como sus desafíos. Se presta especial atención a los incentivos para el uso eficiente de los fondos escolares y a los mecanismos de rendición de cuentas establecidos para lograrlo. Asimismo, reflexiona sobre el proceso de reforma que se encuentra en curso y sus consecuencias en el buen uso de los recursos para mejorar la calidad y la igualdad de los resultados educativos.

Contexto y características

El sistema de financiamiento escolar de Chile se basa en una subvención por estudiante (vouchers) para los sostenedores de establecimientos públicos y particulares, los cuales compiten por los estudiantes. El país ha realizado un continuo esfuerzo por mejorar la cobertura y la calidad de la educación en todos los niveles a través del aumento la inversión y poniendo un mayor énfasis en las reformas institucionales, incluso mediante la creación de nuevas agencias y organismos con la responsabilidad de supervisar y apoyar las mejoras en la calidad (ver Capítulo 1). El financiamiento escolar ha evolucionado a lo largo de los años, particularmente como respuesta a un compromiso profundo con mejorar la igualdad y garantizar oportunidades para todos los niños, independiente de sus antecedentes y sus características.

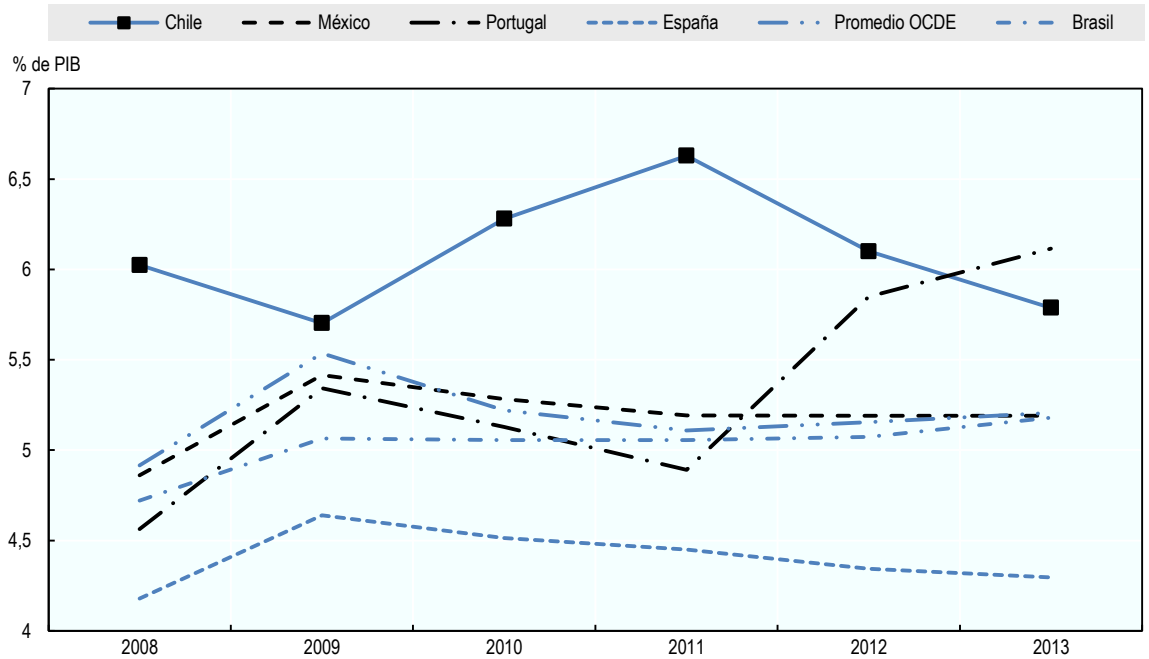
Gasto en educación

Entre los años 2008 y 2013, el gasto total en instituciones de educación básica a educación superior en Chile disminuyó de un 6,0% a un 5,8% del producto interno bruto (PIB) (ver Figura 2.1). Durante este período, el gasto público en educación básica a educación superior en Chile se mantuvo estable en un 3,8% del PIB (ver Figura 2.2). Mientras que el gasto total en instituciones de educación básica a educación superior es considerablemente mayor que el promedio de la OCDE (5,8% del PIB en el 2013 en comparación a un promedio de 5,2% de la OCDE) el gasto público correspondiente está por debajo del promedio de la OCDE (3,8% del PIB en el 2013 comparado a un promedio de 4,8% de la OCDE) (ver Figuras 2.1 y 2.2).

Considerando la educación básica, educación media y educación post-enseñanza media pero no superior, el gasto total en instituciones educativas ha disminuido en Chile de un 4,0% en el año 2008 a un 3,4% en el 2013, ubicándolo por debajo del promedio de 3,7% de la OCDE (ver Figura 2.3). Además, en el 2013, el gasto total en educación en la primera infancia en Chile fue de un 1,3% del PIB, por encima del promedio de 0,8% de la OCDE (OCDE, 2016a).

Los datos nacionales que incluyen los gastos en todos los niveles de la educación (incluida la educación para adultos), los gastos directos en estudiantes y el gasto en la administración educacional, proporcionan información complementaria. Como se muestra en la Figura 2.4, en el período entre los años 2004-13 se ha visto un aumento general significativo en la cantidad de recursos invertidos en educación. Curiosamente, este fue el resultado de un crecimiento importante tanto en el gasto público como en el privado. Los recursos públicos asignados a la educación aumentaron en un 212% en cifras reales durante este período (creciendo del 2,6% al 5,7% del PIB). En el año 2013, Chile invirtió un equivalente al 8,7% del PIB en educación, desde la educación de primera infancia hasta la educación superior y la educación para adultos. El gasto en educación previa a la educación superior representó el 62,6% de esa inversión (MINEDUC, ACE y ES, 2016).

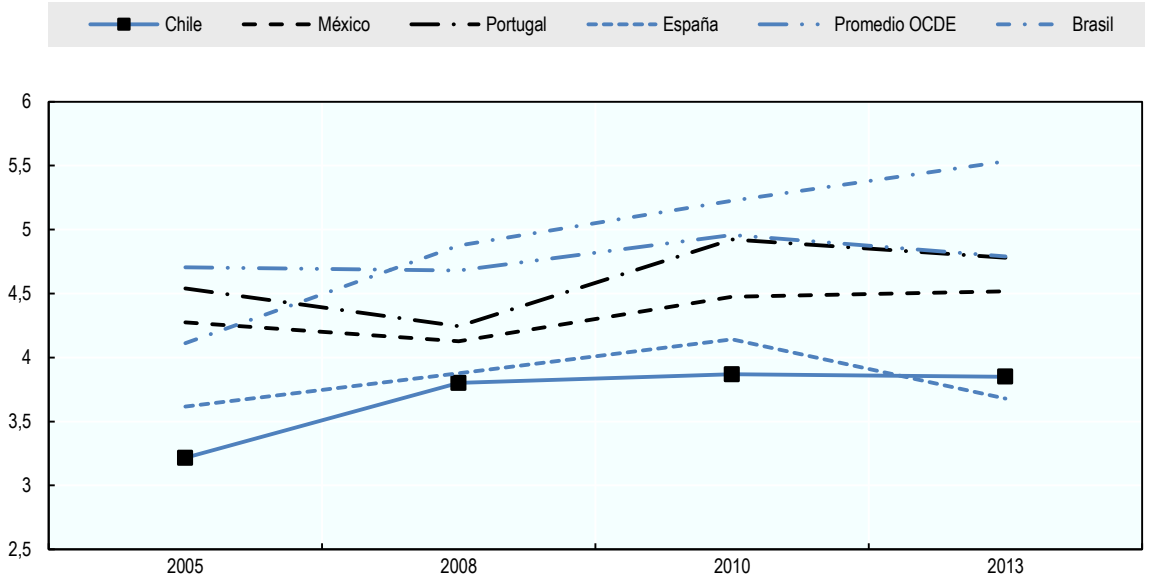
Figura 2.1. **Gasto en instituciones educativas como porcentaje del PIB, educación básica a educación superior, Chile y países seleccionados, 2008-2013**



Nota: Los datos se refieren al gasto en educación de fuentes públicas y privadas. Los datos para Brasil se refieren solo al gasto público.

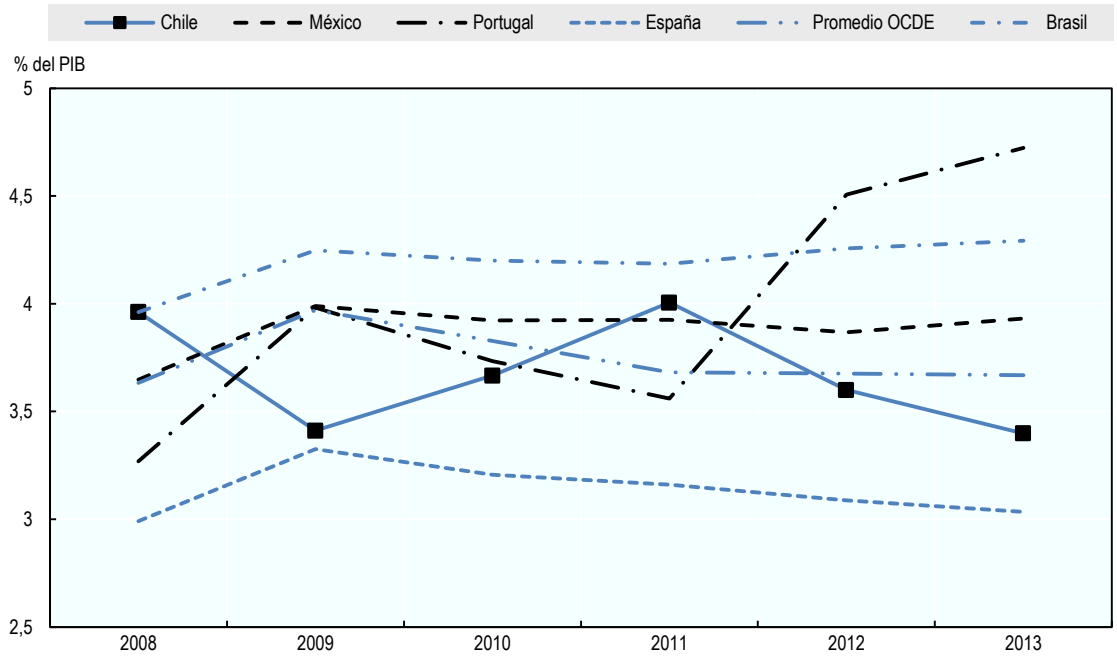
Fuente: OCDE (2016a), *Panorama de la Educación 2016: indicadores de la OCDE*, http://dx.doi.org/10.1787/eag-2016-en; datos de Chile para el 2012, OCDE (2015), *Panorama de la Educación 2015: indicadores de la OCDE*, http://dx.doi.org/10.1787/eag-2015-en; datos para e 2009, OCDE (2014), *Panorama de la Educación 2014: indicadores de la OCDE*, http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en.

Figura 2.2. **Gasto público en educación como porcentaje del PIB, Chile y países seleccionados, 2005-2013**



Nota: Los datos se refieren al gasto en educación de fuentes públicas y privadas. Los datos para Brasil se refieren solo al gasto público.*Fuente*: OCDE (2016a), *Panorama de la Educación 2016: indicadores de la OCDE*, http://dx.doi.org/10.1787/eag-2016-en; datos de Chile para el 2012, OCDE (2015), *Panorama de la Educación 2015: indicadores de la OCDE*, http://dx.doi.org/10.1787/eag-2015-en; y datos para el 2009, OCDE (2014), *Panorama de la Educación 2014: indicadores de la OCDE*, http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en.

Figura 2.3. **Gasto en instituciones educativas como porcentaje del PIB, educación básica, media y post educación media pero no superior, Chile y países seleccionados, 2008-2013**



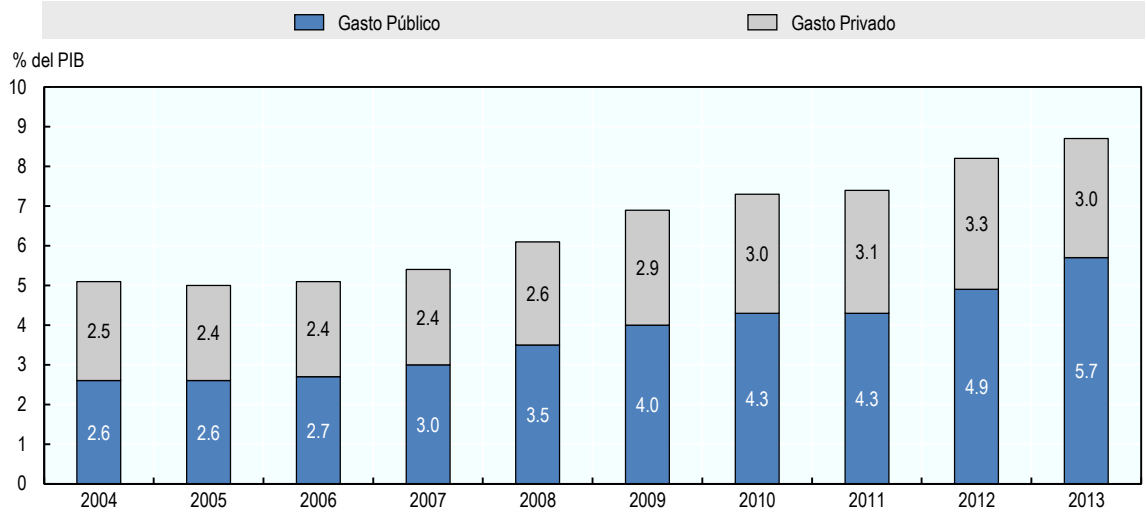
Nota: Los datos se refieren al gasto en educación de fuentes públicas y privadas. Los datos para Brasil se refieren solo al gasto público.

Fuente: OCDE (2016a), *Panorama de la Educación 2016: indicadores de la OCDE*, http://dx.doi.org/10.1787/eag-2016-en; Datos de Chile para el 2012, OCDE (2015), *Panorama de la educación 2015: indicadores de la OCDE* http://dx.doi.org/10.1787/eag-2015-en; Datos para el 2009, OECD (2014), *Panorama de la educación 2014: indicadores de la OCDE*, http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en.

Desde el año 2008, el aumento en el gasto público resultó, en parte, de la introducción de la Subvención Escolar Preferencial (SEP), un programa que dirige recursos adicionales a los establecimientos que atienden a estudiantes vulnerables para apoyar de esta forma el mejoramiento en la calidad de la educación. Coincidentemente, durante este período también hubo una expansión en el gasto privado en educación equivalente a un 0,5% del PIB aproximadamente. En conjunto, esto resultó en una gran expansión de los recursos disponibles para el sector educativo.

El crecimiento del gasto en educación dio como resultado un aumento realmente significativo del gasto por estudiante entre los años 2005 y 2012: 72% en educación parvularia, 76% en educación básica, 74% en los últimos dos años de educación básica y 63% en educación media (MINEDUC, ACE y ES, 2016). A pesar de esto, Chile permanece aún entre los países de la OCDE con el menor gasto por estudiante (véase el cuadro 2.1): es el doceavo más bajo en educación parvularia, el tercero más bajo en educación básica, el cuarto más bajo en los últimos dos años de educación básica y el tercero más bajo en educación media (OCDE, 2016a). Sin embargo, sus niveles de gasto por estudiante son más altos que los de otros países de Latinoamérica como Brasil, Colombia y México (ver Tabla 2.1).

Figura 2.4. **Gasto total público y privado en educación como porcentaje del PIB, 2004-13**



Nota: El gasto se refiere a todos los niveles de educación, incluida la educación de adultos, así como a los gastos en estudiantes y administración educativa.

Fuente: MINEDUC, ACE y ES (2016), *Revisión OCDE de Políticas para Mejorar la Efectividad de los Recursos en las Escuelas, (Revisión de Recursos Escolares): Informe de Antecedentes del País, Chile*, www.oecd.org/education/schoolresourcesreview.htm.

Tabla 2.1. **Gasto por estudiante en Chile y en los países seleccionados, 2013**

Equivalente en dólares convertido mediante el uso de paridades de poder adquisitivo (PPP por su nombre en inglés), en basado en equivalencias de tiempo completo

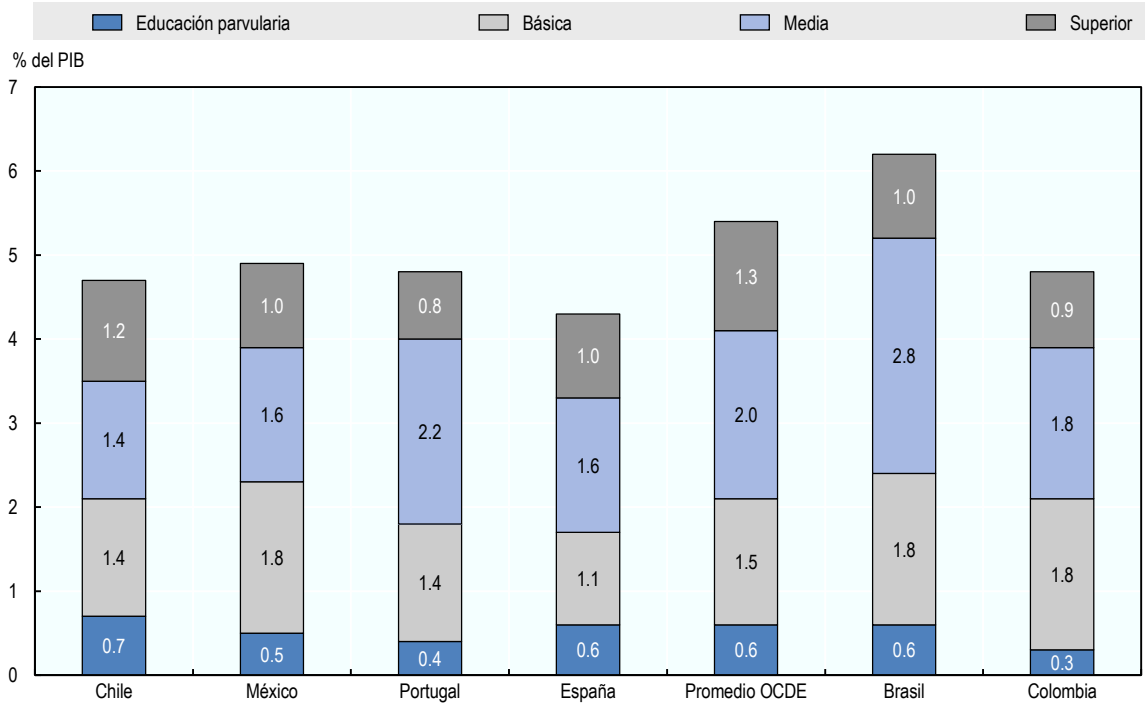
	Toda la educación en la primera infancia	**Educación primaria (1° a 6° básico)**	**Educación Secundaria**		
			7° y 8° básico	Educación media	Toda la educación secundaria
Chile	**6 530**	**4 021**	**4 099**	**4 141**	**4 127**
Brasil	3 747	3 826	3 802	3 852	3 822
Colombia	1 748	2 074	2 728	3 117	2 835
México	2 575	2 717	2 473	4 126	3 065
Portugal	6 604	7 258	9 667	10 503	10 074
España	6 523	6 956	8 303	8 729	8 520
Promedio OCDE	**8 618**	**8 477**	**9 980**	**9 990**	**9 811**

Nota: Los datos de Chile, para educación básica y media, se refieren al año 2014. Los datos de Brasil incluyen solo instituciones públicas.
Fuente: OCDE (2016a), *Panorama de la Educación 2016: indicadores de la OCDE* http://dx.doi.org/10.1787/eag-2016-en.

Financiamiento a lo largo de los niveles educativos

La figura 2.5 muestra el gasto público en educación como porcentaje del PIB por nivel de educación para el año 2012. Indica que Chile tiende a poner mayores recursos públicos en educación infantil y educación superior en comparación con otros países de la OCDE y también en comparación con países como Brasil, Colombia, México, Portugal y España.

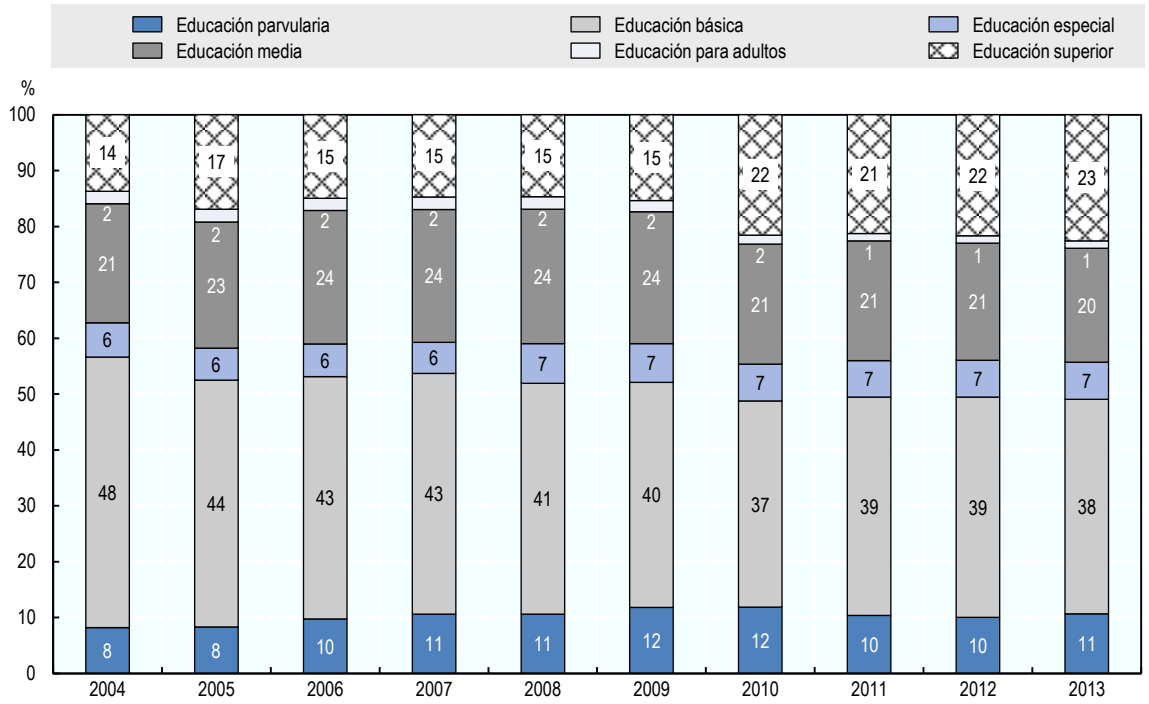
Figura 2.5. **Gasto público por nivel educativo como porcentaje del PBI, de Chile y otros países seleccionados, 2012**



Nota: El gasto público en educación incluye las subvenciones públicas hacia los hogares para costos de vida (becas y subsidios a estudiantes / hogares y préstamos estudiantiles), que no se gastan en instituciones educativas. Para Chile y Colombia, el año de referencia es el 2013 en lugar del 2012. Los datos de Portugal sobre educación de la primera infancia se refieren a la educación parvularia (niños de 3 años en adelante) solamente.

Fuente: OCDE (2015), *Panorama de la educación 2015: indicadores de la OCDE*, http://dx.doi.org/10.1787/eag-2015-en.

Figura 2.6. **Distribución del gasto público en educación en todos los niveles educativos, 2004-13**



Fuente: MINEDUC, ACE y ES (2016), *Revisión OCDE de Políticas para Mejorar la Efectividad de los Recursos en las Escuelas, (Revisión de Recursos Escolares): Informe de Antecedentes del País, Chile,* www.oecd.org/education/schoolresourcesreview.htm.

Fuentes de financiamiento

La gran proporción de fondos para la educación escolar proviene del sector público: 85% para la educación de la primera infancia y 79% para la educación básica y media, el primero viene a ser un porcentaje levemente superior y el segundo uno considerablemente por debajo del promedio de la OCDE, como se puede ver en la Tabla 2.2.

Tabla 2.2. **Porcentajes de financiamiento público y particular de la educación en Chile y de los países seleccionados, 2013**

	Chile	Colombia	México	Portugal	España	Promedio OCDE
Desarrollo educacional de la primera infancia						
Porcentaje financiamiento público	86	10	..	..	58	69
Educación Parvularia						
Porcentaje financiamiento público	85	72	..	65	82	83
Toda la educación de primera infancia						
Porcentaje financiamiento público	85	..	83	65	75	81
Educación básica, media y post educación media pero no superior						
Financiamiento público	79	77	83	88	88	91
Financiamiento particular	21	23	17	12	12	9
Gasto del hogar	21	..	17	12	11	7
Gasto de otras entidades particulares	0	..	0	0	1	1

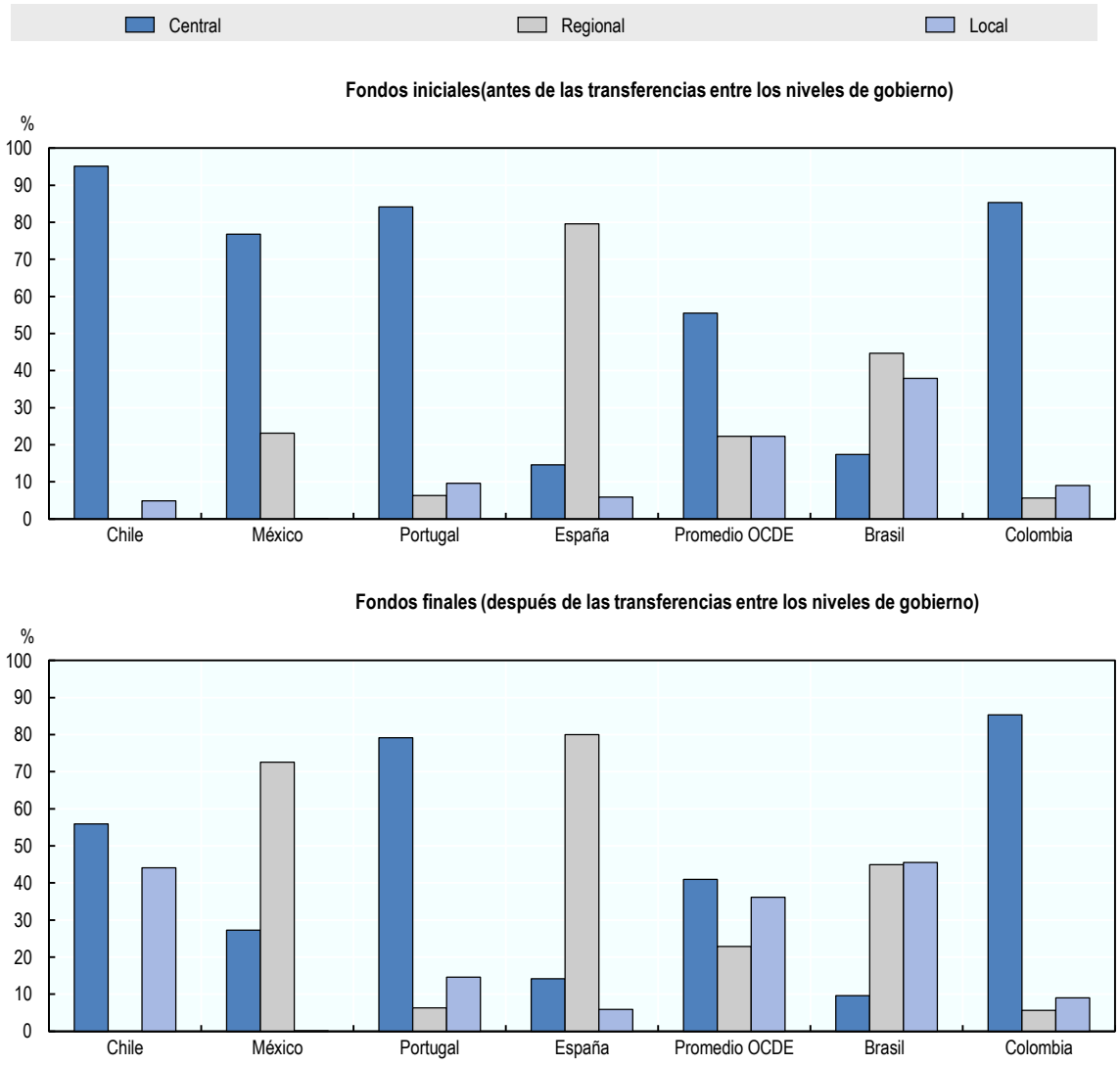
Nota: "Todas las fuentes particulares" Incluye subvenciones atribuibles a pagos a instituciones educativas recibidos de fuentes públicas. Se hace uso del año 2014 como referencia para Chile, para educación básica, media y post media pero no superior.
...: significa que no aplica
Fuente: OCDE (2016a), *Panorama de la Educación 2016: indicadores de la OCDE*, http://dx.doi.org/10.1787/eag-2016-en.

El gasto de los hogares en educación básica y educación media proviene principalmente de la asistencia a establecimientos particulares. Los establecimientos particulares no subvencionados cobran tarifas completas, mientras que una proporción significativa de los establecimientos particulares subvencionados, a partir del año 2016, cobran tarifas modestas en paralelo con las subvenciones públicas completas que reciben, un sistema llamado "financiamiento compartido. Este sistema de cofinanciación para establecimientos particulares subvencionados tiene su origen en el año 1989, pero comenzó a funcionar de manera eficaz en 1993 (Elacqua et al., 2013). Según estimaciones del 2012, la cofinanciación representó el 11% del presupuesto total en los establecimientos particulares subvencionados (Paredes et al., 2013). La recientemente aprobada Ley de Inclusión elimina el financiamiento compartido de los establecimientos particulares subvencionados. La implementación de la ley será gradual y los establecimientos recibirán una compensación financiera a través de una nueva subvención (ver también el Capítulo 1).

Debido al drástico aumento en la matrícula de los establecimientos particulares subvencionados, que se duplicó como porcentaje del total desde que el sistema se estableció por primera vez en la década de 1980 (Elacqua et al., 2008) (véase también el Capítulo 1), en el año 2013 aproximadamente la mitad del presupuesto para subsidios escolares (47%) se destinaron a establecimientos particulares, un aumento frente al 40% del 2005 (MINEDUC, ACE y ES, 2016).

Los gobiernos municipales son los mantenedores de los establecimientos públicos. Se les prohíbe cobrar tarifas o copagos a los estudiantes y no tienen la autoridad para recaudar ingresos locales con fines educativos. A pesar de ello, asignan recursos de sus a menudo limitados ingresos por impuestos para complementar los subsidios escolares. Como se muestra en la Figura 2.7, en Chile, el gasto local en educación antes de las transferencias entre los niveles gubernamentales se sitúa alrededor del 5%, lo que lo deja considerablemente por debajo del promedio de la OCDE. Tras las transferencias, el gasto local alcanza aproximadamente el 43%. En el año 2012, el financiamiento municipal representó un promedio de 11.448 pesos chilenos por estudiante, una cantidad similar a lo que los establecimientos particulares subvencionados mueven como copagos (MINEDUC, ACE y ES, 2016). Detrás de este promedio, sin embargo, existen diferencias significativas entre los municipios con diferentes niveles de capacidad fiscal, lo que resulta en una alta heterogeneidad en términos de gasto real por estudiante.

Figura 2.7. **Fuentes de fondos públicos para educación básica, media y post educación media pero no superior, 2013**



Nota: Los valores "regionales" para Chile y los valores "locales" para México son nulos. Año de referencia para Chile es el 2014.
Fuente: OCDE (2016a), *Panorama de la Educación 2016: indicadores de la OCDE*, http://dx.doi.org/10.1787/eag-2016-en.

Mecanismos para el financiamiento escolar

El principal mecanismo de financiamiento público son las subvenciones escolares del estado a los sostenedores escolares, públicos y particulares subvencionados. Los sostenedores escolares son responsables de administrar estos recursos financieros, es decir, se responsabilizan de la distribución de los recursos entre los establecimientos que administran (para la subvención básica del establecimiento, ver a continuación). Originalmente, el sistema no se diferenciaba en función de las características de la población (los ajustes se limitaban a la ubicación geográfica y a la ruralidad) (Mizala, 2007). Con el tiempo, se le hicieron ajustes al sistema reconociendo que el costo de entregar una educación de calidad varía según las características y necesidades de los estudiantes y los establecimientos.

La Subvención Básica de Escolaridad recibida por un sostenedor escolar es el resultado de multiplicar la Unidad de Subvención Educacional (USE) por la asistencia promedio mensual de los estudiantes y un factor de ajuste acorde al nivel y tipo de educación. El valor de la USE se

ajusta todos los años en diciembre (o cuando los salarios del sector público se ajustan). Para el año 2015, la USE tiene un valor de 22.321,769 pesos chilenos. La asistencia promedio mensual es la suma de la asistencia diaria que se tiene registrada en el establecimiento, dividida por el número de días hábiles del mes. Se utiliza el promedio de los tres meses anteriores como base para determinar la subvención. Finalmente, el factor de ajuste considera el nivel de educación (parvularia, básica, media), el año escolar (existen dos categorías en educación básica), el tipo de programa (científico-humanista o técnico-profesional, y el tipo de rama dentro de los programas técnico-profesional) y el tipo de educación (especial y para adultos), así como también si el establecimiento tiene Jornada Escolar Completa. La Tabla 2.3 muestra los montos relativos para las categorías existentes.

Tabla 2.3. **Subvención básica de escolaridad, cantidades relativas por estudiante acorde al año escolar y tipo de educación, 2015**

Nivel y tipo de educación	Sin jornada escolar completa	Con jornada escolar completa
Educación parvularia (1er y 2º nivel de transición)	1,131	1,369
Educación Básica		
1ero a 6to básico	1	1.369
7mo y 8vo básico	1,085	1,373
Educación especial		
Necesidades permanentes	3,196	4,028
Necesidades transitorias	2,800	3,523
Educación de enseñanza media		
Programas científico-humanista	1,211	1,634
Programas técnico-profesional		
Rama marítima y de agricultura	1,794	2,213
Rama industrial	1,399	1,731
Rama comercial y técnica	1,255	1,636

Nota: Esta tabla muestra el valor relativo de la subvención básica de escolaridad por nivel y tipo de educación para el año 2015. La referencia (= 1) es la cantidad por estudiante de educación básica, de 1ero a 6to básico, en los establecimientos sin jornada completa, que corresponde a 47 022.59 pesos chilenos o un factor de ajuste USE de 2,10658. La Unidad de Subvención Educativa corresponde a 22 321.769 pesos chilenos. La educación para adultos no se considera en esta tabla.

Fuente: MINEDUC, *Revisión OCDE de Políticas para Mejorar la Efectividad de los Recursos en las Escuelas, (Revisión de Recursos Escolares): Informe de Antecedentes del País, Chile*, www.oecd.org/education/schoolresourcesreview.htm.

La subvención básica de escolaridad se complementa con una gama de otros subsidios y becas más específicas como parte del mecanismo general para financiar los establecimientos a través de sus sostenedores. Estas subvenciones complementarias se describen en la Tabla 2.4. En el año 2015, alrededor del 71% de los fondos de las subvenciones escolares se distribuyeron a través de la subvención básica de escolaridad, mientras que el 29% restante se distribuyó a través de otras becas y subsidios (MINEDUC, ACE y ES, 2016).

Entre las diversas becas, la que se conoce como Subvención de Educación Preferencial (SEP) constituye una de las principales correcciones al sistema original. Reconoce que, a medida que aumenta la vulnerabilidad socioeconómica de los estudiantes, también lo hace el costo de educación. Para recibir la SEP, el sostenedor debe firmar un Acuerdo, conocido como el Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa, comprometiéndose a la creación de un Plan de Mejoramiento Educativo (PME) con los recursos adicionales. El PME debe incluir un apoyo técnico y pedagógico para mejorar el rendimiento académico de los estudiantes de bajo rendimiento, con énfasis en los estudiantes prioritarios. La SEP representa aproximadamente el 16% de todas las subvenciones otorgadas a los establecimientos (MINEDUC, ACE y ES, 2016).

Los requisitos para obtener fondos públicos incluyen:

- Recibir el reconocimiento oficial para operar como sostenedor de educación.
- Al menos el 15% de los estudiantes debe provenir de un entorno desfavorecido (a menos que no haya suficientes solicitantes con estos antecedentes).
- Las clases respetan la normativa sobre el tamaño mínimo y máximo de los cursos.
- Impartir clases adecuadas para los niveles de enseñanza comprendidos y que se cumpla con el periodo de tiempo mínimo de aprendizaje del estudiante para cada año.
- Seguir la normativa interna sobre la posible cancelación de asistencia estudiantil y traslado de estudiantes, con leyes que imponen importantes restricciones.
- Sin pagos atrasados para el personal.
- Informar a los padres sobre el proyecto educativo.
- Asegurarse de que los profesores realicen el tiempo requerido de trabajo colaborativo en las instalaciones escolares.
- Sin cuota de matrícula (eliminación del financiamiento compartido después de la implementación de la Ley de inclusión, ver más abajo).
- Se prohíbe la selección de estudiantes en base a criterios económicos, sociales y académicos (siguiendo la implementación de la Ley de inclusión, ver más abajo).
- El rol del sostenedor de educación es sin fines de lucro (siguiendo la implementación gradual de la Ley de inclusión, que establece una fecha en la que todos los establecimientos deben adquirir este estado, ver más abajo) y utiliza todos los recursos para fines educativos.
- Disponer de una infraestructura educativa propia o instalaciones de alquiler durante al menos ocho años con renovación automática (siguiendo la implementación de la Ley de Inclusión).

Tabla 2.4. Subvenciones complementarias, 2015

Nombre de la subvención	Principales características	Monto
Subvención de Educación Preferencial (SEP)	Monto adicional por cada estudiante que asiste a un establecimiento que firmó un "Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa" que implica una serie de condiciones. Los establecimientos se comprometen a utilizar los recursos adicionales para la realización de un Plan de Mejoramiento Educativo (pero pueden gastar hasta 10% del SEP en costos administrativos a nivel de sostenedor de educación); no pueden gastar más del 50% de la SEP en costos de personal; y no se puede hacer uso de la SEP para pagar ningún tipo de asignación.	El monto depende de dos aspectos: i) Nivel de año escolar, que se separa en cuatro categorías [NT1 - 4to básico; 5to y 6to básico; 7mo y 8vo básico; Enseñanza media], disminuyendo el monto acorde al aumento en el año escolar; y ii) el nivel de autonomía evaluado en dos categorías [Autónomo; Emergente], con mayor subvención para la categoría "autónoma". (Factor de ajuste USE: 0,5645 a 1,6940)
Subvención por Concentración de Alumnos Prioritarios	Como complemento a la SEP y subordinada a la participación en la SEP, esta subvención proporciona un monto adicional por estudiante que depende de la proporción de estudiantes desfavorecidos en el establecimiento.	El monto depende de dos aspectos: i) Nivel escolar dividido en cuatro categorías iguales a las de arriba, disminuyendo el monto acorde al aumento en el año escolar; y ii) la concentración de estudiantes desfavorecidos también dividido en cuatro categorías [60% o más; 45%-60%; 30%-45%; 15%-30%], el monto es directamente proporcional con la concentración. (Factor de ajuste USE: 0,0780 a 0,3020)
Subvención de Reforzamiento Educativo	Subvención para cubrir los costos de apoyo adicional para los estudiantes con dificultades de aprendizaje y dirigido a estudiantes desfavorecidos.	Mismo monto para todas los establecimientos y años escolares: se entrega por hora de clases adicionales ofrecidas a un número determinado de estudiantes (se considera la asistencia real) (Factor de ajuste USE: 0,0190)
Subvención de Apoyo al Mantenimiento	Subvención para ayudar a los establecimientos a cubrir los costos de mantenimiento de la infraestructura.	El monto depende del nivel y del tipo de educación (educación especial, para adultos, programas generales vs. vocacionales) (Factor de ajuste USE: 0,13620 a 1,56740) e incluye un flujo especial para los establecimientos con servicio de internado.
Subvención de Internado	Subvención dedicada a internados para cubrir los costos de los servicios de pensión.	El monto depende de la región del país (Factor de ajuste USE: 0,1563 a 0,1889)
Subvención Educacional Pro-retención	Subvención entregada a los sostenedores escolares por cada estudiante desfavorecido (perteneciente a una familia que participe en el programa Chile Solidario del Ministerio de Desarrollo Social) que retienen en el sistema educativo.	Monto por estudiante definido acorde a cuatro niveles de año escolar: [7mo y 8vo básico; 1er y 2o medio; 3ro y 4to medio; graduados de enseñanza media]
Incremento de subvención por zona	Subvención adicional por estudiante que depende de cuán remoto es el establecimiento.	Incremento a la subvención básica de escolaridad que se calcula como un porcentaje de ésta. El porcentaje dado depende del área geográfica en la que se encuentra el establecimiento.
Incremento de subvención por ruralidad	Cantidad adicional por estudiante proporcionada a establecimientos rurales con 90 estudiantes o menos. Reconoce los mayores costos per cápita de proporcionar educación en establecimientos rurales.	La subvención básica de escolaridad se multiplica por un "factor rural" dado que depende del número de estudiantes que asisten al establecimiento (entre 1 y 90), con un "factor rural" indirectamente proporcional al número de estudiantes.
Subvención Mínima Ruralidad – Piso Rural	Cantidad adicional proporcionada a los establecimientos rurales de menor tamaño (17 estudiantes o menos). Reconoce los costos fijos altos de los establecimientos muy pequeños.	Implica proporcionar una cantidad mínima de fondos públicos por establecimiento, lo que depende de si el establecimiento es de jornada completa o no.
Apoyo a Grupos Diferenciales, Programa de Integración Escolar (PIE)	Los establecimientos con PIE reciben recursos adicionales para apoyar a los estudiantes con necesidades educativas especiales. Este apoyo adicional debe gastarse en: i) Personal adicional especializado, como profesores con mención en necesidades especiales o psicólogos; ii) horas de trabajo para la coordinación, colaboración y evaluación del PIE; iii) Desarrollo profesional para todo el personal del establecimiento para apoyar las necesidades especiales; y iv) Materiales especializados.	Los establecimientos reciben una subvención básica de escolaridad más alta por estudiante con necesidades especiales, con una distinción entre necesidades permanentes y transitorias (ver Tabla 2.3).

Nota: "NT1" se refiere al primer nivel de transición de la educación parvularia. "Factor de ajuste USE" es el multiplicador de la Unidad de Subvención Educativa (USE) utilizada para calcular el monto de la beca. La Unidad de Subvención Educativa corresponde a 22.321,769 pesos chilenos.
Fuente: MINEDUC, *Revisión OCDE de Políticas para Mejorar la Efectividad de los Recursos en las Escuelas, (Revisión de Recursos Escolares): Informe de Antecedentes del País, Chile*, www.oecd.org/education/schoolresourcesreview.htm.

Además de estas subvenciones escolares basadas en la asistencia escolar (que se utilizan principalmente para pagar los salarios básicos del personal de educación), las transferencias financieras para educación también incluyen asignaciones que se otorgan directamente al personal de educación. Estos se describen en el Capítulo 5 (Tabla 5.6).

Los sostenedores escolares, incluidos los municipios, no reciben fondos específicos para cubrir los costos administrativos de la gestión de su conjunto de establecimientos (por ejemplo, para cubrir los costos del personal municipal que trabaja en el departamento de educación municipal). Sin embargo, se les permite utilizar parte del Subsidio Escolar Preferencial (SEP) para financiar la administración central o superior de los establecimientos. Además, la normativa financiera permite a los sostenedores escolares utilizar parte de la subvención general para cubrir los costos de administración más altos en caso de que administren dos o más establecimientos. La reforma de la administración de la educación pública con la creación de los Servicios Locales de Educación proporcionará un presupuesto específico para la gestión de la educación en este nivel administrativo, además de la subvención escolar.

Además de las subvenciones escolares, los municipios también reciben montos públicos de fondos especiales o programas específicos para la educación pública. El principal es el Fondo de Apoyo a la Educación Pública, destinado principalmente a cubrir los costos administrativos incurridos por los municipios en la prestación de servicios educativos (y garantizados hasta el 2022). En el año 2015, este fondo correspondió al 4,8% del presupuesto para subvenciones de educación (MINEDUC, ACE y ES, 2016). Este fondo complementario se introdujo principalmente como resultado del déficit en el presupuesto educativo que enfrentan muchos municipios. Este déficit revela una posible sobrecontratación de personal educativo en muchos municipios, así como deficiencias en la gestión educativa (ver más abajo). Otros fondos incluyen el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), que se utiliza principalmente para el desarrollo de infraestructura (ver a continuación).

Financiamiento de la infraestructura

Los sostenedores escolares son responsables del mantenimiento de la infraestructura y de la inversión de capital. El sistema de subvención escolar incluye un componente para mantenimiento. La Subvención de Apoyo al Mantenimiento tiene como objetivo apoyar la conservación de los establecimientos subvencionados, incluidos el equipo y el mobiliario. El programa incluye una asignación anual de fondos calculada sobre la base de la Subvención Básica de Escolaridad (ver Tabla 2.4).

En lo que se refiere a las inversiones de capital, en el sector privado, se financia principalmente mediante deuda con el sector bancario o por medio de proyectos de infraestructura que reciben apoyo del gobierno. En el sector público, los préstamos para inversión en infraestructura son menos frecuentes y el gobierno nacional es la principal fuente de fondos. Una fuente importante ha sido el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) que canaliza recursos a nivel regional.

En el contexto del programa de jornada escolar completa (JEC), el Ministerio de Educación realizó importantes aportes para ampliar la infraestructura y el equipamiento de los establecimientos subvencionados tanto municipales como particulares, con el fin de garantizar la extensión de las horas de enseñanza y las condiciones físicas de los establecimientos.

Actualmente, el Ministerio de Educación está implementando el Plan Estratégico de Infraestructura Escolar para el período 2014 -18, con el fin de mejorar los estándares de infraestructura y remediar los déficits y fallas de los establecimientos de educación parvularia, básica y de enseñanza media. La base del plan fue una evaluación del estado de la infraestructura llevada a cabo entre los años 2012 y 2014 que encontró brechas significativas entre los establecimientos municipales. Aproximadamente el 20% de los 5.509 establecimientos registrados fueron identificados con un sistema de agua potable precario y estándares de construcción deficientes.

Libros de texto y bibliotecas

El Ministerio de Educación proporciona libros escolares gratuitos para todas las asignaturas curriculares nacionales a estudiantes de todos los niveles de educación (desde el primer nivel de transición de educación parvularia hasta 4to medio) de establecimientos subvencionados municipales y particulares del país. Además de esto, también proporciona guías de enseñanza y otros libros complementarios. En el año 2015, el Ministerio de Educación proporcionó 17.500.000 libros de texto, que representan un promedio de 6 libros por estudiante.

Todos los establecimientos deben tener una biblioteca. Para apoyar esto, el Ministerio de Educación implementó - desde el año 1995 para la educación de enseñanza media y desde el 2004 para la educación básica - el Programa de Bibliotecas Escolares del Centro de Recursos para el Aprendizaje (CRA). Todos los años, los sostenedores de los establecimientos subvencionados tanto municipales como particulares pueden inscribirse en el programa CRA. Deben asegurar el espacio físico, los muebles y el personal para la biblioteca. A cambio, el Ministerio de Educación les proporciona una colección de recursos (incluida la impresión y el material audiovisual) y una suscripción anual a diversas publicaciones. Además de esto, el personal de la biblioteca recibe 120 horas pedagógicas de aprendizaje a distancia y cuatro sesiones de capacitación presenciales. Para el año 2014, se habían implementado 10.781 bibliotecas escolares de CRA, 8.456 en educación básica y 2.325 en establecimientos de educación de enseñanza media, tanto en establecimientos municipales como particulares subvencionados.

Supervisión del uso de los recursos escolares

A partir del año 2008, Chile estableció un sistema de control y auditoría para el sistema escolar. Esto fue motivado, al menos en parte, por las débiles prácticas de rendición de cuentas de los departamentos de educación municipal (o corporaciones controladas por los municipios). El hecho de que las administraciones municipales no mantuvieran las cuentas separadas de sus gastos escolares hizo difícil supervisar el uso de los recursos transferidos a través del sistema de subvenciones. De manera similar, hasta el año 2008, el uso de las subvenciones de educación también se desreguló en el sector particular subvencionado con poca supervisión a nivel escolar.

Bajo la nueva normativa, los sostenedores escolares deben entregar declaraciones anuales que detallen el uso de los recursos educativos en el año anterior. La Superintendencia de Educación, establecida en el año 2012, es la institución responsable de verificar estas declaraciones. La Superintendencia estableció una plataforma para el ingreso de los datos y así revisar los informes presentados, verificando la coherencia con los datos administrativos. Si se encuentran discrepancias entre lo que se informa y los datos administrativos, o no se han rendido cuentas de los recursos en su totalidad, el sostenedor del establecimiento recibe una multa. No proporcionar la información necesaria se considera una violación grave que conduce a una multa considerable de al menos 21 millones de pesos chilenos (Superintendencia de Educación, 2015). El programa de auditoría se basa en muestras de establecimientos y utiliza un modelo de gestión de riesgos que considera tanto la probabilidad de transgresiones como sus posibles efectos negativos (ver Capítulo 4). En el año 2015, la Superintendencia realizó alrededor de 20.000 visitas de control a más de 9.000 establecimientos (MINEDUC, ACE y ES, 2016). Además, a partir del 2017, todos los recursos escolares deben gestionarse a través de cuentas bancarias administradas desde un registro específico establecido por la Superintendencia de Educación. Un nuevo requisito, que se implementará gradualmente, es también que los establecimientos informen acerca de su situación financiera de acuerdo con las Normas Internacionales de Información Financiera.

La revisión de la Superintendencia de Educación solo se enfoca en la legalidad y no en el mérito de cómo se han utilizado los recursos. La Superintendencia también supervisa el cumplimiento de la normativa educativa, como las normas relacionadas con la infraestructura y las condiciones de seguridad del establecimiento, la disponibilidad de recursos de aprendizaje

(libros de texto y otros), así como las condiciones de trabajo de los profesores y otros profesionales.

A partir del año 2015, la Superintendencia es la responsable de hacer cumplir la normativa bajo la nueva Ley de Inclusión, donde los establecimientos particulares que reciben fondos públicos tienen prohibido lucrar, y todos los establecimientos tienen el mandato de utilizar los recursos solo para el desarrollo de proyectos educativos. Estas normas tienen consecuencias importantes en el funcionamiento de los establecimientos particulares subvencionados que ahora no pueden realizar ningún tipo de negocio con partes relacionadas (por ejemplo, familiares cercanos), deben pagar precios de mercado en todas las transacciones y no pueden realizar inversiones que pongan en riesgo la supervivencia del establecimiento.

La evaluación de la efectividad escolar en la gestión de los recursos

Si bien la Superintendencia de Educación se enfoca en evaluar a los sostenedores escolares desde una perspectiva de administración de recursos, la Agencia de Calidad para la Educación se enfoca en la evaluación de los establecimientos y de los sostenedores escolares con el objetivo de lograr un mejor desempeño académico (ver Capítulo 4). La Agencia de Calidad de la Educación, también creada en el año 2012, evalúa los establecimientos y los sostenedores escolares sobre la base de los Estándares Indicativos de Desempeño para Establecimientos Educativos y Sostenedores. Dentro del dominio "Gestión de recursos" (uno de los cuatro dominios de los estándares ver Capítulo 4), existen nueve estándares de gestión de personal, seis relacionados con la gestión de recursos financieros y cinco relacionados con la gestión de recursos educativos (ver Tabla 2.5). Las evaluaciones de la Agencia incluyen visitas al sitio, durante las cuales también brinda orientación a los establecimientos con el fin de fortalecer sus capacidades institucionales. El objetivo es guiar a los establecimientos sobre cómo racionalizar o profesionalizar su trabajo, administrar su personal, sus finanzas y recursos de aprendizaje de manera más eficiente.

Tabla 2.5. **Estándares indicativos de desempeño para los establecimientos educativos y sostenedores escolares, dominio de administración de recursos**

Estándares de gestión de personal		10.1 El establecimiento define los cargos y funciones del personal, y la planta cumple con los requisitos estipulados para poder obtener y mantener el reconocimiento oficial. 10.2 El establecimiento gestiona de manera efectiva la administración del personal. 10.3 El establecimiento implementa estrategias efectivas para atraer, seleccionar y retener personal competente. 10.4 El establecimiento cuenta con un Sistema de evaluación y retroalimentación del desempeño del personal. 10.5 El establecimiento cuenta con personal competente según los resultados de la evaluación docente y gestiona el perfeccionamiento para que los profesores mejoren su desempeño. 10.6 El establecimiento gestiona el desarrollo profesional y técnico del personal según las necesidades pedagógicas y administrativas. 10.7 El establecimiento implementa medidas para reconocer el trabajo del personal e incentivar el buen desempeño. 10.8 El establecimiento cuenta con procedimientos justos de desvinculación. 10.9 El establecimiento cuenta con un clima laboral positivo.
Estándares de gestión de recursos financieros		11.1 El establecimiento gestiona la matrícula y la asistencia de los estudiantes. 11.2 El establecimiento elabora un presupuesto en función de las necesidades detectadas en el proceso de planificación, controla los gastos y coopera en la sustentabilidad de la institución. 11.3 El establecimiento lleva un registro ordenado de los ingresos y gastos y, cuando corresponde, rinde cuenta del uso de los recursos. 11.4 El establecimiento vela por el cumplimiento de la normativa educacional vigente. 11.5 El establecimiento gestiona su participación en los programas de apoyo y asistencia técnica disponibles y los selecciona de acuerdo con las necesidades institucionales. 11.6 El establecimiento conoce y utiliza las redes existentes para potenciar el Proyecto Educativo Institucional.
Estándares de gestión de recursos educativos		12.1 El establecimiento cuenta con la infraestructura y el equipamiento exigido por la normativa y estos se encuentran en condiciones que facilitan el aprendizaje de los estudiantes y el bienestar de la comunidad educativa. 12.2 El establecimiento cuenta con los recursos didácticos e insumos suficientes para potenciar el aprendizaje de los estudiantes y promueve su uso. 12.3 El establecimiento cuenta con una biblioteca escolar CRA para apoyar el aprendizaje de los estudiantes y fomentar el hábito lector. 12.4 El establecimiento cuenta con recursos TIC en funcionamiento para el uso educativo y administrativo. 12.5 El establecimiento cuenta con un inventario actualizado del equipamiento y material educativo para gestionar su mantención, adquisición y reposición.

Nota: Los Estándares Indicativos de Desempeño para Establecimientos Educacionales y sus Sostenedores se encuentran disponibles en www.agenciaeducacion.cl/visitas-evaluativas/estandares-indicativos-de-desempeno.

Fuente: MINEDUC, ACE y ES (2016), *Revisión OCDE de Políticas para Mejorar la Efectividad de los Recursos en las Escuelas, (Revisión de Recursos Escolares): Informe de Antecedentes del País, Chile,*, www.oecd.org/education/schoolresourcesreview.htm.

Evaluación del nivel de efectividad del sistema

Existen dos principales fuentes oficiales de evaluaciones de políticas y programas educativos. El Ministerio de Hacienda, a través de su Dirección de Presupuestos (DIPRES) evalúa el diseño, la gestión y los resultados de los programas públicos, proporcionando información que respalda la gestión del programa y el proceso de asignación de recursos. Estas evaluaciones se clasifican en cuatro categorías: Evaluación de Programas Gubernamentales, Evaluación del Impacto del Programa, Evaluación de Programas Nuevos y Evaluación Comprehensiva del Gasto. En el año 2013 (último año para el cual hay información disponible), la única evaluación publicada dentro del área de educación fue para el Programa de Educación Intercultural y Bilingüe y, el año anterior, se publicaron tres evaluaciones (dos para educación superior y una para educación inicial).

El Ministerio de Educación realiza sus propios estudios a través del Centro de Estudios. Entre el año 2000 y 2013 se realizaron un total de 112 evaluaciones, 41 de las cuales fueron emprendidas por DIPRES y el resto por el Ministerio (Ministerio de Educación, nd.). Estas

evaluaciones cubrieron 110 programas. La mitad de ellas evaluó la implementación y el proceso del programa, el 32% el diseño y solo el 18% el impacto de éste. Además, los programas de gobierno están sujetos a una evaluación preliminar para garantizar el rendimiento social de las inversiones del Sistema Nacional de Inversión (SNI) dentro del Ministerio de Desarrollo Social.

Los resultados de las evaluaciones de programas educativos por parte del Ministerio se entregan a las respectivas autoridades de la unidad que utilizan la información según lo consideren necesario. Las evaluaciones encargadas por DIPRES incluyen recomendaciones de los evaluadores, que generan compromisos de gestión para mejorar el desempeño del programa. DIPRES supervisa sistemáticamente la implementación de estos compromisos a través de dos informes anuales.

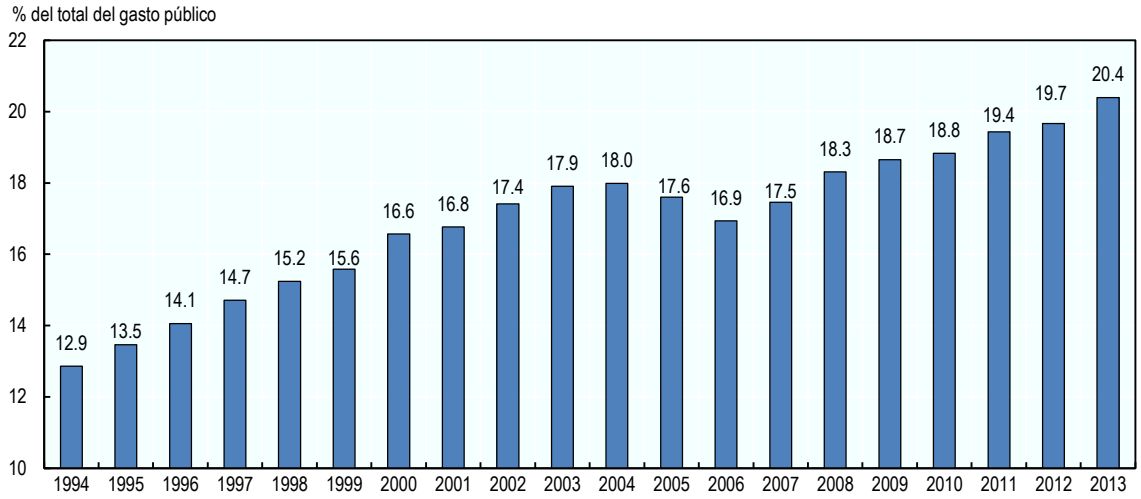
Estas evaluaciones oficiales se complementan con estudios independientes por parte de una comunidad activa de académicos y organizaciones de la sociedad civil, varios de los cuales se ven facilitados por el apoyo financiero del gobierno. Por ejemplo, los centros de investigación educativa de la Universidad Católica (Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación) y de la Universidad de Chile (Centro de Estudios Avanzados n Educación) lideran una red de investigadores con el apoyo de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT). Del mismo modo, el Ministerio de Educación estableció en el año 2006 el Fondo de Investigación y Desarrollo en Educación (FONIDE) que ofrece becas competitivas a universidades y centros de investigación. Estos estudios complementan los realizados por el propio Ministerio a través del Centro de Estudios, a menudo en colaboración con organizaciones internacionales como la OCDE, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y el Banco de Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDP, por su nombre e inglés). Además, la sociedad civil participa activamente de los debates sobre políticas educativas, con varias organizaciones como Educación 2020 (www.educacion2020.cl/), el Centro de Estudios Espacio Público (http://espaciopublico.cl/), Elige Educar (www.eligeeducar) .cl) y Plan Maestro (www.elplanmaestro.cl/) generando análisis regulares en importantes áreas de la política educativa.

Fortalezas

Existe el compromiso de invertir importantes recursos en educación

Chile es un país altamente comprometido con la educación. Tanto el gobierno como las familias demuestran este compromiso al invertir importantes recursos en educación. La Figura 2.8 muestra el constante y prolongado esfuerzo que ha realizado el gobierno, que casi duplicó el porcentaje del presupuesto nacional asignado a la educación entre los años 1994 y 2013.

Figura 2.8. **Gasto público en educación como porcentaje del gasto público total, 1994-2013**



Fuente: MINEDUC, ACE y ES (2016), *Revisión OCDE de Políticas para Mejorar la Efectividad de los Recursos en las Escuelas, (Revisión de Recursos Escolares): Informe de Antecedentes del País, Chile*, www.oecd.org/education/schoolresourcesreview.htm.

De manera similar, las familias chilenas asignan un equivalente al 3% del PIB para financiar las inversiones en educación, un porcentaje mayor que cualquier otro país de Latinoamérica (Fiszbein, 2015). Entre los países de la OCDE, Corea es el único país en el cual el gasto privado representa una mayor proporción del PIB que en Chile. Mientras que en otros países (incluyendo Latinoamérica) el alto gasto privado es el resultado de un bajo porcentaje del presupuesto del gobierno asignado a la educación, en Chile ese no es el caso. Por lo tanto, puede ser razonablemente entendido como un indicador del alto valor que las familias chilenas dan a la inversión en la educación de sus hijos.

Sin embargo, el nivel de gasto en educación sigue siendo relativamente bajo. Un indicador particularmente bueno del esfuerzo relativo de un país en dotar de recursos a la educación es la cantidad gastada por estudiante como porcentaje del PIB per cápita en comparación con otros países, ya que toma en consideración las diferencias en el PIB per cápita. Podemos observar en la Tabla 2.6 que Chile gasta cuatro puntos porcentuales menos como porcentaje del PIB per cápita que el promedio de la OCDE en educación básica, siete puntos porcentuales menos en la educación de los últimos dos años de educación básica y siete puntos porcentuales menos en enseñanza media. Los promedios para Chile también son más bajos que los de otros países de Latinoamérica, como Brasil y Colombia. Sin embargo, la nueva reforma tributaria aprobada en el año 2014 permitirá un mayor crecimiento del gasto público en educación, lo cual viene a ser otra demostración del compromiso del país con la educación.

Tabla 2.6. **Gasto anual por alumno por parte de las instituciones educativas en relación con el PIB per cápita, Chile y países seleccionados, 2013**

	Educación básica	Educación de enseñanza media		
		Últimos dos años de educación básica	Educación media	Educación enseñanza media completa
Chile	**18**	**19**	**19**	**19**
Brasil	24	24	24	24
Colombia	16	21	24	22
México	16	14	24	18
Portugal	26	35	38	36
España	21	25	27	26
Promedio OCDE	**22**	**26**	**26**	**25**

Nota: Los datos de Chile se refieren al año 2014. Los datos de Brasil se refieren solo a instituciones públicas.

Fuente: OCDE (2016a), *Panorama de la Educación 2016: indicadores de la OCDE,* http://dx.doi.org/10.1787/eag-2016-en.

El financiamiento de los establecimientos se basa en un sistema transparente de subvenciones guiado por una fórmula

Existen múltiples objetivos que pueden ser utilizados para evaluar una fórmula de financiamiento (Levaǎć y Ross, 1999), en particular la efectividad, la igualdad, la integridad, el costo administrativo, la rendición de cuentas y transparencia, y la sensibilidad a las condiciones locales. Por lo tanto, no existe una única fórmula de financiamiento que sea óptima en la práctica: el equilibrio alcanzado entre los diversos objetivos debe reflejar las preferencias de política del gobierno. Por ejemplo, una fórmula que enfatiza la efectividad asignando fondos según el número de estudiantes, es débil en cuanto a la sensibilidad hacia las condiciones locales si hace que los establecimientos rurales de menor tamaño sean económicamente inviables.

El sistema chileno de subvención escolar basado en fórmulas proporciona una base transparente y predecible para los sostenedores escolares. A diferencia de muchos otros países del mundo, el financiamiento escolar se basa en criterios objetivos (el principal es el número de estudiantes, pero se hacen algunos ajustes por otros factores que afectan los costos por estudiante en los establecimientos) y no el resultado de negociaciones entre el gobierno y los sostenedores de establecimientos públicos y privados. Además, la existencia de una fórmula claramente definida y medida de manera objetiva como base para asignar recursos, impone una restricción presupuestaria dura a los sostenedores y crea las condiciones para una disciplina en el gasto básico, una característica importante en un sistema que posee muchos sostenedores escolares. Finalmente, al utilizar las mismas subvenciones basadas en fórmulas para financiar establecimientos públicos y particulares, el sistema facilita el crecimiento de una red diversa de sostenedores de servicios (ver Tabla 1.2 del Capítulo 1) y permite un alto grado de elección entre los hogares.

Con el tiempo, el sistema de subvenciones se ajustó para reconocer que muchos establecimientos (especialmente los que atendían a los menos favorecidos) no contaban con el financiamiento suficiente y, como resultado, existía un alto nivel de desigualdad en el sistema. En particular, la introducción de la SEP se ha visto reflejada en establecimientos mucho mejor dotadas, particularmente aquellos a los que asisten niños más vulnerables y de esta forma contribuyendo a una reducción en la desigualdad de la disponibilidad de recursos educativos a nivel escolar. Esto se complementa con una serie de recursos financieros y no financieros (incluidos libros de texto gratuitos o comidas gratuitas) que brindan apoyo a los estudiantes que lo necesitan. La participación en la SEP es voluntaria y en el año 2015 atendió al 94% de todos los establecimientos municipales (incluido el 99% de las que imparten educación básica) y al 50% de los establecimientos particulares subvencionados (incluido el 75% de las que imparten educación

básica). Dada la participación casi universal en la SEP, no es posible estimar de una manera convincente los efectos sobre el aprendizaje de los estudiantes en los establecimientos públicos. Sin embargo, se ha encontrado que los efectos de la SEP en los establecimientos particulares subvencionados incluyen un aumento en el promedio de los estudiantes en las evaluaciones estandarizadas y aún mayores incrementos en los establecimientos a los que asisten los estudiantes de ingresos significativamente más bajos (Mizala y Torche, 2013).

Otros cambios importantes en el sistema de subvenciones que asignan más recursos a aquellos establecimientos que realizan trabajos más desafiantes, incluyen subsidios adicionales para establecimientos rurales y remotos y para estudiantes con necesidades educativas especiales cubiertas por el Programa de Integración Escolar. Además, también se incluye una asignación salarial especial para los profesores que trabajan en establecimientos en zonas difíciles (ver el Capítulo 5). Se clasifican como zonas difíciles si: i) están geográficamente aisladas o en áreas rurales; ii) sirven a las poblaciones necesitadas, bilingües o biculturales; y iii) enfrentan dificultades de acceso o inseguridad en las áreas urbanas.

La asignación de recursos responde a las nuevas prioridades políticas

Otra virtud importante del sistema existente de financiamiento escolar es que la asignación de recursos no es inercial y responde a las nuevas prioridades políticas. Cuando el gobierno decide un cambio de política que requiere recursos adicionales, las nuevas prioridades se reflejan en el presupuesto. Este fue el caso de la adopción del programa de Jornada Escolar Completa (JEC), que exigió no solo grandes inversiones en infraestructura, sino también un aumento en la subvención por estudiante de aproximadamente el 25%; también de la decisión más reciente sobre ampliar la cobertura de la educación parvularia (beneficiándose de 45.617 millones de pesos chilenos en el presupuesto del 2016); y por último la nueva estructura de carrera (ver Capítulo 5) que, cuando se implemente por completo, costará un 0,8% adicional del PIB.

Las instituciones presupuestarias son fuertes y creíbles

El financiamiento escolar opera en un entorno de instituciones presupuestarias fuertes y creíbles. Chile es conocido por la calidad de sus procesos presupuestarios y sus sistemas de gestión financiera pública (OCDE / BID, 2014, Banco Interamericano de Desarrollo, 2012). La planificación del presupuesto parece estar bien organizada y bastante ligada a las prioridades políticas. Los recursos presupuestarios han supervisado las decisiones sobre las políticas para, por ejemplo, aumentar los salarios de los profesores; crear establecimientos de jornada completa y ampliar el suministro de educación parvularia. Sin embargo, la integración del presupuesto anual con la planificación estratégica a nivel local y de establecimiento sigue siendo débil. De hecho, tanto los planes de mejora escolar como los planes anuales de desarrollo de la educación municipal tienen poca relación con el uso de los recursos disponibles.

La supervisión de la utilización de los recursos en el sector de la educación es ejercida principalmente por la Superintendencia de Educación. Las auditorías financieras de la Superintendencia de Educación son integrales, se benefician de recursos considerables y obligan a los sostenedores escolares a mantener un uso adecuado de los recursos públicos para la educación. La Superintendencia de Educación también está integrada dentro del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad (SNAC), que brinda la posibilidad de vincular la supervisión del uso de los recursos con la calidad de la educación. Además, los establecimientos tienen posibilidades limitadas para el mal uso de los fondos, ya que los presupuestos escolares son administrados casi en su totalidad por los sostenedores escolares.

Los sólidos sistemas de información facilitan el funcionamiento del sistema de financiamiento escolar

Los sofisticados sistemas de información educativa proporcionan un elemento adicional de apoyo para permitir el uso efectivo de los recursos en el sistema escolar. El Sistema de Información General de Estudiantes (SIGE) es un sistema de primer nivel que recopila información detallada a nivel de cada estudiante de los establecimientos. El Sistema de Medición de Calidad de la Educación (SIMCE, ver Capítulo 1) fue creado en 1988 (convirtiendo a Chile en un pionero internacional en este campo) y es reconocido a nivel mundial por su nivel de credibilidad técnica y sofisticación. La presencia de una comunidad de investigación grande y sólida (tanto en universidades y centros de investigación, así como dentro del propio Ministerio de Educación, a través de su unidad de investigación y análisis) capaz de utilizar esa gran cantidad de información, distingue a Chile no solo de otros países de Latinoamérica, sino que también lo distingue a nivel mundial.

Existe un enfoque creciente en el logro de resultados

Coincidente con el énfasis general del país en la gestión de alta calidad del sector público, existe un creciente enfoque en los resultados del sector de la educación, y se han desarrollado herramientas para promover la orientación a los resultados en todo el sistema. Dos ejemplos que vale la pena mencionar son el Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño (SNED) y la adopción de convenios de desempeño individual para los directores de los establecimientos (ver Capítulo 4).

El SNED proporciona un incentivo financiero y un reconocimiento especial hacia los profesores y otros empleados del establecimiento por su excelente desempeño. Los establecimientos se evalúan en comparación con otros establecimientos con características similares, basadas en un índice que incluye una serie de factores, incluido el rendimiento del establecimiento en la evaluación nacional SIMCE (véase el Capítulo 5). Alrededor del 35% de los establecimientos reciben el premio SNED. Existe evidencia que muestra que el SNED ha tenido efectos positivos en los puntajes promedio de la prueba SIMCE de matemática y de lenguaje y comunicación en los establecimientos con mayor desempeño, que justamente son las que compiten por el incentivo financiero del SNED (Contreras y Rau, 2012).

Además, como se explicó en el Capítulo 4, la Ley de Calidad e Igualdad de la Educación otorga nuevos poderes a los directores de los establecimientos municipales. Pueden proponer terminar con los contratos del 5% de los docentes con peores resultados (la decisión está en manos de los sostenedores del establecimiento), así como seleccionar y cambiar al equipo de gestión. Al mismo tiempo, estos nuevos poderes vienen con una mayor responsabilidad. Los directores de los establecimientos deben firmar un Convenio de Desempeño con el administrador del establecimiento y pueden ser despedidos si no cumplen con los indicadores de desempeño estipulados en el contrato (ver el Capítulo 4).

El Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad (SNAC), conformado por el Ministerio de Educación, el Consejo Nacional de Educación, la Agencia de Calidad de la Educación y la Superintendencia de Educación (ver Capítulo 1), proporciona un marco institucional muy útil para promover un uso más efectivo de los recursos. Es un sistema relativamente nuevo que complementa otros mecanismos de rendición de cuentas institucionales que Chile ha desarrollado a lo largo del tiempo, incluyendo un sistema de evaluación docente (ver Capítulo 5), las evaluaciones del Ministerio de Hacienda (DIPRES), información detallada e información distribuida al público, entre otros. A medida que crece con el tiempo y se desarrolla por completo, los efectos del SNAC se sentirán más plenamente. Esto es particularmente cierto en el caso de la Agencia de Calidad de la Educación, que está creando un mecanismo de evaluación y retroalimentación sobre la efectividad escolar, que debería permitir a los establecimientos y a sus sostenedores identificar los obstáculos para un uso más eficiente de los recursos y para

lograr resultados educativos y encontrar soluciones que se adapten a sus necesidades y condiciones.

La Ley de Inclusión está poniendo a disposición una mayor cantidad de recursos públicos para el sistema escolar

El sistema de subvención escolar, tal como existe hoy, implica que el esfuerzo fiscal que está haciendo Chile se refleje en más recursos educativos a nivel de establecimiento escolar. De hecho, el equipo de revisión de la OCDE quedó con la impresión de que los establecimientos individuales cuentan con los recursos adecuados para libros de texto, bibliotecas, tecnología y otros materiales necesarios para llevar a cabo el proceso educativo. La recientemente aprobada 'Ley de Inclusión' (ver Capítulo 1) hará que haya más recursos disponibles. Primero, aumenta en un 20% el monto de la subvención SEP para el 40% de los estudiantes más vulnerables. Se otorgará una subvención SEP extendida a los establecimientos con estudiantes del 80% de la población más vulnerable cuando los establecimientos se adhieran a la eliminación de los copagos. En segundo lugar, mediante la eliminación de los copagos, y la creación una nueva subvención (el llamado aporte por gratuidad) que los sustituirá. En general, Chile está poniendo un énfasis significativo en la igualdad y creando oportunidades para que todos los estudiantes, independientemente de sus antecedentes y características, reciban una educación de calidad.

La normativa del financiamiento público de los sostenedores privados busca aumentar la igualdad y la efectividad

Las condiciones bajo las cuales los establecimientos particulares son elegibles para recibir subvenciones públicas, son un factor importante para la capacidad de los programas de elección escolar de ampliar el acceso a establecimientos de alta calidad y mejorar los resultados educativos fomentando la competencia efectiva entre los establecimientos (Epple, Romano y Urquiola, 2015; Boeskens, 2016). La nueva Ley de inclusión, promulgada en el año 2015, aborda tres de estos requisitos de elegibilidad: admisión selectiva, propiedad con fines de lucro y copagos -con el objetivo de facilitar el desarrollo de la gratuidad escolar.

Es probable que la normativa de los criterios de admisión de los estudiantes mejore el sistema de vouchers

Uno de los puntos introducidos con la Ley de inclusión del año 2015 es proporcionar garantías a los estudiantes sobre su derecho a seleccionar un establecimiento (y su proyecto educativo) al prohibirle a los establecimientos particulares subvencionados el seleccionar a sus estudiantes sobre la base de criterios económicos, sociales y académicos. La reforma busca capacitar a los estudiantes para beneficiarse de la elección de establecimiento independiente de sus antecedentes familiares y poner fin a una práctica de larga data que ha sido considerada una de las razones del alto nivel de segregación socioeconómica en el sistema escolar chileno (ver Capítulo 3).

En una encuesta llevada a cabo como parte del Sistema de Medición de Calidad de la Educación, (SIMCE), el 44% de los padres cuyos hijos asistieron a 4to básico, informaron que su establecimiento seleccionó a los estudiantes por medio de exámenes de admisión, y el 36% expresó la existencia de entrevistas con los apoderados (SIMCE, 2006). La evidencia empírica indica que los estudiantes con un estatus socioeconómico más alto, de familias con mayores ingresos y con padres más educados eran significativamente más propensos a ganar un lugar en un establecimiento selectivo (McEwan, 2001) y que los estudiantes de familias de clase media se matricularon desproporcionadamente en instituciones particulares recientemente establecidas, reduciendo en el sector público los estudiantes con grandes capacidades (Hsieh y Urquiola, 2006). Debido a los efectos entre pares, este proceso conocido como "descremado" probablemente perjudicará a los estudiantes que permanecen en los establecimientos públicos y contribuye a la estratificación por capacidad y estatus socioeconómico.

Limitar la práctica de la admisión selectiva también puede proporcionar un medio para mejorar la dinámica de la competencia escolar y, como consecuencia, mejorar la efectividad educativa y los resultados agregados. Si los establecimientos particulares tienen una mayor influencia sobre la selección de sus estudiantes, tienen un incentivo para competir con los establecimientos públicos al restringir el acceso sólo a estudiantes de mayor nivel socioeconómico o capacidad, ya que son menos costosos de educar y los padres tienden a juzgar la calidad del establecimiento basándose en su composición social o desempeño agregado (Ladd, 2002; Macleod y Urquiola, 2009). Los estudios sobre los establecimientos particulares chilenos proporcionan evidencia de que los usos de criterios de admisión selectivos han dado a los establecimientos un medio para competir basándose en la selectividad, en lugar de elevar su calidad educativa y atraer estudiantes con la expectativa de ser parte de un grupo de gran desempeño en lugar de potenciar sus capacidades. (Lara et al., 2011). Al controlar las características socioeconómicas a nivel escolar e individual, Contreras et al. (2010) se encuentra que los criterios de selección son un factor importante en lo que respecta a las brechas de desempeño entre los establecimientos públicos y particulares en Chile. La práctica de excluir a los estudiantes reprobados ha sido otra forma de selectividad llevada a cabo por los establecimientos particulares como un medio para elevar el rendimiento de los estudiantes (Bellei, 2008).

Algunas partes interesadas critican las restricciones hacia la admisión selectiva, sugiriendo que la selectividad es la única forma en que los establecimientos pueden proporcionar a sus hijos pertenecer a grupos más homogéneos de estudiantes de acuerdo con sus capacidades y les permita disfrutar de un nivel similar de calidad educativa que el proporcionado por establecimientos particulares no subvencionadas (MINEDUC, ACE y ES, 2016). Sin embargo, tanto las comparaciones entre países como los estudios específicos de cada país indican que la segregación estudiantil no se encuentra asociada a un mayor rendimiento agregado o una calidad educativa más alta para todos (Hanushek et al., 2003; OCDE, 2013).

El prohibirles a los establecimientos con subvención pública obtener ganancias trae algunas preocupaciones

La nueva Ley de Inclusión también exige que los establecimientos particulares subvencionados sean administrados por organizaciones sin fines de lucro, un reglamento que se espera que se implemente en su totalidad para el año 2018. Antes de esto, en el 2006, el 76% de los establecimientos de educación básica particulares subvencionados operaban con fines de lucro (Elacqua, 2012), convirtiendo a Chile en uno de los pocos países de la OCDE, junto con Suecia, con un importante sector comercial financiado con fondos públicos. Las restricciones a la educación con fines de lucro tienden a responder a la fuerte creencia pública de que la educación no debería ser una parte comercial del ámbito público, así como a la preocupación de que los sostenedores con fines de lucro podrían recortar costos a expensas de la calidad educativa. La dificultad de supervisar adecuadamente el uso de los recursos públicos y hacerlo de manera transparente ha aumentado la falta general de confianza pública en la calidad de los sostenedores comerciales.

A pesar de que muchos de los establecimientos con fines de lucro creadas en la década de 1980 prestaron servicios a estudiantes de entornos socioeconómicos más bajos, existe poca evidencia de que su ingreso al mercado mejorara el promedio del rendimiento académico al aumentar la selección escolar o intensificar la competencia (Hsieh y Urquiola, 2006). La evidencia existente sobre los establecimientos con fines de lucro en Chile sugiere que tienen un desempeño peor que la mayoría de los establecimientos particulares sin fines de lucro y no les va mejor que a los establecimientos públicos a pesar de que su admisión sea selectiva. Controlando por variables como la ubicación del establecimiento y la composición socioeconómica, McEwan y Carnoy (2000) observan que los establecimientos particulares no religiosos y con fines lucrativos tuvieron un desempeño marginalmente peor en la evaluación Simce de 4to básico en lenguaje y comunicación y en matemática que los establecimientos públicos, aunque con niveles de gasto

más bajos. Controlando por las características socioeconómicas individuales y de sus pares, así como por la selección de estudiantes utilizando variables instrumentales, McEwan (2001) observa resultados similares para los estudiantes de 8vo básico que asisten a establecimientos con fines de lucro, que obtuvieron peores resultados en las pruebas de lenguaje y comunicación y de matemática que los establecimientos públicos. Los niveles más bajos de gasto de los establecimientos con fines de lucro pueden explicarse en parte por su mayor autonomía para asignar recursos y por salarios más bajos para el personal docente (McEwan y Carnoy, 2000).

Algunos estudios más recientes confirman en gran parte estos resultados, sugiriendo que los establecimientos representativos con fines de lucro tuvieron un desempeño levemente peor que el establecimiento promedio sin fines de lucro, aunque la calidad relativa de los sostenedores comerciales varió dependiendo de si se administraban de manera independiente o como parte de una franquicia (Elacqua, 2011). Según los resultados de los exámenes SIMCE de lenguaje y matemática de estudiantes de 4to básico (2002, 2005 y 2006) y 8vo básico (2004), los establecimientos que eran parte de una franquicia con fines de lucro obtuvieron mejores resultados que los públicos, mientras que los independientes no, y les fue peor que a la mayoría de los establecimientos particulares sin fines de lucro. Estas diferencias pueden reflejar el hecho de que los establecimientos que son parte de una franquicia se benefician de economías de escala e intercambian las mejores prácticas dentro de su red. Aunque también podría ser el caso, de que los establecimientos de alto rendimiento eran más propensos a unirse a una franquicia o atraer suficientes estudiantes y recursos como para expandirse (Elacqua, 2011). A pesar de la evidencia sobre el desempeño de los sostenedores comerciales, es difícil predecir cómo la prohibición de la propiedad con fines de lucro afectará la calidad educativa global. El impacto de la nueva regulación depende de la forma en que los diferentes tipos de sostenedores comerciales respondan y adapten sus servicios según la nueva Ley, lo que sigue siendo incierto.

El financiamiento público de la educación con fines de lucro ha creado incentivos para que los actores privados inviertan en el desarrollo de la infraestructura escolar. Prevenir el cierre de estos sitios luego de la implementación de la Ley de Inclusión puede generar importantes costos fiscales relacionados con la entrega de préstamos subvencionados o la adquisición directa de infraestructura que actualmente es propiedad o está alquilada por sostenedores comerciales (véase Salas et al., 2015). Los medios por los cuales los establecimientos particulares subvencionados financiarán las inversiones futuras en infraestructura en ausencia de los fondos compartidos o retención de beneficios y con acceso limitado a los fondos públicos siguen siendo un tema a tratar (ver más abajo).

La eliminación de los copagos en los establecimientos con subvención pública reduce las barreras financieras para que las familias de bajos ingresos se beneficien del sistema de vouchers

La Ley de Inclusión recientemente aprobada busca abolir en los próximos años y de manera gradual la práctica del financiamiento compartido que permite a los establecimientos particulares subvencionados con fondos públicos cobrar aranceles sin una reducción correspondiente en las subvenciones. Para calificar para el financiamiento público, los establecimientos particulares deberán cancelar los aranceles y otras contribuciones obligatorias de los padres (por ejemplo, los materiales escolares). Muchos países que otorgan subvenciones a sostenedores privados, como Suecia, ya tienen restricciones que impiden que los beneficiarios cobren los aranceles. Otros, como Dinamarca, ofrecen subvenciones distintas, por lo que les entregan a los establecimientos particulares una cantidad proporcionalmente menor de financiamiento público (Houlberg et al., 2016). Estas regulaciones apuntan a reducir las barreras financieras para las familias de bajos ingresos, buscando hacer factible el poder tener opciones de establecimientos y también para garantizar que los establecimientos particulares no disfruten de ventajas competitivas sobre los establecimientos públicos gratuitos.

La evidencia empírica sugiere que los aranceles pueden haber contribuido al alto nivel de segregación en el sistema escolar chileno al disuadir a los estudiantes de bajos ingresos de poder realmente elegir su establecimiento. El número de estudiantes de ascendencia indígena o

con un bajo nivel socioeconómico que asistieron a establecimientos particulares subvencionados con pago de aranceles, es menor que la mitad del número de los que asistieron a establecimientos que no cobraron aranceles en el año 2006 (14,2% comparado con un 37,0%). Se ha identificado al cobro de aranceles adicionales como la característica escolar más fuertemente asociada con la segregación socioeconómica en diferentes tipos de establecimientos con sistema de vouchers (Elacqua, 2012). Por el contrario, hay evidencia de que la Ley SEP del 2008, que destinó vouchers a los establecimientos que se abstuvieron de cobrarle arancel escolar al 40% de las familias más pobres, ha mejorado sus resultados académicos y reducido considerablemente la brecha de rendimiento socioeconómico (Neilson, 2013). Estos resultados indican las ganancias en igualdad que se pueden dar de la reducción de las barreras de entrada en combinación con financiamiento dirigido.

Se espera que la abolición del financiamiento compartido aumente la rendición de cuentas del gasto de recursos públicos de los establecimientos particulares subvencionados. Al mismo tiempo, se ha expresado cierta preocupación de que el nuevo subsidio público (Aporte de Gratuidad) no proporcione un verdadero sustituto a las contribuciones anteriores realizadas por los padres y reduzca de esta manera su flexibilidad en materia de gastos (MINEDUC, ACE y ES, 2016). Los estudios empíricos, sin embargo, no han logrado establecer una relación clara entre los ingresos de las contribuciones de los padres a los establecimientos particulares subvencionados y su calidad educativa. Lo que plantea la cuestión de si los recursos privados adicionales se utilizaron de manera eficiente. Al analizar los datos del SIMCE del año 2002, antes de la introducción de la SEP, Mizala y Torche (2012) no encontraron "prácticamente ninguna asociación entre los aranceles de los padres y los puntajes de las pruebas luego de tomar en cuenta la variable de nivel socioeconómico escolar" (Mizala y Torche, 2012), argumentando que los cobros de aranceles pueden haber servido principalmente como un medio para eliminar del sector público a los estudiantes con mayor nivel socioeconómico, pero sin aumentar el rendimiento educativo general. Por tal motivo, la reforma del financiamiento compartido podría contribuir a reducir la segregación socioeconómica en todos los sectores escolares.

Desafíos

El sistema de subvención escolar enfrenta una variedad de desafíos

A pesar de sus muchas fortalezas y las mejoras que ha ido experimentado a través de los años, el sistema de subvención escolar de Chile experimenta una serie de desafíos que afectan la capacidad de los establecimientos y de sus sostenedores para hacer un uso eficiente de los recursos con fines educativos.

En primer lugar, el hacer uso de la asistencia diaria de los estudiantes como base para la subvención, penaliza a los sostenedores del establecimiento incluso en los casos de ausencias normales y justificadas de los estudiantes. Si bien la asistencia de los estudiantes fluctúa, los costos del establecimiento no deberían justificarse en función de la asistencia de los estudiantes durante períodos cortos de tiempo. Esto se transforma en una carga para muchos sostenedores escolares. Además, los establecimientos que se desenvuelven en contextos más complejos, como servir a una población más vulnerable o geográficamente aislada, tienen mayores probabilidades de verse afectadas por el ausentismo estudiantil. Más aún, los establecimientos, los sostenedores escolares, el Ministerio de Educación y la Superintendencia de Educación deben dedicar recursos para supervisar y verificar los registros de asistencia diaria (que a menudo muestran inconsistencias e irregularidades significativas)[1], desviando esos recursos de actividades más relevantes para la calidad escolar. Al mismo tiempo, existen varias dudas sobre la calidad de la información de asistencia reportada al Ministerio con algunos informes no oficiales que sugieren un fraude generalizado (Ramirez et al., 2012).

En segundo lugar, debido a la gran cantidad de componentes que se han ido integrando con el tiempo, el sistema se ha vuelto complejo (ver Tabla 2.4), haciendo uso de diferentes

criterios y reglas que a menudo van variando. Existen más de 10 subvenciones o incentivos financieros destinados exclusivamente al personal (ver Capítulo 5), además de otras becas solo asignadas a poblaciones específicas (estudiantes vulnerables en el caso de la SEP y de educación especial por medio del Programa de Integración Escolar, PIE), y todos ellos tienen normativas específicas adjuntas. Durante la visita de revisión, los sostenedores escolares informaron al equipo de revisión de la OCDE que para manejar este grado de complejidad se requiere de mucho esfuerzo, incluso utilizando métodos que no son totalmente transparentes, como cuando los sostenedores ajustan la distribución de las subvenciones de libre disposición en sus establecimientos, para compensar la distribución fija de otras subvenciones (es decir, siguiendo las reglas para el uso de subvenciones determinadas, como la SEP).

En tercer lugar, los sostenedores escolares (tanto las autoridades municipales como los conglomerados privados que administran las cadenas de establecimientos) tienen una gran autonomía para asignar subvenciones escolares básicas en sus establecimientos. Como resultado, el financiamiento de los establecimientos individuales podría no estar impulsado por una fórmula. Esto genera la posibilidad de que existan marcadas diferencias en el gasto por alumno dentro de los municipios, así como una falta de transparencia que puede beneficiar a los establecimientos con directores que tengan buenos contactos.

En cuarto lugar, una parte importante de las subvenciones se destina a usos específicos. La SEP y el apoyo a la educación especial (asociado al PIE) (16% y 6% respectivamente de la subvención total) están dirigidos a estudiantes específicos y tienen restricciones en cuanto a cómo pueden ser utilizadas. Por ejemplo, los establecimientos no pueden gastar más del 50% de la SEP en costos de personal (excepto en algunas circunstancias que requieren una justificación) (ver también la Tabla 2.4 para ver las restricciones sobre el uso de los fondos de la PIE). Otras subvenciones (que representan el 8% del total) están dirigidas a docentes específicos. Si bien esta asignación se encuentra motivada por el deseo de garantizar que los recursos se utilicen para mejorar la calidad, las restricciones que genera a menudo obligan a los sostenedores a destinar recursos de manera ineficiente o a encontrar formas "creativas" de eludirlas. Algunos de los ejemplos que mencionan los entrevistados del equipo de revisión de la OCDE incluyen el pedirles a los sostenedores que ajusten las descripciones de las facturas para cumplir con la normativa o dividir las compras más grandes en varias compras pequeñas. Como resultado del creciente número de asignaciones, tanto los establecimientos públicos como los particulares subvencionados terminan enfrentando altos costos de transacción, incluidos los relacionados con la supervisión del uso de los recursos.

En quinto lugar, el mecanismo de distribución de subvención por estudiante no reconoce por completo la existencia de algunos costos que no son proporcionales al número de estudiantes, como lo son por ejemplo los costos administrativos (por ejemplo, los sueldos del personal de los departamentos de administración educativa de los municipios). Los municipios más pequeños que manejan una escasa capacidad fiscal (y, por lo tanto, una capacidad limitada para complementar las subvenciones con recursos propios) son los que más sufren de esta situación. El municipio que recibe la transferencia más pequeña recauda 24 millones de pesos chilenos al año, mientras que el municipio que recibe la mayor transferencia obtiene 28.000 millones de pesos chilenos al año, y el promedio es de 3.854 millones de pesos chilenos por año. La realidad es que la mayoría de los municipios tienen un número relativamente bajo de estudiantes y enfrentan limitaciones debido a su pequeña escala (Raczynski y Salinas, 2008). Si bien hay subvenciones que buscan compensar algunos de estos municipios, como la subvención de ruralidad y la subvención mínima ruralidad ("Piso Rural") para pequeños establecimientos rurales, su efecto de compensación podría no ser suficiente.

Hay que reconsiderar el financiamiento de la infraestructura

El financiamiento de la infraestructura es difícil de manejar en el sistema que existe hoy en día. Las subvenciones incluyen una asignación para soporte de mantenimiento, pero, aunque esos fondos pueden cubrir los costos de reparaciones menores, no son suficientes (ni se

encuentran destinados para) cubrir inversiones más grandes que involucran construcción. Además, la SEP prohíbe explícitamente el uso de recursos para invertir en infraestructura. El Ministerio sigue un nuevo enfoque según el cual las necesidades se identifican a nivel regional y los fondos públicos se asignan por proyecto. Si bien es demasiado pronto para evaluar los efectos de este nuevo enfoque, existen algunas dudas sobre si puede terminar discriminando a las municipalidades de baja capacidad, las cuales no pueden competir tan fácilmente por esos fondos. El enfoque ciertamente discrimina a los establecimientos particulares subvencionados ya que no califican. Esto puede convertirse en un verdadero problema en el futuro, ya que esos establecimientos no podrán recurrir a los copagos ni a las ganancias para recuperar los costos de tales inversiones. La Ley de Inclusión contempla la posibilidad de financiar deudas existentes, pero solo durante el tiempo que se considere como período de transición.

Las fuentes de la ineficiencia en el uso de los recursos escolares son visibles

Si bien no existe evidencia de ineficiencias a gran escala (los llamados "elefantes blancos"), hay señales de ineficiencia relacionadas con el exceso de contratación y una red escolar sobre-extendida.

Hay exceso de contratación en el sector educativo de muchos municipios

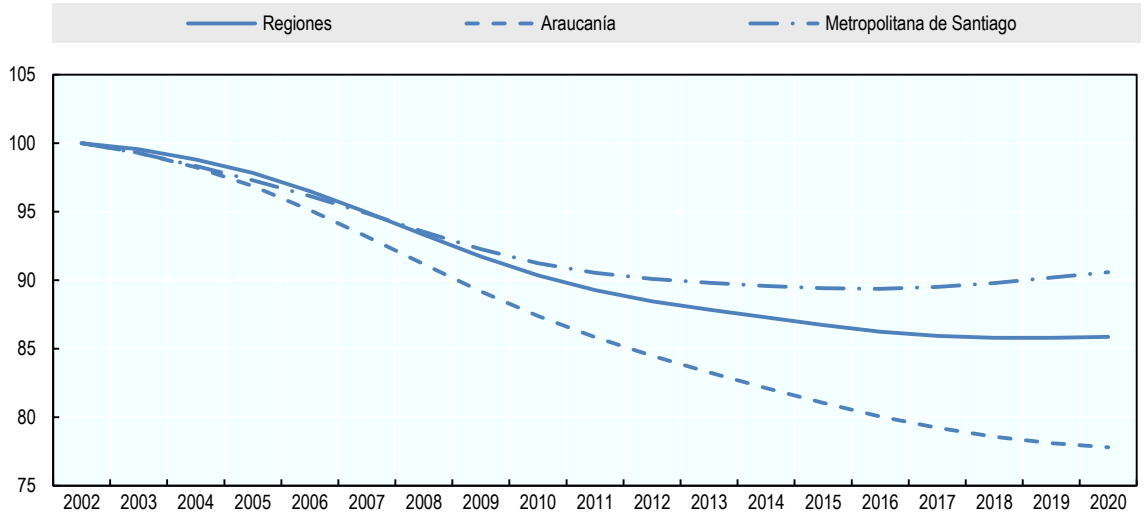
Si bien no existe una estimación oficial de la magnitud del problema, existe consenso entre los funcionarios y expertos de que en muchos municipios hay un exceso de contratación en el sector educativo, entre profesores, profesores asistentes y administradores. Algunas estimaciones informales sugieren hasta un 15% de exceso en los niveles de contratación. Amaya et al. (2015) utilizan un modelo de optimización para estimar los ahorros que podrían lograrse mediante un uso más eficiente de los recursos en los establecimientos públicos en dos municipios de un tamaño promedio. Estiman que las horas de clase (el número de horas lectivas que paga el municipio) podrían reducirse entre un 25% a un 47%. Del mismo modo, el número de clases podría reducirse entre un 13% y un 14%. Argumentan que la ineficiencia más significativa se encuentra en la asignación de recursos humanos.

También se pueden ver algunas señales de exceso de contratación en las funciones administrativas a nivel municipal. Los Departamentos de Administración de Educación Municipal (DAEM) o Departamentos de Educación Municipal (DEM) emplean a 1 persona por cada 7,5 empleados a nivel escolar, y solo el 20% de ellos realizan funciones técnicas o pedagógicas.

Un factor importante que ha contribuido a esta tendencia es la migración de estudiantes a establecimientos particulares subvencionados, que está dejando demasiados establecimientos públicos extremadamente de menor tamaño con altos costos por estudiante. Si bien la proporción de estudiantes matriculados en los establecimientos municipales fue de alrededor del 50% en el año 2004, este número bajó a un 36% en el 2015 (Ministerio de Educación, 2016). Otro factor que también contribuye a crear una mayor presión es una tendencia demográfica decreciente de la población en edad escolar (ver Figura 2.9). Se espera que esta tendencia continúe con el tiempo. De hecho, las regiones más pobres (como La Araucanía) son las que experimentan las mayores reducciones en niños en edad escolar.

Figura 2.9. **Proyección de población de 3 a 17 años, 2002-2020**

2002 = 100



Fuente: MINEDUC, ACE y ES (2016), *Revisión OCDE de Políticas para Mejorar la Efectividad de los Recursos en las Escuelas, (Revisión de Recursos Escolares): Informe de Antecedentes del País, Chile,* www.oecd.org/education/schoolresourcesreview.htm.

El lento ajuste a la caída de los índices de matrícula no es el único problema. Entre los años 2007 y 2015, el número de estudiantes en los establecimientos públicos se redujo en un 23%, mientras que el número de profesores aumentó en un 20% y el número de ayudantes aumentó en un 82% (Ministerio de Educación, 2016). En el mismo período, los establecimientos particulares subvencionados también experimentaron un aumento en el número de profesores (45%) y asistentes (107%), significativamente mayor que el aumento en la matrícula (13%). En ambos casos, el aumento en asistentes fue extremadamente grande y contrasta con un aumento modesto en el número de asistentes en establecimientos particulares no subvencionadas (5%) (Ministerio de Educación, 2016). El hecho de que los recursos de la SEP (que pueden utilizarse para cubrir los costos de ciertas categorías de asistentes) estuvieran disponibles durante este período para los establecimientos públicos y particulares subvencionados sugiere que la disponibilidad de esos recursos puede haber facilitado este exceso de contratación.

La red escolar se encuentra sobre-extendida

La supervisión y planificación de la red escolar es un tema limitado en Chile, lo que lleva a una red escolar demasiado extendida. Hay varios establecimientos muy pequeños con clases pequeñas que no ofrecen una experiencia de aprendizaje de calidad a los estudiantes. Como se muestra en la Tabla 2.7, el número promedio de estudiantes dentro de un establecimiento por año escolar ha disminuido entre los años 2004 y 2015 para todos los niveles excepto en la educación parvularia. Esta disminución es particularmente marcada en los establecimientos municipales. Durante este período, en las áreas rurales, el promedio de estudiantes por año escolar dentro de un establecimiento municipal disminuyó aproximadamente un 18%, 47% y 60% en educación básica, educación media/ programa científico-humanista y educación media / programa técnico-profesional respectivamente (ver Tabla 2.7).

No se ha realizado una revisión de la red escolar para evaluar la necesidad de una reorganización de la educación impartida de manera local y no se han desarrollado estrategias importantes de transporte escolar. La consolidación escolar ha sido políticamente difícil para los gobiernos locales que a menudo prefieren pasar por alto algunos temas en lugar de adoptar

decisiones políticamente costosas (Raczynski, 2010; Solís y Núñez, 2014). Los funcionarios locales entrevistados por el equipo de revisión de la OCDE explican que las comunidades rechazan las propuestas para consolidar los establecimientos, incluso si eso implica mejorar las condiciones a nivel escolar. En los últimos tres años, 144 establecimientos municipales han tenido que cerrar debido a los bajos niveles de matrículas que hicieron que su funcionamiento fuera extremadamente costoso. No hay un análisis sistemático del cierre de los establecimientos, pero la combinación de matrículas decrecientes (con la consiguiente reducción de ingresos para el municipio) y una capacidad fiscal limitada, parecen ser los factores determinantes.

Tabla 2.7. **Promedio de estudiantes por establecimiento por nivel escolar, tipo de educación, ubicación y dependencia, 2004 y 2015**

	2004	2015	Porcentaje de cambio
EDUCACIÓN PARVULARIA			
Todos los establecimientos	53,0	62,3	17,5
Urbana	60,4	72,0	19,3
Rural	25,3	25,9	2,0
Establecimientos municipales	53,7	47,2	-12,0
Urbana	71,1	61,4	-13,6
Rural	24,8	24,8	0,1
Establecimientos particulares subvencionados	51,4	70,7	37,4
Urbana	52,9	74,2	40,1
Rural	27,4	30,0	9,5
Establecimientos particulares no subvencionadas	55,0	97,7	77,5
Urbana	55,4	97,9	76,8
Rural	42,1	68,7	63,3
EDUCACIÓN BÁSICA			
Todos los establecimientos	253,3	230,1	-9,2
Urbana	443,6	356,3	-19,7
Rural	66,8	56,2	-15,8
Establecimientos municipales	217,8	163,6	-24,9
Urbana	526,0	326,4	-37,9
Rural	66,5	54,5	-18,0
Establecimientos particulares subvencionados	311,5	304,8	-2,1
Urbana	410,7	377,5	-81
Rural	66,2	61,9	-6,6
Establecimientos particulares no subvencionadas	292,8	357,2	22,0
Urbana	296,9	358,0	20,6
Rural	170,2	243,0	42,8
EDUCACIÓN DE ENSEÑANZA MEDIA (PROGRAMAS CIENTÍFICO-HUMANISTA)			
Todos los establecimientos	320,5	239,2	-25,4
Urbana	328,5	245,0	-25,4
Rural	170,2	110,3	-35,2
Establecimientos municipales	550,3	297,1	-46,0
Urbana	585,2	318,7	-45,5
Rural	205,0	109,1	-46,8
Establecimientos particulares subvencionados	260,9	221,3	-15,2
Urbana	264,5	224,4	-15,1
Rural	165,1	110,4	-33,1
Establecimientos particulares no subvencionadas	181,2	195,4	7,8
Urbana	185,0	195,9	5,9
Rural	80,5	135,7	68,5
EDUCACIÓN DE ENSEÑANZA MEDIA (PROGRAMAS TÉCNICO-PROFESIONAL)			
Todos los establecimientos	320,8	175,5	-45,3
Urbana	334,6	184,3	-44,9
Rural	194,0	97,5	-49,8
Establecimientos municipales	28,8	159,2	-44,7
Urbana	300,3	169,6	-43,5
Rural	130,2	52,3	-59,8
Establecimientos particulares subvencionados	318,1	177,8	-44,1
Urbana	332,3	184,3	-44,5
Rural	220,8	134,2	-39,2
Establecimientos particulares no subvencionadas	10	5,0	-50,0
Urbana	10	5,0	-50,0
Rural	x	x	x

Nota: Los establecimientos pueden proporcionar más de un nivel y tipo de educación. En esta tabla, los datos se organizan de acuerdo con el nivel y tipo de educación dentro de cada establecimiento y no se muestra a los establecimientos como un todo. Los datos para la educación de la primera infancia no incluyen los matriculados en la JUNJI (Junta Nacional de Jardines Infantiles) y centros Fundación Integra. Los datos no incluyen educación especial ni educación para adultos.
x: no aplica
Fuente: Ministerio de Educación (2016), Estadísticas de la Educación 2015, Centro de Estudios, Ministerio de Educación, Santiago, http://centroestudios.mineduc.cl; Ministerio de Educación (2004), Estadísticas de la Educación 2004, http://centroestudios.mineduc.cl (fecha de ingreso 15 de abril 2016).

Una red escolar poblada con un gran número de establecimientos de menor tamaño podría no ser la opción más rentable para brindar servicios educativos en áreas rurales y remotas. La preponderancia de los establecimientos pequeños se basa en el objetivo de otorgarle a cada localidad un establecimiento que se encuentre en funcionamiento, sin tomar mucha atención a la calidad, la igualdad y la eficiencia de los servicios educativos proporcionados. Los estudiantes de establecimientos pequeños tienden a sufrir de entornos poco propicios para el aprendizaje. Algunos estudios sugieren que la calidad de la enseñanza en los establecimientos pequeños es más baja y, por lo tanto, pone en tela de juicio los beneficios que podrían derivarse de una menor cantidad de alumnos por profesor. Como se analiza en el Capítulo 5, es menos probable que los profesores mejor calificados trabajen en establecimientos desfavorecidos. Además, los programas de formación inicial docente podrían no preparar a los profesores para los desafíos específicos que enfrentarán en los establecimientos pequeños, como por ejemplo la enseñanza multigrado (ver Capítulo 5), mientras que la investigación internacional muestra que para una enseñanza multigrado efectiva se requieren profesores capacitados con una preparación específica para enseñar en estos ambientes En general, existe una falta una visión estratégica clara para mejorar la prestación de servicios educativos en áreas rurales y remotas que pueden obstaculizar el desempeño general del sistema educativo.

Las preocupaciones sobre la baja eficiencia de los establecimientos pequeños también están presentes, hasta cierto punto, en los establecimientos particulares. Vemos que en Elacqua et al. (2011) encuentran que las franquicias de establecimientos particulares tienen una gran ventaja de costos sobre los establecimientos particulares independientes, una vez que se regulan las características y la selectividad de los estudiantes. Se sugiere que puede haber economías de escala que trabajan a favor de las cadenas de establecimientos particulares. Al mismo tiempo, se han expresado inquietudes en cuanto a la transparencia con que funcionan algunos de los grandes conglomerados de establecimientos particulares (Rodríguez, Arcos y Ramírez, 2014).

La gestión de programas educativos tiene deficiencias

También hay algunos signos de ineficiencia a nivel nacional. La presencia de un gran número de programas y actividades y líneas presupuestarias dificulta la revisión periódica de las prioridades y asignaciones. El hecho de que muchas líneas presupuestarias no puedan rastrearse de una manera fácil hasta las entidades a cargo del gasto complica aún más las cosas. Entre los funcionarios del presupuesto, en el Ministerio y en la DIPRES, comparten la idea de que existen algunos casos en que múltiples programas cumplen objetivos similares y que se pueden obtener eficiencias al consolidarlos o mediante una mejor coordinación entre ellos. Un ejemplo es la existencia de más de un programa enfocado en la retención de estudiantes por parte de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) y el Ministerio. Además, las demoras en la ejecución de ciertos programas nacionales (especialmente los relacionados con infraestructura) significan que los fondos asignados no se utilizan dentro del período aprobado y se pierden para el sector (los funcionarios del Ministerio estiman que debido a esto se pierde aproximadamente el 20% de los fondos asignados a las inversiones en infraestructura).

A pesar de que existen muchos estudios (especialmente los encargados por DIPRES, ver arriba) que evalúan los programas de educación, pocos de ellos se centran en medir los impactos. Incluso aquellos que intentan hacerlo son estudios retrospectivos siguiendo metodologías cuasi-experimentales con serias limitaciones en lo que respecta a disponibilidad de datos. En general, esto limita la capacidad del Ministerio de utilizar pruebas rigurosas para priorizar entre los programas e influir en su diseño y funcionamiento.

Los servicios regionales y provinciales del ministerio parecen ser grandes

Aunque el Ministerio no administra establecimientos, tiene una burocracia considerable, con presencia territorial. Las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación (SEREMI) organismos desconcentrados y los Departamentos Provinciales de Educación (DEPROV),

también nombrados por el Ministerio, parecen ser grandes: en promedio, una SEREMI emplea a 92 personas y un DEPROV 28 personas. Parecen estar más centrados en garantizar el cumplimiento de las instrucciones y prioridades del Ministerio que en ayudar a los establecimientos y sus sostenedores en temas administrativos. La experiencia con los programas de asistencia técnica (revisados en el Capítulo 4) es reveladora al respecto.

La gestión de los recursos se encuentra demasiado centrada en los procedimientos formales

Paradójicamente, a pesar de la preocupación general por tener una educación de calidad observada en todo el sistema educativo chileno, la gestión de los recursos está demasiado centrada en los procedimientos formales. La supervisión de la asistencia de los estudiantes implica 640 millones de registros por mes que deben ser verificados. Los requisitos para la presentación de informes de los múltiples programas que sirven a los establecimientos suelen ser diferentes multiplicando el tiempo y al esfuerzo involucrado (Educación 2020, 2013). El sistema se centra demasiado en el cumplimiento de la normativa y de los procesos, lo que puede haber creado una cultura organizacional no propensa a la innovación ni a asumir riesgos (véase también el Capítulo 4). Si bien hay elementos útiles de la gestión centrada en los resultados (por ejemplo, los llamados convenios de desempeño a los que están sujetos tanto los directores de establecimientos como los jefes de la oficina municipal de educación), estos no siempre se utilizan para mejorar los procesos educativos y la cultura en el sistema sigue siendo muy legalista (ver también el Capítulo 4).

Esto se ve agravado por la limitada autonomía financiera observada a nivel escolar dentro del sector público. La mayoría de los establecimientos dependen de las decisiones de sus sostenedores, incluso para las más pequeñas transacciones. Además, la falta de autonomía financiera limita la capacidad de los establecimientos para vincular su Plan de Mejoramiento Educativo (PME) a una estrategia de recursos. Quizás lo más importante es que los directores de los establecimientos tienen una autoridad legal limitada para seleccionar a nuevos profesores y removerlos de sus puestos en base a los resultados de su evaluación de desempeño. El contraste en este sentido con los establecimientos particulares subvencionados es muy fuerte. Algunos directores de establecimientos, sin embargo, ejercen su autoridad de manera informal dentro del establecimiento y ante las autoridades de educación municipal.

La creación de oportunidades por parte de la reforma de la administración de la educación pública trae consigo cierta incertidumbre

La transición a un nuevo modelo institucional aún no definido de administración de educación pública bajo el Sistema de Educación Pública ('Nueva Educación Pública') (ver Capítulo 1), planificado para el período entre los años 2018-25 y que involucra la creación de alrededor de 70 Servicios Locales de Educación, que reemplazan a los municipios como sostenedores escolares, afectará el marco de gestión de los establecimientos públicos. Las reformas traerán un nuevo énfasis en la calidad al fortalecer la estructura de apoyo pedagógico a los establecimientos, abordando la separación entre el liderazgo administrativo y pedagógico que a menudo se ve a nivel municipal y creando oportunidades para un trabajo de red escolar más sólido. Aproximadamente el 20% de los departamentos municipales a cargo de la educación no tienen un director a tiempo completo. En promedio, un departamento de administración de educación municipal (DAEM o DEM) emplea solo a siete profesionales (Raczynski, 2010).

Al mismo tiempo, la creación de nuevos Servicios Locales de Educación bajo la consigna de la 'Nueva Educación Pública' (y la consiguiente desmunicipalización) crea incertidumbre con respecto al margen de maniobra que tendrán las autoridades escolares. Por un lado, algunos directores de establecimientos interpretan que la desaparición de la autoridad de gestión educativa municipal implicará que tendrán mayor poder de decisión. Por otro lado, la desmunicipalización corre el riesgo de desperdiciar la capacidad (por limitada que sea) que se

haya construido a lo largo del tiempo a nivel municipal y crear una brecha mayor entre el establecimiento y los encargados de administrar la red escolar.

Además, también genera más preocupaciones con respecto al tamaño de la burocracia nacional a nivel subnacional, si las SEREMI y DEPROV continúan su operación codo a codo con los nuevos Servicios Locales de Educación sin ningún ajuste en el alcance de sus funciones.

El Sistema escolar enfrenta importantes desafíos fiscales

A pesar del importante compromiso político para financiar las reformas educativas mencionadas anteriormente, existen grandes desafíos fiscales que el sistema escolar podría tener que enfrentar en el futuro. El alto nivel de ambición y complejidad de las reformas educativas que se están llevando a cabo plantea preocupaciones sobre su sostenibilidad fiscal a largo plazo.

La nueva Ley de Inclusión (ver Capítulo 1) incorpora una serie de elementos que implican mayores costos fiscales. La eliminación de los copagos de los establecimientos particulares subvencionados genera un nuevo subsidio – el Aporte de Gratuidad- para compensar la pérdida de ingresos. La SEP se incrementará en un 20%, los estudiantes en el tercer y cuarto quintil de la distribución del ingreso (los llamados alumnos preferentes) ahora serán catalogados como aptos y los establecimientos recibirán el 50% de la SEP en su nombre. Los cambios se irán introduciendo de manera gradual. La estimación oficial es que, cuando se implementen en su totalidad, estos cambios representarán un costo adicional de 663.326 millones de pesos chilenos (año de referencia: 2014), el equivalente a 1.036 millones de dólares por año (Ministerio de Hacienda, 2014a). Las estimaciones alternativas sugieren un costo mayor. Un análisis de la Universidad de Santiago de Chile (Salas et al., 2015) estima que el costo anual del Aporte de Gratuidad será de 371 millones de dólares y el costo total del conjunto será de 1.170 millones de dólares. Una posible fuente adicional de costo fiscal, que no se tiene en cuenta en las estimaciones anteriores, se refiere a las transacciones inmobiliarias que resultan de la desaparición de los establecimientos particulares con fines de lucro. La nueva ley contempla tanto la entrega de un crédito subsidiado con garantías del gobierno para los establecimientos recién establecidos sin fines de lucro y dispuestos a comprar las instalaciones (que pueden haber sido previamente alquiladas o propiedad del individuo / empresas privadas), y la compra también con recursos gubernamentales de infraestructura escolar en aquellos casos en que el sostenedor del establecimiento decide cerrar. Las estimaciones originales de estos costos fueron extremadamente altas, del orden de 4.800 millones de dólares.

La Ley que crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente (ver Capítulo 5) incluye mejoras en las condiciones de trabajo de los profesores que se espera que contribuyan a una mejora general de la calidad docente. Existen dos ítems que implican un aumento significativo en los costos: el aumento en el número de horas no lectivas remuneradas y los aumentos salariales basados en la antigüedad y el desempeño. Esto último podría representar en promedio un aumento del 30%, el más grande en la historia de Chile (ver Capítulo 5). El gobierno estima, que cuando la ley se implemente en su totalidad, los costos anuales totales serán de 1.535.345 millones de pesos chilenos (año de referencia: 2016), el equivalente a 2.399 millones de dólares por año, (Ministerio de Hacienda, 2016a).

El proyecto de ley para el Sistema de Educación Pública ("Nueva Educación Pública") considera el establecimiento de servicios de educación especializados a nivel local (Servicios Locales de Educación) y la transferencia de responsabilidades de la administración escolar fuera de los gobiernos municipales. Se estima que el costo administrativo anual de estos servicios, una vez que se implemente en su totalidad, será de 208.943 millones de pesos chilenos (año de referencia: 2016), el equivalente a 326 millones de dólares por año (Ministerio de Hacienda, 2016b). La municipalización probablemente también involucre algunos costos únicos significativos. En muchos casos, los municipios han incurrido en grandes deudas como resultado de la administración de servicios educativos, incluidos los relacionados con las pensiones. Las

estimaciones de esa deuda varían considerablemente según la fuente de información[2], pero todas sugieren que se trata de un problema importante que deberá resolverse como parte del proceso de desmunicipalización. Por ejemplo, el municipio de Temuco (DAEM Temuco, 2015) reporta una deuda de 2.500 millones de pesos chilenos a nivel nacional, debido a pagos anticipados de subvenciones escolares, así como una deuda de 620 millones de pesos chilenos a profesores por obligaciones relacionadas con su desarrollo profesional. Estas deudas son solo un ejemplo de los costos de transición que deberán cubrirse. Salas et al. (2015), por ejemplo, estiman un costo exorbitante de 2.225 millones de dólares, incluido el costo de compensar al personal que perdería sus trabajos. El gobierno está desarrollando un registro de la deuda para cada municipio y está estableciendo un plan para garantizar la eliminación de las deudas municipales a medida que se implementa el nuevo Sistema de Educación Pública.

Las reformas educativas chilenas también incluyen cambios en los niveles de educación parvularia y superior. Implican costos significativos que pueden afectar la asignación de recursos educativos para los otros niveles de educación. En el nivel de educación parvularia se busca hacer un esfuerzo ambicioso que incluye una expansión significativa en su cobertura. Se ha estimado que los costos de inversión en infraestructura son de 500 millones de dólares, mientras que los costos recurrentes, en particular los relacionados con los aumentos salariales, son del orden de 1.000 millones de dólares (Salas et al., 2015).

En lo que se refiere al nivel de educación superior, el objetivo a largo plazo de la reforma propuesta es la gratuidad universal. Las estimaciones de costos detalladas no se encuentran disponibles y dependen de la cobertura real del nuevo sistema (todas las universidades o solo algunas, estudiantes de todos los niveles de ingresos o solo aquellos por debajo de un cierto umbral), el costo unitario a considerar (por ejemplo, reemplazar los niveles de aranceles actuales vs. utilizar un precio de referencia) y el crecimiento proyectado de las matrículas. Dependiendo de las suposiciones utilizadas, las estimaciones varían ampliamente. 1 Por ejemplo, Salas et al. (2015) estiman costos de entre 1.826 millones y 3.350 millones de dólares al año. La estimación oficial es que, cuando se implementen en su totalidad, estos cambios representarán un costo adicional de entre 690.546 pesos millones de pesos chilenos por año (año de referencia: 2017, equivalente a 1.079 millones de dólares), cuando los aranceles gratuitos cubra los 6 deciles socioeconómicos más bajos, y 2.113.212 millones de pesos chilenos por año (año de referencia: 2017, equivalente a 3.302 millones de dólares), cuando los aranceles gratuitos cubran a todos los estudiantes (Ministerio de Hacienda, 2017). Incluso en los escenarios menos ambiciosos, la educación superior "gratuita" representaría un costo incremental importante, mayor que los asociados con las reformas relacionadas con la inclusión escolar y la desmunicipalización y similar en magnitud a las ya costosas reformas en relación con las carreras docentes.

La estimación oficial de los ingresos públicos adicionales que resultan de la reforma tributaria, cuando se implementen en su totalidad, serán de 4.306.409 millones de pesos chilenos por año (año de referencia: 2014, equivalente a 6.728 millones de dólares) (Ministerio de Hacienda, 2014b). Estos 4,31 miles de millones de pesos chilenos de ingresos anuales adicionales están solo ligeramente por encima del costo anual estimado combinado de la implementación total de la Ley de Inclusión (0,66 miles de millones de pesos chilenos) la Ley que crea el Sistema para Desarrollo Profesional Docente (1,54 miles de millones de pesos chilenos), la Ley que crea el Sistema de Educación Pública (0,21 mil millones de pesos chilenos), y la gratuidad en la educación superior para estudiantes en los 9 deciles socioeconómicos más bajos (1,70 mil millones de pesos chilenos, Ministerio de Hacienda, 2017). Y, como se explicó anteriormente, la eliminación de la deuda de las municipalidades en la gestión de la educación, el tratamiento de las transacciones inmobiliarias resultantes de la desaparición de los establecimientos particulares con fines de lucro y la mayor inversión en educación parvularia derivará en otros costos.

El Gobierno de Chile es consciente de la dificultad de financiar todos estos cambios a la vez y, por lo mismo, persigue sabiamente un principio de gradualidad en la implementación para

de esta manera distribuir los costos a lo largo de un período de varios años. La gradualidad también es una opción realista ya que muchos de los cambios contemplados en las nuevas leyes tomarán tiempo en implementarse y se debe construir una transición adecuada para el nuevo sistema. Sin embargo, existe una sensación inevitable de confusión y potencial insatisfacción por parte de las diferentes partes interesadas en el sistema una vez que los detalles de la introducción gradual de los cambios (y las compensaciones asociadas a estos) se hagan evidentes para todos. La falta de claridad sobre lo que implicará la gradualidad crea incertidumbre entre las partes interesadas del sistema. Un ejemplo particularmente claro es la incertidumbre que enfrentan los padres que envían a sus hijos a Establecimientos particulares subvencionados y no saben cómo la nueva Ley de Inclusión afectará su capacidad para seguir haciéndolo. Además, la ausencia de presupuestos plurianuales no facilita una planificación financiera integral sobre la implementación de la reforma.

Recomendaciones de política

Mantener el principio de las subvenciones por capitación para el financiamiento de los establecimientos, pero con ciertos ajustes

Teniendo en cuenta las fortalezas y los desafíos que enfrenta el sistema escolar de Chile en términos de sus acuerdos de financiamiento, un camino de ajustes graduales parece ser lo más sensato en contraste a un cambio radical. En particular, dadas las muchas fortalezas que tiene (y los posibles inconvenientes de un sistema alternativo), Chile debería tratar de mantener el principio de las subvenciones por capitación tanto para los establecimientos públicos como particulares subvencionados, pero con algunos ajustes para abordar los desafíos existentes.

En primer lugar, la práctica actual de vincular las subvenciones escolares mensuales con la asistencia escolar real impone una carga financiera indebida a los sostenedores escolares (teniendo en cuenta la rigidez de los costos durante el año escolar). Sería importante considerar métodos alternativos de recuento y sus efectos no solo en la asistencia escolar, sino también sus efectos en la igualdad, incluido el reemplazo de este mecanismo por uno basado en la matrícula escolar al inicio del año, con un ajuste (posiblemente a mitad del año) para reflejar los abandonos y los traslados entre establecimientos. En Estados Unidos, por ejemplo, en los diferentes estados existen varios métodos de conteo de estudiantes para las fórmulas de financiamiento escolar, los más populares son el 'recuento de inscripción de otoño', 'promedio de asistencia diaria' y 'promedio de afiliación diaria'. Esto último implica medir el número promedio de estudiantes matriculados durante el año y puede implicar una conciliación periódica. Existe cierta evidencia de que el promedio de asistencia diaria puede tener efectos positivos de incentivo en las tasas de asistencia, pero también un impacto negativo en términos de igualdad (ChangeLabs Solutions, 2014; Ely y Fermanich, 2013).

Alejarse del sistema actual basado en la asistencia diaria crearía un reconocimiento más estable y justo de los costos reales de prestación de servicios educativos. Las preocupaciones sobre la matrícula doble deben abordarse a través del Sistema General de Información Estudiantil (SIGE) y las funciones de auditoría de la Superintendencia de Educación, y pueden requerir sanciones incluso más fuertes para los informes fraudulentos.

En segundo lugar, considerando la complejidad del sistema existente de subvenciones escolares, sería muy útil esforzarse por simplificar el sistema de subvenciones, ya sea reduciendo el número de subvenciones o unificándolas por completo en una sola subvención que utilice una fórmula única que ajuste la cantidad que recibe cada estudiante de acuerdo a un pequeño número de indicadores que reflejen diferencias en los costos según el nivel de escolaridad y las características del cuerpo escolar y estudiantil. Esta reforma es consistente con recomendaciones anteriores para mejorar la efectividad de los establecimientos municipales (Marcel et al., 2009a y 2009b).

En tercer lugar, Chile debería considerar reemplazar la fórmula lineal por una que reduzca gradualmente la asignación per cápita en lugar de tener un nivel fijo de 45 estudiantes por sala de clases como se hace actualmente. Una fórmula no lineal podría reconocer la existencia de costos fijos (por ejemplo, el costo de un director de establecimiento) o costos no proporcionales al número de estudiantes (por ejemplo, el mantenimiento de la biblioteca del establecimiento) y permitir una mejor aproximación a los costos reales para proporcionar una educación de calidad. En términos más generales, la fórmula actual de subsidio escolar se beneficiaría con una revisión cuidadosa de los costos unitarios utilizando modelos de optimización alternativos como se ilustra en el estudio de Amaya et al. (2015), un aspecto que ya ha sido señalado por expertos chilenos en el pasado (Marcel et al., 2009a y 2009b).

En cuarto lugar, para entregarle a los sostenedores escolares más flexibilidad en el uso de recursos dentro de los establecimientos, Chile podría reducir o incluso eliminar la asignación de fondos para fines específicos (como es el caso de la SEP y PIE) al tiempo que puede hacer obligatoria la asignación entre los establecimientos. Esto último implicaría que los sostenedores del establecimiento asignaran a los establecimientos individuales la cantidad que dictara la fórmula, eliminando su discreción en la distribución a establecimientos individuales, quizás permitiendo un margen de flexibilidad, por ejemplo, de 5% a 10%, para garantizar la equidad horizontal. En otras palabras, los sostenedores escolares tendrían una flexibilidad muy limitada para mover recursos entre establecimientos, pero una gran flexibilidad para decidir cómo gastar los recursos en cada establecimiento, lo que podría servir como un espacio para dar más autonomía a los establecimientos.

Vincular el uso de recursos con estrategias para mejorar los resultados educativos

Esta flexibilidad adicional debe complementarse con una mayor rendición de cuentas de los resultados a nivel escolar (ver Cuadro 2.1). Esto podría lograrse haciendo que el Plan de Mejoramiento Educativo (PME) sea obligatorio para todos los establecimientos y no solo para aquellos que reciben la SEP como es el caso actual, posiblemente relacionándolo de manera explícita con el convenio de desempeño del director. El PME y el convenio de desempeño del director podrían servir como la base para informar la distribución de los recursos para el establecimiento (incluidos los planes del personal) para que el uso de recursos se encuentre asociado a estrategias y procesos educativos para mejorar la calidad del aprendizaje (ver también el Capítulo 4). Este nuevo acuerdo podría ser aún más poderoso si a los establecimientos se les diera más autonomía financiera bajo estos "contratos", incluida cierta libertad para seleccionar docentes (ver el Capítulo 5).

La Agencia de Calidad de la Educación podría desempeñar una función útil informando tanto estos planes como los acuerdos de desempeño y supervisando su implementación a lo largo del tiempo a través de procesos de evaluación escolar. Esto, sin embargo, exige una expansión más rápida del programa de evaluación de establecimientos y sostenedores de la Agencia, y puede que requieran de recursos adicionales para poder llevarlo a cabo.

Los establecimientos particulares subvencionados también deberían estar sujetos a esta mayor rendición de cuentas de los resultados, si las reformas al sistema de subvenciones van a seguir avanzando. Esto implicaría un cambio con respecto al modelo original en el cual todas las presiones de rendición de cuentas provenían de las fuerzas del mercado y la toma de decisiones de los padres, y ahora implicaría una condicionalidad más fuerte relacionada con el logro de los resultados educativos.

Cuadro 2.1. **Rendición de cuentas y la reforma de los establecimientos municipales**

Las reformas al sistema de educación pública existente han sido tema de discusión en Chile durante muchos años. En un artículo publicado en el año 2008 Elacqua et al. consideraron las ventajas y desventajas de tres alternativas, todas buscando mejorar la efectividad de la gestión escolar. La primera alternativa consistía en fortalecer la función técnica de los expertos, ya sea centralizando la gestión de los establecimientos en manos del Ministerio de Educación o estableciendo órganos locales de gestión educativa independientes de las autoridades políticas locales. Esta última idea es cercana a la propuesta actual de desmunicipalización. La principal debilidad de esta primera alternativa es la falta de un mecanismo claro y directo de rendición de cuentas para los usuarios de los servicios, y su total dependencia de la predisposición de la burocracia central para preocuparse por las necesidades y preferencias de los ciudadanos y su capacidad para lograr un buen desempeño mediante una gestión descendiente. La segunda alternativa que propusieron es el fortalecimiento de la participación ciudadana, a través de la elección de juntas escolares con poder de decisión. La debilidad clave de esta segunda alternativa es el peligro de la captura de intereses políticos por parte de fuertes grupos de interés, magnificados por las grandes diferencias en riqueza y capacidad entre las localidades. La tercera y última alternativa considerada fue el fortalecimiento del rol del alcalde, dándoles autonomía total (que puede requerir cambios en el Estatuto docente) acompañada de una supervisión ciudadana más fuerte, requisitos muy exigentes en términos de la necesidad de información del desempeño detallada y la capacidad de ser evaluado por los ciudadanos. Estas tres alternativas dejan en claro el papel central que desempeñan los mecanismos de rendición de cuentas para garantizar el rendimiento efectivo de los establecimientos, independientemente del enfoque de gestión que se adopte.

Fuente: Elacqua, G., S. González and P. Pacheco (2008), "Alternativas institucionales para fortalecer la educación pública municipal" in C. Bellei, D. Contreras and J.P. Valenzuela (eds.), *La Agenda Pendiente en Educación*, www.uchile.cl/documentos/elaqua_75179_1.pdf.

Establecer un mecanismo transparente para financiar grandes proyectos de infraestructura

El financiamiento de grandes proyectos de infraestructura (es decir, aquellos que requieren construcción) ha sido identificado como un área desafiante tanto para los establecimientos públicos como para los particulares subvencionados. Un mecanismo transparente al que tengan acceso todos los establecimientos públicos que necesitan apoyo viene a ser algo urgente. Esto implicaría divulgar públicamente los criterios utilizados para priorizar las solicitudes de intervenciones de infraestructura. También se podrían necesitar mecanismos de intervención más rápidos para las situaciones que se cataloguen como emergencias. Estos se harían más equitativos desde el punto de vista geográfico si los futuros Servicios Locales de Educación pudieran administrar un presupuesto para abordar emergencias de infraestructura en su territorio y tomar decisiones sobre las intervenciones que sean necesarias. Las intervenciones rápidas y bien informadas necesitan más coordinación local y un mejor conocimiento de las necesidades, colocando de esta manera a los Servicios Locales de Educación en una muy buena posición para desempeñar un papel clave en la gestión de la infraestructura educativa.

En el contexto del nuevo marco legal que no permite a los establecimientos particulares subvencionados cobrar copagos u obtener beneficios del funcionamiento del establecimiento, es necesario brindar acceso al mecanismo de financiamiento sugerido anteriormente en términos similares tanto para los sostenedores públicos como privados (que ahora no podrán hacer uso de financiamiento privado para estos proyectos). La incorporación de establecimientos particulares en el catastro de infraestructura establecido por el Ministerio de Educación parece ser un primer paso lógico.

Ajustar la cantidad de contrataciones a nivel municipal

Con respecto al exceso de contratación (de docentes y otro personal) a nivel municipal, es sumamente importante que se lleve a cabo un ajuste antes de la desmunicipalización para evitar la transferencia de esta persistente fuente de ineficiencia a los nuevos servicios locales de educación. Abordar esto afectará no solo a los docentes sin contrato indefinido, sino también a los que tienen contratos de trabajo de duración indefinida, incluso mediante el uso de planes de jubilación anticipada, cosa que ya está en marcha. Además, el personal transferido a los nuevos servicios locales de educación debe tener sus pensiones y otras contribuciones al día. Esto también requerirá de un mecanismo para eliminar las deudas municipales relacionadas. A pesar de que los gobiernos municipales fueron los que contrajeron la deuda originalmente, la habilitación de un proceso limpio de desmunicipalización probablemente requerirá recursos públicos.

Revisar la organización de la red del establecimiento

Se requiere una visión estratégica a nivel nacional sobre la mejor forma de impartir educación en áreas rurales y remotas (ver también el Capítulo 3). Los establecimientos de menor tamaño a menudo tienen costos operativos más altos, pero también pueden servir a las comunidades más aisladas o remotas, y su existencia y calidad deben verse como parte del contexto de políticas de desarrollo regional. Es importante tener en cuenta que la organización de la red escolar debe garantizar la educación de calidad para todos los niños. El acceso de los estudiantes a una educación de alta calidad no debe verse afectado negativamente por su lugar de residencia. En algunos casos, cerrar el establecimiento puede no ser la mejor solución; la distancia para viajar puede simplemente no ser factible. Sin embargo, en otros, consolidar la oferta educativa en menos sitios presentará mayores oportunidades tanto para los estudiantes como para los profesores (por ejemplo, cerrar establecimientos pequeños, compartir recursos entre establecimientos cercanos, agrupar establecimientos bajo el mismo liderazgo escolar) (Ares Abalde, 2014).

Por lo tanto, es importante avanzar en el establecimiento de un marco más propicio para progresar con la consolidación requerida de las redes escolares. La experiencia internacional muestra que los países han promovido la consolidación a través de varias combinaciones de incentivos, desincentivos y también intervenciones políticas directas (Ares Abalde, 2014). Una de las prácticas más comunes es ofrecer fondos especiales para cubrir las inversiones de capital y los cambios en los costos operativos que ocurren después de la consolidación. Las presiones para la consolidación también pueden surgir de desincentivos para mantener a los establecimientos pequeños, incluso al exigir condiciones (como un número mínimo de profesores especializados o ciertas instalaciones escolares, como un laboratorio o biblioteca) sin fondos adicionales.

Teniendo en cuenta cuán políticamente difícil es para los sostenedores de establecimientos individuales realizar cierres y / o consolidaciones de establecimientos, sería útil establecer parámetros legales que desencadenan acciones obligatorias que los sostenedores deben cumplir. Puede ser necesario un compromiso activo por parte de las autoridades nacionales para que ese proceso se pueda llevar a la práctica. La creación de nuevos servicios locales de educación en virtud de las reformas de municipalización propuestas (ver a continuación) puede presentar una oportunidad única para llevar a cabo estos esfuerzos de consolidación.

Asegurar que la implementación de la reforma de la administración de la educación pública se base en la capacidad previamente establecida y no implique un crecimiento innecesario en la contratación

Es de suma urgencia que la implementación del Sistema de Educación Pública ('Nueva Educación Pública') haga un buen uso de la capacidad construida a lo largo del tiempo a nivel municipal sobre la administración de los servicios educativos. La experiencia que se ha acumulado en los municipios es importante y no se debe desperdiciar, especialmente en aquellos municipios con buen desempeño educativo. Una opción es dar preferencia al personal de los departamentos de administración educativa municipal (DAEM o DEM) o corporaciones municipales cuando se reclute al personal para los Servicios Locales de Educación. Otra opción, posiblemente más parecida a un acuerdo de transición, sería permitir que algunos municipios, especialmente aquellos con mayor capacidad y rendimiento educativo, que permanezcan como sostenedores escolares (Colombia es un ejemplo de un país que utiliza este enfoque, véase OCDE, 2016b). Los planes actuales para la implementación del Sistema de Educación Pública incluyen condiciones para garantizar que sea la mejor capacidad de administración educativa a nivel municipal la que beneficie el futuro funcionamiento de los Servicios Locales de Educación. De hecho, los planes actuales incluyen un proceso de reclutamiento para los Servicios Educativos Locales en dos etapas competitivas, dándole prioridad en la primera etapa al personal de departamentos o corporaciones de educación municipal. La segunda etapa de la competencia solo está abierta para aquellas vacantes para las cuales no se encontró un funcionario de educación municipal competente. Sin embargo, para ser efectivos y garantizar que los Servicios Locales de Educación ofrezcan servicios de calidad, estos procesos deben: ser altamente selectivos para garantizar que los servicios locales de educación solo recluten personal municipal de alta calidad; evite replicar los niveles de contratación de los municipios asociados (por lo que el nivel de empleo en cada Servicio Local de Educación corresponde estrictamente a sus necesidades para alcanzar los objetivos). Convenientemente, los planes actuales incluyen un plan voluntario de jubilación anticipada para funcionarios municipales de educación, facilitan su integración como empleado municipal en otras funciones, y establecen esquemas de despido con una indemnización.

En cualquier caso, es muy importante que el establecimiento de los nuevos Servicios Locales de Educación no implique un crecimiento innecesario en la contratación. Con el fin de lograr esto, las duplicaciones deben evitarse a toda costa. Y siguiendo esta línea, a medida que se establezcan las nuevas entidades, tendría sentido absorber algunos de los servicios actualmente prestados por los SEREMI y DEPROV, es decir, la entrega de apoyo técnico-pedagógico a los establecimientos públicos, ya que los Servicios Locales de Educación se encargarán de mejorar los establecimientos del sector público. Tanto la SEREMI como los DEPROV mantendrían su papel de supervisión actual con respecto a la implementación de las políticas dictadas por el Ministerio sobre el sector de los establecimientos públicos y el sector de los establecimientos particulares con subvención pública. Los planes para la implementación de los Servicios Locales de Educación van en esta dirección y, de hecho, prevén la transferencia de funciones técnico-pedagógicas de los DEPROV a los Servicios Locales de Educación. Sin embargo, a diferencia de lo planteado anteriormente sobre hacer uso de la capacidad municipal para el personal de los Servicios Locales de Educación, no hay planes para dar prioridad a los ATP en DEPROV para cubrir puestos técnico-pedagógicos en los Servicios Locales de Educación. El plan es asignar a los actuales ATP un conjunto de diferentes funciones (por ejemplo, supervisión, auditoría) dentro de los DEPROV. Esto merece una mayor reflexión ya que existen dos tipos de riesgo: que la capacidad de las funciones técnico-pedagógicas de los ATP sea desaprovechada; o que los niveles de contratación en DEPROV sigan siendo excesivamente altos con la asignación de nuevas funciones para los ATP actuales que podrían no estar respondiendo a una demanda real.

Finalmente, reconociendo las funciones cruciales que desempeñarían los nuevos Servicios Locales de Educación, se debería establecer un mecanismo de financiamiento para permitirles ejercer sus funciones administrativas y de apoyo de manera efectiva. Para ese propósito, una subvención en bloque sería mucho más apropiada que una por cada alumno.

Revisar los programas nacionales de educación en vista de una posible consolidación

El Ministerio también debería avanzar en su revisión en desarrollo de los programas nacionales de educación con miras a una posible consolidación o una mejor coordinación en el contexto del presupuesto del 2018. Esta es una iniciativa importante para garantizar que los recursos nacionales se destinen a los usos más efectivos y que se eviten las duplicaciones. En el largo plazo, estas revisiones se beneficiarían de un esfuerzo más consistente para medir los impactos del programa dentro del contexto del programa de evaluaciones de la DIPRES.

Elaborar un plan de financiamiento plurianual para la implementación de reformas educativas

Teniendo en cuenta el nivel de ambición y complejidad de las reformas educativas que se están llevando a cabo, es sumamente importante que Chile elabore un plan de financiamiento plurianual para la implementación de todo el conjunto de reformas educativas que determine de manera transparente la velocidad a la que se introducirán los diferentes componentes. El plan debe ser coherente con las proyecciones fiscales generales y debe informarse de una manera clara y transparente para garantizar que todas las partes interesadas en el sistema educativo se encuentren plenamente conscientes de los efectos de estas decisiones. En la transición hacia la completa implementación, viene a ser urgente que el plan priorice la asignación de fondos a aquellos aspectos que benefician a los estudiantes más pobres y retrasen aquellos que beneficiarían a los menos vulnerables. Con este fin, una presentación explícita de un análisis de incidencia de beneficios sería extremadamente útil. Además, la elección de los componentes a priorizar en la reforma debe basarse en la relación costo-efectividad esperada que, una vez más, debe ser un componente explícito de todas las decisiones presupuestarias, que le brinde a los ciudadanos la oportunidad de comprender cómo se abordarán las compensaciones en la asignación de recursos.

Notas

[i] Los informes de la Superintendencia de Educación revelan que el 17% de los establecimientos manipulan la información sobre la asistencia escolar. Ver www.emol.com/noticias/nacional/2013/05/09/597797/detectan-a-695-colegios-con-irregularidades-en-la-toma-de-asistencia-escolar.html.

[ii] La Asociación de Municipalidades de Chile estima que la deuda acumulada a partir del año 2014 fue de 250.000 millones de pesos chilenos o cerca de 450 millones de dólares (ver diario La Tercera, 2 de noviembre de 2015, página 16). Por otro lado, los datos auto reportados del Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM) administrados por la agencia gubernamental a cargo del desarrollo regional (SUBDERE) indican una deuda total de 79.570 millones de pesos chilenos.

Referencias

Amaya, J. et al. (2015), "Optimization modelling for resource allocation in the Chilean public education system", International Regional Science Review, Vol. 39(2), Sage, pp. 155 176.

Ares Abalde, M. (2014), "School Size Policies: A Literature Review". OECD Education Working Papers No. 106, Publicación OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/5jxt472ddkjl-en.

Banco Mundial (2014), Colombia Policy Notes: Towards Sustainable Peace, Poverty Eradication, and Shared Prosperity [Hacia la Paz Sostenible, la Erradicación de la Pobreza y la Prosperidad Compartida], Grupo del Banco Mundial, Washington, DC

Bellei, C. (2008), "The public-private school controversy in Chile" in R. Chakrabarti and P.E. Peterson (eds.), School Choice International – Exploring Public-Private Partnerships. MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

Boeskens, L. (2016), "Regulating Publicly Funded Private Schools: A Literature Review on Equity and Effectiveness" OECD Education Working Papers. No. 147, Publicación OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/5jln6jcg80r4-en.

ChangeLab Solutions (2014), Not Making the Years: How Financial Penalties for School Absences Hurt Districts Serving Low-Income, Chronically Ill Kids: A Guide for State Policymakers, www.changelabsolutions.org/sites/default/files/School-Financing_StatePolicymakers_FINAL_09302014.pdf.

Contreras, D. and T. Rau (2012), "Tournament incentives for teachers: Evidence from a scaled-up intervention in Chile", Economic Development and Cultural Change, Vol. 61, No. 1, The University of Chicago Press, pp. 219-246, https://doi.org/10.1086/666955.

Contreras, D., P. Sepúlveda and S. Bustos (2010), "When schools are the ones that choose: The effects of screening in Chile" Social Science Quarterly, Vol. 91, No. 5, Wiley-Blackwell for the Southwestern Social Science Association, pp. 1349-1368.

DAEM-Temuco (2015), Plan Anual de Desarrollo Educativo Municipal, Municipal Departamento de Administración Educativa de Temuco, Temuco.

Educación 2020 (2013), La Reforma Educativa que Chile Necesita, Hoja de Ruta 2014-2020: Una Invitación para la Discusión Nacional, Santiago de Chile, www.educacion2020.cl/sites/default/files/hdr.pdf.

Education Superintendence (2015), Manual de Preguntas Frecuentes: Rendición de Cuentas: Recursos 2014, Vol. 1, División de auditoría, Santiago, Chile, http://gobta.supereduc.cl/docs/preguntas%20frecuentes.pdf.

Elacqua, G. (2011), "For-profit schooling and the politics of education reform in Chile: When ideology trumps evidence", IPP Working Paper, No. 9, Universidad Diego Portales, Santiago.

Elacqua, G. (2012), "The impact of school choice and public policy on segregation: Evidence from Chile", International Journal of Educational Development, Vol. 32, No. 3, Elsevier, pp. 444-453.

Elacqua, G. et al. (2011), "The effectiveness of private school franchises in Chile's national voucher program", School Effectiveness and School Improvement, Vol. 22, No. 3, International Congress for School Effectiveness and Improvement (ICSEI), Routledge, pp. 237-263.

Elacqua, G., P. Montt, and H. Santos (2013), "Evidencias para eliminar – gradualmente - el Financiamiento Compartido", Claves de Políticas Públicas, No. 14, Instituto de Políticas Públicas, Universidad Diego Portales, www.politicaspublicas.udp.cl/media/publicaciones/archivos/356/Evidencias_para_eliminar_gradualmente_el_Financiamiento_Compartido.pdf.

Elacqua, G., S. González and P. Pacheco (2008), "Alternativas institucionales para fortalecer la educación pública municipal", en C. Bellei, D. Contreras and J.P. Valenzuela (eds.), La Agenda Pendiente en Educación. Universidad de Chile and UNICEF, Santiago, www.uchile.cl/documentos/elaqua_75179_1.pdf.

Ely, T. and M. Fermanich (2013), "Learning to Count: School Finance Formula Count Methods and Attendance-Related Student Outcomes", Journal of Education Finance, Vol. 38, No. 4, University of Illinois Press, pp. 343-369.

Epple, D., R.E. Romano and M. Urquiola (2015), "School vouchers: A survey of the economic literature", NBER Working Papers, No. 21523, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.

Fiszbein, A. (2015), Hacia una Educación de Calidad para Todos, Inter-American Dialogue, www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2015/01/FINAL-Hacia-una-educaci%C3%B3n-de-calidad-para-todos-7-27-2015.pdf.

Garcia Jaramillo, S., D. Maldonado Carrizosa and C. Rodriguez Orgales (2014), "Propuestas para el mejoramiento de la calidad de la educación preescolar, básica y media en Colombia", Cuadernos Fedesarrollo, No. 49, Fedesarrollo, Bogotá, Colombia.

Hanushek, E.A. et al. (2003), "Does peer ability affect student achievement?", Journal of Applied Econometrics, Vol. 18, No. 5, John Wiley and Sons Ltd, pp. 527-544.

Houlberg, K. et al. (2016), OECD Review of Policies to Improve the Effectiveness of Resource Use in Schools: Country Background Report for Denmark, Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning (KORA), Copenhagen, www.oecd.org/education/schoolresourcesreview.htm.

Hsieh, C.T. and M. Urquiola (2006), "The effects of generalized school choice on achievement and stratification: Evidence from Chile's school voucher program", Journal of Public Economics, Vol. 90, No. 8, Elsevier, pp. 1477-1503.

Inter-American Development Bank (2012), The Fiscal Institutions of Tomorrow: Institutions for People, Inter-American Development Bank, Washington, DC, https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/460/Flagship%20IFD%20ENG%2010-4-13%20final.pdf?sequence=1.

Ladd, F.H. (2002), "School vouchers: A critical view", Journal of Economic Perspectives, Vol. 16, No. 4, Asociación Económica Americana, pp. 3-24.

Lara, B., A. Mizala and A. Repetto (2011), "The effectiveness of private voucher education: Evidence from structural school switches", Educational Evaluation and Policy Analysis. Vol. 33, No. 2, Sage Publications, pp. 119-137.

Levačić R. and K.N. Ross (1999), "Principles for designing needs-based school funding formulae" ["Principios para diseñar fórmulas de financiamiento basadas en las necesidades escolares"], Capítulo 3, in K.N. Ross and R. Levačić(eds.), Needs-based Resource Allocation in Education via Formula Funding of Schools [Asignación de Recursos a la Educación Basada en Necesidades Utilizando Fórmulas], International Institute for Educational Planning (IIEP), UNESCO, Paris, http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001184/118426eb.pdf.

MacLeod, W.B. and M. Urquiola (2009), "Anti-lemons: School reputation and educational quality", NBER Working Papers, No. 15112, Oficina Nacional de Investigación Económica, Cambridge, Massachusetts, www.nber.org/papers/w15112.

Marcel, M. et al. (2009a), "Propuesta para una estrategia de revalidación de la educación pública de gestión local", in M. Marcel and D. Raczynski (eds.), La Asignatura Pendiente: Claves para la Revalidación de la Educación Pública de Gestión Local en Chile, Colección Cieplan, Santiago, Chile.

Marcel, M. et al. (2009b), "Educación pública de gestión local: ¿Qué hacer con la educación municipal?" in M. Marcel and D. Raczynski (eds.), La Asignatura Pendiente: Claves para la Revalidación de la Educación Pública de Gestión Local en Chile, Colección Cieplan, Santiago, Chile.

McEwan, P.J. (2001), "The effectiveness of public, Catholic, and non-religious private schools in Chile's voucher system", Education Economics. Vol. 9, No. 2, Routledge, pp. 103-128.

McEwan, P.J. and M. Carnoy (2000), "The effectiveness and efficiency of private schools in Chile's voucher system", Education Evaluation and Policy Analysis, Vol. 22, No. 3, Sage Publications, pp. 213-239.

MINEDUC, ACE y ES (2016), OECD Review of Policies to Improve the Effectiveness of Resource Use in Schools (School Resources Review): Country Background Report for Chile [Revisión de políticas para mejorar la efectividad del uso de los recursos educativos: Informe País – Chile], Ministerio de Educación, Agencia de Calidad de la Educación y Superintendencia de la Educación, Santiago, Chile, www.oecd.org/education/schoolresourcesreview.htm.

Ministerio de Educación (2004), Estadísticas de la Educación 2004, Centro de Estudios. Ministerio de Educación, Santiago, http://centroestudios.mineduc.cl (consultado el 15 de abril del 2016).

Ministerio de Educación (2016), Estadísticas de la Educación 2015, Centro de Estudios, Ministerio de Educación, Santiago, http://centroestudios.mineduc.cl (consultado el 15 de abril del 2016).

Ministerio de Educación (sin fecha), Evaluación de Programas en Educación: Compendio 2000-2013. Ministerio de Educación de Chile, Unidad de Evaluación, Departamento de Estudios, Santiago, http://historico.enlaces.cl/tp_enlaces/portales/tp5996f8b7cm96/uploadImg/File/Compendio_2000_2013_Evaluacion(1).pdf.

Ministerio de Educación Nacional de Colombia (MEN) (2015), Proyecto de Modernización de Secretarias de Educación, Ministerio de Educación Nacional, Colombia, www.modernizacionsecretarias.gov.co.

Ministerio de Hacienda (2014a), Informe Financiero Sustitutivo: Indicaciones al Proyecto de Ley que Regula la Admisión de los Estudiantes, Elimina el Financiamiento Compartido y Prohíbe el Lucro en Establecimientos Educacionales que Reciben Aporte del Estado, Boletín 9366-04, Mensaje 131-362, I.F. N. 84-08.09.2014, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos Santiago, www.dipres.gob.cl/595/articles-121405_doc_pdf.pdf.

Ministerio de Hacienda (2014b), Informe Financiero Sustitutivo: Indicaciones al Proyecto de Ley de Reforma Tributaria que Modifica el Sistema de Tributación de la Renta e Introduce Diversos Ajustes en el Sistema Tributario, Boletín 9290-05, Menaje: 367-362, I.F. N. 38-01.04.2014, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, Santiago, www.dipres.gob.cl/595/articles-119385_doc_pdf.pdf.

Ministerio de Hacienda (2016a), Informe Financiero Sustitutivo: Indicaciones al Proyecto de Ley que crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente y Modifica otras Normas. Boletín 10.008-04, I.F. N. 16-22.01.2016, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, Santiago. www.dipres.gob.cl/574/articles-143045_doc_pdf.pdf.

Ministerio de Hacienda (2016b), Informe Financiero Sustitutivo: Indicaciones al Proyecto de Ley que crea el Sistema de Educación Pública y Modifica Otros Cuerpos Legales. Boletín 10.368-04, I.F. N. 75-07.06.2016, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, Santiago.

Ministerio de Hacienda (2017), Informe Financiero Sustitutivo: Indicaciones al Proyecto de Ley de Educación Superior. Boletín 10.783-04, I.F. N. 35-07.04.2017, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, Santiago.

Mizala, A. (2007), "La economía política de la reforma educacional en Chile", Serie Estudios Socio/Económicos, No. 36, CIEPLAN, http://cieplan.cl/media/publicaciones/archivos/153/Capitulo_1.pdf.

Mizala, A. and F. Torche (2012), "Bringing the schools back in: The stratification of educational achievement in the Chilean voucher system", International Journal of Educational Developmen,t Vol. 32, No. 1, Elsevier, pp. 132-144.

Mizala, A. and F. Torche (2013), "¿Logra la subvención escolar preferencial igualar los resultados educativos?", Documento de Referencia, No. 9, Espacio Público, www.espaciopublico.cl/media/publicaciones/archivos/19.pdf.

Neilson, C. (2013), "Targeted vouchers, competition among schools, and the academic achievement of poor students", manuscrito no publicado, Universidad de Yale.

OCDE (2013), PISA 2012 Results: Excellence through Equity (Volume II): Giving Every Student the Chance to Succeed [Resultados: Excelencia a través de la Equidad (Volumen II): Darle a cada estudiante la oportunidad de triunfar], Publicación OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264201132-en.

OCDE (2014), Education at a Glance 2014: OECD Indicators [Panorama de la educación 2014: Indicadores de la OCDE], Publicación OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en.

OCDE (2015), Education at a Glance 2015: OECD Indicators [Panorama de la educación 2015: Indicadores de la OCDE], Publicación OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/eag-2015-en.

OCDE (2016a), Education at a Glance 2016: OECD Indicators [Panorama de la educación 2016: Indicadores de la OCDE], Publicación OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/eag-2016-en.

OCDE (2016b), *Education in Colombia [La Educación en Colombia]*, Publicación OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264250604-en.

OCDE/IDB (2014), *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2014: Towards Innovative Public Financial Management [Gobierno de un Vistazo: América Latina y el Caribe 2014, Hacia Innovadora Gestión Financiera Pública]*, Publicación OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264209480-en.

Paredes R. et al. (2013), "Financiamiento compartido en la educación subvencionada chilena", Propuestas para Chile. Concurso Políticas Públicas, Centro de Políticas Públicas, Universidad de Chile, pp. 51-84, http://politicaspublicas.uc.cl/wp-content/uploads/2015/02/propuestas-para-chile-2013-capitulo-ii.pdf.

Raczynski, D. (2010), "Diagnóstico y desafíos de la Educación Pública de Gestión Local", en S. Martinic and G. Elacqua [eds.], ¿Fin del Ciclo? Cambios en la Gobernanza del Sistema Educativo, UNESCO-OREALC and Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, pp. 131-160.

Raczynski, D. and D. Salinas (2008), "Fortalecer la educación municipal: Evidencia empírica, reflexiones y líneas de propuesta", en C. Bellei, D. Contreras and J.P. Valenzuela (eds.), La Agenda Pendiente en Educación, Universidad de Chile and UNICEF, Santiago, www.uchile.cl/documentos/elaqua_75179_1.pdf.

Ramirez, P. et al. (2012), Catastro Inédito de los Colegios Particulares que Adulteran y Lucran con las Subvenciones Fiscales. Centro de Investigación Periodística (CIPER), Reportajes de investigación, Santiago, http://ciperchile.cl/2012/05/14/catastro-inedito-de-los-colegios-particulares-que-adulteran-y-lucran-con-las-subvenciones-fiscales/.

Rodriguez, P., N. Arcos and P. Ramirez (2014), Colegios Subvencionados: Así Operan los Siete Grupos de 'Megasostenedores' que Lideran el Negocio. Centro de Investigación Periodística (CIPER), Reportajes de investigación, Santiago, http://ciperchile.cl/2014/06/06/colegios-subvencionados-asi-operan-los-siete-grupos-de-megasostenedores-que-lideran-el-negocio/.

Salas, V. et al. (2015), Dificultades de la Reforma Educacional en Chile. Minuto 3, Minutos del Observatorio de Políticas en Educación Superior, Universidad de Santiago de Chile, Facultad

de Economía y Negocios, Departamento de Economía, www.fae.usach.cl/fae/docs/observatorioPP/DificultadesDeLaReformaEducacionalEnChile.pdf.

SIMCE (2006), Cuestionario SIMCE para Padres y Apoderados de 4to básico, Ministerio de Educación, Santiago, Chile.

Solís, C. and C. Nuñez (2014), "El cierre de la escuela rural y la integración social en escuelas urbanas: un estudio de caso en la zona sur de Chile", Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa, Vol. 7, No. 3, Red Iberoamericana de Investigación sobre Cambio y Eficacia Escolar (RINACE), pp. 57-69.

CAPÍTULO 3

FOCALIZANDO LOS RECURSOS ESCOLARES PARA BUSCAR LA EQUIDAD EN CHILE

Este capítulo trata acerca de las políticas de recursos dirigidas a grupos específicos de estudiantes con el objetivo de mejorar la igualdad de oportunidades, en particular: estudiantes con desventajas socioeconómicas, niños y jóvenes que viven en zonas rurales, estudiantes indígenas y estudiantes con necesidades educativas especiales. Se hace referencia a los resultados académicos de estos grupos y se analizan los principales programas dirigidos a ellos. El capítulo hace énfasis en las áreas de prioridad para Chile, como las formas de utilizar los recursos adicionales para estudiantes desaventajados de una manera eficiente, el monitoreo de los resultados de aprendizaje de grupos específicos de estudiantes y la reflexión sobre las culturas indígenas en el sistema educativo chileno. El capítulo también revisa estrategias para la educación rural y la provisión y financiamiento para la educación de estudiantes con necesidades educativas especiales.

En este capítulo se busca como objetivo principal el analizar las políticas de recursos dirigidas a grupos específicos de estudiantes con el fin de mejorar la igualdad de oportunidades, en particular: estudiantes desaventajados socioeconómicamente, niños y jóvenes que viven en zonas rurales, estudiantes indígenas y estudiantes con necesidades educativas especiales. Primero, se describen los resultados educativos de estos grupos de estudiantes. En segundo lugar, se considera los principales programas dirigidos a grupos específicos y se analizan sus fortalezas y desafíos. Finalmente, el capítulo proporciona algunas recomendaciones de políticas específicas.

Contexto y características

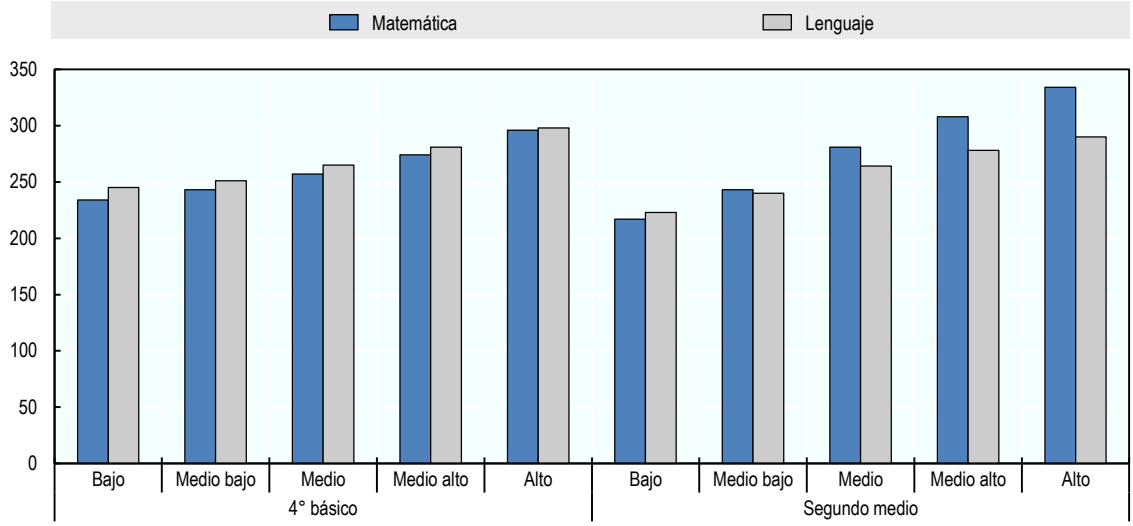
Estudiantes desaventajados socioeconómicamente

Dentro de la última década, el nivel educativo de las personas de 15 años o más ha aumentado en cerca de 1 año (de 9,9 años en el 2000 a 10,8 años en el 2013). Sin embargo, aún existen fuertes desigualdades en el nivel logrado. Los individuos del quintil de ingresos más alto han completado en promedio cinco años más de educación que los del quintil de ingresos más bajo (MINEDUC, ACE y ES, 2016).

Asimismo, Chile, acorde con las evaluaciones internacionales y nacionales de la última década, destaca en Latinoamérica por mejorar el aprendizaje de los estudiantes, pero persisten grandes desigualdades entre los estudiantes con distintos antecedentes socioeconómicos. Como se explicó en el Capítulo 1, el desempeño de los estudiantes de 15 años en Chile ha mejorado acorde al Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA) de la OCDE, de manera más significativa en lectura y escritura (OCDE, 2016a). En la evaluación de matemática del Tercer Estudio Comparativo y Explicativo (TERCE) de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura (UNESCO), los puntajes de las pruebas mejoraron en un 10% para los estudiantes de 3ro básico y en un 12% para los estudiantes de 6to básico entre los años 2006 y 2013. Esta imagen se confirma al observar los puntajes en los exámenes de la evaluación nacional estandarizada del desempeño estudiantil -Sistema de Medición de Calidad de la Educación (SIMCE)- en Chile. Para los estudiantes de 4to básico, los puntajes mejoraron en un 4,8% en matemática y en un 3,9% en lenguaje entre los años 2005 y 2015 (ACE, 2015a). Además, los puntajes de las pruebas SIMCE para estudiantes en segundo año de educación media mejoraron en un 6,5% en matemática entre los años 2003 y 2015 (ACE, 2015b).

Sin embargo, existen grandes desigualdades en el aprendizaje de los estudiantes debido a su nivel socioeconómico (NSE). Los resultados de la OCDE en el programa PISA 2015 muestran que, en Chile, los estudiantes del cuartil más alto en el índice económico, social y cultural (ESCS) obtienen un puntaje 24% más alto (95 puntos) en ciencias, 21% más alto (89 puntos) en lectura, y un 25% más alto (95 puntos) en matemática que los estudiantes del cuartil más bajo en el índice ESCS (OCDE, 2016a). Al igual que ocurre en otros países, el nivel socioeconómico es un fuerte predictor del desempeño académico en Chile. Aproximadamente el 17% de la variación entre los puntajes de ciencias del programa PISA se explica por los antecedentes socioeconómicos de los estudiantes, en comparación con el promedio de un 12,9% de la OCDE (OCDE, 2016a). Esto nuevamente concuerda con los resultados de la evaluación nacional SIMCE. Entre los estudiantes de 4to básico, los estudiantes de hogares con un alto nivel socioeconómico obtienen un 26% más en matemática y un 22% más en lenguaje que los estudiantes de familias con niveles socioeconómicos más bajos. Las diferencias son aún mayores para los estudiantes de segundo año de educación media: los estudiantes de hogares con un alto nivel socioeconómico obtienen un 54% más en matemática y un 30% más en lenguaje que aquellos en hogares más pobres (ver Figura 3.1).

Figura 3.1. **Resultados SIMCE por quintil de ingreso**



Nota: El SIMCE es el Sistema de Medición de Calidad de la Educación, una evaluación nacional estandarizada de cohorte completa del rendimiento estudiantil en todo el país administrada por la Agencia de Calidad de la Educación.

Fuente: MINEDUC, ACE y ES (2016), *Revisión OCDE de Políticas para Mejorar la Efectividad del Uso de los Recursos en las Escuelas,* www.oecd.org/education/schoolresourcesreview.htm.

Existe preocupación con respecto al nivel de educación media, ya que hay una gran brecha de rendimiento entre los estudiantes que siguen programas técnico-profesionales y los científico-humanistas (ver también Capítulo 1). Según un estudio realizado por el Ministerio de Educación, esta diferencia se debe en parte a que los estudiantes de programas técnico-profesionales tienen menos horas de instrucción de educación general que sus pares en programas científico-humanistas (Ministerio de Educación, 2013). No es de sorprenderse que los estudiantes que se gradúan de programas técnico-profesionales tengan una probabilidad significativamente menor de matricularse en educación superior que aquellos que se gradúen de programas científico-humanistas. Esto es problemático en términos de la brecha de rendimiento socioeconómico considerando que los estudiantes de bajos ingresos tienen más probabilidades de estar inscritos en programas técnico-profesionales. Mientras que cerca del 60% de los estudiantes de niveles socioeconómicos más bajos están matriculados en programas técnico-profesionales, solo el 13% de los estudiantes de niveles socioeconómicos más alto están matriculados en esta modalidad (Ministerio de Educación, 2013).

También existen desigualdades geográficas en el rendimiento, y esto se debe no solo a las zonas rurales o urbanas (ver abajo), sino también por el tipo de vecindario en el que viven los estudiantes: los estudiantes que viven en barrios más pobres y con mayor desigualdad tienen resultados más bajos en las evaluaciones SIMCE (OCDE, 2015). Esto se ve agravado por el actual sistema de vouchers que ha creado segregación socioeconómica a medida que los estudiantes de clase media se han trasladado a establecimientos particulares subvencionados (Hsieh y Urquiola, 2006) (ver también Capítulo 1). En parte, este es el resultado de que los establecimientos particulares subvencionados establezcan ciertos requisitos de admisión y seleccionen a sus estudiantes en función de sus logros académicos o los antecedentes socioeconómicos de sus familias (MINEDUC, ACE y ES, 2016), una práctica que se está eliminando mediante la implementación de la Ley de inclusión (ver Capítulo 1).

Los datos contextuales de PISA 2012 y PISA 2015 revelan grandes diferencias socioeconómicas en la asignación de recursos educativos. Por ejemplo, la diferencia que se presenta entre los establecimientos en relación con los resultados de matemática en Chile, medida por PISA 2012, es la más grande entre todos los países de la OCDE. Cuando las diferencias se analizan según el nivel socioeconómico de los establecimientos, la evidencia muestra que la proporción de docentes cualificados en los establecimientos aventajados, es mayor que en los

desaventajados (95% frente a 88%) (OCDE, 2013b). Además, en PISA 2015, el índice de recursos específicos para ciencias (recursos tales como laboratorios y materiales para actividades científicas) es significativamente más alto para los estudiantes socioeconómicamente aventajados (OCDE, 2016b). Así mismo, los estudiantes que asisten a establecimientos socioeconómicamente aventajados están expuestos a mejores ambientes disciplinarios y sus padres tienen mayores expectativas educativas que los estudiantes que asisten a establecimientos desaventajados (OCDE, 2013b, OCDE, 2016b). Los establecimientos socioeconómicamente desaventajados también tienen una mayor escasez de docentes (percibida por los directores como un obstáculo para el aprendizaje) que los establecimientos aventajados, en una mayor proporción que el promedio de los países de la OCDE (OCDE, 2013b, OCDE, 2016b). La calidad de la infraestructura física (según lo informado por los directores) también es significativamente mejor en los establecimientos con socioeconómicamente aventajados. En comparación con los establecimientos socioeconómicamente aventajados, los directores de los establecimientos desaventajados informan de manera desproporcionada la escasez o la insuficiencia de la infraestructura (edificios, sistemas de calefacción / refrigeración y espacio de instrucción) que dificulta la enseñanza (OCDE, 2013b). En términos de adecuación de otros recursos educativos, tales como libros de texto, equipos de TI, bibliotecas y materiales de laboratorio, los directores de los establecimientos desaventajados informan una escasez significativamente mayor que los de los establecimientos aventajados tanto en PISA 2012 como en PISA 2015 (OCDE, 2013b, OCDE, 2016b).

El gasto por estudiante en los establecimientos (municipales) es un poco más alto para los estudiantes de un nivel socioeconómico medio alto (1.225.096 pesos chilenos) que para los estudiantes que tienen un nivel socioeconómico bajo (1.146.612 pesos chilenos). El gasto por estudiante en establecimientos particulares subvencionados (incluido el copago familiar) para los estudiantes con un nivel socioeconómico bajo (1.021.881 pesos chilenos) es menor que para los estudiantes con un nivel socioeconómico alto (1.299.153 pesos chilenos), pero es más alto que el gasto por estudiante con un nivel socioeconómico medio (MINEDUC, ACE y ES, 2016). En general, el gasto en educación en los establecimientos financiados con fondos públicos se distribuye de manera uniforme en todos los niveles socioeconómicos, excepto para los estudiantes de nivel socioeconómico alto que reciben solo el 1,3% del gasto total. Los estudiantes de nivel socioeconómico bajo y medio alto representan el 16% de la matrícula y se benefician del 18% y el 16,5% del gasto total respectivamente (ver Tabla 3.1).

Tabla 3.1. **Gasto anual en los establecimientos financiados con fondos públicos por condición socioeconómica de los estudiantes, 2012**

	Bajo		Medio-Bajo		Medio		Medio-Alto		Alto	
		%		%		%		%		%
Establecimientos públicos										
Gasto (millones en CLP)	457 517	14,4	800 731	25,2	315 269	9,9	32 645	1,0	0	0,0
Número de estudiantes	399 016	12,6	758 064	23,8	295 406	9,3	26 647	0,8	0	0,0
Establecimientos particulares										
Gasto (millones en CLP)	115 488	3,6	296 043	9,3	622 909	19,6	492 323	15,5	42 817	1,3
Número de estudiantes	113 015	3,6	336 045	10,6	732 483	23,0	485 747	15,3	32 958	1,0
Total										
Gasto (millones en CLP)	573 004	18,0	1 096 773	34,5	938 178	29,5	524 968	16,5	42 817	1,3
Número de estudiantes	512 031	16,1	1 094 109	34,4	1 027 889	32,3	512 394	16,1	32 958	1,0

Nota: El gasto en los establecimientos públicos incluye subvenciones escolares y transferencias directas del Ministerio de Educación y de los municipios. El gasto en establecimientos particulares subvencionados incluye becas escolares y copagos de las familias. El porcentaje corresponde a la proporción del gasto total en los establecimientos financiados con fondos públicos y la proporción del total de estudiantes en los establecimientos financiados con fondos públicos.
Fuente: Cálculos de los autores, basados en los datos de MINEDUC, ACE y ES (2016), *Revisión OCDE de Políticas para Mejorar la Efectividad del Uso de los Recursos en las Escuelas: Informe de Antecedentes del País para Chile*, www.oecd.org/education/schoolresourcesreview.htm.

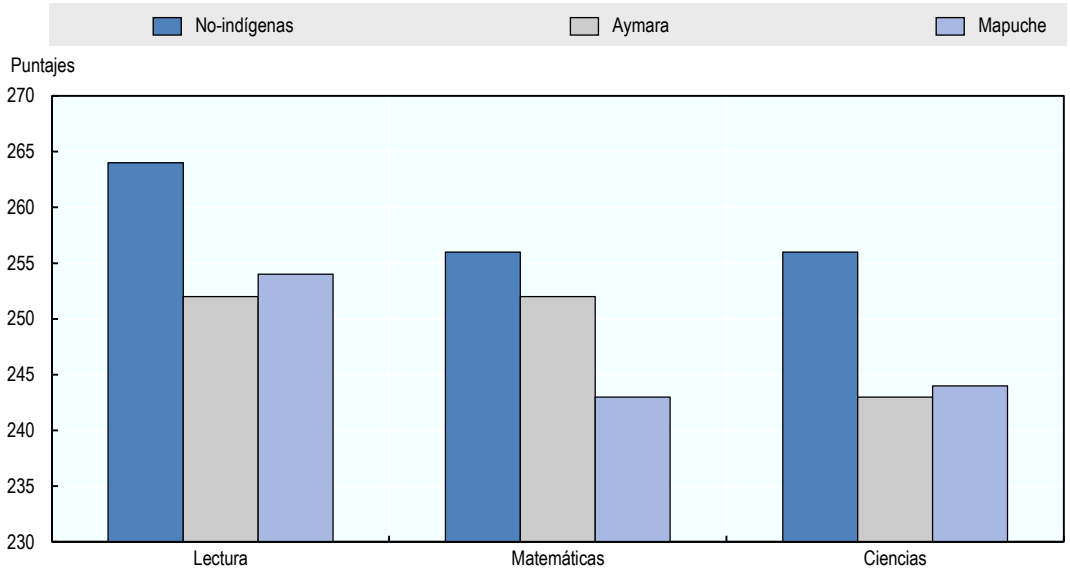
Estudiantes indígenas

El 9,1% de la población chilena, es decir 1,57 millones de personas, pertenecen a comunidades indígenas (pueblos originarios). Si bien la mayoría de los indígenas (74%) viven en áreas urbanas, representan el 18,5% de la población rural y el 7,7% de la población urbana. Los nueve principales grupos indígenas son: el Aymara, el Colla, el Quechua, el Licano Antai, el Diaguita, el Rapa Nui, el Mapuche, el Kawésqar y el Yagán, los cuales se encuentran concentrados en 13 regiones[1]. Los Mapuches constituyen el pueblo originario más grande (84,4%) seguido por los Aymaras (7,7%) y Diaguitas (3,4%) (Ministerio de Desarrollo Social, 2015). Actualmente se utilizan cuatro lenguas indígenas: aymara, quechua, rapa nui y mapuzungun. Sin embargo, la mayoría de los indígenas no hablan ni entienden su propia lengua indígena. Además, esta proporción ha aumentado con el tiempo: del 72% en el año 2006 al 79% en el 2011. Y no es de sorprenderse que el conocimiento de las lenguas indígenas sea aún más limitado entre los niños y los jóvenes: solo el 4,5% de los niños en edad escolar habla y entiende su lengua indígena (Ibáñez et al., 2013).

Las familias indígenas son más vulnerables que las familias no indígenas. En comparación con las familias no indígenas, las familias indígenas tienen más probabilidades de tener hijos en edad escolar (57,2% vs. 48,5%), tener un jefe del hogar con bajo nivel educativo (9,1 años vs. 10,4 años), tener un miembro de la familia de 15 años o más que es analfabeto (5,0% vs. 3,6%), y estar desempleado (10,6% vs. 6,9%). No es una sorpresa que los indígenas sean significativamente más pobres que las personas no indígenas: los indígenas tienen el doble de probabilidades de vivir en pobreza extrema que los no indígenas (8,2% vs. 4,1%) y 1,7 veces más probabilidades de ser pobres (23,4% vs. 13.5%) (Ministerio de Desarrollo Social, 2015).

No existen diferencias significativas en la matrícula escolar neta por pueblo originario. Según los datos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional realizada en el 2013 (CASEN), entre los niños de 6 a 13 años, el 92,8% de los niños no indígenas y el 92,4% de los niños indígenas se matricularon en educación básica y entre los 14 y 17 años, el 73,6% de los jóvenes no indígenas y el 70,8% de los jóvenes indígenas se matricularon en educación media (las diferencias no son estadísticamente significativas). Sin embargo, es menos probable que los jóvenes indígenas de entre 18 y 24 años se matriculen en educación superior (29,3%) en comparación con sus compañeros no indígenas (37,4%) (Ministerio de Desarrollo Social, 2015). En términos de resultados de aprendizaje, los estudiantes de comunidades indígenas tienen puntajes de prueba significativamente más bajos que los estudiantes no indígenas. Los resultados de SIMCE para estudiantes de segundo medio muestran que, en promedio, los estudiantes mapuches obtienen 10 puntos menos en lectura, 13 puntos menos en matemática y 12 puntos menos en ciencias que los estudiantes no indígenas. De manera similar, los estudiantes aymaras obtienen 12 puntos menos en lectura, 4 puntos menos en matemática y 13 puntos menos en ciencias que los estudiantes no indígenas (ver Figura 3.2).

Figura 3.2. **Resultados SIMCE para estudiantes en segundo medio por pueblo originario estudiantil, 2013**



Nota: El SIMCE es el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación, una evaluación nacional estandarizada de cohorte completa del rendimiento estudiantil en todo el país administrada por la Agencia de Calidad de la Educación.

Fuente: MINEDUC, ACE y ES (2016), *Revisión OCDE de Políticas para Mejorar la Efectividad del Uso de los Recursos en las Escuelas: Informe de Antecedentes del País para Chile,* www.oecd.org/education/schoolresourcesreview.htm.

Estudiantes en zonas rurales y remotas

Las personas de 15 años o más que viven en zonas rurales han completado un promedio de 2 años menos de educación que aquellos en áreas urbanas. Esta diferencia se mantiene para todos los quintiles de ingreso (ver Tabla 3.2).

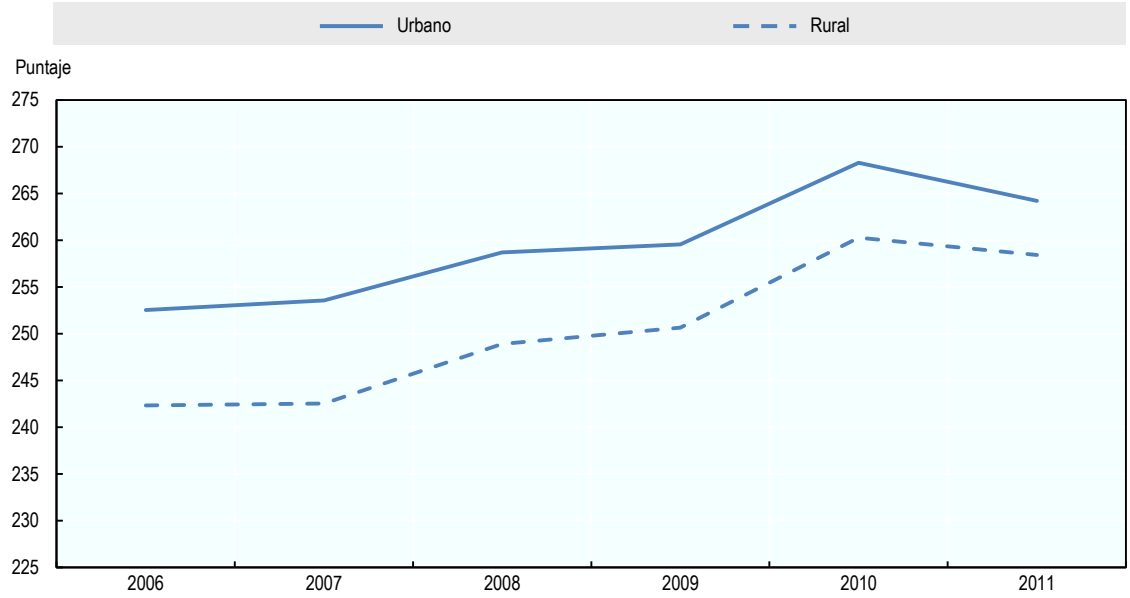
Tabla 3.2. **Logro educativo (años de educación) para personas de 15 años o más por quintil de ingreso y ubicación geográfica, 2013**

Quintil de ingreso	I	II	III	IV	V
Áreas urbanas	9,2	10,0	10,6	11,5	14,2
Zonas rurales	7,3	8,1	8,4	9,4	11,6

Fuente: MINEDUC, ACE y ES (2016), *Revisión OCDE de Políticas para Mejorar la Efectividad del Uso de los Recursos en las Escuelas: Informe de Antecedentes del País para Chile,* www.oecd.org/education/schoolresourcesreview.htm.

Los resultados del programa PISA 2012 muestran que los estudiantes que viven en zonas rurales obtienen 358 puntos en matemática, en comparación con los 431 puntos que obtienen los estudiantes que asisten a establecimientos en las grandes ciudades (OCDE, 2013a). Esto es consistente con la brecha urbano-rural en los resultados de matemática del SIMCE (Figura 3.3). Estas diferencias no se explican completamente por las diferencias en el contexto socioeconómico. La evidencia muestra que las diferencias entre las áreas urbanas y rurales persisten incluso después de controlar los antecedentes de nivel socioeconómico (OCDE, 2013a).

Figura 3.4. **Resultados del SIMCE de matemática de 4to básico por ubicación del establecimiento, 2006-11**



Nota: El SIMCE es el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación, una evaluación nacional estandarizada de cohorte completa del rendimiento estudiantil en todo el país administrada por la Agencia de Calidad de la Educación.

Fuente: Figura 4 en FONIDE (2013), *Uso de los Recursos de la Ley SEP y su Efecto en los Resultados SIMCE*. http://cedoc.mineduc.cl/mvc/buscador/buscarDocumentoAvanzado.

Los recursos educativos no se distribuyen equitativamente entre las zonas rurales y urbanas. En comparación con las áreas urbanas, los directores de zonas rurales reportan una mayor escasez de docentes, así como una mayor escasez e insuficiencia de infraestructura y recursos tales como computadoras, materiales de biblioteca y laboratorios para la recopilación de datos contextuales de PISA 2012 de la OCDE. Según estos datos, el índice de escasez de docentes es 2,3 veces mayor en las zonas rurales, y el índice de calidad de los recursos educativos es 3,6 veces peor en las zonas rurales que en las áreas urbanas (OCDE, 2013b). Además, según los datos del programa PISA 2015, el índice de recursos específicos para ciencias (recursos como laboratorios y materiales para actividades científicas) es significativamente más bajo para los estudiantes en zonas rurales que para los estudiantes en áreas urbanas (OCDE, 2016b).

El programa PISA 2012 también sugiere que los estudiantes en zonas rurales tienen menos tiempo de instrucción (25 hora de clase en una semana completa) que aquellos en áreas urbanas (30 hora de clase en una semana completa). Al mirar la cantidad de tiempo de instrucción dedicado a las diferentes áreas temáticas, la principal diferencia es el tiempo que se le dedica a las clases regulares de ciencias: 246 minutos en zonas rurales, en contraste con 298 minutos en áreas urbanas (OCDE, 2013b).

La transición a la educación media es significativamente menor en las zonas rurales que en las urbanas. Para continuar hacia la educación media, la mayoría de los estudiantes rurales necesitan cambiar de establecimiento. Sin embargo, los padres y estudiantes perciben la calidad de la educación en los establecimientos rurales que imparten educación media como significativamente más baja que la calidad de la educación en los establecimientos que imparten educación media en áreas urbanas. Muchos estudiantes y padres, por lo tanto, aspiran a mudarse a un área urbana (Hernández y Raczynski, 2014).

Estudiantes con necesidades educativas especiales

Los datos nacionales más recientes disponibles sobre niños con necesidades educativas especiales provienen del Segundo Estudio Nacional sobre Discapacidad, realizado en el año 2015 (SENADIS, 2016)[2]. Con el estudio se descubrió que el 5,8% de los niños de entre 2 a 17 años tenían una discapacidad y que el 20,0% de las personas de 18 años o más, también tenían una discapacidad. Sobre 6 de cada 10 personas de 18 años o más con discapacidad habían completado menos que la educación media (61,6%), un poco más de 2 de cada 10 tenía educación media completa (23,4%), y solo un 9,1% tenía educación superior completa (5,9 % tenía educación superior incompleta). En el año 2015, el 74,6% de los niños de entre 2 a 5 años con discapacidad, se matricularon en educación parvularia (en comparación con el 74,6% de los niños de la misma edad sin discapacidad). Las cifras de niños con discapacidad de entre 6 a 13 años y de 14 a 17 años son, respectivamente, el 88,7% (matricula en educación básica, en comparación con el 95,8% de niños sin discapacidad) y el 49,9% (matricula en educación media, en comparación con el 82,0% para niños sin discapacidad) (SENADIS, 2016).

Financiamiento compensatorio para los establecimientos y el personal educativo para abordar las desventajas socioeconómicas

El financiamiento de los sostenedores de los establecimientos públicos y particulares subvencionados se dirige específicamente a estudiantes con desventajas socioeconómicas a través de la Subvención Escolar Preferencial (SEP). El objetivo principal de la SEP es mejorar la calidad de la educación de los estudiantes desaventajados al proporcionarles recursos adicionales. Los sostenedores escolares que reciben fondos SEP deben firmar el Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa, comprometiéndose a utilizar los recursos adicionales para la realización de un Plan de Mejoramiento Educativo (PME). El PME debe contener apoyo técnico y pedagógico e iniciativas que respondan específicamente a las necesidades prioritarias de los estudiantes y debe implementar estrategias pedagógicas para los estudiantes con bajo rendimiento académico (ver el Capítulo 2 para entender el rol de la SEP en el sistema de financiamiento y el Capítulo 4 para el uso de las mejoras de los planes escolares en los establecimientos). Como complemento a la SEP y condicionado a la participación de la SEP, los sostenedores escolares pueden recibir una Subvención por Concentración de Alumnos Prioritarios. Esta subvención proporciona un monto adicional por estudiante que depende de la cantidad de estudiantes desaventajados que se encuentren en el establecimiento. Los sostenedores escolares con establecimientos que matriculan a estudiantes en extrema pobreza también pueden beneficiarse de una Subvención Educacional Pro-retención. El subsidio se proporciona para cada estudiante desfavorecido que pertenece a una familia que participa en el programa Chile Solidario, una parte del sistema de protección social de Chile diseñado para atender las necesidades de familias, personas y áreas geográficas vulnerables (ver también el Capítulo 2) (MINEDUC, ACE y ES, 2016).

Además de estos subsidios y subvenciones, Chile proporciona recursos adicionales para abordar las desventajas socioeconómicas en forma de asignaciones directas y una mayor compensación para los docentes y líderes escolares que trabajan en contextos difíciles. Los docentes en condiciones laborales complejas reciben una Asignación por desempeño en condiciones difíciles. Esta asignación se otorga a docentes que trabajan en establecimientos aislados, rurales, culturalmente diversos y desaventajados (ver Capítulo 5). Los líderes escolares que trabajan en establecimientos con una alta concentración de estudiantes vulnerables también reciben una compensación más alta (ver el Capítulo 4) (MINEDUC, ACE y ES, 2016).

Apoyo dirigido a estudiantes y familias desaventajadas

Matrículas escolares

Con muy pocas excepciones[3], los establecimientos públicos no cobran matrícula a los estudiantes. Los establecimientos particulares subvencionados pueden cobrar una cuota por

matrícula a las familias a través del sistema de financiamiento compartido (ver el Capítulo 2). En la práctica, sin embargo, más de la mitad de los establecimientos particulares subvencionados no cobran matrícula a los estudiantes (ver Tabla 3.3). En el año 2014, había 977.520 estudiantes en establecimientos con sistema de financiamiento compartido. La Ley de Inclusión, aprobada en el año 2015, tiene como objetivo eliminar gradualmente el financiamiento compartido en los establecimientos particulares subvencionados mediante la reducción del número de establecimientos particulares subvencionados con tasas de matrícula, de 249.643 en el 2018 a 108.893 en el 2025 (MINEDUC, ACE y ES, 2016).

Tabla 3.3. **Copago mensual por estudiante por tipo de establecimiento, 2015**

	Establecimientos municipales		Establecimientos particulares subvencionados		Establecimientos particulares no subvencionados		Administración delegada	
	Número de establecimientos	%	Número de establecimientos	%	Número de establecimientos	%	Número de establecimientos	%
Sin copago	5 097	96,6	3 517	58,0	1	0,2	36	51,4
0 – 10 000 pesos chilenos	104	2,0	269	4,4	1	0,2	34	48,6
10 001 – 25 000 pesos chilenos	8	0,2	726	12,0	4	0,7	0	0,0
25 001 – 50 000 pesos chilenos	0	0,0	704	11,6	17	2,9	0	0,0
50 001 – 100 000 pesos chilenos	0	0,0	365	6,0	62	10,5	0	0,0
Sobre 100 000 pesos chilenos	0	0,0	6	0,1	405	68,4	0	0,0
Sin información	70	1,3	473	7,8	102	17,2	0	0,0
Total	5 279	100	6 060	100	592	100	70	100

Fuente: Ministerio de Educación (2016), Estadísticas de la Educación 2015, http://centroestudios.mineduc.cl (ingreso el 15 de abril del 2017).

Apoyo en especie y en dinero en efectivo

El gobierno chileno hace entrega de dinero en efectivo y apoyo en especie a los estudiantes desaventajados. La mayoría de estos programas son provistos por la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB). En el año 2015, siete tipos diferentes de subvenciones en efectivo (becas) estuvieron disponibles para grupos específicos, como estudiantes indígenas o socioeconómicamente desaventajados (ver Tabla 3.4). Para beneficiarse de estas becas, los estudiantes deben presentar una solicitud y, dependiendo del tipo de beca, deben cumplir con ciertos criterios de elegibilidad en términos de pueblos originarios, necesidad económica o lugar de residencia. La Beca Indígena, dirigida a estudiantes de educación básica y educación media de una comunidad indígena, que se encuentran en desventaja socioeconómica y que muestran un desempeño sobresaliente y la Beca Presidente de la República (BPR), dirigida a los estudiantes con desventajas socioeconómicas que cursan educación media, vienen a ser las dos becas más importantes en término de cantidad de dinero gastado.

Tabla 3.4. Programas de becas ofrecidos el año 2015

Beca (subsidio en efectivo)	Objetivo	Criterios de elegibilidad	Monto	Presupuesto total (en millones de pesos chilenos)
Beca Indígena para educación básica	Brindar apoyo financiero a los estudiantes indígenas y facilitar su acceso y retención en la educación básica.	- Pertenecer a una comunidad indígena - Tener un promedio de notas mínimo de 5,0. - Estar cursando entre 5° a 8° básico. - Demostrar desventaja socioeconómica.	98 000 pesos chilenos por año (aproximadamente 150 dólares). Dos pagos al comienzo de cada semestre.	26.549
Beca indígena para educación media	Brindar apoyo financiero a los estudiantes indígenas y facilitar su acceso y retención en la educación media.	- Pertenecer a una comunidad indígena. - Tener un promedio de notas mínimo de 5,0. - Estar cursando educación media. - Demostrar desventaja socioeconómica.	203.000 pesos chilenos por (aproximadamente 310 dólares). Dos pagos al comienzo de cada semestre.	
Beca Presidente de la República	Brindar apoyo financiero a estudiantes de bajos ingresos que muestran un rendimiento académico sobresaliente para facilitar su acceso a la educación media.	- Tener un promedio de notas mínimo de 6,0. - Estar cursando educación media. - Demostrar desventaja socioeconómica.	0,62 UTM (aproximadamente 42 dólares) por mes durante 10 meses.	25.118
Beca de Integración Territorial	Brindar apoyo financiero a estudiantes provenientes de áreas remotas	- Asistir a un programa técnico-profesional en una especialidad que no se ofrece en el lugar de residencia del estudiante, o un establecimiento con necesidades educativas especiales que no se encuentra disponible en el lugar de residencia del estudiante. - Demostrar desventaja socioeconómica.	Máximo 1,87 UTM (aproximadamente 125 dólares) por mes durante 10 meses. Además de un subsidio anual de entre 3,73 a 18,65 UTM dependiendo del lugar de residencia.	2.152
Beca de Apoyo a la Retención Escolar – BARE	Promover la retención escolar entre los estudiantes de educación media con altos niveles de vulnerabilidad socioeconómica para facilitar la finalización de los 12 años de escolaridad	- Estar cursando entre primero y tercero medio. - Asistir a un turno diurno. - Ser nominado por un establecimiento según criterios específicos, como el riesgo de abandono escolar o la baja asistencia.	182 500 pesos chilenos (aproximadamente 279 dólares) por año. Cuatro pagos durante el año.	4.475
Beca Polimetales de Arica	Contribuir al programa de intervención en zonas con extracción de polimetales	- Ser un beneficiario del programa de polimetales - Estar matriculados en educación media.	6,2 UTM (aproximadamente 416 dólares) por año. Hasta 10 pagos durante el año.	1.056
Beca Práctica Técnico-profesional (BPTP)	Para facilitarle a los jóvenes la finalización de la educación media y el acceso a un empleo mejor remunerado.	- Graduados de programas técnico-profesionales de educación media - Comienzo de la práctica en el año actual.	62 500 pesos chilenos (aproximadamente 96 dólares). Pago único.	2.841

Nota: En Chile, las notas varían entre el 1,0 y el 7,0, y la calificación con la que se aprueba es el 4,0. La Unidad Tributaria Mensual (UTM) es una unidad que corresponde a una cantidad de dinero determinada por ley que se actualiza de manera continua por el Índice de Precios al Consumidor (IPC). La Beca de Integración Territorial se refiere a los siguientes territorios: Coyhaique, Aysén, General Carrera, Capitán Para, Isla Pascua, Isla Juan Fernández y Magallanes. La Ley 20.590 estableció un programa de intervención en zonas con extracción de polimetales en la región de Arica (programa Polimetales de Arica).
Fuente: MINEDUC, ACE y ES (2016), *Revisión OCDE de Políticas para Mejorar la Efectividad del Uso de los Recursos en las Escuelas: Informe de Antecedentes del País para Chile*, www.oecd.org/education/schoolresourcesreview.htm.

El gobierno chileno también brinda apoyo en especie a niños y jóvenes de bajos ingresos (para una descripción general, consulte la Tabla 3.5). La mayoría de estas iniciativas son nuevamente llevadas a cabo por JUNAEB, pero algunos de estos recursos también son distribuidos por el Ministerio de Educación. El subsidio en especie más importante en términos de gasto es el Programa de Alimentación Escolar, dirigido a estudiantes con desventajas socioeconómicas desde la educación parvularia hasta cuarto medio. Los estudiantes vulnerables también reciben suministros escolares (desde la educación parvularia hasta cuarto medio), servicios de salud bucal (desde la educación parvularia hasta octavo básico), computadores personales (séptimo básico) y campamentos recreativos durante las vacaciones escolares (estudiantes de entre 8 a 18 años). Los tres beneficios en especie que se ofrecen a todos los estudiantes en los establecimientos públicos y particulares subvencionados incluyen libros de texto gratuitos (desde la educación parvularia hasta cuarto medio), tarifas reducidas de transporte escolar (desde quinto básico hasta cuarto medio) y servicios médicos para problemas relacionados con la salud visual, auditiva o de la columna.

Tabla 3.5. **Beneficios en especie proporcionados a los estudiantes, 2015**

Programa	Descripción	Beneficiarios	Presupuesto total (en millones de pesos chilenos)
Programa de Alimentación Escolar	Proporciona comidas gratuitas en el establecimiento (desayuno, almuerzo, colación y cena si es necesario) para mejorar la asistencia escolar y evitar el abandono escolar. Este programa incluye comidas durante el año escolar regular, así como comidas durante las actividades extracurriculares y las escuelas de verano e invierno.	Estudiantes socioeconómicamente desaventajados (estudiantes vulnerables) matriculados en cualquier año desde la educación parvularia hasta cuarto medio.	401.120
Textos escolares	Proporciona libros de texto gratuitos para todas las áreas del currículum (educación inicial, lenguaje, matemática, ciencias, historia, geografía, inglés, física, química y biología, idiomas indígenas).	Todos los estudiantes de establecimientos públicos y particulares subvencionadas matriculados en cualquier año desde la educación parvularia a cuarto medio.	33.732
Yo Elijo mi PC	Proporciona computadoras personales para eliminar la brecha digital.	Estudiantes con necesidad económica, inscritos en séptimo básico, que demuestran un buen rendimiento académico.	16.481
Tarjeta Nacional Estudiantil (TNE)	Facilita el uso del transporte público a un menor costo.	Estudiantes desde quinto básico a cuarto medio.	12.099
Escuelas saludables para el aprendizaje	Promoción de un estilo de vida saludable: actividad física, alimentación saludable e higiene oral y dental.	Estudiantes matriculados En el establecimiento, con prioridad en los estudiantes matriculados en la educación parvularia y básica (de primero básico a cuarto básico).	9.338
Me conecto para aprender	Proporciona computadoras personales para eliminar la brecha digital.	Estudiantes matriculados en séptimo básico en los establecimientos que no se benefician del programa "Yo Elijo mi PC".	21.305
Material escolar	Kit de útiles escolares, diferenciado por nivel escolar. Se entregan un kit	Estudiantes socioeconómicamente	7.048

	por cada 12 estudiantes en la educación parvularia, y se entregan kits individuales a los estudiantes de educación básica.	vulnerables matriculados desde educación parvularia hasta cuarto medio.	
Salud bucal	Promoción, prevención y tratamiento de salud dental para estudiantes.	Estudiantes de educación parvularia hasta octavo básico viviendo en las comunidades más vulnerables.	7.707
Servicios médicos	Brinda servicios médicos a estudiantes que presentan problemas de salud relacionados con problemas visuales, auditivos o de la columna. Los servicios incluyen diagnóstico, exámenes, tratamiento y control por especialistas de la salud.	Estudiantes de educación parvularia hasta cuarto básico, matriculados en establecimientos públicos o particulares subvencionados.	6.015
Beca PSU	Proporciona un subsidio para pagar el costo total de la Prueba de Selección Universitaria (PSU).	Estudiantes matriculados en cuarto medio en establecimientos públicos o particulares subvencionados y estudiantes económicamente vulnerables inscritos en establecimientos particulares.	5.439
Campamentos recreativos escolares	Campamentos de vacaciones de verano e invierno. Los estudiantes reciben el alojamiento, las comidas, el transporte y las actividades recreativas durante los períodos de vacaciones escolares.	Estudiantes de entre 8 a 18 años matriculados en establecimientos vulnerables.	1.226
Escuelas Abiertas	Campamentos diurnos de hasta 20 días durante los períodos de vacaciones escolares. Ofrece comidas gratis, actividades culturales y actividades que promueven hábitos saludables y desarrollo personal.	Estudiantes con alta vulnerabilidad matriculados en educación parvularia y básica.	..

.. : No disponible

Fuente: MINEDUC, ACE y ES (2016), *Revisión OCDE de Políticas para Mejorar la Efectividad del Uso de los Recursos en las Escuelas: Informe de Antecedentes del País para Chile*, www.oecd.org/education/schoolresourcesreview.htm.

La Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) también administra dos programas específicos para evitar que los estudiantes de familias desaventajadas abandonen el establecimiento escolar. El Programa de Apoyo a la Retención Escolar está dirigido a estudiantes en riesgo y brinda apoyo socioemocional a los estudiantes y comunidades. Los servicios son entregados por un grupo multidisciplinario (trabajador social, psicólogo y docente) que está en contacto directo con los servicios sociales locales. El programa Habilidades para la Vida está dirigido a establecimientos con altos niveles de vulnerabilidad socioeconómica y promueve estrategias con los estudiantes, padres y docentes para el desarrollo de habilidades socioemocionales y la prevención de conductas de riesgo como el abuso de sustancias y la violencia.

La JUNAEB utiliza un Sistema Nacional de Asignación con Equidad (SINAE) para identificar a los estudiantes necesitados y priorizar a los beneficiarios de sus programas e iniciativas[4]. Los estudiantes de primera prioridad son los niños urbanos que viven en pobreza extrema y niños rurales que viven en pobreza (elegibles para Chile Solidario), estudiantes de segunda prioridad son los niños en pobreza y con bajo rendimiento académico o alto riesgo de abandono, y estudiantes de tercera prioridad, son los niños en situación de pobreza sin riesgo de bajo rendimiento. Para el año 2015, casi tres cuartas partes (74%) de los establecimientos públicos

y casi la mitad (47%) de los establecimientos particulares subvencionados tenían al menos un estudiante vulnerable[5].

Finalmente, como parte del sistema de protección social, Chile ha puesto en marcha un programa de transferencia en efectivo dirigido a las familias pobres: el Ingreso Ético Familiar (IEF). El programa incluye tres subsidios diferentes: una asignación familiar que varía según el tamaño de la familia y el nivel de pobreza, unos bonos por logro, condicionados a chequeos médicos regulares de los hijos, asistencia escolar y logros[6], y el Bono al Trabajo de la Mujer (IDB, 2013).

Enfoques hacia la educación de estudiantes de comunidades indígenas

En el año 2015, 9.276 establecimientos (aproximadamente 77% de todos los establecimientos) tenían estudiantes indígenas entre sus estudiantes, y 2.005 establecimientos tenían una tasa de matrícula de estudiantes indígenas del 20% o mayor (datos proporcionados de bases oficiales del Ministerio de Educación). Como se mencionó anteriormente, en el año 2013, las tasas de matrícula de los niños indígenas en educación básica y educación media se ubicaron en un 92,4% y 70,8% respectivamente (Ministerio de Desarrollo Social, 2015). Con el fin de promover la asistencia escolar, se otorga un subsidio en efectivo a aquellos estudiantes indígenas que demuestren una necesidad económica y un buen rendimiento académico, la Beca Indígena (ver Tabla 3.4). El subsidio está disponible para estudiantes de educación básica y educación media.

La principal intervención educativa dirigida a grupos indígenas es el Programa de Educación Intercultural Bilingüe (PEIB). El PEIB fue creado en 1996 con el propósito de desarrollar y mantener los idiomas y la cultura indígena, y desarrollar la ciudadanía intercultural. El objetivo es que todos los estudiantes, independientemente de su origen indígena, adquieran conocimientos sobre lenguas y cultura indígenas (MINEDUC, ACE y ES, 2016; Ministerio de Educación, 2017a).

El PEIB tiene cuatro componentes principales: i) la incorporación de asignaturas de lengua indígena (Subsector de Lengua Indígena, SLI) en el currículum de educación básica en los establecimientos con más del 20% de estudiantes indígenas; ii) la provisión de fondos para la implementación de proyectos bilingües en áreas de alta concentración de indígenas que utilizan los principales idiomas (Mapuzugun, Aymará, Rapa Nui), o la implementación de proyectos que utilizan lenguas en peligro (como Licanantai, Colla, Diaguita, Kawésqar y Yagán)[7]; iii) la provisión de fondos para la implementación de proyectos que promueven el desarrollo de competencias interculturales en los establecimientos: generalmente estos proyectos son talleres diseñados para desarrollar habilidades de diálogo y respeto entre estudiantes, docentes y líderes escolares de diferentes culturas; y iv) un sistema para preparar a los educadores tradicionales e integrarlos en los establecimientos relevantes (Ibáñez et al., 2013; Ministerio de Educación, 2017a).

La implementación de la iniciativa SLI ha sido un proceso gradual. Comenzó con primero básico en el 2010, continuando con segundo básico hasta llegar a sexto básico en el 2015, y está previsto alcanzar octavo básico en el 2017. Los establecimientos financian este componente ya sea a través de proyectos concursables o de los recursos que se les entregan a través de sus subvenciones regulares (Ibáñez et al., 2013). Para incorporar la asignatura de lengua indígena al currículum, los establecimientos forman una dupla pedagógica compuesta por un educador/a tradicional y un docente mentor. El primero aporta el idioma y el acervo cultural y el segundo las habilidades pedagógicas y el conocimiento del sistema educativo (Sotomayor et al., 2013).

Provisión de educación en zonas rurales y remotas

Organización de la red escolar en zonas rurales y remotas: modalidades de enseñanza y aprendizaje.

La educación parvularia y escolar se imparte en las zonas rurales por medio de 3.649 establecimientos a 265.018 estudiantes que representan el 30% de los establecimientos chilenos y

el 7,8% de los estudiantes. Más de tres cuartas partes (77%) de los establecimientos rurales son municipales y solo el 23% son particulares subvencionados (a diferencia de las zonas urbanas donde los establecimientos particulares subvencionados constituyen el 62% de la oferta escolar) (ver Tabla 3.6).

Tabla 3.6. **Número de establecimientos y estudiantes por tipo de sostenedor y ubicación, 2015**

	Urbanos		Rurales		Total	
		%		%		%
Establecimientos	**8.352**	**100**	**3.649**	**100**	**12.001**	**100**
Municipal	2.484	29,7	2 795	76,6	5 279	44,0
Particular subvencionado	5.209	62,4	851	23,3	6 060	50,5
Particular no subvencionado	589	7,1	3	0,1	592	4,9
Administración delegada	70	0,8	0	0	70	0,6
Estudiantes	**3.141.742**	**100**	**265.018**	**100**	**3.406.760**	**100**
Municipal	1.036.269	33,0	188.828	71,3	1.225.097	36,0
Particular subvencionado	1.789.129	56,9	74.848	28,2	1.863.977	54,7
Particular no subvencionado	270.492	8,6	1.342	0,5	271.834	8,0
Administración delegada	45.852	1,5	0	0	45.852	1,3

Nota: Los datos sobre los estudiantes no incluyen la educación para adultos. Los datos no incluyen a la JUNJI (Junta Nacional de Jardines Infantiles) y los centros de Fundación Integra.

Fuente: Ministerio de Educación (2016), Estadísticas de la Educación 2015, http://centroestudios.mineduc.cl (consultado el 15 de abril del 2017).

El número de establecimientos en zonas rurales se ha reducido drásticamente en la última década: más de 1.000 establecimientos rurales fueron cerrados entre los años 1994 y 2014 (Grau et al., 2015). En promedio, los establecimientos que cerraron en este período son relativamente más pequeños y tenían niveles de matrícula significativamente más bajos que el resto de los establecimientos en el sistema (Grau et al., 2015). Además, el 33% de los establecimientos que cerraron entre los años 2009 y 2014, tenían un alto riesgo financiero (MINEDUC, ACE y ES, 2016).

La mayoría de los establecimientos rurales son multigrado (58% de los establecimientos rurales), es decir, los estudiantes de segundo básico o de años escolares mayores se organizan en la misma sala de clases con 1 docente y, por lo tanto, los establecimientos tienen 1, 2 o 3 docentes en general. Por el contrario, solo el 5% de los establecimientos urbanos ofrecen esta modalidad de docencia. Sin embargo, al contar los estudiantes, la proporción de estudiantes en establecimientos multigrado en zonas rurales es menor: 36% de los estudiantes rurales están matriculados en establecimientos multigrado y la mayoría (64%) están en establecimientos no multigrado (ver Tabla 3.7).

Tabla 3.7. **Cantidad y porcentaje de establecimientos por tipo y ubicación del establecimiento, 2015**

	Establecimientos		Estudiantes	
	Cantidad	%	Cantidad	%
Urbanos	**8 347**	**100**	**3 277 780**	**100**
No multigrado	7 895	94,6	3 200 787	97,7
Multigrado	452	5,4	76 993	2,3
Rurales	**3 654**	**100**	**270 956**	**100**
No multigrado	1 549	42,4	174 256	64,3
Multigrado	2 105	57,6	96 700	35,7

Fuente: Datos proporcionados por la Unidad de Estadística, Centro de Estudios, División de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Educación.

La cantidad de establecimientos con la modalidad de un-solo-docente en las zonas rurales ha disminuido con el tiempo, mientras que la cantidad de establecimientos con múltiples docentes ha ido aumentando. En el año 2015, el 23% de los establecimientos rurales tenía 1 docente para todos los años escolares y el 55% tenía más de 3 docentes (ver Tabla 3.8). Esto se compara con el 49% de los establecimientos rurales tenía 1 docente para todos los años escolares, el 23% con 2 o 3 docentes y el 29% restante de los establecimientos rurales tenía más de 3 docentes en el año 2007 (Mandujano, 2006).

Tabla 3.8. **Cantidad de establecimientos según su ubicación y su número de docentes, 2015**

	Un docente		Dos docentes		Tres docentes		Cuatro o más docentes		Total	
		%		%		%		%		%
Urbanos	151	1,8	247	2,9	373	4,4	7.630	90,8	8.401	100
Rurales	853	23,2	497	13,5	317	8,6	2.010	54,7	3.677	100
Total	**1.004**	**8,3**	**744**	**6,2**	**690**	**5,7**	**9.640**	**79,8**	**12.078**	**100**

Fuente: Datos proporcionados por la Unidad de Estadística, Centro de Estudios, División de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Educación.

Tamaño del establecimiento

Los establecimientos en zonas rurales son significativamente más pequeños que en áreas urbanas. Como se muestra en la Tabla 3.9, las diferencias en el tamaño del establecimiento son particularmente notorias para los establecimientos que ofrecen educación básica. Para este nivel de educación, el tamaño del establecimiento en las áreas urbanas es 6 veces mayor que en las zonas rurales (ver también la Tabla 1.9 en el Capítulo 1).

Recursos y apoyo adicional para establecimientos y estudiantes en zonas rurales y remotas

Además de la SEP, los establecimientos a los cuales asisten estudiantes en zonas rurales reciben tres subvenciones adicionales: un Incremento de Subvención por Zona, un Incremento de Subvención por Ruralidad y una Subvención Mínima Ruralidad - Piso Rural- para los establecimientos rurales pequeños. Los establecimientos con un índice de ruralidad superior al 25% reciben fondos adicionales para pagar el transporte de los estudiantes, y a los establecimientos rurales que ofrecen servicios de internado se les entrega una subvención adicional para pagar el alojamiento y las comidas (también consulte el Capítulo 2). Chile también proporciona recursos adicionales para compensar al personal que trabaja en zonas rurales y

remotas con una remuneración más alta. Los docentes y los líderes escolares de los establecimientos rurales y remotos pueden recibir una Asignación por Desempeño en Condiciones Difíciles y los docentes pueden recibir una asignación especial si gestionan un establecimiento sin un director, la cual vendría siendo la Bonificación Especial de Profesores Encargados de las Escuelas Rurales (ver también el Capítulo 5) (MINEDUC, ACE y ES, 2016).

Tabla 3.9. **Tamaño promedio de establecimiento por nivel escolar, tipo y ubicación, 2015**

	Total	Urbanos	Rurales
Educación parvularia	**62**	**72**	**26**
Educación básica			
Regular	230	356	56
Especial	47	49	22
Educación media			
Humanista-científico	239	245	110
Técnico-profesional	175	184	97

Fuente: Ministerio de Educación (2017b), Base de datos del Centro de Estudios, http://datosabiertos.mineduc.cl/ (consultado el 15 de abril del 2017).

También existen algunos recursos dirigidos directamente a los estudiantes que viven en áreas remotas y rurales. En particular, se encuentra la provisión de transporte para aquellos que viven en un área remota pero lo suficientemente cerca para asistir usando transporte, o también se provee de alojamiento para estudiantes que viven en áreas remotas que necesitan mudarse a un municipio o ciudad para continuar su educación (ver Tabla 3.10).

Tabla 3.10. **Beneficios brindados a estudiantes en zonas rurales y remotas**

Programa	Descripción	Beneficiarios	Presupuesto total (en millones de pesos chilenos)
Beca Residencia familiar estudiantil	Ofrece apoyo a los estudiantes que viven en áreas remotas que necesitan mudarse a un municipio o ciudad para permanecer matriculados en la escuela. Ofrece el alojamiento y las comidas, y el apoyo socioemocional de las familias de tutores.	Estudiantes de cursando séptimo básico hasta educación superior.	7 366
Hogares y residencia insular	Ofrece alojamiento y comidas, y apoyo socioemocional y cubre gastos de mudanza.	Estudiantes que viven en la Isla Juan Fernández o Isla de Pascua.	393
Transporte escolar	Transporte para estudiantes en educación parvularia, básica, media y educación especial.	Estudiantes que viven en zonas rurales o remotas.	1 418

Fuente: MINEDUC, ACE y ES (2016), *Revisión OCDE de Políticas para Mejorar la Efectividad del Uso de los Recursos en las Escuelas: Informe de Antecedentes del País para Chile,* www.oecd.org/education/schoolresourcesreview.htm.

Programas para mejorar la calidad de las instalaciones y de los materiales

Los establecimientos rurales reciben apoyo técnico a través del Programa de Educación Rural (PER). PER fue creado en el año 1992[8] con el fin de proporcionar asistencia técnica a los establecimientos rurales. Originalmente, el programa proporcionó materiales pedagógicos, capacitación docente y desarrollo profesional, y adaptación curricular al contexto rural. El programa también abarcó la creación de Microcentros Rurales, las redes locales de los establecimientos rurales y de los docentes que se reúnen regularmente para colaborar en la planificación y evaluación académica (ver también los Capítulos 4 y 5). El objetivo del programa, es el de mejorar el aprendizaje de los estudiantes rurales por medio de herramientas pedagógicas diferenciadas y materiales de enseñanza (Ministerio de Educación, n.d.). Actualmente, PER se dirige a establecimientos rurales multigrado y se enfoca principalmente en el trabajo de los microcentros (MINEDUC, ACE y ES, 2016).

Cerca de 2.400 establecimientos rurales multigrado se benefician de 374 microcentros, donde los docentes se reúnen una vez al mes. De acuerdo con la ley, los objetivos de estas reuniones se encuentran relacionados con la mejora de las habilidades pedagógicas y el aprendizaje de los estudiantes. En particular, los objetivos establecidos por la ley son: i) evaluar el aprendizaje de los estudiantes; ii) trabajar en innovaciones pedagógicas necesarias para mejorar el aprendizaje de los estudiantes; iii) intercambiar experiencias pedagógicas; iv) diseñar estrategias de enseñanza para los estudiantes; v) establecer criterios para planes de mejora; y vi) recibir asistencia técnica de los servicios de asesoría técnico-pedagógica del Ministerio de Educación (Asesores Técnico-Pedagógicos, ATP) o asesorías independientes (Asesorías Técnicas Educativas, ATE).

El programa PER también incluye otras iniciativas, como un centro de intercambio de mejores prácticas de docencia multigrado, apoyo a proyectos regionales destinados a la pedagogía multigrado o la participación en Escuela Plus, un canal de televisión latinoamericano que brinda capacitación docente y materiales digitales para ser utilizados en la sala de clases. El canal, sin embargo, ha llegado a muy pocos establecimientos (en total, 1.000 establecimientos de Latinoamérica) (www.directv.cl/noticias/escuela-plus).

Otro programa que busca mejorar la calidad de la educación en zonas rurales es Enlaces Rurales. Este programa se introdujo en el año 2000 como una estrategia para expandir el programa Enlaces a las zonas rurales, e incluyó la entrega de computadores para salas de clases multigrado, así como la capacitación de docentes. En el año 2013, el programa también proporcionó material de enseñanza digital e infraestructura tecnológica, como conexión a Internet para varios establecimientos rurales (MINEDUC, ACE y ES, 2016). En el año 2014, se implementó un programa complementario llamado Integrando la Ruralidad, que ofrecía recursos digitales fuera de línea en 2.043 establecimientos que tenían acceso limitado a Internet.

Para el año 2012, la tasa de estudiante por computador era de cinco estudiantes por computador en los establecimientos multigrado y nueve en los establecimientos no multigrado. Solo el 46% de los establecimientos multigrado tenían conexión a Internet, a diferencia del 95% de los establecimientos no multigrado (MINEDUC, ACE y ES, 2016).

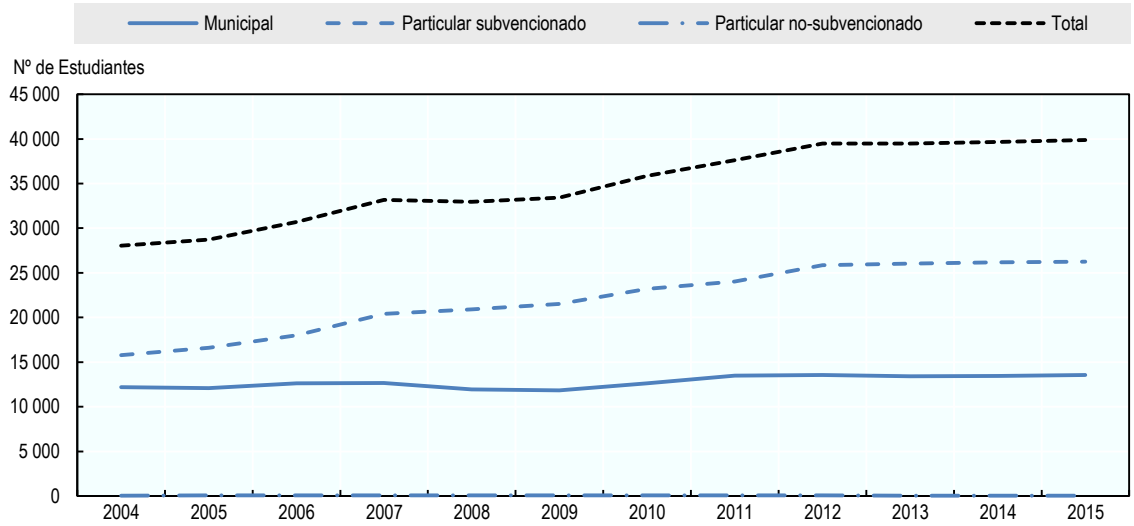
Provisión y financiamiento de la educación para estudiantes con necesidades educativas especiales

El sistema educativo chileno abarca las necesidades educativas especiales como una modalidad que se implementa en diferentes niveles educativos (ver también el Capítulo 1). Los estudiantes están matriculados en establecimientos de educación especial (establecimientos especiales) o integrados en los establecimientos regulares. En el año 2015, había 782 establecimientos de educación especial que ofrecían educación básica (de primero a octavo básico) y no había establecimientos especiales disponibles para la educación media. La mayoría de los establecimientos de educación básica especial (91%) se ubicaban en áreas urbanas. En este mismo año, más de la mitad (57%) de los establecimientos de educación básica especial eran

particulares subvencionados, mientras que el 43% eran establecimientos públicos. Hubo solo tres establecimientos particulares no subvencionados que ofrecían esta modalidad de educación (Ministerio de Educación, 2016).

En el año 2015, había 39.867 estudiantes con necesidades educativas especiales matriculados en establecimientos especiales de educación básica. Cerca de dos tercios (65,8%) de los estudiantes que reciben educación básica especial asisten a establecimientos particulares subvencionados, el 34% asiste a establecimientos municipales, y solo el 0,1% asiste a establecimientos particulares no subvencionados (Ministerio de Educación, 2016). Como se muestra en la Figura 3.4, la matrícula en educación básica especial aumentó significativamente durante la última década, particularmente en el sector particular subvencionado, donde pasó de 15.790 estudiantes en el año 2004 a 26.249 estudiantes en el 2015, un aumento del 66% (en comparación con un 11% de aumento en los establecimientos públicos) (Ministerio de Educación, 2016).

Figura 3.4. Matrícula de estudiantes en educación básica especial, 2004-15



Nota: La matrícula en el sector particular no subvencionado es muy baja, por debajo de 100 estudiantes para todos los años que se muestran en la figura.

Fuente: Ministerio De Educación (2016), Estadísticas de la Educación 2015, http://centroestudios.mineduc.cl (consultado el 15 de abril del 2017).

La mayoría de las matrículas de educación básica con necesidades educativas especiales corresponde a los estudiantes con discapacidades cognitivas (86,1%) seguido de autismo (4,2%). Solo el 2,2% corresponde a estudiantes con impedimentos visuales o auditivos. La proporción de estudiantes con autismo es dos veces mayor en los establecimientos particulares subvencionados (5,0%) que en los establecimientos municipales (2,6%). En contraste, la proporción de estudiantes con impedimentos visuales es el doble en los establecimientos municipales (1,5%) que en los particulares (0,7%) (ver Tabla 3.11).

Tabla 3.11. **Matrícula de estudiantes en establecimientos de educación básica especial por tipo de necesidad especial y sostenedor escolar, 2015**

	Municipal		Particular subvencionado		Particular no subvencionado		Total	
	Número de estudiantes	%	Número de estudiantes	%	Número de estudiantes	%	Número de estudiantes	%
Discapacidad auditiva	153	1,1	339	1,3	0	0	492	1,2
Discapacidad cognitiva	10 660	78,6	23 606	89,9	52	100	34 318	86,1
Discapacidad visual	197	1,5	188	0,7	0	0	385	1,0
Discapacidad motriz	181	1,3	148	0,6	0	0	329	0,8
Autismo	353	2,6	1 308	5,0	0	0	1 661	4,2
Discapacidad relacional y de comunicación	51	0,4	404	1,5	0	0	455	1,1
Programa de Integración Escolar (PIE opción 4) (1)	1 971	14,5	256	1,0	0	0	2 227	5,6
Total	**13 566**	**100**	**26 249**	**100**	**52**	**100**	**39 867**	**100**

Nota: PIE se refiere al *Programa de Integración Escolar*.

(1) La opción de integración 4 es un curso de integración en establecimientos regulares para estudiantes con una discapacidad permanente. Estos estudiantes asisten a todas las actividades en una sala de clases equipada especialmente en el establecimiento regular y comparten con el resto de los estudiantes en otros espacios, como en los recreos, ceremonias o actividades extracurriculares.http://portales.mineduc.cl/usuarios/edu.especial/doc/201502131254150.InstructivoPostulacion2015.pdf

Fuente: Ministerio de Educación (2016), Estadísticas de la Educación 2015, http://centroestudios.mineduc.cl (consultado el 15 de abril del 2017).

La integración en los establecimientos regulares se implementa a través del Programa de Integración Escolar (PIE) (ver también el Capítulo 4). El programa fue creado en el año 2009 y proporciona fondos directos para establecimientos regulares con estudiantes con necesidades educativas especiales. Los establecimientos y sus sostenedores necesitan invertir estos recursos en recursos humanos especializados (psicólogos, fonoaudiólogos, docentes especializados o educadores diferenciales), capacitación docente o materiales educativos que respondan directamente a las necesidades de los estudiantes con necesidades educativas especiales. Por ley, los establecimientos pueden recibir una subvención PIE hasta para siete estudiantes con necesidades educativas especiales por clase (cinco estudiantes con discapacidades transitorias y dos con discapacidades permanentes).

Los beneficiarios del PIE reciben un mínimo de ocho horas semanales de apoyo especializado (y un mínimo de seis horas semanales, si están en un establecimiento sin jornada completa). Además, los profesionales especializados que trabajan para el PIE en los establecimientos tienen que dedicar al menos tres horas por semana para trabajar con los docentes las estrategias pedagógicas para los estudiantes con necesidades educativas especiales.

El número de estudiantes que se beneficiaron del PIE aumentó más del doble entre los años 2011 y 2015. En el 2015, el programa benefició a 279.529 estudiantes, un aumento del 113% desde el 2011. En total, 5.055 establecimientos participan en el PIE, y el 70% de ellas son establecimientos públicos, mientras que el 30% son establecimientos particulares subvencionados (ver Tabla 3.12). En promedio, hay 36,2 estudiantes integrados por establecimiento (8,5% de la matrícula total). Cerca de dos tercios (66,4%) de los establecimientos PIE se encuentran ubicados en áreas urbanas (Marfán et al., 2013).

Tabla 3.12. **Estudiantes que se benefician del PIE y establecimientos con programa PIE acorde al sostenedor escolar, 2011-15**

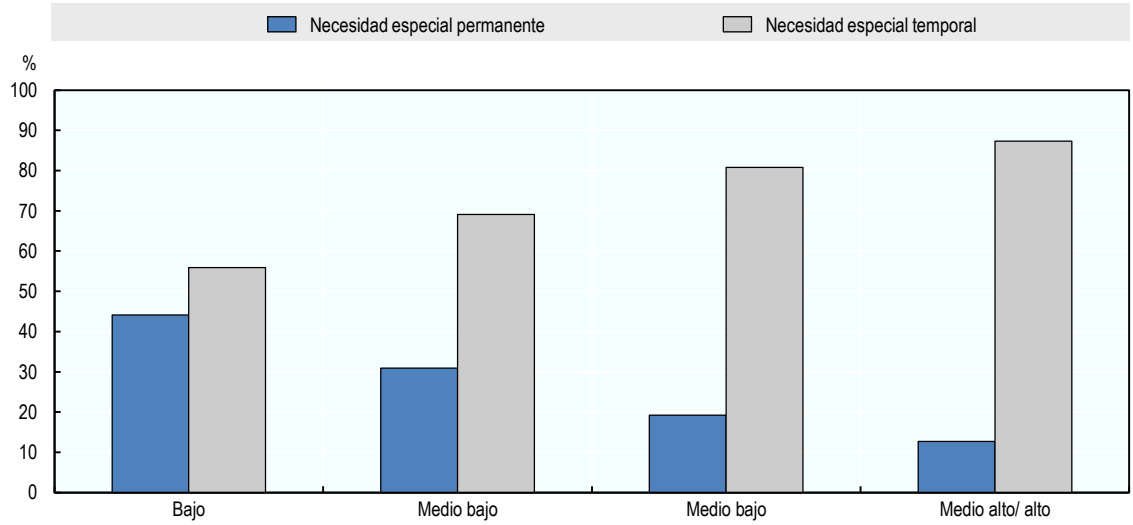
	2011	2012	2013	2014	2015
Estudiantes	**130.982**	**171.864**	**210.332**	**251.092**	**279.529**
Púbicos	91.811	117.448	144.323	171.759	188.268
%	70,1	68,3	68,6	68,4	67,4
Particular subvencionados	39.171	54.416	66.009	79.333	91.261
%	29,9	31,7	31,4	31,6	32,7
Establecimientos	**4.317**	**4.506**	**4.851**	**4.888**	**5.055**
Públicos	3.217	3.251	3.467	3.479	3.551
%	74,5	72.1	71.5	71.2	70.3
Particular subvencionados	1.100	1.255	1.384	1.409	1.504
%	25,5	27,9	28,5	28,8	29,8

Nota: PIE se refiere al Programa de Integración Escolar.

Fuente: Ministerio de Educación (2017b), Base de datos del Centro de Estudios, http://datosabiertos.mineduc.cl/ (consultado el 15 de abril del 2017).

El 69% de los estudiantes con necesidades educativas especiales inscritos en el PIE tienen una necesidad especial transitoria y el 31% tiene una necesidad especial permanente. Esta diferencia, sin embargo, varía significativamente según el nivel socioeconómico. Mientras que el 44,1% de los estudiantes del PIE de bajo nivel socioeconómico son diagnosticados con una necesidad especial permanente, solo el 12% de los estudiantes del PIE de alto nivel socioeconómico son diagnosticados con tal necesidad (ver Figura 3.5). También existen diferencias por parte del sostenedor del establecimiento: los establecimientos municipales tienen más probabilidades de inscribir a los estudiantes con discapacidades permanentes que los establecimientos particulares subvencionados. Más de un tercio (35,6%) de los estudiantes del PIE matriculados en establecimientos municipales tienen una necesidad especial permanente, en contraste con el 20,4% de los estudiantes del PIE en establecimientos particulares subvencionados (Marfán et al., 2013).

Figura 3.5. **Tipo de necesidad educativa especial por antecedentes socioeconómicos, 2012**



Nota: El eje horizontal se refiere a los quintiles de ingresos.

Fuente: Marfán, J. y col. (2013), *Análisis de la implementación de los Programas de Integración Escolar (PIE) en establecimientos con estudiantes con necesidades educativas especiales transitorias (NEET): Informe Final,* Centro de Innovación en Educación Fundación Chile, Santiago.

En términos de la distribución socioeconómica de los establecimientos que ofrecen PIE, los establecimientos con un nivel socioeconómico medio bajo están sobrerrepresentados, mientras que los establecimientos con un alto nivel socioeconómico están sub-representados. El 46,6% de los establecimientos PIE corresponden a un nivel socioeconómico medio bajo, un 29,4% a un nivel socioeconómico bajo, un 19,2% a un nivel socioeconómico medio y un 4,8% a un nivel socioeconómico medio alto y alto (Marfán et al., 2013). Por el contrario, el 33% de los establecimientos corresponde a un nivel socioeconómico medio bajo y un 15% a un nivel socioeconómico alto (ACE, 2013).

Fortalezas

Fondos compensatorios por desventajas socioeconómicas y apoyo dirigido a estudiantes y familias desaventajadas

Existen esfuerzos claros por destinar recursos a estudiantes de bajos ingresos y así facilitar su acceso y mejorar su aprendizaje

Se está llevando a cabo un claro esfuerzo por destinar recursos a estudiantes de bajos ingresos, para facilitar su asistencia escolar y mejorar su enseñanza y aprendizaje. El gobierno chileno estableció como objetivo explícito tener un "piso de igualdad de oportunidades" para que todos los estudiantes tengan acceso a una educación de calidad. Esto se ve claramente en la práctica tanto a través de las subvenciones directas y subsidios y servicios a niños y jóvenes en desventaja socioeconómica, como también en la introducción de la Subvención Escolar Preferencial (SEP).

El gobierno realiza esfuerzos especiales para incentivar la asistencia escolar de estudiantes vulnerables a través del programa de transferencia condicionada de recursos (TCR) del Ingreso Ético Familiar (IEF) y becas como la Beca Presidente de la República. Aunque todavía no existe una evaluación de impacto del programa TCR en particular[9], existe evidencia sólida de otros países de ingresos medios de que los TCR tienen un impacto significativo en aumentar la matrícula y la asistencia escolar y reducir el abandono, particularmente entre los estudiantes de educación media (Fiszbein y Schady, 2009; Saavedra y García, 2013).

Los estudiantes con desventajas socioeconómicas también reciben una serie de susidios en especie destinadas a aumentar la matrícula y la asistencia: alimentación escolar, transporte escolar, útiles escolares, servicios básicos de salud y libros escolares de texto (que son universales). Si bien la evidencia internacional sobre el impacto de estos subsidios en la enseñanza y el aprendizaje es mixta, algunos de ellos (como alimentación escolar o atención médica) han demostrado tener un impacto positivo en la matrícula y la asistencia (Murnane y Ganimian, 2014).

En términos de focalización, existe evidencia de llevar a cabo un enfoque adecuado en relación a los programas de becas para estudiantes económicamente vulnerables: el 80% de los beneficiarios de la Beca Presidente de la República pertenecen al quintil de ingreso más pobre y el 19% pertenecen al segundo quintil de ingreso (Universidad de Chile, 2006). Si bien hay margen de mejora para disminuir los errores de inclusión, el grueso de estos recursos se destina a los más necesitados.

El sistema va más allá de las subvenciones en efectivo y en especie y ofrece programas específicos destinados a prevenir el abandono escolar mediante el desarrollo de habilidades socioemocionales (Programa de Apoyo a la Retención Escolar y el Programa Habilidades para la Vida). Esto es particularmente importante ya que la evidencia previa muestra que los programas que desarrollan habilidades para la vida son efectivos para prevenir el abandono escolar, especialmente entre niños y jóvenes vulnerables (Chappell et al., 2015).

Además de los subsidios directos para los estudiantes con desventajas socioeconómicas, el sistema educativo chileno ha desarrollado un plan financiero (SEP) destinado a asegurar recursos para los establecimientos que atienden a niños y jóvenes

vulnerables. El diseño de la SEP es progresivo dado que aumentan los montos de subsidio para los establecimientos que matriculan a una mayor proporción de estudiantes con desventajas socioeconómicas. Esto representa una oportunidad para que los establecimientos inviertan recursos para mejorar la calidad de la educación brindada a los estudiantes desaventajados. La provisión de recursos significativos a poblaciones vulnerables ha sido altamente beneficiosa. La evidencia sugiere que la SEP ha llevado a una mejora en la calidad medida a través de los puntajes de las pruebas estandarizadas de matemática y lenguaje de los estudiantes (Ministerio de Educación, 2012). Además, Chile ha implementado incentivos como parte de las políticas de remuneración para docentes y líderes escolares (Asignación por desempeño difícil) para atraer educadores a áreas con alta concentración de estudiantes vulnerables.

La combinación de subsidios directos a niños y jóvenes con subsidios a los establecimientos, tiene el potencial de ser altamente efectiva para mejorar los resultados educativos para los niños y jóvenes en desventaja socioeconómica. Los subsidios en efectivo y en especie pueden ayudar a fomentar la matrícula y la asistencia escolar, y reducir la deserción escolar. La matrícula y asistencia es un primer paso para reducir la desigualdad educativa, pero no es suficiente. También es necesario mejorar la calidad de los establecimientos a las que asisten estos niños. Los subsidios a los establecimientos y las subvenciones específicas, como la Asignación por Desempeño Difícil, abordan específicamente esa necesidad. Cuando se combinan, estas intervenciones tanto de la oferta como de la demanda de la educación pueden ser altamente efectivas para mejorar el aprendizaje educativo (Krishnaratne et al., 2013).

Enfoques para la educación de estudiantes de comunidades indígenas

Se ha logrado la equidad en el acceso a la educación básica

Si bien sigue habiendo problemas para proporcionar resultados de aprendizaje equitativos para los niños y jóvenes de las comunidades indígenas y mejorar los logros en los niveles más altos del sistema educativo, Chile ha logrado equidad en el acceso a la educación básica: no hay diferencias significativas por pueblo originario en la matrícula neta de niños y adolescentes. Además, no hay diferencias significativas en la finalización de la educación primaria entre niños indígenas y no indígenas (Ministerio de Educación, 2011). Estos son pasos importantes hacia la equidad en el logro.

En términos de recursos directamente dirigidos para estudiantes individuales, los estudiantes indígenas pueden solicitar una beca (Beca Indígena Básica y Beca Indígena Media) si demuestran un buen desempeño educativo. La beca para educación básica ha demostrado un impacto significativo en el aumento de la asistencia y la reducción del abandono escolar entre los beneficiarios (Universidad de Chile, 2006). Este resultado positivo sugiere que, con el tiempo, es probable que los estudiantes indígenas de alto rendimiento permanezcan en el sistema educativo y alcancen niveles más altos de logro educativo.

El reconocimiento y la promoción de lenguas y culturas indígenas en el sistema educativo se beneficia de iniciativas concretas

A nivel escolar, existe una clara orientación del Programa de Educación Intercultural Bilingüe, (PEIB) para los establecimientos que atienden a estudiantes indígenas. En particular, el Subsector de Lengua Indígena (SLI) en los establecimientos se ha incorporado gradualmente en las escuelas que ofrecen educación básica. Este es un primer paso muy importante para recuperar y promover las lenguas y culturas indígenas en el sistema educativo, particularmente en áreas con una proporción significativa de población indígena. En general, los docentes tienen una percepción positiva del SLI. Por ejemplo, el programa de estudios diseñado para esta asignatura es percibido de una forma positiva tanto por los educadores tradicionales como por los docentes. En los establecimientos que implementan la lengua indígena en su currículum, más del 90% de los educadores tradicionales y docentes consideran que el programa de estudios sirve como una buena guía para preparar sus clases. Además, más del 85% de los educadores

tradicionales y más del 90% de los docentes mentores consideran que los contenidos de estos materiales son claros y adecuados para sus fines docentes (Ibáñez et al., 2013).

El plan de docencia del equipo pedagógico diseñado para la ejecución del SLI tiene un gran potencial como metodología de enseñanza para estudiantes indígenas y no indígenas. Los educadores tradicionales aportan los valores culturales y la visión de su comunidad indígena a la sala de clases, y los docentes mentores apoyan a los educadores tradicionales en la planificación del curso y el desarrollo de estrategias pedagógicas (véase el ejemplo de un caso en Sotomayor et al., 2013). Esta combinación representa una oportunidad para que los estudiantes indígenas y no indígenas se familiaricen con las tradiciones indígenas y al mismo tiempo alienta un proceso de aprendizaje mutuo entre los docentes.

Existe un claro esfuerzo por mantener y revivir las lenguas y culturas indígenas en el sistema de educación básica. Aunque es incipiente, también hay un esfuerzo por aumentar el nivel de conciencia sobre la interculturalidad entre la población en general. Si bien el programa PEIB existe desde el año 1996, no fue sino hasta el 2009 que el gobierno chileno estableció explícitamente el principio de interculturalidad y protección de la lengua y la cultura indígenas a través de la Ley General de Educación e incorporó la lengua indígena en el currículum. Esto representa una mejora cualitativa ya que proporciona más influencia para la inclusión de las necesidades indígenas en el sistema educativo. Además, la administración establecida en el momento de la visita de ésta revisión, mostró algunos pasos adicionales en esta dirección. Esto incluye la creación de una nueva división en la Secretaría de Educación Intercultural Indígena, encargada de coordinar con otras divisiones la promoción de la integración de la lengua y cultura indígena (Ministerio de Educación, 2015).

Provisión de educación en zonas rurales y remotas

Los establecimientos rurales y remotos se benefician de los recursos e iniciativas dedicados para facilitar el acceso a la educación de los niños que se encuentran en zonas rurales y remotas

El sistema de financiamiento escolar incluye varias subvenciones suplementarias para atender las necesidades de los establecimientos que se encuentran en zonas rurales y remotas, lo que ha traído recursos significativos a estos establecimientos. Chile proporciona recursos para la implementación de programas que promueven la matrícula y asistencia escolar en zonas rurales y remotas. En particular, existen las Becas de Integración Territorial, que se ofrecen a los estudiantes que terminan su educación básica para que puedan continuar con la educación media. Además, existen programas de vivienda y transporte para que los estudiantes rurales tengan acceso a la educación a pesar de vivir en áreas remotas. Y Chile ha implementado algunos pasos para mejorar la calidad de la educación en zonas rurales y remotas al mejorar las condiciones de trabajo y las oportunidades de colaboración de los docentes. Existe un incentivo monetario para atraer docentes y líderes escolares a áreas remotas a través de la Asignación por desempeño en condiciones difíciles y los docentes que asumen la gestión de un establecimiento rural son compensados con una asignación especial (Bonificación especial de profesores encargados de escuelas rurales) (ver también el Capítulo 5).

Se hacen, además, algunos esfuerzos especiales por fortalecer la calidad de los establecimientos en las zonas rurales más allá de una mejor compensación a los docentes y líderes escolares. En particular, la creación y operación de microcentros rurales representa una oportunidad para compartir las mejores prácticas y desafíos que enfrentan los docentes rurales (aunque, como se explica más adelante y en el Capítulo 4, la mayoría de las reuniones tratan temas administrativos más que estrategias pedagógicas). Esto es importante ya que cerca de la mitad de los establecimientos rurales tienen tres docentes o menos, lo que significa que hay pocas oportunidades para hacer trabajo colaborativo y participar en el aprendizaje entre pares. Además, la oferta de oportunidades de desarrollo profesional en áreas remotas es escasa y, por lo tanto, los microcentros pueden ser la única oportunidad de desarrollo profesional para muchos docentes. Asimismo, el programa Enlaces Rurales (Provisión de infraestructura tecnológica y

materiales de enseñanza adaptados para entornos multigrado) es una intervención prometedora para equipar a los establecimientos rurales con tecnología que les permita a los docentes tener acceso a materiales y estrategias de instrucción e incorporar nuevas herramientas pedagógicas en sus clases. Finalmente, aunque el tamaño pequeño de los establecimientos rurales plantea un desafío financiero considerable y aunque la evidencia sobre los efectos del tamaño de la clase en el aprendizaje es variada (Jepsen, 2015), las clases pequeñas permiten una educación más personalizada y una relación más cercana con los padres. Durante la visita del equipo de revisión de la OCDE a los establecimientos, fue evidente que tanto padres como docentes perciben esta característica como una ventaja para abordar las necesidades de aprendizaje.

Estos recursos e iniciativas son pasos importantes para proporcionar las condiciones para reducir la desigualdad educativa entre zonas rurales y urbanas, ya que fomentan la matrícula y asistencia escolar, minimizan el efecto disuasorio de la distancia como barrera para la asistencia escolar e intentan mejorar las condiciones de aprendizaje al compensar la dificultad para contratar docentes de alta calidad y facilitar el aprendizaje y la colaboración de los docentes.

Provisión y financiamiento para estudiantes con necesidades educativas especiales

Se proporcionan recursos adicionales para satisfacer las necesidades de los estudiantes con necesidades educativas especiales a fin de facilitar su inclusión en la educación regular

El gobierno chileno enfatiza la igualdad de oportunidades no solo por la pobreza o el origen indígena y cultural, sino también por la capacidad de aprender. Esto también se refleja en la inversión de recursos significativos dirigidos a estudiantes con necesidades educativas especiales, que ha aumentado significativamente a lo largo del tiempo. Entre los años 1990 y 2004, la subvención para necesidades educativas especiales aumentó en un 330% (Ministerio de Educación, 2005). Si bien los recursos por sí mismos no garantizan la calidad o el aprendizaje escolar, el aumento significativo en el financiamiento para necesidades educativas especiales indica la atención particular a las necesidades de estos estudiantes. Un claro ejemplo de esta atención es el programa PIE. A pesar de que existe una subvención para estudiantes con necesidades educativas especiales integrada en los establecimientos regulares desde 1990, el programa PIE tiene un enfoque específico en la equidad educativa, no solo en términos de acceso, sino también de calidad. El programa PIE tiene un énfasis explícito en la inclusión de estudiantes con necesidades educativas especiales y el trabajo de formativo necesario para garantizar una inclusión efectiva y el progreso del aprendizaje de los estudiantes beneficiarios (Marfán et al., 2013).

Una característica especial del diseño del PIE es que los establecimientos que reciben una subvención PIE deben tener un plan de inversión riguroso y asegurarse de que los fondos se inviertan en recursos que beneficien directamente a los estudiantes con necesidades educativas especiales: docentes o especialistas, capacitación docente, materiales de enseñanza, diagnósticos, coordinación o trabajo colaborativo entre especialistas y docentes (Marfán et al., 2013). Esto también fue evidente en los establecimientos visitados por el equipo de revisión de la OCDE. Estas visitas indicaron que los recursos del PIE se invierten en materiales especializados y recursos humanos para atender a los estudiantes con discapacidades y necesidades educativas especiales. Esto es una ventaja, ya que indica que el plan de financiamiento del PIE motiva a los establecimientos a invertir en insumos y desarrollar procesos destinados a mejorar el aprendizaje de las personas con necesidades educativas especiales.

Como su nombre lo indica, el PIE tiene un enfoque de "integración". Esto se refleja claramente en un currículum más flexible para estudiantes con necesidades educativas especiales y un trabajo más intenso del profesor de educación especial dentro de la sala de clases regular en lugar de llevar al estudiante fuera de la sala. Además, los profesionales especializados trabajan directamente con los estudiantes y colaboran con los docentes para que adquieran habilidades pedagógicas que respondan a las necesidades educativas especiales específicas de

los estudiantes. En conjunto, estos esfuerzos pueden facilitar mejor la integración efectiva de los estudiantes con necesidades educativas especiales en los establecimientos regulares.

El PIE ha contribuido a aumentar el acceso a profesores de educación especial en establecimientos que atienden a estudiantes de bajos recursos económicos. Esto es particularmente importante si se tiene en cuenta que es más probable que los estudiantes con desventajas socioeconómicas tengan una necesidad especial permanente (como se explicó anteriormente). Además, entre los establecimientos con un bajo nivel socioeconómico, los establecimientos PIE obtienen mejores puntajes en las pruebas de matemática que los establecimientos no PIE (Marfán et al, 2013). Si bien esto no es causal, sugiere que el PIE podría estar haciendo una diferencia para mejorar los resultados de aprendizaje de los niños con desventajas socioeconómicas.

Finalmente, Chile tiene un programa de formación inicial docente para aprender sobre las discapacidades y llevar esta enseñanza a la práctica. Esta es una fortaleza particular ya que los establecimientos pueden tener acceso a docentes cualificados que respondan a las necesidades de los estudiantes (también vea Capítulo 5).

Desafíos

Fondos compensatorios para las desventajas socioeconómicas y apoyo dirigido a estudiantes y familias desaventajadas

La orientación sobre las formas efectivas de utilizar recursos adicionales para satisfacer las necesidades de los estudiantes desaventajados es limitada

Si bien la SEP ha servido como un mecanismo para proporcionar a los estudiantes desaventajados recursos y servicios escolares adicionales, existe heterogeneidad en la calidad de estos servicios. No existe una política clara para guiar a los establecimientos y sostenedores escolares sobre formas efectivas para mejorar el aprendizaje de los estudiantes más vulnerables o para satisfacer las necesidades más prevalentes entre esta población.

La elegibilidad para el financiamiento SEP por ley requiere que los sostenedores escolares inviertan estos recursos en iniciativas que beneficien a los estudiantes vulnerables. Sin embargo, los establecimientos que reciben la SEP no están obligados a invertir necesariamente los fondos adicionales en programas o iniciativas que se dirigen directamente a las necesidades de aprendizaje de los niños vulnerables. Se requiere que los establecimientos desarrollen un Plan de Mejoramiento Educativo (PME) que atienda las necesidades de todos los estudiantes mientras se aseguran de que se protejan las necesidades de los niños vulnerables. En los casos en que la proporción de niños vulnerables es mayor, las inversiones generales que beneficien a todos los niños en los establecimientos beneficiarán tanto a los estudiantes vulnerables como a los no vulnerables. Sin embargo, cuando este no es el caso, los fondos no se gastan necesariamente en las necesidades de los más vulnerables. Esto puede ser problemático si los estudiantes con desventajas socioeconómicas tienen necesidades educativas especiales. Como se discutió anteriormente, los estudiantes de entornos socioeconómicos bajos tienen mayores probabilidades de ser diagnosticados con necesidades educativas especiales permanentes. Esto puede indicar que los niños en condición de pobreza necesitan estrategias pedagógicas que compensen el subdesarrollo de ciertas habilidades cognitivas que comienzan temprano en la vida y que se necesitan estrategias pedagógicas que aborden las necesidades específicas de los niños con desventajas socioeconómicas y las consecuencias de haber crecido en la pobreza (Brooks Gunn y Duncan, 1997; Duncan et al., 2012).

Como se detalla más abajo, las necesidades educativas no se distribuyen uniformemente entre los grupos socioeconómicos. Los estudiantes con desventajas socioeconómicas se enfrentan a desafíos particulares para el desarrollo cognitivo en comparación con los estudiantes socioeconómicamente aventajados. Esto podría requerir recursos especiales (como materiales adicionales, estrategias de enseñanza diferenciadas y

recursos humanos especializados) para nivelar sus dificultades de aprendizaje. Esto significa que, en los establecimientos con mayor concentración de niños en condición de pobreza, se debe prestar especial atención a sus necesidades específicas de aprendizaje.

Falta hacer un seguimiento de los resultados de aprendizaje de los estudiantes con desventajas socioeconómicas

No existe un sistema para hacer un seguimiento de los resultados de aprendizaje y el logro de los estudiantes con desventajas socioeconómicas. Como resultado, no existe un diagnóstico claro o conocimiento a nivel nacional, regional, provincial o local de las necesidades más apremiantes de los establecimientos que atienden a estudiantes de comunidades vulnerables. Tener información sobre las necesidades de aprendizaje de los niños desaventajados, así como las necesidades pedagógicas y los desafíos de los establecimientos que atienden a estos niños, sería muy útil para el diseño de intervenciones específicas que aborden esas necesidades en los diferentes niveles. La Agencia para la Calidad de la Educación se está haciendo cargo actualmente de esta preocupación mediante el desarrollo de evaluaciones formativas estandarizadas para que los docentes puedan aplicar, de forma voluntaria, a sus estudiantes como parte del seguimiento de su aprendizaje (Evaluación Progresiva). Además, a nivel de provincia, no existe información sobre las necesidades pedagógicas de los docentes, lo que limita la posibilidad de diseñar estratégicamente la oferta de capacitación docente que se encuentran en servicio de acuerdo con las necesidades de los docentes y los estudiantes (ver también el Capítulo 5). Asimismo, no existe una idea general de las necesidades de aprendizaje de los niños vulnerables que los establecimientos pueden tener en común. Los establecimientos y los sostenedores escolares, por lo tanto, no se benefician de un conjunto de estrategias específicas que pueden diseñarse a nivel provincial o nacional. No existe una estrategia o prioridad en las intervenciones para los establecimientos que atienden a estudiantes de familias desaventajadas en función de sus necesidades. Igualmente, no hay una revisión técnica del Plan de Mejoramiento Educativo (PME), y por lo tanto las intervenciones a nivel escolar no necesariamente tienen un efecto directo en el rendimiento de los estudiantes más vulnerables. Además, los incentivos para atraer docentes a las áreas más vulnerables no están vinculados con la calidad o el rendimiento de los docentes, lo que no garantiza necesariamente que los mejores docentes asistan a esta población.

Sigue siendo un desafío el dirigir recursos a los más necesitados y a los que más se beneficiarán

Las becas para estudiantes vulnerables que demuestren excelencia académica están bien dirigidas (como se describió anteriormente). Sin embargo, otras transferencias en efectivo proporcionadas directamente a las familias no están necesariamente dirigidas a las familias más vulnerables. El 60,6% de las familias que reciben el Ingreso Ético Familiar (IEF) pertenecen al 30% más pobre, pero solo el 8,8% de las familias en el decil más pobre se benefician de esta transferencia de efectivo (OCDE, 2015). Del mismo modo, existe un margen de mejora en la orientación del programa de alimentación escolar. Según una evaluación del programa, entre el 18% y el 22% de los Alumnos Prioritarios no se benefician del programa, mientras que el 63% de los estudiantes no elegibles reciben alimentación escolar gratuitas (Villena, 2013).

La evidencia sugiere que la Beca Presidente de la República que está diseñada para estudiantes con desventajas socioeconómicas que demuestran excelencia académica, no tiene impacto en la deserción o asistencia (Universidad de Chile, 2006). Dicho de otra forma, para los estudiantes de alto rendimiento, las tasas de asistencia y abandono escolar serían las mismas sin el programa, lo que plantearía preguntas sobre la efectividad del uso de estos recursos. Podría, entonces, haber una oportunidad para reconsiderar la relevancia actual de este programa para este grupo de estudiantes y para reflejar si sería mejor ofrecer la beca a otros estudiantes que puedan beneficiarse más de este subsidio monetario.

Existe un potencial riesgo de discriminación y posibilidad de exclusión en caso de mal desempeño o mala conducta

Una proporción no trivial de quejas (10%) a la Superintendencia de Educación se encuentran relacionadas con la discriminación. Si bien la Ley de Inclusión, adoptada en el año 2015, prohíbe la selección de estudiantes (ver Capítulo 1), hay casos en que los establecimientos aún excluyen a los estudiantes con bajo rendimiento. Por ejemplo, los establecimientos pueden argumentar que los estudiantes que tienen que repetir un año no podrían asistir al mismo establecimiento al siguiente año escolar ya que todos los lugares se han llenado y no hay más matrículas. Además, los establecimientos pueden suspender a los estudiantes por mala conducta. Tales posibilidades de excluir a los estudiantes constituyen formas implícitas de selección y riesgo de afectar desproporcionadamente a los niños más vulnerables. La Ley de Inclusión, que se aplica gradualmente, busca limitar este problema restringiendo la capacidad de los establecimientos subvencionados con fondos públicos de transferir o expulsar a un estudiante sobre la base del rendimiento académico: los estudiantes pueden repetir un año en educación básica y un año en educación media, antes de que se consideré una transferencia.

La calidad de los programas técnico-profesionales plantea problemas de desigualdad

Los estudiantes matriculados en modalidad técnico-profesional se concentran en familias de bajos ingresos. Esto es problemático teniendo en cuenta que esta forma de educación media tiene varias desventajas en comparación con los programas científico-humanistas. Los programas técnico-profesionales ofrecen a los estudiantes menos horas de instrucción y es menos probable que los estudiantes de esta modalidad participen en la Prueba de Selección Universitaria (PSU), pero sí es probable que tengan peores resultados en las evaluaciones estandarizadas. En su forma actual, la naturaleza de los programas técnico-profesionales no contribuye a la movilidad social y puede contribuir por el contrario a perpetuar la pobreza y la desigualdad.

Por otra parte, los estudiantes no se benefician de una orientación sistemática en su transición de la educación media a la educación superior. La orientación profesional y el asesoramiento pueden contribuir a la equidad y ser especialmente importantes para los jóvenes de familias de bajos ingresos. La falta de tutoría y orientación profesional significa que los estudiantes pueden estar limitados con sus propias experiencias personales y expectativas de vida. Los estudiantes de entornos desaventajados pueden no tener acceso a la orientación y el apoyo de otras fuentes para informar sus elecciones, como sus padres, que pueden tener pocas expectativas de ellos. Los servicios efectivos de orientación profesional pueden ayudar a cerrar esa brecha (OCDE, 2012; OCDE, 2010).

Focalizar la educación de los estudiantes de comunidades indígenas

Sigue siendo un desafío el abordar las necesidades de aprendizaje de los estudiantes indígenas y reflejar las culturas indígenas en el sistema educativo chileno

No hay un esfuerzo claro por dirigir iniciativas específicas para los estudiantes indígenas a fin de mejorar su aprendizaje. Hasta ahora, Chile ha implementado principalmente un solo programa dirigido a estudiantes indígenas. El Programa de Educación Intercultural Bilingüe (PEIB), que constituye un primer paso importante, pero no aborda lo suficiente las necesidades o tradiciones especiales de las comunidades indígenas. Por ejemplo, las metodologías pedagógicas no reflejan adecuadamente las culturas o tradiciones indígenas. Además, las herramientas pedagógicas, como las guías para docentes y los libros de texto, se encuentran diseñadas para la población en general y no necesariamente tienen en cuenta el contexto o las necesidades de aprendizaje de los estudiantes indígenas.

Este es un desafío por dos razones principales. En primer lugar, como las comunidades indígenas han reclamado durante mucho tiempo, el sistema educativo también debe tratar de comprender y respetar su propia cosmovisión y visión del mundo en lugar de imponer normas

que les son ajenas. La falta de sensibilidad a tales necesidades crea un riesgo para las comunidades indígenas de rechazar por completo la educación regular. En segundo lugar, es probable que los niños indígenas estén acostumbrados a aprender de otra forma, por lo que no se están incorporando a los establecimientos regulares. Ahondar aún más en las tradiciones y formas de aprendizaje indígenas de lo que actualmente se está llevando a cabo a través del Programa de Educación Intercultural Bilingüe, se presenta como una oportunidad para que los estudiantes indígenas puedan aprender mejor.

Existen canales de comunicación entre las comunidades indígenas y el gobierno nacional, pero hay un amplio margen para mejorar este diálogo. Algunas comunidades reclaman la necesidad de desarrollar sus propias técnicas pedagógicas y enseñar algunos conocimientos ("saberes"). De acuerdo con su opinión, esto no se ha tenido suficientemente en cuenta en el diseño de programas a nivel nacional.

El marco de revisión y evaluación debe prestar mayor atención a los estudiantes indígenas

Al igual que con los estudiantes con desventajas socioeconómicas, existe una falta de información con respecto a las necesidades educativas especiales de aprendizaje de los estudiantes indígenas, como las dificultades de aprendizaje o las necesidades nutricionales. Tal información es importante para diseñar estrategias para mejorar los resultados de aprendizaje y el logro educativo de los estudiantes indígenas. La evaluación del sistema educativo tiene un gran potencial para prestar atención a los problemas de equidad e informar las políticas sobre cómo abordarlos y para focalizar el apoyo de una manera eficiente. Por lo tanto, el monitoreo del rendimiento de los estudiantes en grupos específicos, incluso de minorías culturales, debería recibir la atención adecuada (OCDE, 2013c).

Asimismo, el marco de revisión y evaluación de Chile no es sensible a las necesidades de la población indígena del país. Las evaluaciones nacionales estandarizadas (SIMCE) no se ajustan a los antecedentes de los estudiantes de las comunidades indígenas. Los resultados de los estudiantes en estas evaluaciones, por lo tanto, corren el riesgo de sufrir un sesgo cultural. Como señaló un informe de la OCDE sobre revisión y evaluación en la educación, es importante que las evaluaciones les permitan a todos los estudiantes mostrar lo que saben y pueden hacer, sin verse obstaculizados injustamente por características individuales que son irrelevantes para lo que se está evaluando. La evaluación debe ser adecuada no solo para los estudiantes en un rango de niveles de desarrollo que probablemente pertenezcan a la población evaluada, sino también a las necesidades de grupos particulares como minorías culturales, estudiantes cuya lengua materna no es el idioma de instrucción y estudiantes con necesidades educativas especiales (OCDE, 2013c).

La educación en lenguas indígenas puede mejorarse tanto en cobertura como en calidad

Aunque el Programa de Educación Intercultural Bilingüe (PEIB) ha estado funcionando por más de 20 años, el impacto de este programa no ha sido evaluado o monitoreado en términos de efectividad, por ejemplo, a través de una evaluación estandarizada para idiomas indígenas. Hay datos disponibles sobre las calificaciones de los estudiantes en lenguas indígenas que muestran que más del 84% de los estudiantes obtuvieron una nota promedio de 5 o superior, siendo 4 el promedio de nota requerida para aprobar el curso. Sin embargo, esta información se limita a medir el nivel de competencia de los estudiantes en lenguas indígenas (Ibáñez et al., 2013).

Las evaluaciones de la implementación y las percepciones del programa muestran desafíos en varias áreas: materiales de enseñanza, recursos humanos y cobertura de programas. Aunque los educadores tradicionales y mentores tienen una percepción positiva de las guías de enseñanza disponibles, lamentan la falta de suficientes materiales de enseñanza o recursos en línea para enseñar idiomas indígenas (Sotomayor et al., 2013). También existen inquietudes sobre la idoneidad de las guías de enseñanza en cuanto a su uso de las lenguas indígenas: solo el

49% de los docentes mentores y el 53% de los educadores tradicionales consideran que el uso del lenguaje es adecuado (Ibáñez et al., 2013).

Los educadores tradicionales tienen un bajo nivel educativo y no tienen formación pedagógica previa. Por ejemplo, entre los educadores tradicionales Mapuches, la escolaridad promedio es de 11 años, lo que es menor que la educación media (Sotomayor et al., 2013). Además, no existe una capacitación formal para estos educadores en prácticas de didáctica y métodos pedagógicos. En algunos casos, los educadores tradicionales tienen la oportunidad de participar en talleres ad hoc, pero generalmente no se los percibe como de alta calidad (Sotomayor et al., 2013). Esto es problemático porque no siempre se implementa el equipo pedagógico de un docente tradicional que trabaja con un docente mentor. De acuerdo con Sotomayor et al. (2013), el 28% de los educadores tradicionales trabajan sin el apoyo de un docente mentor.

La cobertura del programa es baja: en el año 2012, solo cerca de un tercio (34,5%) de todos los establecimientos elegibles había implementado la educación de lenguas indígenas (Subsector de Lengua Indígena, SLI) como parte del Programa de Educación Intercultural Bilingüe (Ibáñez et al., 2013) Teniendo en cuenta que la elegibilidad para el PEIB en el 2012 requería una tasa de matrícula en los establecimientos de estudiantes indígenas del 50% o más, la participación en este programa es muy baja. Sin embargo, a partir del año 2013, la tasa de matrícula mínima de los estudiantes indígenas para otorgar elegibilidad escolar para el PEIB se redujo al 20%. Desde entonces, la cobertura del programa mejoró a 48,7%, 58,7% y 60,9% de todos los establecimientos elegibles en el 2013, 2014 y 2015 respectivamente (datos proporcionados por el Ministerio de Educación de las bases de datos oficiales).

La atención a la interculturalidad en todo el currículum es limitada

La interculturalidad no está incluida en el currículum en general. Al tomar en cuenta todos los componentes del Programa de Educación Intercultural Bilingüe (PEIB), la cobertura del programa aumentó de 296 establecimientos en el año 2010 a 356 establecimientos en el año 2012 (Ibáñez et al., 2013). Entre estos establecimientos, sin embargo, solo un poco más del 10% (41 establecimientos) corresponden al componente de interculturalidad (Sotomayor et al., 2013). Esto es muy limitado si se tiene en cuenta que más de 8.000 establecimientos tienen estudiantes indígenas entre sus alumnos, lo que presenta un gran potencial para desarrollar la ciudadanía intercultural y las competencias a través de actividades que involucren a estudiantes de diferentes culturas. La conciencia intercultural general entre la población parece ser baja. Sin embargo, este desafío recibe cada vez más atención del PEIB a través de la creciente oferta, como actividades extracurriculares para estudiantes indígenas y no indígenas en educación básica y media, talleres de interculturalidad (97 talleres organizados en el año 2016) y talleres también sobre revitalización cultural y lingüística dirigida a Pueblos indígenas con menos presencia lingüística (52 talleres organizados en el 2016). Finalmente, en este momento no hay iniciativas o planes para desarrollar e introducir una capacitación específica sobre interculturalidad para docentes y líderes escolares, ya sea como parte de la formación inicial de docentes o mediante el desarrollo profesional (véase también el Capítulo 5). Sin embargo, en el momento de la redacción de este informe, el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP), se encontraba desarrollando planes para abordar esta brecha.

La cobertura de los programas de becas indígenas es baja

Solo el 19,5% de los estudiantes elegibles para la Beca Indígena para educación básica y solo el 41,6% de los estudiantes elegibles para la Beca Indígena para educación media se benefician de estos programas de apoyo financiero (Universidad de Chile, 2006). Esto es relativamente bajo si se tiene en cuenta que las condiciones de elegibilidad requieren que los estudiantes tengan un promedio de notas mayores o iguales a 5. Como se mencionó anteriormente, se ha demostrado que la beca para educación básica tiene un impacto positivo en la asistencia y la reducción del abandono escolar. El aumento de la cobertura de este programa,

por lo tanto, promete altos rendimientos en términos de mejores resultados para los estudiantes indígenas.

Provisión de educación en zonas rurales y remotas

La falta de una estrategia clara para la educación rural limita la capacidad del sistema para abordar las necesidades de las escuelas rurales

Chile no tiene un enfoque integral de la educación en zonas rurales y remotas. No existe una estrategia nacional o una visión clara de la educación rural. Algunas iniciativas prometedoras no tienen continuidad como lo fue, por ejemplo, el caso del programa de soporte "Acompañamiento". Acompañamiento proporcionó capacitación docente y apoyo tecnológico a los establecimientos multigrado, pero se suspendió después de solo tres años. Otras iniciativas a nivel nacional para mejorar la calidad educativa en los establecimientos chilenos en general, como la introducción de estándares de desempeño para la evaluación de establecimientos o la introducción de acuerdos de desempeño para líderes escolares, no consideran lo suficiente las necesidades y circunstancias particulares de los establecimientos multigrado (MINEDUC, ACE y ES, 2016).

Esta falta de una política clara para la educación rural también es evidente en la falta de atención de la formación docente a las necesidades de los profesores rurales. Tanto la formación inicial docente como el desarrollo profesional no preparan adecuadamente a los profesores para su trabajo en las zonas rurales. Aunque la mayoría de los establecimientos rurales ofrecen educación en forma de enseñanza multigrado, no existe una formación docente específica para la pedagogía en salas de clases multigrado (véase también el Capítulo 5). Además, hay un margen para mejorar las oportunidades existentes para el desarrollo de docentes en las zonas rurales. Si bien por ley los microcentros rurales deben usarse para compartir las mejores prácticas entre los docentes y trabajar en estrategias pedagógicas para mejorar el aprendizaje de los estudiantes, se utilizan principalmente con fines administrativos y para comunicar información sobre los procedimientos (véase también el Capítulo 4). Sin embargo, los microcentros rurales a menudo constituyen la única fuente de apoyo para los docentes en las zonas rurales.

Una segunda área donde podría necesitarse una mayor atención de las políticas viene a ser el estado de la infraestructura escolar en las zonas rurales. A pesar de la disponibilidad de recursos para los establecimientos rurales, no quedó claro para el equipo de revisión de la OCDE si la infraestructura era adecuada o estaba en buenas condiciones en todos los establecimientos. La información sobre las condiciones de los edificios y las instalaciones sanitarias en todo el país es limitada. Por otra parte, todavía existe una gran brecha en los recursos tecnológicos y el acceso a Internet entre los establecimientos urbanos y los rurales. Aunque la brecha disminuyó entre los años 2009 y 2012, todavía es grande y no se implementaron iniciativas en el 2015 para acotarla aún más (MINEDUC, ACE y ES, 2016). Según el último censo de bibliotecas, solo cerca de un tercio (32,2%) de los establecimientos con menos de 100 estudiantes tienen biblioteca (Ministerio de Educación y STATCOM, 2011).

El cierre de las escuelas en las zonas rurales y la transición a la educación media de los establecimientos rurales requieren una mayor atención

Uno de los mayores desafíos para la provisión de educación en las zonas rurales es la baja densidad de población. Como resultado, los establecimientos rurales son significativamente más pequeños que los establecimientos urbanos. El tamaño extremadamente pequeño del establecimiento hace que sea difícil mantener una infraestructura básica y personal docente, lo que fomenta el cierre de establecimientos y las fusiones para crear algunas economías de escala. Esto explica la disminución constante del número de establecimientos rurales a lo largo del tiempo. Sin embargo, el cierre de establecimientos y las fusiones también plantean sus propios desafíos y pueden tener consecuencias no deseadas en el aprendizaje de los estudiantes. Existe

evidencia de que el cierre escolar puede tener un efecto perjudicial en la retención del año escolar que se cursa y la deserción escolar (Grau et al., 2015). Los futuros cierres deberían, por lo tanto, estar particularmente atentos a suavizar las transiciones entre los establecimientos y asegurarse de que los estudiantes tengan los recursos que necesitan para garantizar su éxito continuo en el establecimiento después de que se hayan cambiado. Además, las políticas para la consolidación escolar deben tener en cuenta la función social más amplia de los establecimientos para las zonas rurales y las comunidades.

También es necesario prestar atención a la transición de los estudiantes rurales a la educación media. En la actualidad, hay una falta de orientación hacia los estudiantes en la transición de la educación básica a la educación media. La información es limitada y no siempre precisa en términos del suministro y la calidad de la educación media disponible para ellos (Hernández y Raczynski, 2014). Además, no existe un programa específico para apoyar a los estudiantes que pasan de la educación básica en zonas rurales a la educación media en áreas urbanas. Algunos establecimientos ofrecen programas de reforzamiento para estudiantes que ingresan a la educación media durante los primeros meses de clases, pero estos programas no están necesariamente dirigidos a estudiantes provenientes de zonas rurales y sus necesidades específicas, particularmente apoyo socioemocional después de dejar su casa (Hernández y Raczynski, 2014).

Provisión y financiamiento de educación para estudiantes con necesidades educativas especiales

El impartir educación inclusiva para estudiantes con necesidades educativas especiales enfrenta algunos desafíos

La atención educativa para niños con discapacidades permanentes parece ser escasa y, si está disponible, los establecimientos para niños con necesidades educativas especiales tienen un bajo nivel de integración. La evidencia cualitativa sugiere que los establecimientos seleccionan el tipo de necesidad educativa especial a la que responden dependiendo de sus recursos tanto para diagnosticar las necesidades educativas de los estudiantes, como para atender las necesidades educativas especiales de los estudiantes (Marfán et al, 2013). Como resultado, los establecimientos regulares tienden a no trabajar con estudiantes con discapacidades permanentes, ya que implican recursos más especializados, mayores materiales pedagógicos e inversiones adicionales en infraestructura.

Una característica específica del diseño del programa PIE es motivo de preocupación. El hecho de que los establecimientos puedan recibir una subvención PIE solo hasta para siete estudiantes con necesidades educativas especiales por clase (cinco con discapacidades transitorias y dos con discapacidades permanentes) introduce un sesgo contra los establecimientos desaventajados, ya que estos tienden a tener una mayor proporción de estudiantes con necesidades educativas especiales y una mayor proporción de estudiantes con discapacidades permanentes.

El diagnóstico sobre necesidades educativas especiales requiere mejoras

Se necesita un diagnóstico claro para los estudiantes socioeconómicamente vulnerables. Como se describió anteriormente, los estudiantes de entornos socioeconómicamente desaventajados tienen significativamente más probabilidades de ser diagnosticados con una necesidad especial permanente que los estudiantes de entornos socioeconómicos aventajados (44% frente a un 13%). El tamaño de la diferencia sugiere un problema estructural en el desarrollo infantil deficiente que requiere atención urgente o un sesgo hacia el diagnóstico excesivo de estudiantes desaventajados con necesidades educativas especiales permanentes.

Al analizar en detalle el tipo de discapacidad, existen dos diferencias importantes que merecen un análisis más profundo. Primero, los estudiantes de bajo nivel socioeconómico tienen

casi 6 veces mayores probabilidades de ser diagnosticados con una discapacidad cognitiva leve que los estudiantes con socioeconómicamente aventajados (34,1% vs. 5,9%) (Marfán et al., 2013). Si esta brecha es tan grande[10], esto significa que se deben tomar medidas urgentes en la educación temprana para evitar que los niños en edad escolar entren en el sistema escolar en una situación de desventaja. En segundo lugar, los estudiantes de entorno socioeconómico alto tienen mayores probabilidades de ser diagnosticados con trastornos de déficit atencional (TDA) que los estudiantes de niveles socioeconómicos bajos. Una posible explicación es que, en Chile, el TDA debe ser diagnosticado por un médico psiquiatra. Es probable que los padres y los establecimientos con buenos recursos tengan más medios y recursos para acceder a los servicios necesarios que los padres de bajos ingresos y los establecimientos desaventajados. Los establecimientos con estudiantes de niveles socioeconómicos bajos se enfrentan a mayores desafíos al diagnosticar ciertas necesidades educativas especiales ya que carecen del personal médico especializado para identificar estas necesidades.

El diagnóstico de problemas de aprendizaje está regulado por la ley. La ley define las diferentes discapacidades de aprendizaje, estipula un proceso para diagnosticar cada una de ellas y especifica qué profesional debe realizar el diagnóstico de cada una de las discapacidades de aprendizaje (por ejemplo, psiquiatra, psicólogo, fonoaudiólogo). El Ministerio de Educación también proporciona a los establecimientos directrices para aplicar los procedimientos estipulados por la ley. Sin embargo, es posible que los establecimientos no sigan sistemáticamente los procedimientos sugeridos en la ley. Más del 30% de los establecimientos con financiamiento a través del programa PIE diseñan sus propios protocolos para detectar problemas de aprendizaje (Marfán et al., 2013). Esto hace que sea difícil obtener una comprensión precisa de los tipos de necesidades educativas de los estudiantes. La falta de aplicación sistemática de procedimientos para diagnosticar necesidades educativas especiales también crea un riesgo considerable para el diagnóstico erróneo de ciertas necesidades educativas especiales con consecuencias para los estudiantes, ya que pueden no obtener el apoyo que necesitan o porque pueden ser diagnosticados erróneamente. También existe un riesgo para el sistema en general, considerando las implicaciones financieras de proporcionar recursos adicionales para estudiantes con necesidades educativas especiales y el posible incentivo para que los establecimientos diagnostiquen a los estudiantes con necesidades educativas especiales para acceder a estos recursos.

Recomendaciones de políticas

Fondos compensatorios para desventajas socioeconómicas y apoyo dirigido a estudiantes y familias desaventajadas

Desarrollar aún más el sistema de monitoreo para seguir los recursos y los resultados educativos de grupos específicos de estudiantes

Chile está invirtiendo una cantidad importante de recursos para mejorar el acceso y la calidad para estudiantes vulnerables. Al mismo tiempo, el gobierno tiene un sofisticado sistema de evaluación que mide los resultados educativos regularmente. Sin embargo, la mayoría de estas medidas se implementan a nivel escolar o regional, lo que hace imposible seguir el progreso de grupos específicos de estudiantes a lo largo del tiempo. Sería de gran valor establecer un enfoque sistemático para hacer un seguimiento al progreso educativo de grupos específicos de estudiantes contra los estándares educativos del común de los estudiantes. Esto dispersaría la atención de los resultados de aprendizaje promedio a nivel escolar a los resultados de aprendizaje promedio de los más necesitados. En consecuencia, Chile debería considerar seguir desarrollando su sistema de monitoreo para que brinde información sobre los resultados educativos para grupos específicos en relación a puntos de referencia nacionales comunes. Del mismo modo, se debe fortalecer la evaluación formativa del estudiante para orientar el aprendizaje posterior a nivel individual. En este sentido, la Evaluación Progresiva que está

desarrollando la Agencia de Calidad de la Educación es un nuevo y prometedor desarrollo para monitorear de cerca el aprendizaje de estudiantes de manera individual.

La información sobre grupos específicos de estudiantes (por ejemplo, estudiantes socioeconómicamente desaventajados, estudiantes indígenas y aquellos que viven en zonas rurales) facilitaría el análisis de las necesidades particulares de aprendizaje de estos grupos y las necesidades pedagógicas de los establecimientos que atienden a estos estudiantes. El sistema de monitoreo podría aprovechar la información cualitativa recopilada a través de las visitas escolares de la Agencia de Calidad de la Educación. La retroalimentación sistemática del sistema de evaluación del desempeño docente y el proceso de certificación docente (Sistema de Reconocimiento del Desarrollo Profesional Docente) a implementarse a partir del 2017 podría ayudar a identificar las necesidades docentes en los establecimientos a los cuales asisten gran cantidad de estudiantes vulnerables. Todos estos conocimientos pueden orientar acciones a nivel de regiones y municipios, así como establecimientos individuales. A nivel escolar, esta información se puede utilizar para diseñar estrategias específicas para abordar necesidades particulares y ayudar a elaborar los Planes de Mejoramiento Educativo (PME). Las estrategias de los establecimientos individuales pueden compartirse luego entre establecimientos que prestan servicios a grupos similares de estudiantes y que enfrentan desafíos similares para la enseñanza y el aprendizaje. Inglaterra (Reino Unido) proporciona un ejemplo de las formas de monitorear el logro y la provisión de estrategias educativas para los estudiantes desaventajados y de utilizar la información resultante para mejorar la calidad (ver cuadro 3.1).

Cuadro 3.1. **Seguimiento del aprendizaje y la calidad educativa para estudiantes desaventajados: el caso de Inglaterra**

En el año 2011, el Departamento de Educación de Inglaterra introdujo *Pupil Premium*, un plan de financiamiento adicional proporcionado a los establecimientos que asisten a estudiantes desaventajados (Departamento de Educación, 2015). Al igual que la SEP, los fondos de *Pupil Premium* se otorgan por estudiante. También como con la SEP, los establecimientos tienen autonomía sobre cómo se gastan estos recursos. Se espera que los establecimientos gasten estos recursos en estrategias que apoyen mejor el aprendizaje de los estudiantes desaventajados y eliminen la brecha de rendimiento entre los estudiantes desaventajados y aventajados. Desde el año 2012, se requiere que los establecimientos publiquen información en línea sobre cómo se usa *Pupil Premieum* y las intervenciones que están implementando para abordar las necesidades de los estudiantes desaventajados, así como el impacto que están teniendo (Departamento de Educación, 2015).

Se requiere que los establecimientos que reciben el *Pupil Premium* hagan un monitoreo e informen los logros de todos los estudiantes y que informen los logros específicamente de los estudiantes desaventajados. La agencia de inspección Ofsted (*The Office for Students in Education and Children*) supervisa de cerca el logro y el progreso de los estudiantes desaventajados y cómo los establecimientos están abordando las necesidades de los estudiantes desaventajados (Ofsted, 2015). Por ejemplo, los inspectores evalúan si los líderes escolares tienen un enfoque especial en mejorar el aprendizaje de los estudiantes desaventajados, si los establecimientos revisan el progreso de los estudiantes desaventajados de forma regular y cómo desarrollan estrategias con esta información, y si los docentes entienden cuál es la mejor manera de cumplir las necesidades de los estudiantes desaventajados.

Si la inspección identifica problemas con respecto a la provisión para estudiantes desaventajados, entonces se lleva a cabo una revisión más exhaustiva (la revisión del *Pupil Premium*). El propósito de esta revisión es ayudar a los establecimientos a mejorar su estrategia de gastos para estudiantes a fin de que "gasten fondos en enfoques que sean efectivos para mejorar el rendimiento de los estudiantes desaventajados" (National College for Teaching and Leadership, 2015).

El Departamento de Educación utiliza información reportada por los establecimientos para resaltar y recompensar esos establecimientos que alcanzan buenos resultados para estudiantes desaventajados (www.gov.uk/government/publications/pupil-premium-schools-with-good-disadvantaged-pupil-results). Los establecimientos que demuestren un buen progreso en lectura, escritura y matemática para los estudiantes desaventajados y que obtengan logros consistentemente altos o mejoren el rendimiento de otros estudiantes, recibirán un premio (Premio *Pupil Premium*). Esto sirve como depósito de buenas prácticas para otros establecimientos que apuntan a mejorar el logro de estudiantes desaventajados.

Una evaluación de implementación independiente del programa encontró que los establecimientos usan principalmente los fondos adicionales de *Pupil Premium* para apoyar a los estudiantes desaventajados en el aprendizaje en el currículum y el apoyo socioemocional (Carpenter et al., 2013). Las intervenciones específicas dirigidas a estudiantes desaventajados incluyen tutoría en horas fuera de clases; tutoría para habilidades sociales tales como confianza, organización y autoestima; apoyo en el sala de clases y en las tareas; dispositivos de aprendizaje subsidiados como computadores portátiles o tablets; y sesiones de intervención específicas del tema (Vea ejemplos de estrategias y planes informados por los establecimientos:http://oldburyacademy.co.uk/index.php/about-us/pupilpremium o www.cockermouthschool.org/about-us/Pupil%20Premium/Pupil_Premium_2015-16.pdf).

Cuadro 3.1. **Seguimiento del aprendizaje y la calidad educativa para estudiantes desaventajados: el caso de Inglaterra (cont.)**

Además, se alienta a los establecimientos a utilizar el Juego de herramientas de Enseñanza y Aprendizaje (*Teaching and Learning Toolkit*) (https://educationendowmentfoundation.org.uk/evidence/teaching-learning-toolkit), una guía que muestra estrategias efectivas para mejorar el logro de estudiantes desaventajados.

La evidencia reciente muestra que la brecha en las calificaciones en ocho asignaturas se ha reducido en los últimos cuatro años (Sutton Trust and Education Endowment Foundation, 2015). Si bien esto no puede interpretarse como evidencia causal del impacto de *Pupil Premium*, sí sugiere que se trata de una política prometedora.

Fuente: Departamento de Educación (2015), *Policy Paper - 2010 to 2015 Government Policy: Education of Disadvantaged Children*, www.gov.uk/government/publications (consultado el 15 de marzo del 2016); Ofsted (2015), *School Inspection Handbook*, www.gov.uk/government/publications (15 marzo 2016); National College for Teaching and Leadership (2015), *Pupil Premium Reviews*, www.gov.uk/guidance/pupil-premium-reviews; Carpenter, H. et al. (2013), *Evaluation of Pupil Premium: Research Report*, www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/243919/DFE-RR282.pdf; Sutton Trust and Education Endowment Foundation (2015), *The Pupil Premium: Next Steps*, www.suttontrust.com/wp-content/uploads/2015/06/Pupil-Premium-Summit-Report-FINAL-EDIT.pdf.

Mejorar la estructura de incentivos para que los docentes enseñen en áreas desafiantes y desaventajadas

A pesar de que el sistema chileno de remuneración docente ya conlleva un incentivo monetario para que los docentes trabajen en áreas pobres o difíciles (ver también el Capítulo 5), la escasez de docentes en los establecimientos que atienden a niños socioeconómicamente vulnerables sigue siendo un desafío. Una opción para atraer más buenos docentes a las áreas pobres es complementar el incentivo financiero con incentivos no monetarios. Por ejemplo, proporcionar a los docentes viviendas seguras en las zonas rurales podría ser un incentivo potencialmente efectivo, especialmente para atraer docentes mujeres a las zonas rurales (Banco Mundial, 2009). Otros incentivos no monetarios que se pueden ofrecer están relacionados con el desarrollo profesional de los docentes. El tiempo que transcurra en contextos difíciles podría contar para la progresión profesional de los docentes, por ejemplo, a los docentes se les puede dar prioridad de ubicación después de demostrar dos o tres años de servicio en un establecimiento que atiende a una alta proporción de estudiantes prioritarios.

Considerar rediseñar las transferencias de dinero condicionadas para estudiantes con desventajas socioeconómicas

El modelo de transferencias monetarias condicionadas incorporado en el programa de Ingresos Éticos Familiares (IEF) es prometedor ya que combina incentivos por asistencia y logro. La evidencia de las transferencias condicionadas de recursos (TCR) en otros países muestra que las condiciones de logro pueden producir mayores efectos en la matrícula y el abandono escolar (Saavedra y García, 2013). Se puede esperar que la nueva bonificación para los estudiantes que se desempeñan en el 15% superior de su clase produzca resultados positivos. Sin embargo, el gobierno puede considerar condiciones adicionales de rendimiento tales como la graduación o la promoción del año, que pueden ser altamente efectivas en los resultados de logro a más largo plazo, particularmente para los estudiantes de educación media. Se debe prestar especial atención a los resultados de la evaluación de impacto que se estaba llevando a cabo en el momento de la redacción de este informe. El cuadro 3.2 proporciona un ejemplo exitoso de un rediseño de bajo costo de las condiciones de TCR con un gran impacto en la graduación de educación media y el ingreso a educación superior de Colombia.

Cuadro. 3.2. **Efectos diferenciales de las transferencias condicionadas de recursos en Colombia**

En el año 2005, la ciudad de Bogotá experimentó con un proyecto piloto para mejorar el diseño de sus Transferencias Condicionadas de Recursos (TCR). El programa "Subsidio Educativo Condicionado a la Asistencia Escolar" tuvo como objetivo reducir la deserción escolar y el trabajo infantil. El piloto consistió en un experimento con tres tipos de TCR: i) el modelo básico de transferencia condicionada de recursos que proporciona a los estudiantes un pago mensual regular de 15 dólares condicional a la asistencia regular al establecimiento, y pagos cada dos meses; ii) el tratamiento de ahorro que proporciona a los estudiantes parte del pago mensual (10 dólares) en una base mensual y el resto (5 dólares) del pago retenido en una cuenta de ahorro. Si los estudiantes demostraron asistencia regular durante el año escolar, entonces los ahorros (50 dólares) estuvieron disponibles para ellos al final del año; y iii) el tratamiento terciario similar al modelo de ahorro con estudiantes que reciben una suma global de 300 dólares en el caso de una graduación exitosa en lugar de recibir los ahorros al final del año escolar. Si los estudiantes se inscribieron en una institución de educación superior, recibieron los fondos de inmediato; de lo contrario, recibieron los fondos después de un año de graduación.

Un ensayo controlado aleatorio (RCT por su nombre en inglés) fue realizado por Barrera et al. (2011) para estimar el impacto de estos tres modelos. Los estudiantes fueron asignados aleatoriamente a cuatro grupos diferentes: modelo básico, tratamiento de ahorro, tratamiento terciario o grupo de control. Los resultados del estudio muestran que los tres modelos aumentaron la asistencia escolar (entre 3 y 5 puntos porcentuales) y que tanto el ahorro como los tratamientos terciarios tuvieron mayores efectos en la matrícula escolar en el siguiente año escolar en comparación con el tratamiento básico. Mientras que el TCR básico aumentó la matrícula en 1 punto porcentual, el ahorro y el tratamiento terciario aumentaron la matrícula en aproximadamente 4 puntos porcentuales. Además, el modelo terciario tuvo un gran impacto en la matrícula en educación superior (48,9 puntos porcentuales). Esto ilustra que, con los mismos recursos financieros, pero con condiciones adicionales relacionadas con el logro académico, se puede potenciar más las TCR para mejorar los resultados educativos a más largo plazo.

Fuente: Barrera, F. et al. (2011), Mejorando el Diseño de los Programas de Subsidio Condicionado: Evidencia de un Experimento Educacional Aleatorio en Colombia, *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 3, No. 2, American Economic Association, pp. 167 195.

Enfoques hacia la educación de estudiantes de comunidades indígenas

Fortalecer la capacitación de educadores tradicionales que atienden a estudiantes indígenas, así como la capacitación general de docentes acerca de la interculturalidad

Dado el bajo nivel educativo de los educadores tradicionales y el hecho de que no siempre se emparejan con un docente regular, Chile debería fortalecer la capacitación pedagógica de los educadores tradicionales. La mayoría de los educadores tradicionales no tienen acceso a la capacitación formal, ya que no cumplen con los requisitos previos pertinentes ni poseen las calificaciones necesarias. Los educadores tradicionales, por lo tanto, requieren de un programa de capacitación "hecho a medida" que aborde sus necesidades pedagógicas. Una opción consiste en promover la creación de asesorías técnico-pedagógicos especializadas (ATP) y servicios de asesoramiento independientes (ATE) para los educadores tradicionales. Otra opción sería incentivar la participación de instituciones acreditadas de educación superior en el diseño y la implementación de cursos pedagógicos para educadores tradicionales. Además, sería

importante preparar adecuadamente a los docentes para trabajar en equipo con los educadores tradicionales.

Si el componente intercultural del Programa de Educación Intercultural Bilingüe (PEIB) se implementa con éxito, todos los docentes necesitarán más herramientas y competencias para desarrollar las competencias interculturales de sus estudiantes. Actualmente, el número de proyectos voluntarios para este fin es extremadamente bajo. Por lo tanto, sería importante desarrollar una estrategia más amplia e incorporar y fortalecer el componente intercultural tanto en la formación inicial docente como en el desarrollo profesional para los docentes que se encuentran en servicio, por ejemplo.

Considerar darles a las comunidades indígenas una mayor autonomía para desarrollar e implementar sus propios proyectos pedagógicos

Muchas comunidades indígenas lamentan que el sistema educativo no refleje adecuadamente sus formas de pensar, aprender y enseñar, tanto en forma de objetivos de aprendizaje como en los métodos pedagógicos utilizados para lograrlos. Está claro que hay estándares de aprendizaje que todos los estudiantes chilenos deben lograr, y que esto es parte de un enfoque de igualdad de oportunidades. Sin embargo, permitir una mayor autonomía para las comunidades indígenas sobre cómo lograr el aprendizaje de los estudiantes no significa abandonar las normas nacionales. Los estándares nacionales aún pueden requerirse, pero con mayor atención a las necesidades particulares de las comunidades indígenas en el logro de estos estándares.

Chile podría desarrollar un proyecto piloto que involucre la creación de una institución particular subvencionada que sea operada por una comunidad indígena. La clave sería mantener los estándares nacionales generales, pero permitir al establecimiento y a la comunidad una mayor autonomía en el desarrollo de su pedagogía y formas de enseñanza y aprendizaje. Colombia nuevamente brinda un ejemplo de cómo se pueden lograr los estándares nacionales en un contexto de mayor autonomía para las comunidades indígenas (ver Cuadro 3.3). El proyecto piloto debe estar sujeto a una evaluación sólida y la experiencia debe informar otras estrategias. Los planes para reformar la administración de la educación pública a través del Nuevo proceso de Educación Pública, por ejemplo, brindarían la oportunidad de dar a los Servicios Locales de Educación la libertad de operar tales establecimientos y apoyarlos con la capacitación adecuada a los docentes, materiales escolares, etc. Esto podría crear una forma para que el sistema escolar sea más receptivo a las necesidades de las comunidades indígenas, pero para mantener estándares nacionales mínimos al mismo tiempo. Una Revisión de la OCDE de la Educación Indígena en Canadá resaltó la necesidad de dar visibilidad a las culturas indígenas en los establecimientos y salas de clases, el valor de adoptar prácticas culturales indígenas e incluir historias indígenas y culturas en el currículum, la importancia de utilizar recursos curriculares desarrollados por ellos y que reflejarán los pueblos originarios y el beneficio de proporcionar oportunidades de aprendizaje en lenguas indígenas (OCDE, 2017).

La implementación de pasos para aumentar la participación de las comunidades indígenas en la gestión escolar local debe ser otro elemento importante de una estrategia para satisfacer mejor las necesidades de las comunidades indígenas. Los sostenedores escolares (y los nuevos Servicios locales de Educación en el caso de la reforma de la gestión pública) deben apoyar, a sus establecimientos con una alta proporción de estudiantes indígenas, a involucrar a las familias indígenas en los consejos escolares y de padres. La Revisión de Educación Indígena en Canadá de la OCDE resaltó la importancia de dar visibilidad a los pueblos indígenas en roles de liderazgo o gestión dentro de los establecimientos, el valor de involucrar a las familias de los estudiantes indígenas con el establecimiento y la importancia de los roles de los adultos mayores en el establecimiento (OCDE, 2017) La Agencia de Calidad de la Educación podría desempeñar un papel clave en apoyar a los establecimientos para involucrar a padres y estudiantes de comunidades indígenas y difundir buenas prácticas (por ejemplo, a través de visitas de aprendizaje de la Agencia) y monitorear la participación de las comunidades indígenas en la

gestión escolar local y, de ser necesario, introducir otras acciones. El Capítulo 4 entrega algunas recomendaciones generales sobre la participación comunitaria en la gestión escolar local y el cuadro 4.3 de ese capítulo brinda un ejemplo interesante de redes de Aprendizaje y Cambio en Nueva Zelanda que buscan establecer asociaciones de aprendizaje con un enfoque particular en las comunidades desaventajadas.

Mejorar el seguimiento de los resultados escolares de los estudiantes indígenas y abordar posibles sesgos en la evaluación de los estudiantes hacia los estudiantes indígenas

Como se detalló anteriormente, Chile debe desarrollar aún más su sistema actual de seguimiento para garantizar la disponibilidad de indicadores oportunos del progreso y desempeño escolar de los estudiantes vulnerables, incluido el de los estudiantes indígenas. Dicha información es crucial para diagnosticar mejor las necesidades específicas de los estudiantes indígenas, identificar los principales desafíos y diseñar estrategias e intervenciones específicas que respondan a las necesidades de los estudiantes en base a esa información. Además, es importante abordar el potencial sesgo de las evaluaciones nacionales estandarizadas para que no perjudiquen a los estudiantes de las comunidades indígenas. Como destaca la OCDE (2013c), los sistemas de evaluación deben responder a las necesidades individuales del estudiante y a los contextos de la comunidad escolar, y los países deben diseñar estrategias de evaluación que se adapten a las necesidades de los diferentes grupos de estudiantes. Los sistemas inclusivos de evaluación de los estudiantes deben basarse en el principio de que todos los estudiantes tienen la oportunidad de participar en actividades educativas, incluidas las actividades de evaluación, y demostrar sus conocimientos, habilidades y competencias de una manera justa. El formato de las evaluaciones estandarizadas debe ser sensible a todos los grupos de estudiantes y evitar sesgos, incluso por antecedentes culturales, y se les debe ofrecer a los estudiantes una variedad de diferentes formatos y tareas de evaluación (por ejemplo, pruebas, tareas de rendimiento, orales, escritas). La evaluación inclusiva también debe incluir estudios sobre el funcionamiento de la prueba diferencial para grupos particulares y la disposición de adaptaciones de pruebas específicas cuando sea necesario. También puede ser necesario garantizar aún más las prácticas de evaluación inclusiva por parte de los docentes (por ejemplo, incluyendo la sensibilidad a los aspectos culturales y lingüísticos de la evaluación en la formación docente).

Cuadro 3.3. **Etnoeducación: una experiencia prometedora en Colombia para los estudiantes indígenas**

Desde finales de los años setenta, Colombia ha incorporado al sistema educativo una política específica para las comunidades indígenas con el fin de respetar y mantener la cultura y los valores indígenas. A principios de la década de 1990, esto se formalizó en la Ley General de Educación con la creación de la educación étnica (etnoeducación). El objetivo principal es proporcionar más autonomía a las comunidades indígenas en el diseño e implementación de sus programas educativos y promover el uso de sus lenguas propias y la preservación de la identidad cultural indígena (Rodríguez, 2011; UNESCO, 2005).

El modelo de etnoeducación no ha llegado a todas las comunidades indígenas de Colombia, y ha experimentado un proceso de implementación heterogéneo. Ha sido criticado por no respetar siempre la experiencia y el conocimiento de las comunidades indígenas por parte de las autoridades nacionales o locales (Castillo, 2008; UNESCO, 2005). Sin embargo, existen experiencias exitosas que sugieren que, cuando se implementan adecuadamente, pueden tener un impacto positivo en los estudiantes y en las

Cuadro 3.3. **Etnoeducación: una experiencia prometedora en Colombia para los estudiantes indígenas (cont.)**

comunidades. Por otra parte, Palacios Quejada et al. (2015) encontraron que, en promedio, la etnoeducación tiene un efecto positivo sobre el aprendizaje en competencias básicas tales como matemática y ciencias (con desviaciones estándar entre 0,12 y 0,16 en los puntajes de pruebas estandarizadas). Por lo tanto, se puede esperar que los casos exitosos produzcan mayores efectos.

La investigación cualitativa muestra experiencias positivas con la implementación de proyectos educativos dentro de comunidades indígenas en Colombia. Por ejemplo, UNESCO (2008) presenta un estudio exhaustivo del caso de una comunidad wayüu en Guajira, en el norte de Colombia, que logró integrar valores y tradiciones indígenas en el currículum de diferentes áreas: lenguaje, ciencia, historia y arte. En este caso, los docentes desarrollaron prácticas de enseñanza que incorporan tradiciones ancestrales de la cultura wayüu, como consultar con personas mayores, realizar observaciones o realizar actividades prácticas. Los estudiantes trabajan en proyectos de investigación que integran diferentes áreas. Por ejemplo, realizan investigaciones sobre plantas medicinales, sus usos y preparaciones en sus comunidades, pero también estudian las plantas en la clase de arte y las usan para crear piezas artesanales como bolsas tradicionales (mochilas). Los educadores también hacen uso de materiales pedagógicos tradicionales como figuras de barro (wayuunkeera).

Tanto el español como el idioma indígena (Wayuunaiki) se enseñan a lo largo de todos los años (desde primero básico hasta la educación media). El estudio de la cultura Wayüu y la cosmovisión está integrado en diferentes áreas temáticas. Por ejemplo, en ciencias, los estudiantes analizan y contrastan el conocimiento ancestral sobre el universo con la ciencia y la tecnología occidentales. En la clase de lenguaje, los estudiantes aprenden sobre las tradiciones wayüu, cómo consideran la vida y la muerte, su conexión con la tierra y la naturaleza, cómo surgieron los diferentes dioses en su historia, etc.

Otro caso exitoso reciente es el de la comunidad Nasa en el Valle del Cauca en el suroeste de Colombia. El director del establecimiento, Anibal Bubu, pertenece al grupo étnico Nasa y fue elegido por la comunidad para dirigir el establecimiento. El establecimiento ha sido clasificado entre los mejores establecimientos públicos en el departamento del Valle del Cauca durante varios años, y Bubu fue nominado como el mejor director de establecimiento por la Fundación Compartir en el año 2013 (Ministerio de Educación, 2013).

La organización educativa liderada por Bubu cuenta con más de 1.800 estudiantes indígenas distribuidos en 56 establecimientos rurales. El currículum escolar combina áreas temáticas básicas ordenadas por el gobierno nacional con más de 20 áreas tradicionales que permiten a los estudiantes dominar su lengua materna y al mismo tiempo fortalecer su cultura, valores y su relación con la naturaleza y la "madre tierra" (Fundación Compartir, 2014).

El currículum incluye tanto el español como el idioma nativo a lo largo de todos los años. El área de Dignidad Indígena incluye tanto la historia universal como su propia historia; además, estudian la constitución colombiana y también la legislación indígena. Tienen temas como medicina, cosmovisión y el pensamiento propio (indígena), junto con filosofía, física y química. El área de la Madre Tierra y el Hombre incluye la geografía, así como la relación e interacción con la tierra y la preservación del medio ambiente. Como en el caso de Guajira, los estudiantes también trabajan en proyectos de investigación que fortalecen su relación con la "madre tierra". Por ejemplo, trabajan en proyectos agrícolas

Cuadro 3.3. **Etnoeducación: una experiencia prometedora en Colombia para los estudiantes indígenas (cont.)**

productivos que incluyen un ciclo de alimentación de ganado, uso de abono como fertilizante orgánico y cultivo de vegetales y hierbas.

Este currículum refleja la solución a una tensión permanente en la educación indígena: poder brindar educación de "alta calidad" en términos occidentales, al mismo tiempo que se preservan y desarrollan los valores y la cultura tradicionales. Esto se puede ver claramente en las propias palabras de Bubu: "aunque este proyecto ha sido creado por y para indígenas, esto no significa que no tengamos la necesidad de relacionarnos con los conocimientos y tradiciones no indígenas, es por eso por lo que diseñamos un currículum que responde al mundo globalizado y al mismo tiempo sirve a nuestras realidades particulares "(Fundación Compartir, 2014).

Provisión de educación en zonas rurales y remotas

Llevar la educación rural al debate nacional sobre la política educativa y diseñar una estrategia nacional de educación para las zonas Rurales

Existe una clara necesidad de emprender una reflexión estratégica sobre la educación en las zonas rurales para establecer una estrategia integral para la educación rural. Esto debería abordar problemas tales como:

- **Formación docente:** es necesario proporcionar un desarrollo profesional de alta calidad a los docentes de las zonas rurales. El programa de capacitación en línea diseñado por el Centro de Perfeccionamiento Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP) es una buena oportunidad para que esto suceda. El programa diagnostica las necesidades pedagógicas de los docentes y, en base a esta información, proporciona una cartera de cursos en línea. Además, si los establecimientos multigrado continúan como una estrategia en las zonas rurales, sería beneficioso incluir metodologías multigrado en el currículum de la formación inicial docente y el desarrollo profesional docente. Los microcentros rurales deben ser monitoreados más de cerca y apoyados para asegurarse de que se concentren lo suficiente en la innovación pedagógica y menos en cuestiones administrativas (ver también el Capítulo 4 y el Cuadro 4.3 sobre ejemplos de aprendizaje entre pares en los establecimientos).
- **Incentivos para los docentes:** no está claro qué tan efectiva es la bonificación actual para los docentes que trabajan en zonas rurales. Se deben considerar incentivos adicionales (como los incentivos no monetarios para docentes que prestan servicios a establecimientos con estudiantes desaventajados desde el punto de vista socioeconómico discutidos anteriormente).
- **Materiales escolares:** las guías de los docentes y los libros de trabajo de los estudiantes solo están disponibles en línea. Esto plantea un desafío ya que no todos los establecimientos tienen acceso a Internet y / o servicios de impresión. Se debe hacer un esfuerzo especial para garantizar que los docentes y estudiantes tengan los materiales que necesitan.
- **Organización escolar:** Los establecimientos extremadamente pequeños no son viables financieramente y es poco probable que proporcionen los mejores entornos de aprendizaje posibles. Hay, entonces, fuertes argumentos para reorganizar los establecimientos pequeños para que sirvan mejor a sus estudiantes. Sin embargo, esta reorganización debe implementarse para que no ponga en riesgo la continuidad de los estudiantes en el sistema educativo. El gobierno puede considerar expandir o revisar los programas de reforzamiento vigentes para los estudiantes que están en transición a la educación media y asegurarse de que aquellos provenientes de zonas rurales reciban atención especial, particularmente los que abandonan sus hogares para trasladarse de establecimiento y que pueden necesitar un mayor apoyo socioemocional.

Provisión y financiamiento de educación para estudiantes con necesidades educativas especiales

Mejorar el proceso de diagnóstico para estudiantes con necesidades educativas especiales, prestando una mayor atención a las necesidades de los niños desaventajados

El Programa de Integración Escolar (PIE) ha tenido éxito al atender a un número importante de estudiantes con necesidades educativas especiales. Sin embargo, no está claro si todos los estudiantes con necesidades educativas especiales se están beneficiando del programa y existen algunas necesidades educativas especiales que podrían ser sobre diagnosticadas. La falla en el diagnóstico de niños con necesidades educativas especiales tiene altos costos, tanto para los estudiantes individuales como para el sistema educativo en general. Los recursos no pueden ser utilizados para los más necesitados. Y los estudiantes pueden ser etiquetados erróneamente y no recibir la motivación y el desafío que necesitan, si se diagnostican erróneamente. Chile debería, por lo tanto, desarrollar un enfoque más estructurado e integrado para el diagnóstico de necesidades educativas especiales. Esto implicará una implementación más sistemática de la ley que estipule procedimientos para llevar a cabo el diagnóstico y el desarrollo de protocolos estandarizados más detallados para el diagnóstico y el tratamiento.

Como parte de un enfoque más estructurado para el diagnóstico de necesidades educativas especiales, Chile debe implementar procesos y estructuras para garantizar la provisión de diagnósticos y servicios oportunos a los niños con vulnerabilidad socioeconómica. Los niños desaventajados necesitan un acceso adecuado al diagnóstico de sus necesidades de aprendizaje. Esto requiere una buena coordinación con el sistema de salud para que los servicios de salud mental estén disponibles para las familias desaventajadas, tanto para el diagnóstico como para el tratamiento. Chile debería, además, analizar la brecha en el diagnóstico de necesidades educativas especiales entre diferentes grupos socioeconómicos y utilizar esta información para abordar esta brecha. Si se descubre que las diferencias en el diagnóstico comienzan antes de la educación básica, sería importante asegurarse de que la atención y educación de alta calidad para la primera infancia sea accesible para todos los niños de familias socioeconómicamente vulnerables.

Mejorar la provisión de integración de necesidades educativas especiales para estudiantes con discapacidades permanentes y para estudiantes en zonas rurales

Para impulsar la provisión de servicios para niños y jóvenes con discapacidades permanentes y mejorar la calidad de la educación para estos estudiantes, las autoridades deben asegurarse de que los establecimientos regulares tengan los recursos y los incentivos para ayudar a estos estudiantes. Chile podría considerar la introducción de incentivos monetarios a los establecimientos regulares que matriculan y retienen a los estudiantes con discapacidades permanentes (para tener en cuenta los costos educativos asociados) y asegurarse de que no sean penalizados en el sistema de rendición de cuentas (por ejemplo, por un puntaje SIMCE inferior). Otra opción sería ajustar el financiamiento a través del Programa de Integración Escolar (PIE) a la gravedad o tipo de discapacidad. Un enfoque de financiamiento más refinado (con fondos asociados con el tipo de discapacidad) podría reconocer financieramente las inversiones adicionales que se necesitan para proporcionar un servicio de calidad a los estudiantes con discapacidades permanentes en términos de infraestructura, materiales educativos y recursos humanos. Además, los establecimientos de educación especial podrían asumir una función de apoyo para ayudar a los establecimientos regulares en la integración de los estudiantes con discapacidades permanentes, mientras permanecen en su lugar para los estudiantes con discapacidades severas.

En las zonas rurales, es difícil implementar el Programa de Integración Escolar (PIE) debido a limitaciones de fondos. Dadas las bajas tasas de matrícula, el financiamiento a través del PIE puede no ser suficiente para cubrir los recursos humanos especializados y el material educativo y las instalaciones que se necesitan para proporcionar una educación adecuada a los estudiantes con necesidades educativas especiales. Para mejorar la educación de los niños con

necesidades educativas especiales en las zonas rurales, Chile podría proporcionar desarrollo profesional en educación especial a los docentes rurales, por ejemplo, a través del curso en línea que actualmente está siendo introducido por el Ministerio de Educación. Además, los microcentros rurales podrían ofrecer la oportunidad de traer recursos especializados para la educación especial (por ejemplo, materiales pedagógicos y capacitación de especialistas en educación especial) como parte de un mayor enfoque en la mejora de los procesos pedagógicos, como se recomendó anteriormente.

Finalmente, el diseño del programa PIE debe ajustarse para que el límite en el número de estudiantes por clase que puede recibir un subsidio PIE varíe de acuerdo con el nivel de vulnerabilidad del establecimiento, con un límite mayor para los establecimientos desaventajados.

Notas

1. Las regiones son Arica-Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Valparaíso, Coquimbo, Santiago, Bio bío, Araucanía, Los Lagos, Los Ríos, Aysén and Magallanes.
2. La definición conceptual del estudio y el instrumento utilizado para compilar la información se basaron en la Clasificación Internacional del Funcionamiento, la Discapacidad y la Salud (ICF) promovida por la Organización Mundial de la Salud (OMS). El estudio definió la discapacidad como "un concepto dinámico y relacional que vincula el estado de salud de las personas con la existencia de un conjunto de barreras contextuales, actitudinales y ambientales que conducen a restricciones en su participación plena y activa en la sociedad". (SENADIS, 2016).
3. Tarifas escolares fueron permitidas para los establecimientos públicos que ofrecen educación media superior.
4. El sistema de protección social de Chile utiliza la "Ficha del Sistema de Protección Social" (FPS) como un mecanismo de focalización para diferentes servicios sociales. La información de la FPS se utiliza para identificar a estudiantes vulnerables. Cuando esta información no está disponible, se usan otras variables asociadas con la pobreza y la vulnerabilidad (www.junaeb.cl/como-funciona-el-sinae).
5. Datos proporcionados por el Ministerio de Educación a los autores del informe.
6. Los estudiantes matriculados desde quinto básico hasta cuarto medio que se encuentran en el 15% superior del rendimiento de su clase del establecimiento reciben un pago adicional en efectivo además de la transferencia de efectivo condicionado a la asistencia regular.
7. El programa proporciona recursos financieros a los establecimientos a través de proyectos concursables.
8. Con un nombre diferente: *Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Básica Rural - MECE / Básica Rural.*
9. Una evaluación de impacto estaba en ejecución en el momento de la redacción de este informe y los resultados no estaban disponibles entonces (BID, 2013).
10. Evidencia de Latinoamérica muestra que las brechas socioeconómicas en el desarrollo cognitivo comienzan en la primera infancia y crecen a medida que los niños crecen y no se cierran una vez que los niños ingresan a educación básica (Schady et al., 2014).

Referencias

ACE (2013), *Metodología de Construcción de Grupos Socioeconómicos: Pruebas SIMCE 2012*, Agencia de Calidad de la Educación, Santiago, www.agenciaeducacion.cl/wp-

content/uploads/2013/02/Metodologia-de-Construccion-de-Grupos-Socioeconomicos-SIMCE-2012.pdf.

ACE (2015a), *Resultados Educativos 2015, 2º Educación Básica, 4º Educación Básica, 6º Educación Básica*, Agencia de Calidad de la Educación, Santiago, http://archivos.agenciaeducacion.cl/Presentacion_Resultados_Educativos_2015.pdf.

ACE (2015b), *Resultados Educativos 2015, 8º Educación Básica, II Educación Media*, Agencia de Calidad de la Educación, Santiago, http://archivos.agenciaeducacion.cl/Presentacion_resultados_educativos_8basico_IImedio_2015.pdf.

Banco Mundial (2009), *Teacher Motivation Incentives and Working Conditions,* Policy Brief 9, World Bank, Washington, DC.

Barrera, F. et al. (2011), "Improving the design of conditional transfer programs: Evidence from a randomized education experiment in Colombia", *American Economic Journal: Applied Economics,* Vol. 3, No. 2, American Economic Association, pp. 167-195.

Brooks-Gunn, J. and G.J. Duncan (1997), "The effects of poverty on children", *The Future of Children,* Vol. 7, No. 2, Princeton-Bookings, pp. 55-71.

Carpenter, H. et al. (2013), *Evaluation of Pupil Premium: Research Report*, TNS BMRM, TECIS, Centre for Equity in Education, University of Manchester and Newcastle University, www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/243919/DFE-RR282.pdf.

Castillo, G.E. (2008), "Etnoeducación y políticas educativas en Colombia: la fragmentación de los derechos", *Revista Educación y Pedagogía,* Vol. 10, No. 52, Universidad de Antioquia, Colombia, pp. 15-26.

Chappell, S.L et al. (2015), *Students with a high risk of dropping out receive special attention through the School Retention Program and the Tools for Life program*, Center for Educational Partnerships, National Drop-out Prevention Center.

Department of Education (2015), *Policy Paper - 2010 to 2015 Government Policy: Education of Disadvantaged Children*, Department of Education, London, www.gov.uk/government/publications (accessed on 15 March 2016).

Duncan, G.J. et al. (2012), "The importance of early childhood poverty", *Social Indicators Research,* Vol. 108, No. 1, Springer International, pp. 87-98.

Fiszbein, A. and N. Schady (2009), *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*, The World Bank, Washington, DC, https://openknowledge.worldbank.org/ (accessed on 15 March 2016).

FONIDE (2013), *Uso de los Recursos de la Ley SEP y su Efecto en los Resultados SIMCE*, Fondo de Investigación y Desarrollo en Educación (FONIDE), Ministerio de Educación, Santiago, http://cedoc.mineduc.cl/mvc/buscador/buscarDocumentoAvanzado.

Fundación Compartir (2014). *Nuestros Mejores Rectores: Experiencias Educativas Ejemplares*, Fundación Compartir, Bogotá.

Grau, N. et al. (2015), "Destructive creation: school turnover and educational attainment", *Serie Documentos de Trabajo – Departamento de Economía, Universidad de Chile*, Vol. 396, Economic Department, University of Chile, pp. 1-50.

Hernández, M. and D. Raczynski (2014), "Jóvenes de origen rural: aspiraciones y tensiones en la transición hacia la enseñanza secundaria" , *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa,*

Vol. 7, No. 3, Red Iberoamericana de Investigación sobre Cambio y Eficacia Escolar (RINACE), pp. 71-87.

Hsieh, C.T. and M. Urquiola (2006), "The effects of generalized school choice on achievement and stratification: Evidence from Chile's voucher program", *Journal of Public Economics*, Vol. 90, Elsevier, pp. 1477-1503.

Ibáñez, S., N. Figueroa and N. Luco (2013), *Informe Final Programa Aplicación Diseño Curricular y Pedagógico Intercultural Bilingüe y Programa Educación Intercultural Bilingüe*, Departamento de Presupuesto, División de Control, Santiago, www.dipres.gob.cl/574/articles-141216_informe_final.pdf.

IDB (2013), *Evaluación de Impacto del Programa Ingreso Ético Familiar: Documento de Cooperación Técnica*, Inter-American Development Bank, Washington, DC, https://publications.iadb.org/facet-view?locale-attribute=en&field=type_view.

Jepsen, C. (2015), "Class size: Does it matter for student achievement?", *IZA World of Labor*, Vol. 190, Institute for the Study of Labor (IZA), Bloomsbury Publishing, pp. 1-10.

Krishnaratne, S., H. White and E. Carpenter (2013), "Quality education for all children? What works in education in developing countries", *3ie Working Paper 20*, International Initiative for Impact Evaluation (3ie), New Delhi.

Mandujano, F. (2006), "La gestión de las escuelas rurales multigrado I", *Revista Digital eRural, Educación, Cultura y Desarrollo Rural*, Vol. 4.

Marfán, J. et al. (2013), *Análisis de la implementación de los Programas de Integración Escolar (PIE) en establecimientos que han incorporado estudiantes con necesidades educativas especiales transitorias (NEET): Informe Final*, Centro de Innovación en Educación, Fundación Chile, Santiago.

MINEDUC, ACE y ES (2016), *OECD Review of Policies to Improve the Effectiveness of Resource Use in Schools (School Resources Review): Country Background Report for Chile [Revisión de Políticas para Mejorar la Efectividad del Uso de los Recursos Educativos: Informe país- Chile]*, Ministerio de Educación, Agencia de Calidad de la Educación y Superintendencia de Educación. Santiago, www.oecd.org/education/schoolresourcesreview.htm.

Ministerio de Desarrollo Social (2015), *CASEN 2013: Pueblos Indígenas – Síntesis de Resultados*, Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, Santiago, http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/documentos/Casen2013_Pueblos_Indigenas_13mar15_publicacion.pdf.

Ministerio de Educación (2005), *Política Nacional de Educación Especial: Nuestro Compromiso con la Diversidad*, Ministerio de Educación, División de Educación General, Unidad de Necesidades Educativas Especiales, Santiago, http://portales.mineduc.cl/usuarios/edu.especial/File/DOCUMENTOS%20VARIOS%202008/POLiTICAEDUCESP.pdf.

Ministerio de Educación (2011), *PEIB-Orígenes: Estudio sobre la implementación de la Educación Intercultural Bilingüe*, Ministerio de Educación, Santiago.

Ministerio de Educación (2012), "Impacto de la Ley SEP en SIMCE: Una Mirada a 4 años de su Implementación", *Serie Evidencias*, Vol. 1(8), Centro de Estudios, Ministerio de educación, Santiago, pp. 1-7, http://centroestudios.mineduc.cl (15 March 2016).

Ministerio de Educación (2013), "Educación media técnico profesional: Hallazgos del seguimiento a una generación", *Serie Evidencias*, 20, Centro de Estudios, Ministerio de educación, Santiago, http://centroestudios.mineduc.cl (consultado el 15 de marzo del 2016).

Ministerio de Educación (2015), *Estrategia 2015-2018 de Educación Intercultural Bilingüe* Ministerio de educación, Santiago.

Ministerio de Educación (2016), Estadísticas de la Educación 2015, Centro de Estudios, Ministerio de Educación, Santiago, http://centroestudios.mineduc.cl (consultado el 15 de abril del 2017).

Ministerio de Educación (2017a), *Orientaciones para el apoyo técnico pedagógico al sistema escolar*, *División de Educación General*, Santiago.

Ministerio de Educación (2017b), Base de datos del Centro de Estudios, División de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Educación, Santiago, http://datosabiertos.mineduc.cl/ (consultado el 15 de abril del 2017).

Ministerio de Educación (sin fecha), *Programa de Educación Básica Rural*, Ministerio de Educación, Santiago.

Ministerio de Educación de Colombia (2013), *El Premio Compartir otorgó la distinción más alta a un directivo docente del Valle del Cauca* [Comunicado de prensa], www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/w3-article-323468.html.

Ministerio de Educación y STATCOM (2011), *Encuesta Censal Bibliotecas Escolares Establecimientos Subvencionados del País: Informe Final*, Ministerio de Educación, Santiago, www.bibliotecas-cra.cl/sites/default/files/publicaciones/estudioencuesta_censal_2011.pdf.

Murnane, R.J. and A.R. Ganimian (2014), "Improving educational outcomes in developing countries: lessons from rigorous evaluations", *NBER - Working paper series,* w20284, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.

National College for Teaching and Leadership (2015), *Pupil Premium Reviews*, www.gov.uk/guidance/pupil-premium-reviews.

OCDE (2010), *Learning for Jobs*, Publicación OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264087460-en.

OCDE (2012), *Equity and Quality in Education*: *Supporting Disadvantaged Students and Schools*, Publicación OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264130852-en.

OCDE (2013a), *PISA 2012 Results: Excellence through Equity (Volume II): Giving Every Student the Chance to Succeed*, Publicación OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264201132-en.

OCDE (2013b), *PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful (Volume IV): Resources, Policies and Practices*, Publicación OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264201156-en.

OCDE (2013c), *Synergies for Better Learning: An International Perspective on Evaluation and Assessment*, Publicación OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264190658-en.

OCDE (2015), *OECD Economic Surveys: Chile 2015*, Publicación OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-chl-2015-en.

OCDE (2016a), *PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education*, Publicación OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264266490-en.

OCDE (2016b), *PISA 2015 Results (Volume II): Policies and Practices for Successful Schools*, publicación OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264267510-en.

OCDE (2017), *Promising Practices in Supporting Success for Indigenous Students*, Publicación OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264279421-en.

Ofsted (2015), *School Inspection Handbook*, Office for Standards in Education, Children's Services and Skills, Manchester, www.gov.uk/government/publications (consultado el 15 de marzo del 2016).

Palacios Quejada, G., F. Sánchez Torres and C. Córdoba (2015), "Etnoeducación y desempeño escolar en la región pacífica colombiana" Documentos CEDE, No. 36, octubre, Centro de

Estudios sobre Desarrollo Económico, Facultad de Economía de la Universidad de Los Andes, Bogotá.

Rodríguez, S.M. (2011), *La Política (Etnoeducación) para Pueblos Indígenas en Colombia a partir de la Constitución de 1991*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Saavedra, J.E. and S. García (2013), "Educational impacts and cost-effectiveness of conditional cash transfer programs in developing countries: A meta-analysis", *CESR Working Paper Series*, 2013-007, Center for Economic and Social Research, University of Southern California.

Schady, N. et al. (2014), "Wealth gradients in early childhood cognitive development in five Latin American countries", *IDB Working Paper Series*, IDB-WP-482, Inter-American Development Bank, Washington, DC, https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/4774/ECD_ChileColombiaEcuadorNicaraguaPeru_01.22.14.pdf?sequence=1.

SENADIS (2016), *Segundo Estudio Nacional de la Discapacidad,* Servicio Nacional de la Discapacidad, Departamento de Estudios, Ministerio de Desarrollo Social, Santiago, http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/endisc/docs/Libro_Resultados_II_Estudio_Nacional_de_la_Discapacidad.pdf.

Sotomayor, C. et al. (2013), *Competencias y Percepciones de los Educadores Tradicionales Mapuche en la Implementación del Sector Lengua Indígena Mapuzugun*, Fondo de Investigación y Desarrollo en Educación (FONIDE), Ministerio de Educación, Santiago.

Sutton Trust and Education Endowment Foundation (2015), *The Pupil Premium: Next Steps*, Sutton Trust and Education Endowment Foundation, London. www.suttontrust.com/wp-content/uploads/2015/06/Pupil-Premium-Summit-Report-FINAL-EDIT.pdf.

UNESCO (2005), *Políticas educativas de atención a la diversidad cultural: Brasil, Chile, Colombia, México y Perú,* UNESCO, Santiago, www.unesco.org/new/es/unesco/resources/publications/unesdoc-database/.

UNESCO (2008), *Educación y Diversidad Cultural: Lecciones desde la Práctica Innovadora en América Latina*, UNESCO, Santiago, www.unesco.org/new/es/unesco/resources/publications/unesdoc-database/.

Universidad de Chile (2006), *Evaluación en Profundidad Becas Escolares Educación Básica y Media Ministerio de Educación y Ministerio del Interior*, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, DIPRES, Universidad de Chile, Santiago.

Villena, M. (2013), *Evaluación de Impacto de los Programas de Alimentación de la JUNAEB, del Ministerio de Educación: Informe Final,* SCL ECONOMETRICS S.A., Santiago.

CAPÍTULO 4

ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO ESCOLAR EN CHILE

Este capítulo analiza cómo la organización y el funcionamiento escolar en Chile pueden contribuir al uso eficiente de los recursos a nivel escolar. Trata sobre la distribución de responsabilidades para la organización y el funcionamiento escolar, y analiza el aseguramiento y el desarrollo de la calidad educativa. Además, discute el enfoque del liderazgo escolar y cómo se organizan los recursos en los establecimientos para crear ambientes propicios para la docencia y el aprendizaje efectivos. En este capítulo se pone un especial énfasis en las áreas de prioridad para Chile, como el enfoque de las evaluaciones externas del establecimiento, la efectividad de los planes de mejora escolar y el funcionamiento de servicios externos de apoyo técnico-pedagógico para los establecimientos. El capítulo también revisa la organización de la profesión de liderazgo escolar, la preparación de los líderes escolares, la capacidad local para administrar y apoyar el liderazgo escolar y las relaciones entre el establecimiento y la comunidad.

[1]

Este capítulo analiza cómo la organización y el funcionamiento de la escuela en Chile pueden contribuir al uso eficiente de los recursos a nivel escolar. Entre otras cosas, considera cómo se distribuyen las responsabilidades de la organización y del funcionamiento del establecimiento; cómo se estructuran el desarrollo y el aseguramiento de la calidad escolar (por ejemplo, autoevaluación del establecimiento, externalidad en el aseguramiento de la calidad); cómo se organiza, distribuye y prepara el liderazgo escolar; y cómo se organizan los recursos en los establecimientos para crear entornos propicios para la docencia y el aprendizaje efectivos (por ejemplo, alcance a los padres y las comunidades).

Contexto y características

Distribución de responsabilidades

Desde las reformas orientadas al mercado de la década de 1980, los establecimientos en Chile han estado operando en un ambiente bastante descentralizado, pero dentro de un marco central regulado. El Ministerio de Educación es el responsable de coordinar y regular todos los aspectos relacionados con la educación, el diseño de políticas, el desarrollo de programas, la definición de estándares de calidad (incluido el currículum) y el reconocimiento de los establecimientos. A través de sus órganos regionales y provinciales - Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI) y los Departamentos Provinciales de Educación (DEPROV) - el Ministerio supervisa la implementación de la política educativa en todo el país y brinda apoyo técnico y pedagógico directo a los establecimientos. Con la implementación de la Ley General de Educación del año 2009, se crearon otros tres órganos centrales para brindar asesoramiento sobre políticas y fortalecer la evaluación y la rendición de cuentas para la provisión de educación: el Consejo Nacional de Educación (CNED), la Agencia de Calidad de la Educación (ACE) y la Superintendencia de Educación. Junto con el Ministerio de Educación, estas instituciones forman el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Escolar (ver también Capítulo 1).

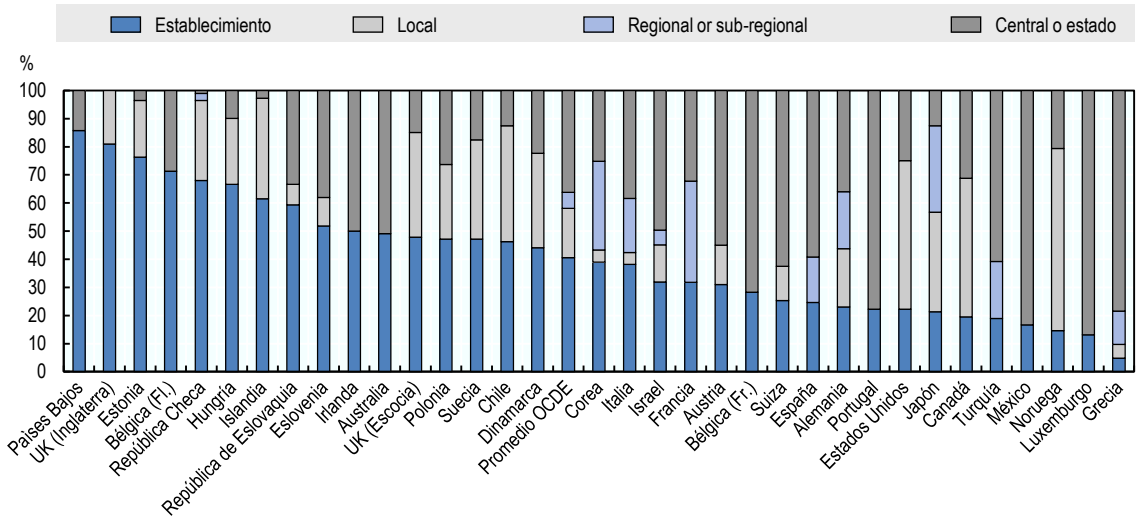
Dentro de este marco central y estas estructuras centrales, el funcionamiento de los establecimientos que reciben fondos públicos es responsabilidad de los sostenedores escolares públicos y privados. También hay sostenedores privados independientes que no reciben fondos públicos, pero que operan con una considerable mayor autonomía, aunque tienen que cumplir con una serie de normativas centrales para recibir el reconocimiento oficial (por ejemplo, seguir el currículum nacional, el proyecto educativo, el personal adecuado). En el sector público, los establecimientos son administrados por las municipalidades y sus Departamentos de Administración de Educación Municipal (DAEM) o Departamentos de Educación Municipal (DEM) o corporaciones sin fines de lucro controladas por el municipio y con autoridad delegada (Corporaciones de Administración Delegada). En noviembre del año 2015, el gobierno chileno presentó un proyecto de ley que contempla la recentralización de los establecimientos públicos a través de un Sistema Nacional de Educación Pública y la creación de alrededor de 70 Servicios Locales de Educación. Estos servicios locales de educación están planeados para asumir la responsabilidad de la operación de establecimientos públicos de las municipalidades y se administrarán a través de una Dirección de Educación Pública (DEP), un organismo dependiente del Ministerio de Educación (ver Capítulo 1). En el sector particular subvencionado, los establecimientos son administrados individualmente o como un grupo de establecimientos por una organización sin fines de lucro o con fines de lucro. Con la implementación de la Ley de Inclusión, todos los sostenedores privados que reciben fondos públicos deberán operar sin fines de lucro (ver Capítulo 1). Todos los sostenedores escolares son responsables de cumplir y mantener los requisitos para el reconocimiento oficial de sus establecimientos, para organizar y administrar el personal, la infraestructura, el equipamiento y los materiales de enseñanza, y de dar cuenta del rendimiento académico y del uso de los recursos públicos de sus instituciones. Como se especifica en la Ley General de Educación, los sostenedores escolares tienen el derecho de establecer e implementar un Proyecto Educativo Institucional (PEI) y establecer planes y

programas para sus establecimientos con la participación de la comunidad escolar (ver el Capítulo 1).

Los establecimientos son responsables de la implementación de su Proyecto Educativo Institucional (PEI) para ofrecer una educación que cumpla con el marco normativo general. Por lo tanto, generalmente los establecimientos son responsables de las decisiones relacionadas directamente con la implementación del proyecto escolar, como el tamaño de la clase (dentro del tamaño mínimo y máximo regulado), la agrupación de estudiantes, el apoyo para los estudiantes con dificultades de aprendizaje, el plan de liderazgo escolar y el uso de las instalaciones escolares. Además, los sostenedores del establecimiento pueden delegar tareas y responsabilidades adicionales a los establecimientos, al mismo tiempo que conservan la responsabilidad general final del funcionamiento del mismo. Por ejemplo, los establecimientos pueden hacer sugerencias para las decisiones de personal, pero es el sostenedor quien tomará la decisión final. La distribución precisa de tareas y responsabilidades entre los sostenedores escolares y los establecimientos, y por lo tanto el grado de autonomía escolar para el uso y manejo de los recursos, siempre dependerá de los sostenedores escolares individuales y sus establecimientos (MINEDUC, ACE y ES, 2016; Santiago et al., 2013).

Los datos administrativos de *Education at a Glance 2012* de la OCDE ilustran la distribución de tareas y responsabilidades en el sector de los establecimientos públicos entre los niveles central, municipal y escolar. Según este estudio, el 13% de las decisiones en los dos últimos años de educación básica pública se toman a nivel central (promedio de la OCDE: 24%), mientras que las autoridades locales y los establecimientos toman el 41% y 46% de las decisiones importantes respectivamente (promedio de la OCDE: 17% y 41%, respectivamente) (ver Figura 4.1). De esta manera, los datos demuestran el importante papel que cumplen los sostenedores escolares en la gestión de la educación en Chile. En general, la autonomía escolar es comparable a otros países de la OCDE. El nivel de autonomía del establecimiento, sin embargo, difiere mucho entre los diferentes dominios (ver Anexo 4.1). Si bien los establecimientos tienen la responsabilidad total de las decisiones relacionadas con la organización de la instrucción (promedio de la OCDE: 75%) y toman el 60% de las decisiones relacionadas con planificación y estructura (promedio de la OCDE: 24%), solo toman el 25% de las decisiones relacionadas con la gestión del personal (promedio de la OCDE: 31%) y ninguna decisión relacionada con la gestión de recursos (promedio de la OCDE: 32%) (OCDE, 2012a, Indicador D6, Tablas D6.2a y D6.2b)[1].

Figura 4.1. Porcentaje de decisiones tomadas en cada nivel de gestión en educación básica pública, 2011



Nota: Los países se clasifican en orden descendente del porcentaje de decisiones tomadas a nivel escolar.
Este indicador muestra dónde se toman las decisiones clave en las instituciones públicas en el nivel de educación básica. El indicador no captura la totalidad de las decisiones tomadas dentro de un sistema escolar. En cambio, se considera un conjunto representativo de 46 decisiones importantes, organizadas en cuatro dominios. Las respuestas fueron compiladas en cada país por un panel de expertos que representan los diferentes niveles del proceso de toma de decisiones en el nivel de educación básica. La información sobre la composición de estos paneles y los métodos y procesos utilizados para completar la encuesta se pueden encontrar en las "Notas sobre la metodología" en el Anexo 3, disponibles en www.oecd.org/edu/eag2012.
Fuente: OCDE (2012a), *Education at a Glance 2012: OECD Indicators*, http://dx.doi.org/10.1787/eag-2012-en,Tabla D6.1.

La normativa para algunos aspectos del funcionamiento y organización de los establecimientos difieren entre los sectores públicos y particulares subvencionados, lo que da a los sostenedores escolares y los establecimientos de ambos sectores niveles de autonomía algo diferentes. Esto se refiere en particular a las normas para el personal y la compra de bienes y servicios. En el sector público, los docentes y directores están sujetos al Estatuto Docente que especifica ciertos procedimientos de reclutamiento, despido y remuneración que los sostenedores escolares deben cumplir y, por lo tanto, limita su papel para determinar las condiciones laborales de los docentes y líderes escolares (Weinstein et al., 2011). La contratación de personal de apoyo se rige por el Código de Trabajo. También existen algunas diferencias en las reglamentaciones para la gestión del personal entre los DAEM (o DEM) y las corporaciones municipales con autoridad delegada. La compra de bienes y servicios se regula a través de la Ley de Compras. En el sector de particulares subvencionados, todo el personal, incluidos los docentes y directores, está sujeto al Código Laboral. La compra de bienes y servicios no está regulada más allá de las condiciones generales relacionadas con la obtención de subvenciones públicas (MINEDUC, ACE y ES, 2016; Santiago et al., 2013).

Liderazgo escolar

Perfil

Como se especifica en el Estatuto Docente, los directores de los establecimientos públicos y particulares subvencionados son responsables del liderazgo, la administración, la supervisión y la coordinación de la educación, lo que incluye responsabilizarse por los docentes, el personal administrativo y de apoyo, y los estudiantes. La principal tarea de los directores de establecimientos es la implementación y administración del Proyecto Educativo Institucional (PEI). Para los establecimientos públicos, el Estatuto Docente especifica que los directores de los establecimientos deben dirigir la gestión administrativa y financiera del establecimiento y

cumplir con las funciones y responsabilidades que le atribuye la ley. El Estatuto Docente establece la función mínima de los directores de los establecimientos en los establecimientos públicos y particulares subvencionados. En consecuencia, todos los directores de los establecimientos deberían al menos desarrollar, monitorear y evaluar las metas y objetivos del establecimiento, los planes de estudio, el currículum y las estrategias para su implementación; organizar y guiar el trabajo técnico-pedagógico y el desarrollo profesional de los docentes; y garantizar que los padres y tutores reciban información de manera periódica sobre el funcionamiento del establecimiento y el progreso de sus hijos. Para los directores de los establecimientos públicos, el Estatuto Docente estipula mayores responsabilidades administrativas y financieras. Otras tareas administrativas incluyen organizar, supervisar y evaluar el trabajo de los docentes, sugerir el despido de hasta el 5% de los docentes que tengan una evaluación deficiente, proponer personal para el reclutamiento y el reemplazo, aportar información sobre la selección de docentes, proponer asignaciones salariales para los docentes, nombrar y despedir a otros líderes escolares, y promover una buena convivencia escolar. Las responsabilidades financieras incluyen asignar, administrar y controlar los recursos asignados al establecimiento de acuerdo con los requisitos legislativos.

Existen diferentes conjuntos de estándares de liderazgo escolar que brindan orientación a los líderes escolares sobre el rol que deben cumplir. Haciendo un cambio en el rol que cumplen los líderes escolares que era tradicionalmente administrativo y gerencial, todos estos marcos y estándares enfatizan el papel de los líderes escolares como líderes pedagógicos. Un primer conjunto de estándares, el Marco para la Buena Dirección, publicado por el Ministerio de Educación en el año 2005, fue actualizado con un nuevo conjunto de estándares en el 2015, denominado Marco para la Buena Dirección y el Liderazgo Escolar. Los nuevos estándares de liderazgo escolar se han diseñado para apoyar a los líderes escolares en su autorreflexión, autoevaluación y desarrollo profesional; también para establecer un lenguaje común alrededor del liderazgo escolar que facilite la reflexión sobre aquel dentro de la comunidad educativa; de esta manera también guiar la preparación inicial y el desarrollo profesional de los líderes escolares; proporcionar una referencia para el reclutamiento y la evaluación de los líderes escolares; facilitar la identificación de los líderes escolares efectivos y difundir buenas prácticas; y promover expectativas compartidas sobre el liderazgo escolar y proporcionar una referencia para el aprendizaje profesional. No son prescriptivos, sino que deben ser una referencia común adaptada a los contextos locales. Para reflejar la naturaleza contextual del liderazgo escolar, los estándares distinguen conceptualmente entre "prácticas" y "competencias". Describen las prácticas, los recursos personales, las competencias y el conocimiento que forman la base de un liderazgo escolar exitoso. Las prácticas implican cinco dimensiones: i) construir e implementar una visión estratégica compartida; ii) desarrollar competencias profesionales; iii) liderar procesos de enseñanza y aprendizaje; iv) gestionar la convivencia escolar y la participación de la comunidad escolar; y v) mejorar y administrar el establecimiento. Los recursos personales comprenden tres áreas: i) valores éticos; ii) competencias conductuales y técnicas; y iii) conocimiento profesional (Ministerio de Educación, 2015a).

Además de estos Marcos de Buen Liderazgo Escolar, Chile ha desarrollado diferentes conjuntos de estándares de desempeño para guiar los procesos de evaluación de los establecimientos. En el año 2006, el Ministerio de Educación desarrolló un marco de evaluación para un sistema de superación personal en los establecimientos, marco que que ya ha sido descontinuado, el Sistema de Aseguramiento de Calidad de la Gestión Escolar (SACGE) (Santiago et al., 2013). En el año 2014, el Ministerio de Educación publicó los Estándares Indicativos de Desempeño para Establecimientos Educativos y Sostenedores, recientemente desarrollados para los establecimientos y sus sostenedores. Estos nuevos estándares de rendimiento incluyen cuatro dominios: liderazgo, gestión pedagógica, formación y convivencia, y gestión de recursos. El dominio de "Liderazgo" incluye los siguientes subdominios: Liderazgo del sostenedor del establecimiento (6 estándares); Liderazgo del director del establecimiento (7 estándares); y Planificación y gestión de resultados (6 estándares). El dominio "Gestión pedagógica" incluye los siguientes subdominios: Gestión curricular (7 estándares); Enseñanza y aprendizaje en el aula (6

estándares); y Apoyo al desarrollo de los estudiantes (7 estándares). El dominio "Formación y convivencia" incluye los siguientes subdominios: Formación (7 estándares); Convivencia (7 estándares); y Participación y vida democrática (6 estándares). El dominio "Gestión de recursos" incluye los siguientes subdominios: Gestión de personal (9 estándares); Gestión de recursos financieros (6 estándares); y Gestión de recursos educativos (5 estándares). Para conocer el conjunto completo de estándares de rendimiento, consulte http://archivos.agenciaeducacion.cl/documentos-eb/Estandares_Indicativos_de_Desempeno.pdf.

Los Estándares Indicativos de Desempeño para los Establecimientos Educacionales y sus Sostenedores buscan entregar una mayor orientación para los establecimientos y los sostenedores escolares sobre cómo mejorar sus procesos de gestión institucional (por ejemplo, a través de autoevaluaciones) y para definir objetivos y acciones (por ejemplo, a través de planes de mejoramiento). Al mismo tiempo, proporcionan un marco para que la Agencia de Calidad de la Educación implemente evaluaciones externas del establecimiento como parte del Sistema de Aseguramiento de Calidad de la Educación (Ministerio de Educación, 2014).

Existen otros roles de liderazgo escolar en los establecimientos de Chile. Esto incluye la función de subdirectores, jefes de unidades técnico-pedagógicas e inspectores generales que han sido establecidos por ley como parte de la carrera docente. Como se especifica en el Estatuto Docente, los directores de los establecimientos pueden delegar sus responsabilidades a otros miembros del equipo de liderazgo escolar. Los jefes de las unidades técnico-pedagógicas suelen encargarse de cuestiones pedagógicas y curriculares, los inspectores generales asumen responsabilidades en una variedad de aspectos organizacionales, como la admisión estudiantil, el personal y la gestión de clases y la disciplina escolar. Además de estos roles legalmente establecidos, los docentes pueden asumir roles de liderazgo administrativo o técnico-pedagógico adicionales, como el jefe de un departamento o el jefe de un ciclo educativo. La organización real de las estructuras de liderazgo escolar y la distribución de tareas en los establecimientos no se encuentran definidas centralmente, sino que por los sostenedores escolares y los mismos establecimientos. Por lo tanto, las estructuras de liderazgo escolar pueden diferir entre los establecimientos, dependiendo de aspectos como el tipo de sostenedor (público o particular subvencionado) y las características del establecimiento (por ejemplo, nivel de autonomía, capacidad, recursos, tamaño, prioridades, etc.). A medida que el tamaño de los establecimientos aumenta, y en niveles más altos de educación, las estructuras de liderazgo tienden a ser más elaboradas. Por el contrario, los establecimientos rurales con un pequeño número de estudiantes y docentes generalmente son administrados por un docente que asume el rol de liderazgo. Los docentes también pueden brindar asesoramiento sobre cuestiones pedagógicas a través del consejo de profesores del establecimiento, que todos los establecimientos deben establecer por ley.

Según los datos proporcionados por el Ministerio de Educación para el año 2016, basados en el Sistema Información General de Estudiantes (SIGE), había 9.413 directores de establecimientos en Chile, 4 712 jefes de unidades técnico-pedagógicas y 4.097 inspectores generales. Una gran parte de la profesión de liderazgo escolar en Chile es considerablemente de mayor edad que en otros países, pero también tiene más años de experiencia. Según la Encuesta Internacional sobre Enseñanza y Aprendizaje 2013 de la OCDE (TALIS)[2], el 30,2% de los directores de educación básica en Chile tienen al menos 60 años, en comparación con el promedio de TALIS de 15,0%. En promedio, los directores de establecimientos de educación básica en Chile tienen 53,7 años, por lo que también tienen mayor edad que el promedio en los países que participan de TALIS 2013 (51,5 años) (ver Tabla 4.1, OCDE, 2014). Datos del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) sobre directores de establecimientos de educación básica, indican que el desafío de una fuerza laboral que envejece es mayor para los establecimientos públicos que para los establecimientos particulares y en especial para los establecimientos rurales (Murillo, 2012; Weinstein y Muñoz, 2012a; Weinstein y Muñoz, 2014).

En comparación con otros países de TALIS, el liderazgo escolar en los establecimientos de educación básica de Chile se encuentra ligeramente más feminizado (OCDE, 2014). Sin

embargo, en comparación con otros países de Latinoamérica que participan en el SERCE, el número de directores escolares mujeres en educación básica es menor que el promedio (52,5%, promedio de SERCE: 62,5%). En los establecimientos urbanos privados, solo el 38,8% de los directores de establecimientos de educación básica son mujeres, la proporción más baja para los países de Latinoamérica que participan en la encuesta (Murillo, 2012; Weinstein y Muñoz, 2012a; Weinstein y Muñoz, 2014).

Tabla 4.1. **Perfil de directores de establecimientos chilenos en una comparación internacional, 7mo y 8vo año de educación básica, TALIS 2013**

	Chile	Brasil	México	Promedio TALIS
60 años o más (%)	30,2	6,2	16,3	17,1
Bajo 40 años (%)	6,4	29,8	8,7	7,2
Edad promedio (años)	53,7	45,0	51,9	51,5
Mujeres (%)	53,4	74,5	40,8	49,9
Clasificación CINE 5A o 5B (%)	98,9	97,9	93,5	96,4
Clasificación CINE 6 (%)	2,0	0,0	5,7	3,3
Empleado a tiempo completo y docente (%)	20,8	36,3	20,7	35,4
Empleado a tiempo completo, pero No docente (%)	75,1	52,5	71,8	62,4
Empleado a medio tiempo y docente (%)	2,8	3,8	2,0	3,4
Promedio de años de experiencia laboral como director (años)	11,3	7,3	10,8	8,9

CINE: Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (ISCED)
Fuente: OCDE (2014), *TALIS 2013 Resultados: Estudio Internacional sobre la Enseñanza y el Aprendizaje,* http://dx.doi.org/10.1787/9789264196261-en, Tablas 3.8, 3.8c, 3.9c, 3.12 y 3.13.

Contratación

Reclutamiento, evaluación de desempeño y despido. En los establecimientos públicos, los directores escolares están sujetos al Estatuto Docente. En los establecimientos particulares subvencionados, los directores se emplean de acuerdo con el Código Laboral. Si bien el marco de empleo, por lo tanto, es diferente, los directores escolares en ambos sistemas deben tener experiencia relevante de capacitación y enseñanza para ser elegibles para un puesto. Profesionales de otros campos fuera de la educación solo pueden postular en casos excepcionales. En los establecimientos públicos, la normativa estipula que los directores deben haber realizado una formación especializada relevante para la función y tener al menos cinco años de experiencia docente. También son elegibles para la dirección del establecimiento los candidatos con un grado profesional o un título de al menos ocho semestres con al menos tres años de experiencia docente. No es de sorprenderse que casi todos los directores escolares del sector público tengan una cualificación profesional en el área de educación (MINEDUC, ACE y ES, 2016). Los directores escolares también deben haber recibido capacitación en administración, supervisión, evaluación u orientación vocacional. Para el sector particular subvencionado, los requisitos de capacitación y cualificaciones no se especifican más extensamente.

La contratación de los directores escolares es responsabilidad de los sostenedores del establecimiento. En los establecimientos públicos, el proceso de reclutamiento y selección se especifica a través del Estatuto Docente. Desde la introducción de la Ley de Calidad y Equidad en el año 2011, los directores escolares de este sector deben aprobar un proceso de selección estandarizado (concurso público), que involucra a un representante del Sistema de Alta Dirección Pública, administrado por el Servicio Civil. El Servicio Civil es un organismo descentralizado que está vinculado con el presidente de la República a través del Ministerio de Hacienda, responsable del reclutamiento de los funcionarios públicos de más alto rango del Estado chileno. Para el año 2016, todos los directores de los establecimientos públicos debían ser reclutados a través del

nuevo sistema de selección, con la excepción de los establecimientos pequeños con uno, dos o tres docentes.

El proceso de selección implica una serie de pasos:

1. El sostenedor del establecimiento municipal define los requisitos básicos para el puesto y un perfil de candidato que especifica las competencias y cualificaciones requeridas. Para apoyar a los sostenedores escolares en esta tarea, el Ministerio de Educación ha puesto a disposición ejemplos de perfiles profesionales para diferentes contextos (por ejemplo, para establecimientos vulnerables, establecimientos rurales). Las vacantes se anuncian luego a través del Servicio Civil y el Ministerio de Educación, a través de los medios y una plataforma en línea ("Directores para Chile", www.directoresparachile.cl/index.aspx).
2. Luego de que se cumple el plazo de tiempo para solicitar, las consultoras externas registradas en el Servicio Civil realizan una selección previa de todos los solicitantes que implica una revisión de que cumplen con los requisitos de la descripción del trabajo y el perfil profesional de la publicación y una evaluación de las competencias (evaluación psicolaboral).
3. Un comité de selección entrevista a todos los candidatos preseleccionados y propone un ranking de al menos tres y hasta cinco candidatos para el sostenedor del establecimiento. En las municipalidades de menor tamaño, de menos de 10.000 habitantes, una propuesta de 2 candidatos es suficiente si hay un número insuficiente de solicitantes que cumplan los criterios de selección. Los comités de selección están formados por el jefe de la administración educativa municipal (Departamentos de Administración de Educación Municipal, DAEM, Departamentos de Educación Municipal, DEM o corporación municipal), un miembro del Consejo de Alto Nivel de Servicio Público (o un representante de posición similar en el área de educación aprobado por el consejo), y un docente de la misma municipalidad elegido por sorteo. El docente debe ser parte de la Red Maestros de Maestros, formada por docentes que tienen una Asignación de Excelencia Pedagógica (AEP), o también que hayan sido evaluados como sobresalientes en el Sistema de Evaluación del Desempeño Profesional Docente.
4. El alcalde, como la máxima autoridad de la municipalidad, es libre de seleccionar a cualquier candidato del ranking sugerido por el comité de selección o anular el proceso de selección en caso de que no encuentre adecuado a ninguno de los candidatos. En este caso, se requiere un nuevo proceso de selección.

Los directores escolares son nombrados por un período de cinco años. Dentro de los primeros treinta días del nombramiento, tanto los directores como los sostenedores escolares deben firmar un convenio de desempeño, que especifique las metas y objetivos anuales y una lista de indicadores relacionados y fuentes de evidencia para evaluar el logro de los objetivos. El convenio de desempeño es un documento público. El logro de los objetivos especificados en el convenio es evaluado anualmente por el jefe del departamento de educación municipal (DAEM o DEM) o la corporación municipal. En estas conversaciones anuales sobre el desempeño, las metas y los objetivos pueden modificarse siempre y cuando tanto el director como el sostenedor del establecimiento se encuentren de acuerdo. En caso de que el director del departamento de educación municipal o corporación municipal considera que el director escolar no ha cumplido con las metas y los objetivos acordados, puede proponer el despido del director. Todos los directores de establecimientos necesitan volver a postularse a su puesto después de un período de cinco años.

En el sector particular subvencionado, la selección y el nombramiento de los directores escolares no está regulado y queda enteramente a discreción de los sostenedores escolares. El proceso tiende a ser menos formal y competitivo, y mientras los directores de los establecimientos en el sector público tienden a moverse a través de niveles progresivos de responsabilidad antes de tomar una posición principal, el acceso a los puestos principales en el sector particular subvencionado parece ser más rápido (Weinstein et al., 2011). Una encuesta

representativa de directores escolares llevada a cabo en el año 2014, indica que el 65% de los directores de establecimientos en el sector privado (establecimientos particulares subvencionados y no subvencionados) habían sido nombrados por invitación directa del sostenedor, el 16% de los directores había aprobado un proceso de selección, y el 20% de los directores fueron ellos al mismo tiempo el sostenedor del establecimiento (UDP, 2014a, citado en MINEDUC, ACE y ES, 2016).

La selección y el nombramiento de otros puestos de líder escolar en los establecimientos públicos también se han modificado con la implementación de la Ley de Calidad y Equidad de la Educación. Como resultado, los directores escolares tienen más poder discrecional para formar su equipo de liderazgo escolar. Pueden seleccionar su subdirector, jefe de la unidad técnico-pedagógica e inspector general del cuerpo docente del municipio siempre que cumplan con los requisitos centrales necesarios para asumir tal posición. En caso de que un director quiera designar a un líder escolar de otra municipalidad, se requiere la aprobación del sostenedor del establecimiento. En los establecimientos particulares subvencionados, la selección de otros líderes escolares no está regulada y nuevamente queda a la discreción de los sostenedores.

Preparación y entrenamiento. Si bien el Estatuto Docente exige que los líderes escolares realicen una capacitación relevante y consagra el derecho de los profesionales de la educación para el desarrollo profesional, no existe un curso de capacitación inicial específico que los directores y otros líderes escolares deban completar para acceder a su puesto. En cambio, hay una gran oferta de cursos disponibles, que también es el resultado de un creciente sector privado de educación superior desde la década de 1980 (Weinstein et al., 2011). Según un registro del año 2010, las universidades y los institutos profesionales ofrecieron 78 programas para directores y otros líderes escolares con una duración de 1 año o más. La mayor parte de los programas tenían la calificación de maestría (66,7%), varios programas ofrecían alguna otra titulación de posgrado (26,9%) y un número muy pequeño ofrecía títulos (3,8%), doctorados (1,3%) y otras calificaciones (1,3%) (Muñoz y Marfán, 2012, citados en MINEDUC, ACE y ES, 2016).

De acuerdo con una muestra representativa de directores escolares en el año 2014, el 74% de los directores escolares tenían una especialización en administración, gestión o liderazgo escolar al ocupar su puesto. Los directores de los establecimientos públicos tenían más probabilidades de tener tal especialización que los directores de los establecimientos particulares subvencionados o los directores de los establecimientos particulares no subvencionados. Mientras que el 83% de los directores de establecimientos públicos habían participado en una capacitación especializada, este fue el caso de solo el 62% de los directores de establecimientos particulares subvencionados y el 75% en establecimientos particulares no subvencionados (UDP, 2014a, citadas en MINEDUC, ACE y ES, 2016). Esto puede reflejar los requisitos legislativos más detallados para la capacitación de directores de establecimientos públicos, tal como se describió anteriormente.

Siguiendo las experiencias previas con programas de capacitación para líderes escolares, en el año 2011 el Ministerio de Educación estableció un programa de desarrollo profesional para líderes escolares, el Plan de Formación de Directores, administrado a través del Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP). Este programa tiene como objetivo desarrollar las habilidades de liderazgo escolar en los directores actuales y aspirantes y otros líderes escolares a través de subvenciones y becas para la participación en programas de desarrollo profesional de alta calidad, flexibles y centrados en la pedagogía. Los cursos se han alineado con los estándares de liderazgo escolar profesional del año 2015 y se han organizado según los diferentes niveles de experiencia de liderazgo y ubicación de los establecimientos desde que se implementaron los cambios en el 2015. Por lo tanto, los cursos se distinguen entre: i) aspirantes a líderes escolares y líderes escolares (directores escolares, directores de unidades técnico-pedagógicas y equipos de liderazgo escolar) con un máximo de tres años de experiencia en liderazgo; ii) líderes escolares con entre 3 y 12 años de experiencia en

liderazgo; y iii) líderes escolares con 13 o más años de experiencia. Los cursos se ofrecen dentro de cinco áreas geográficas (macrozonas): Norte, Valparaíso, Centro, Centro-Sur y Extremo Sur. El Ministerio de Educación financia el 100% de los costos de participación a través del CPEIP y proporciona una subvención de mantenimiento según la distancia del trabajo del participante al lugar de estudio. La participación está abierta a candidatos con al menos tres años de experiencia en docencia. Las personas interesadas deben postular al programa y los participantes son seleccionados por sus títulos académicos y profesionales, su experiencia y motivación. Desde el inicio del programa, 3 027 directores y aspirantes a directores participaron hasta el 2014 entre 19 y 30 programas seleccionados cada año. Este programa estaba en evaluación en el momento de la redacción de este informe.

A fines del año 2015, el Ministerio de Educación estableció dos centros nacionales de liderazgo escolar (Centro de Desarrollo de Líderes Educativos y Centro de Liderazgo para la Mejora Escolar) para promover el desarrollo de la profesión de liderazgo escolar. Entre otras, estas instituciones llevan a cabo investigaciones afines, desarrollan herramientas para el desarrollo de buenas prácticas de liderazgo escolar, ofrecen capacitación a líderes escolares como líderes de sistemas, jefes de unidades técnico-pedagógicas e inspectores generales, y asesoran al Ministerio de Educación sobre políticas liderazgo escolar.

Remuneración y tiempo de trabajo. Según lo establecido en el Estatuto Docente, al igual que los docentes, la remuneración de los líderes escolares en los establecimientos públicos se basa en la Remuneración Básica Mínima Nacional de los profesionales de la educación (RBMN) (véase el Capítulo 5). Para compensar a los directores escolares por su alto nivel de responsabilidad, reciben una asignación de capital escolar del 25% de la RBMN (Asignación por Responsabilidad Directiva) además de su salario de docente (ver también el Capítulo 5). El nivel de esta asignación depende del tamaño del establecimiento y la concentración de Alumnos Prioritarios (ver Tabla 4.2). Para reflejar mejor el mayor nivel de responsabilidades y aumentar la compensación relativa de los directores escolares, el Gobierno Central chileno con la introducción de la Ley de Calidad y Equidad de la Educación aumentó el monto de la asignación al director. Al igual que los docentes, los directores de los establecimientos también pueden recibir asignaciones adicionales: Asignación de experiencia, Asignación por Desempeño en Condiciones Difíciles, Asignación de Perfeccionamiento (ver también la Tabla 4.2 y el Capítulo 5).

Tabla 4.3. **Asignación de los directores de establecimientos, establecimientos públicos**

	Nivel de asignación (% del RBMN)	Por mes en pesos chilenos
Asignación de los directores escolares		
Posición del director escolar con una baja concentración de estudiantes desfavorecidos		
< 399 estudiantes	25	110 000
400 -799 estudiantes	37,5	165 000
800 – 1 199 estudiantes	75	330 000
> 1 200 estudiantes	100	440 000
Posición del director escolar con una alta concentración de estudiantes desfavorecidos		
< 399 estudiantes	25	110 000
400 -799 estudiantes	75	330 000
800 – 1 199 estudiantes	150	660 000
> 1 200 estudiantes	200	880 000
Asignación de experiencia		
Líderes escolares con un tiempo específico de servicio	6,76% de la RBMN para los primeros dos años de experiencia y 6,6% de la RBMN para períodos subsecuentes de experiencia de dos años, con un máximo de 100% de la RBMN	
Asignación por desempeño en condiciones difíciles		
Líderes escolares en establecimientos aislados, rurales, culturalmente diversos y desfavorecidos		hasta 30% de la RBMN
Asignación de perfeccionamiento		
Líderes escolares que realizan actividades certificadas de desarrollo profesional		hasta 40% de la RBMN

Nota: RBMN se refiere a la Remuneración Básica Mínima Nacional de los profesionales de la educación.
Fuente: MINEDUC, ACE and ES (2016), *Revisión OCDE de políticas para mejorar la efectividad del uso de recursos en las escuelas. Reporte nacional de Chile,* www.oecd.org/education/schoolresourcesreview.htm.

La remuneración de los directores escolares en el sector particular subvencionado no está regulada y, en cambio, la determinan los sostenedores individuales del establecimiento. Los niveles promedio de remuneración son similares entre los directores de los establecimientos públicos y los particulares subvencionados, pero los sueldos de los directores escolares entre los establecimientos en el sector particular subvencionado difieren más que en el sector público. Mientras muchos directores de establecimientos particulares subvencionados ganan salarios más bajos o más altos que el promedio, la mayoría de los directores de los establecimientos públicos comparten un nivel similar de remuneración. Los directores de los establecimientos particulares no subvencionados tienden a ganar salarios más altos que los directores de los establecimientos tanto públicos como particulares subvencionados. Las directoras escolares ganan en promedio menos que sus contrapartes masculinas, y las diferencias de género en la remuneración son más altas en el sector particular subvencionado que en el público (Weinstein y Muñoz, 2012b).

Al igual que los directores escolares, otros líderes escolares también reciben una asignación que constituye un cierto porcentaje de la Remuneración Básica Mínima Nacional (RBMN). Los jefes de unidades técnico-pedagógicas reciben el 20% de la RBMN, otros miembros de estas unidades técnico-pedagógicas reciben el 15% de la RBMN. En el año 2005, el Ministerio de Educación creó un plan de incentivos financieros para equipos de liderazgo escolar en establecimientos públicos y particulares subvencionados para alentar el liderazgo compartido (Asignación de Desempeño Colectivo). La participación es voluntaria e implica el establecimiento

de metas y objetivos anuales en un plan de mejora de la gestión escolar (Plan de Mejoramiento de Gestión Educativa).

Como destacan los datos de TALIS 2013, la gran mayoría de los directores escolares en Chile se dedican a su rol de liderazgo escolar a tiempo completo, no tienen otros trabajos y dedican poco tiempo a la docencia en el aula (ver Tabla 4.1). Según los datos del SERCE, el 92,7% de los directores de los establecimientos de educación básica trabajan a tiempo completo, en comparación con un promedio del 57,5% en los países de Latinoamérica que participan en la encuesta. Solo el 15,8% de los directores escolares de educación básica en Chile tenían otro empleo (promedio de SERCE: 26,2%). Y los directores escolares de educación básica en Chile dedicaron en promedio solo 17,9% de su tiempo a la docencia (promedio de SERCE: 20,4%). En los establecimientos rurales, la proporción de tiempo dedicado a la docencia fue superior al 37,3% (Weinstein y Muñoz, 2014; Murillo, 2012).

Organización del ambiente de aprendizaje

Personal de apoyo al aprendizaje

Por ley, para obtener el reconocimiento oficial los establecimientos deben contratar el personal de liderazgo, técnico-pedagógico y de sala de clases que sea adecuado para el tamaño del establecimiento y el nivel de educación y tipo de educación que ofrece. Esto incluye suficiente personal de apoyo para el aprendizaje para satisfacer las necesidades de todos los estudiantes. El personal de apoyo al aprendizaje brinda ayuda en diferentes áreas, desde la pedagógica hasta la administrativa. La ley distingue entre tres tipos diferentes de personal de apoyo al aprendizaje: i) profesionales de la educación, como psicólogos y logopedas, que, sin embargo, no están afiliados al Estatuto Docente; ii) asistentes de aula que cumplen funciones técnicas relacionadas con la docencia y el aprendizaje en el aula y la operación administrativa general del establecimiento; y iii) otros auxiliares a cargo del mantenimiento y limpieza de los edificios. También hay servicios médicos escolares que ofrecen exámenes médicos y tratamientos para los estudiantes relacionados con los logros educativos (por ejemplo, discapacidades visuales y auditivas).

Los establecimientos pueden recibir fondos para financiar y gestionar su personal de apoyo al aprendizaje a través de la Subvención Escolar Preferencial (SEP), un mecanismo de financiamiento compensatorio que está vinculado a la rendición de cuentas basada en estándares (más sobre esto en el Capítulo 2) y a través del Programa de Integración Escolar (PIE) (más sobre esto en el Capítulo 3). A través del financiamiento de la SEP, los establecimientos pueden dedicar hasta 50% del subsidio para personal adicional y desarrollar equipos técnico-pedagógicos compuestos por docentes y personal de apoyo al aprendizaje que acompañan los procesos pedagógicos dentro y fuera de la sala de clases enfocados en los estudiantes más vulnerables del establecimiento. A través del Programa de Integración Escolar, los establecimientos pueden integrar hasta cinco estudiantes con discapacidades transitorias y dos estudiantes con discapacidades permanentes por sala de clases. Los estudiantes integrados con necesidades especiales reciben al menos entre seis (medio día escolar) y ocho (todo el día escolar) horas de apoyo profesional por semana dentro de la sala de clases. Para satisfacer las necesidades de estos y de todos los demás estudiantes y proporcionar una educación inclusiva para los estudiantes con necesidades especiales, los establecimientos reciben recursos adicionales. Estos recursos se pueden utilizar con una variedad de propósitos, como la compra de materiales educativos y la adaptación del espacio físico a las necesidades especiales de los estudiantes, pero también para contratar personal de apoyo para el aprendizaje. Los establecimientos pueden establecer equipos multidisciplinarios que incluyen especialistas tales como fonoaudiólogos, docentes especializados en necesidades educativas especiales y psicólogos para brindar apoyo a los docentes y estudiantes dentro de las salas de clases. Pero el personal de apoyo de aprendizaje contratado a través del programa PIE también debe dedicar al menos tres horas al trabajo colaborativo con los docentes del establecimiento. En el año 2015, el 44,6% de los

establecimientos había establecido un PIE. La mayoría de los establecimientos públicos participan en PIE (67,3%, en comparación con el 24,8% de los establecimientos particulares subvencionados) (Ministerio de Educación, 2017).

Además, la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) ha establecido programas para proporcionar apoyo psicológico y social a los estudiantes vulnerables con riesgo de deserción (ver el Capítulo 3). A través del Programa de Apoyo a la Retención Escolar www.junaeb.cl/programa-de-apoyo-a-la-retencion-escolar) los equipos interdisciplinarios formados por pedagogos, trabajadores sociales y psicólogos brindan servicios pedagógicos y apoyo psicológico individualmente o en grupos de estudiantes. El trabajo de los equipos se enfoca en los aspectos psicológicos y sociales del establecimiento, la familia y la comunidad. Está disponible en regiones seleccionadas del país: Antofagasta, Valparaíso, Región Metropolitana de Santiago, Maule, Biobío y La Araucanía. La iniciativa Habilidades Para la Vida (www.junaeb.cl/habilidades-para-la-vida) brinda apoyo psicológico y social a la comunidad escolar, incluidos estudiantes, docentes y padres, en los dos años de educación parvularia antes de ingresar a la educación básica y los primeros dos años de educación básica. El programa busca identificar y prevenir los riesgos en contextos vulnerables, promover mejores resultados de aprendizaje y reducir la deserción escolar. También busca aumentar el bienestar y la salud de las personas (por ejemplo, reduciendo el comportamiento violento y el abuso de sustancias y el alcoholismo) y las competencias sociales y emocionales (por ejemplo, para construir relaciones). Los equipos y unidades de trabajo social y servicios psicológicos dentro de los municipios desarrollan proyectos que luego se presentan a las oficinas regionales de JUNAEB. Si se seleccionan y se aprueban, los equipos y proyectos reciben financiamiento inicial durante tres años con la opción de extenderlo.

Desarrollo escolar

Para obtener el reconocimiento oficial del Ministerio de Educación los establecimientos en Chile se encuentran obligados por ley a desarrollar un Proyecto Educativo Institucional (PEI). El proyecto educativo institucional es un instrumento que proporciona un sentido de orientación y establece los principios y objetivos de la educación en un establecimiento. Define los aspectos educativos que un establecimiento quiere enfatizar en su enseñanza y aprendizaje. Los establecimientos también pueden desarrollar planes de mejoramiento escolar que abarcan un período de cuatro años (Plan de Mejoramiento Educativo (PME).

Para todos los establecimientos que reciben fondos a través de la Subvención Escolar Preferencial (SEP), el desarrollo de un plan de mejoramiento es obligatorio. Como parte de la subvención SEP, el sostenedor escolar firma un Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa. Este convenio compromete al sostenedor del establecimiento a utilizar los recursos adicionales proporcionados a través de la SEP para poner en práctica el plan de mejoramiento escolar, respetando al mismo tiempo ciertas normativas sobre cómo se pueden utilizar los fondos. El plan de mejoramiento escolar se requiere para establecer objetivos estratégicos que cubran un período de cuatro años, así como los objetivos anuales. Debe describir las iniciativas de apoyo dirigidas a estudiantes prioritarios y las acciones técnico-pedagógicas para mejorar el rendimiento de los estudiantes de bajo rendimiento. También debe tener como objetivo mejorar los procesos escolares en su conjunto y establecer indicadores, medidas para la evaluación y el seguimiento, los plazos y las fuentes de financiamiento. El plan de mejoramiento escolar generalmente implica una autoevaluación escolar para analizar la gestión y el funcionamiento del establecimiento e identificar fortalezas y debilidades. En la actualidad, hay más de 8 000 establecimientos que se han comprometido a participar en la planificación de mejoras escolares a cambio de subvenciones SEP.

Todos los establecimientos que reciben fondos públicos pueden solicitar el apoyo de Asesores Técnico-Pedagógicos (ATP) que se organizan en los Departamentos Provinciales de Educación del Ministerio (DEPROV). Los asesores técnico-pedagógicos trabajan con los establecimientos, por ejemplo, para apoyar la implementación efectiva del currículum, la

planificación de estrategias de mejora y la identificación de instrumentos y herramientas para evaluar la implementación del plan de mejoramiento escolar. El apoyo técnico-pedagógico público se dirige a los establecimientos de bajo rendimiento y desfavorecidos. Queda a discreción de los departamentos provinciales de educación determinar la mejor manera de hacerlo (CPP-CEPPE-UC, 2014).

Además de estos servicios públicos, los establecimientos pueden contratar servicios de consultores privados independientes (Asesorías Técnicas Educativas, ATE). Los servicios de asesoramiento técnico pueden ser personas físicas e instituciones, como universidades y fundaciones. Deben cumplir con los estándares para obtener la certificación y ser incluidos en un registro público de instituciones que brindan apoyo pedagógico-técnico. El asesoramiento generalmente está disponible en cuatro áreas: gestión de currículum, liderazgo escolar, convivencia y gestión de recursos. Los servicios privados de asesoramiento técnico han estado disponibles desde la década de 1990 (por ejemplo, a través del Programa para la Mejora de la Calidad Educativa y Equidad en Escuelas Secundarias, *MECE-Media* y el programa para Escuelas en Situación Crítica, Escuelas Críticas), en particular como parte de los programas de mejoramiento escolar dirigidos a establecimientos desaventajados.

La participación de los servicios de asesoramiento técnico privado en el desarrollo escolar ha sido promovida con más fuerza por el Ministerio de Educación desde la introducción de la subvención escolar preferencial (SEP) en el año 2008. Se anima a los establecimientos a utilizar algunos de los fondos públicos asignados a través de la SEP para contratar proveedores técnicos externos privados para apoyarlos en su proceso de mejoramiento y cumplir los objetivos de mejora requeridos. La promoción de los servicios de asesoramiento técnico privado también se fundamentó en la creencia de que los establecimientos consideraban que el apoyo técnico-pedagógico público era una imposición externa y que estos servicios no siempre satisfacían las necesidades de los establecimientos. Entre los años 2010 y 2012, alrededor del 9% de los recursos proporcionados a través de la SEP se invirtieron en servicios de consultoría técnico-pedagógica privada, que representan más de 90 millones de dólares por año (Osses et al., 2015).

Redes escolares y de colaboración

Los establecimientos pueden colaborar y compartir experiencias y recursos de manera informal bajo el paraguas de un sostenedor común. Sin embargo, tales intercambios tienden a ser más comunes entre los establecimientos particulares subvencionados que en los públicos y, considerando que la gran mayoría de los sostenedores (alrededor del 90%) son responsables de un solo establecimiento, estas oportunidades son generalmente limitadas. El Ministerio de Educación ha establecido dos redes de establecimientos principales: redes de establecimientos rurales (microcentros rurales) (véase también el Capítulo 3) y comunidades de aprendizaje de docentes de inglés (redes de docentes de inglés).

A partir del año 1992, el Programa de Educación Básica Rural ha brindado apoyo técnico-pedagógico a establecimientos pequeños en áreas rurales. Esta iniciativa, que comprende una serie de acciones, desde adaptaciones del currículum hasta el desarrollo profesional docente, también ha establecido redes de establecimientos rurales (microcentros rurales) que brindan un espacio para que diferentes establecimientos multigrado de la misma área y su personal se reúnan y reflexionen sobre su trabajo. Las redes escolares buscan abordar las necesidades particulares de los establecimientos multigrado público y privado con subvención y los desafíos que enfrentan (por ejemplo, la diversidad cultural, social y étnica de los estudiantes, la enseñanza de estudiantes de diferentes edades en la misma sala de clases, el aislamiento personal y profesional del personal, vínculos débiles entre los establecimientos y otras instituciones, incluido el Ministerio de Educación y los municipios). En el año 2015, 374 redes de establecimientos rurales reunieron a 2 400 establecimientos rurales multigrado. Por ley, las redes escolares se reúnen semanalmente durante dos horas en reuniones técnicas para evaluar la enseñanza y el aprendizaje en los establecimientos, reflexionar sobre el trabajo pedagógico de los docentes, los cambios necesarios y enfoques innovadores para mejorar los resultados de los

estudiantes, intercambiar experiencias pedagógicas, planificar estrategias de enseñanza en el aula y acordar criterios para el desarrollo de planes de mejoramiento escolar. Cuando es necesario, las redes escolares reciben apoyo de los servicios de asesoramiento técnico-pedagógico del Ministerio de Educación (ATP) o servicios de asesoramiento independientes (ATE). Los coordinadores de las redes de establecimientos rurales individuales se reúnen anualmente durante dos días para recibir capacitación, apoyo e información sobre las iniciativas y políticas del Ministerio.

Las comunidades de aprendizaje de docentes de inglés (redes de docentes de inglés) forman parte del programa del Ministerio "Programa Inglés Abre Puertas" (PIAP) establecido en el año 2003 (www.ingles.mineduc.cl). Estas redes ofrecen una oportunidad para que los docentes de inglés de diferentes establecimientos en todo el país trabajen juntos para mejorar sus prácticas con el objetivo final de mejorar las habilidades del idioma inglés de los estudiantes. PIAP proporciona fondos para materiales para garantizar el funcionamiento de las comunidades de aprendizaje, financia proyectos realizados para la Semana del Inglés, proporciona a los docentes participantes lugares prioritarios para el desarrollo profesional y certificación docente, y proporciona información a través de coordinadores regionales. El establecimiento de una comunidad de aprendizaje requiere de la participación de al menos ocho profesores de inglés de establecimientos públicos o particulares subvencionados, el compromiso de reunirse al menos una vez al mes, el apoyo de un director de un establecimiento que proporciona las instalaciones necesarias para las actividades de la comunidad y la aprobación del coordinador regional. En el año 2015, había 140 comunidades de aprendizaje que reunían a unos 2 500 docentes.

Participación de los padres, de los estudiantes y de la comunidad

La Ley General de Educación promueve la participación de la comunidad escolar en el funcionamiento de todos los establecimientos. Como sugiere la ley, los establecimientos deben establecer centros de alumnos, centros de padres y apoderados, consejos de profesores y consejos escolares. Estos diferentes organismos deberían proporcionar plataformas para que los diferentes miembros de la comunidad escolar expresen sus puntos de vista y hagan oír su voz. Las funciones y los arreglos de trabajo de los diferentes consejos están regulados a través de diferentes leyes y decretos. Los centros de alumnos están formados por estudiantes del segundo ciclo de educación básica y educación media y deben brindar a los estudiantes la oportunidad de desarrollar un pensamiento crítico y prepararlos para la participación democrática en la sociedad. Los centros de padres y apoderados deben representar los intereses de los padres y las familias en el establecimiento y contribuir al logro de los objetivos educativos de éste. Los consejos de profesores incluyen a los líderes del establecimiento, al equipo técnico-pedagógico y a los docentes. Son órganos consultivos que permiten a los profesionales desarrollar una visión común y tomar decisiones en asuntos técnico-pedagógicos. Los consejos escolares brindan una oportunidad para la colaboración de los diferentes miembros de la comunidad escolar. Necesitan incluir al menos al director escolar, al sostenedor del establecimiento o un representante del sostenedor, un docente elegido por el cuerpo docente del establecimiento, el presidente del centro de padres y apoderados y el presidente del centro de alumnos si el establecimiento ofrece educación media. Los consejos escolares emiten su postura a solicitud del líder escolar y se les puede pedir que tomen una decisión a discreción del sostenedor del establecimiento. Los consejos escolares deben ser consultados al menos sobre los siguientes aspectos: la definición del proyecto educativo escolar; propuestas de objetivos escolares y proyectos de mejoramiento; el informe sobre la gestión del liderazgo en el establecimiento; y el desarrollo y las modificaciones a las normativas internas. Además, los consejos escolares deben recibir información sobre los resultados de los estudiantes, el presupuesto del establecimiento y su implementación, y la contratación de personal.

Chile también ha establecido una serie de normativas relacionadas con la promoción de una buena convivencia escolar. Por ley y para obtener el reconocimiento oficial, los establecimientos necesitan desarrollar normativas internas (reglamento interno de convivencia

escolar) que definan las relaciones entre los establecimientos y su comunidad. Las normativas internas deberían contribuir al desarrollo de la comunidad escolar y apoyar el desarrollo integral de los estudiantes. Deben estar en línea con el proyecto educativo del establecimiento y deben prestar atención a las políticas de prevención, a las medidas pedagógicas, a los protocolos de acción y a los procedimientos disciplinarios imparciales para las conductas disruptivas. Los establecimientos también deben designar a un coordinador de convivencia escolar, que sea responsable de desarrollar un plan de acción para desarrollar una convivencia escolar positiva y para implementar cualquier medida que decida el consejo escolar. El Ministerio de Educación ha establecido una política formativa sobre la convivencia escolar -Política Nacional de Convivencia Escolar- www.convivenciaescolar.cl, que enfatiza la participación y el compromiso de toda la comunidad escolar y destaca que todos los actores individuales tienen derechos y responsabilidades. La estrategia relacionada para el período de los años 2015 -18 se publicó en noviembre del 2015 (Ministerio de Educación, 2015b). Una ley contra la violencia escolar implementada en el 2011 promueve un enfoque preventivo de la violencia escolar y alienta el desarrollo de un clima escolar positivo. La legislación contra la discriminación implementada en el año 2012 también enfatiza la importancia de una convivencia escolar positiva y destaca la importancia de la diversidad, la integración, la sostenibilidad y la conciencia intercultural.

Evaluación escolar

En el año 2009, la Ley General de Educación introdujo un nuevo sistema de evaluación escolar como parte del Sistema de Aseguramiento de la Calidad en la Educación. Este nuevo enfoque de revisión y evaluación busca promover la mejora de los procesos institucionales de los establecimientos y de los sostenedores escolares. Se basa en el trabajo de cuatro instituciones: el Ministerio de Educación, el Consejo Nacional de Educación (CNED), la Agencia de Calidad de la Educación y la Superintendencia de Educación.

Luego de la introducción de este nuevo sistema de evaluación, los establecimientos están sujetos a procesos de evaluación externos tanto por la Agencia de Calidad de la Educación como por la Superintendencia de Educación. La Agencia, que también está a cargo de coordinar evaluaciones nacionales de estudiantes, validar procesos de evaluación de personal, evaluar sostenedores escolares, monitorear el desempeño del sistema nacional (incluyendo el uso de evaluaciones internacionales), proporcionar información de desempeño a las partes interesadas y ofrecer análisis para el desarrollo futuro de políticas (ver también el Capítulo 1), se centra en la evaluación de los procesos educativos en los establecimientos. Los establecimientos se clasifican sobre la base de su desempeño en evaluaciones nacionales estandarizadas y en "otros indicadores de desempeño" en una de las cuatro categorías de desempeño (alto, medio, medio bajo, insuficiente). Los establecimientos con un desempeño insuficiente se evalúan con más frecuencia que otros establecimientos y están obligados a buscar apoyo técnico-pedagógico (ATP o ATE). En caso de bajo rendimiento continuo por un período de cuatro años, los establecimientos corren el riesgo de perder su reconocimiento oficial.

Los establecimientos se evalúan en función de un marco de evaluación central, los Estándares de Desempeño para los Establecimientos y sus Sostenedores Escolares. Como se describió anteriormente, estos estándares de desempeño cubren cuatro dimensiones: liderazgo, gestión pedagógica, formación y convivencia, y gestión de recursos, que también se aplican a la evaluación de los sostenedores escolares. Al momento de la visita de revisión, la Agencia también planeaba adaptar los estándares de desempeño a las necesidades de los establecimientos multigrado y establecimientos con solo uno, dos o tres docentes.

Las evaluaciones escolares pueden tomar diferentes formas: visitas integrales que evalúan todas las dimensiones de los estándares de desempeño, visitas temáticas que evalúan una o dos dimensiones de los estándares de desempeño, visitas de aprendizaje que identifican las mejores prácticas, visitas para fortalecimiento de la autoevaluación y visitas territoriales que evalúan a los sostenedores de establecimientos municipales y a todos los establecimientos de los que es responsable un sostenedor escolar. Las evaluaciones escolares involucran de dos a cuatro

evaluadores externos, se llevan a cabo durante un período de dos o tres días e incluyen la participación de toda la comunidad escolar, incluidos los sostenedores escolares, líderes escolares, docentes, estudiantes y padres. Las evaluaciones escolares dan como resultado un informe de evaluación que toma en cuenta el proyecto educativo escolar, el contexto escolar y los resultados. El informe de evaluación del establecimiento en sí mismo, sin embargo, no entrega como resultado una clasificación. La dimensión de "resultados" abarca una serie de elementos: la clasificación de los establecimientos como se describió anteriormente; resultados de aprendizaje estudiantil, que incluyen una comparación del desempeño en evaluaciones nacionales estandarizadas (Sistema de Medición de Calidad de la Educación, SIMCE, más sobre esto a continuación) con establecimientos con características similares, la tendencia de la proporción de estudiantes con bajo desempeño, la tendencia general del desempeño en las evaluaciones nacionales estandarizadas en el tiempo, la distribución del desempeño en diferentes temas y años; el desempeño en los otros indicadores de calidad educativa; satisfacción de los padres; y el cumplimiento de la normativa evaluada por la Superintendencia de Educación. Las evaluaciones escolares se pusieron a prueba entre diciembre del año 2014 y diciembre del 2015 en todos los establecimientos públicos y particular subvencionados que ofrecen educación básica con más de 30 estudiantes que participan en las evaluaciones nacionales estandarizadas y con más de tres años de funcionamiento.

Los establecimientos y los sostenedores también son evaluados por la Superintendencia. Estas evaluaciones se enfocan en auditar el uso de los recursos públicos por parte de los establecimientos y los sostenedores y su cumplimiento con la legislación, los estándares y la normativa. Esto incluye verificar que los sostenedores y los establecimientos cumplan con los requisitos mínimos para el reconocimiento oficial y otros asuntos, como los estándares de construcción e infraestructura, los estándares de seguridad y los estándares laborales. También incluye revisar el cumplimiento de la Ley de Inclusión que prohíbe que los sostenedores y los establecimientos que reciben fondos públicos obtengan ganancias, seleccionen estudiantes y cobran aranceles a los estudiantes. Los establecimientos y los sostenedores escolares también pueden estar sujetos a evaluaciones y sanciones financieras por parte de la Superintendencia en el caso de reclamos o quejas. Además, la Superintendencia brinda al público información sobre los establecimientos y sostenedores en las áreas de evaluación de las cuales es responsable. Como los sostenedores tienden a ser responsables del manejo de los recursos, las evaluaciones de la Superintendencia se centran en la evaluación de los sostenedores.

Los establecimientos se encuentran sujetos a más mecanismos de evaluación e incentivos que se centran en la evaluación del rendimiento de los estudiantes y la evaluación del trabajo de los docentes. El Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) mide el rendimiento estudiantil de una cohorte completa en todo el país a través de una evaluación estandarizada nacional (consulte el Capítulo 1 para obtener más información). Los resultados del SIMCE se publicitan ampliamente y su impacto es sustancial. Como Weinstein et al. (2012) destacó, la evaluación SIMCE se ha convertido en el lenguaje para describir el éxito y el fracaso en el sistema educativo chileno. Los resultados a nivel escolar se utilizan para asignar recursos y recompensas a los establecimientos y docentes, para orientar la política educativa y proporcionar información a las familias. Se utilizan para clasificar los establecimientos para la subvención escolar preferencial (SEP) y las evaluaciones escolares de la Agencia de Calidad de la Educación y para tomar decisiones sobre las necesidades de los establecimientos para el apoyo técnico pedagógico y el cierre de establecimientos. Los resultados de SIMCE se utilizan para el Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño (SNED), un programa colectivo de incentivos económicos para establecimientos públicos y particulares subvencionados asignados a través del sostenedor (ver el Capítulo 5).

Organizado de forma bianual, el SNED otorga una Subvención por Desempeño de Excelencia a los establecimientos que muestran el desempeño más alto en el SIMCE en comparación con los establecimientos con un contexto similar en la misma región. La

subvención se debe utilizar para aumentar la remuneración del personal en el establecimiento (ver el Capítulo 5). Además, los resultados del SIMCE constituyen un elemento básico en los acuerdos de desempeño de los directores escolares que forman parte de los convenios de los directores de los establecimientos públicos. Dependiendo del tipo de sostenedor del establecimiento, los docentes en los establecimientos chilenos se encuentran sujetos a diferentes procesos de evaluación y recompensa (más sobre esto en el Capítulo 5). Todos los docentes del sector público son evaluados a través del Sistema de Evaluación del Desempeño Profesional Docente. Los docentes de los establecimientos públicos también pueden participar en el Programa de Asignación Variable por Desempeño Individual (AVDI), y los docentes de todos los establecimientos subvencionados pueden participar en el Programa de Acreditación de la Asignación Excelencia Pedagógica (AEP). Una reciente adición vendría siendo el proceso de certificación asociado con la transición de etapas en la nueva estructura de carrera: el Sistema de Reconocimiento del Desarrollo Profesional Docente (ver Capítulo 5).

Fortalezas

Liderazgo escolar

Existe un compromiso de larga data y permanente con el desarrollo del liderazgo escolar

Chile ha reconocido la importancia del liderazgo escolar para la enseñanza y el aprendizaje. El Ministerio de Educación ha establecido una unidad dedicada para trabajar en el desarrollo de la profesión y Chile ha implementado diversas medidas para fortalecer la profesión de liderazgo escolar a lo largo de la última década. Las iniciativas anteriores han buscado mejorar el liderazgo escolar a través de la promoción de una visión común del liderazgo, mediante cambios en el reclutamiento, capacitación y desarrollo, y mediante una mayor autonomía y responsabilidad de los líderes escolares. En el momento de redactar este informe, el Ministerio de Educación se encontraba planificando la introducción de una exhaustiva nueva legislación sobre la función de los líderes escolares, la formación y la preparación inicial, el ingreso a la profesión, la evaluación del desempeño y el desarrollo profesional continuo. Este nuevo marco podría crear una mayor coherencia en las políticas de liderazgo escolar en el futuro, considerando que las iniciativas anteriores aún no han creado un enfoque coherente y sistemático para el desarrollo de la profesión y no lograron sinergias entre el Ministerio de Educación, los sostenedores escolares y otros actores, tales como las instituciones de capacitación, para desarrollar y gestionar la profesión de liderazgo escolar de manera efectiva (Weinstein y Muñoz, 2012b; Weinstein et al., 2011).

Se destacan dos aspectos más con respecto al desarrollo de la profesión del liderazgo escolar en Chile. Primero, las autoridades educativas nacionales han creado plataformas regionales en forma de Consejos Consultivos de Liderazgo Escolar para facilitar y alentar la participación de los líderes escolares en el diseño y la evaluación de las políticas educativas y el desarrollo de su profesión. Estos organismos consultivos, que se establecieron en el año 2014, reúnen a los directores escolares de todo tipo de sostenedores, niveles y tipos de educación dentro de una región, para analizar las iniciativas de liderazgo escolar y la política educativa de manera más amplia. La creación de organismos para facilitar la participación de los directores escolares en la formulación de políticas educativas y el desarrollo de su profesión viene a ser una iniciativa interesante para fortalecer el profesionalismo y elevar el prestigio de la profesión. A diferencia de los docentes, tradicionalmente, los directores escolares no han desempeñado un papel importante en el desarrollo de la política educativa y no han tenido su propia organización para representar sus propios puntos de vista (Weinstein et al., 2011).

En segundo lugar, las organizaciones de la sociedad civil han jugado un papel importante en la sensibilización sobre la importancia del liderazgo escolar y el desarrollo de la profesión. Por ejemplo, la Fundación Chile, una organización privada sin fines de lucro, ha establecido un programa técnico sobre Gestión y Dirección Escolar con sede en el Centro de

Innovación en Educación www.gestionescolar.cl). Algunas de las actividades del programa han incluido desarrollar un marco de calidad para el liderazgo escolar y estándares profesionales para líderes escolares, ofreciendo desarrollo profesional para líderes escolares, ofreciendo asesoramiento a través de servicios de consultoría y promoviendo la calidad en la gestión escolar a través de un premio nacional y concurso (Premio Nacional a la Cultura de la Calidad Gabriela Mistral).

La legislación y las normas profesionales promueven una visión del liderazgo pedagógico.

La legislación enfatiza el rol de liderazgo pedagógico de los directores escolares en todos los establecimientos públicos y particulares subvencionados (Weinstein et al., 2011). Como se estipula en el Estatuto Docente, el papel principal de los directores escolares es supervisar y liderar el proyecto educativo de los establecimientos, que incluye establecer y supervisar las metas escolares, el currículum y las estrategias de implementación; organizar y guiar el trabajo técnico-pedagógico y el desarrollo profesional de los docentes; y asegurar que se informe adecuadamente a las familias sobre el progreso de sus hijos. La Ley de Educación General enfatiza aún más el derecho de los líderes escolares a implementar su Proyecto Educativa Institucional (PEI). También señala la responsabilidad de los líderes escolares de promover la calidad de su institución y de promover el desarrollo profesional de sus docentes para lograr los objetivos pedagógicos. La legislación llega incluso a estipular la responsabilidad de los líderes escolares de supervisar a los docentes en sus salas de clases, un elemento clave del liderazgo pedagógico.

Chile ha promovido una visión común del liderazgo escolar que se enfoca en el rol de liderazgo pedagógico de los líderes escolares a través del desarrollo de estándares profesionales. En el año 2005, el Ministerio de Educación publicó un primer Marco para la Buena Dirección. Este conjunto inicial de normas nacionales se actualizó en noviembre del 2015 con la publicación de un nuevo Marco para la Buena Dirección y el Liderazgo Escolar, http://portales.mineduc.cl/usuarios/cpeip/doc/201511131613560.MBD&LE_2015.pdf) desarrollado por CPEIP (Ministerio de Educación, 2015a).

Además de estos estándares de liderazgo escolar profesional, Chile ha desarrollado estándares de desempeño adicionales para servir como referencia para las evaluaciones escolares que también comunican una visión de liderazgo pedagógico. Esto incluye los estándares de desempeño para, el ahora descontinuado sistema de auto-mejoramiento escolar (Sistema de Aseguramiento de Calidad de la Gestión Escolar, SACGE) y los Estándares Indicativos de Desempeño para Establecimientos Educativos y sus Sostenedores, para el recientemente introducido Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad en la Educación Escolar (SAC). Todos estos marcos y documentos de referencia comunican el papel pedagógico de los líderes escolares.

La estandarización del proceso de contratación de directores escolares y el aumento en la remuneración de los directores de los establecimientos mejoran el estado del liderazgo escolar. Con la implementación de la Ley de Calidad y Equidad de la Educación en el año 2009, Chile introdujo un nuevo proceso de reclutamiento estandarizado para directores escolares en el sector público. El nuevo proceso de contratación se basa en un proceso de selección competitivo organizado a través del sostenedor del establecimiento municipal e involucra a un representante del Sistema de Altos Servicios Públicos y del Servicio Civil.

Los investigadores han planteado algunas deficiencias del nuevo proceso de contratación sobre la capacidad de los sostenedores de establecimientos municipales para definir perfiles de competencias locales, discrepancias en la calidad de los sostenedores externos responsables de la preselección de candidatos cualificados y una falta de claridad en la selección final de los directores de los establecimientos por parte del alcalde (por ejemplo, Grupo Educativo, 2015 y Ñuñez et al., 2012 citados en MINEDUC, ACE y ES, 2016). Pero el diseño del nuevo proceso de contratación implica una serie de elementos positivos que proporcionan la

base para atraer a potenciales buenos líderes escolares a la profesión y para seleccionar a los mejores candidatos. Esto parece esencial teniendo en cuenta que Chile ha estado enfrentando un desafío persistente para cubrir todos los puestos principales vacantes de la educación. En el año 2013, más de una quinta parte de los puestos principales de los establecimientos permanecieron vacantes después de la primera convocatoria (OCDE, 2015a).

Como señaló Pont et al. (2008) una de las preguntas claves relacionadas con el reclutamiento de directores escolares se refiere al punto medio entre la participación central y la local, para asegurar la capacidad, reducir los costos administrativos y los esfuerzos, y hacer coincidir los candidatos con las necesidades locales. En Chile el nuevo proceso otorga a los sostenedores de establecimientos municipales la responsabilidad general del proceso de reclutamiento y les brinda una serie de mecanismos para adaptar el reclutamiento a las necesidades locales. Los sostenedores municipales definen los perfiles de competencias locales que forman la base para la selección, están representados en el comité de selección final con un representante, y el alcalde del municipio tiene la última palabra sobre la selección del director del establecimiento. Al mismo tiempo, la participación de consultoras externas especializadas para la selección de candidatos cualificados y la participación del Alto Servicio Público que es responsable del reclutamiento de altos funcionarios en la administración pública chilena en el comité de selección, aseguran un mínimo nivel de capacidad para llevar a cabo el proceso de selección. El Ministerio de Educación también apoya a los sostenedores escolares municipales en el proceso de contratación (por ejemplo, mediante la disponibilidad de una plataforma en línea para difundir las vacantes y mediante una base de datos central pública de perfiles de líderes escolares para diferentes contextos, como establecimientos rurales y vulnerables).

También es importante que los procesos de selección sean objetivos, justos y transparentes para garantizar que se seleccione al mejor candidato y para alentar a postular a candidatos motivados (Pont et al., 2008). El nuevo proceso de contratación asegura cierto nivel de objetividad mediante la participación del Alto Servicio Público. Y aunque el poder del alcalde para seleccionar al candidato final introduce un espacio para la toma de decisiones arbitrarias, los municipios deberían tener la responsabilidad final del nombramiento de los directores de sus establecimientos como parte de sus responsabilidades de gestión de recursos humanos. Este poder permite a los sostenedores del establecimiento combinar los recursos humanos con sus estrategias educativas, por ejemplo. Además, la elección final del alcalde se limita al ranking del comité de selección.

Además de introducir cambios en el proceso de contratación, la Ley de Calidad y Equidad de la Educación implementa nuevas medidas para hacer que el liderazgo escolar sea más accesible y atractivo y recompensar a los directores escolares por sus niveles más altos de responsabilidad. Se abrieron importantes puestos del establecimiento para los docentes con menos experiencia, siempre y cuando sean titulares de un cierto nivel de educación, y se aumentaron los niveles de remuneración de los directores escolares. El tamaño de la nueva asignación para el director depende del tamaño de establecimiento y de la proporción de estudiantes desfavorecidos, lo que establece incentivos financieros para que los directores de los establecimientos trabajen en establecimientos grandes y desfavorecidos. Una Asignación por Desempeño en Condiciones Difíciles proporciona alguna compensación adicional y un pequeño incentivo para trabajar en establecimientos en áreas remotas y marginales o en comunidades desfavorecidas. Estos pasos para aumentar el atractivo del liderazgo escolar son importantes para abordar el bajo estatus de los líderes escolares y los directores en el sistema educativo chileno y para abordar la diferencia salarial limitada entre los líderes escolares y los docentes (Weinstein et al., 2011).

Sin embargo, considerando que sigue siendo un reto reclutar suficientes directores escolares, parece necesario analizar más a fondo el atractivo de la profesión de liderazgo escolar entre los posibles líderes escolares y las razones de la falta de postulantes para diferentes tipos de establecimientos y contextos. Los directores de establecimientos reportan niveles relativamente altos de satisfacción laboral en encuestas internacionales, incluyendo la OCDE

TALIS 2013 y UNESCO SERCE (Weinstein y Muñoz, 2014; OCDE, 2014; Murillo, 2012), pero la información más sistemática sobre la percepción de la profesión por parte de los docentes no se encuentra disponible. Tal información podría apoyar al diseño y a la implementación de medidas específicas para construir un suministro sostenible de líderes escolares.

Los directores escolares se benefician de una mayor autonomía que va junto con el reforzamiento de los requisitos de rendición de cuentas. El marco legal introducido con la Ley de Calidad y Equidad de la Educación les ha dado a los directores de los establecimientos más autonomía para la gestión de su personal. Los directores de establecimientos reclutados bajo el nuevo proceso de selección pueden nombrar y despedir a los miembros de su equipo de liderazgo escolar y proponer el despido de hasta el 5% de los docentes de su establecimiento que han sido evaluados como deficientes en el sistema nacional de evaluación docente. Estos nuevos poderes para organizar su equipo de liderazgo y reemplazar a los docentes con bajo rendimiento les dan a los directores escolares algunas herramientas más para dar forma a la organización de su establecimiento e influenciar el trabajo de los docentes. Como sugieren los datos del Programa Internacional de Evaluación de Alumnos (PISA) de la OCDE, la autonomía escolar para la asignación de recursos puede tener un impacto positivo en el rendimiento del estudiante, incluso si es relativamente pequeño, también comparado con el impacto de la autonomía escolar en el currículum y las evaluaciones en función de otros factores, incluidos los mecanismos de rendición de cuentas (por ejemplo, la disponibilidad pública de datos de rendimiento) y la participación del docente en la gestión escolar (OCDE, 2013a).

Al mismo tiempo, el nuevo marco de empleo introducido con la Ley de Calidad y Equidad de la Educación y los nuevos procedimientos de contratación han establecido un mayor grado de responsabilidad para los directores de los establecimientos. Bajo el nuevo proceso de reclutamiento, todos los directores escolares son nombrados por un período de cinco años, luego del cual deben volver a presentar su solicitud. Esto brinda la oportunidad de reevaluar y reconocer periódicamente a los directores de buen desempeño y de proporcionar incentivos para el desarrollo y la mejora continua (Pont et al., 2008). Al asumir un nuevo cargo bajo el nuevo sistema de reclutamiento, los directores escolares ahora también tienen que firmar convenios individuales de desempeño con su sostenedor sobre la base de los cuales son evaluados al final de cada año. Estos convenios de desempeño individual ilustran el papel clave de los directores escolares para la enseñanza y el aprendizaje. Brindan una oportunidad para establecer expectativas claras, establecer un diálogo continuo entre los municipios y los directores, y responsabilizar a los directores escolares por su trabajo (Radinger, 2014; OCDE, 2013b). Sin embargo, teniendo en cuenta los altos niveles de los convenios de desempeño para los directores de los establecimientos individuales - la imposibilidad de lograr los objetivos y metas establecidos puede llevar al despido - y las preocupaciones sobre la falta de capacidad entre los sostenedores municipales (se hablará sobre esto más adelante), es importante evaluar el impacto de esta nueva herramienta de rendición de cuentas de los directores y los establecimientos. Los mecanismos de rendición de cuentas escolares pueden afectar el atractivo de la profesión e influir significativamente en las prácticas de los líderes escolares (Pont et al., 2008).

Una evaluación de los acuerdos de desempeño individual es particularmente relevante ya que el sistema educativo en Chile ya impone altas exigencias de rendición de cuentas a los directores escolares que ya influyen en sus prácticas para gestionar las presiones y las partes interesadas externas e internas (Weinstein y Muñoz, 2012b; Weinstein et al. 2012; Weinstein et al., 2011). Los establecimientos se enfrentan a presiones para mantener o aumentar la matrícula de estudiantes, para asegurar la asistencia regular de los estudiantes y para mantener o mejorar el rendimiento de los estudiantes, según lo medido en las evaluaciones SIMCE. Esta presión también proviene del mecanismo de financiamiento escolar de Chile, que se basa en las matrículas de los estudiantes y la asistencia regular de éstos. Además, los establecimientos pueden recibir recursos adicionales por la jornada escolar completa y a través de la subvención escolar preferencial (SEP), pero a cambio de un compromiso por mejorar el rendimiento estudiantil (generalmente medido por SIMCE). Los establecimientos públicos a menudo se

enfrentan a desafíos particulares para cumplir con estas demandas de rendición de cuentas en términos de matrícula y logros de los estudiantes, teniendo en cuenta las percepciones públicas y la admisión de estudiantes. Y en general, es difícil para los establecimientos cumplir con sus objetivos SIMCE. Como señalaron Weinstein et al. (2012) la mayoría de los establecimientos no han podido cumplir sus objetivos en SIMCE estipulados en sus planes de mejoramiento para la subvención escolar preferencial (SEP) entre los años 2008 y 2011. La introducción del Sistema Nacional de Aseguramiento de Calidad en la Educación Escolar ha introducido mecanismos adicionales de evaluación de rendición de cuentas a través de la Agencia de Calidad de la Educación y la Superintendencia de Educación. En este contexto, será importante garantizar que los diferentes mecanismos de rendición de cuentas y evaluación se informen mutuamente y comuniquen mensajes consistentes sobre el desempeño de los establecimientos y de los líderes escolares.

El desarrollo profesional de los líderes escolares tiene una importancia considerable. La Ley de Educación General estipula la responsabilidad de los líderes escolares de desarrollarse profesionalmente y el Estatuto Docente exige que los líderes escolares realicen algún tipo de capacitación relevante para su función y consagra el derecho de los profesionales de la educación para el desarrollo profesional. Existe una amplia gama de capacitación disponible y durante los últimos años el Ministerio de Educación ha estado invirtiendo en el desarrollo de la profesión. En el 2011, lanzó un programa de desarrollo profesional para actuales líderes escolares y aspirantes (Plan de Formación de Directores). Los cambios introducidos en este programa a partir del 2015 han buscado adaptar el desarrollo profesional a las diferentes necesidades de los líderes escolares en diferentes momentos de su carrera y en distintas áreas geográficas del país. Como estaba previsto en el momento de la visita de revisión, el Ministerio de Educación también ha introducido un proceso de inducción para los líderes escolares reclutados a través del nuevo proceso de contratación estandarizado para los establecimientos públicos. Este programa de inducción se ofreció por primera vez en abril del 2017. La creación de dos centros nacionales de liderazgo escolar promete respaldar aún más el desarrollo de la profesión de liderazgo escolar.

Una gran parte de los directores escolares en Chile ha participado en capacitaciones específicas para su función, y en una mayor cantidad que los directores de otros países de Latinoamérica (Weinstein et al., 2011). La OCDE TALIS 2013 también sugiere una fuerte participación de los directores escolares en la capacitación de líderes. Según esta encuesta, el 88,9% de los directores escolares de séptimo y octavo básico informaron haber participado en un programa o curso de capacitación de directores o administración escolar (promedio de TALIS: 84,8%), y una parte considerable de directores lo había hecho antes de ocupar su puesto (44,8%, en comparación con un promedio de TALIS de 25,4%). Chile también ocupa un lugar destacado en el índice de capacitación de liderazgo de TALIS. El 84% de los directores escolares de séptimo y octavo básico informan una sólida capacitación de liderazgo en educación formal, el quinto valor entre los países participantes (OCDE, 2014, cuadros 3.10 y 3.11).

Los líderes escolares tienen un alcance relativamente grande para el liderazgo pedagógico

La distribución de responsabilidades entre los establecimientos y los sostenedores proporciona buenas condiciones para que los directores escolares se dediquen al liderazgo pedagógico. Los sostenedores suelen ser responsables de muchos procesos administrativos y gerenciales, lo que libera a los directores escolares y a otros líderes escolares para el liderazgo pedagógico, incluso si esta distribución de responsabilidades también crea desafíos para los establecimientos chilenos (más sobre esto más adelante). Dentro de los establecimientos, como se describe más adelante, la posibilidad de distribuir tareas dentro de un equipo de liderazgo escolar también crea condiciones favorables para el desarrollo de prácticas de liderazgo pedagógico. Otros líderes escolares como los inspectores generales pueden proporcionar apoyo administrativo a los directores, aliviando la carga de trabajo administrativo de los directores, y

otros líderes escolares como jefes de unidades técnico-pedagógicas pueden potencialmente reforzar el liderazgo pedagógico de los directores.

La evidencia empírica basada en las prácticas de los líderes escolares sugiere que éstos participan en el liderazgo pedagógico, pero que algunas prácticas de liderazgo pedagógico (por ejemplo, el establecimiento de objetivos) están más desarrolladas que otras (por ejemplo, retroalimentación y supervisión del docente). En una encuesta sobre las percepciones de los docentes acerca de las prácticas de los líderes escolares que fue parte de un proyecto de investigación del Centro de Estudios de Políticas y Prácticas Educativas, CEPPE, de la Universidad Católica de Chile, sobre el liderazgo escolar y la calidad de la educación en los establecimientos de educación básica ubicados en áreas urbanas de Chile, solo entre el 26% y el 50% de los docentes estuvieron de acuerdo en que los directores escolares participaran en prácticas de liderazgo pedagógico, como establecer orientaciones, desarrollar personas, rediseñar la organización y brindar liderazgo instruccional. Mientras que los docentes tenían mayor probabilidad de estar muy de acuerdo en que los directores de educación básica participaran en establecer orientaciones, que pueden estar relacionadas con su rol para implementar el proyecto educativo del establecimiento, era menor probable que lo hicieran para prácticas como proporcionar apoyo intelectual y estimulación , brindar apoyo técnico a los docentes y asegurar que no se distraigan del enfoque principal de su trabajo. Estas fueron también áreas en las que los directores de los establecimientos informaron que dedicaban menos tiempo (Weinstein et al., 2011). Algunos datos nacionales adicionales de la evaluación SIMCE en el año 2010 entregan una imagen similar. Mientras que una mayor proporción de docentes, entre el 51% y el 71%, acordaron que los directores y otros líderes escolares participaran en prácticas de liderazgo pedagógico relacionadas con la evaluación y el apoyo al aprendizaje, las prácticas de los líderes escolares parecen ser más sólidas al establecer objetivos claros y más débiles en lo que se refiere a evaluación docente, observación en el aula y retroalimentación docente: el 71% de los docentes acordaron que los líderes escolares definen objetivos claros para el año escolar, pero solo el 60% de ellos acordaron que los líderes escolares observan y supervisan sistemáticamente los métodos de los docentes en las salas de clases, y sólo un 51% de los docentes acordaron que los directores escolares apoyan a los docentes a mejorar después de una observación en el aula (ACE, 2014).

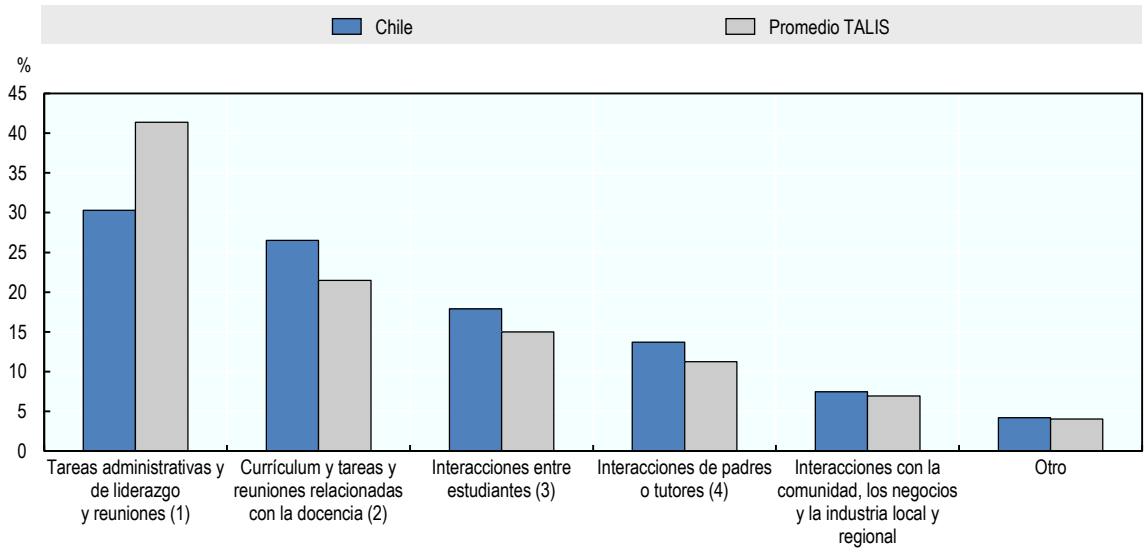
Los datos de las evaluaciones y encuestas internacionales proporcionan información adicional sobre las prácticas de los directores, aunque los hallazgos deben considerarse con cuidado ya que algunas de las respuestas dadas por los directores escolares pueden ser influidas por la deseabilidad social, particularmente las que se refieren a estilos de liderazgo que son vistos por otros de manera positiva. Los datos contextuales de las evaluaciones SERCE y TERCE de la UNESCO proporcionan indicaciones adicionales de que los directores escolares dedican relativamente poco tiempo a la retroalimentación y supervisión de los docentes, y menos que los directores escolares en otros países de Latinoamérica (Weinstein, 2015; Murillo, 2012). Curiosamente, los datos de OCDE PISA 2015 y TALIS 2013 son algo más positivos que los datos de las encuestas y evaluaciones nacionales y de la UNESCO. Según los datos de la OCDE, los directores de los establecimientos en Chile brindan más liderazgo educativo que los directores escolares en muchos otros países de la OCDE. Sin embargo, los datos de la OCDE coinciden con datos de otras fuentes en el sentido de que el liderazgo de los directores en el establecimiento de metas se encuentra más desarrollado que otras prácticas de liderazgo pedagógico.

El programa PISA 2015 de la OCDE desarrolló un índice general de liderazgo educativo y cuatro subíndices sobre prácticas de gestión escolar basadas en autoinformes de los directores escolares[3]. En el índice general de liderazgo educativo, Chile ocupa un puesto ligeramente superior al promedio de la OCDE, aunque es inferior al de otros países, como Australia, Canadá y Estados Unidos. El índice secundario para el autocontrol del currículum del director escolar, que consiste en prácticas relacionadas con la orientación y la comunicación de objetivos, indica que los directores escolares participan en particular con relativa frecuencia en estas prácticas. Los subíndices de liderazgo educativo y desarrollo profesional docente sugieren que los directores de los establecimientos en Chile informan que participan en estas prácticas tan a menudo como los

directores promedio en los países de la OCDE (OCDE, 2016, cuadros II.3.33, II.3.36, II. 3.37, II.3.38, II.3.39 disponible en línea). Para TALIS 2013, una parte comparativamente grande de los directores escolares de séptimo y octavo básico informó que a menudo o muy a menudo se involucran en prácticas de liderazgo pedagógico relacionadas con el apoyo hacia los docentes en su labor principal. (Figuras 4.2 y 4.3). Sin embargo, los datos de TALIS no brindan información sobre la calidad de estas prácticas y la utilidad de las observaciones de los directores. Por ejemplo, las impresiones recogidas durante la visita de revisión y una revisión anterior de la evaluación de docentes en Chile, sugieren que no todos los directores escolares participan habitualmente en las observaciones y discusiones de los estándares y prácticas docentes, y que los directores pueden carecer de las competencias suficientes para proporcionar comentarios valiosos (Santiago et al., 2013).

Figura 4.2. **Tiempo laboral de los directores escolares, 7º y 8º básico, 2013**

Proporción promedio de tiempo que los directores de 7º y 8º básico informan que gastan en las siguientes actividades

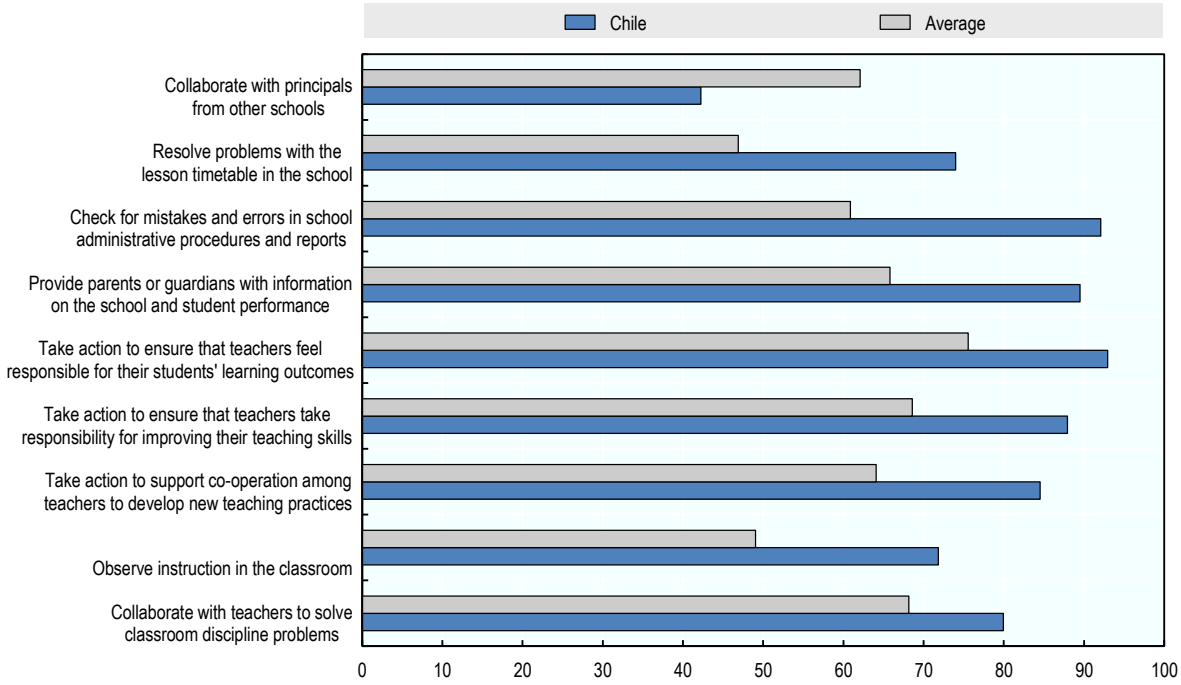


1. Incluye asuntos de recursos humanos / personal, normativa, informes, presupuesto escolar, preparación de horarios y composición de clases, planificación estratégica, liderazgo y actividades administrativas, respondiendo a las solicitudes de los funcionarios de educación de la comuna, regionales, estatales o nacionales.
2. Incluye el desarrollo del currículum, la docencia, las observaciones en el aula, la evaluación de los estudiantes, la tutoría de los docentes, el desarrollo profesional de los docentes.
3. Incluye asesoramiento y conversaciones fuera de las actividades de aprendizaje estructurado.
4. Incluye interacciones formales e informales.

Fuente: OCDE (2014), *Resultados de TALIS 2013: una perspectiva internacional sobre la docencia y el aprendizaje,* ,http://dx.doi.org/10.1787/9789264196261-en; OCDE (2013c), TALIS 2013 Base de datos, www.oecd.org/edu/school/talis-2013-results.htm.

Figura 4.3. **Liderazgo de los directores, séptimo y octavo básico, 2013**

Porcentaje de directores de séptimo y octavo básico que informan haberse comprometido "a menudo" o "muy a menudo" en las siguientes actividades de liderazgo durante los 12 meses anteriores a la encuesta:



Fuente: OCDE (2014), *Resultados de TALIS 2013: una perspectiva internacional sobre la enseñanza y el aprendizaje* http://dx.doi.org/10.1787/9789264196261-en; OCDE (2013c), base de datos TALIS 2013, www.oecd.org/edu/school/talis-2013-results.htm.

Al observar las diferencias en las prácticas de liderazgo escolar entre los sectores escolares, la evidencia es ligeramente variada. Los datos del proyecto de investigación CEPPE sugieren que los líderes escolares en los establecimientos públicos tienden a ejercer más liderazgo pedagógico que los líderes escolares en establecimientos particulares subvencionados, un hecho que los autores atribuyen a una comprensión diferente de la posición de los directores escolares como *primus inter pares* en los establecimientos públicos (Weinstein et al., 2011). Sin embargo, los datos de SIMCE y PISA 2012 sugieren que los líderes escolares en establecimientos particulares subvencionados proporcionan un mayor liderazgo pedagógico en términos de evaluación y apoyo al aprendizaje (SIMCE) y en términos de establecer direcciones (PISA) (ACE, 2014). Los datos de PISA 2015 proporcionan una imagen similar con un sub índice más alto de liderazgo curricular, según lo informado, por los directores de los establecimientos particulares que por los que trabajan en los establecimientos públicos (OCDE, 2016, Tabla II.3.37 disponible en línea). Al observar las diferencias en las prácticas de liderazgo escolar entre los establecimientos de diferentes tamaños, los datos de PISA 2012 indican que los directores de los establecimientos pequeños y grandes brindan un mayor liderazgo en términos de establecer las instrucciones que los directores en los establecimientos de tamaño mediano. Los directores de los establecimientos grandes tienden a proporcionar la mayor parte del liderazgo en esta área. Esto coincide con los datos de SIMCE que indican que los establecimientos grandes proporcionan un mayor liderazgo en la evaluación y el apoyo al aprendizaje que los establecimientos pequeños y medianos, que no difieren mucho en este sentido (ACE, 2014). PISA 2015 no proporciona datos para diferentes tamaños de establecimientos.

En el análisis de las prácticas de los líderes escolares y el ejercicio del liderazgo pedagógico, es importante tener en cuenta que el liderazgo pedagógico abarca más prácticas que

establecer orientaciones, observaciones en el aula y retroalimentar a los docentes, tales como el compromiso con la comunidad escolar. Como señaló Weinstein et al. (2012), los líderes escolares en Chile deben cumplir una variedad de roles como orquestador entre diferentes actores internos y externas, en un contexto de responsabilidades múltiples que no siempre permiten a los líderes escolares enfocarse en la gestión del trabajo de los docentes en las salas de clases. También es necesario tener en cuenta el importante papel de otros líderes escolares, como jefes de unidades técnico-pedagógicas (ver a continuación) que pueden proporcionar un mayor liderazgo pedagógico y apoyar a los directores en este sentido.

Se alienta y se valora el liderazgo escolar distribuido

La legislación y las normas profesionales reconocen explícitamente que el liderazgo es una cualidad organizativa y que el liderazgo distribuido y los equipos de liderazgo escolar desempeñan un papel clave para el mejoramiento escolar. La Ley General de Educación, por ejemplo, no establece la función de los líderes escolares individuales, sino los derechos y deberes de los equipos de liderazgo escolar. El Estatuto Docente hace referencia a los directores escolares, pero también a otros líderes escolares técnico-pedagógicos. El Marco para la Buena Dirección y Liderazgo Escolar y los Estándares de Desempeño para los Establecimientos Educacionales y sus Sostenedores también resaltan el rol estratégico de los equipos de liderazgo escolar para la mejora del establecimiento y para un cambio efectivo. Por ejemplo, el Marco para la Buena Dirección y Liderazgo Escolar establece que "el liderazgo es una función que es va más allá que el trabajo realizado por el director escolar y se comparte con otros en la institución". Como una de las prácticas establecidas en el marco, los líderes escolares deben construir un liderazgo entre el personal de su establecimiento (Ministerio de Educación, 2015a).

En la mayoría de los establecimientos que tienen un tamaño adecuado, existen algunos roles de liderazgo en forma de jefes de unidades técnico-pedagógicas e inspectores generales, aunque la legislación no especifica la naturaleza y composición de los equipos de liderazgo escolar. Como sugiere la investigación, la distribución del liderazgo, incluso a los docentes y dentro de los equipos, puede ayudar a fomentar el cambio y mantener las mejoras a lo largo del tiempo, incluso si trae consigo sus propios desafíos (por ejemplo, la gestión y estructura de la distribución de decisiones) (Louis et al., 2010; Mulford, 2008; Pont et al., 2008). Los inspectores generales pueden desempeñar un papel importante asumiendo tareas administrativas que permitan a los directores escolares y a otros líderes escolares dedicarse al liderazgo pedagógico. Los jefes de las unidades técnico-pedagógicas, un rol ya introducido en los establecimientos chilenos en 1978, pueden fortalecer el liderazgo pedagógico de los establecimientos siempre que el director escolar otorgue al jefe de la unidad técnico-pedagógica suficiente espacio para tal liderazgo y que las acciones del jefe de la unidad técnico-pedagógica no reemplace el trabajo pedagógico del director escolar. El trabajo del director escolar y del jefe de la unidad técnico-pedagógica pueden reforzarse de manera ideal (Weinstein y Muñoz, 2012b; Ávalos, 2011; Weinstein et al., 2011). El proyecto de investigación del CEPPE sobre liderazgo escolar y la calidad de la educación en los establecimientos de educación básica ubicados en áreas urbanas en Chile también reunió algunos datos sobre las percepciones de los docentes sobre las prácticas de estos líderes escolares. Estos datos demuestran la importancia de este rol en el sistema educativo chileno. Según la encuesta, los docentes consultan a los jefes pedagógicos con más frecuencia que a los directores cuando hay problemas pedagógicos y el director es consultado con menos frecuencia que los colegas docentes. El mismo estudio, sin embargo, sugiere que los jefes de unidades técnico-pedagógicas podrían proporcionar aún más liderazgo pedagógico. Según los informes de los docentes, entre el 33% y el 55% de los jefes de unidades técnico-pedagógicas participan en prácticas pedagógicas de liderazgo escolar, como establecer altas expectativas, proporcionar atención individual y apoyo a los docentes, proporcionar apoyo técnico y supervisar las prácticas docentes y el aprendizaje de los estudiantes (Weinstein et al., 2011).

Chile ha desarrollado un innovador plan de incentivos financieros para alentar la distribución del liderazgo escolar y la creación de equipos efectivos de liderazgo escolar (ver

Recuadro 4.1). Como parte de la Asignación de Desempeño Colectivo, los equipos de liderazgo escolar desarrollan acuerdos de desempeño colectivo y estrategias de liderazgo compartido, y reciben una asignación financiera si cumplen los objetivos de su acuerdo de desempeño. La participación es voluntaria y está abierta a equipos de liderazgo escolar en establecimientos públicos y particulares subvencionados de 250 estudiantes o más.

Cuadro 4.1. **Asignación de Desempeño Colectivo**

Basado en la creencia de que el liderazgo es una cualidad organizativa, el Sistema de Asignación de Desempeño Colectivo, está diseñado para alentar a los líderes escolares a colaborar y mejorar las prácticas y los comportamientos de los equipos de liderazgo. Mediante el establecimiento y evaluación de objetivos colectivos, el sistema apunta a fortalecer el liderazgo organizacional y la capacidad de gestión de los establecimientos en general, alentar el compromiso de los líderes escolares para mejorar la enseñanza y el aprendizaje en sus establecimientos y facilitar y alentar una colaboración exitosa de equipos de liderazgo. La participación en el proceso de asignación de rendimiento colectivo es voluntaria para los líderes escolares en todos los establecimientos con al menos 250 estudiantes. Implementado por primera vez en el año 2005, cada vez va aumentado el número de equipos de liderazgo escolar que están participando.

El sistema de Asignación del Desempeño Colectivo se basa en el desarrollo de un objetivo institucional y de dos a cuatro metas institucionales que resultan en un Convenio de rendimiento colectivo. El desarrollo del convenio del rendimiento colectivo involucra la distribución de tareas relacionadas y directores escolares y otros líderes escolares técnico-pedagógicos que asumen responsabilidades mutuas. Los objetivos institucionales están determinados por contextos y prioridades locales, pero deben estar vinculados a cinco áreas de liderazgo escolar (liderazgo, liderazgo pedagógico, convivencia, apoyo a los estudiantes, gestión financiera) y a los resultados. Al menos uno de los objetivos institucionales debe estar relacionado con el liderazgo pedagógico, otro con los resultados. Para alinear el proceso de Asignación de Desempeño Colectivo con otras medidas para mejorar el liderazgo escolar, el objetivo institucional y las metas institucionales deben definirse en referencia al Plan Anual de Desarrollo Educativo Municipal (PADEM) y al Proyecto Educativo Institucional (PEI).

Una vez que un equipo de liderazgo escolar ha establecido un convenio de rendimiento colectivo, los equipos de liderazgo escolar junto con su sostenedor desarrollan estrategias para supervisar el logro del objetivo, de las metas y las prácticas y comportamientos de liderazgo relacionados. Se encuentra, por lo tanto, sujeto a la aprobación o revisión adicional por parte del Departamento Provincial de Educación (DEPROV) para asegurar que el acuerdo cumpla con la legislación y sea congruente con los objetivos nacionales de educación. En última instancia, el equipo de liderazgo del establecimiento presenta su convenio, objetivo institucional y objetivos a la comunidad escolar. El sostenedor del establecimiento evalúa la medida en que se han alcanzado el objetivo institucional y cada una de las metas institucionales sobre la base de un Reporte de Implementación y una Carpeta de Evidencias, compilado por el equipo de liderazgo escolar para documentar el progreso hacia el objetivo y las metas y cualquier desafío y dificultad en el proceso. El grado en que se ha alcanzado el acuerdo global de rendimiento colectivo se calcula a partir de la suma total del grado de logro del objetivo individual y de las metas. Los resultados son, finalmente, transferidos al departamento provincial de educación para su

Cuadro 4.1. **Asignación de Desempeño Colectivo (cont.)**

validación. Sobre la base de cuatro niveles de calificación (0%-49,9%, 50%-74,9%, 75%-89,9%, 90%-100%), los equipos de liderazgo escolar que han logrado las dos categorías más altas reciben una asignación financiera del 10% y 20% de la Remuneración Básica Mínima Nacional, RBMN. Para garantizar la implementación correcta de esta herramienta, el Ministerio de Educación de Chile puede llevar a cabo auditorías externas del proceso de Asignación del Desempeño Colectivo implementado por los sostenedores.

Fuente: OCDE (2013b), *Sinergias para un Mejor Aprendizaje, Una Perspectiva Internacional sobre la Evaluación*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264190658-en.

Asimismo, se alienta a los docentes a participar en la gestión de su establecimiento y existen canales para que los docentes puedan llevarlo a cabo. El Estatuto Docente establece el derecho de los docentes a participar en el funcionamiento del establecimiento como asesores, incluso en el análisis, planificación, implementación y evaluación de las actividades del establecimiento y las relaciones con la comunidad escolar. Los sostenedores escolares deben consultar a los docentes cuando hacen propuestas para mejorar el funcionamiento del establecimiento y se deben establecer consejos de profesores. Los consejos de profesores son organismos técnicos que reúnen a los líderes escolares, el personal técnico-pedagógico y a los docentes para intercambiar y expresar ideas y opiniones profesionales. Deben reunirse al menos una vez al mes y documentar sus reflexiones y propuestas. Deben participar en el desarrollo del proyecto educativo institucional (PEI) y en la evaluación del establecimiento, del director escolar y del equipo de liderazgo escolar, y contribuir al logro de los objetivos educativos nacionales y locales. Los consejos de profesores pueden tener el poder de tomar decisiones en cualquier área determinada por el establecimiento y las normativas internas de éste. El papel de los consejos de profesores y la participación de los docentes en la gestión escolar parece reflejarse en datos contextuales del PISA 2015 de la OCDE: el 78,8% de los jóvenes de 15 años asistieron a un establecimiento cuyo director informó que brindaba al personal la oportunidad de participar en la decisión escolar al menos una vez al mes (promedio de la OCDE: 72.2%). Del mismo modo, el 81,9% de los estudiantes de 15 años asistieron a un establecimiento cuyo director informó que contrató a maestros para ayudar a construir una cultura escolar de mejora continua al menos una vez al mes (promedio de la OCDE: 72,9%). Sin embargo, el 13,4% de los estudiantes pertenecía a un establecimiento cuyo director informó que no les pidieron a sus docentes que participaran en la revisión de las prácticas de gestión (promedio de la OCDE: 8.9%) (OCDE, 2016, Tabla II.3.33).

Organización del ambiente de aprendizaje

Se fomenta la planificación del desarrollo escolar y se beneficia de un apoyo adicional

La legislación requiere que todos los sostenedores escolares y los establecimientos desarrollen su propio proyecto educativo institucional (PEI). Además, Chile ha alentado a los establecimientos a desarrollar la planificación de la mejora escolar y la autoevaluación con diferentes iniciativas. En el año 2003, el Ministerio de Educación introdujo un Sistema de Aseguramiento de Calidad de la Gestión Escolar (SACGE), un programa voluntario, que ha sido descontinuado, para la mejora escolar basado en la autoevaluación escolar, la formulación de un plan de mejoramiento, responsabilidad pública ante la comunidad escolar y apoyo a través de expertos externos (Santiago et al., 2013). La introducción de la subvención escolar preferencial (SEP) en el año 2008 constituye un importante paso adicional hacia el establecimiento de

procesos de autoevaluación y desarrollo escolar, incluso si se trata principalmente de una herramienta de rendición de cuentas. Los sostenedores escolares y los establecimientos que reciben recursos adicionales a través de este subsidio deben desarrollar planes de mejoramiento escolar (PME) que establezcan cómo se utilizarán los recursos adicionales para mejorar los procesos y alcanzar los objetivos establecidos en el plan de mejoramiento escolar.

Al momento de escribir este informe, solo los establecimientos que recibían fondos públicos a través de la SEP tenían que desarrollar e implementar un plan de mejoramiento escolar (PME). Algunas investigaciones disponibles apuntan a los desafíos en el uso de los planes de mejoramiento escolar para cambiar los procesos y prácticas organizacionales y las tensiones entre las funciones de rendición de cuentas y desarrollo (más sobre esto a continuación), pero también hay otros que apuntan a los beneficios. La investigación de Falabella y Opazo (2014) sobre el Sistema Nacional de Aseguramiento de Calidad en Educación sugiere que el requisito de desarrollar planes de mejoramiento escolar y establecer objetivos como parte de este proceso ha introducido un mayor enfoque en los logros de los establecimientos y los ha llevado a desarrollar más procesos de gestión estructurados. Los establecimientos que participan en el estudio describen las siguientes prácticas: planificar el trabajo en el establecimiento y en las salas de clase de forma más sistemática y detallada, monitorear los resultados de los estudiantes más sistemáticamente, asegurar que los docentes cubran el currículum, los líderes escolares observen y evalúen las prácticas pedagógicas, reunir evidencia de las iniciativas tomadas para implementar el plan de mejoramiento escolar, tomar decisiones sobre la base de evaluaciones e información cuantitativa, y monitorear los objetivos. Los establecimientos también valoraron la planificación del desarrollo escolar como una oportunidad para establecer objetivos desafiantes y vieron la planificación de mejoramiento escolar como un incentivo para hacer esfuerzos y comprometer recursos para alcanzar los objetivos establecidos.

Para apoyar a los establecimientos en su desarrollo y planificación de mejoras, el sistema educativo chileno brinda a los establecimientos y a los sostenedores escolares un apoyo técnico-pedagógico externo. Los establecimientos y los sostenedores de los establecimientos pueden recurrir a consultores técnico-pedagógicos públicos (ATP) para recibir asesoramiento sobre una variedad de cuestiones, como la planificación de estrategias de mejoramiento y la implementación de su plan de mejoramiento escolar. Con la introducción del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación, el Ministerio de Educación ha introducido un nuevo Sistema de Apoyo a la Mejora Educativa para guiar el trabajo del apoyo técnico (ATP) del Ministerio hacia los establecimientos para el período 2015 -18. Este nuevo sistema de apoyo para la mejora escolar busca desarrollar la capacidad de los establecimientos y de los sostenedores escolares para mejorarse a sí mismos y hacer un mejor uso de los proyectos educativos institucionales (PEI) y los planes de mejoramiento escolar (PME). Con este fin, también busca establecer planes de mejoramiento escolar (PME) como una herramienta que es más independiente de la subvención escolar preferencial (SEP) y los requisitos de rendición de cuentas relacionados. El nuevo sistema de apoyo para la mejora escolar se centra en la creación de capacidades en tres áreas: liderazgo y gestión escolar de calidad; implementación efectiva del currículum; y convivencia, participación, democracia, inclusión y diversidad. Trabaja directamente con establecimientos (asesoría directa) y con grupos de establecimientos a través de redes escolares (redes de mejoramiento escolar).

Además de estos servicios públicos de apoyo técnico-pedagógico, se alienta a los establecimientos y a los sostenedores a buscar el apoyo de los servicios de asesoramiento privado (ATE). Si bien existen inquietudes sobre el funcionamiento de estos servicios (más sobre esto a continuación), constituyen una fuente potencial de apoyo y pueden proporcionar una perspectiva externa sobre los procesos escolares. También hay pruebas limitadas de que pueden tener efectos positivos en los procesos de mejora escolar y el aprendizaje de los estudiantes, incluso si esto depende en gran medida de la capacidad previa de los establecimientos (Osses et al., 2015).

Se encuentran disponibles recursos adicionales para la contratación de asistentes de aulas y personal de apoyo para el aprendizaje

Gracias a los programas de financiamiento específico en forma de subvención escolar preferencial (SEP) y el programa de integración escolar (PIE), los establecimientos tienen recursos adicionales para contratar personal de apoyo al aprendizaje que apoyan a los docentes en su trabajo y brindan apoyo psicológico y social a los estudiantes en los establecimientos (también vea el Capítulo 3). La subvención escolar preferencial ha llevado a los establecimientos a enfocarse en estudiantes con dificultades de aprendizaje, introducir nuevos métodos pedagógicos y procesos de revisión y evaluación, desarrollar sus propios proyectos innovadores y crear equipos profesionales multidisciplinarios, algo que es muy apreciado por los establecimientos y los líderes escolares. Los recursos adicionales han permitido a los establecimientos establecer evaluaciones psicopedagógicas de los estudiantes a través de psicólogos educativos y proporcionar apoyo adicional a los estudiantes con necesidades especiales y estudiantes con bajo rendimiento (Falabella y Opazo, 2014; Weinstein et al., 2012). Como observó el equipo de revisión de la OCDE durante su visita de revisión, en comparación internacional, los establecimientos visitados tenían disponible dentro de sus instalaciones un gran número de personal de apoyo al aprendizaje y equipos multidisciplinarios establecidos que comprendían asistentes aulas y otros especialistas, como docentes especializados en necesidades educativas especiales, psicólogos escolares y trabajadores sociales, entre otros.

Sin embargo, si bien el sistema educativo chileno proporciona recursos adicionales que los sostenedores y los establecimientos pueden utilizar para contratar personal de apoyo especializado en el aprendizaje, puede haber indicios de que el personal disponible no siempre satisface las necesidades del establecimiento. Para la OCDE TALIS 2013, una proporción considerable de docentes de séptimo y octavo básico se encontraba en un establecimiento cuyo director informó una escasez de personal de apoyo (42,6%, frente a un promedio de la OCDE de 46,9%) (OCDE, 2014, Tabla 2.19). Además, como señalaron algunas partes interesadas durante la visita de revisión, parece haber una atención limitada hacia la calidad de otros profesionales y del personal de apoyo de aprendizaje en los establecimientos, por ejemplo, a través del reglamento del personal, aunque la Ley de Educación General señala los derechos y deberes de algunos asistentes de la educación. La calidad del personal de apoyo al aprendizaje es esencial para que puedan marcar la diferencia en el trabajo de los docentes y la experiencia educativa de los estudiantes. Como lo sugiere una base de evidencia variada, el personal de apoyo al aprendizaje puede ayudar a crear entornos de aprendizaje más flexibles (por ejemplo, mediante la creación flexible de grupos), establecer oportunidades para una enseñanza y aprendizaje más personalizados y apoyar a docentes y estudiantes. Por ejemplo, los psicólogos escolares y los trabajadores sociales pueden ayudar a los docentes a enfocarse en su rol central y brindar apoyo psicológico y social a los estudiantes, cuando sea necesario. Pero este solo es el caso si el personal de apoyo de aprendizaje está preparado para apoyar a los estudiantes (por ejemplo, uno a uno, en grupos pequeños, en clases completas) y para trabajar en equipo con otros docentes, y si todo el personal tiene el tiempo necesario para planificar, preparación y coordinación (Masdeu Navarro, 2015). En este contexto, la alta carga de enseñanza de los docentes en Chile podría ser una preocupación ya que los docentes pueden tener menos tiempo disponible para trabajar junto con el personal de apoyo de aprendizaje (ver el Capítulo 5).

Existen plataformas establecidas para la participación de la comunidad en los establecimientos e iniciativas para fomentar una convivencia positiva en los mismos

La legislación y los estándares de desempeño en Chile promueven activamente la participación y la colaboración de toda la comunidad educativa en la educación de los niños y jóvenes. La Ley General de Educación establece la participación y la transparencia como los dos principios básicos del sistema de educación. Esto incluye la disponibilidad de información acerca del funcionamiento del sistema de educación en los diferentes niveles (establecimiento, municipalidad, provincia, región y país). Dicha ley también define la naturaleza de la comunidad

educativa y la determina como "una agrupación de personas que, inspiradas en un propósito común, integran una institución educativa. Ese objetivo común es contribuir a la formación y el logro de aprendizajes de todos los estudiantes que son miembros de ésta, propendiendo a asegurar su pleno desarrollo espiritual, ético, moral, afectivo, intelectual, artístico y físico. El propósito compartido de la comunidad se expresa en la adhesión al proyecto educativo del establecimiento y a sus reglas de convivencia establecidas en el reglamento interno". Además, esta ley establece los derechos y los deberes de cada uno de los miembros de la comunidad educativa, incluyendo a estudiantes, padres y apoderados, profesionales de la educación, asistentes de la educación, equipos docentes directivos y sostenedores educacionales.

De la misma manera, el Marco para la Buena Dirección y los Estándares Indicativos de Desempeño para los Establecimientos Educacionales y sus Sostenedores también consideran que la participación de la comunidad educativa en los establecimientos es una parte esencial del liderazgo y la gestión escolar. El Marco para la Buena Dirección establece la idea de "gestionar la convivencia institucional y la participación en la comunidad educativa", como una de las cinco prácticas principales de los líderes escolares y equipos docentes directivos. Los Estándares Indicativos de Desempeño para los Establecimientos Educacionales y sus Sostenedores incluyen una subdimensión de "participación y vida democrática" que describe políticas, procedimientos y prácticas en los establecimientos para desarrollar las actitudes y habilidades de los estudiantes, necesarias para participar en una sociedad democrática. Dicha subdimensión, también enfatiza la importancia de desarrollar un sentido de pertenencia y de comunidad, así como de la creación de espacios para que los diferentes miembros de la comunidad educativa contribuyan sus ideas e iniciativas.

Los establecimientos que reciben financiamiento público deben ofrecer a la comunidad educativa oportunidades concretas para participar en la gestión escolar. Tal como se establece en la Ley General de Educación, los sostenedores educacionales deben involucrar a su comunidad educativa en el desarrollo del Proyecto Educativo Institucional (PEI) y los establecimientos deben promover la participación de dicha comunidad y sus diferentes componentes en la creación de los organismos específicos. Esto incluye un consejo estudiantil, un consejo de padres y un consejo de profesores. Asimismo, los establecimientos deben crear un consejo escolar, el cual tienen un rol especial ya que congrega representantes de los diferentes miembros de la comunidad estudiantil y promueve la participación en la implementación de proyectos educativos institucionales y la creación de una convivencia escolar positiva que esté libre de todas las formas de violencia física o psicológica. Los establecimientos que no estén legalmente obligados a establecer un consejo escolar deberán instaurar un comité de buena convivencia escolar. El enfoque de los financiamientos escolares en Chile, basado en la matrícula escolar y la asistencia, incentivan a los establecimientos a comunicarse con las familias y con la comunidad para atraer estudiantes, para crear una oferta escolar atractiva que cumpla con las necesidades locales (p. ej. a través de actividades extracurriculares) y para asegurarse de que los estudiantes asistan al establecimiento (Weinstein et al., 2012).

Los datos del PISA 2015 indican comparativamente una mayor participación de las familias en la educación y el gobierno escolar local. Según tales datos, las familias en Chile suelen participar más en la gestión escolar local que las de otros países con datos disponibles: los padres y madres del 26,6% de los jóvenes de 15 años informaron que han participado en el gobierno escolar local en el año académico previo (promedio de los 12 países OCDE con datos disponibles: 15,7%) (OCDE, 2016, Tabla II.3.30). En Chile se realizó una investigación acerca del funcionamiento como tal de los consejos escolares. La misma plantea que dichos consejos suelen ser una valiosa fuente de información para los miembros de la comunidad educativa; en particular para aquellos que no forman parte de la directiva y gestión del establecimiento. Sin embargo, hay un número importante de establecimientos con consejos escolares que solo funcionan como una formalidad (De la Fuente y Raczynski, 2010). Esta también fue la impresión que tuvo el equipo de la OCDE en el estudio que realizó durante su visita. Mientras algunos consejos escolares estaban relativamente involucrados, otros no parecieron tener participación

ni opinión en la gestión escolar. En cuanto a la posibilidad de que los estudiantes ofrezcan su opinión sobre la manera en que aprenden y les enseñan, los datos de PISA 2012 indican que a una parte importante de los estudiantes no les consultan sobre su experiencia de aprendizaje: 46,4% de los jóvenes de 15 años de edad asistían a un establecimiento cuyo director informó que no había interés en solicitarle a los estudiantes comentarios por escrito en cuanto a sus clases, profesores o recursos (promedio OCDE: 33,1%) (OCDE, 2013a, Tabla IV.4.33).

Además de promover la participación de la comunidad en los establecimientos, Chile también ha hecho énfasis en crear una convivencia escolar positiva. Los establecimientos necesitan desarrollar normativas internas de convivencia escolar y designar a un encargado de convivencia escolar, el cual será responsable de implementar medidas aprobadas en el consejo escolar y de desarrollar un plan de acción para generar una convivencia escolar positiva. Los estándares nacionales para el liderazgo escolar también resaltan que el generar dicha convivencia positiva es un papel esencial de los líderes escolares. El Ministerio de Educación creó una política nacional de convivencia escolar e implementó una legislación en contra de la violencia y la discriminación en los establecimientos. Esto parece ser una iniciativa importante; según el Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE), Chile es uno de los países de Latinoamérica donde los profesores perciben que los comportamientos agresivos de los estudiantes son cada vez más recurrentes (Weinstein, 2015). Otras instituciones y procesos relacionados con la evaluación y el desarrollo educativo también enfatizan la importancia de una convivencia escolar positiva. Esto se refleja en la labor de la Apoyo Técnico Pedagógico (ATP), en el nuevo Sistema de Apoyo a la Mejora Educativa y en el apoyo ofrecido por los especialistas de ATE. "La convivencia escolar, la participación, la democracia, la inclusión y la diversidad" es una de las tres áreas de enfoque del Sistema de Apoyo a la Mejora Educativa. De la misma manera, la convivencia escolar también es una de las esferas que normalmente se abarcan a través de los especialistas de ATE. La Agencia de Calidad de la Educación también considera la buena convivencia escolar dentro de su labor. Las evaluaciones de los establecimientos consideran la convivencia escolar como un indicador de desempeño en el marco de evaluación de dichas instituciones y el ranking de establecimientos va más allá de los resultados estudiantiles de la prueba nacional estandarizada para incluir otros indicadores de calidad educativa. Dichos indicadores buscan reflejar la importancia de un desarrollo personal y social más amplio de los estudiantes aparte de su progreso académico. Uno de los ocho indicadores tiene que ver con la convivencia escolar y se mide a través de cuestionarios de contexto que se imparten junto con las pruebas estandarizadas de estudiantes (SIMCE).

El Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad en Educación ofrece oportunidades para establecer redes escolares, incluyendo los microcentros rurales

Las redes en los microcentros rurales le ofrecen a los docentes y líderes escolares oportunidades de establecer una colaboración e intercambio entre los establecimientos pequeños en zonas rurales y remotas, contextos dentro de los cuales es más difícil establecer dicha colaboración y retroalimentación (ver también Capítulo 3). Estas redes tienen un gran potencial para facilitar la colaboración y el aprendizaje entre pares. Sin embargo, según los datos de la OCDE TALIS 2013, en Chile la colaboración entre los directivos escolares todavía no está establecida ampliamente. Solo un 42,2% de los directivos escolares de los últimos años de educación básica informaron haber colaborado con otros directivos de otros establecimientos (promedio TALIS 62,1%) y solo el 35% de los directivos informaron haber participado en redes profesionales, tutorías o actividades de investigación en los 12 meses previos a la encuesta (promedio TALIS: 51,1%). Sin embargo, aquellos que participaron en dicha encuesta, informaron haberlo hecho más del doble de veces que directivos escolares en otros países participantes en el estudio (51,2 días, en promedio, comparado con un promedio TALIS de 20,2 días) (OCDE, 2014, Tablas 3.2 y 3.14). Además, los casos estudiados indican que las plataformas disponibles para la colaboración entre redes de microcentros rurales suelen utilizarse más para suministrar información sobre asuntos administrativos. Por lo tanto, existe la posibilidad de asegurar que los

líderes escolares y los docentes aprovechan las oportunidades actuales para la asistencia a través de redes rurales y para fomentar que la colaboración se desarrolle cada vez más.

Aunque todavía no está establecido de manera sistemática, iniciativas recientes relacionadas al nuevo Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad en Educación pueden proporcionar más oportunidades para la colaboración entre los establecimientos. Primero, el apoyo técnico-pedagógico del Ministerio de Educación (ATP) y su nuevo enfoque con el Sistema de Apoyo a la Mejora Educativa, no solo trabajarán con establecimientos individuales, sino también planean hacerlo con grupos de establecimientos para crear redes de mejoramiento escolar en el futuro. Las secretarías regionales ministeriales (SEREMI) visitadas, resumieron sus planes para trabajar en redes escolares locales. Segundo, el sistema de evaluación escolar desarrollado e implementado por la Agencia de Calidad de la Educación (ACE) trabaja con distintos modelos, incluyendo las visitas territoriales que evalúan a los sostenedores municipales y a los establecimientos a su cargo. Dichas visitas de evaluación buscan mejorar las prácticas de gestión de los sostenedores escolares y sus establecimientos, identificar las fortalezas y debilidades comunes y, además, establecer redes entre los establecimientos.

Evaluación escolar

El enfoque de la evaluación escolar externa está cada vez más centrado en el desarrollo de los establecimientos

La creación de la Agencia de Calidad de la Educación y de la Superintendencia de Educación como parte del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad en Educación es un paso prometedor para consolidad los marcos de evaluación y valoración. Las evaluaciones escolares de la Agencia pueden respaldar a los establecimientos para mejorar sus prácticas y procesos pedagógicos. A pesar de que el estudio sobre el impacto de las evaluaciones escolares es limitado y de que estas pueden tener efectos indeseados (p. ej. preparación para la evaluación, conformidad, entorpecer la innovación en la enseñanza y experimentación curricular), existen pruebas que demuestran que dichas evaluaciones pueden promover las mejoras a través de apoyo profesional, informes imparciales y correctos y reportar análisis y comparaciones (OCDE, 2013b). La distribución de responsabilidades entre la Agencia (la cual evalúa procesos pedagógicos y la calidad de la educación en los establecimientos) y la Superintendencia (la cual evalúa el cumplimiento de los requisitos legales de los establecimientos y los sostenedores) ofrece condiciones favorables para la implementación de evaluaciones escolares que contribuyan con el mejoramiento escolar.

El impacto de las evaluaciones escolares depende de la forma en que estas se realicen (p. ej. la clase de retroalimentación que los establecimientos reciban, las expectativas que se le indiquen a los establecimientos en términos de seguimiento y la notificación de resultados de la comunidad educativa) (OCDE, 2013b). Por lo tanto, el impacto del trabajo de la Agencia dependerá de la forma en que se lleven a cabo las evaluaciones y si estas siguen las mejores prácticas en Chile. Pero también dependerá de la capacidad y de los recursos disponibles en la Agencia, así como de la capacidad y la aceptación de los establecimientos, los líderes escolares y los docentes. Sin embargo, ya se manifiesta que la Agencia busca establecer un enfoque formativo en las evaluaciones escolares. Los Estándares Indicativos de Desempeño para los Establecimientos Educacionales y sus Sostenedores señalan claramente que la evaluación escolar ha sido concebida como un proceso de apoyo para los establecimientos y ha establecido los siguientes objetivos para las mismas: fortalecer la capacidad de las instituciones y su habilidad para la autoevaluación, suministrar orientación para el desarrollo de planes de mejoramiento escolar y promover la mejora continua de la calidad de la educación que se ofrece. Los estándares de desempeño también estipulan que ellos solo ofrecen orientación y que, a diferencia de normativas educacionales, estándares de aprendizaje y otros indicadores de calidad, su contenido no incluye metas y objetivos que los establecimientos y los sostenedores escolares deban cumplir (Ministerio de Educación, 2014).

Para respaldar el mejoramiento escolar, la Agencia ha desarrollado una amplia gama de herramientas, material de orientación y una variedad de tipos de visitas a los establecimientos, tales como visitas de fortalecimiento de la autoevaluación. Este interés en la función de desarrollo de las evaluaciones escolares parece constituir un cambio notable desde una revisión previa de la OCDE de la evaluación de docentes en Chile (Santiago et al., 2013). El equipo que realizó dicha visita tuvo la impresión de que la concepción de las actividades de la Agencia hacía hincapié en la evaluación de rendición de cuenta, pero la revisión exhaustiva de los procesos escolares recibía menos atención por parte del equipo de evaluadores entrenados por la Agencia.

El enfoque de evaluación escolar que ha desarrollado la Agencia incluye dos elementos prometedores más. Primero, las evaluaciones escolares siguen un enfoque proporcional que se centra en los establecimientos de bajo desempeño. Los establecimientos se clasifican según su desempeño en pruebas nacionales estandarizadas de estudiantes (SIMCE) y en otros indicadores de la calidad educativa en una de cuatro categorías (destacado, competente, básico e insatisfactorio), tomando en cuenta el contexto socioeconómico de los establecimientos. El desempeño de los estudiantes en las pruebas estandarizadas equivale al 67%, "otros indicadores de calidad de la educación"[4] constituyen el 33% restante de la clasificación. Los establecimientos clasificados con desempeño insuficiente se evalúan al menos cada dos años, los de desempeño básico al menos cada cuatro años y los de desempeño competente según la Agencia lo decida. Los establecimientos con desempeño destacado reciben visitas de aprendizaje para identificar y difundir sus buenas prácticas.

Segundo, las evaluaciones escolares prometen crear un mejor entendimiento de los procesos y contextos escolares ya que los evaluadores deben considerar una gama de procesos y prácticas escolares como se especifica en los Estándares Indicativos de Desempeño para los Establecimientos Educacionales y sus Sostenedores. Las evaluaciones escolares deben traducirse en un informe que tome en cuenta el proyecto educacional escolar, el contexto escolar y los resultados. Además, deben describir las principales fortalezas y debilidades y ofrecer orientación a los establecimientos para desarrollar planes voluntarios de mejora escolar, quizá con el respaldo de un apoyo técnico-pedagógico externo (ATP/ATE). Por consiguiente, las evaluaciones escolares deben ayudar a incluir una dimensión cualitativa a la valoración de los establecimientos y del sistema educativo, que solía estar basado exclusivamente en el desempeño de las pruebas estandarizadas.

Los resultados de las pruebas estandarizadas ofrecen información detallada a los establecimientos y a las familias sobre los logros de los estudiantes, pero los estudios empíricos sugieren que existe una capacidad limitada para interpretar y usar los resultados para el mejoramiento escolar, además de una cantidad de efectos no deseados. Esto incluye un énfasis excesivo en los resultados medidos por las pruebas estandarizadas de estudiantes que deja al margen el conocimiento profesional de los docentes sobre sus estudiantes; los rankings y la comparación de los establecimientos y tipos de establecimientos por los sostenedores sin tomar en cuenta sus contextos o desafíos particulares; los establecimientos no asumen la responsabilidad de sus desempeños, sino que culpan a otros en caso de un bajo rendimiento y el descuido de otros temas y el impedimento para proyectos educativos institucionales de innovación (MINEDUC, ACE y ES, 2016; Jiménez y Taut, 2015; Falabella y Opazo, 2014; Weinstein et al. 2012). Según una encuesta realizada por el Centro de Investigación y Desarrollo Educacional (CIDE), en la Universidad Alberto Hurtado, el 58,6% de los docentes indicó que las pruebas SIMCE generan un proceso más mecánico de enseñanza y aprendizaje, el 67,8% indicó que su establecimiento se enfoca en las materias evaluadas en el SIMCE y el 70,9% indicó que las pruebas SIMCE reciben una atención excesiva (Falabella y Opazo, 2014).

Desafíos

Liderazgo escolar

La profesión de liderazgo escolar no es atractiva, además existe una falta de carrera en liderazgo escolar que la distinga de la docencia

Chile implementó recientemente un nuevo proceso de selección de directivos escolares y aumentó el salario de los líderes escolares para hacer más atractiva la profesión y compensarlos según su nivel de responsabilidades. Los cambios en la estructura y el monto de la asignación a los directivos escolares han tenido como resultado un aumento substancial de los salarios reglamentarios de los directivos de establecimientos grandes y desfavorecidos, en particular, aquellos relacionados a los docentes y a los jefes de unidades técnico-pedagógicas. La asignación salarial para los directivos escolares de establecimientos grandes corresponde al 100% y al 200% de la Renta Básica Mínima Nacional (RBMN) para establecimientos con una baja concentración de estudiantes desfavorecidos y establecimientos con una alta concentración de estudiantes desfavorecidos respectivamente (ver Tabla 4.2). Esto se compara con una asignación máxima por experiencia para docentes que recompensa la antigüedad con 100% de RBMN, la cual puede alcanzarse después de 30 años de experiencia; y una asignación de 20% del RBMN para los jefes de las unidades técnico-pedagógicas. Los cargos directivos de establecimientos pequeños y medianos son económicamente menos atractivos comparados con los docentes experimentados y los jefes de las unidades técnico-pedagógicas. Los directivos en establecimientos pequeños con una baja concentración de estudiantes desfavorecidos reciben una asignación salarial que está entre el 25% y el 37,5% del RBMN (ver Tabla 4.2). Los docentes reciben esta cantidad de remuneración adicional entre 7,5 y 11 años de experiencia en la enseñanza. El subsidio para condiciones de trabajo difíciles (más del 30% del RBMN) pueden ofrecer una remuneración adicional para los directivos en microcentros rurales, pero esto también aplica para los docentes en condiciones de trabajo difíciles y, por lo tanto, no resulta una ventaja financiera comparativa para los directivos escolares

A pesar de dichos cambios, existen una persistente inquietud acerca del atractivo de la profesión y los desafíos de llenar todas las vacantes de cargos de liderazgo escolar (Weinstein et al., 2011). Tomando en cuenta que la profesión de liderazgo escolar está envejeciendo y que hay una falta de candidatos para los cargos de la misma, la necesidad de adoptar nuevas medidas para elevar el estatus de la profesión puede resultar más apremiante en el futuro. Sin embargo, se necesita más información para entender el estatus de la profesión y para evaluar el impacto de las medidas recientes en la percepción del liderazgo escolar. Esto incluye el aumento de la asignación de los directivos escolares, la introducción de nuevos procesos de selección y la inserción de acuerdos de desempeño y contratos a plazo fijo. Pero también incluye la falta de diferenciación entre la carrera de los docentes y de los líderes escolares, el cual puede ser un aspecto que contribuya con el bajo estatus del liderazgo escolar.

Los líderes escolares en Chile son parte de la profesión de la docencia y no se benefician ni de una carrera ni de una escala salarial separada. Sin embargo, reciben una asignación económica por sus responsabilidades y, posiblemente, de otras asignaciones que también aplican a los docentes. Esta estructura laboral no demuestra la importancia del papel de los líderes escolares y tampoco les ofrece oportunidades de progresión profesional. Las posibilidades de desarrollo profesional podrían ofrecer una idea más clara de cómo ascender desde otros cargos de liderazgo escolar, tales como subdirectores y jefes de unidades técnico-pedagógicas, a roles de director escolar y, a la vez, permitir el desarrollo de los directores. Diversas trayectorias profesionales para los líderes escolares podría ayudar a cautivar el interés de los docentes hacia la profesión de liderazgo escolar y a crear un incentivo para tener un alto desempeño. Mientras los líderes escolares pueden postular a cargos en la administración educativa municipal, por ejemplo, las oportunidades para que estos asuman otros roles de liderazgo en el sistema, como parte de una carrera de liderazgo escolar, también podría contribuir con el mejoramiento del sistema educativo en general (Pont et al., 2008).

La calidad de la formación de los líderes escolares generó ciertas inquietudes

Los directores escolares deben recibir una formación en liderazgo escolar. Existe una gran variedad de programas de formación disponibles, ya que el Ministerio de Educación ha invertido en formaciones de liderazgo escolar a través de un Plan de Formación de Directores y de la creación de dos centros nacionales de liderazgo escolar. Una parte importante de los directores escolares han formado parte de dichos programas de formación, como se evidencia en el índice de formación de liderazgo escolar TALIS 2013 (ver arriba). Sin embargo, el equipo de revisión de la OCDE tuvo algunas inquietudes sobre la calidad de formación ofrecida en el momento de su visita.

Los prestadores y cursos de formación de liderazgo escolar no estaban suficientemente regulados y existía una atención limitada hacia los estándares de calidad, la acreditación de los prestadores y programas de formación y la formación continua de los formadores de los cursos de liderazgo escolar. Por lo tanto, no toda la formación de liderazgo escolar puede preparar líderes escolares de manera adecuada para su labor. En términos de contenido, dicha formación puede que no siempre estén orientados hacia el desarrollo de las habilidades pedagógicas de liderazgo, tales como: evaluación de los docentes, retroalimentación, orientación y observación en las aulas. Esto también puede influenciar la disposición y la capacidad de los líderes escolares para comprometerse en tales prácticas, que como se analizó anteriormente, parece que todavía no están bien desarrolladas. Aunque los directores escolares lo consideren importante, el aprendizaje directo entre pares y la experiencia profesional adquirida apenas ha ganado más atención en los cursos de liderazgo escolar (MINEDUC, ACE y ES, 2016; Weinstein y Muñoz, 2014; Santiago et al., 2013; Weinstein et al., 2011). Como destacó un estudio de la OCDE sobre el mejoramiento del liderazgo escolar, su formación debería enfocarse en las competencias en áreas que contribuyan al progreso de la enseñanza y el aprendizaje, tales como: estrategias para respaldar, evaluar y desarrollar la calidad docente; fijación de metas, evaluación y rendición de cuentas; gestión estratégica de recursos humanos y financieros; liderazgo del sistema y enfatizar los métodos de enseñanza tales como: acción-investigación, orientación, tutoría y aprendizaje entre pares (Pont et al., 2008).

También hubo inquietudes acerca de la estructura de la formación de liderazgo escolar. Tradicionalmente, el desarrollo de dicho liderazgo no reflejaba las necesidades de los líderes escolares en las diferentes etapas de sus carreras (Weinstein y Muñoz, 2014; Weinstein et al., 2011). No existía un apoyo personalizado para nuevos líderes escolares en forma de una inducción sistemática de un programa de tutoría y no había una oferta particular para otros líderes escolares, tales como los jefes de las unidades técnico-pedagógicas. Sin embargo, los cambios en el enfoque chileno en el desarrollo del liderazgo escolar efectuados desde el año 2015, como la creación de un proceso de inducción y de dos centros nacionales de liderazgo

escolar que ofrecen formación para otros líderes escolares, podrían ayudar a abordar de manera efectiva dichas carencias.

Los directores escolares tienen autonomía limitada en la gestión de recursos humanos de sus establecimientos, en particular en los establecimientos públicos

Dentro del sistema educativo relativamente descentralizado de Chile, la autonomía de los establecimientos depende en gran medida de la manera en que se distribuyen las responsabilidades entre los sostenedores escolares y los establecimientos y, como se planteó al principio de este capítulo, en el dominio de la toma de decisiones de los mismos. Por lo tanto, el nivel de autonomía escolar difiere entre los sostenedores escolares y, por lo general, es menor en decisiones sobre el uso de recursos y la gestión. Los datos administrativos del *Panorama de la Educación* del año 2012 de la OCDE indica que los establecimientos en el sector público tienen una considerable autonomía en la organización de la instrucción, una autonomía menor en la estructura, la planificación y la gestión del personal y no tienen autonomía para la gestión de recursos, para lo cual las autoridades locales tienen un papel fundamental (ver Figura 4.1 y Anexo 4.1) (OCDE, 2012a). Los datos del informe PISA 2012 de la OCDE ofrecen un panorama similar sobre la autonomía escolar e ilustran la gran influencia de los niveles intermedios del gobierno. Los mismos directores escolares indicaron que existe una gran descentralización en materia de asignación de recursos en comparación con otros países, pero que la influencia es mucho mayor con respecto a las autoridades intermedias como autoridades educativas regionales y/o nacionales o los consejos directivos escolares en vez de los establecimientos por sí solos. El nivel de autonomía escolar en cuanto a los currículums y evaluación es más parecido a los demás países de la OCDE, pero nuevamente, es evidente la fuerte participación de las autoridades educativas regionales y/o nacionales o consejos directivos escolares (OECD, 2013a, Figuras IV.4.2 y 4.3).

La naturaleza descentralizada en Chile ha tenido como resultado diferencias en la autonomía escolar entre los establecimientos particulares subvencionados y los públicos (Weinstein et al., 2012; Weinstein et al., 2011), aunque hace poco los establecimientos públicos recibieron una mayor autonomía para la gestión de sus recursos humanos que la que tenían anteriormente. A pesar de que, en general, los sostenedores escolares en ambos subsectores tienen el poder de decisión para la gestión de los recursos, los líderes escolares en los establecimientos particulares subvencionados suelen tener una mayor influencia en tales decisiones que sus pares en establecimientos públicos. En el sector de los establecimientos públicos, las municipalidades son las responsables del funcionamiento de los mismos (incluyendo su gestión financiera), administran el personal docente (incluyendo la designación, destitución y desarrollo profesional de los docentes) y gestionan las relaciones de la comunidad educativa y el público en general. Cada municipalidad prepara un Plan Anual de Desarrollo Educativo Municipal (PADEM), que cubre áreas como los objetivos de la educación dentro de la municipalidad, la oferta y demanda educativa y las necesidades del personal docente y no docente (Santiago et al., 2013). Por consiguiente, como señaló Weinstein et al. (2011), los establecimientos públicos no tienen poder de decisión que ha sido delegado al nivel local, ya que tiende funcionar a nivel intermedio, en vez de a nivel escolar.

La distribución de responsabilidades entre los sostenedores escolares y los establecimientos tiene algunos beneficios ya que dichos sostenedores pueden hacerse cargo de las tareas administrativas y de gestión y, como se comentó anteriormente, liberar a los líderes escolares para que se concentren en su rol pedagógico. Pero también genera desafíos, particularmente para los establecimientos públicos que tienden estar menos involucrados en las decisiones de los sostenedores escolares. El enfoque chileno descentralizado puede dificultar la alineación de las decisiones de la gestión de los recursos con las necesidades de los establecimientos y sus procesos pedagógicos si no se involucra y se consulta a dichos establecimientos a la hora de tomar tales decisiones. Por ejemplo, al equipo de revisión de la OCDE no le quedó claro cómo los procesos a nivel escolar, tales como los planes de

mejoramiento, se conectan con una planificación estratégica más amplia y el PADEM de los sostenedores escolares. La responsabilidad limitada de los establecimientos en la gestión de recursos humanos es otro motivo de preocupación. Los líderes escolares de los establecimientos públicos tienen cierta autoridad para la gestión de recursos humanos, en especial con los cambios que se introdujeron con la Ley de Calidad y Equidad de la Educación en el año 2011. Pero dichos cambios deben arraigarse más para que se den las posibilidades de aumentar la autonomía de los líderes escolares en las decisiones de gestión de recursos humanos. El Estatuto Docente establece que los directores escolares de los establecimientos públicos deben estar involucrados en la selección de los docentes. Dicho proceso está organizado por las autoridades educativas municipales; sin embargo, la decisión final siempre recae en el alcalde de dicha municipalidad. Asimismo, desde el año 2011, los directores escolares designados bajo el nuevo sistema de selección tienen la autoridad de seleccionar a los miembros de su equipo de liderazgo escolar y a sugerir la destitución de hasta del 5% de los docentes con bajo desempeño en el sistema de evaluación de desempeño docente. No obstante, como lo han indicado algunos estudios, los directores escolares todavía no son completamente responsables de la selección de su equipo de liderazgo escolar (UDP, 2014b, citado en MINEDUC, ACE y ES, 2016). La participación de los establecimientos en la gestión de recursos humanos todavía es limitada, lo cual reduce el alcance de los líderes escolares para seleccionar profesores para formar el perfil de su establecimiento, para fomentar el mejoramiento y para responder al bajo desempeño del cuerpo docente. De este modo, los establecimientos tienen que desarrollar sus propias estrategias de respuesta. Por ejemplo, uno director escolar que se entrevistó durante la visita de revisión transfirió a un docente con dificultades en el aula a la biblioteca del establecimiento.

La reforma para la gestión de los establecimientos públicos y la recentralización prevista para los mismos a través de la creación de Servicios Locales de Educación (Nueva educación pública) ofrece una oportunidad para reconsiderar la naturaleza de la descentralización en Chile y la relación entre un nivel intermedio y el nivel escolar. Esto también sería apropiado tomando en cuenta la reciente introducción de evaluaciones adicionales y mecanismos de rendición de cuentas con el desarrollo de procesos de evaluación escolar a través de la Agencia de Calidad de la Educación y la Superintendencia de Educación, así como de los cambios en la selección y contratación de directores escolares, los cuales incluyen fuertes herramientas de rendición de cuentas tales como acuerdos de desempeño individual. Sin embargo, el equipo de revisión de la OCDE observó durante su visita al país que las discusiones acerca de la autonomía escolar no parecieron tener mayor relevancia como parte de los planes actuales para crear nuevos servicios locales de educación.

La gestión de directores escolares enfrenta desafíos importantes, particularmente en el sector de establecimientos públicos

Tomando en cuenta la importancia del liderazgo escolar para la enseñanza y el aprendizaje, resulta esencial que la profesión de liderazgo escolar se gestione efectivamente, desde la selección, la formación y el desarrollo profesional, hasta la gestión del desempeño y el apoyo continuo (Darling-Hammond and Rothman, 2011). Como se explicó anteriormente, dentro del actual modelo chileno de gestión educativa, los sostenedores juegan un papel fundamental en el funcionamiento de su establecimiento, incluyendo la gestión de los directores. Los sostenedores de los establecimientos públicos desempeñan un rol importante en el proceso de selección de los directores escolares, por ejemplo, para asegurar que el candidato escogido cumpla con las necesidades locales (p. ej. a través de la definición de los perfiles de competencia local y la participación en el comité de selección) y para la evaluación continua de los acuerdos de desempeño individual como parte de los contratos de los directores escolares. Debido al contacto directo de los sostenedores escolares con los establecimientos, estos podrían jugar un papel importante respaldando a los directores en su aprendizaje profesional y facilitando intercambio y colaboración entre sus establecimientos y los directores.

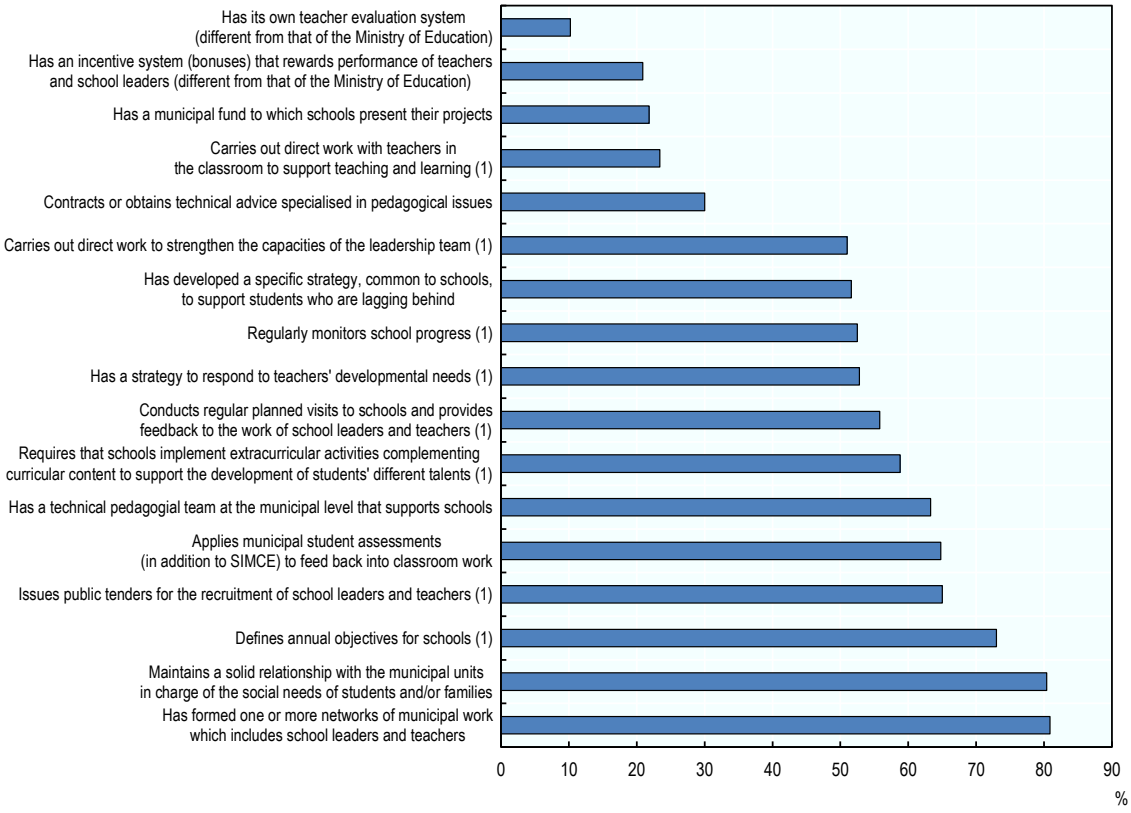
Similar al nivel de autonomía escolar, la calidad de la gestión de los directores escolares depende de los sostenedores. Sin embargo, no todos los sostenedores escolares dedican suficiente atención a esta área o tienen la capacidad para hacerlo. Este es particularmente el caso del sector de establecimientos públicos. A pesar de que los sostenedores escolares tienden a asumir la responsabilidad de la gestión de los recursos financieros, humanos y físicos de sus establecimientos, también suelen dejar la gestión pedagógica de los mismos a los líderes escolares y a depender del Ministerio de Educación para ofrecer respaldo técnico-pedagógico a través de sus servicios especiales en las provincias. Los sostenedores escolares sí se interesan en el desempeño de sus establecimientos en cuanto a los resultados de los estudiantes en las pruebas nacionales estandarizadas, en la matrícula y en la asistencia. Además, responsabilizan a sus directores escolares por tales resultados, pero sin ofrecer un respaldo suficiente (Weinstein y Muñoz, 2014; Weinstein y Muñoz, 2012a; Weinstein et al., 2012). Una encuesta reciente de las municipalidades revela que solo una pequeña proporción de las mismas estuvo involucrada en la evaluación y mejora de procesos pedagógicos en sus establecimientos y en el respaldo de sus líderes escolares en la gestión diaria de dichas instituciones (ver Figura 4.4). Un 55,8% de los jefes los departamentos y corporaciones de educación municipales informó que realizan visitas regulares previstas a los establecimientos y que realizan retroalimentaciones sobre la labor de los líderes escolares y los profesores; un 52,2% informó que monitorean el progreso escolar de manera regular; un 51% informó que llevan a cabo un trabajo directo para fortalecer las capacidades del equipo de liderazgo escolar y un 20,9% informó que tienen un sistema de incentivo para premiar el desempeño de los profesores y líderes escolares (Raczynski y Salinas, 2009). La introducción de evaluaciones escolares externas a través de la Agencia de Calidad de la Educación podría incentivar a los sostenedores escolares para que solo se concentren en asuntos de gestión y administrativos y le dejen la supervisión y el respaldo de los procesos pedagógicos al Ministerio de Educación.

También existe la preocupación en cuanto a la capacidad de los sostenedores de establecimientos públicos para cumplir con sus responsabilidades en esta área. Las municipalidades de Chile son altamente heterogéneas en cuanto a tamaño, nivel de desarrollo urbano y desarrollo económico. En el año 2002, el 10% más bajo de los municipios atendieron un promedio de 445 estudiantes, mientras que el 10% más alto de los municipios matricularon un promedio de 21300 estudiantes (Larrañaga et al., 2009). Asimismo, los municipios varían considerablemente en la composición socioeconómica de su población, los más pequeños tienen mayor probabilidad de atender poblaciones de bajos recursos que aquellos de mediano o gran tamaño. Ante tales diferencias, no resulta sorprendente que las municipalidades también varíen ampliamente en los recursos humanos que tienen para gestionar su sistema de educación local. Mientras las grandes municipalidades, como la capital Santiago, tienen una cantidad importante de recursos humanos y financieros disponibles, algunas municipalidades más pequeñas pueden tener un equipo reducido a cargo de todo el sistema de educación local. Una encuesta reciente de las municipalidades chilenas determinó que el 20% de las mismas no tenían un cargo de jefe del departamento municipal de educación o corporación. Asimismo, el 39% de las municipalidades no tenían un equipo dedicado al área del diagnóstico y evaluación de los estudiantes. Al mismo tiempo, casi la mitad de las municipalidades (47%) indicaron que la falta de capacidades y recursos profesionales/técnicos dentro de las mismas es un obstáculo para la gestión educativa efectiva a nivel local (Raczynski and Salinas, 2009).

Todo esto indica que una proporción sustancial de los municipios no tienen las competencias técnicas y los recursos humanos para respaldar a los establecimientos y para gestionar a los directores escolares. Esto también se refleja en las evaluaciones recientes del nuevo proceso de selección de directores escolares, que indicó que existe una falta de capacidad por parte de las municipalidades para definir los perfiles de competencia de los cargos de director escolar en sus establecimientos (Grupo Educativo, 2015, citado en MINEDUC, ACE y ES, 2016). Los sostenedores escolares también presentan una preocupante falta de capacidad tomando en cuenta el poder de las municipalidades sobre sus directores escolares a través de los acuerdos de desempeño individual. Sin embargo, al equipo de revisión de la OCDE no le quedó

claro cómo los sostenedores escolares utilizan los estándares de liderazgo escolar en las evaluaciones de sus directores escolares y qué se ha hecho para fortalecer sus capacidades en esta área.

Figura 4.4. **Gestión técnico-pedagógica de los establecimientos públicos en los municipios**



Nota: La encuesta solicitó a los jefes de departamentos y corporaciones de educación municipal su participación en una lista de acciones identificadas por los estudios de caso del proyecto de investigación. En la mayoría de las preguntas, los encuestados tenían la opción de responder "sí" o "no". En algunos pocos ítems, los encuestados tenían la opción de indicar "con todos", "con algunos" o "con ninguno" de los establecimientos y sus sostenedores escolares. En este caso, se registró el porcentaje de encuestados para "con todos los establecimientos".
(1) Identifica indicadores basados en respuestas para las cuales los encuestados pueden elegir entre tres opciones.
Fuente: Encuesta de Jefes de Departamentos y Corporaciones Educativas Municipales en Raczynski, D. y D. Salinas (2009), *"Prioridades, actores y procesos en la gestión municipal de la educación*", en M. Marcel y D. Raczynski (eds.), *La Asignatura Pendiente: Claves para la Revalidación de la Educación Pública de Gestión Local en Chile*, Colección Cieplan, Santiago, Chile, pp. 135 177.

Organización del ambiente de aprendizaje

Generan inquietudes para los establecimientos *tanto la efectividad de los planes de mejoramiento educativo, como el funcionamiento de los servicios de asistencia técnico-pedagógico externa en el ámbito público y privado*

Existe evidencia de que el uso de los planes de mejoramiento educativo podría desarrollarse más. Dichos planes, como parte del marco de rendición de cuentas basado en estándares de Chile no siempre ayudan a los establecimientos y a los líderes escolares a participar en la reflexión profesional y a mejorar sus prácticas. En su mayoría, los planes de mejoramiento educativo todavía funcionan como una herramienta de rendición de cuentas para justificar recursos adicionales a través del Subsidio Escolar Preferencial (SEP) y suelen estar dirigidos al logro de los objetivos en las pruebas nacionales estandarizadas de los estudiantes. Como

resultado, estos planes pueden provocar una serie de consecuencias negativas y no deseadas. La planificación de la mejora escolar como proceso de rendición de cuentas suele convertirse en un proceso burocrático basado en recoger información y en documentar procesos y logros para cumplir con requerimientos externos de rendición de cuentas, en vez de contribuir con el mejoramiento de los procesos internos escolares. El gran hincapié del logro de metas específicas relacionados con el desempeño estudiantil en las pruebas nacionales suele llevar a los establecimientos a tomar decisiones considerando solo los SIMCE, en vez de en una reflexión profesional amplia que tome en cuenta los valores y los contextos (Weinstein et al., 2012; Falabella y Opazo, 2014).

Los servicios de asistencia técnico-pedagógico externa (ATP y ATE) pueden reforzar la función de rendición de cuentas de la planificación de mejoramiento educativo, ejercer presión adicional sobre los establecimientos y encaminarlos a centrarse en áreas específicas de su funcionamiento, tales como los resultados SIMCE y la cobertura del currículum, en vez de cambios duraderos en los procesos escolares y la capacidad de los docentes y líderes escolares. Por ejemplo, las intervenciones pueden enfocarse en algunos miembros del personal, algunos aspectos del funcionamiento escolar o algunas tácticas instrumentales para mejorar las notas en las pruebas nacionales de los estudiantes, en vez de cambios reales en la cultura y la práctica escolar (Osses et al., 2015; Falabella y Opazo, 2014). Como lo advirtió Earl et al. (2003), un sistema que depende fuertemente de la rendición de cuentas basado en pruebas puede poner en riesgo el desarrollo profesional y dar lugar a una cultura de dependencia.

Además, existen otras inquietudes sobre las maneras en las que funcionan los servicios de asistencia técnico-pedagógico externa, lo cual también plantea interrogantes acerca de la efectividad de los recursos invertidos en dichos servicios, particularmente para sostenedores privados (Osses et al., 2015). En cuanto a la asistencia técnica pedagógica pública dentro de los departamentos provinciales (DEPROV) del Ministerio, el equipo de revisión de la OCDE no tiene claro cómo dichos servicios encajan dentro del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad en Educación. El Ministerio de Educación y la Agencia de Calidad de la Educación firmaron un protocolo para expresar su colaboración en las evaluaciones escolares externas realizadas por la Agencia (MINEDUC y ACE, sin fecha). Dicho protocolo especifica la participación de SEREMIS, DEPROVS y los supervisores escolares pertinentes en las evaluaciones externas relazadas por la Agencia. Esencialmente, las DEPROVS, a través de su asistencia técnico-pedagógico (ATP), participan en las reuniones iniciales y finales de la visita, reciben el informe de evaluación escolar y contribuyen con un Taller de Orientación, el cual habla de las estrategias para el mejoramiento educativo teniendo en cuenta las conclusiones del informe (MINEDUC y ACE, sin fecha). Sin embargo, no queda clara la medida en que las ATP dan seguimiento a las recomendaciones de la Agencia y respaldan el mejoramiento del establecimiento según los resultados de las evaluaciones externas.

Una evaluación del Centro de Políticas Públicas y del Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación de la Universidad Católica de Chile (CPP-CEPPE-UC, 2014) identificó una serie de aspectos positivos del trabajo de las ATP, comparado con modelos previos de asistencia técnico-pedagógico. Esto incluye enfocarse en los equipos de liderazgo escolar y de liderazgo distribuido, así como el trabajo de los asesores técnico-pedagógicos en equipos de dos personas. Sin embargo, también identificó una serie de desafíos, que incluyen la dificultar para los asesores externos para pasar de una función sumativa de supervisión a una formativa; así como una tensión entre la autonomía escolar y la intervención externa. Los departamentos provinciales de educación también podrían centrarse en la asistencia técnica en los establecimientos con mayor necesidad, así como ajustar la asistencia ofrecida y los métodos usados para los contextos específicos. Esta también fue la impresión del equipo de revisión de la OCDE, quienes indicaron que los departamentos provinciales no siempre tienen una visión estratégica de su trabajo. Asimismo, el estudio de la Universidad Católica de Chile (CPP-CEPPE-UC, 2014) sugiere que es necesario establecer mejores canales de comunicación e información entre los diferentes niveles y actores, pasando por el nivel central, el regional, el sostenedor y el nivel escolar. De esta

manera se aseguraría que la asistencia externa fomente la implementación de programas y políticas. La asistencia externa también podría ser más efectiva si estuviese dirigida a un cambio a largo plazo, ya que los asesores externos normalmente trabajan con los establecimientos por un período de un año, mientras que los planes de desarrollo escolar suelen cubrir un período de cuatro años.

En cuanto a los proveedores privados (ATE), existen inquietudes en cuanto a la demanda, el suministro y del proceso como tal. En lo que a la demanda respecta, no todos los establecimientos o sostenedores escolares tienen la capacidad de tomar una decisión informada para seleccionar un servicio de alta calidad que cumpla con sus necesidades y que monitoree la implementación y los efectos de la intervención. La comunidad educativa, incluyendo a los docentes y demás personal, pueden no estar plenamente involucrados en el proceso decisorio para usar servicios externos, ni en el monitoreo o el seguimiento (Osses et al., 2015). Cuando los sostenedores escolares deciden contratar asistencia técnico-pedagógica externa sin incluir a su establecimiento en la elección y el método usado, los líderes escolares y las instituciones como tal pueden sentir una falta de compromiso y de responsabilidad (Weinstein et al., 2012).

En cuento a la oferta, las ATE están obligados a buscar admisión en un registro público. Los establecimientos deben ofrecer información sobre su satisfacción con los servicios que ellos usan y pueden ser sancionados. Por ejemplo, si un establecimiento no cumple con su objetivo de mejoramiento, las ATE pueden incluso eliminarse del registro. Pero a pesar de estas medidas, al sector le falta un control de calidad adecuado, así como supervisión, evaluación de impacto y monitoreo. El suministro de ATE es desigual a lo largo del país, con un fuerte enfoque geográfico en la región metropolitana y en la capital Santiago. Además, no queda claro cómo los servicios privados complementan la oferta pública de asistencia técnico-pedagógica (ATP) o cómo crean sinergias en sus interacciones con los establecimientos. Como resaltó el estudio de la Universidad Católica de Chile (CPP-CEPPE-UC, 2014), la colaboración entre los asesores ATE y ATP suele ser muy débil. De hecho, las ATE se arriesgan a sustituir el conocimiento y la experiencia pública.

Con respecto al proceso, algunos estudios indican efectos positivos en la enseñanza y el aprendizaje, pero el impacto depende de la capacidad previa de los establecimientos y a la larga suele ser limitada. Los servicios ofrecidos pueden no cubrir las necesidades de los establecimientos y no estar ajustados al contexto particular. Asimismo, los efectos de la intervención externa dependerán en la habilidad de que los establecimientos y las ATE desarrollen una relación laboral productiva. El uso de asistencia externa también podría alienar a los docentes y a los líderes escolares de su oficio y a desprofesionalizar los establecimientos, si las ATE no fomentan la autorreflexión y asumen las tareas y responsabilidades pedagógicas (Barrera et al., 2014; Falabella y Opazo, 2014; Osses et al., 2015).

Evaluación escolar

La introducción de evaluaciones escolares externas enfrenta ciertos desafíos

A pesar de que la introducción de evaluaciones escolares como parte del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad en Educación genera un potencial considerable para ayudar al mejoramiento escolar, también suscita algunos desafíos. Primero, la creación de dos instituciones diferentes (la Agencia y la Superintendencia) y los procesos de evaluación, permite que la Agencia se enfoque en los procesos pedagógicos. Sin embargo, también podría sobrecargar a los establecimientos con más procesos externos, presión y expectativas en un ambiente de múltiples rendiciones de cuentas que de por sí ya es complejo. La Superintendencia de Educación evalúa el uso de recursos de los establecimientos y los sostenedores, pero también podría ser difícil conectar las decisiones de uso de recursos con consideraciones pedagógicas; ya que, aunque existen algunos vínculos entre los dos procesos, las evaluaciones de la Superintendencia deberían tomarse en cuenta como un elemento de los informes evaluativos de la Agencia. También existen interrogantes sobre las maneras en que las nuevas evaluaciones

escolares están alineadas con otros procesos, como por ejemplo la asistencia técnico-pedagógica pública y privada (ATP/ATE) y el sistema de evaluación del desempeño docente bajo el mando del Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP). Como señaló Santiago et al. (2013), es importante que exista una conexión entre la evaluación docente y la evaluación escolar para ofrecer una retroalimentación eficaz sobre la calidad de la enseñanza y el aprendizaje en los establecimientos.

Segundo, sería importante asegurar que las evaluaciones escolares contribuyan a una real mejora de los procesos escolares. Existe la evidencia de que otros elementos del sistema de aseguramiento de calidad, tales como los planes de mejoramiento escolar y los servicios de asistencia técnico-pedagógica, no han logrado infundir cambios a largo plazo en las prácticas y procesos institucionales. En vez de fortalecer la capacidad de autoevaluación y análisis profesional, los procesos existentes han alentado a los establecimientos a centrarse en las demandas y expectativas de la rendición de cuentas externa (Falabella y Opazo, 2014). El objetivo de las evaluaciones escolares es enfocarse en los procesos y ofrecer una retroalimentación formativa a los establecimientos. Sin embargo, existe una cierta tensión con las exigencias de rendición de cuentas, ya que las evaluaciones prestan mucha más atención a los resultados y a las categorías de desempeño. A pesar de que dichas clasificaciones en diferentes categorías de desempeño deberían servir principalmente para determinar la frecuencia de las evaluaciones escolares, también se les informan a los establecimientos, los sostenedores escolares y a la comunidad educativa como parte del informe de evaluación. Asimismo, constituye un alto riesgo ya que el constante desempeño insuficiente puede resultar en la pérdida del reconocimiento oficial de los establecimientos y podría estigmatizar a los mismos con un bajo rendimiento. El ranking de los establecimientos todavía no ha concebido que pueden tomar en cuenta información más cualitativa en cuanto a calidad de la educación registrada en las mismas evaluaciones escolares. Básicamente se basan en los resultados del SIMCE, aunque "otros indicadores de calidad educativa" también tengan un papel importante. Además, la categoría de "resultados" constituye un elemento importante del informe de evaluación escolar, por lo tanto, también introduce una potencial dimensión de rendición de cuentas.

Tercero, el enfoque proporcional de la evaluación escolar concentra los recursos en establecimientos con bajo desempeño. No obstante, implica el riesgo de que los establecimientos con alto desempeño no reciban la asistencia que necesitan para mejorar, si las visitas de aprendizaje no prestan suficiente atención a identificar áreas de mejoramiento.

Recomendaciones para la política educativa

Liderazgo escolar

Mantener los esfuerzos para fortalecer el liderazgo escolar

El liderazgo escolar puede tener un gran impacto en la enseñanza y el aprendizaje, en la transformación de establecimientos desaventajados y de bajo rendimiento y en la implementación exitosa de las políticas educativas (OCDE, 2012b; Louis et al., 2010; Day et al., 2009; Pont et al., 2008). En Chile, como en otros países, se ha descubierto que el liderazgo pedagógico es una característica importante de establecimientos efectivos, en especial en aquellos de zonas desaventajadas (Raczynski y Muñoz- Stuardo, 2007). Por lo tanto, resulta esencial establecer una carrera relacionada con el liderazgo escolar sólida, ya que puede constituir una medida rentable para mejorar la educación, tomando en cuenta el impacto potencial que tiene sobre un grupo de actores pequeño, pero central, en el sistema de educación (Louis et al., 2010). Existen pruebas que sugieren que los líderes escolares en Chile aplican el liderazgo pedagógico, pero que prestan más atención a algunas prácticas pedagógicas de liderazgo (p. ej. establecer metas y direcciones), que a otras (p. ej. ofrecer una retroalimentación valiosa para los docentes, fomentando la colaboración entre los mismos). Por consiguiente, es

importante desarrollar cada vez más el liderazgo pedagógico en los establecimientos. Chile ya ha invertido considerablemente en el desarrollo de la profesión relacionada con el liderazgo escolar.

El equipo de revisión de la OCDE incentiva a Chile para que continúe con los esfuerzos basados en la reflexión sobre las relaciones entre la asistencia, la autonomía y la rendición de cuentas. A pesar de que este país ya ha implementado buenos mecanismos de rendición de cuentas, los líderes escolares pueden beneficiarse de contar con una asistencia y una autonomía mayor. Por lo tanto, algunas de las áreas principales que Chile debería tomar en cuenta incluyen: i) la gestión local de líderes escolares, que incluye la selección eficiente, la evaluación de desempeño y asistencia continua, para asegurar un buen equilibrio entre la rendición de cuentas y el desarrollo; ii) la calidad de la formación inicial y el desarrollo profesional y iii) la relación entre los niveles intermedios del gobernanza y los establecimientos para permitir que los líderes escolares formen el ambiente de aprendizaje en sus establecimientos.

Otro detalle que debería tomarse en cuenta está relacionado con el atractivo de la profesión y del desarrollo de una estructura de carrera de liderazgo escolar. En el futuro avance de las políticas de liderazgo escolar, Chile debería involucrar a los mismos líderes escolares a través de nuevos consejos de liderazgo escolar y prestar más atención a las maneras en que diferentes iniciativas se relacionan unas con otras.

Mejorar el atractivo del liderazgo escolar como una profesión

Tomando en cuenta la importancia del liderazgo escolar para la enseñanza y el aprendizaje en todos los establecimientos, es esencial atraer a candidatos altamente calificados a la profesión y procurar que los mejores líderes escolares trabajen en los establecimientos más desaventajados (OECD, 2012b; Pont et al., 2008). Por consiguiente, resulta importante hacer que el liderazgo escolar sea una profesión atractiva. Chile ya ha tomado las primeras medidas al respecto con la introducción de un nuevo proceso de selección de directivos escolares y con el aumento de los salarios de los directivos escolares que trabajen en establecimientos públicos. Dicho aumento, también ofrece un incentivo económico para trabajar en contextos desaventajados. Sin embargo, Chile podría implementar otras iniciativas para elevar el perfil del liderazgo escolar, en especial, teniendo en cuenta que la profesión está envejeciendo y que ya existe un déficit de candidatos interesados en ocupar tales cargos.

Las iniciativas deberían basarse en un mayor entendimiento de los factores que atraerían nuevos candidatos altamente calificados, de diferentes entornos, a los cargos de dirección escolar y de los problemas que impiden que los candidatos postulen. Por ejemplo, se necesita más información para evaluar el impacto de las medidas recientes sobre la percepción del liderazgo escolar, tales como el aumento del subsidio del director escolar, la implementación de un nuevo proceso de selección y la introducción de acuerdos de desempeño y contratos a plazo fijo. También podría ser pertinente evaluar las distintas percepciones de los profesores y otros líderes escolares, tales como los jefes de las unidades técnico-pedagógicas y las diferencias por género. Las investigaciones sugieren que las directoras escolares en promedio ganan menos que sus homólogos masculinos y que las diferencias de género en las remuneraciones son más altas en el sector particular subvencionado que en el sector público. Los centros nacionales de liderazgo escolar recientemente establecidos jugarán un papel importante en ampliar la base de conocimiento sobre el atractivo de la profesión.

Asimismo, es importante obtener más información sobre las diferencias entre los tipos de establecimientos (particulares subvencionados y públicos) y los contextos (p. ej. Establecimientos rurales, urbanos, desaventajados). Por ejemplo, los marcos de empleo para líderes escolares varían entre los establecimientos públicos y los particulares subvencionados, lo cual puede afectar el atractivo del liderazgo escolar en los establecimientos públicos. Desde la aplicación de la Ley de Calidad y Equidad de la Educación en el año 2011, los directores escolares de establecimientos públicos deben pasar por un proceso de estándares de selección competitivo para la provisión del cargo. Asimismo, deben firmar un acuerdo de desempeño individual y deben volver a postular para dicho cargo cada cinco años. Por el contrario, el empleo de

directores escolares en establecimientos particulares subvencionados es a discreción de los sostenedores escolares y tiende a ser menos formal y competitivo.

Una medida que podría ayudar a elevar el estatus de la profesión es el desarrollo de una estructura clara de la carrera que la diferencie de la docencia (Pont et al., 2008). Dicha estructura con su propia escala salarial podría garantizar niveles adecuados de remuneración que estén significativamente por encima del de los docentes y otros profesionales en el sector público con niveles similares de responsabilidad. La introducción de una estructura de carrera de liderazgo escolar también ofrecería una oportunidad para presentar otros roles de liderazgo sistémico que le permita a los líderes escolares desarrollarse en su profesión y contribuir al mejoramiento de un sistema de educación más amplio. (Pont et al., 2008). Los roles de liderazgo sistémico podrían crearse a través de oportunidades en instituciones que conforman el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad en Educaciónm tales como la Agencia de Calidad de la Educación y los servicios de asistencia técnico-pedagógica (ATP) dentro del Ministerio de Educación. La contratación para dichos roles de liderazgo sistémico podría realizarse a través de un proceso similar al que se implementó recientemente para los directores escolares que involucra a la Alta Dirección Pública. Sin embargo, también sería importante garantizar que los líderes escolares altamente capacitados permanezcan en los establecimientos (p. ej. alentándolos a regresar a los establecimientos después de haber adquirido experiencia como líder sistemático).

Asimismo, existe la posibilidad de crear otros roles de liderazgo docente, además de los roles existentes de jefe de las unidades técnico-pedagógicas y los inspectores generales (Santiago et al., 2013). La mayor distribución del liderazgo escolar fortalecería su capacidad en general y ayudaría a constituir un suministro sustentable de candidatos para los cargos directivos. El desarrollo del liderazgo distribuido podría basarse en una estrategia más amplia para fomentar potenciales líderes escolares (p. ej. a través de cursos de prueba que ayuden a los docentes y a los líderes escolares potenciales a autoevaluar sus intereses, fortalezas y debilidades o a través de cursos de formación de docentes que abarquen los asuntos de liderazgo escolar) (Pont et al., 2008).

Garantizar que el desarrollo del liderazgo escolar cumpla con las necesidades de los líderes escolares con diferentes requerimientos, respalde la participación de los líderes escolares en la formación y asegure estándares de provisión de alta calidad

Es importante desarrollar más las habilidades de los directores escolares y otros líderes escolares, incluyendo su capacidad de implementar planes de autoevaluación efectivos y de mejoramiento educativo. Chile reconoce la importancia de la formación de liderazgo escolar a través de requisitos, para que los líderes escolares se comprometan a capacitarse para su cargo, y a través de un programa para fomentar el plan de formación de directores. Sin embargo, el equipo de revisión de la OCDE tuvo algunas inquietudes acerca de la calidad de dicha formación.

Chile debe garantizar que los cambios recientes en el plan de formación de directores y la creación de un proceso de inducción, cumplan con las necesidades de los líderes escolares con distintos niveles de experiencia y trabajo en diferentes contextos. Los cursos deben ofrecer suficientes oportunidades para orientación y asesoría. El impacto de dichos cambios debería analizarse para evaluar la necesidad de hacer otros cambios. Los nuevos centros de liderazgo escolar jugarán un papel importante en la dirección general del enfoque chileno del desarrollo del mismo.

Para mejorar la calidad de la formación que se ofrece, las autoridades educativas deben asegurar que los sostenedores y los cursos ofrezcan un alto nivel de calidad. Por ejemplo, revisando la acreditación actual y los mecanismos de garantía de calidad. El Marco para la Buena Dirección y los Estándares Indicativos de Desempeño para los Establecimientos Educacionales y sus Sostenedores podrían servir como la base de la acreditación y la garantía de calidad. La formación de liderazgo escolar debería centrarse en las competencias en áreas que contribuyan a mejorar la enseñanza y el aprendizaje, tales como: estrategias para asistir, evaluar y desarrollar

la calidad docente, establecimiento de objetivos, evaluación y rendición de cuentas, gestión estratégica de recursos humanos y financieros y un liderazgo sistémico.

Los líderes escolares influencian la calidad de la enseñanza y del aprendizaje a través de la dirección de sus docentes. Por consiguiente, la gestión de recursos humanos debería ser una parte importante de la formación, tomando en cuenta la necesidad de aumentar la autonomía de los líderes escolares en esta área (más adelante se encontrará más información). Los líderes escolares deberían tener la oportunidad de aprender acerca de aspectos, como, por ejemplo, cómo facilitar el aprendizaje profesional como parte de la práctica docente diaria, cómo desarrollar una cultura colaborativa para que los docentes aprendan el uno del otro y aborden juntos los desafíos del día a día y cómo proporcionar una retroalimentación significativa. Deberían estar capacitados para centrarse en la calidad de la docencia y del aprendizaje y ayudar a establecer un ambiente de trabajo de confianza necesario para incorporar un foco en la evaluación continua y el mejoramiento del trabajo docente diario (más al respecto en el Capítulo 5).

Como señaló la OCDE (2013b), los procesos de evaluación escolar dependen en gran manera de la capacidad del liderazgo escolar para estimular el compromiso, movilizar los recursos y asegurar una formación y apoyo adecuados. Por lo tanto, la formación de liderazgo escolar debe prestar la atención a la autoevaluación del establecimiento y al mejoramiento de la planificación y el compromiso con la evaluación externa y la asistencia suministrada por la Agencia y los servicios de asistencia técnico-pedagógico externa (ATP y ATE). Esto también podría facilitar a la implementación de procesos de evaluación escolar más formativos.

Tal como indican algunos datos de encuestas y evaluaciones nacionales e internacionales, los líderes escolares suelen enfocarse menos a menudo en una retroalimentación docente y gestión significativa. Por lo tanto, dichas prácticas podrían ser una parte importante de los cursos de desarrollo profesional. En términos de métodos de enseñanza, los programas de formación deberían enfocarse en enfoques tales como acción-investigación, orientación, tutoría y aprendizaje entre pares. También es importante prestar suficiente atención a una educación más amplia de capacitadores de los cursos de liderazgo escolar (Pont et al., 2008).

Los líderes escolares en Chile deberían participar, de manera periódica, en formación profesional para desarrollar sus competencias y aprender nuevas prácticas. Para la OCDE TALIS 2013, los directores de establecimientos que llegan hasta octavo básico identificaron una falta de incentivo, elevados costos financieros, conflictos con el horario laboral y una falta de respaldo del empleador como algunas de los principales obstáculos para la participación en el desarrollo profesional (OCDE, 2014). Por consiguiente, los sostenedores escolares juegan un papel importante a la hora de facilitar un aprendizaje profesional a los líderes escolares y deberían asumir una mayor responsabilidad al respecto (p. ej. ofreciendo orientación, incentivos, tiempo y medios financieros para la participación). La Agencia de Calidad de la Educación y la Superintendencia de Educación, así como los nuevos consejos de liderazgo escolar deben ofrecer una retroalimentación en las necesidades de formación de líderes escolares, tanto para las autoridades educativas nacionales y a los sostenedores escolares individuales.

Fortalecer la capacidad local de gestión y respaldar el liderazgo escolar

Para mejorar el liderazgo en los establecimientos, los sostenedores escolares deben asumir más responsabilidad en la gestión actual de directores escolares individuales, desde la selección y la evaluación del desempeño y la asistencia profesional y el desarrollo. Como señalaron Weinstein y Muñoz (2012a), el trabajo de los directores no funciona de manera independiente en los establecimientos, sino que depende de los sostenedores escolares que establecen objetivos y metas y que ofrecen o no los recursos para la gestión de dicho establecimiento. Weinstein y Muñoz (2012a) explican con más detalle, que es difícil imaginar un éxito continuo de los directores escolares si no cuentan con la orientación necesaria y la asistencia técnico-pedagógica, financiera y política del sostenedor escolar. Por consiguiente,

Raczynski y Salinas (2009) sugirieron que dichos sostenedores faciliten y fomenten un buen liderazgo escolar a través de iniciativas, tales como la creación de redes entre los directores y los establecimientos, la evaluación y monitoreo de la docencia y el aprendizaje en los mismos y el respaldo y el incentivo para el desarrollo profesional.

La implementación de un nuevo marco de selección y contratación de directores escolares ha fortalecido el rol de los sostenedores escolares en la gestión de dicho cargo. Tales sostenedores tienen la importante labor de que la selección de los nuevos directores coincida con las necesidades de sus establecimientos y de garantizar que los mejores directores trabajen en los contextos más desafiantes (Weinstein et al., 2011). Además, tienen la responsabilidad de dirigir a los directores a través de los acuerdos de desempeño individual y las evaluaciones, los cuales tienen un gran potencial para establecer expectativas claras, para ofrecerle a los líderes escolares una retroalimentación formativa y para que los directores sean responsables de su desempeño. Sin embargo, todavía no queda claro cómo los sostenedores escolares asumirán su nuevo rol dentro de la selección y gestión de desempeño de los directores escolares y cómo las nuevas medidas afectan las prácticas de los establecimientos y de sus directores. Los acuerdos de desempeño y las evaluaciones deberían fortalecer la rendición de cuentas de los directores escolares y, además, ofrecer la asesoría necesaria que estos cumplan su labor y alcancen los objetivos y las metas establecidas. La rendición de cuentas también requiere respaldo y autonomía. Por consiguiente, debe monitorearse y evaluarse cómo los sostenedores escolares implementan los acuerdos de desempeño y las evaluaciones.

Asimismo, los sostenedores escolares necesitan la capacidad de cumplir su labor en el proceso de selección para desarrollar acuerdos de desempeño individuales y llevar a cabo una buena evaluación de la actuación profesional en relación con el Marco para la Buena Dirección y los Estándares Indicativos de Desempeño para los Establecimientos Educacionales y sus Sostenedores. En tanto los procesos de evaluación pueden aumentar la carga de trabajo y los niveles de estrés de los directores escolares, es importante que dichos directores experimenten esta evaluación como un proceso significativo que los ayuda a mejorar su práctica. Las evaluaciones de desempeño deberían proveer una retroalimentación externa a los directores, identificar áreas que requieran mejoras y ofrecer asistencia específica para perfeccionar la práctica (ver Cuadro 4.2 de las mejores prácticas para la evaluación del líder escolar) (OCDE, 2013b; Radinger, 2014). Los sostenedores escolares deberían recibir orientación y formación adecuada en dichas áreas y tener oportunidades de compartir sus experiencias y prácticas.

Considerando la experiencia y el conocimiento de la Agencia de Calidad de la Educación y de la Superintendencia de Educación sobre establecimientos individuales y su liderazgo, ambas instituciones podrían ofrecer información valiosa sobre el proceso de selección y la evaluación del desempeño de los directores escolares. El personal de las dos instituciones podría estar representados en el panel de selección de tales directores. Esto ayudaría a abordar las inquietudes sobre la transparencia y la objetividad del proceso. Se les podría exigir a los sostenedores escolares que tomen en cuenta el informe de evaluación escolar de la Agencia de Calidad de la Educación, que además incluye los resultados de la evaluación de la Superintendencia de la Educación. Dicha Agencia debería considerar los enfoques municipales para la evaluación de los directores escolares y la gestión general de los mismos como parte de sus evaluaciones de sostenedores escolares. Chile también debería considerar involucrar más a los consejos escolares tanto en la selección de directores escolares como en la evaluación de su desempeño. Aunque existen riesgos considerando la naturaleza política de la labor de los directores escolares, tendría el potencial de facultar a los consejos escolares y fortalecer su rol general para una rendición de cuentas horizontal y el mejoramiento educativo. En Victoria, Australia, por ejemplo, los consejos y comités escolares agregan un criterio comunitario a una lista de cinco criterios centrales de selección para la contratación de directores escolares.

Sin embargo, los sostenedores escolares requieren tener la capacidad de gestionar sus establecimientos y los directores de los mismos de manera efectiva para mantener las mejoras dentro de su jurisdicción. Esto es particularmente pertinente para los sostenedores escolares

municipales de la educación pública. Chile ya ha tomado medidas para fortalecer las competencias profesionales del personal en las autoridades municipales de educación. Esto incluye la introducción de un nuevo proceso de selección y evaluaciones a través de la Agencia de Calidad de la Educación y de la Superintendencia de Educación. Sin embargo, se podría hacer un mayor esfuerzo para fortalecer la capacidad de la gestión educativa local. Esto también resulta relevante, incluso en caso de una reforma exitosa que transfiera la responsabilidad de los establecimientos públicos a los Servicios Locales de Educación.

Cuadro 4.2. Recomendaciones de la OCDE sobre los procedimientos para la valoración de líderes escolares

1. **Fomentar la valoración de liderazgo pedagógico junto con el alcance para la adaptación local**

   El enfoque en el liderazgo pedagógico resulta esencial para incentivar a los líderes escolares a que asuman la responsabilidad de la calidad del aprendizaje y la docencia en sus establecimientos. Sin embargo, un enfoque en liderazgo pedagógico dentro de la valoración debe:

   - **Ser gestionable y relevante:** la selección local de criterios debe estar en línea con una orientación centralizada que enfatice la importancia del liderazgo pedagógico; enfocarse en áreas prioritarias relevantes para un establecimiento en particular y el liderazgo requerido en ese contexto; promover las necesidades individuales y las de los establecimientos, por ejemplo a través del uso obligatorio de una variedad de normativas de referencia y documentación, tales como descripciones de cargos individuales y planes de desarrollo escolar; reconocer que el liderazgo escolar exitoso requiere decisiones sobre la inversión y la gestión del tiempo y que las tareas administrativas a veces pueden tener la misma importancia que las tareas de liderazgo pedagógico.
   - **Reconocer las necesidades de desarrollo profesional y promoverlo:** garantizar el acceso a oportunidades de desarrollo profesional relevantes, específicas y de alta calidad para desarrollar el liderazgo pedagógico; incorporar las evaluaciones para el liderazgo pedagógico dentro del marco de desarrollo de liderazgo integral; proveer una oportunidad de retroalimentación e identificar las áreas para el desarrollo de los líderes escolares.

2. **Fomentar la valoración de las competencias de los líderes escolares en cuanto a supervisión, revisión y evaluación**

   Los líderes escolares juegan un papel importante en la efectividad de la revisión y la evaluación, particularmente para la valoración docente y la evaluación escolar. Por lo tanto, la valoración del líder escolar debería abordar la capacidad de:

   - **Gestionar procesos internos de valoración docente**, por ejemplo, a través de la revisión de las competencias de los líderes escolares para dirigir al personal; revisar auténticamente la enseñanza y el aprendizaje; entender, observar y reconocer la buena enseñanza y ofrecerle la retroalimentación de desarrollo a los docentes.
   - **Guiar los procesos de autoevaluación de los establecimientos**, por ejemplo, garantizando la colaboración de los establecimientos en las revisiones externas y comunicando los resultados de dichas revisiones a la comunidad escolar.

   Además, se debe dar lugar a oportunidades para mejorar tales competencias. Por ejemplo, en cuanto al desarrollo profesional: cómo observar las aulas y entrevistar a los docentes; cómo analizar los datos; cómo usar los resultados de las evaluaciones escolares; cómo desarrollar planes de mejoramiento escolar; cómo involucrar a los docentes, estudiantes y padres en la autoevaluación escolar.

Cuadro 4.2. **Recomendaciones de la OCDE sobre los procedimientos para la valoración de líderes escolaresn (cont.)**

3. **Fomentar el liderazgo compartido a través de la valoración del líder escolar**

   El Informe de Revisión y Evaluación de la Educación de la OCDE enfatizó el papel que la valoración del líder escolar puede jugar para promover una partición más efectiva de las responsabilidades de gestión. Dicha valoración podría considerar cómo las responsabilidades de liderazgo se comparten en el establecimiento y fuera de este al:

   - **Examinar las maneras en que los líderes escolares promueven el liderazgo compartido en sus establecimientos** (p. ej. las competencias de los líderes escolares para desarrollar la capacidad estructural, los esfuerzos de los líderes escolares para crear oportunidades para el liderazgo docente, la habilidad de los líderes escolares para aumentar la capacidad de su cuerpo docente para guiar, la habilidad de los líderes escolares para fomentar la planificación de sucesión).
   - **Ofrecer retroalimentación sobre los acuerdos de liderazgo distribuido**. Podría ayudar el hecho de informar sobre el desarrollo profesional y las estructuras de respaldo más amplias. También proporcionar una oportunidad de retroalimentación a los líderes escolares sobre sus esfuerzos para mejorar el liderazgo docente en los establecimientos.
   - **Considerar la creciente importancia de las tareas de liderazgo más allá de los límites escolares** como una forma de compartir la experiencia para el mejoramiento dentro del sistema.

4. **Fomentar el uso de diversas herramientas y fuentes de evidencia**

   Las investigaciones cada vez enfatizan más los beneficios de usar diversas herramientas para formar una imagen justa, válida y confiable del desempeño de un líder escolar desde un punto de vista integral. La investigación limitada ha ofrecido algunas ideas sobre el beneficio de las diferentes herramientas y de la precaución necesaria al usar otras:

   - El uso de los expedientes del líder escolar, si se incorpora en estructuras de soporte más amplias, puede asegurar que los puntos de vista de tal líder se representen adecuadamente en el proceso de valoración y puede ayudar a fortalecer la dimensión formativa de la valoración.
   - El uso de encuestas de interesados requiere que los evaluadores comprendan las políticas que la valoración pueda involucrar. La opinión de los docentes puede agregar mucha importancia a un proceso de valoración, considerando su conocimiento cercano de la rutina diaria de un establecimiento.
   - Dada la gran variedad de factores que influencian los resultados estudiantiles dentro y fuera de los establecimientos y la continua evidencia de que el impacto de los líderes escolares sobre el aprendizaje de los estudiantes es mayormente indirecto y mediado a través de terceros, hacer responsable a los líderes escolares por la mejora de los puntajes de los estudiantes en las diferentes pruebas o el valor agregado por los docentes en sus establecimientos genera serios desafíos y riesgos.

Fuente: OCDE (2013b), *Sinergias para un mejor aprendizaje, Una perspectiva internacional sobre la evaluación*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264190658-en.

Un estudio previo de la OCDE sugirió algunas posibles opciones (Santiago et al., 2013). Dichas opciones comprenden la promoción de colaboraciones estratégicas entre los municipios y las oportunidades e incentivos para que estos trabajen en conjunto y aprendan los unos de los otros (p. ej. a través de reuniones o talleres regulares). Esto también podría involucrar la

colaboración entre las municipales y otras fuentes principales de apoyo, como las universidades e institutos profesionales de cada región. Para satisfacer las necesidades de aquellos municipios más pequeños o rurales, Chile podría considerar desarrollar enfoques de "servicio compartido" más amplios que le ofrezcan un apoyo regional a un grupo mayor de municipalidades y establecimientos (p. ej. a través de la orientación y la asesoría para grupos de municipalidades y establecimientos en una determinada región).

Algunos países han invertido recursos significativos para facilitar tales foros de intercambio y capacidad de desarrollo para los sostenedores de educación local. Alemania, por ejemplo, introdujo un programa llamado "*Lernen vor Ort*" (Aprendizaje in situ) en el año 2009. Dicho programa apoyaba a los gobiernos locales para desarrollar capacidades para la supervisión y gestión de la educación, así como para crear redes sustentables entre las administraciones locales y los miembros de la sociedad civil. El programa se llevó a cabo desde septiembre del 2009 hasta agosto del 2014 y proporcionó un total de 100 millones de euros para apoyar a los distritos y municipalidades locales para que establecieran estructuras en red y capacidades de desarrollo. Dichos distritos y municipalidades tuvieron que competir por la financiación y su participación fue completamente voluntaria (Busemeyer and Vossiek, 2015). Al final del programa, el Ministerio Federal de Educación e Investigación alemán estableció ocho agencias de transferencia regional a lo largo del país como parte la iniciativa de transferencia de gestión de educación local ("*Transferinitiative Kommunales Bildungsmanagement*"). Dichas agencias de transferencia orientan a las autoridades locales, apoyan su gestión educativa y difunden las mejores prácticas. Además, ayudan a dichas autoridades a analizar su situación actual, facilitan el diálogo entre los diferentes miembros e interesados de la comunidad, ofrecen orientación sobre herramientas e instrumentos relevantes y proporcionan formación de capacidades y desarrollo profesional.

Los cambios previstos en el sistema actual de gestión de establecimientos públicos a través de la creación de Servicios Locales de Educación podrían ayudar a mejorar la supervisión de los establecimientos y el manejo de los directores escolares, siempre y cuando tengan el apoyo, la capacidad y los medios financieros requeridos para hacerlo. Los nuevos Servicios Locales de Educación deben dedicar la atención adecuada a la gestión, desarrollo y asistencia de los directores escolares y coordinar sus actividades en esta área con otros miembros relevantes, incluyendo la Agencia de Calidad de la Educación y los servicios de asistencia técnico-pedagógica (ATP) proporcionados a través de los Departamentos Provinciales de Educación (DEPROV). La integración de los servicios de asistencia técnico-pedagógica en los nuevos Servicios Locales de Educación, como está previsto, deben garantizar un apoyo coherente para los establecimientos y los líderes escolares.

Considerar aumentar la autonomía escolar, particularmente en los establecimientos públicos

El alcance de la autonomía escolar en Chile depende en gran parte de la relación entre los establecimientos y su sostenedor escolar. Por lo tanto, aunque dicha autonomía difiere entre establecimientos y sostenedores escolares, por lo general suele ser limitada. Esto es particularmente cierto para los establecimientos públicos y su capacidad de gestionar sus propios recursos, incluyendo decisiones sobre su personal, aunque su autonomía en estas áreas haya aumentado con la implementación de la Ley de Calidad y Equidad de la Educación. La distribución de responsabilidades entre los sostenedores escolares y los establecimientos también trae consigo algunos beneficios. Puede reducir la carga administrativa y organizacional de los establecimientos y ayudar a los líderes escolares a enfocarse en sus roles pedagógicos. Pero, dependiendo de la relación entre los establecimientos y los sostenedores escolares, también dificulta alinear las decisiones de la gestión de recursos con las necesidades pedagógicas.

Por consiguiente, Chile debe evaluar la necesidad de proporcionar más autonomía a los establecimientos públicos, particularmente para la gestión de los recursos humanos de los mismos. Esto podría ofrecer mejores condiciones para alinear las decisiones de gestión de

recursos con las necesidades pedagógicas de los establecimientos. Por ejemplo, dichos establecimientos podrían estar más involucrados sistemáticamente en la selección de su personal y en la planificación del desarrollo profesional del mismo. El proceso actual de reforma de gestión de establecimientos públicos con la creación de un sistema nacional de educación pública y los Servicios Locales de Educación ofrece una oportunidad importante. Dicho proceso debería utilizarse con el fin de reflexionar acera de la distribución de las responsabilidades entre los establecimientos y las nuevas instituciones que tienen previsto asumir la obligación de las municipalidades. Aquella reflexión no se evidenció en el momento de la visita de revisión.

El fortalecimiento de la rendición de cuentas de los establecimientos con la introducción de evaluaciones escolares externas, a través de la Agencia de Calidad de la Educación y la Superintendencia de Educación y los acuerdos de desempeño individual entre los directores escolares y los sostenedores escolares, ya ofrece algunas condiciones para ampliar la autonomía de los establecimientos. Como se señaló anteriormente, la investigación en Chile sugiere que una mayor autonomía no conlleva necesariamente a un liderazgo pedagógico, como lo demuestra la situación de establecimientos particulares subvencionados. Por consiguiente, la extensión de la autonomía debería ser un proceso gradual para evitar cualquier efecto no deseado (p. ej. en cuanto a la equidad entre establecimientos). Podría involucrar la certificación de los establecimientos (posiblemente de tamaño suficiente) a través de la Agencia de Calidad de la Educación como parte del proceso de revisión escolar para asegurarse de que dichos establecimientos tengan la capacidad de ejercer su nueva autonomía. Además, debería ir de la mano con el futuro desarrollo de la profesión de liderazgo escolar, que debería incluir una reflexión acerca de si la asistencia administrativa y pedagógica actual para los líderes escolares es suficiente o necesita ampliarse (p. ej. a través de otras estructuras de liderazgo distribuido).

Organización del ambiente de aprendizaje

Fortalecer la función de desarrollo del plan de mejoramiento escolar y autoevaluación y reconsiderar el rol y la misión de los servicios de asistencia técnico-pedagógica externa para los establecimientos

A pesar de que existen áreas más urgentes que deberían abordarse, tales como mejorar el profesionalismo docente, crear mejores condiciones laborales y aumentar la calidad de la formación inicial docente (ver Capítulo 5) (Osses et al., 2015), podrían hacerse algunos cambios en la planificación del desarrollo escolar y la asistencia técnico-pedagógica para los establecimientos. Siguiendo la introducción de las evaluaciones formativas de los establecimientos a través de la Agencia de Calidad de la Educación, así como de los planes de reformas actuales para modificar la gestión local de establecimientos públicos, Chile debería reconsiderar su enfoque actual para ofrecer asistencia técnico-pedagógica pública a los establecimientos (ATP). El apoyo externo debería tener un fuerte vínculo con la labor de la Agencia y las diferentes metodologías y herramientas que se usan deberían trabajar en conjunto para respaldar el mejoramiento escolar interno (CPP-CEPPE-UC, 2014). La aplicación del protocolo entre el Ministerio y la Agencia en la participación de la ATP en las actividades de evaluación escolar externa de la Agencia, debe ser más sistemática. Además, el uso de los resultados de las evaluaciones escolares por parte de la ATP tiene que ser más específico. La asistencia técnico-pedagógica externa también necesita el respaldo y la colaboración de los sostenedores escolares.
Si los Servicios Locales de Educación asumen las responsabilidades de las municipalidades, existe una gran posibilidad de integrar la asistencia técnico-pedagógica pública con dichos nuevos Servicios. Esto podría abordar inquietudes sobre la claridad de comunicación y la alineación de la asistencia técnico-pedagógica con las políticas y los programas. Además, podría garantizar que el conocimiento generado como parte de la asistencia técnico-pedagógica se incorpore a una gestión más amplia de los establecimientos y los sistemas educativos locales a través del sostenedor escolar. La integración de la asistencia técnico-pedagógica para establecimientos públicos en los nuevos Servicios Locales de Educación no significa que dichos servicios solo estén disponibles para establecimientos públicos. Dicha asistencia también podría ofrecerse a los establecimientos particulares subvencionados a través de los DEPROV. Esto

también sería importante debido a la oferta limitada de servicios de asistencia técnico-educativa privada (ATE) en algunas zonas del país.

También es necesario desarrollar el potencial de la asistencia técnico-pedagógica externa (ATP) para renovar los procesos escolares internos y para contribuir con el mejoramiento dentro del sistema. La asistencia técnico-pedagógica debería ser independiente de los objetivos de rendición de cuentas y requerimientos, para centrarse en efectuar cambios reales en los procesos escolares. El nuevo Sistema de Apoyo a la Mejora Educativa del Ministerio para el período 2015-18 apunta en dirección correcta al respaldar a los establecimientos para hacer un mejor uso de los proyectos educativos institucionales (PEI) y los planes de mejoramiento escolar (PME).

La asistencia externa debería prestar más atención a desarrollar el profesionalismo docente y la capacidad de los establecimientos para la reflexión y la autosuperación.
Por ejemplo, esto podría involucrar apoyar a los establecimientos para establecer roles entre los docentes con responsabilidades para la autoevaluación y revisión, ofreciendo respaldo para estos profesionales, estableciendo comunidades profesionales de aprendizaje en los establecimientos que discutan desafíos complejos que son difíciles de resolver de manera individual, compartir y analizar la práctica y fomentar un sentido de dirección común. La asistencia externa también podría jugar un papel más importante para trabajar con grupos de establecimientos, establecer colaboración entre establecimientos y difundir las buenas prácticas (Ver también cuadro 4.3). Además, debería estar mejor orientada hacia las necesidades específicas de los establecimientos (p. ej. a través de criterios más claros de focalización).

Para garantizar que los servicios de asistencia técnico-pedagógica no generen un incentivo que aparte a los profesionales fuera de los establecimientos y de las aulas, el personal podría contratarse de manera temporal o cumplir su rol como asesores técnicos a tiempo parcial y continuar su trabajo en su establecimiento. Por ejemplo, este es el caso de Dinamarca, donde se introdujo un cuerpo de asesoría de aprendizaje para respaldar a los establecimientos y a las municipalidades (Nusche et al., 2016). De la misma manera, en Inglaterra (Reino Unido), donde se introdujeron líderes locales y nacionales de roles educativos. Tales modelos tienen el beneficio añadido de que desarrollan el conocimiento y las habilidades de los profesionales que reintroducen en los establecimientos.

Además, el Ministerio de Educación necesita considerar el rol de asistencia técnico-educativa privada (ATE) dentro de su sistema educativo y cómo los sostenedores privados pueden complementar, en vez de reemplazar, el trabajo de los servicios de asistencia técnico-pedagógica pública y de los sostenedores escolares (o Servicios Locales de Educación). Por consiguiente, el sector debería regularse más para que aborde las necesidades específicas. Esto también garantizaría que los sostenedores privados ofrezcan servicios de alta calidad (p. ej. a través de una mejor acreditación, de control de calidad, de requisitos de formación, etc.). La Agencia de Calidad de la Educación podría jugar un papel importante en este aspecto (p. ej. a través de una revisión o certificación de ATE). Por otra parte, como el impacto de la asistencia externa también depende de la capacidad de los establecimientos y de los sostenedores escolares de identificar sus necesidades, de seleccionar sostenedores externos, de supervisar y evaluar los servicios ofrecidos y de involucrar a la comunidad escolar en dichas tareas, los líderes escolares deberían tener una formación adecuada en estar áreas como parte de su preparación y desarrollo profesional. Los sostenedores escolares (o Servicios Locales de Educación) también deberían suministrar suficiente orientación en esta área a los establecimientos y discutir las necesidades con los mismos (p. ej. como parte de los acuerdos de desempeño individual y las evaluaciones).

Garantizar una buena relación con la comunidad escolar

La legislación y los estándares de desempeño en Chile fomentan la participación y el compromiso de toda la comunidad escolar en la educación. Hay plataformas concretas para que los interesados participen (a través de consejos de estudiantes, de padres, docentes y escolares).

Además, existen iniciativas y mecanismos para fomentar la convivencia escolar. Sin embargo, algunas investigaciones indican que dichas plataformas para la participación de la comunidad, a veces, solo funcionan como una formalidad y que su impacto en las organizaciones de los establecimientos puede ser limitado. La repercusión de los diferentes consejos en los establecimientos depende de cómo se defina su rol, de cómo estén involucrados en la práctica y en su capacidad para cumplir su función.

Por consiguiente, Chile debería considerar informar mejor a los estudiantes y a los padres sobre cómo pueden participar, pero también a los establecimientos para que sepan cómo involucrar a los interesados. Los miembros de los consejos de estudiantes, de padres y escolares, en particular, deberían recibir más orientación, formación y respaldo sobre sus responsabilidades, derechos y deberes para que puedan cumplir efectivamente con sus roles. Además, los líderes escolares también deberían recibir orientación e información sobre cómo involucrar a los diferentes interesados (p. ej. en la autoevaluación escolar) en los acuerdos de desempeño individual, las evaluaciones escolares y otros aspectos. Chile también debería monitorear la participación de los pueblos originarios en la gestión de los establecimientos locales e implementar medidas para fortalecer su integración en los consejos escolares y de padres, para que dichos establecimientos satisfagan las necesidades de todos los grupos sociales y culturales. Esto también podría significar un mayor respaldo por parte de los establecimientos hacia estas comunidades (ver también Capítulo 3).

Los nuevos Servicios Locales de Educación y la Agencia de Calidad de la Educación pueden jugar un papel importante al asistir a los establecimientos para que involucren a los padres y estudiantes de toda procedencia y difundan buenas prácticas (p. ej. a través de las visitas de aprendizaje de la Agencia). La recentralización de la gestión de los establecimientos públicos supone el riesgo de que aumente la distancia entre dichos establecimientos y sus comunidades locales. Por consiguiente, Chile debería considerar cómo fortalecer los vínculos bajo los nuevos acuerdos de gestión. La participación de consejeros municipales en los nuevos Servicios Locales de Educación y en los consejos escolares, por ejemplo, podría facilitar la colaboración continua de los interesados locales.

Ofrecer a todos los establecimientos las oportunidades de aprender unos de otros

En Chile, existen algunas oportunidades de establecer contactos para los establecimientos a través de redes de establecimientos rurales (ver también Capítulo 3). Sin embargo, todavía hay mucho potencial para facilitar el aprendizaje entre pares y la colaboración entre los establecimientos y los líderes escolares en diferentes contextos. También es importante considerar que el intercambio entre establecimientos suele ser más común entre los particulares subvencionados que en los públicos y que la gran mayoría de los sostenedores escolares son responsables por un solo establecimiento. El aprendizaje entre pares y la colaboración pueden ser factores claves para difundir buenas prácticas y para mejorar la enseñanza y el aprendizaje de manera más amplia en el sistema educativo. Asimismo, puede ofrecer un importante apoyo y retroalimentación para aquellos líderes escolares que tal vez carezcan de opiniones externas y cuyo rol pueda ser muy solitario (OCDE, 2013b; OCDE, 2012b; Weinstein et al., 2011; OCDE/SSAT, 2008; Pont et al., 2008).

Como se ha demostrado en otros países, existen varios modelos que pueden ser utilizados para fomentar el aprendizaje y la colaboración entre pares. Los programas de orientación que emparejan directores escolares nuevos con experimentados pueden ser una forma de aumentar el apoyo y de facilitar el comienzo de los directores en dicho cargo. Las redes escolares formales o informales que desarrollan el compromiso de los líderes escolares, que establecen una comunicación regular y constructiva y que están respaldadas a través de la administración educacional, pueden fomentar un mejoramiento substancial a lo largo del tiempo (OCDE, 2012b). Además, las evaluaciones de desempeño que incluyan evaluadores pares y autoevaluación escolar pueden ofrecer oportunidades para que los líderes escolares aprendan unos de los otros, siempre y cuando tales líderes estén capacitados y preparados para sus roles (OCDE, 2013b).

Nueva Zelanda y Inglaterra (Reino Unido) constituyen ejemplos concretos de cómo los establecimientos y los líderes escolares pueden colaborar y contribuir con el mejoramiento de un sistema educativo más amplio (ver Cuadro 4.3).

Cuadro 4.3. **Redes escolares**

Redes de aprendizaje y cambio en Nueva Zelanda

Nueva Zelanda inició las "Redes de Aprendizaje y Cambio" para establecer una red de intercambio de conocimientos entre los establecimientos, las familias, los docentes, los líderes, las comunidades, los sostenedores profesionales y el Ministerio de Educación. Los participantes de dichas redes trabajan de manera colaborativa para acelerar los logros estudiantiles en la educación básica y para atender asuntos de equidad. Las Redes de Aprendizaje y Cambio abordan tres grandes temas (el mejoramiento escolar, el aprendizaje combinado y las tecnologías digitales y la receptividad cultural) holísticamente en vez de crear proyectos que traten dichos temas por separado. El trabajo de diseño de la estrategia comenzó en octubre del 2011, donde se establecieron 5 redes piloto que representaban 55 establecimientos/*kura*. La estrategia se inició en octubre del 2012 con 57 redes que involucran 373 establecimientos/*kura* (aproximadamente 15% de los establecimientos/*kura* de Nueva Zelanda), con un promedio de 7 establecimientos por red. Existe una atención especial a los grupos prioritarios tradicionalmente marginados por el sistema: maorí y pasífika, de estatus socioeconómico bajo y con necesidades educativas especiales, junto con sus familias, docentes, establecimientos y líderes comunitarios. Entre los rasgos distintivos, las Redes de Aprendizaje y Cambio tienen un enfoque explícito y prominente en una teoría aplicada para que las comunidades de aprendizaje profesional y redes trabajen en lograr los resultados que los establecimientos y docentes individuales no pueden conseguir por sí mismos. Además, existe un conjunto elaborado de estructuras de liderazgo y gestión que obligue a la acción y a los cambios a las redes y sus miembros, al mismo tiempo que los integra en estructuras de apoyo regionales y nacionales. De igual manera, existe un papel central de la evaluación, que genera pruebas de aprendizaje a nivel escolar, de las redes, regional y del sistema como una fuerte conexión con la experiencia y las redes internacionales. Las Redes de Aprendizaje y Cambio también reconocen la importancia de incentivar a los estudiantes, a sus padres, familias y comunidades en relaciones poderosas enfocadas en el aprendizaje.

El "*London Challenge*" y el "*City Challenge*" en Inglaterra, Reino Unido

En Inglaterra, el Departamento de Educación y Habilidades introdujo el "Desafío Londres" (*London Challenge*), un programa para mejorar la educación en Londres. A pesar de que el programa se enfocó en el apoyo a los establecimientos secundarios en dicha ciudad entre el 2003 y el 2008, luego se expandió como el *City Challenge* para trabajar con los establecimientos primarios y en dos áreas geográficas más, el Gran Manchester y el Black Country, entre el 2008 y 2011. Los dos programas incluían una variedad de elementos, pero no ofrecieron ninguna opinión sobre lo que los establecimientos necesitaban para mejorar.

Cuadro 4.3. **Redes escolares (cont.)**

Todas las intervenciones estuvieron basadas en decisiones locales involucrando a los principales interesados, incluyendo los directores escolares y autoridades locales. Sin embargo, las diversas actividades e intervenciones se desarrollaron bajo la creencia de que la colaboración entre los establecimientos tiene un papel crucial dentro del mejoramiento escolar, el reconocimiento de la importancia del liderazgo escolar y en la utilidad de enfoques ricos en datos para enfrentar problemáticas y el aprendizaje compartido. Como sugiere la evaluación de Hutchings et al. (2012) acerca del programa *City Challenge*, los acuerdos para permitir que los líderes escolares y los docentes compartieran una práctica efectiva demostraron ser sumamente beneficiosos. Esto incluye las conferencias donde se compartieron las prácticas, el respaldo entre los establecimientos de diferentes condiciones, grupos de tres establecimientos dirigidos por el director de un establecimiento más exitoso, "familias de establecimientos" que tenían matrículas similares, centros de conocimiento y los Programas de Mejoramiento y Profesores Destacados. Tanto los directores como los docentes comentaron que aprendieron de manera más efectiva a través de ejemplos de buena práctica o testimonios de aquellos que las habían emprendido. Las estrategias más efectivas para mejorar la enseñanza y el aprendizaje se llevaron a cabo en los establecimientos e implicó observar una excelente calidad de enseñanza, oportunidades de reflexionar con colegas y la orientación en las propias aulas. Dicho enfoque basado en los sectores para el mejoramiento escolar no solo benefició a los establecimientos receptores, sino también a los establecimientos locales, ya que las relaciones de colaboración generaron un ambiente ideal para considerar la efectividad escolar. Sin embargo, como sugiere Baars et al. (2014), el apoyo entre establecimientos requiere una gestión cuidadosa.

Particularmente, los líderes de educación locales y nacionales que actuaron como líderes asesores necesitaron una selección minuciosa, formación y garantía de calidad, ya que cualquier buen director no necesariamente puede ser un buen líder asesor.

Fuente: OCDE (2015b), *Schooling Redesigned: Towards Innovative Learning Systems*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264245914-en; Baars, S. et al. (2014), *Lessons from London Schools: Investigating the Success*, http://centreforlondon.org/publication/lessons-london-schools; Hutchings, M. et al. (2014), *Evaluation of the City Challenge Programme*, www.gov.uk/government/publications/evaluation-of-the-city-challenge-programme; Kidson, M. and E. Norris (2014), *Implementing London Challenge*, www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Implementing%20the%20London%20Challenge%20-%20final_0.pdf.

En Chile, una variedad de participantes e instituciones podrían jugar un papel importante a la hora de incentivar la colaboración entre establecimientos y de ayudar a los directores escolares a que aprendan entre ellos, incluyendo a la Agencia de Calidad de la Educación, los servicios de asistencia técnico-pedagógica (ATP) dentro de los Departamento Provinciales de Educación (DEPROV) y a los sostenedores escolares individuales (o los nuevos Servicios Locales de Educación). Es necesario seguir reforzando las iniciativas prometedoras tales como las visitas territoriales de la Agencia y el nuevo enfoque para que la asistencia técnico-pedagógica también trabaje con grupos de establecimientos. Los sostenedores escolares y los Servicios Locales de Educación pueden ayudar a facilitar la investigación colaborativa y práctica, proporcionando tiempo y oportunidades para que los establecimientos y los líderes escolares se comuniquen unos con otros en grupos. Además, también pueden asistir a los establecimientos y a los líderes escolares para que aprovechen al máximo dichas oportunidades y plataformas, lo cual no siempre se da en las redes existentes de establecimiento rurales.

Evaluación escolar

Fortalecer la capacidad de la Agencia de Calidad de la Educación y asegurar que las evaluaciones escolares contribuyan al mejoramiento escolar

Las actividades de la Agencia de Calidad de la Educación tienen un considerable potencial para respaldar a los establecimientos para mejorar la docencia y el aprendizaje y el equipo de revisión de la OCDE incentiva a Chile para que brinde un mayor apoyo a la capacidad de la Agencia para respaldar el mejoramiento escolar. Sin embargo, dicho equipo también identificó algunas áreas que necesitan una mejora potencial o un compromiso mayor por parte de la Agencia.

El Ministerio de Educación debe reflexionar sobre cómo los diferentes elementos del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad en Educación y otras iniciativas de rendición de cuentas y mejoramiento escolar, trabajan en conjunto para mejorar los procesos y los resultados de enseñanza y aprendizaje en los establecimientos, para ofrecerles una retroalimentación coherente a dichos establecimientos sobre cómo pueden progresar y para evitar una sobrecarga de intervenciones externas que requieren tiempo y esfuerzo del personal escolar. Dividir responsabilidades entre la Agencia de Calidad de la Educación y la Superintendencia le permite a la Agencia enfocarse en los aspectos pedagógicos, pero también significa que dichos aspectos no se consideren en conjunto con los asuntos de gestión de recursos, los cuales son el enfoque de la Superintendencia. Asimismo, debe haber fuertes vínculos con los servicios de asistencia técnico-pedagógica pública (ATP) y su nuevo Sistema de Apoyo a la Mejora Educativa, así como con las asistencia técnico-educativa privada (ATE). Las evaluaciones escolares de la Agencia deberían estar suficientemente conectadas con la evaluación docente (Santiago et al., 2013 y Capítulo 5) y la evaluación de líderes escolares individuales realizadas por los sostenedores escolares (o Servicios Locales de Educación), como parte de los acuerdos de desempeño individual (OCDE, 2013b). La Agencia puede involucrarse en otros procesos, como la contratación centralizada y la selección de directivos escolares.

En cuanto al proceso de evaluación escolar, la Agencia debe continuar enfocándose en la dimensión formativa de las evaluaciones escolares, que conllevan a cambios duraderos en la práctica, como se destacó en un estudio previo de la OCDE sobre las evaluaciones docentes en Chile (Santiago et al., 2013). Un estudio reciente de la OCDE sobre la revisión y la evaluación señaló que las evaluaciones escolares deben ir más allá del cumplimiento de las normativas y enfocarse directamente en la calidad de la docencia y el aprendizaje para así contribuir con el mejoramiento escolar. La calidad de la docencia es fundamental para la calidad del aprendizaje de los estudiantes y la variable clave por medio de la cual un establecimiento puede tener un buen impacto. Una evaluación escolar significativa debe incorporar: una evaluación precisa de la efectividad de los establecimientos; una evaluación de las fortalezas y áreas que necesitan desarrollo, seguidas de retroalimentación, orientación, asistencia y oportunidades de desarrollo; una oportunidad para celebrar, reconocer y premiar el trabajo de los establecimientos y para identificar las mejores prácticas y una oportunidad para identificar a los establecimientos de bajo desempeño. La comunidad escolar debe estar comprometida en el proceso y aprovechar los resultados para esforzarse continuamente a ser cada día mejor. La evaluación escolar externa debe trabajar en conjunto con el respaldo suministrado por los sostenedores escolares. Asimismo, dichos sostenedores, deben aceptar la retroalimentación de las evaluaciones escolares llevadas a cabo por la Agencia y respaldar a sus establecimientos usando dicha información para mejorar (OCDE, 2013b).

La autoevaluación escolar debe ser fundamental en cualquier enfoque nacional para el mejoramiento escolar y, a medida que el sistema escolar madure, los establecimientos deben asumir un mayor protagonismo para dirigir su propia mejora. La autoevaluación es esencial para el mejoramiento continuo, lo cual no depende únicamente del impacto de la evaluación escolar externa. Dicha autoevaluación y evaluación externa deben ser procesos complementarios que se refuercen mutuamente (OCDE, 2013b). El enfoque formativo de la Agencia hacia la evaluación

escolar ha hecho que se conviertan en un objetivo explícito para fomentar la capacidad de los establecimientos para autoevaluarse. Por lo tanto, el equipo de revisión alienta a la Agencia para que continúe por ese camino. Las evaluaciones escolares deben respaldar la capacidad de los establecimientos y profesionales escolares para que aprovechen sus resultados y para que se comprometan a realizar autoevaluaciones colaborativas y significativas que conduzcan a una mejor práctica, en vez de que cumplan con los requisitos externos de rendición de cuentas. Las evaluaciones externas pueden cambiar la cultura de los establecimientos hacia los procesos generalizados de revisión de enseñanza y aprendizaje.

Nueva Zelanda y Escocia (Reino Unido) ofrecen dos ejemplos que han puesto las autoevaluaciones en el núcleo del marco de evaluación de sus establecimientos. En Nueva Zelanda, el sistema de revisión y evaluación se caracteriza por un sólido trabajo colaborativo y un proceso de aprendizaje recíproco. La capacidad de un establecimiento para la autorevisión, sumada a su desempeño, también puede afectar la frecuencia con la que dicho establecimiento se evalúa externamente (Nusche et al., 2012). Asimismo, en Escocia, se espera que los establecimientos asuman la responsabilidad de su calidad y demuestren un verdadero compromiso para continuar su mejoramiento. Por lo tanto, el enfoque escocés en cuanto a la evaluación escolar externa incluye una revisión específica y el informe de la capacidad del establecimiento evaluado de mejorar. Además, dichos establecimientos tienen herramientas concretas a su disposición para ofrecer orientación sobre los procesos de autoevaluación (OCDE, 2013b).

Naturalmente, un cambio de cultura sobre la evaluación escolar tomará tiempo y requerirá iniciativas para capacitar e informar a los profesionales que trabajan en la Agencia, a los sostenedores escolares y a los establecimientos. Asimismo, requerirá medidas para desarrollar un entendimiento común sobre el nuevo enfoque de la evaluación en el público en general. Una vez que se entienda el importante papel de la autoevaluación dentro del marco de evaluación escolar, los evaluadores deberán actualizar sus habilidades para poder ser capaces de validar dichas autoevaluaciones y, posiblemente, trabajar en conjunto con los establecimientos en el desarrollo de las mismas. El impacto del enfoque de la Agencia sobre la evaluación escolar y la calidad de los procesos evaluativos debe evaluarse de forma regular para garantizar que cumpla con su finalidad y que oriente las decisiones sobre cómo asignar efectivamente los recursos para las evaluaciones externas. Asimismo, es importante que existan mecanismos para solicitar la opinión de los principales interesados sobre su experiencia con dicha evaluación escolar externa. Tal información puede formar la base de la identificación y análisis de formas de mejorar las evaluaciones escolares externas (OCDE, 2013b).

Como se destacó anteriormente, las evaluaciones escolares podrían involucrar a los líderes escolares como evaluadores pares, a manera de desarrollar la capacidad y facilitar el aprendizaje entre pares. En cuando a la clasificación de los establecimientos para identificar cuál requiere más atención, la Agencia también debe considerar la información cualitativa obtenida a través de las evaluaciones escolares y garantizar que el ranking de los establecimientos no estigmatice a aquellos con bajo rendimiento.

Notas

1. Los cuatro dominios de toma de decisiones definidos por la OCDE (2012) comprenden las siguientes áreas: **Organización de la instrucción:** admisiones de estudiantes; carreras de estudiantes; tiempo de instrucción; elección de libros de texto; elección de software / aprendizaje; agrupación de estudiantes; apoyo adicional para estudiantes; métodos de enseñanza; evaluación diaria de los estudiantes. **Gestión de personal:** contratación y despido de directores, personal docente y no docente; deberes y condiciones de servicio del personal; escalas de sueldo del personal; influencia sobre las carreras del personal. **Planificación y estructuras:** apertura o cierre de establecimientos; creación o abolición de un año escolar; diseño de programas de estudio; selección de programas de estudio

enseñados en un establecimiento en particular; elección de asignaturas impartidas en un establecimiento en particular; definición del contenido del curso; configuración de los exámenes de calificación para un certificado o diploma; acreditación (contenido, marcado y administración del examen). **Gestión de recursos:** asignación y uso de recursos para personal docente, personal no docente, capital y gastos operativos, desarrollo profesional de directores y docentes.

2. TALIS es la Encuesta Internacional de Enseñanza y aprendizaje de la OCDE, que se implementó entre el 2008 y en 2013, que abarca la educación de séptimo y octavo básico y con la participación de 24 y 34 países, respectivamente. TALIS 2013 permitió a los países realizar también la encuesta en sus establecimientos primarios y secundarios. Chile participó en la edición 2013 de TALIS con una muestra de profesores restringidos a la educación de séptimo y octavo básico. Los resultados derivados de TALIS se basan en autoinformes de docentes y directores y, por lo tanto, representan sus opiniones, percepciones, creencias y relatos de sus actividades. Más información está disponible en www.oecd.org/edu/school/talis.htm.
3. PISA 2015 pidió a los directores de los establecimientos que informaran la frecuencia ("no ocurrió", "1 2 veces durante el año", "3 4 veces durante el año", "una vez al mes", "una vez a la semana" o "más de una vez por semana ") 13 acciones y comportamientos relacionados con la gestión escolar que ocurrieron en el año académico anterior. Estas acciones y comportamientos se combinan para crear el índice de liderazgo educativo; también se dividen en cuatro grupos para crear cuatro sub índices de liderazgo educativo: desarrollo curricular, instructivo, profesional y participación de los docentes. El sun índice de liderazgo curricular incluye lo siguiente: "utilizo los resultados de desempeño estudiantil para desarrollar las metas educativas del establecimiento"; "Me aseguro de que las actividades de desarrollo profesional de los docentes estén de acuerdo con los objetivos docentes del establecimiento"; "Me aseguro de que los docentes trabajen de acuerdo con los objetivos educativos del establcimiento"; y "Discuto los objetivos académicos del establecimiento con los docentes en las reuniones de la facultad". El sub índice de liderazgo instructivo incluye lo siguiente: "Promuevo prácticas docentes basadas en investigaciones educativas recientes"; "Felicito a los docentes cuyos estudiantes participan activamente en el aprendizaje"; y "Señalo a los docentes la importancia del desarrollo de las capacidades críticas y sociales de los estudiantes". El sub índice de desarrollo profesional incluye lo siguiente: "Cuando un docente tiene problemas en su clase, tomo la iniciativa de discutir los asuntos"; "Presto atención al comportamiento disruptivo en las aulas"; y "Cuando un docente plantea un problema en el aula, resolvemos el problema juntos". El sub índice de la participación de los docentes incluye lo siguiente: "Brindo al personal oportunidades para participar"; "Involucro a los docentes para ayudar a construir una cultura escolar de mejora continua"; y "Pido a los docents que participen en la revisión de las prácticas de gestión".
4. Otros indicadores de calidad de educación engloban las siguientes dimensiones: autoestima académica y motivación, convivencia, participación y educación ciudadana, hábitos para una vida saludables, asistencia escolar, repetición de año, equidad de género y graduación en el campo técnico-profesional.

Referencias

ACE (2014), "Tres miradas al liderazgo educativo", Apuntes sobre la Calidad de la Educación, Segundo básico, No. 14, Agencia de la Calidad de la Educación, Santiago, Chile, https://s3.amazonaws.com/archivos.agenciaeducacion.cl/documentos-web/Papers/2014_14_Tres_miradas_al_liderazgo_directivo.pdf.

Ávalos, B. (2011), "Leadership issues and experiences in Latin America", in T. Townsend and J. MacBeath (eds.), International Handbook of Leadership for Learning, Springer, Dordrecht, pp. 57-65.

Baars, S. et al. (2014), Lessons from London Schools: Investigating the Success, CfBT Education Trust, Centre for London, LKMco. Ltd., Reading, London, Cambridge, http://centreforlondon.org/publication/lessons-london-schools.

Barrera, D. et al. (2014), Estudio sobre el Funcionamiento de los Servicios de Asistencia Técnica Educativa (ATE) Chileno: Informe Final, Estudio encargado por el Ministerio de Educación de Chile y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Asesorías para el Desarrollo, Santiago, Chile, www.registroate.cl/usuarios/admin3/doc/20150226123719080 10.ESTUDIO_FUNCIONAMIENTO_SISTEMA_ATE_-_INFORME_FINAL___2014.pdf.

Busemeyer, M. and J. Vossiek (2015), "Reforming Education Governance Through Local Capacity-building: A Case Study of the "Learning Locally" Programme in Germany", OECD Education Working Papers, No. 113, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5js6bhl2mxjg-en.

CPP-CEPPE-UC (2014), Estudio sobre el Modelo de Asistencia Técnico-Pedagógica del Ministerio de Educación de Chile a Establecimientos Educacionales Subvencionados del País, Centro de Políticas Públicas and Centro de Estudio de Políticas y Prácticas en Educación de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile.

Darling-Hammond, L. and R. Rothman (2011), "Lessons learned from Finland, Ontario, and Singapore", in L. Darling-Hammond and R. Rothman (eds.), Teacher and Leader Effectiveness in High Performing Education Systems, Alliance for Excellent Education, Washington, DC, Stanford Center for Opportunity Policy in Education, Stanford, California.

Day, C. et al. (2009), The Impact of School Leadership on Pupil Outcomes: Final Report, University of Nottingham.

De la Fuente, L. and D. Raczynski (2010), Estudio de Evaluación de la Situación de los Consejos Escolares: Informe Final, Asesorías para el Desarrollo, Santiago, Chile.

Earl, L. et al. (2003), Watching and Learning 3: Final Report of the External Evaluation of England's Literacy and Numeracy Strategies: Executive Summary, Department for Education and Skills, Nottingham.

Falabella, A. & C. Opazo (2014), Sistema de Aseguramiento de la Calidad y Procesos de Mejoramiento: una Mirada desde la Gestión Educativa: Informe Ejecutivo, Estudio encargado por UNESCO y el Ministerio de Educación de Chile, Centro de Investigación y Desarrollo Educacional (CIDE), Universidad Alberto Hurtado, Santiago, Chile, www.diversidadinclusiva.com/wp-content/uploads/2016/06/Estudio-Sistema-de-Aseguramiento-de-la-Calidad-Una-mirada-desde-la-Gesti%C3%B3n-Educativa-A.-Falabella-y-C.-Opazo.pdf.

Grupo Educativo (2015), Evaluación de la Implementación del Sistema de Selección de Directores en el Marco de la Ley Nº 20501.

Hutchings, M. et al. (2014), Evaluation of the City Challenge Programme, Institute for Policy Studies in Education, London Metropolitan University, London, www.gov.uk/government/publications/evaluation-of-the-city-challenge-programme.

Jiménez, D. and S. Taut (2015), "Das bildungssystem chiles unter besonderer berücksichtigung der rolle der lehrerinnen und Llehrer als schlüssel der bildungsqualität", in V. Oelsnder and C. Richer (eds.), Bildung in Lateinamerika: Strukturen, Entwicklungen, Herausforderungen, Waxmann Verlag, Münster, pp. 98 118.

Kidson, M. and E. Norris (2014), Implementing London Challenge, Institute for Government, London, www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Implementing%20the%20London%20Challenge%20-%20final_0.pdf.

Larrañaga, O., C. Peirano and D. Falck (2009), "Una mirada al interior del sector municipal", in M. Marcel and D. Raczynski (eds.), La Asignatura Pendiente: Claves para la Revalidación de la Educación Pública de Gestión Local en Chile, Colección CIEPLAN, Santiago, Chile.

Louis, K.S. et al. (2010), Investigating the Links to Improved Student Learning – Final Report of Research Findings, University of Minnesota, University of Toronto, a report commissioned by the Wallace Foundation.

Masdeu Navarro, F. (2015), "Learning support staff: A literature review", OECD Education Working Papers, No. 125, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5jrnzm39w45l-en.

MINEDUC y ACE (n.d.), Protocolo de Trabajo Conjunto Agencia – MINEDUC: Para la Realización de las Visitas de Evaluación y Orientación del Desempeño de la Agencia en el Marco del Sistema de Aseguramiento de la Calidad, Ministerio de Educación y Agencia de Calidad de la Educación, Santiago, http://archivos.agenciaeducacion.cl/Protocolo_trabajo_visitas_Agencia_Mineduc.pdf.

MINEDUC, ACE y ES (2016), OECD Review of Policies to Improve the Effectiveness of Resource Use in Schools (School Resources Review): Country Background Report for Chile [Revisión OCDE de Políticas para Mejorar la Efectividad del uso de los Recursos Educativos, Informe País- Chile] , Ministerio de Educación, Agencia de Calidad de la Educación y Superintendencia de la Educación, Santiago, www.oecd.org/education/schoolresourcesreview.htm.

Ministerio de Educación (2014), Estándares Indicativos de Desempeño para los Establecimientos Educacionales y sus Sostenedores, Ministerio de Educación de Chile, Santiago, www.agenciaeducacion.cl/visitas-evaluativas/estandares-indicativos-de-desempeno.

Ministerio de Educación (2015a), Marco para la Buena Dirección y el Liderazgo Escolar, Ministerio de Educación de Chile, Santiago, http://portales.mineduc.cl/usuarios/cpeip/doc/201511131613560.MBD&LE_2015.pdf.

Ministerio de Educación (2015b), Política Nacional de Convivencia Escolar 2015/2018, Ministerio de Educación de Chile, Santiago, www.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/19/2015/12/politica-noviembre-definitiva.pdf.

Ministerio de Educación (2017), Base de Datos del Centro de Estudios, División de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Educación, http://datosabiertos.mineduc.cl/ (consultado el 15 de septiembre del 2017).

Mulford, B. (2008), "The leadership challenge: Improving learning in schools", Australian Education Review, No. 53, Australian Council for Educational Research, Camberwell, Victoria.

Muñoz, G. and J. Marfán, (2012), "Formación de directores escolares en Chile: características y desafíos", in J. Weinstein and G. Muñoz (eds.), ¿Qué Sabemos sobre los Directores de Escuela en Chile?, Centro de Innovación en Educación de Fundación Chile and Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE-UC), Santiago, Chile.

Murillo, F. J. (2012), "La dirección escolar en Chile: una visión en el contexto de América Latina" en J. Weinstein and G. Muñoz (eds.), ¿Qué Sabemos sobre los Directores de Escuela en Chile?, Centro de Innovación en Educación de Fundación Chile and Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE-UC), Santiago, Chile.

Nuñez, I., J. Weinstein and G. Muñoz (2012), "¿Posición olvidada? Una mirada desde la normativa a la historia de la dirección escolar en Chile" en J. Weinstein and G. Muñoz (eds.), ¿Qué Sabemos sobre los Directores de Escuela en Chile?, Centro de Innovación en Educación de Fundación Chile and Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE-UC), Santiago, Chile.

Nusche, D. et al. (2012), OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: New Zealand 2011, Publicación OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264116917-en.

Nusche, D. et al. (2016), OECD Reviews of School Resources: Denmark 2016, Publicación OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264262430-en.

OCDE (2012a), Education at a Glance 2012: OECD Indicators [La Educación en una Mirada 2012: Indicadores OCDE], Publicación OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/eag-2012-en.

OCDE (2012b), Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools, Publicación OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264130852-en.

OCDE (2013a), PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful (Volume IV): Resources, Policies and Practices, Publicación OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264201156-en.

OCDE (2013b), Synergies for Better Learning: An International Perspective on Evaluation and Assessment, Publicación OCDE, ParÍs, http://dx.doi.org/10.1787/9789264190658-en.

OCDE (2013c), Base de datos TALIS 2013, www.oecd.org/edu/school/talis-2013-results.htm.

OCDE (2014), TALIS 2013 Results: An International Perspective on Teaching and Learning, Publicación OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264196261-en.

OCDE (2015a), Education Policy Outlook 2015: Making Reforms Happen, Publicación OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264225442-en.

OCDE (2016), PISA 2015 Results (Volume II): Policies and Practices for Successful Schools, Publicación OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264267510-en.

OCDE (2015b), Schooling Redesigned: Towards Innovative Learning Systems, Educational Research and Innovation, Publicación OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264245914-en.

OCDE/SSAT (2008), Improving School Leadership, Volume 2: Case Studies on System Leadership, Publicación OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264039551-en.

Osses, A., C. Bellei and J.P. Valenzuela (2015), "External technical support for school improvement: critical issues from the Chilean experience", Journal of Educational Administration and History, Vol. 47, No. 3, pp. 272 293.

Pont, B., D. Nusche and H. Moorman (2008), Improving School Leadership, Volume 1: Policy and Practice, Publicación OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264044715-en.

Raczyncki, D. and G. Muñoz-Stuardo (2007), "Chilean educational reform: The intricate balance between a macro and micro policy", in W.T. Pink and G.W. Noblit (eds.), International Handbook of Urban Education, Springer, Dordrecht.

Raczynski, D. and D. Salinas (2009), "Prioridades, actores y procesos en la gestión municipal de la educación", in M. Marcel and D. Raczynski (eds.), La Asignatura Pendiente: Claves para la Revalidación de la Educación Pública de Gestión Local en Chile, Colección Cieplan, Santiago, Chile, pp. 135 177.

Radinger, T. (2014), "School leader appraisal — A tool to strengthen school leaders' pedagogical leadership and skills for teacher management?", European Journal of Education, Vol. 49, No. 3, pp. 378 394, http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/ejed.12085/abstract.

Santiago, P. et al. (2013), Teacher Evaluation in Chile 2013 [Evaluación Docente en Chile 2013], Publicación OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264172616-en.

UDP (2014a), Encuesta La Voz de los Directores 2ª versión, Universidad Diego Portales, Santiago, Chile.

UDP (2014b), Encuesta La Voz de los Directores 1era versión, Universidad Diego Portales, Santiago, Chile, http://mideuc.cl/wp-content/uploads/2014/03/Encuesta-La-voz-de-los-directores.pdf.

Weinstein, J. (2015), "Elementos de la subjetividad de los docentes latinoamericanos a partir del estudio TERCE", Informe de Trabajo No. 1, Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), Oficina Regional de UNESCO para la Educación en Latinoamérica y el Caribe, OREALC/UNESCO, Santiago, Chile, http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002449/244951S.pdf.

Weinstein, J. and G. Muñoz (2012a), "Seis afirmaciones desde la evidencia sobre la dirección escolar en Chile", en J. Weinstein and G. Muñoz (eds.), ¿Qué Sabemos sobre los Directores de Escuela en Chile?, Centro de Innovación en Educación de Fundación Chile and Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE-UC), Santiago, Chile.

Weinstein, J. and G. Muñoz (2012b), "Cuando las atribuciones no bastan: liderazgo directivo y gestión pública o privada de escuelas en Chile", en J. Weinstein and G. Muñoz (eds.), ¿Qué Sabemos sobre los Directores de Escuela en Chile?, Centro de Innovación en Educación de Fundación Chile and Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE-UC), Santiago, Chile.

Weinstein, J. and G. Muñoz (2014), What do We Know about School Principals? Lessons from the Case of Chile, summarised by F. Sucre, PREAL Policy Brief, Inter-American Dialogue, Washington, DC, www.thedialogue.org/resources/what-do-we-know-about-school-principals/.

Weinstein, J., G. Muñoz and D. Raczynski (2011), "School leadership in Chile - Breaking the Inertia", in T. Townsend and J. MacBeath (eds.), International Handbook of Leadership for Learning, Springer, Dordrecht, pp. 297 317.

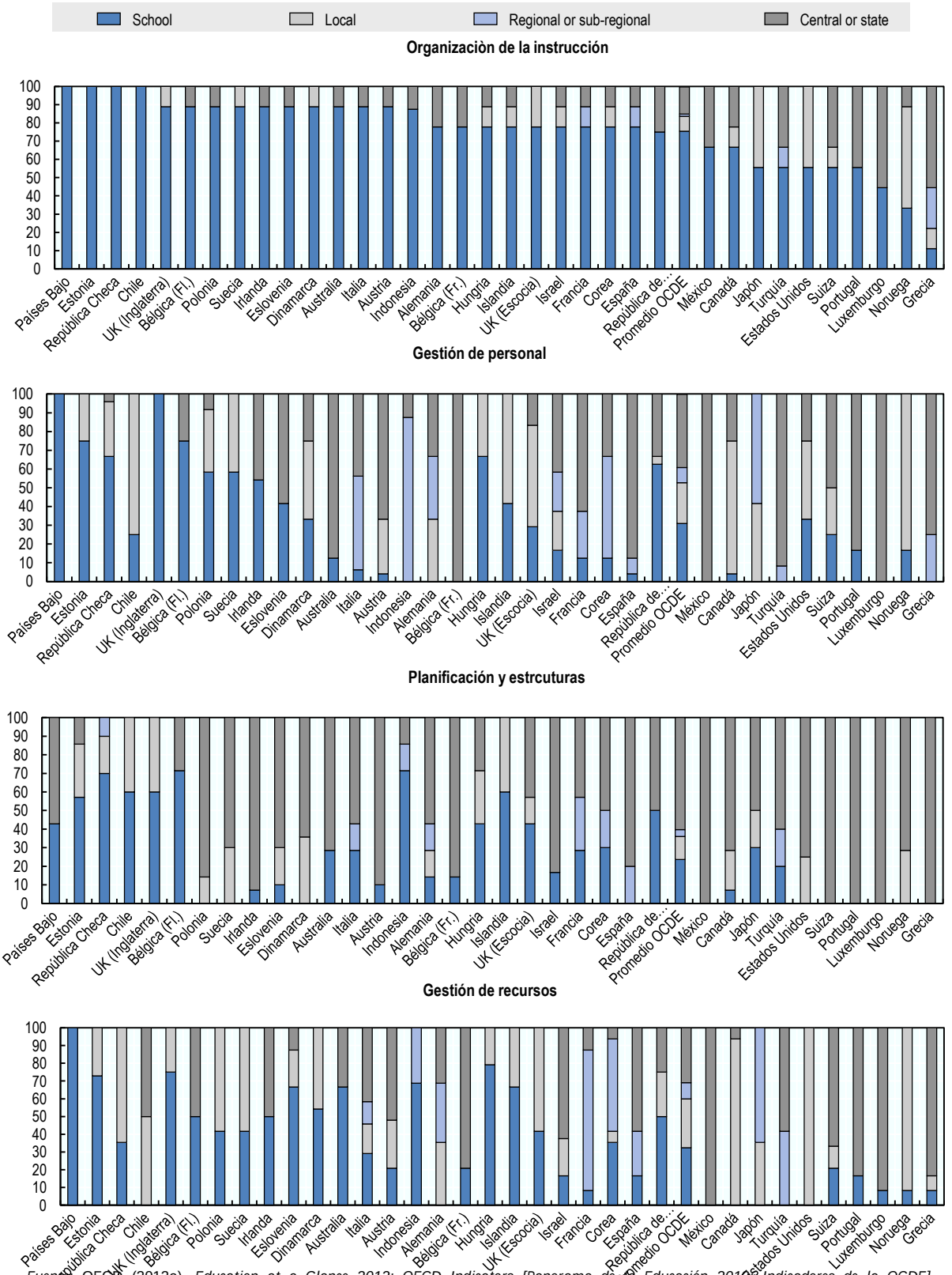
Weinstein, J., G. Muñoz and J. Marfán (2012), "Liderar bajo presión: las estrategias gestionadas por los directores de escuela para alcanzar los resultados comprometidos", en J. Weinstein and G. Muñoz (eds.), ¿Qué Sabemos sobre los Directores de Escuela en Chile?, Centro de Innovación en Educación de Fundación Chile and Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE-UC), Santiago, Chile.

ANEXO 4. A1

Toma de decisiones en los niveles de gobernanza escolar

Figura 4. A1.1. **Distribución de la toma de decisiones por dominio, 7° y 8° básico, 2011**

Porcentaje de decisiones tomadas en cada nivel del gobierno en 7° y 8° básico de educación pública



Fuente: OECD (2012a), *Education at a Glance 2012: OECD Indicators [Panorama de la Educación 2012: Indicadores de la OCDE]*, http://dx.doi.org/10.1787/eag-2012-en, Tablas D6. 2a and D6.2b. Ver anexo 3 para las notas.

ANEXO 4.A2

Marco para la buena dirección y el liderazgo escolar

Tabla 4.A2.1. **Marco para la Buena Dirección y el Liderazgo Escolar**

A. Prácticas

Construyendo e implementando una visión estratégica compartida.	**Desarrollando las capacidades profesionales.**	**Liderando los procesos de enseñanza y aprendizaje.**	**Gestionando la convivencia y la participación de la comunidad escolar.**	**Desarrollando y gestionando el establecimiento escolar**
Definen o revisan, en conjunto con su comunidad educativa, el proyecto educativo institucional y curricular, enfocado en el mejoramiento de los logros de aprendizajes de todos los estudiantes, así como en los valores de la equidad, la inclusión y el respeto a la diversidad.	Desarrollan e implementan, en conjunto con su sostenedor, estrategias efectivas de búsqueda, selección, inducción y retención de docentes y asistentes de la educación.	Aseguran la articulación y coherencia del currículum con las prácticas de enseñanza y evaluación entre los diferentes niveles de enseñanza y asignaturas.	Desarrollan e implementan una política que asegura una cultura inclusiva y las condiciones para que las personas se traten de manera equitativa, justa, con dignidad y respeto, resguardando los derechos y deberes de la comunidad escolar.	Estructuran la institución, organizan sus procesos y definen roles en función del proyecto educativo institucional y las prioridades de mejoramiento del establecimiento.
Traducen los propósitos y objetivos institucionales en planes de mejoramiento y metas de corto y mediano plazo, en el marco de procesos de planificación participativos.	Identifican y priorizan las necesidades de fortalecimiento de las competencias de sus docentes y asistentes de la educación y generan diversas modalidades de desarrollo profesional continuo.	Monitorean la implementación integral del currículum y los logros de aprendizaje en todos los ámbitos formativos de los estudiantes para el mejoramiento de los procesos de enseñanza y la gestión pedagógica.	Modelan y promueven un clima de confianza entre los actores de la comunidad escolar, fomentando el diálogo y la promoción de una cultura de trabajo colaborativo tanto entre los profesores como de estos con los estudiantes en pos de la eficacia colectiva y mejora continua.	Aseguran que el funcionamiento del establecimiento responda a las normas legales y las políticas educativas nacionales y locales.
Difunden y explican los objetivos, planes y metas institucionales, así como sus avances a todos los actores de la comunidad educativa.	Reconocen y celebran los logros individuales y colectivos de las personas que trabajan en el establecimiento.	Acompañan, evalúan y retroalimentan sistemáticamente las prácticas de enseñanza y evaluación de los docentes.	Implementan y monitorean normas y estrategias que aseguran una sana convivencia con un enfoque formativo y participativo, promoviendo la responsabilidad colectiva para el logro de un clima escolar positivo.	Recolectan y analizan sistemáticamente información y datos de los procesos y resultados del establecimiento, que les permitan tomar decisiones informadas y oportunas.
Promueven y modelan activamente una cultura escolar inclusiva, equitativa y de altas expectativas sobre los logros de aprendizaje de los estudiantes y desempeño de todos los miembros del establecimiento.	Apoyan y demuestran consideración por las necesidades personales y el bienestar de cada una de las personas de la institución.	Identifican las fortalezas y debilidades de cada docente de manera de asignarlo al nivel, asignatura y curso en que pueda alcanzar su mejor desempeño.	Generan oportunidades de participación y colaboración de los actores de la comunidad escolar a través de espacios formales, a fin de consolidar el logro de un clima escolar positivo y los objetivos expresados en el Proyecto Educativo Institucional.	En conjunto con el sostenedor, aseguran la disponibilidad de los recursos requeridos por el establecimiento y los gestionan eficientemente, de manera de maximizar su uso en los procesos pedagógicos y el logro de las metas institucionales.
Desarrollan una comunicación y coordinación estratégica y efectiva con el sostenedor para el logro de los objetivos institucionales y de las políticas locales.	Demuestran confianza en las capacidades de sus equipos y promueven el surgimiento de liderazgos al interior de la comunidad educativa.	Procuran que los docentes no se distraigan de los procesos de enseñanza aprendizaje, evitando las interrupciones de clases y la sobrecarga de proyectos en el establecimiento.	Anticipan conflictos mediando entre los actores, con el fin de lograr soluciones de manera efectiva y oportuna	Vinculan el establecimiento con instituciones, organizaciones y actores de su entorno que contribuyan al logro de los objetivos y metas del establecimiento así como del sistema escolar en su conjunto.
	Generan condiciones y espacios de reflexión y trabajo técnico, de manera sistemática y continua, para la construcción de una comunidad de aprendizaje profesional.	Aseguran la implementación de estrategias para identificar y apoyar tempranamente a los estudiantes que presenten dificultades en los aprendizajes o en el ámbito conductual, afectivo o social.	Desarrollan y mantienen relaciones de comunicación y colaboración permanente con los padres y apoderados del establecimiento, con el objetivo de involucrarlos en los procesos formativos de los estudiantes.	Informan y explican de manera periódica y comprensible los procesos y resultados del establecimiento a los distintos actores de la comunidad educativa.
		Identifican y difunden, entre sus docentes y directivos, buenas prácticas de enseñanza y aprendizaje como de gestión pedagógica, tanto internas como externas y que respondan a las necesidades de sus estudiantes.		

Tabla 4.A2.1. **Marco para la Buena Dirección y el Liderazgo Escolar (cont.)**

B. Recursos personales

Principios	Capacidades conductuales y técnicas	Conocimientos profesionales
Ético	Visión estratégica	Liderazgo escolar
Confianza	Trabajar en equipo	Inclusión y equidad
Justicia Social	Comunicar de manera efectiva	Mejoramiento y cambio escolar
Integridad	Capacidad de negociación	Currículum
	Aprendizaje permanente	Evaluación
	Flexibilidad	Prácticas de enseñanza y aprendizaje
	Empatía	Desarrollo profesional
	Sentido de auto-eficiencia	Políticas nacionales de Educación, Normativa Nacional y Local
	Resiliencia	Gestión de proyecto

Fuente: Ministerio de Educación (2015a), *Marco para la Buena Dirección y el Liderazgo Escolar*, http://portales.mineduc.cl/usuarios/cpeip/doc/201511131613560.MBD&LE_2015.pdf

CAPÍTULO 5

La fuerza laboral docente en Chile

Este capítulo trata de políticas para mejorar la efectividad de la fuerza laboral docente. Se trata de la formación docente, el reclutamiento, el desarrollo profesional y el uso del tiempo. Además, se analiza cómo se incentiva a los docentes a desempeñarse a un alto nivel. El capítulo pone un especial énfasis en las áreas de prioridad para Chile, como el bajo estatus de la profesión, su gran carga de trabajo, las deficiencias en la preparación docente y los desafíos para abordar el bajo rendimiento de la docencia. El capítulo también revisa la coherencia y consistencia del marco de evaluación docente y el funcionamiento de su desarrollo profesional.

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes relevantes. El uso de tales datos por parte de la OCDE se realiza sin perjuicio del estado de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania en los términos del derecho internacional.

En este capítulo se abordan las políticas para mejorar la efectividad de la fuerza laboral docente. Entre otras cosas, analiza el tamaño de la fuerza laboral docente; cómo se preparan los docentes y mejoran sus habilidades mientras se encuentran desarrollando la profesión (por ejemplo, formación inicial, desarrollo profesional); cómo los docentes son reclutados y distribuidos en los establecimientos; cómo se asignan los recursos del docente y el tiempo de enseñanza a los estudiantes para que respondan de manera óptima a las prioridades de mejora (por ejemplo, tamaño de la clase, ratio docente-estudiante, uso del tiempo de los docentes); y cómo se incentiva a los docentes a desempeñarse a un alto nivel (por ejemplo, evaluación docente, reconocimiento y compensación).

Contexto y características

En abril del año 2016, se promulgó la Ley que crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente (Ley 20.903). Esta ley, cuya aplicación gradual se inicia en el 2016 y cuya plena aplicación se espera para el 2026, establece modificaciones significativas a la gestión de la fuerza laboral docente en Chile. Está previsto que todos los docentes de todos los establecimientos subvencionados con fondos públicos se conviertan gradualmente en parte del Sistema de Desarrollo Profesional Docente. Los únicos docentes que tienen la opción de no unirse al nuevo sistema son los que estén a diez años de su jubilación a partir del 2016. La nueva ley cubre cuatro áreas principales:

1. Formación Inicial Docente: nuevos requisitos para ingresar a la formación inicial docente; acreditación obligatoria de programas de formación inicial docente; y la evaluación externa de los estudiantes de pedagogía antes de su egreso para informar sobre la mejora de los programas de formación docente.
2. Nueva estructura de la carrera: lanzamiento del Sistema Nacional de Inducción para Docentes Principiantes; creación de una estructura de la carrera de múltiples etapas; y el desarrollo de un proceso de evaluación docente para determinar la progresión en la estructura de la carrera.
3. Nuevas condiciones laborales: aumento de la remuneración de los docentes; creación de incentivos para trabajar en establecimientos desfavorecidos; y regulación del tiempo no lectivo como parte de las horas de contrato.
4. Capacitación para el desarrollo: derecho a un desarrollo profesional libre y pertinente; planes individuales de desarrollo profesional fundamentados en las necesidades tanto del docente como del establecimiento; y que los directores escolares estén facultados para definir planes de desarrollo profesional para sus cuerpos docentes.

La siguiente descripción considera la situación en el momento de la visita del equipo de revisión de la OCDE, así como las nuevas políticas que resultaron de la creación del Sistema de Desarrollo Profesional Docente.

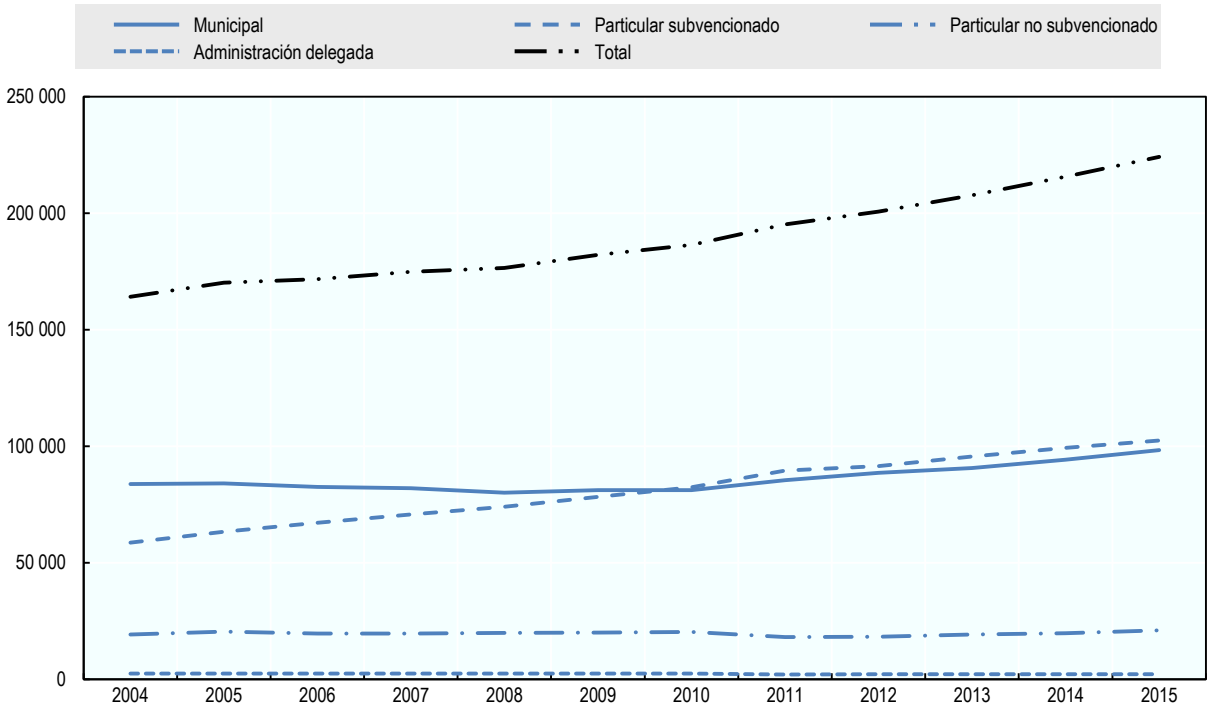
Perfil de la fuerza laboral docente

Tamaño de la fuerza laboral docente y sus características principales

En el año 2015, había 224.236 docentes trabajando en educación parvularia, educación básica y educación media en Chile (excluyendo los provistos por JUNJI (Junta Nacional de Jardines Infantiles), Fundación Integra y sostenedores privados sin reconocimiento oficial), lo que equivale a un aumento del 36,6% con respecto al año 2004. Estos, están llevando a cabo una serie de tareas como se describe en la Tabla 5.1. La distribución de docentes por tipo de sostenedor escolar en el año 2015 fue la siguiente: 43,9% en establecimientos municipales, 45,7% en establecimientos particulares subvencionados, 9,4% en establecimientos particulares no subvencionados y un 1,0% en establecimientos con administración delegada (de manera equivalente en el año 2004 fueron de 51,1%, 35,7%, 11,7% y 1,5% respectivamente). Entre el 2004 y

el 2015 el número de docentes aumentó en los 3 sectores, de mayor manera y más notablemente en el sector particular subvencionado (con un aumento del 74,8%), seguido por el sector municipal (crecimiento del 17,4%) y el sector particular no subvencionado (aumento de 9,4%) (ver Figura 5.1).

Figura 5.1. **Número de docentes por tipo de sostenedor, 2004-15**



Nota: Los datos se refieren a la educación parvularia, educación básica y educación media. Los datos excluyen los provistos por JUNJI, Fundación Integra y sostenedores privados sin reconocimiento oficial. Los datos incluyen docentes de aula, personal con funciones técnico-pedagógicas, personal de alta dirección, directores de establecimiento, docentes con otras funciones en el establecimiento, docentes con otras tareas fuera del establecimiento (trabajo para el sostenedor de educación respectivo por encargo de servicio), jefes de unidades pedagógicas, inspectores generales y consejeros.

Fuente: Ministerio de Educación (2016), Estadísticas de la Educación 2015, http://centroestudios.mineduc.cl, (consultado el 31 de agosto del 2017).

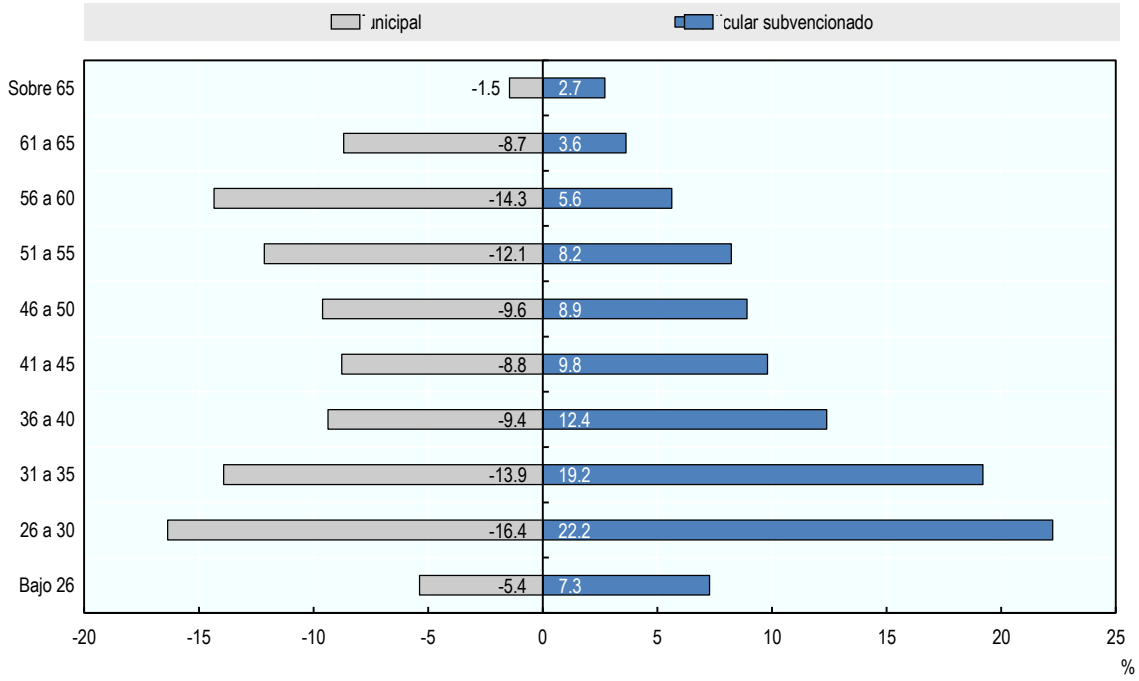
En el año 2015, la gran mayoría de los docentes (92,9%) trabajaba en un solo establecimiento, pero algunos docentes trabajaban en dos (6,2%) o tres o más establecimientos (0,8%) (Ministerio de Educación, 2016). Una encuesta longitudinal de docentes también sugirió que en el año 2005 alrededor del 10% de los docentes tenían un trabajo remunerado adicional aparte de la docencia (Bravo et al., 2006).

El grado de feminización de la profesión docente en Chile es ligeramente inferior al promedio de la OCDE: la proporción de mujeres en el año 2014 alcanzó el 99% en educación parvularia (frente a un promedio de la OCDE del 97%), 81% en educación de 1° a 6° básico (promedio de la OCDE de 82 %), 68% en 7° y 8° básico (68% dentro de la OCDE), 57% en educación media científico humanista (promedio de la OCDE 62%) y 50% en educación media técnico profesional (promedio de la OCDE de 54%) (OCDE, 2016).

La profesión docente distribuida por edad en Chile, revela una fuerza laboral algo más joven que en el promedio de los países OCDE. En el año 2014, la proporción de docentes menores de 30 años fue del 23%, 22% y 21% en educación de 1° a 6° básico, 7° y 8° básico y educación media respectivamente, en comparación con los promedios de la OCDE del 13%, 11% y 8% (OCDE, 2016). La proporción de docentes de 50 años o más fue del 27%, 30% y 30% en 1° a 6° básico, 7° y

8° básico y educación media respectivamente, frente a los promedios de la OCDE de 30%, 34% y 38% (OCDE, 2016). La proporción de docentes de educación media de 50 años o más disminuyó del 33% al 30% entre los años 2005 y 2014 (OCDE, 2016). Curiosamente, la distribución por edad de los docentes varía entre los sostenedores del establecimiento, y la fuerza de trabajo docente es de mayor edad en el sector municipal que en el sector particular subvencionado (ver Figura 5.2).

Figura 5.2. **Distribución por edad de los docentes, establecimientos municipales y particulares subvencionados, 2015**



Nota: Los datos se refieren a la educación parvularia, educación básica y educación media. Los datos excluyen los provistos por JUNJI, Fundación Integra y sostenedores privados sin reconocimiento oficial. Los datos incluyen docentes de aula, personal con funciones técnico-pedagógicas, personal de alta dirección, directores de establecimiento, docentes con otras funciones en el establecimiento, docentes con otras tareas fuera del establecimiento (trabajo para el sostenedor de educación respectivo por encargo de servicio), jefes de unidades pedagógicas, inspectores generales y consejeros.

Fuente: Ministerio de Educación (2016), Estadísticas de la Educación 2015, http://centroestudios.mineduc.cl, (consultado el 31 de agosto del 2017).

En el año 2015, alrededor del 82% de los docentes eran docentes de aula en los establecimientos, mientras que los docentes restantes desempeñaban otras funciones, como se muestra en la Tabla 5.1.

Tabla 5.1. **Distribución de los docentes de acuerdo a su función (%), 2015**

Función	Establecimientos municipales	Establecimientos particulares subvencionados	Establecimientos particulares no subvencionados	Administración delegada	Total
Docente de aula	80,85	81,73	87,66	84,22	81,92
Funciones técnico-pedagógicas	1,28	1,93	1,70	1,29	1,61
Alta dirección	0,81	1,91	3,19	3,33	1,56
Director escolar	3,32	5,15	2,12	2,93	4,04
Otra función al interior del establecimiento	5,36	3,60	2,33	1,91	4,24
Otra función fuera del establecimiento	0,57	0,38	0,38	0,62	0,47
Jefe de Unidad técnico-pedagógica	2,13	2,16	0,73	2,13	2,01
Inspector general	2,27	1,46	0,85	2,27	1,77
Consejero	1,13	0,84	0,62	1,20	0,95
Subdirector escolar	0,15	0,24	0,09	0,04	0,19
Docente a cargo del establecimiento	2,04	0,51	0,04	0,04	1,13
Educador tradicional	0,10	0,08	0,28	0	0,11

Nota: Los datos se refieren a la educación parvularia, educación básica y educación media. Los datos excluyen los provistos por JUNJI, Fundación Integra y sostenedores privados sin reconocimiento oficial. Ver el capítulo 3 en lo que respecta el rol del "educador tradicional".
Fuente: Ministerio de Educación (2016), Estadísticas de la Educación 2015, http://centroestudios.mineduc.cl, (consultado el 31 de agosto del 2017).

En el año 2015, había 183.706 docentes de aula que trabajan en educación parvularia, educación básica y educación media en Chile (excluyendo los provistos por JUNJI, Fundación Integra y sostenedores privados sin reconocimiento oficial). La gran mayoría trabajaba en educación básica (56,1%), seguida de educación media (26,8%), educación parvularia (9,3%), educación especial (5,6%) y educación de adultos (2,2%) (ver Tabla 5.2).

Tabla 5.2. **Número de docentes de aula, 2015**

Nivel de educación	Establecimientos municipales	Establecimientos particulares subvencionados	Establecimientos particulares no subvencionados	Administración delegada	Total
Educación parvularia	6.277	7.863	2.933	0	17.073
Educación especial	2.404	7.909	7	0	10.320
Educación básica	48.806	44.418	9.866	26	103.116
Educación media	19.843	21.967	5.509	1.868	49.187
Programas humanista-científicos	12.313	16.334	5.501	326	34.474
Programas técnico-profesionales	7.530	5.633	8	1.542	14.713
Educación para adultos	2.234	1.633	141	0	4.008
Total	79.566	83.790	18.456	1.894	183.706

Nota: Los datos excluyen los provistos por JUNJI, Fundación Integra y sostenedores privados sin reconocimiento oficial.
Fuente: Ministerio de Educación (2016), Estadísticas de la Educación 2015, http://centroestudios.mineduc.cl, (consultado el 31 de agosto del 2017).

Certificaciones docentes

Acorde a los datos del Ministerio de Educación, en Chile la gran mayoría de los docentes está certificado para impartir educación. En el año 2015, el 94,4% de los docentes de educación parvularia, educación básica y educación media tenían un certificado en educación (con niveles de certificación similares entre los principales sostenedores de educación, véase el cuadro 5,3); un 3,8% tenía un certificado en otras áreas; y solo el 1,7% de los docentes no tenía certificación (ver Tabla 5.3).

Tabla 5.3. **Distribución de los docentes de acuerdo a su nivel de certificación (%), 2015**

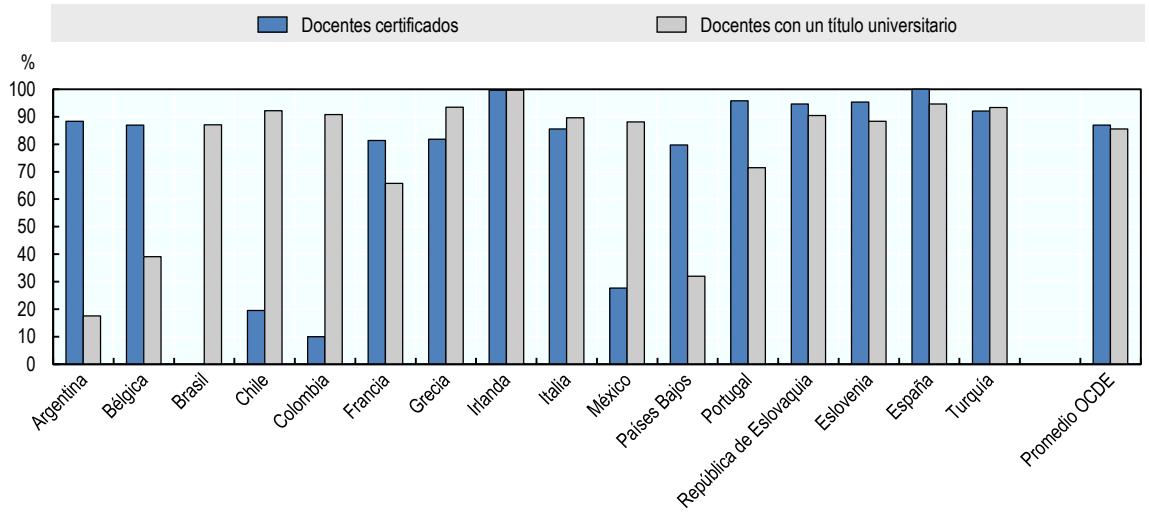
Nivel de certificación	Establecimientos municipales	Establecimientos particulares subvencionados	Establecimientos particulares no subvencionados	Administración delegada	Total
Certificado en educación	94,5	94,6	94,7	78,8	94,4
Certificado en otras áreas	4,1	3,4	3,1	18,6	3,8
Sin certificado	1,4	2,0	0,8	2,6	1,7
Sin información	0,0	0,0	1,3	0,0	0,1

Nota: Los datos se refieren a la educación parvularia, educación básica y educación media. Los datos excluyen los provistos por JUNJI, Fundación Integra y sostenedores privados sin reconocimiento oficial. Los datos se refieren a las funciones de los docentes enlistados en la tabla 5.1.

Fuente: Ministerio de Educación (2016), Estadísticas de la Educación 2015, http://centroestudios.mineduc.cl, (consultado el 31 de agosto del 2017).

Los datos de TALIS[1] revelaron que, en el año 2013, el 85,7% de los docentes de 7° y 8° básico en Chile habían completado un programa de formación docente (en comparación al promedio de 89,8% de TALIS) (OCDE, 2014a). Sin embargo, podemos ver un panorama diferente para la educación media. Los datos internacionales recopilados por PISA 2012 revelan que un alto porcentaje de docentes de educación media no se encuentran certificados para la profesión de acuerdo con las percepciones de los directores escolares (en Chile, el 95% de los estudiantes participantes de la muestra PISA se encontraban asistiendo desde primero medio a cuarto medio). Como se muestra en la Figura 5.3, en Chile, el porcentaje de docentes certificados según los informes de los directores escolares de establecimientos atendidos por estudiantes de 15 años, es de solo un 20% frente a un promedio de la OCDE de 87% (la cifra correspondiente a Chile es la segunda más baja entre los países participantes de PISA). Sin embargo, de acuerdo con los directores escolares de establecimientos atendidos por estudiantes de 15 años, aproximadamente el 92% de los docentes tenían un título de nivel universitario frente al promedio de la OCDE del 86%.

Figura 5.3. **Nivel de certificación docente y nivel educacional basado en informes de directores escolares para PISA 2012, países seleccionados**



Nota: Los datos se basan en las percepciones de los directores escolares de establecimientos a los que asisten estudiantes de 15 años que tomaron la evaluación PISA y, por lo tanto, se refieren a estudiantes de 7° y 8° básico y a estudiantes de educación media. Los datos apuntan a los promedios en la muestra de PISA 2012.

Fuente: OCDE (2013a), *PISA 2012 Results: Excellence through Equity (Volume II): Giving Every Student the Chance to Succeed [*Resultados de PISA 2012: Excelencia a través de la Equidad (Volumen II): Darle a cada estudiante la oportunidad de triunfar*]*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264201132-en.

Tamaño de la clase y ratio estudiante-docente

En el año 2014, el tamaño de la clase era relativamente alto en Chile, con 30 y 31 estudiantes de 1° a 6° básico y para 7° y 8° básico respectivamente (el promedio de la OCDE fue de 21 y 23 estudiantes para los mismos niveles educativos, OCDE, 2016). Esto oculta algunas variaciones entre los sectores, ya que los promedios respectivos fueron: 29 y 30 para los establecimientos municipales; 32 y 33 para el sector particular subvencionado; y 24 y 25 para el sector particular no subvencionado (ver Tabla 5.4). El tamaño máximo de la clase se encuentra regulado en educación parvularia, educación básica y en educación media, el cual no puede exceder los 45 estudiantes por clase. Las excepciones son un máximo de 35 estudiantes por clase en los establecimientos rurales y un tamaño máximo de 15 estudiantes por clase en educación especial (MINEDUC, ACE y ES, 2016).

Tabla 5.4. **Tamaño de la clase en Chile y países seleccionados, 2014**

	Chile	Brasil	Colombia	México	Portugal	España	Promedio OCDE
Educación de 1° a 6° básico	30	23	22	19	21	22	21
Instituciones públicas	29	25	24	19	21	21	21
Instituciones privadas	31	18	19	19	21	24	20
Privadas con subsidio estatal	32	x	x	x	24	25	..
Privadas independientes	24	18	19	19	20	22	..
Educación en 7° y 8° básico	31	27	29	28	23	25	23
Instituciones públicas	30	28	30	28	23	25	23
Instituciones privadas	31	24	25	24	24	26	21
Privadas con subsidio estatal	33	x	x	x	25	27	..
Privadas independientes	25	24	25	24	22	22	..

x: no aplica
.. : sin datos
Nota: Los cálculos se basan en el número de estudiantes y el número de clases. Los datos de Colombia se refieren al 2013.

Fuente: OCDE (2016), *Education at a Glance 2016: OECD Indicators [*Panorama de la Educación 2016: Indicadores de la OCDE*]*, http://dx.doi.org/10.1787/eag-2016-en; datos de Colombia, OCDE (2015), *Education at a Glance 2015: OECD Indicators [*Panorama de la Educación 2015: Indicadores de la OCDE*]*, http://dx.doi.org/10.1787/eag-2015-en.

Del mismo modo, el ratio estudiante-docente en Chile también es superior al promedio de los países OCDE. En el año 2014, la proporción promedio de estudiantes por docente fue de 21, 23 y 24 en educación de 1° a 6° básico, 7° y 8° básico y educación media, respectivamente, que se comparan con los siguientes promedios de los países de la OCDE: 15, 13 y 13 (ver Tabla 5.5). El ratio estudiante-docente es más alto en el sector particular subvencionado (ver Tabla 5.5).

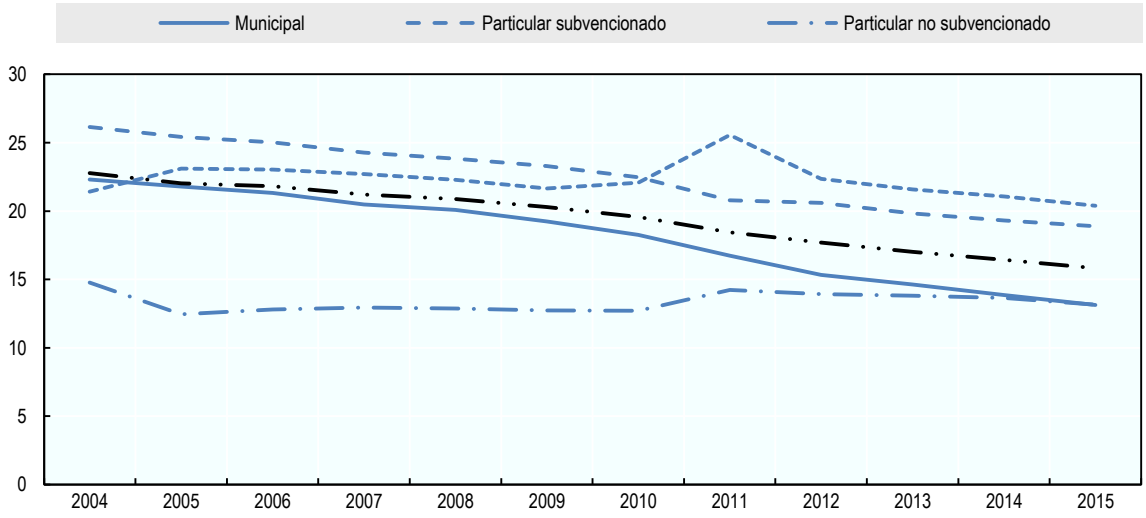
Los datos nacionales revelan que el ratio estudiante-docente ha ido disminuyendo constantemente en la última década. Entre los años 2004 y 2015, el ratio estudiante-docente disminuyó en aproximadamente 41% y 28% en los sectores municipal y particular subvencionado, respectivamente (ver Figura 5.4). Esto es el resultado tanto de la disminución en el número de estudiantes (vea la Figura 1.6 en el Capítulo 1) como del aumento en el número de docentes (vea la Figura 5.1) durante este período. Si bien la proporción total de estudiantes por docente fue de 15,8 en el año 2015 (para todos los niveles educacionales y considerando tanto a los docentes de aula como a los educadores que cumplen con otras funciones), fue de 16,6 en áreas urbanas y 10,3 en áreas rurales (Ministerio de Educación, 2016). En las zonas rurales de algunas regiones, el ratio estudiante-docente era inferior a 10: La Araucanía (9,9); Los Lagos (9,9); Maule (9,8); Coquimbo (9,4); Biobío (9,0); Valparaíso (8,3); Aysén (7,1); y Magallanes (5,7) (Ministerio de Educación, 2016).

Tabla 5.5. **Proporciones estudiante-docente en Chile y países seleccionados, 2014**

	Chile	Brasil	Colombia	México	Portugal	España	Promedio OCDE
Educación de 1° a 6° básico	21	21	24	27	14	14	15
7° y 8° básico	23	18	26	33	10	12	13
Instituciones públicas	20	19	30	36	10	11	13
Instituciones privadas	26	12	17	18	13	15	12
Privadas con subsidio estatal	27	x	..	x	13	16	..
Privadas independientes	21	12	..	18	12	9	..
Educación media	24	15	22	21	9	11	13
Instituciones públicas	23	17	26	23	9	11	13
Instituciones privadas	25	10	15	15	8	14	12
Privadas con subsidio estatal	27	x	..	x	11	14	..
Privadas independientes	16	10	..	15	7	13	..

x: no aplica
.. : sin datos
Nota: Los cálculos se basan en equivalentes de tiempo completo.
Fuente: OCDE (2016), *Education at a Glance 2016: OECD Indicators [*Panorama de la Educación 2016: Indicadores de la OCDE*]*, http://dx.doi.org/10.1787/eag-2016-en.

Figura 5.4. **Proporción estudiante-docente por tipo de sostenedor, 2004-15**



Nota: Los datos se refieren a la educación parvularia, educación básica y educación media. Los datos excluyen los provistos por JUNJI, Fundación Integra y sostenedores privados sin reconocimiento oficial. Los datos sobre los docentes incluyen docentes de aula, personal con deberes técnico-pedagógicos, personal de alta gerencia, directores escolares, docentes con otras tareas en el establecimiento, docentes con otras tareas fuera del establecimiento (trabajo para el sostenedor de educación respectivo por encargo de servicio), jefes de unidades técnico-pedagógicas, inspectores generales y consejeros.

Fuente: Ministerio de Educación (2016), Estadísticas de la Educación 2015, http://centroestudios.mineduc.cl, (consultado el 31 de agosto del 2017).

Formación inicial

La formación inicial docente es un requisito para ingresar en la profesión docente y, a partir del año 2014, solo pueden proporcionarla las universidades, que confieren calificaciones para todos los niveles y áreas de educación. Se ofrecen los siguientes programas: educador de párvulo; pedagogía de educación básica; pedagogía de educación media; y pedagogía en educación especial o educador diferencial. Antes del 2014, los Institutos Profesionales, instituciones de educación superior no universitaria, también estaban autorizados para otorgar títulos a docentes de educación parvularia y básica. El número de programas de formación inicial docente aumentó significativamente en los últimos 15 años, de 229 en 1999 a 1.213 en el 2015. Estos últimos fueron proporcionados por 16 universidades públicas, 8 universidades privadas que forman parte del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH), 15 institutos profesionales y 32 universidades privadas que no forman parte del CRUCH. En el año 2010, de un total de 107.725 estudiantes de educación inicial docente, el 86% asistía a universidades, mientras que el 14% restante asistía a institutos profesionales (Santiago et al., 2013).

Hasta el año 2016, las instituciones de formación docente solían definir los criterios para seleccionar a sus estudiantes. En el 2015, alrededor del 21% de los programas de formación docente exigían un puntaje mínimo en la Prueba de Selección Universitaria (PSU). Sin embargo, la Ley del 2016 que crea el Sistema de desarrollo profesional docente estipula nuevos requisitos para ingresar a cualquier programa de formación inicial docente. A partir del año 2017, el requisito es alcanzar un puntaje mínimo en la PSU (500) o estar en el 30% superior del ranking de calificaciones o haber aprobado un programa para acceder a la educación superior autorizado por el Ministerio de Educación. Los requisitos para ingresar a los programas de formación inicial docente se volverán más estrictos en el 2020 y 2023. Los estudiantes de la formación inicial docente por lo general no son los mejores graduados de educación media. Beyer et al. (2010) indican que más de la mitad de los estudiantes docentes están por debajo del percentil 50 en términos de puntaje en la PSU. Sin embargo, hay evidencia de que los puntajes promedio de PSU de los estudiantes que ingresan a la formación inicial docente han aumentado en los últimos años, posiblemente como resultado de iniciativas para mejorar el atractivo de la docencia (Santiago et al., 2013).

Los programas de formación inicial docente deben acreditarse en el contexto de los procesos de aseguramiento de la calidad en la educación superior organizados por la Comisión Nacional de Acreditación. Hasta el año 2016, en caso de que un programa determinado no estuviera acreditado, no podría recibir ningún recurso público, pero podría proporcionar una certificación. Para el 2015, solo el 51% de los programas de formación inicial docente ofrecidos estaban acreditados (MINEDUC, ACE y ES, 2016). Sin embargo, la Ley del 2016 que crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente establece que todos los programas de formación inicial docente deberán estar acreditados para proporcionar certificaciones para la docencia.

Los programas de formación inicial docente se organizan en el contexto de la autonomía pedagógica otorgada a las instituciones de educación superior. Sin embargo, para ser acreditados, deben cubrir cuatro áreas clave de capacitación: general (factores sociales y culturales, el sistema educativo, la ética y las responsabilidades); especializado (conocimiento disciplinario, contenido curricular); profesional (métodos de enseñanza y aprendizaje, herramientas para la docencia) y práctico (práctica en los establecimientos). La Ley del 2016 que crea el Sistema de desarrollo profesional docente especifica que, para ser acreditados, los programas de formación docente deberán cumplir ciertos requisitos en términos de infraestructura, personal académico, planes de mejoramiento y vínculos con los establecimientos, entre otros. En promedio, el tiempo de duración de un programa de formación inicial docente es de nueve semestres. Los programas incluyen prácticas obligatorias en los establecimientos y, por lo general, un proyecto de investigación (MINEDUC, ACE y ES, 2016).

Además, el Ministerio de Educación, a través del Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP), ha desarrollado Estándares para Egresados, que especifican lo que los graduados de la formación docente deben saber y ser capaces de hacer cuando ingresa a la profesión docente. Estos estándares se han desarrollado para educación parvularia, educación básica, educación media y educación especial. Incluyen estándares pedagógicos y estándares disciplinarios (Santiago et al., 2013). La Ley del año 2016 que crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente requiere que estos estándares se utilicen en la acreditación de programas de formación docente.

La Ley del año 2016 que crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente también introduce la evaluación de los estudiantes de pedagogía como un nuevo instrumento para la garantía de la calidad en la formación inicial docente. Se introducirán dos evaluaciones de estudiantes de pedagogía a partir del 2017: i) una evaluación realizada por la universidad a sus estudiantes cuando ingresen a un programa de formación inicial docente con el fin de diseñar estrategias de mayor apoyo para quienes lo necesitan para que estén adecuadamente preparados para su programa; y ii) una evaluación organizada por el Ministerio de Educación al menos un año antes del egreso de los estudiantes cuyos resultados serán proporcionados a la Comisión Nacional de Acreditación con el fin de proporcionar retroalimentación a las instituciones de educación docente y generar mejoras en la entrega de los programas de formación inicial docente.

En el sector municipal, no existe un período de prueba obligatorio asociado con un programa de inducción para los profesores principiantes, a pesar de que sí existe la iniciativa por parte de algunos municipios. Del mismo modo, dichos procesos pueden existir en el sector particular a discreción de los sostenedores de los establecimientos. Sin embargo, la nueva Ley del 2016 establece el Sistema Nacional de Inducción para Docentes Principiantes como un componente obligatorio del Sistema para el Desarrollo Profesional Docente. Esto involucra un proceso de inducción para todos los docentes principiantes que incluye la tutoría en el establecimiento por parte de un docente experimentado con un historial comprobado su calidad docente. El proceso de inducción tendrá lugar en el primer o segundo año de la experiencia profesional y tendrá una duración de hasta de diez meses. El proceso de inducción, tanto las horas adicionales para el docente principiante como las horas del mentor, es financiado por el Ministerio de Educación. El proceso de inducción tiene una función formativa y no se encuentra asociado con un período de prueba.

Reclutamiento en pedagogía

El requisito previo más importante para ingresar a la profesión docente es tener títulos de educación en una institución reconocida por el estado, estar calificado en formación profesional por una institución acreditada o tener un título equivalente de una institución extranjera. Excepciones a esto son posibles cuando un docente calificado no está disponible. Además, las calificaciones de educación docente no son necesarias para enseñar asignaturas de la modalidad técnico profesional en educación media. En este caso, todo lo que se requiere es experiencia profesional y un certificado de capacitación especializada en el área relevante (MINEDUC, ACE y ES, 2016). A partir del año 2016, el CPEIP ofrece capacitación pedagógica a docentes de asignaturas de la modalidad técnico profesional. Además, para poder trabajar como docente, no es necesario realizar un examen de calificación después del egreso de un programa de formación inicial docente.

En el sector escolar municipal, la contratación de docentes está organizada por las autoridades educativas municipales y regulada por el Estatuto docente (Ley Estatuto de los Profesionales de la Educación). Los procesos abiertos de contratación pública se organizan al menos una vez al año y las vacantes se publican en un periódico de circulación nacional. Se crea una comisión de selección formada por el Jefe del Departamento de Administración Educativa Municipal o por las Corporaciones sin fines de lucro administradas municipalmente que dirige la educación dentro del municipio, el director escolar asociado con el puesto vacante y un docente

seleccionado al azar entre pares de la disciplina/especialidad en cuestión. Los solicitantes serán evaluados de acuerdo con el desempeño profesional, la antigüedad y la formación recibida y se clasifican en una lista. El alcalde del municipio luego designa al docente clasificado en la parte superior de la lista. En el sector escolar privado, los establecimientos tienen discreción para organizar sus procesos de contratación. Los procesos de contratación en el sector escolar privado se encuentran regulados por el Código Laboral general (Santiago et al., 2013).

A partir del año 2014, el Ministerio de Educación definió, en sus Estándares Indicativos de Desempeño para Establecimientos Educativos y Sostenedores, normas de desempeño respecto a la gestión de recursos humanos que incluyen orientación específica sobre la selección de personal (norma 10.3, "El establecimiento implementa estrategias efectivas para atraer, seleccionar y retener personal competente"). Sin embargo, no es obligación para los establecimientos y los sostenedores escolares seguirlas, sino que simplemente se proporcionan como referencia de buenas prácticas (MINEDUC, ACE y ES, 2016).

Situación laboral, estructura de la carrera y remuneraciones

Los docentes en Chile tienen el estado de empleado asalariado tanto en el sector de establecimientos municipales y particulares. Los municipios y los sostenedores de establecimientos particulares son los empleadores de los docentes en sus respectivos sectores. Los docentes pueden ser contratados con un contrato permanente, denominado Titular, o con un contrato de plazo fijo, denominado Contrata. La mayoría de los docentes tienen contratos de empleo permanentes. En el año 2005, según una encuesta de docentes, el 86% y el 11% tenían un contrato permanente y un contrato plazo fijo, respectivamente (Bravo et al., 2006). Según datos de TALIS, en el año 2013, alrededor del 63% de los docentes chilenos de 7° y 8° básico tenían un empleo fijo, mientras que el 18,6% tenían un contrato de plazo fijo de más de un año y el 18,5% tenían un contrato de plazo fijo de un año o menos (OCDE, 2014a).

Las condiciones de servicio en el sector municipal se establecen en el Estatuto Docente y otras regulaciones laborales nacionales generales. El Estatuto Docente regula los requisitos, deberes y derechos de los profesionales docentes que trabajan en el sector municipal, incluida su estructura profesional. Dentro de este marco, los municipios y los directores escolares definen las condiciones específicas de servicio en el establecimiento. Los sostenedores de establecimientos particulares tienen mayor flexibilidad para definir las condiciones de servicio de los docentes, observando el Código del Trabajo general (Santiago et al., 2013).

Hasta el 2016, en los establecimientos municipales, la carrera docente se organizó con una única etapa de escala salarial única. No existían oportunidades de promoción dentro de la docencia. Las funciones de promoción se limitaron a la dirección de unidades técnico-pedagógicas, puestos de alta dirección y director de establecimientos. Los establecimientos particulares tenían total discreción para organizar las estructuras de la carrera de sus docentes (Santiago et al., 2013). A partir del año 2017, esta situación se irá modificando gradualmente a medida que se introduzca la nueva estructura de la carrera luego de la adopción de la Ley del 2016 que crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente (ver a continuación).

Los salarios de los docentes en el sector municipal consisten en un componente básico (Remuneración Básica Mínima Nacional, RBMN) y un conjunto de asignaciones salariales. La RBMN difiere entre educación parvularia, educación básica y docentes de educación especial (en el 2015, 12.293 pesos chilenos por hora [18,6 dólares al tipo de cambio del 1 de agosto del 2016]) y docentes de educación media en programas científico-humanistas y técnico-profesionales (en el 2015, 12.935 pesos chilenos por hora [19,6 dólares al tipo de cambio del 1 de agosto del 2016]). La RBMN está indexada al salario en el servicio público. En el sector particular subvencionado, los empleadores también deben garantizar la RBMN a sus docentes, pero pueden establecer niveles de pago más altos según su criterio. En el sector particular no subvencionado, los niveles salariales son totalmente a discreción de los empleadores siempre que cumplan con el Código Laboral. Todos los docentes en el país están cubiertos por el plan nacional de pensiones.

Hombres y mujeres pueden jubilarse a la edad de 65 y 60 años respectivamente (Santiago et al., 2013). Sin embargo, una proporción significativa de docentes permanece en la profesión más allá de esta edad, ya que el nivel de las pensiones es muy bajo en comparación con la remuneración total de los docentes. En ocasiones, el gobierno incentiva a los docentes que han alcanzado la edad de jubilación a realmente jubilarse, como en el año 2015 con la bonificación por retiro voluntario de 21,5 millones de pesos chilenos (más de 30.000 dólares) otorgada a 10.000 docentes (MINEDUC, ACE y ES, 2016).

Los docentes se benefician de un gran conjunto de asignaciones salariales, como se enumera en la Tabla 5.6. Algunos de estos cubren a docentes solo en el sector municipal (como se observa en la tabla). También hay asignaciones especiales otorgadas en el contexto de iniciativas de nivel escolar o municipal para recompensar el mérito de los docentes.

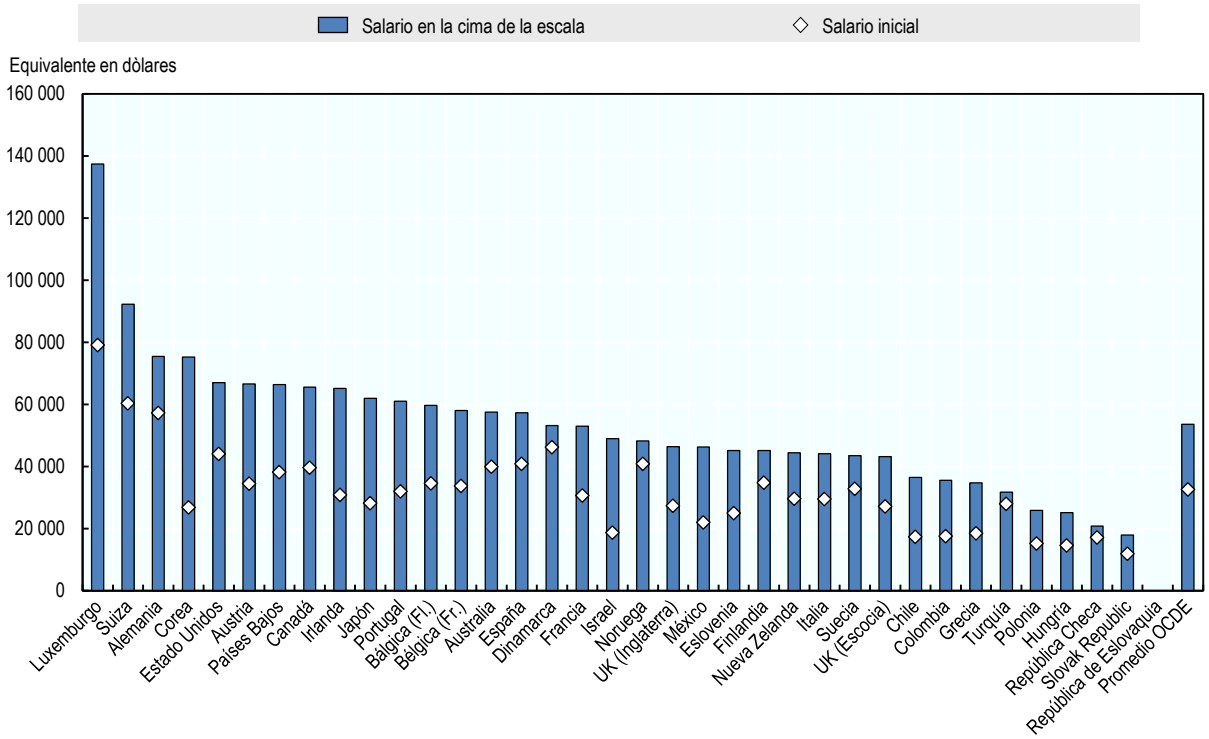
Tabla 5.6. **Asignaciones salariales para los docentes**

Asignaciones	Descripción	Cobertura escolar
Asignación por experiencia	Corresponde al incremento salarial cada 2 años hasta un máximo de 15 períodos de 2 años [la cantidad máxima adicional corresponde al 100% de la RMBN]. Recompensas por la duración del servicio.	Municipal
Asignación por perfeccionamiento	Esta asignación, que puede alcanzar el 40% de la RBMN, se proporciona a los docentes que realizan actividades de desarrollo profesional registradas en el Registro Público Nacional de Perfeccionamiento (RPNP).	Municipal
Asignación por desempeño en condiciones difíciles	Esta asignación, que puede alcanzar el 30% de la RBMN, se otorga a docentes de establecimientos aislados, rurales, culturalmente diversas y desfavorecidas.	Municipal y particular subvencionado
Asignaciones por responsabilidad directiva y técnico-pedagógica	Otorgadas a docentes que sirven en puestos de alta dirección y en unidades técnico-pedagógicas. Corresponde al 25% de la RBMN para directores escolares, el 20% de la RBMN para otros puestos directivos y jefes de unidades técnico-pedagógicas, y el 15% de la RBMN para otros profesionales de unidades técnico-pedagógicas.	Municipal
Bonificación de Excelencia Académica, Asignación determinada por el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Subvencionados (SNED)	Recompensa colectiva para docentes en las escuelas que demuestran un alto rendimiento en SIMCE (ver a continuación).	Municipal y particular subvencionado
Asignación Variable por Desempeño Individual (AVDI)	Recompensa individual a los docentes con alto rendimiento en la Evaluación Docente y que tienen éxito en la prueba voluntaria AVDI (ver a continuación).	Municipal
Asignación de Excelencia Pedagógica (AEP)	Recompensa individual para los docentes que tienen éxito en su acreditación voluntaria de excelencia pedagógica (ver más abajo).	Municipal y particular subvencionado
Bonificación especial de profesores encargados de establecimientos rurales	Otorgadas a los docentes que manejan un establecimiento rural sin director escolar.	Municipal y particular subvencionado
Bonificación de Reconocimiento Profesional	Asignación para recompensar las certificaciones de los docentes, con montos que aumentan a medida que aumenta el nivel de certificación.	Municipal y particular subvencionado
Asignación de zona	Asignación otorgada a docentes que trabajan en localidades donde se incrementaron los subsidios a la educación como resultado de las características de esas localidades.	Municipal y particular subvencionado
Planilla complementaria	Cantidad suplementaria otorgada a algunos docentes para garantizar que los docentes reciban un salario mínimo.	Municipal y particular subvencionado
Bonificación proporcional	Monto adicional otorgado a todos los docentes en proporción a sus horas de contrato por los sostenedores de educación de un fondo público para complementar los salarios básicos.	Municipal y particular subvencionado

Nota: SIMCE: *Sistema de Medición de Calidad de la Educación* -.
Fuente: MINEDUC, ACE y ES (2016), *Revisión OCDE de políticas para mejorar la efectividad del uso de recursos en las escuelas Reporte nacional de Chile,* www.oecd.org/education/schoolresourcesreview.htm; Santiago, P. et al. (2013), *Evaluación Docente en Chile 2013*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264172616-en.

Los salarios de los docentes chilenos se mantienen entre los más bajos dentro del área de la OCDE, tanto al inicio de la carrera como en la parte superior de la escala (ver Figura 5.5). Además, como se puede ver en la Figura 5.6, el ratio entre el salario en la parte superior de la escala y el salario inicial es alta comparándola internacionalmente (2,11 frente a un promedio de la OCDE de 1,70). Hay una buena progresión salarial a lo largo de la carrera docente. Sin embargo, llegar a la cima de la escala lleva 30 años, lo que se encuentra considerablemente por encima del promedio de la OCDE (25 años) (OCDE, 2016).

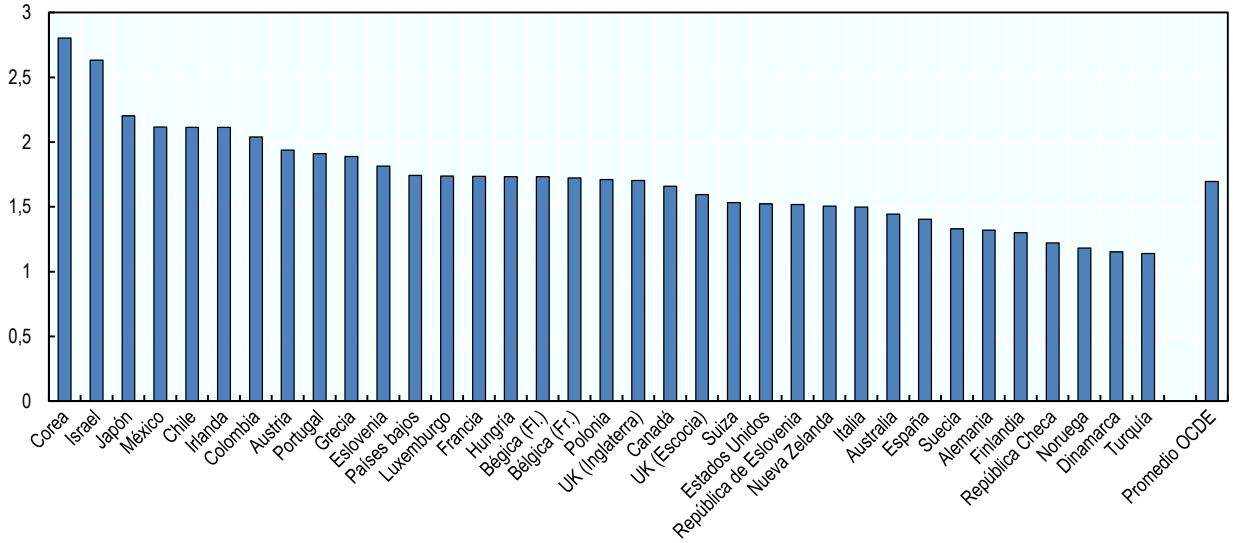
Figura 5.5. **Salarios anuales de los docentes al inicio de la carrera y en la cima de la escala, 7° y 8° básico, instituciones públicas, 2014**



Nota: Los salarios están en dólares estadounidenses equivalentes convertidos utilizando PPP para consumo privado. Los datos se refieren a los salarios legales de los docentes con certificaciones típicas. Los datos de Francia incluyen bonificaciones promedio por horas extras. Para Dinamarca, Finlandia, Japón y Luxemburgo, los salarios legales incluyen la parte de las contribuciones a la seguridad social y las contribuciones de los planes de pensiones pagados por los empleadores. Para Australia y Finlandia, los salarios legales no incluyen la parte de las contribuciones a la seguridad social y las contribuciones de los planes de pensiones pagados por los empleados. Para Francia, los datos incluyen el promedio de bonos fijos por horas extras para docentes de 7° y 8° básico y educación media. Para los Estados Unidos, los datos se refieren a los salarios base reales. Para Suecia, los datos se refieren a los salarios base reales para el 2013.

Fuente: OCDE (2016), *Education at a Glance 2016: OECD Indicators [*Panorama de la Educación 2016: Indicadores de la OCDE*]*, http://dx.doi.org/10.1787/eag-2016-en

Figura 5.6. **Proporción del salario en la parte superior de la escala al salario inicial, 7° y 8° básico, 2014**



Nota: Los datos se refieren a los salarios legales de los docentes con calificaciones típicas. Para los Estados Unidos, los datos se refieren a los salarios base reales. Para Suecia, los datos se refieren a los salarios base reales para el año 2013.
Fuente: OCDE (2016), *Education at a Glance 2016: OECD Indicators [Panorama de la Educación 2016: Indicadores de la OCDE]*, http://dx.doi.org/10.1787/eag-2016-en.

La nueva estructura de la Carrera

La Ley del 2016 que crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente introduce una nueva estructura de la carrera de múltiples etapas, con una escala de salarios para cada etapa de la carrera. Todos los establecimientos que reciben fondos públicos deberán adherirse gradualmente a la nueva estructura de la carrera. Los establecimientos municipales deberán integrarse en el nuevo sistema para julio del 2017, y el proceso de asignación de la etapa profesional a los docentes actuales, se completará en el 2016. Los establecimientos particulares subvencionados y los establecimientos con administración delegada iniciarán sus procesos de certificación (para el Reconocimiento del Desarrollo Profesional Docente) y serán integrados en el nuevo sistema a partir del año 2018. Los docentes de las instituciones sobre el desarrollo de la primera infancia se integrarán en el sistema entre los años 2020 y 2025.

La estructura de la carrera tiene cinco etapas:

- Tres etapas obligatorias que buscan garantizar las competencias para una buena docencia:
  - ✧ Inicial
  - ✧ Temprana
  - ✧ Avanzada

La etapa *Inicial* corresponde a la inducción en la profesión docente durante la cual el docente recibe orientación y apoyo. Se espera que pase a la etapa *Temprana* de la carrera en su cuarto año de experiencia profesional y se presume que no se quedará más de ocho años en la etapa *Inicial*. Los docentes tendrán como máximo dos oportunidades para acceder a la etapa *Temprana* (la segunda oportunidad se produce dos años después del primer intento); en caso de que fallen en ambos intentos, serán eliminados del sistema educativo. En caso de que el docente sea calificado como "sobresaliente" en el proceso de evaluación para acceder a la etapa *Temprana*, se le puede dar acceso inmediato a la etapa *Avanzada*. El acceso a la etapa *Avanzada* le otorga al docente la oportunidad de acceder a funciones remuneradas como mentor docente, coordinaciones de equipos, entre otros.

- Dos etapas voluntarias para retener a los docentes efectivos en el aula y brindarles oportunidades de desarrollo con trayectorias profesionales específicas:
  - ✧ Experto I
  - ✧ Experto II

Los docentes en ambas etapas de la carrera tendrán acceso preferencial a las funciones de liderazgo y orientación pedagógica.

La estructura de la carrera de múltiples etapas está asociada con un sistema de certificación para determinar la progresión de la carrera, el Sistema de Reconocimiento del Desarrollo Profesional Docente. Los docentes deben someterse a este proceso de evaluación para acceder a una nueva etapa de la carrera. Alcanzar una determinada etapa de la carrera es válido para el resto de la carrera del docente, no hay necesidad de volver a certificarse para permanecer en una determinada etapa de la carrera. El sistema de certificación se describe a continuación como parte de la evaluación docente.

Los nuevos docentes ingresan a la estructura de la carrera en su etapa inicial. A los docentes actuales se les asigna una etapa específica en la nueva estructura de la carrera sobre la base de años de experiencia y sus resultados previos en el Sistema de Evaluación del Desempeño Profesional Docente; la Asignación Variable por Desempeño Individual (AVDI); y la Asignación Excelencia Pedagógica (AEP), (ver abajo). El acceso a las etapas Temprana, Avanzada, Experto I y Experto II requieren de años mínimos de experiencia docente: 4, 4, 8 y 12, respectivamente. Condicional a los años de experiencia, un docente tiene acceso a las diferentes etapas de la siguiente manera:

Tabla 5.7. **Asignación de etapas de la carrera para actuales docentes, 2016**

Resultado en el instrumento Portafolio (de la Evaluación Docente o AEP)	Resultado en la prueba para evaluar el conocimiento disciplinario de los docentes de AVDI o AEP			
	Desatacado	Competente	Suficiente	Insuficiente
Destacado [3,01 a 4 puntos]	Experto II	Experto II	Experto I	Avanzada
Competente [2,51 a 3 puntos]	Experto II	Experto I	Avanzada	Temprana
Básico superior [2,26 a 2,50 puntos]	Experto I	Avanzada	Temprana	Temprana
Básico inferior [2 a 2,25 puntos]	Avanzada	Temprana	Temprana	Temprana
Insuficiente [1 a 1,99 puntos]	Inicial	Inicial	Inicial	Inicial

Fuente: Ministerio de Educación (sin fecha) Política Nacional Docente, www.politicanacionaldocente.cl/.

La introducción de la nueva estructura de la carrera va junto con un nuevo sistema de remuneración. El objetivo es aumentar la remuneración general de los docentes y reducir el número de componentes de la aquella remuneración. Se espera que la remuneración docente al inicio de la carrera sea aproximadamente un 30% más alta que los salarios del año 2016 de los docentes principiantes y, a medida que se progrese en la carrera, se le otorgarán subsidios adicionales asociados a funciones adicionales realizadas. La transición entre las etapas de la carrera implicará un aumento salarial en la forma de una Asignación por Tramo del Sistema de Desarrollo Profesional.

También se introduce una asignación especial para trabajar en establecimientos con estudiantes más vulnerables (Asignación de Reconocimiento por Docencia en establecimientos de Alta Concentración de Alumnos Prioritarios), cuyo monto aumenta cuanto más alta es la etapa de la carrera del docente. El número actual de asignaciones salariales se reduce con la introducción de la nueva estructura de la carrera. Por ejemplo, el AEP y el AVDI se descontinúan

ya que sus funciones son capturadas por los procesos de certificación asociados con el avance de la nueva estructura de la carrera. Las asignaciones salariales que se mantienen incluyen la asignación de Experiencia, la subvención por Desempeño de Excelencia y el Bono de Reconocimiento Profesional.

Carga laboral y uso del tiempo docente

En Chile, el empleo docente se concibe sobre la base de un sistema de carga laboral, es decir, las normas estipulan el número total de horas de trabajo y definen la gama de tareas que se espera que los docentes realicen más allá de la propia enseñanza. Hasta el año 2016, el Estatuto Docente estipulaba que los docentes deberían trabajar un máximo de 44 horas a la semana y que el 25% de las horas estipuladas en el contrato de trabajo deberían dedicarse a actividades que no sean de aula (horas no lectivas). Esto se está ajustando con la Ley del 2016 que crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente. En el año 2017, el tiempo dedicado a las actividades fuera del aula aumentará al 30% de las horas de contrato. Esto se incrementará aún más al 35% en el 2019. Además, a partir del 2019, los docentes de educación básica (de 1 ° a 4 ° básico) empleados en establecimientos con más de 80% de estudiantes desfavorecidos se beneficiarán del 40% de las horas de contrato dedicadas a actividades fuera del aula. Como se muestra en la Tabla 5.8, más del 60% de los docentes chilenos tienen un total de 38 horas contractuales o más. Esta proporción es más alta en los establecimientos municipales, incluso así la distribución de horas contractuales entre los docentes no difiere mucho entre los sostenedores de educación (ver Tabla 5.8).

Tabla 5.8. **Distribución docente según el número de horas contractuales por semana por sostenedor de educación, 2015**

Número total de horas contractuales por semana	Establecimientos municipales	Establecimientos particulares subvencionados	Establecimientos particulares no subvencionados	Establecimientos con administración delegada	Distintos tipos de sostenedores	**Total**
Menos de 30 horas	7,6	16,0	19,1	20,0	8,7	**12,6**
30 horas	11,2	7,0	7,4	4,5	1,5	**8,6**
Entre 31 a 37 horas	16,4	19,6	23,9	17,2	11,1	**18,4**
Entre 38 a 43 horas	28,3	23,2	25,0	22,0	16,8	**25,3**
44 horas o más	36,5	34,3	24,6	36,3	61,9	**35,0**

Nota: El número de horas de contrato para cada docente corresponde a la suma de las horas contratadas en cada uno de los establecimientos donde trabaja aquel trabaja. Los datos se refieren a la educación parvularia, básica y media. Los datos excluyen la provisión por JUNJI, Fundación Integra y sostenedores privados sin reconocimiento oficial. Los datos se refieren a todas las funciones del docente enumeradas en la Tabla 5.1. "Distintos tipos de sostenedores" representan a los docentes que trabajan en varios establecimientos y cuyos sostenedores son distintos.

Fuente: Ministerio de Educación (2016), Estadísticas de la Educación 2015, http://centroestudios.mineduc.cl, (consultado el 31 de agosto del 2017).

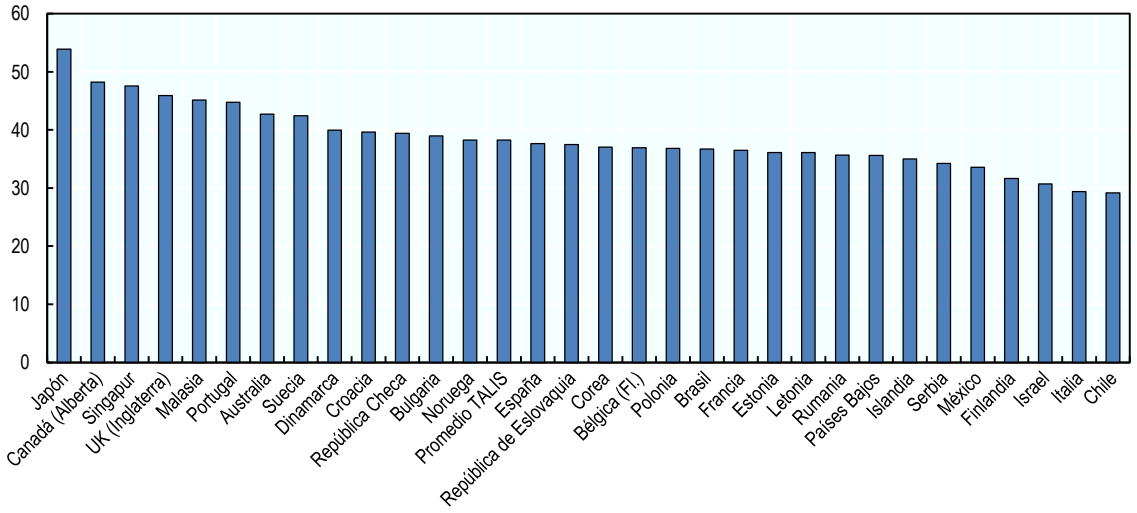
En el año 2014, el número anual total de horas laborales reglamentarias fue de 2.006 para todos los niveles educativos, por encima de los promedios de la OCDE de 1.577 (educación parvularia), 1.585 (de 1° a 6° básico), 1.609 (7° y 8° básico) y 1.588 (educación media) (ver Tabla 5.9) (OCDE, 2016). La figura 5.7 refleja los auto-reportado por los docentes de 7° y 8° básico con respecto a las horas reales trabajadas durante una semana, colocando sorprendentemente a los docentes chilenos por debajo del promedio TALIS (29,2 horas para los docentes de 7° y 8° básico de Chile, frente a un promedio de 38,3 horas de TALIS). Sin embargo, aparece otra imagen cuando a los docentes chilenos se les pregunta cuántas horas pasan por actividad (ver Figura 5.8).

Los reglamentos estipulan que, para todos los niveles educativos, además de la docencia, se espera que las siguientes tareas se lleven a cabo en el establecimiento por parte de docentes, donde los establecimientos tienen facultades discrecionales para definir el tiempo necesario asociado a lo especificado (OCDE, 2014b):

- Planificación individual o preparación de las clases.

- Trabajo en equipo y diálogo entre colegas.
- Calificar el trabajo del estudiante.
- Supervisar a los estudiantes durante los recreos.
- Proporcionar asesoramiento y orientación a los estudiantes.
- Participar en la gestión escolar.
- Comunicación administrativa general y papeleo.
- Comunicarse y cooperar con los padres o tutores.
- Participar en actividades extracurriculares después de clases.
- Participar en actividades de desarrollo profesional (completamente a discreción del establecimiento).

Figura 5.7. **Promedio de horas que los docentes informaron haber trabajado durante la última semana completa del calendario, 7° y 8° básico, 2013**



Nota: Incluye enseñanza, planificación de clases, calificar, colaboración con otros docentes, participación en reuniones de personal y otras tareas relacionadas con el trabajo de docente escolar. Una semana de calendario "completa" es aquella que no fue acortada por descansos, días feriados, licencia por enfermedad, etc. También incluye horas trabajadas durante los fines de semana, noches u otras horas fuera de la sala de clases. La suma de horas dedicadas a diferentes tareas (que se muestran en la Figura 5.8) puede no ser igual al número total de horas de trabajo porque se preguntó a los docentes sobre estos elementos por separado. También es importante tener en cuenta que los datos presentados representan los promedios de todos los docentes encuestados, incluidos los docentes de medio tiempo.

Fuente: OCDE (2014a), Resultados TALIS 2013: una perspectiva internacional sobre la docencia y el aprendizaje, http://dx.doi.org/10.1787/9789264196261-en.

La Figura 5.8 muestra el número promedio de horas que los docentes chilenos de 7° y 8° básico informan haber utilizado en una variedad de tareas y el promedio entre los países de TALIS. Resalta el hecho de que los docentes chilenos dedicaron relativamente más tiempo que los docentes de otros países a la pedagogía mientras dedicaban relativamente menos tiempo a otras tareas, como la preparación de clases, evaluación del trabajo de los estudiantes, trabajo en equipo y actividades extracurriculares (OCDE, 2014a). Esta información también proporciona una imagen diferente sobre el total de horas reales de trabajo de los docentes chilenos en relación con la información proporcionada en la Figura 5.7.

Estándares docentes

A partir del año 2003, Chile ha desarrollado un marco nacional que define los estándares para la profesión docente, que es el Marco para la Buena Enseñanza (MBE). El MBE

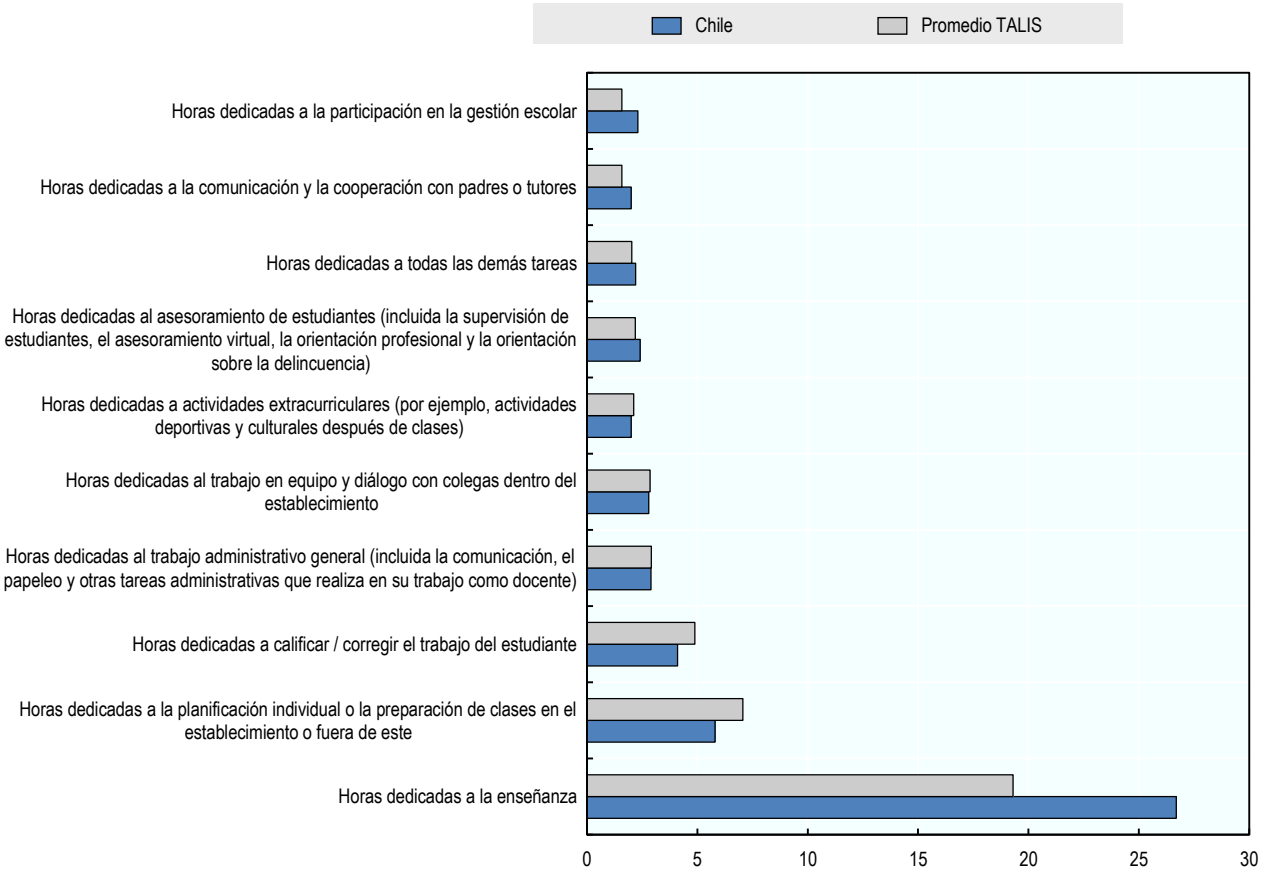
proporciona una declaración clara y concisa o perfil de lo que se espera que los docentes conozcan y sean capaces de hacer (Santiago et al., 2013). En el momento de la redacción de este informe, el MBE estaba siendo revisado. En el año 2016, se lanzó una versión revisada del MBE para su discusión pública, incluso con docentes a nivel individual. Se espera que el MBE revisado se encuentre en funcionamiento en el año 2017 o 2018. El Ministerio también tiene la intención de desarrollar una versión del MBE que se ajuste a las especificidades de la educación parvularia.

En el MBE se especifica lo siguiente:

- Dominios (4 de ellos).
- Criterio dentro de los dominios (20 en total).
- Descriptores para cada criterio.
- Niveles de desempeño para los descriptores.

Los cuatro dominios son: i) Preparación de la enseñanza; ii) Creación de un ambiente propicio para el aprendizaje; iii) Enseñanza para el aprendizaje de todos los estudiantes; y iv) Responsabilidades profesionales (Santiago et al., 2013). El MBE proporciona la base para cada uno de los criterios y una explicación de cada uno de los descriptores. Las rúbricas se utilizan para construir los niveles de desempeño por descriptor (ver Santiago et al., 2013, para más detalles).

Figura 5.8. **Promedio de horas de docentes de 7° y 8° básico que informan haber realizado las siguientes actividades durante la última semana completa de calendario, promedio de Chile y TALIS, 2013**



Nota: Una semana "completa" de calendario es aquella que no fue acortada por descansos, feriados, licencia por enfermedad, etc. También incluye tareas que tuvieron lugar durante los fines de semana, noches u otras horas fuera de la sala de clases. La suma de horas dedicadas a las diferentes tareas puede no ser igual al número total de horas de trabajo (que se muestra en la Figura 5.7) porque a los docentes se les preguntó acerca de estos elementos por separado. También es importante tener en cuenta que los datos presentados representan los promedios de todos los docentes encuestados, incluidos los docentes de medio tiempo.
Fuente: OCDE (2014a), Resultados TALIS 2013: una perspectiva internacional sobre la docencia y el aprendizaje, http://dx.doi.org/10.1787/9789264196261-en.

Evaluación docente

La evaluación docente formal en Chile comprende una variedad de programas. La evaluación integral obligatoria del docente se organiza a través del sistema de Evaluación del Desempeño Docente, que abarca solo el sector escolar municipal. Este sistema se complementa con una gama de programas de recompensa que implican algún tipo de evaluación: el Programa Asignación Variable por Desempeño Individual (solo sector municipal) (AVDI); el Programa de Asignación Excelencia Pedagógica (que cubre todo el sector escolar subvencionado) (AEP); y el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño (SNED), que proporciona recompensas grupales para los cuerpos docentes de establecimientos subvencionados con fondos públicos. A continuación, se describen estos programas y se pueden encontrar detalles adicionales en Santiago et al. (2013).

Una adición reciente es el proceso de certificación asociado con la transición de etapas en la nueva estructura de la carrera: el Sistema de Reconocimiento del Desarrollo Profesional Docente. Este sistema se implementará a partir del año 2017 y conducirá a descontinuar el AVDI y el AEP. Este proceso de certificación se describe a continuación.

De manera adicional a los programas formales descritos anteriormente, los establecimientos particulares (tanto subvencionados como no subvencionados) organizan de manera autónoma sus propios sistemas de evaluación de desempeño docente y cualquier establecimiento posee la libertad para organizar sistemas internos adicionales de evaluación docente. Estos últimos tienden a ser procesos informales de retroalimentación para mejorar, pero también pueden ser parte de las herramientas de gestión interna establecidas por el director escolar en el contexto de la Ley de Educación de Calidad y Equidad del 2011.

Sistema de evaluación del desempeño docente

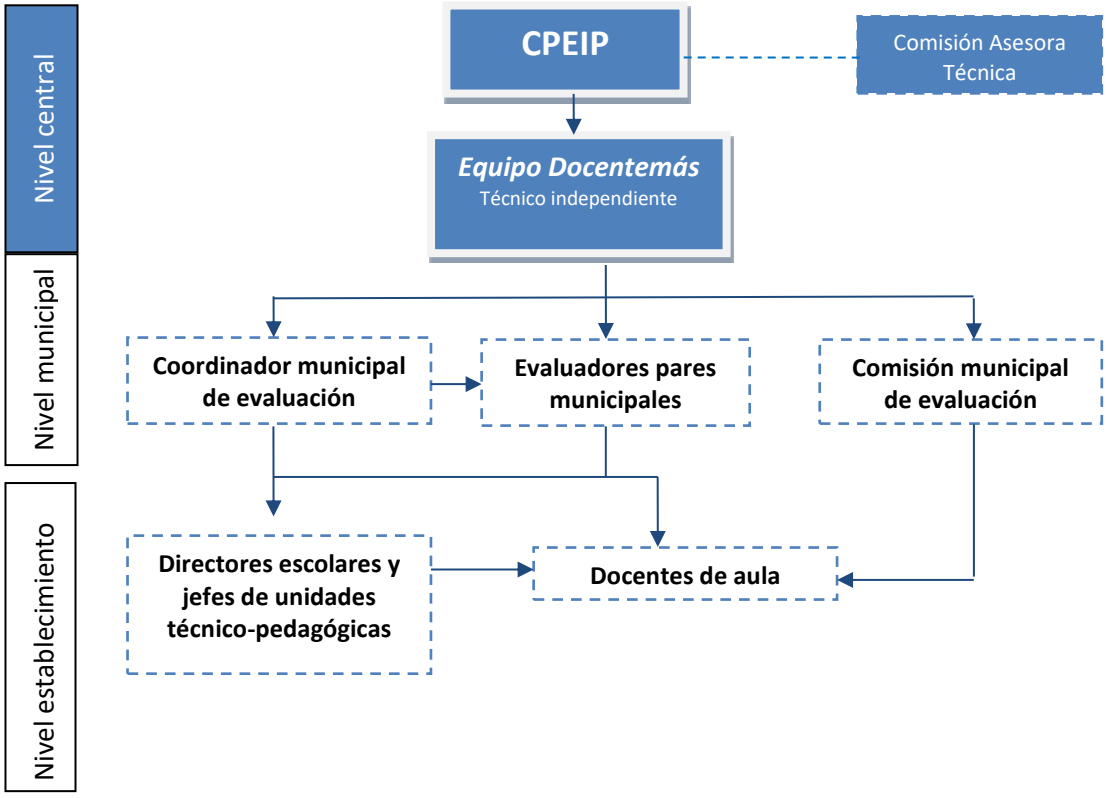
El Sistema de Evaluación de Desempeño Docente (también denominado en Chile como Docentemás) se estableció en el año 2003 tras un acuerdo tripartito entre el Ministerio de Educación, la Asociación Chilena de Municipalidades (AChM) y el Colegio de Profesores, y consiste en un sistema formal de evaluación externa docente en el sector escolar municipal (ver Avalos y Assael, 2006, para dar cuenta de su implementación).

La Evaluación Docente está dirigida a mejorar la práctica docente y promover su desarrollo profesional continuo a fin de mejorar el aprendizaje de los estudiantes. Cubre a todos los docentes de aula de los establecimientos municipales (así como a los de los establecimientos con administración delegada) que tienen al menos un año de práctica profesional. Los docentes son evaluados cada cuatro años, a menos que su evaluación previa haya identificado un desempeño deficiente (en cuyo caso, se evalúan con más frecuencia, ver más abajo). El CPEIP, dentro del Ministerio de Educación, coordina toda la evaluación del desempeño docente, mientras que la implementación se lleva a cabo desde el inicio del sistema por parte del equipo Docentemás del Centro de Medición de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Las siguientes herramientas y fuentes de información se utilizan para evaluar el desempeño de un docente: i) autoevaluación (el docente evalúa su desempeño en 12 áreas propuestas en un cuestionario, sin preguntas abiertas); ii) Entrevista por un evaluador par (el evaluador par califica dado un conjunto de preguntas preestablecidas las respuestas del docente a evaluar); iii) Informe de referencia de terceros (calificación del docente tanto por el director escolar como por el Jefe de la Unidad Técnico-Pedagógica del establecimiento en un rango de áreas de desempeño); y (iv) Portafolio de desempeño del docente (los evaluadores capacitados califican una carpeta compuesta de un conjunto de materiales pedagógicos preparados por el docente y la grabación de video de una clase). Las ponderaciones de cada una de las herramientas para la evaluación final son del 10%, 20%, 10% y 60%, respectivamente. Los docentes son evaluados en comparación con los estándares de referencia establecidos por el Marco para la Buena Enseñanza. (Santiago et al., 2013).

La decisión final sobre la calificación del desempeño de cada docente es tomada por la Comisión de Evaluación Municipal. La comisión reúne a los evaluadores pares del municipio y generalmente la coordina el Jefe del Departamento de Administración Educativa municipal o de la Corporación sin fines de lucro administrada municipalmente que dirige la educación dentro del municipio. Para cada docente evaluado, la decisión de la comisión se basa en una revisión de los resultados obtenidos por el docente en cada una de las herramientas de evaluación, así como en la información de antecedentes del docente interesado. La Figura 5.9 resume la estructura organizacional de la Evaluación Docente:

Figura 5.9. **Estructura de organización de la Evaluación Docente**



Fuente: Manzi, J., R. González and Y. Sun (eds.) (2011), *La Evaluación Docente en Chile,*, Facultad de Ciencias Sociales, Escuela de Psicología, MIDE UC, Centro de Medición, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.

Los docentes se clasifican en cuatro niveles de desempeño distintos:

- Destacado
- Competente
- Básico
- Insatisfactorio

Las consecuencias más formales de la Evaluación Docente son las siguientes (existen otras consecuencias para el proceso de certificación asociado con la nueva estructura de la carrera, véase a continuación):

- Los docentes calificados como Sobresalientes o Competentes son elegibles para postularse voluntariamente al Programa de Asignación Variable por Desempeño (AVDI), un programa que requiere una prueba nacional adicional para evaluar el conocimiento disciplinario y pedagógico de los docentes y que otorga recompensas basadas en los resultados de la

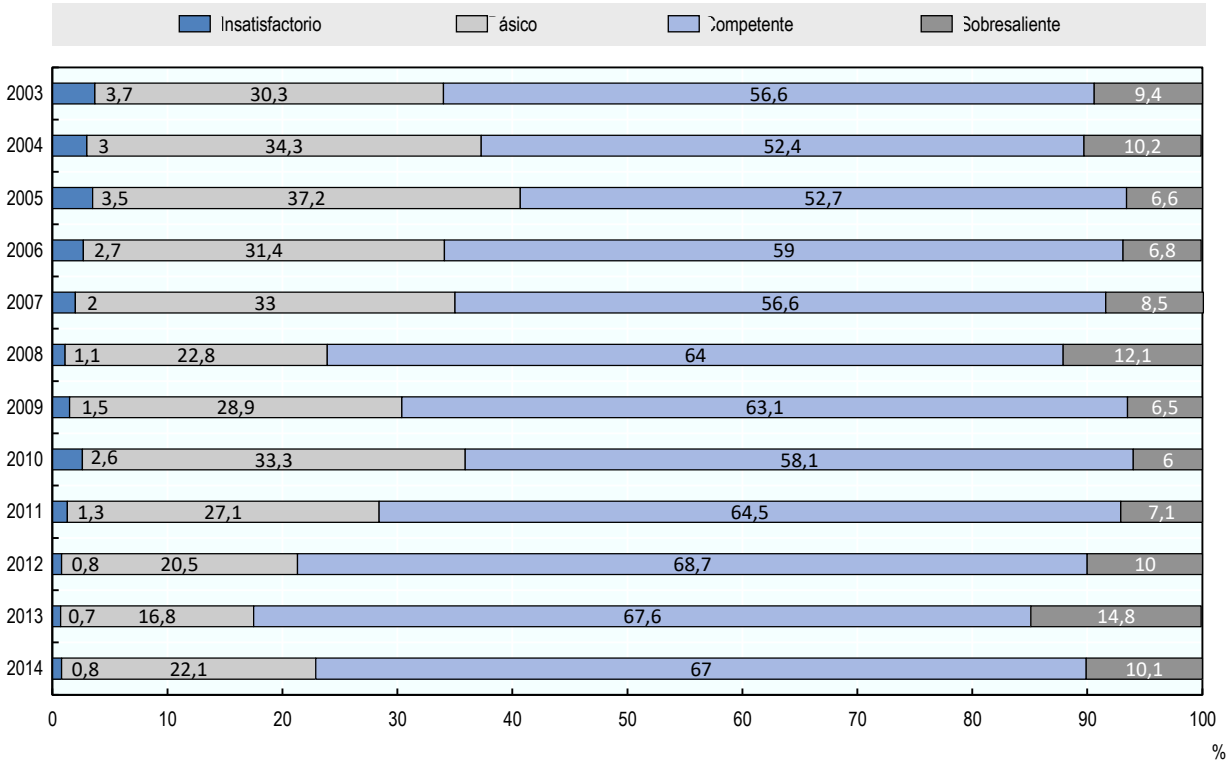
evaluación del desempeño docente y la prueba AVDI (ver más abajo para más detalles). Los docentes calificados como Sobresalientes o Competentes también tienen acceso prioritario a ciertas oportunidades de desarrollo profesional tales como pasantías en el extranjero, talleres profesionales o seminarios académicos.

- Los docentes calificados como Básicos deben participar en Planes de Superación Profesional (PSP) específicamente diseñados e implementados por las autoridades educativas municipales y que deben abordar las oportunidades de desarrollo identificadas en la evaluación. A partir del año 2011, una evaluación de desempeño básica requiere una nueva evaluación dos años más tarde.
- Los docentes calificados como Insatisfactorios también deben participar de los Planes de Superación Profesional (PSP) específicamente desarrollados por las autoridades municipales. Esta calificación también implica una nueva evaluación el año siguiente. A partir del año 2011, si se le otorga una segunda calificación consecutiva insatisfactoria al docente, se le retira del puesto docente. Además, siguiendo la Ley de Calidad y Equidad de la Educación del 2011, los directores escolares pueden despedir anualmente hasta el 5% del personal docente que hayan sido calificados como Insatisfactorios en su evaluación más reciente.

Los planes de desarrollo profesional dirigidos a docentes que obtienen una calificación Básica o Insatisfactoria son financiados por el Ministerio de Educación a través de recursos asignados transferidos a las autoridades educativas municipales. El diseño e implementación de los Planes de Desarrollo Profesional (PSP) por las autoridades educativas municipales requiere de la aprobación anual del CPEIP. El CPEIP de una manera directa o a través de las Secretarias Regionales Ministeriales (SEREMI) y Departamentos Provinciales (DEPROV) inspecciona y revisa la relevancia, oportunidad y efectividad de los PSP, incluso a través de una encuesta a los docentes interesados (Santiago et al., 2013).

La Evaluación Docente, a partir de 2014, había cubierto el 83% de los docentes municipales (Ministerio de Educación, 2014). La Figura 5.10 muestra la distribución de las calificaciones de los docentes en la Evaluación Docente desde su inicio. La proporción de docentes calificados como insatisfactorios o básicos ha fluctuado entre aproximadamente 24% y 40%, mientras que la proporción de docentes calificados como sobresalientes es por lo general inferior al 10% (Santiago et al., 2013; Ministerio de Educación, 2014).

Figura 5.10. **Distribución de las calificaciones de los docentes en la Evaluación Docente, 2003-14**



Fuente: Santiago, P. et al. (2013), *Evaluación Docente en Chile 2013*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264172616-en; Ministerio de Educación (2014), *Resultados Evaluación Docente 2014*], www.docentemas.cl/docs/Resultados_Evaluacion_Docente_2014.pdf.

Programa para la Asignación Variable por Desempeño Individual

El Programa Asignación Variable por Desempeño Individual (AVDI), creado en el año 2004, es un programa voluntario de recompensa anual accesible solo para aquellos docentes municipales que obtuvieron la clasificación de "Competente" o "Sobresaliente" en el sistema de evaluación de desempeño docente. El AVDI tiene como objetivo fortalecer la calidad de la educación a través de premiar a los mejores entre aquellos identificados como de alto rendimiento por la Evaluación Docente. Los docentes elegibles pueden postularse solo una vez dentro de los tres años que siguen luego de una calificación de "Competente" o "Sobresaliente" en la Evaluación Docente (Santiago et al., 2013).

El único instrumento utilizado para el AVDI es una prueba nacional anual estandarizada para evaluar el conocimiento disciplinario y pedagógico de los docentes. La prueba está diseñada en referencia a la MBE y el marco curricular nacional. Los resultados de las pruebas de AVDI se catalogan en cuatro niveles de desempeño distintos: Destacado; Competente; Suficiente; No tiene AVDI. Los resultados del programa AVDI se utilizan para otorgar recompensas monetarias a los docentes que tengan una buena evaluación. El monto del beneficio monetari depende no solo de la calificación AVDI sino también de la calificación en la Evaluación Docente. Un docente que recibe una recompensa ADVI recibe un monto anual adicional de entre el 5 y el 25% de su salario mínimo nacional anual, pagado en cuatro cuotas. La duración del beneficio AVDI varía entre dos y cuatro años (Santiago et al., 2013). Con la introducción del proceso de certificación asociado con la nueva estructura de la carrera en el año 2017, se descontinuará AVDI.

Programa de Acreditación para la Asignación de Excelencia Pedagógica

El Programa de Acreditación para la Asignación de Excelencia Pedagógica (AEP), introducido en el año 2002, es un programa anual voluntario para reconocer la excelencia pedagógica de los docentes y recompensarlos con una asignación específica. Los docentes tanto de los establecimientos municipales como particulares subvencionados son elegibles para solicitar el programa. El objetivo de la AEP es fortalecer la calidad de la educación a través del reconocimiento de la excelencia pedagógica de los docentes de aula (Santiago et al., 2013).

El AEP se basa en dos herramientas principales: i) una prueba para evaluar el conocimiento disciplinario y pedagógico del docente (ponderación del 30%); y ii) un portafolio para demostrar el grado en que el docente cumple con los estándares (ponderación del 70%). La cartera tiene cinco componentes distintos: planificación e implementación de una unidad de aprendizaje; estrategia de evaluación estudiantil; clase (video grabado); análisis de clase grabada en video; y reflexión sobre la práctica docente. El AEP está diseñado en referencia a la MBE y el marco curricular nacional (Santiago et al., 2013).

Los docentes que tienen éxito en su solicitud al AEP reciben una recompensa monetaria (Asignación de Excelencia Pedagógica) y la posibilidad de postularse a la Red de Maestros 'Maestros'. El beneficio monetario es, en términos generales, equivalente a un salario mensual adicional por año durante diez años (distribuido en dos cuotas anuales). Los nombres de los docentes que obtienen la Asignación de Excelencia Pedagógica es divulgado públicamente. Para mantener el beneficio, los docentes acreditados deben ser docentes de aula en un establecimiento municipal o particular subvencionado y ser calificados como "Destacados" o "Competentes" por la Evaluación Docente durante el período correspondiente (Santiago et al., 2013). Con la introducción del proceso de certificación asociado con la nueva estructura de la carrera en el año 2017, la AEP se discontinuará.

Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño

El Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño (SNED), que comenzó a funcionar en el año 1996, es un sistema para evaluar el rendimiento escolar que recompensa a los docentes y asistentes educativos de un establecimiento por su desempeño en El Sistema de Medición de Calidad de la Educación (SIMCE), la cohorte de evaluación nacional estandarizada del rendimiento estudiantil en todo el país. El SNED se organiza cada dos años y cubre el sector subvencionado, es decir, establecimientos municipales, establecimientos particulares subvencionados y establecimientos con administración delegada (Santiago et al., 2013).

El beneficio SNED se basa en el índice de rendimiento SNED que se determina, para cada establecimiento individual, como un promedio ponderado de los siguientes factores (ponderación indicada entre paréntesis) (Santiago et al., 2013):

- Efectividad: Nivel de rendimiento en el SIMCE (37%).
- Progreso: Crecimiento de los resultados SIMCE con el tiempo (28%).
- Iniciativa: Capacidad del establecimiento para introducir innovaciones educativas y atraer el apoyo de agentes externos a sus actividades docentes (6%).
- Mejora de las condiciones de trabajo y funcionamiento adecuado del establecimiento: cumplimiento de las normas y procesos estadísticos (evaluación por inspección del Ministerio de Educación) (2%).
- Igualdad de oportunidades (22%).
- Participación de docentes y padres en el desarrollo del proyecto educativo del establecimiento (5%).

Con el fin de asegurar mayor equidad, en cada región, los establecimientos se clasifican según el índice de desempeño del SNED dentro de grupos homogéneos, es decir, grupos de establecimientos que son ampliamente comparables en términos de las características socioeconómicas de sus poblaciones estudiantiles y otras características a nivel escolar. Las variables utilizadas para definir los grupos son las siguientes: región; área geográfica (urbana o rural); nivel y tipo de educación (solamente educación básica, educación media con o sin educación básica, educación especial); Índice de Vulnerabilidad Escolar (IVE); ingreso familiar promedio de las familias de los estudiantes (cuestionario SIMCE para los padres y apoderados); y la escolaridad promedio de los padres y apoderados (cuestionario SIMCE para los padres y apoderados) (Santiago et al., 2013).

Los establecimientos dentro del percentil 35 superior (de población estudiantil dentro de cada grupo homogéneo) reciben la "Subvención por Desempeño de Excelencia", donde el nivel de subvención depende del puesto en la clasificación: 100% de la subvención si el establecimiento se encuentra dentro del percentil 25 superior; y 60% de lo contrario. Las recompensas se distribuyen entre docentes y asistentes educativos dentro de cada establecimiento premiado. Los reglamentos especifican que el 90% de la subvención por desempeño de excelencia se debe distribuir entre los docentes en proporción al número de horas de contrato individuales. Los recursos restantes se pueden distribuir de acuerdo con programas de incentivos especiales diseñados por establecimientos individuales (Santiago et al., 2013).

Certificación como parte de la nueva estructura de la Carrera

La progresión en la nueva estructura de la carrera se asocia con un proceso de certificación, el Sistema de Reconocimiento del Desarrollo Profesional Docente. Este proceso de evaluación, que se implementará a partir del año 2017, tendrá en cuenta las siguientes dimensiones:

- Competencias y conocimiento disciplinario y pedagógico.
- Experiencia.
- Actividades que no sean la enseñanza, como el trabajo en colaboración con otros docentes y la interacción con los estudiantes y las familias.
- Innovación pedagógica y desarrollo de materiales didácticos.
- Actividades pertinentes de desarrollo profesional.

Se utilizarán dos herramientas de evaluación:

- *Una herramienta para evaluar el conocimiento pedagógico y específico* (prueba), que organizará la Agencia de Calidad de la Educación. Si el docente alcanza una de las dos tasas más altas, ya no necesitará realizar esta prueba durante su carrera.
- *Un portafolio profesional de competencias pedagógicas,* que evaluará la enseñanza en el aula; las responsabilidades del docente dentro y fuera del aula; trabajo colaborativo con otros colegas; innovación pedagógica; y actividades de desarrollo profesional. Si un docente alcanza una tasa alta en este instrumento, es posible que no necesite someterse a la misma evaluación del portafolio en el siguiente proceso de evaluación.

Evaluación docente interna del establecimiento

Los sostenedores (municipios, administraciones delegadas y sostenedores privados) son libres de diseñar e implementar procesos de evaluación docente que complementen los procesos formales de evaluación descritos anteriormente. Muchos establecimientos municipales (y establecimientos con administraciones delegadas) organizan procedimientos de evaluación adicionales, que tienden a ser procesos más informales de retroalimentación para mejorar. En gran medida, existe la expectativa de que los líderes escolares de todos los establecimientos realicen evaluaciones internas periódicas de sus docentes. Los establecimientos particulares

también organizan sus propios sistemas de evaluación de desempeño docente (Santiago et al., 2013).

Desarrollo profesional docente

Los docentes en Chile tienen acceso a una variedad de actividades de desarrollo profesional con formas más tradicionales, como cursos, especializaciones temáticas y seminarios que coexisten con otras formas que se imparten en los establecimientos o municipios, como talleres municipales y proyectos de pasantías, así como estudios de postgrado en instituciones de educación superior. Las actividades de desarrollo profesional generalmente son elegidas individualmente por el docente. El CPEIP coordina la oferta para el desarrollo profesional en el país, define áreas prioritarias y ofrece servicios claves. También acredita cursos de desarrollo profesional docente, que luego se enumeran en el Registro Público Nacional de Perfeccionamiento (RPNP). El RPNP funciona como una gran base de datos con información sobre ofertas acreditadas. Existe una variedad de prestadores: el CPEIP, instituciones autónomas de educación superior y prestadores acreditados por el CPEIP tales como asociaciones laborales, empresas de consultoría educativa y centros de capacitación municipales. Los docentes municipales se benefician de una asignación de capacitación para asistir a los cursos en este Registro, que requiere la aprobación de la autoridad educativa municipal. La participación en tales actividades ocurre generalmente fuera del tiempo de contrato (Santiago et al., 2013).

Una importante iniciativa en relación con el desarrollo profesional fue la creación de la Red de 'Maestros' en el año 2002. El principio es beneficiarse de la experticia y la experiencia de los docentes que recibieron la acreditación de excelencia pedagógica (AEP, ver más arriba). Para ser miembros de la Red de 'Maestros', los profesores de AEP deben pasar por un proceso de selección que requiere presentar evidencia, a través de la presentación de un portafolio, de que tienen las habilidades para trabajar bien con sus colegas. Los miembros de la red diseñan proyectos destinados a trabajar con otros docentes fuera del horario escolar (Santiago et al., 2013). La Red de 'Maestros' opera en una plataforma de Internet donde sus miembros pueden compartir sus experiencias. Los miembros de la red están certificados para proporcionar servicios de asesoramiento pedagógico a establecimientos individuales. A partir del año 2014, 1.222 docentes formaban parte de esta red (MINEDUC, ACE y ES, 2016). Otro ejemplo de aprendizaje colaborativo entre docentes chilenos es el conjunto de redes de profesores de inglés coordinadas por el Programa Inglés Abre Puertas (PIAP) del Ministerio de Educación, cuyo objetivo es promover prácticas efectivas de enseñanza del inglés (MINEDUC, ACE y ES, 2016).

Una oportunidad importante para el aprendizaje colaborativo en áreas rurales es provista por los Microcentros Rurales, que vienen a ser redes locales de docentes de establecimientos multigrado. El objetivo es compartir experiencias y desarrollar estrategias de enseñanza y aprendizaje que satisfagan las condiciones socioculturales locales. A partir del año 2015, había 374 microcentros rurales con docentes de 2.400 establecimientos rurales multigrado desarrollando estrategias de enseñanza y aprendizaje pertinentes para su contexto específico con el apoyo del Ministerio de Educación.

La Ley del año 2016 que crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente introduce ajustes significativos a la provisión de desarrollo profesional para los docentes. Garantiza la disponibilidad de actividades de desarrollo profesional gratuitas y pertinentes para ayudar a los docentes en su progresión profesional. El CPEIP coordinará estas actividades y será el proveedor principal en colaboración con otras organizaciones con licencia para proporcionar desarrollo profesional a los docentes. La oferta de actividades de desarrollo profesional, así como la opción para los docentes individuales serán informados tanto por el Sistema para el Reconocimiento del Desarrollo Profesional Docente y los Planes de Mejoramiento Educativo, (PME). Además, se incentivará a los establecimientos a desarrollar planes de desarrollo propios para sus cuerpos docentes a fin de promover el trabajo colaborativo y la retroalimentación pedagógica dentro del establecimiento. Estos planes deben formar parte del plan de mejoramiento escolar (PME). Para finales del 2017, el CPEIP organizará una unidad dentro de cada DEPROV denominada Comité

Local de Desarrollo Profesional Docente, con el objetivo de identificar las necesidades profesionales de los docentes dentro de cada provincia.

Fortalezas

La claridad en los estándares de práctica proporciona una referencia sólida para la política docente

El Marco para la Buena Enseñanza (MBE) proporciona una definición clara de lo que constituye una buena enseñanza, basada en una sólida base de investigación. Abarca todos los aspectos importantes de la docencia, como la planificación, la creación de un ambiente de clase propicio para el aprendizaje, la enseñanza efectiva y las responsabilidades profesionales. El MBE está destinado a ser utilizado como punto de referencia común para comprender la práctica docente y alinear los diferentes componentes de la política docente. La comprensión compartida del MBE, si realmente se comparte, permite que se desarrolle un lenguaje común en torno a la definición de buena enseñanza y, con eso, una conversación profesional. Nada de esto es posible sin tener claros los estándares de práctica, que sean ampliamente entendidos y cuyos valores subyacentes sean compartidos tanto por académicos como por profesionales (Santiago et al., 2013).

El establecimiento de estándares de enseñanza que proporcionen un perfil claro y conciso de lo que se espera que los docentes sepan y puedan hacer, es una gran fuente de fortaleza. Los estándares de enseñanza son mecanismos esenciales para aclarar las expectativas de los sistemas de formación docente y desarrollo profesional que deben alcanzarse, ofreciendo una referencia creíble para emitir juicios sobre la competencia docente, guiar el desarrollo profesional docente y proporcionar la base para el avance profesional. Los estándares de enseñanza claros, bien estructurados y ampliamente respaldados son un mecanismo poderoso para alinear los diversos elementos involucrados en el desarrollo de los conocimientos y las habilidades de los docentes (OCDE, 2005).

Un desarrollo positivo es la revisión en curso del MBE. El MBE revisado, que debería estar vigente en el año 2017 o 2018, analizará los criterios y niveles de rendimiento para garantizar que reflejen la investigación más reciente sobre buenas prácticas docentes. Es esencial que el MBE refleje los aspectos específicos de la enseñanza que muestran las mayores correlaciones con el aprendizaje de los estudiantes, como se refleja en la investigación educativa reciente. Las innovaciones importantes del borrador revisado de la MBE, sometidas a debate público en el momento de redacción de este informe, incluyen la integración de la evaluación de los estudiantes en la instrucción y la participación activa de los estudiantes en el aprendizaje. Además, un paso importante en la alineación de la formación inicial del profesorado con el MBE fue el desarrollo de los Estándares Orientadores del Docente Egresado. Estos se desarrollaron para guiar el contenido y la estructura de los programas de formación inicial del profesorado y definir el conjunto de competencias y conocimientos que todos los egresados deberían adquirir como parte de su formación inicial docente.

Se está introduciendo una nueva estructura de la carrera basada en competencias y los docentes tienen la oportunidad de diversificar sus roles en los establecimientos

Se está introduciendo una estructura de la carrera de múltiples etapas basada en la adquisición de competencias. Este es un movimiento positivo para alejarse de la estructura anterior de la carrera en una etapa, sin oportunidades de promoción dentro de la docencia. La nueva estructura de la carrera basada en competencias presenta una serie de ventajas.

La estructura de la carrera de varias etapas brinda oportunidades para el reconocimiento

La existencia de una estructura de la carrera de múltiples etapas cumple la importante función de reconocer la experiencia y las habilidades de docencia avanzadas con un puesto formal y una compensación adicional. A medida que los docentes demuestran más competencias, se les da acceso a nuevas etapas de la carrera en las que hacen un mejor uso de sus competencias mientras permanecen en el aula. La nueva estructura de la carrera transmite el importante mensaje de que el principio rector para el avance profesional es mérito y tiene el beneficio de recompensar a los docentes que eligen permanecer en el aula. Sin embargo, la estructura de la carrera no incluye un proceso de prueba al ingresar a la profesión docente, un proceso típico en otros países antes de que se otorgue la certificación completa o un puesto permanente de docente. El modelo de estructura de la carrera, tal como está diseñado en la actualidad, permite que un docente de bajo rendimiento permanezca en la profesión durante ocho años antes de que se pueda considerar removerlo (ver a continuación).

Las etapas de la carrera están asociadas con roles y tareas formalmente reconocidos dentro de los establecimientos

La nueva estructura de la carrera ofrece un mayor potencial para adaptar mejor las habilidades de los docentes a los roles y responsabilidades que se necesitan en los establecimientos. A medida que los docentes acceden a la etapa avanzada, tienen la oportunidad de acceder a funciones tales como docente mentor, coordinador de equipos, entre otros. A medida que los docentes ascienden a las etapas voluntarias de Experto I y Experto II, se les da acceso preferencial a roles de liderazgo y orientación pedagógica. Por lo tanto, a medida que acceden a las etapas superiores de la estructura de la carrera, se espera que los docentes tengan niveles de conocimiento más profundos, demuestren una docencia más sofisticada y efectiva, asuman la responsabilidad de los aspectos curriculares y de evaluación del establecimiento, ayuden a sus colegas, etc. Dada la mayor variedad potencial de roles en los establecimientos a medida que el docente sube en la escala de la carrera, la estructura de la carrera tiene el potencial de generar una mayor diversificación de la carrera. Estos roles, que no implican necesariamente pagos diferenciados, sino que liberan tiempo de la enseñanza en el aula, brindan más oportunidades y reconocimiento para los docentes y satisfacen las necesidades escolares (OCDE, 2005).

La progresión en la carrera se logra a través de un proceso de certificación

La progresión en la estructura de la carrera implica una evaluación del docente a través de un proceso de certificación, el Sistema de Reconocimiento del Desarrollo Profesional Docente. Es un proceso basado en competencias, es decir, evalúa directamente si un docente ha adquirido las competencias necesarias para desempeñarse en las diferentes etapas de la carrera, utilizando como referencia el Marco para la Buena Enseñanza.

Es adecuado que el acceso a etapas más avanzadas de la estructura de la carrera implique un proceso formal de certificación. Tales procesos de certificación que se encuentran vinculados al desarrollo profesional pueden ayudar a incentivar a los docentes a rendir al máximo, a reconocer a los docentes más efectivos, apoyar el aprendizaje profesional y ayudar a reconocer y difundir mejor las buenas prácticas de enseñanza. Dado el alto nivel de certificación docente, es apropiado utilizar un marco nacional y procedimientos estándar, así como un componente externo (marcadores externos de un portafolio profesional y una evaluación escrita estandarizada) para garantizar la objetividad y la equidad (Santiago y Benavides, 2009). El modelo de certificación docente también pretende tener buenos vínculos con la práctica docente, en particular mediante el análisis de un portafolio de docentes que incluirá la observación del aula.
El modelo de certificación también pretende cubrir las amplias responsabilidades de los docentes más allá de la enseñanza en el aula

Sin embargo, no está tan claro por qué certificar a un docente como apto para actuar en una determinada etapa de la carrera debería ser válido para el resto de la carrera del docente.

Como está planeado actualmente, no hay necesidad de volver a certificarse para permanecer en una determinada etapa de la carrera. Esto puede ser problemático ya que el docente carecerá de incentivos para actualizar sus conocimientos y habilidades continuamente. Esto podría ser una fuente de preocupación, particularmente para los docentes que no progresan más allá de la etapa "Avanzada", ya que muchos años, sin ningún desafío a sus competencias, pueden dar como resultado que no se identifique un bajo rendimiento.

La inducción a la profesión se convierte en una parte integral del desarrollo docente

Otra característica positiva de la nueva estructura de la carrera es que se supone que los docentes principiantes se benefician de un proceso de inducción que incluye un proceso de tutoría con una duración de hasta diez meses. Esto proporcionará a los docentes apoyo y capacitación adicional a medida que ingresen a la profesión. A los docentes principiantes se les asignará un colega más experimentado como mentor durante este período. Los datos de TALIS 2013 parecen indicar que, de hecho, esta práctica aún no está muy difundida entre los establecimientos chilenos. En TALIS 2013, el 59,9% de los docentes de 7° y 8° básicos chilenos asistieron a establecimientos donde el director informó que no había un programa de inducción formal disponible para los nuevos docentes, en comparación con el promedio internacional de un 34,2% (OCDE, 2014a). Existe una amplia evidencia que los docentes obtienen beneficios de la tutoría, mientras que los mentores también obtienen beneficios sustanciales de la experiencia de tutoría (OCDE, 2005).

La estructura de la nueva carrera simplifica la remuneración docente

La nueva estructura de la carrera brindó la oportunidad de simplificar la remuneración de docentes en Chile. El sistema de incentivos docentes, además del salario básico, incluye un gran conjunto de asignaciones salariales. Esto resulta en un sistema de incentivos bastante complejo y fragmentado para los docentes. Parece que los diversos mecanismos de incentivo se crearon en diferentes momentos por diferentes razones, pero un enfoque tan disperso diluye el enfoque en identificar y recompensar a los mejores docentes de Chile (Santiago et al., 2013). Dado que el avance en la estructura de la carrera se combina con una mayor remuneración (a través de la asignación por Etapa) que reconoce el buen desempeño, se redujo la justificación para mantener cierta asignación salarial. El AEP y el AVDI se suspenderán a medida que sus funciones sean reemplazadas por aquellas asociadas al proceso de certificación para acceder a las etapas superiores de la carrera. Al final, el conjunto de asignaciones salariales se reducirá considerablemente, lo que dará como resultado un sistema de remuneración para docentes que envía incentivos más claros a los docentes.

Se otorga un mayor reconocimiento a las actividades que no sean de enseñanza (horas no lectivas)

En Chile, el empleo docente se concibe sobre la base de un sistema de carga laboral, en el que la compensación se asocia con la carga laboral de un docente (horas trabajadas). Es probable que esto mejore la eficiencia en el mercado laboral docente. Esto contrasta con los países que conciben el empleo docente solo en función de una carga de enseñanza. El empleo en un sistema de carga laboral reconoce que los docentes necesitan tiempo para dedicarse a otras tareas, incluida la preparación adecuada de las clases. Es probable que esto haga que la profesión sea más atractiva, al reconocer la variedad de tareas que desempeña un docente, y reducir el número de docentes que buscan una alta carga de enseñanza si el salario se asocia directamente con el número de horas lectivas. Al mismo tiempo, esto permite a los docentes participar en actividades distintas de la enseñanza, a la luz de las prioridades escolares, incluso mediante el requisito de permanecer en el establecimiento fuera del horario lectivo (y dentro de las horas de trabajo). Esto también fomenta la participación de los docentes en el establecimiento y brinda mayores oportunidades de colaboración entre los colegas.

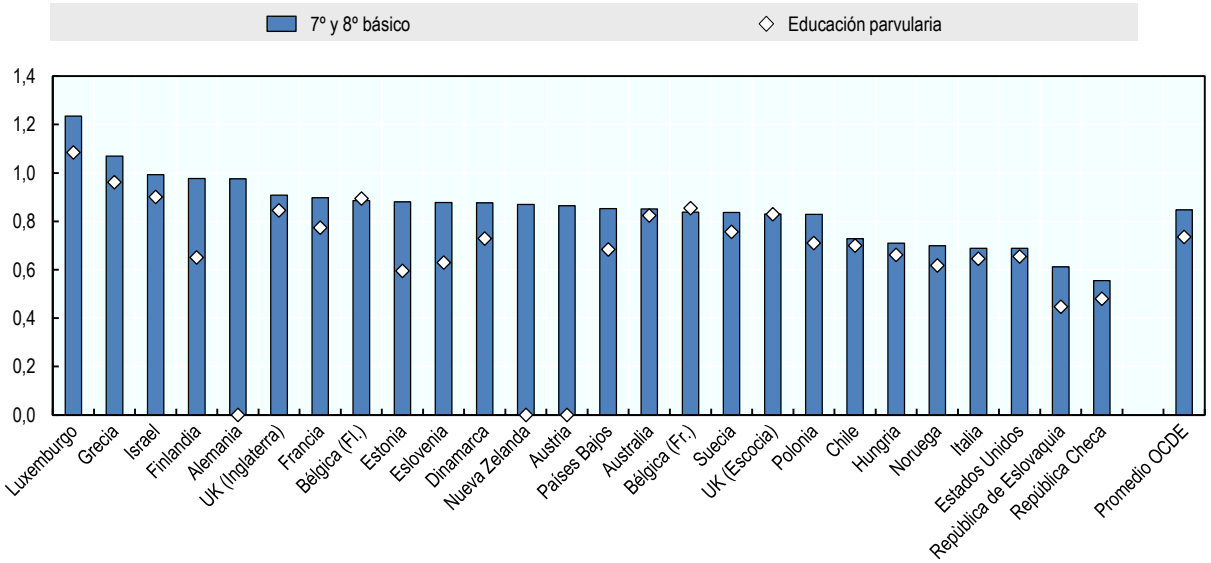
Esto es particularmente relevante en el contexto de Chile, un país que se caracteriza por altas cargas de trabajo y una considerable proporción de horas lectivas (ver más abajo). La Ley

del 2016 que crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente mejora las condiciones de trabajo de los docentes y otorga un mayor reconocimiento a las actividades que no sean la enseñanza. Aumenta la proporción de horas no lectivas dentro de las horas laborales reglamentadas. Esto potencialmente fomenta la participación de los docentes en el establecimiento y aumenta las oportunidades de colaboración entre colegas. Al mismo tiempo, se está diseñando el proceso de certificación para otorgar acceso a las diferentes etapas de la carrera, de modo que se le dé la debida importancia a las actividades que no sean la enseñanza.

Los esfuerzos para aumentar los salarios de los docentes envían señales importantes sobre la importancia de la docencia

La Ley del 2016, que crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente implica un esfuerzo considerable por parte del gobierno chileno para aumentar los salarios de los docentes. Los salarios docentes al inicio de la carrera se han planeado para ser aproximadamente un 30% más altos que los salarios del 2016 para los docentes principiantes. La estructura de la carrera también está diseñada para proporcionar aumentos salariales significativos a medida que el docente pasa a una etapa superior. Esto refleja un compromiso para llevar los salarios de los docentes a niveles más adecuados. Existe una clara conciencia de que los salarios de los docentes chilenos se mantienen entre los más bajos dentro del área de la OCDE, tanto al inicio de la carrera como en la parte superior de la escala (ver Figura 5.5). Los salarios de los docentes chilenos en términos relativos a los de los trabajadores con educación superior de 25 a 64 años en Chile, también se encuentran entre los más bajos de la OCDE acorde a los datos existentes (ver Figura 5.11): para los docentes de educación básica solo alcanzan el 73% del salario promedio de los trabajadores con educación superior (OCDE, 2016). Esto es confirmado por datos nacionales. Según las estadísticas del Servicio de Información de Educación Superior, en el año 2013, cinco años después del egreso, los sueldos de los docentes alcanzaron solo alrededor del 80%, 30% y 27% de los ingresos de las personas con estudios universitarios de carreras técnicas, de los ingenieros civiles y de los médicos, respectivamente (MINEDUC, ACE y ES, 2016). Los sueldos de los docentes, cinco años después del egreso, son aproximadamente similares a los de los individuos con una carrera técnica que obtuvieron sus calificaciones de un centro de capacitación técnica (Centros de formación técnica, instituciones superiores no universitarias que ofrecen programas técnicos con una duración de dos a tres años) (MINEDUC, ACE y ES, 2016).

Figura 5.11. **Salarios reales de los docentes en relación con los de los trabajadores de educación superior de 25 a 64 años, instituciones públicas, educación de 1° a 6° básico, y de 7° a 8° básico 2014**



Nota: Los datos se refieren a la relación de salario, utilizando los sueldos promedio anuales (incluidas bonificaciones y subvenciones) de los docentes de las instituciones públicas en relación con los salarios de los trabajadores a tiempo completo de todo el año en educación superior, para el rango de 25-64 años. Para Finlandia, Francia y Suecia, el año de referencia es el 2013.

Fuente: OCDE (2016), *Education at a Glance 2016: OECD Indicators*, http://dx.doi.org/10.1787/eag-2016-en.

El marco de política docente está incluyendo progresivamente el sector particular subvencionado

La Ley del 2016 que crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente es una oportunidad para incluir a los docentes de los establecimientos particulares subvencionados en el marco nacional de políticas docentes. Los establecimientos particulares subvencionados iniciarán sus procesos de certificación (para el Reconocimiento del Desarrollo Profesional Docente) y se integrarán en el nuevo sistema de la carrera a partir del año 2018.

Actualmente, no existen requisitos nacionales para que los docentes de los establecimientos particulares subvencionados pasen por un proceso de evaluación. El enfoque típico para la evaluación docente en el sector particular consiste en otorgar independencia a los sostenedores para que administren sus propios procedimientos, que no son validados externamente por las autoridades de educación pública. Esto significa que no hay garantía pública de que a la mayoría de los docentes en Chile (que trabajan en el sector escolar particular) se evalúe su trabajo una vez que ingresan a la profesión. El riesgo de una integración limitada es que hay poca garantía de que los procedimientos de evaluación docente en el sector particular se basen en la comprensión nacional acordada, de una enseñanza de buena calidad (Marco para la Buena Enseñanza) y estén suficientemente alineados con los objetivos de aprendizaje de los estudiantes y los objetivos educacionales a nivel nacional (Santiago et al., 2013).

Dado que los establecimientos particulares subvencionados reciben fondos públicos para su funcionamiento, es perfectamente legítimo que la nueva ley los integre en cierto grado en un marco nacional de política docente. Esto se logrará progresivamente respetando la libertad de organización de los establecimientos particulares. Un desarrollo complementario y valioso es el hecho de que ahora la Agencia de Calidad de la Educación debe validar externamente los procesos internos de evaluación docente llevados a cabo por los establecimientos particulares. Esto se produce en un contexto en el que los procesos más amplios de evaluación externa del establecimiento por parte de la Agencia y la Superintendencia de Educación ya incluyen establecimientos particulares subvencionados (ver Capítulo 4).

La educación inicial docente se beneficia de una gama de iniciativas positivas

Existe una clara conciencia entre las partes interesadas sobre la necesidad de mejorar la calidad de la formación inicial docente. Se reconoce que un objetivo clave de la política docente es atraer talento a la formación inicial docente y ofrecer a los docentes una preparación de alta calidad para que puedan alcanzar su potencial como futuros docentes. Existe evidencia que muestra que la calidad de los participantes en la formación inicial docente es baja y la percepción de que existe una proliferación de programas de formación inicial docente en el país, inevitablemente significa que algunos no cumplen con los estándares requeridos (1.213 en el 2015).

En este contexto, es necesario que la Ley del 2016 que crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente incluya una serie de iniciativas para mejorar la calidad de los egresados de la formación inicial docente. En primer lugar, establece nuevos requisitos para ingresar a los programas de formación inicial docente: solo los egresados de educación media que alcancen un nivel de umbral determinado en las pruebas de ingreso, tendrán realmente acceso. Esto es adecuado porque hay espacio para que la formación inicial docente sea más selectiva ya que no existe una escasez cuantitativa general de docentes en Chile. En segundo lugar, las instituciones de formación docente ya no pueden proporcionar certificados de pedagogía si sus programas de formación docente no están formalmente acreditados. Además, se agregó una gama de nuevos requisitos de acreditación en términos de infraestructura, personal académico, planes de mejora y vínculo con los establecimientos. Tercero, la introducción de la evaluación externa de los estudiantes de pedagogía, antes de su egreso proporcionará información útil para monitorear la calidad de los programas de formación inicial docente y diseñar planes de mejoramiento para la ejecución de los programas.

Además, es probable que una serie de iniciativas estimulen la decisión de participar en la formación inicial docente. La Beca Vocación de Profesor (BVP) que se les otorga a los egresados de educación media académicamente talentosos con una beca y otros beneficios, si eligen la formación docente como un título de educación superior y enseñan en un establecimiento subvencionado por lo menos durante tres años. El alcance del beneficio depende del puntaje obtenido en la prueba de selección universitaria (PSU). En el 2015, se otorgaron 9.413 becas (MINEDUC, ACE y ES, 2016). Otra iniciativa es la iniciativa "Elige Educar", una asociación entre el Ministerio y la organización no gubernamental Elige Educar, que busca promover la enseñanza a través de una variedad de acciones, incluyendo el monitoreo de la condición o estatus social de la pedagogía, becas para personas con experiencia fuera de la educación que quieran unirse a la docencia e intervenciones para sensibilizar a los agentes escolares sobre la importancia de la enseñanza como profesión (Santiago et al., 2013). La decisión de limitar a las universidades la provisión de programas de formación inicial docente también mejorará el nivel de la docencia.

La evaluación docente está bien establecida y se ha acumulado una considerable experiencia

En Chile, la evaluación docente es reconocida como una importante palanca de política para mejorar el aprendizaje de los estudiantes y es central en el marco general de la política escolar. Esto se refleja en el trabajo sustancial en estándares de enseñanza, el enfoque muy integral de la evaluación docente en los establecimientos municipales y la multitud de programas de asignaciones en el sector escolar subvencionado. Más de diez años de experiencia con la evaluación formal docente han producido una convicción entre la mayoría de los docentes sobre la necesidad de que los docentes sean evaluados, reciban retroalimentación profesional, mejoren su práctica y reconozcan sus logros. El reconocimiento de la evaluación docente como un proceso positivo y necesario por parte de la mayoría de los docentes es un resultado importante de la experiencia, hasta el momento, con la evaluación docente (Santiago et al., 2013).

Se ha acumulado una experiencia significativa en el uso de una variedad de herramientas y fuentes de información. Esto incluye observación en el aula, evaluación de materiales pedagógicos, autoevaluación, evaluación por pares y evaluaciones escritas del conocimiento disciplinario y pedagógico de los docentes. Los diferentes modelos se han basado considerablemente en la evidencia de investigación. El equipo Docentemás, con sede en el Centro de Medición de la Pontificia Universidad Católica de Chile, aporta experiencia técnica, rigor académico y evidencia de investigación en la implementación de la evaluación docente. También investiga el funcionamiento y el impacto de la evaluación docente como con la publicación "La Evaluación Docente en Chile" (Manzi et al., 2011). Esto se traduce en una independencia deseable frente a la gama de partes interesadas con un interés en la evaluación docente y el potencial de introducir modificaciones sobre la base de las mejores prácticas identificadas. Además, el Ministerio de Educación a través del CPEIP y su unidad de Planificación realizan una serie de estudios sobre el impacto de las políticas educativas, incluida la evaluación docente, y las mejores prácticas para la enseñanza y el aprendizaje (Santiago et al., 2013).

Los procesos de selección y reclutamiento se encuentran regulados para garantizar su transparencia

La selección y el reclutamiento de docentes municipales ofrecen algunas garantías de transparencia al tiempo que se asegurar que los agentes locales participen para responder mejor a las necesidades del establecimiento interesado. Las vacantes de docencia deben publicitarse ampliamente en un periódico de circulación nacional y se crea un comité de selección formado por representantes del empleador (el municipio), representantes del establecimiento interesado (el director del establecimiento) y representantes de la profesión (un docente seleccionado al azar entre pares de la misma especialidad). El alcalde debe seleccionar al docente clasificado en la parte superior de la lista por el comité de selección. La participación de los actores locales en la contratación de docentes tiene ventajas considerables. Permite una mejor correspondencia entre las características de los solicitantes individuales y las necesidades específicas de los establecimientos. Los solicitantes también están en una mejor posición para identificarse con el proyecto educativo escolar. En este contexto, es conveniente implementar procesos que brinden cierta transparencia para evitar oportunidades de favoritismo en la selección de docentes por parte de los establecimientos. Dado que los establecimientos particulares subvencionados reciben fondos públicos para su funcionamiento, sus enfoques de selección y reclutamiento también podrían ser regulados para garantizar niveles de transparencia similares a los observados en los establecimientos municipales.

Los incentivos para enseñar en los establecimientos desaventajados están mejorando

La Ley del año 2016 que crea el Sistema de desarrollo profesional docente reconoce las condiciones de trabajo desafiantes de los establecimientos desaventajados e introduce nuevos incentivos para que los docentes trabajen en ellos. Se introduce una asignación especial para trabajar en establecimientos con estudiantes más vulnerables (Asignación de Reconocimiento por Docencia en Establecimientos de Alta Concentración de los Alumnos Prioritarios), cuyo monto aumenta cuanto más alta es la etapa de la carrera en que se encuentra el docente. Esto refuerza la asignación actual para condiciones de trabajo difíciles otorgadas a los docentes en establecimientos aislados, rurales, culturalmente diversos y desaventajados. Además, a partir del año 2019, los docentes de establecimientos de educación básica empleados en los establecimientos con más del 80% de los estudiantes desaventajados, se beneficiarán de un 40% de las horas de contrato dedicadas a las actividades fuera del aula (horas no lectivas). Estas medidas mejoran la capacidad de los establecimientos y del sistema en su conjunto para abordar los problemas de personal en los establecimientos desaventajados. Como se analiza más adelante, hay evidencia de una distribución no equitativa de los docentes en los establecimientos.

Existen oportunidades para el desarrollo professional

Existe una gama de actividades de desarrollo profesional en servicio a las que los docentes tienen acceso. Particularmente importante en este sentido es la contribución del Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas, CPEIP, que coordina la oferta de actividades de desarrollo profesional, define áreas prioritarias y brinda programas de desarrollo profesional. El CPEIP está en una posición particularmente buena para identificar las necesidades de desarrollo profesional docente y posteriormente informar la oferta de programas de desarrollo profesional a través de su contacto con los representantes locales del Ministerio, es decir, los Departamentos Provinciales de Educación (DEPROV) que interactúan directamente con los establecimientos y sus necesidades.

Los docentes también han facilitado el acceso a la información sobre oportunidades de desarrollo profesional a través del Registro Público Nacional de Perfeccionamiento (RPNP), una plataforma basada en Internet administrada por el CPEIP. El RPNP reúne los programas de desarrollo profesional acreditados por el CPEIP, una función que garantiza estándares mínimos de calidad en la provisión de desarrollo profesional para los docentes. Los docentes municipales también se benefician de una subvención de capacitación. Sin embargo, parece haber poca cultura de desarrollo profesional en Chile (ver más abajo).

La Ley del 2016 que crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente establece principios prometedores para el desarrollo profesional docente que probablemente aumente su efectividad. Su objetivo es ofrecer un derecho para el desarrollo profesional libre y pertinente; propone planes de desarrollo profesional individuales fundamentados en las necesidades tanto del docente como del establecimiento; y les entrega la facultad a los directores de los establecimientos de desarrollar un plan para el desarrollo profesional en el establecimiento en alineación con su plan de mejoramiento. El objetivo es pasar a un sistema en el cual los docentes tengan el incentivo de emprender el desarrollo profesional para obtener las competencias necesarias para acceder a las etapas superiores de la carrera docente y desempeñar nuevos roles en los establecimientos.

Desafíos

El nivel de la profesión docente es bajo

Muchas de las partes interesadas entrevistadas por el equipo de revisión de la OCDE comentaron sobre el bajo nivel de la profesión docente. Algunos docentes chilenos sienten que la sociedad no valora su trabajo. Según los datos de TALIS 2013, el 33,5% de los docentes chilenos de 7° y 8° básico informaron que están de acuerdo o muy de acuerdo en que la profesión docente es valorada en la sociedad, ligeramente por encima del promedio de TALIS (30,9%). Una buena proporción de ellos (31,9%) también se pregunta si hubiera sido mejor elegir otra profesión (contra un promedio de TALIS de 31,6%). Sin embargo, el 94,6% de los docentes de 7° y 8° básico de Chile también informaron estar satisfechos con su trabajo, frente a un promedio de TALIS de 91,2% (OECD, 2014a).

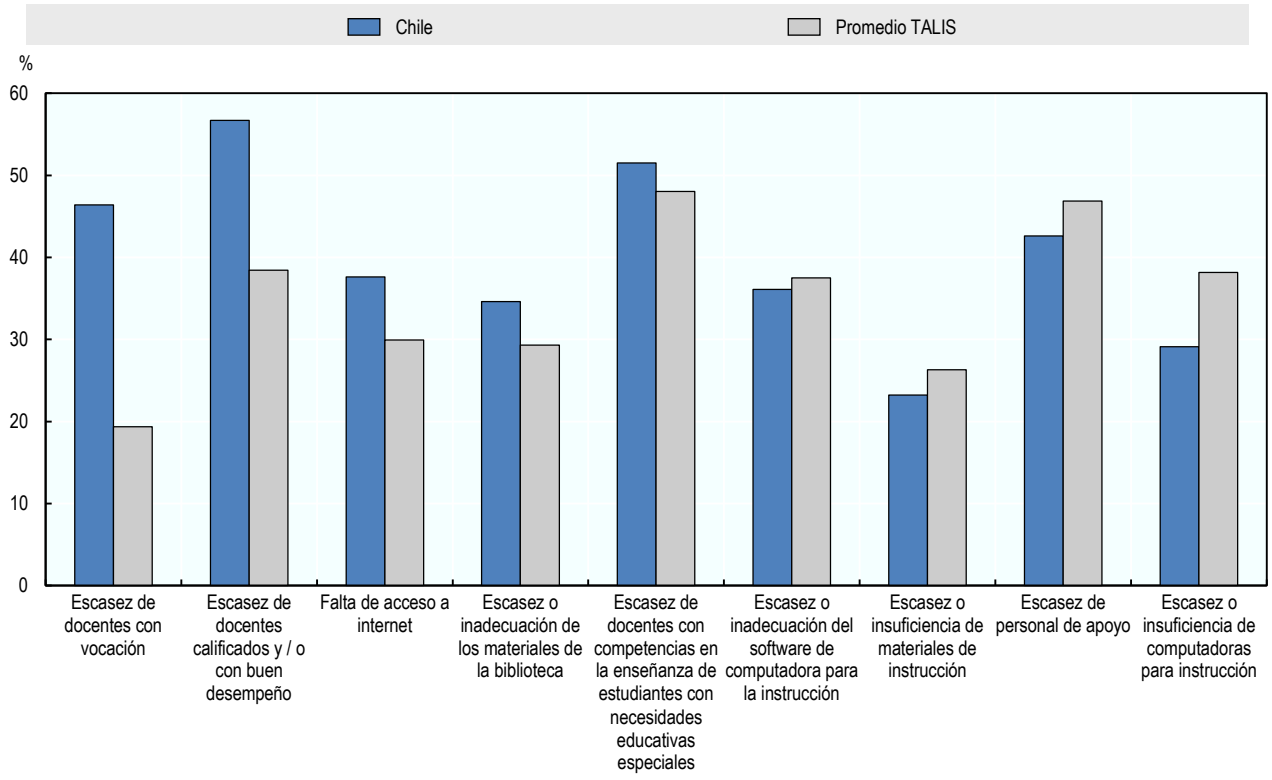
Los estudios nacionales confirman el bajo nivel de la profesión docente. Solo el 47% de la población declara que ser docente es motivo de orgullo (Cabezas y Claro, 2011) y alrededor del 80% de los docentes afirma que el reconocimiento social de la docencia como profesión es medio o bajo (Ávalos y Sevilla, 2010). Claramente, existen preocupaciones sobre la imagen y el estado de la pedagogía en Chile, y los docentes a menudo sienten que su trabajo está subvalorado. Esto se relaciona con los bajos salarios relativos de los docentes (ver arriba) que, en gran medida, determinan la posición social de la profesión docente. Como resultado, la profesión docente no es competitiva en el mercado laboral, lo que genera dificultades para atraer a jóvenes y hombres a la profesión docente y para motivar a quienes ya están trabajando (ver OCDE, 2005, para evidencia sobre el impacto de los salarios en la oferta de los docentes). También hay preocupaciones con respecto a las condiciones de trabajo, es decir, en términos de cargas

laborales pesadas (ver más abajo). Tampoco está claro el fundamento de que los docentes de educación media ganen más por hora trabajada que los docentes de educación parvularia, educación básica y educación especial dado que el nivel de calificación para la docencia es el mismo entre todos los docentes y las demandas de los docentes son similares en todos los niveles educativos.

Existen preocupaciones sobre la calidad docente

Existen preocupaciones sobre la escasez de docentes de buena calidad. De acuerdo con los datos de TALIS 2013, los directores chilenos de los establecimientos de 7° y 8° básico identifican la escasez de docentes calificados y / o con buen desempeño como el principal problema de los recursos que dificulta la capacidad del establecimiento para proporcionar una enseñanza de calidad, un problema percibido como mucho más agudo que en otros países participantes en TALIS (un problema que afecta al 56,7% de los docentes de 7° y 8° básico de Chile, la cuarta cifra más alta entre los países de TALIS, con un promedio de TALIS de 38,4%) (ver Figura 5.12). La cifra equivalente para la escasez de docentes de formación profesional es del 46,4%, también muy superior al promedio de TALIS del 19,3% (OCDE, 2014a). Una imagen similar emerge para la educación media. Según datos de PISA 2012, el porcentaje de estudiantes de 15 años en establecimientos cuyos directores chilenos informaron que la falta de docentes calificados en matemáticas, ciencias, lenguaje y otras materias obstaculizaban el aprendizaje de los estudiantes "hasta cierto punto" o "mucho" 43%, 42%, 27% y 33% respectivamente, considerablemente por encima de los promedios de la OCDE de 17%, 17%, 9% y 21% (OCDE, 2013b). Además, en el año 2014, alrededor del 23% de los docentes evaluados por la Evaluación Docente fueron calificados por debajo de "Competente" (ver Figura 5.10).

Figura 5.12. **Problemas de recursos que impiden la instrucción de calidad, 7° y 8° básico, promedio de Chile y de TALIS, 2013**



Nota: Los datos corresponden al porcentaje de docentes de 7° y 8° básico cuyo director escolar informa que los problemas de recursos descritos anteriormente obstaculizaron la instrucción de calidad "mucho" o "hasta cierto punto".

Fuente: *OCDE (2014a), Resultados TALIS 2013: una perspectiva internacional sobre la enseñanza y el aprendizaje*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264196261-en.

Los docentes tienen grandes cargas laborales con una gran proporción de horas de contacto

En la comparación internacional, los docentes chilenos tienen un alto tiempo de enseñanza (horas lectivas) y un alto tiempo de trabajo reglamentario. El tiempo de enseñanza en Chile es considerablemente superior al promedio de la OCDE con 1.146 horas lectivas máximas anuales en todos los niveles educativos en comparación con los promedios de la OCDE de 1.005, 776, 694 y 644 horas en educación parvularia, de 1° a 6° básico, de 7° y 8° básico y educación media, respectivamente (ver Tabla 5.9). Del mismo modo, las horas de trabajo reglamentarias son considerablemente superiores a los promedios de la OCDE para los diferentes niveles educativos (véase el cuadro 5.9). Como se vio anteriormente, más del 60% de los docentes chilenos trabajan 38 horas o más (ver Tabla 5.8). También hay evidencia de que los docentes chilenos gastan una mayor proporción de su tiempo de trabajo en la enseñanza en el aula (ver Figura 5.8).

Tabla 5.9. **Tiempo laboral de docentes en Chile y países seleccionados, horas por año, instituciones públicas, 2014**

	Chile	Brasil	Colombia	México	Portugal	España	Promedio OCDE
Tiempo neto de enseñanza							
Educación parvularia	1.146	..	800	532	945	880	1.005
Educación de 1° a 6° básico	1.146	..	1.000	800	743	880	776
Educación de 7° y 8° básico	1.146	..	1.200	1.047	605	713	694
Educación media	1.146	..	1.200	848	605	693	644
Tiempo de trabajo reglamentario total							
Educación parvularia	2.006	..	1.600	x	1.412	1.425	1.577
Educación de 1° a 6° básico	2.006	..	1.600	x	1.586	1.425	1.585
7° y 8° básico	2.006	..	1.600	x	1.442	1.425	1.609
Educación media	2.006	..	1.600	x	1.442	1.425	1.588

x: no es aplicable
.. : sin datos
Nota:: Los datos para 7° y 8° básico y educación media se refieren a programas generales. Los datos de Chile y Portugal se refieren al tiempo máximo de enseñanza; los datos de Colombia, México y España se refieren al tiempo típico de enseñanza.
Fuente: OCDE (2016), *Education at a Glance 2016: OECD Indicators*, http://dx.doi.org/10.1787/eag-2016-en.

Esto sugiere que los docentes chilenos tienen menos espacio para dedicar tiempo a la preparación de las clases, a la evaluación de los estudiantes, al desarrollo profesional o la colaboración docente que sus pares de otros países. Esto no es deseable ya que puede ser perjudicial para el crecimiento profesional de los docentes. Durante su visita, el equipo de revisión de la OCDE vio pocos ejemplos de comunidades prácticas en los establecimientos donde los docentes comparten estrategias, reflexionan como un equipo y colaboran en proyectos específicos. Es probable que esto sea, al menos en parte, el resultado de las demandas de tiempo laboral de los docentes.

Además, el tamaño de las clases es relativamente alto en Chile, con 30 y 31 de 1º a 6ª y de 7º a 8º básico respectivamente contra el promedio OCDE de 21 y 23 respectivamente (OCDE, 2016). Esto se suma a la carga de trabajo de docentes y reduce aún más su capacidad de participar en el trabajo en equipo y la práctica reflexiva.

Existen algunos desafíos en la preparación docente

La formación inicial docente plantea una serie de inquietudes. Primero, hay evidencia que indica que la educación inicial docente no está atrayendo a los mejores candidatos de la educación escolar. Esto refleja la pérdida en el atractivo de la pedagogía como resultado de los

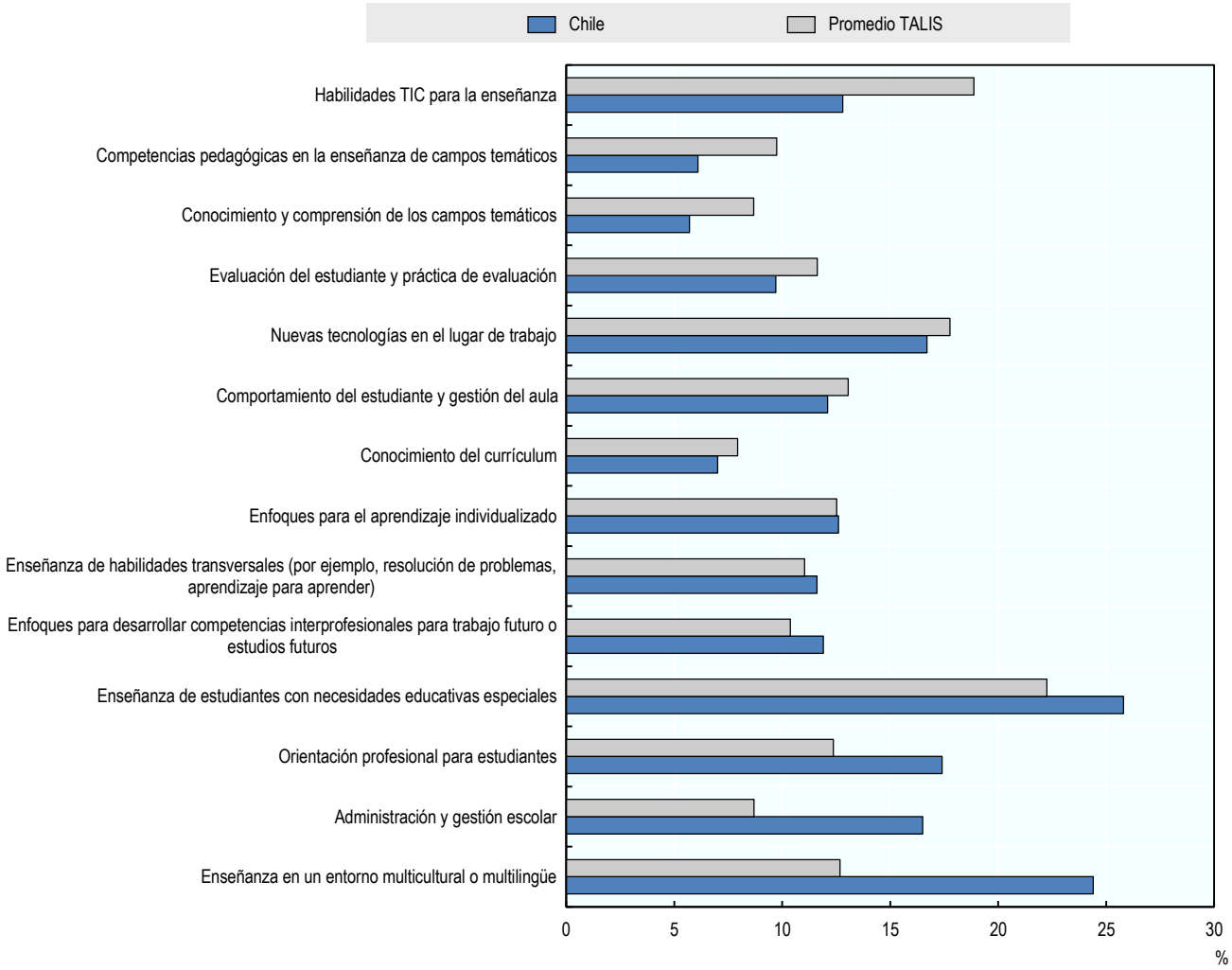
bajos salarios, las difíciles condiciones de trabajo y el bajo estatus de la profesión. Sin embargo, la Ley del 2016 que crea el Sistema para el desarrollo profesional docente está introduciendo una serie de iniciativas (por ejemplo, una entrada más selectiva en la formación docente, una mejor remuneración) que probablemente mejorarán el atractivo de la profesión docente.

En segundo lugar, hay indicios de que los docentes de los establecimientos regulares no están preparados adecuadamente para instruir a los estudiantes con necesidades educativas especiales. Los directores de establecimientos de educación media identifican la escasez de docentes con competencias en la enseñanza de estudiantes con necesidades educativas especiales como el segundo recurso principal que obstaculiza la capacidad del establecimiento para proporcionar una instrucción de calidad, un problema percibido como más agudo que en otros países que participan en TALIS (un problema que afecta al 51,5% de los docentes chilenos contra un promedio de TALIS de 48,0%) (ver Figura 5.12).

Tercero, la enseñanza de estudiantes con necesidades educativas especiales, la enseñanza en un entorno multicultural o multilingüe y la orientación de los estudiantes han sido identificados por los docentes de 7° y 8° básico de Chile como sus principales necesidades de desarrollo profesional, según TALIS (ver Figura 5.13), lo que podría indicar una falta de énfasis en estas áreas en la formación inicial docente y programas de desarrollo profesional.

Finalmente, el equipo de revisión de la OCDE tuvo la impresión de que los docentes reciben poca preparación para la enseñanza multigrado (es decir, se enseña al mismo tiempo a estudiantes que están en diferentes años escolares) y la docencia en los establecimientos rurales. La preparación regular de los docentes no parece incluir una capacitación especial para tratar los contextos rurales, o proporcionar estrategias especiales para la pedagogía en clases multigrado.

Figura 5.13. **Necesidades de los docentes para el desarrollo profesional, 7° y 8° básico, promedio de Chile y TALIS, 2013**



Nota: Los datos corresponden al porcentaje de docentes de 7° y 8° básico que indican que tienen un alto nivel de necesidad de desarrollo profesional en las áreas expuestas.
Fuente: *OCDE (2014a), Resultados TALIS 2013: una perspectiva internacional sobre la enseñanza y el aprendizaje,* http://dx.doi.org/10.1787/9789264196261-en.

El bajo desempeño docente no se aborda adecuadamente en los primeros años de la Carrera

Si bien se ha establecido un sistema integral de evaluación docente en Chile, la identificación del bajo desempeño docente, particularmente en las primeras etapas de la carrera, sigue siendo limitada. La introducción de un proceso de tutoría al ingresar a la docencia es un desarrollo positivo, pero no está asociado con un período de prueba. Esto reduce considerablemente el alcance de los docentes principiantes y sus empleadores para evaluar si la pedagogía es la carrera correcta para ellos. La introducción de la nueva estructura de la carrera fue una oportunidad perdida para incluir un período de prueba como el primer paso importante para obtener la certificación para la profesión docente. En la actualidad, el sistema escolar solo puede responder a instancias específicas de bajo desempeño del docente en dos situaciones:

- Los docentes tienen dos oportunidades para acceder a la etapa Temprana de la nueva estructura de la carrera, si fracasan en la segunda oportunidad (dos años después del primer intento) los lleva al despido del sistema educativo. Esto significa que un docente puede

desempeñarse por debajo de los estándares al menos durante seis años. El docente se ubica en la etapa Inicial de la carrera cuando ingresa a la profesión y no está obligado a obtener la certificación para acceder a la etapa Temprana hasta su cuarto año de experiencia.

- La Evaluación Docente prevé el despido de los docentes municipales de bajo desempeño en caso de que el docente sea calificado como Insatisfactorio dos veces consecutivas. El ciclo de evaluación es de cuatro años, mientras que una calificación de Insatisfactorio conduce a una nueva evaluación el año siguiente. Los directores de establecimientos también pueden despedir hasta al 5% del personal docente que hayan sido calificados como Insatisfactorios en su evaluación más reciente. Esto significa que un docente puede permanecer en la profesión unos cuatro o cinco años mientras se desempeña por debajo de los estándares. La Evaluación Docente se encuentra diseñada para tratar los casos más críticos de bajo desempeño sostenido en los establecimientos municipales.

Además, una vez que han alcanzado la etapa Avanzada de la nueva estructura de la carrera, los docentes ya no necesitan pasar por una evaluación para confirmar su certificación en las etapas anteriores de la carrera. Como resultado, los docentes pueden desempeñarse en un nivel inferior al esperado en la etapa profesional correspondiente durante varios años. Si bien es una fortaleza del sistema que existan procesos para sacar a los docentes inefectivos fuera del sistema escolar o hacia funciones no docentes, quedan oportunidades para que los docentes de bajo desempeño permanezcan en el sistema por largos períodos de tiempo. Si no se aborda el bajo desempeño sostenido de los docentes, esto tiene consecuencias adversas no solo en el aprendizaje de los estudiantes, sino también en la reputación de los establecimientos y de la profesión docente.

Existe una superposición considerable entre la evaluación docente para la certificación y el Sistema de Evaluación del Desempeño Docente

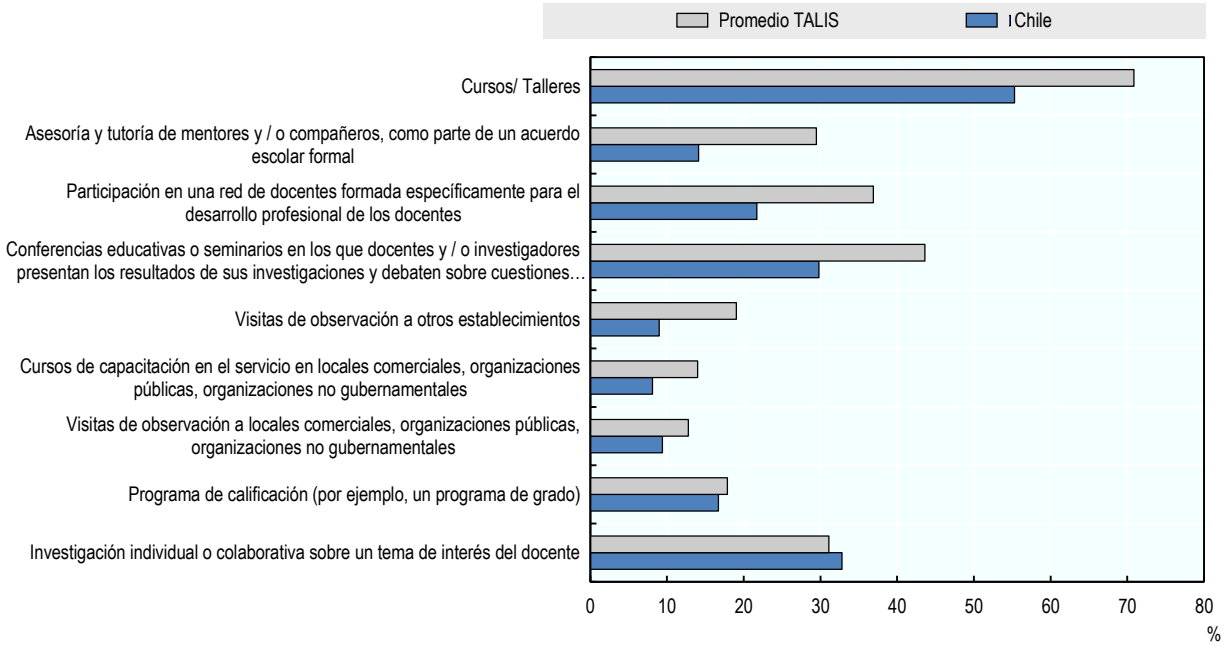
La introducción de la nueva estructura de la carrera está conduciendo a la constitución de un proceso de certificación evaluativa, para determinar la transición de los docentes a lo largo de las etapas de la carrera. Si bien se han definido las amplias características de este nuevo componente de evaluación docente, sus características más específicas aún están por ser determinadas. Al mismo tiempo, Chile ha tenido una amplia experiencia con su Sistema de Evaluación del Desempeño Docente cuyas principales funciones se superponen considerablemente con las atribuidas a la evaluación docente para la certificación de la carrera. Por lo tanto, para reducir la duplicación en el sistema general de evaluación docente, es importante definir las funciones de cada uno de estos dos componentes de la evaluación docente e identificar cómo pueden orientarse entre sí.

Para empezar, tanto el Sistema de Evaluación del Desempeño Docente como la evaluación docente para la certificación son procesos de evaluación docente de gran importancia que tienen la rendición de cuentas como su función dominante. La Evaluación Docente brinda acceso a recompensas monetarias a los docentes mejor calificados (a través de AVDI, incluso si esto se suspende a medida que se implementa la nueva Ley que crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente) y puede llevar al despido por bajo desempeño. De manera similar, la evaluación docente para la certificación da una asignación monetariamente a los docentes a través del acceso a escalas salariales más altas y puede llevar al despido si el docente no puede acceder a la etapa de certificación Temprana. Además, ambos procesos de evaluación docente utilizan un portafolio profesional con observación en el aula como su principal instrumento de evaluación. Claramente, hay una duplicación considerable en ambos procesos. Al mismo tiempo, existe un considerable potencial para que la Evaluación Docente pueda orientar los procesos de certificación, como es el caso de la asignación de etapas profesionales en la nueva estructura de la carrera a los actuales docentes.

Existe una serie de preocupaciones sobre el funcionamiento del desarrollo professional

En comparación internacional, las tasas de participación de los docentes chilenos en el desarrollo profesional son bajas. Según los datos de TALIS 2013, el 71,7% de los docentes de 7° y 8° básico de Chile informó haber participado en al menos una actividad de desarrollo profesional en los últimos 12 meses, la cifra más baja entre los países participantes de TALIS, frente a un promedio de TALIS de 88,4% (OCDE, 2014a). Los docentes chilenos de 7° y 8° básico, en el 2013 reportaron los niveles más altos de participación en actividades como cursos o talleres, investigación individual o colaborativa (la única actividad con un promedio superior al promedio TALIS) y conferencias y seminarios educativos (ver Figura 5.14).

Figura 5.14. **Tipo de desarrollo profesional realizado recientemente por docentes de 7° y 8° básico, promedio de Chile y TALIS, 2013**

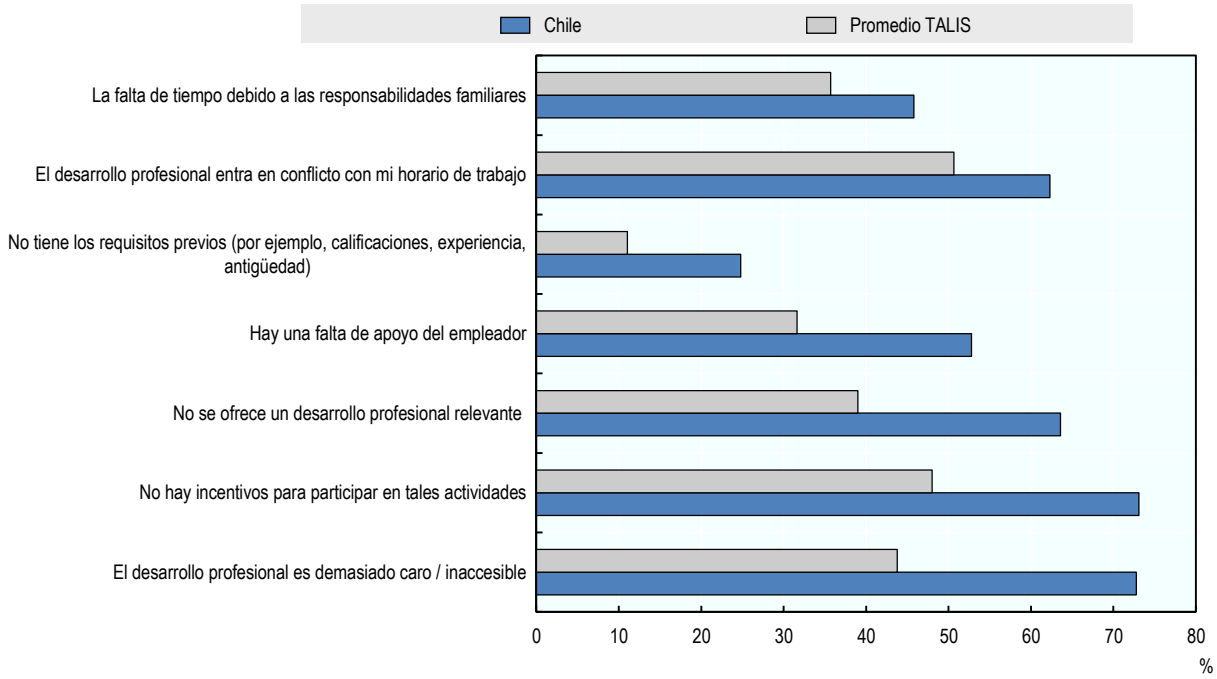


Nota: Los datos corresponden a las tasas de participación para cada tipo de desarrollo profesional informado por los docentes de 7° y 8° básico en los 12 meses anteriores a la encuesta.
Fuente: OCDE (2014a), *Resultados TALIS 2013: una perspectiva internacional sobre la enseñanza y el aprendizaje*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264196261-en.

Los bajos niveles de compromiso en el desarrollo profesional tienen una variedad de razones. No hay incentivos para participar en el desarrollo profesional, lo inaccesible de los cursos, la falta de relevancia de las actividades de desarrollo profesional docente y los conflictos con el horario laboral parecen ser barreras importantes para que algunos docentes chilenos participen en el desarrollo profesional. Esto es lo que expresaron los docentes de 7° y 8° básico de Chile en TALIS 2013, como se muestra en la Figura 5.15: 73,1%, 72,8%, 63,6% y 62,3% de ellos estuvieron de acuerdo o muy de acuerdo con estas cuatro barreras, contra los promedios de TALIS de 48,0%, 43,8%, 39,0% y 50,6% respectivamente. La gran carga laboral y la falta de un derecho para el desarrollo profesional gratuito en Chile no facilitan la participación en el desarrollo profesional docente. Además, el desarrollo profesional gratuito está garantizado principalmente en el contexto de los Planes de Superación Profesional (PSP), que son obligatorios cuando el desempeño del docente es evaluado como Básico o Insatisfactorio por la Evaluación Docente. Además, no hay un presupuesto para el desarrollo profesional a nivel escolar. Sin embargo, la Ley del 2016 que crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente aborda estas inquietudes. Tiene la intención de garantizar la disponibilidad de actividades de desarrollo profesional gratuitas y pertinentes para los profesores identificados por docentes de forma individual y por sus establecimientos. Asimismo, el aumento de la proporción de horas no

lectivas dentro del horario regular de trabajo, según lo previsto por la Ley de 2016, facilitará la participación de los docentes en las actividades de desarrollo profesional.

Figura 5.15. **Barreras a la participación de docentes en el desarrollo profesional, 7° y 8° básico, promedio de Chile y TALIS, 2013**



Nota: Los datos corresponden al porcentaje de docentes de 7° y 8° básico que indica que "están de acuerdo" o "muy de acuerdo" en que los motivos descritos anteriormente representan barreras para su participación en el desarrollo profesional.

Fuente: OCDE (2014a), Resultados TALIS 2013: una perspectiva internacional sobre la enseñanza y el aprendizaje, http://dx.doi.org/10.1787/9789264196261-en.

Algunos otros aspectos importantes para la organización del desarrollo profesional son problemáticos. El uso de los resultados de la evaluación docente basado en el establecimiento educacional para informar el plan de desarrollo profesional docente, parece limitado en una comparación internacional. Según los datos de TALIS 2013, en Chile solo el 58,3% de los docentes de 7° y 8° básico están de acuerdo o muy de acuerdo en que la evaluación docente y los sistemas de retroalimentación en su establecimiento se utilizan para establecer un plan de desarrollo o capacitación, para mejorar su trabajo como docente, contra un promedio TALIS del 59,1% (OCDE, 2014a). Sin embargo, el 68,3% de los docentes chilenos de 7° y 8° básico informan un cambio positivo moderado o grande en la cantidad de desarrollo profesional después de recibir retroalimentación sobre su trabajo en el establecimiento, frente a un promedio de TALIS de 45,8% (OCDE, 2014a). En Chile existe espacio para vincular mejor la evaluación docente con el desarrollo profesional individual, lo cual es deseable dado que el desarrollo docente es uno de los principales objetivos de la evaluación docente (OCDE, 2013c). La Ley del 2016 que crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente pretende reforzar dicho vínculo: los directores de establecimientos están facultados para definir planes de desarrollo profesional para su planta docente sobre la base de la información proporcionada por la autoevaluación escolar y la evaluación docente.

Además, incluso si los establecimientos organizan procesos internos para la evaluación de los docentes, es posible que no haya un alineamiento sistemático con los planes de desarrollo escolar. Según los datos de TALIS 2013, el 78,3% de los directores de establecimientos de hasta 7° y 8° básico informaron haber trabajado en un plan de desarrollo

profesional para el establecimiento en los 12 meses previos a la encuesta, en comparación con un promedio de TALIS del 79,1% (OCDE, 2014a). El vínculo entre la evaluación docente, el desarrollo profesional docente y el desarrollo escolar es esencial para garantizar que los docentes prioricen la adquisición de aquellas competencias que se ajusten mejor a las necesidades de los establecimientos (OCDE, 2013c). La Ley del 2016 que crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente sigue este principio con los planes de desarrollo profesional docentes que se crean en el contexto de planes de mejoramiento escolar bajo el liderazgo del director escolar.

La función formativa de la evaluación docente sigue siendo limitada

Una reciente revisión de la OCDE de la evaluación docente (Santiago et al., 2013) concluyó que la Evaluación Docente en Chile se percibe principalmente como una herramienta para exigir a los docentes municipales responsabilidad. Además, concluyó que *"la retroalimentación para los docentes en perfeccionamiento recibida de la evaluación Docentemás es limitada, hay poco diálogo profesional sobre las prácticas docentes que ocurre como resultado de la evaluación docente, los resultados de la evaluación docente no se usan sistemáticamente para informar un plan de desarrollo profesional para todos los docentes y el concepto de retroalimentación aún no está plenamente arraigado entre los agentes escolares"* (Santiago et al., 2013). La introducción de la evaluación docente para la certificación para determinar la progresión profesional dentro de la nueva estructura de la carrera refuerza esta situación, ya que es un proceso de evaluación con fines principalmente de rendición de cuentas.

Si bien la nueva Ley del 2016 que crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente pone un énfasis considerable en el desarrollo profesional docente, incluso en términos de sus vínculos con la evaluación docente y la importancia de los planes de desarrollo profesional para cada docente, no propone un componente de evaluación docente predominantemente con fines formativos. No queda claro a partir de la estrategia que propone, qué procesos de evaluación docente informarán los futuros planes de desarrollo profesional para docentes. Tal como está, el Sistema de Desarrollo Profesional Docente se encuentra limitado en su énfasis en la evaluación formativa del docente. Como resultado, existen riesgos de que la evaluación docente siga siendo percibida como una herramienta de responsabilidad y control que conduce a un diálogo poco profesional. Tampoco hay garantías de que los docentes reciban una retroalimentación profesional adecuada a nivel individual.

Existen indicios de una distribución desigual de los docentes en los establecimientos

En Chile, existen algunos indicios de los datos de TALIS y PISA de que no existe una distribución equitativa de los docentes en los establecimientos y su ubicación. La probabilidad de escasez de docentes (según lo perciben los directores de establecimientos) en los establecimientos a los que asisten estudiantes de 15 años es considerablemente mayor en los establecimientos públicos, los establecimientos socioeconómicamente desaventajados y en aquellos que se encuentran ubicados en zonas rurales (menos de 3.000 personas) (Tabla IV. 3.11, OCDE, 2013b). Además, la proporción de docentes de 7° y 8° básico con un nivel de educación más alto que CINE (Clasificación Internacional Normalizada de Educación) 5B (grados de educación superior más bajos que títulos universitarios) o inferior en establecimientos cuyos directores informan que más del 30% de los estudiantes son de hogares socioeconómicamente desaventajados es del 22,8%, mientras que la proporción de dichos docentes en los establecimientos cuyos directores informan que el 30% o menos de los estudiantes provienen de hogares con desventajas socioeconómicas es del 11,8% (OCDE, 2014a).

Sin embargo, de acuerdo con los datos de TALIS 2013, la proporción de docentes de 7° y 8° básico con 5 años de experiencia o menos trabajando en establecimientos ubicados en áreas con 15.000 personas o menos fue de 31,1%, solo ligeramente por encima de las proporciones equivalentes en establecimientos ubicados en áreas con entre 15.001 a 100.000 personas (30,0%) y en establecimientos ubicados en áreas con más de 100.000 personas (29,3%) (OCDE, 2014a). Además, la proporción de docentes de 7° y 8° básico con 5 años de experiencia docente o menos

en establecimientos cuyos directores informan que más del 30% de los estudiantes provienen de hogares con desventajas socioeconómicas es del 30,1%, mientras que la proporción de dichos docentes en establecimientos cuyos directores informan que el 30% o menos de los estudiantes provienen de hogares con desventajas socioeconómicas es del 32% (OCDE, 2014a). Sin embargo, debe decirse que, en Chile, los establecimientos suelen preferir a los docentes menos experimentados, ya que existe la percepción de que están mejor preparados que los docentes que ingresaron a la profesión hace algunas generaciones.

Recomendaciones de políticas

Asegurar una implementación exitosa del Sistema de Desarrollo Profesional Docente

Aumentar las expectativas de calidad en la formación inicial docente

La implementación del Sistema para el desarrollo profesional docente, que reconoce la formación inicial docente como la etapa clave que proporciona las bases para el desarrollo de la competencia docente, es una oportunidad para elevar las expectativas de calidad en la formación inicial docente. Los procesos de acreditación deberán enviar señales claras sobre los estándares de calidad que los programas de formación inicial docente deben alcanzar. Esto requerirá una aplicación rigurosa de los estándares de acreditación a ser alcanzados en términos de personal académico, calidad de los programas de formación docente, vínculos con la práctica escolar, orientación de investigación de los programas y mecanismos para su mejora continua. En la práctica, esto debería llevar a los procesos de acreditación a eliminar la gama de programas de formación inicial docente que se considera de baja calidad y que se ofrecen actualmente.

También sería beneficioso alinear la acreditación de los programas de formación inicial docente con los Estándares de los docentes egresados. Esto podría implicar hacerlos obligatorios para los proveedores de educación docente y evaluar si los egresados alcanzaron estos estándares a través de la evaluación realizada por el Ministerio de Educación hacia el final del programa. Esto garantizaría que los procesos de acreditación evalúen si los egresados adquieren o no, como parte de la formación inicial docente, el conjunto necesario de competencias para ingresar en la profesión docente. Además, se debería exigir a los proveedores de formación inicial docente que establezcan procesos internos de garantía de calidad para garantizar que sus programas mejoren continuamente a la luz de los ejercicios de evaluación y las nuevas investigaciones relevantes para la formación docente.

Con el fin de garantizar que se mantengan los esfuerzos por mejorar la calidad de la formación inicial docente, es importante garantizar que la calidad de los participantes en la formación docente continúe mejorando. Esto dependerá del atractivo general de la docencia y de los incentivos específicos para atraer a los egresados de educación media de alta calidad. Las exenciones de cuotas, las becas y los préstamos perdonables son algunos de los incentivos financieros que se otorgarán a los participantes de alta calidad, como es el caso actualmente de la Beca Vocación de Profesor (BVP).

Asegurar una implementación rigurosa de progresión dentro de la nueva estructura de la carrera

La creación efectiva de una nueva estructura de la carrera requiere una mayor definición e implementación de una serie de elementos. Primero, las características operativas del Sistema Nacional de Inducción deben definirse mejor al aplicarse metódicamente en el sistema. La vital importancia de los programas de inducción para los nuevos docentes en el comienzo de sus carreras para ejercer pedagogía ya es ampliamente reconocida. (OECD, 2005; Jensen et al., 2012). Asimismo, los programas de inducción bien diseñados ayudan a los nuevos docentes a aplicar el conocimiento teórico adquirido en sus programas de preparación docente, a la complejidad de la docencia en el aula. Los docentes mentores de dichos programas exitosos ofrecen orientación y supervisión a los docentes principiantes, con una estrecha colaboración con la institución educativa inicial del docente. Los mentores deben tener un nivel de

experiencia profesional que vaya más allá del apoyo emocional y de la información práctica. Deberán ser capaces de ofrecer, no solo un buen ejemplo, sino también la ayuda necesaria para establecer a los docentes principiantes como profesionales competentes. De la misma manera, los mentores proveen un respaldo práctico, diagnostican los déficits en conocimientos de asignaturas, estrategias de gestión de aulas y otros procesos pedagógicos. Lo fundamental para el éxito de los programas de inducción y asesoría son los recursos dedicados a dichos programas y la calidad de la formación de los mentores. Esto se debe a que, los establecimientos que necesitan ofrecer un mayor apoyo a los docentes principiantes suelen ser los menos capaces de aportar programas de inducción de buena calidad. Por lo tanto, la colaboración efectiva entre las instituciones de educación docente y los establecimientos es especialmente importante en este contexto (OCDE, 2005).

Segundo, el Sistema para el Reconocimiento del Desarrollo Profesional Docente, el proceso de certificación para determinar el progreso en la estructura de la carrera debe diseñarse y establecerse por completo. La amplia experiencia con el Sistema de Evaluación de Desempeño Docente, el ADVI y la AEP será muy útil como gama de herramientas de evaluación docente que han sido probados, validados y ampliamente usados en Chile. Durante la implementación de la nueva estructura de la carrera, sería crucial para el proceso de certificación establecido enviar señales claras de rigor en cuanto a la identificación del buen desempeño en las diferentes etapas, así como del desempeño insuficiente como docente. Esto resulta una necesidad si se quiere que la estructura de la carrera se perciba como creíble para diferenciar los niveles de experiencia y de destrezas en los docentes. Asimismo, sería importante resolver la actual duplicación entre el proceso de certificación asociado con la estructura de la carrera y el Sistema de Evaluación de Desempeño Docente. Dada las funciones similares que ambos procesos buscan alcanzar, podría considerarse la posibilidad de que el Sistema de Evaluación de Desempeño Docente se convierta en el proceso de certificación para el progreso de la carrera con algunos ajustes en sus instrumentos. Por ejemplo, como estaba planeado en un principio para el proceso de certificación, la prueba para evaluar el conocimiento pedagógico y específico de los docentes se añadiría basándose en la experiencia de las pruebas similares usadas en el ADVI y la AEP. Además, para aprovechar el carácter continuo del Sistema de Evaluación de Desempeño Docente (organizado cada cuatro años para cada docente) y para abordar la necesidad de que los docentes demuestren que son aptos para dicha profesión en los diferentes niveles de la estructura de la carrera, podría considerarse introducir los requisitos de la renovación de la certificación en una etapa determinada de la carrera. Dicho proceso de recertificación podría organizarse de manera simplificada, relativa al proceso de evaluación asociado con el progreso en una nueva etapa de la carrera.

Tercero, existe la necesidad de reflejar la conexión entre las diferentes etapas de la carrera en la nueva estructura y los estándares de enseñanza (Marco para la Buena Enseñanza, MBE). Por lo tanto, un objetivo político importante debería ser alinear la definición de las habilidades y competencias esperadas en las diferentes etapas de la carrera (como se refleja en los estándares docentes) y las tareas y responsabilidades de los docentes en los establecimientos (como se refleja en la estructura de la carrera). Esto fortalecería el incentivo de dichos docentes para mejorar sus competencias y reforzar la correspondencia entre los niveles de competencia de los docentes y las tareas que deben realizarse en los establecimientos para mejorar el aprendizaje de los estudiantes. Dicha alineación puede lograrse desarrollando los estándares de enseñanza que reflejen los diferentes niveles de experiencia pedagógica necesaria en los establecimientos y asegurando que tales niveles de experiencia coincidan con las etapas claves en la estructura de la carrera (estándares de enseñanza con diferentes niveles de desempeño para cada etapa de la carrera). Otra alternativa sería usar una sola serie de estándares de enseñanza con un criterio de certificación específico para las diferentes etapas de la carrera. Esto reconocería la variedad de responsabilidades en los establecimientos actuales, el conocimiento adquirido, las habilidades y la experiencia desarrollada en el trabajo. Asimismo, el criterio de certificación para las etapas más altas de la carrera también tendría la función específica de

orientar el mejoramiento de las habilidades y competencias de los docentes y de guiar sus aspiraciones a las responsabilidades.

Mantener los esfuerzos para mejorar la remuneración de los docents

Con el aumento de la disponibilidad de recursos para el sistema educativo y el entendimiento del aumento de eficiencia, una prioridad esencial para la asignación de dichos recursos recientemente disponibles debería ser el mejoramiento de la compensación y las condiciones laborales de los docentes. El objetivo es elevar el estatus de la profesión docente, atraer mejores candidatos a la docencia, retener los docentes de calidad en la profesión y asegurar que dichos docentes tengan incentivos adecuado para ser efectivos en su práctica diaria. Dicha necesidad es bien reconocida por el gobierno chileno, como se muestra en los recientes esfuerzos para mejorar los salarios de los docentes con la introducción de la nueva estructura de la carrera. Tales esfuerzos deberían continuarse en los años venideros y resultar en un mejoramiento significativo de las condiciones salariales de los docentes. Sin embargo, es importante que el aumento salarial exprese la expectativa de una mejora en la calidad del trabajo docente; una buena estrategia para lograr esto es asegurar que el acceso a las próximas etapas esté asociado con un aumento significativo de salario. Además, es importante ofrecer incentivos considerables para que los docentes calificados trabajen en establecimientos ubicados en zonas lejanas o desfavorecidas. Esto es esencial para asegurar un uso equitativo de los recursos docentes en los establecimientos.

Diseñar estrategias para el desarrollo profesional que ofrezcan un mayor énfasis a la evaluación docente formativa y al diálogo profesional

La implementación del Sistema para el Desarrollo Profesional Docente también es una oportunidad para elevar el perfil de la evaluación formativa docente y mejorar la efectividad del aprendizaje continuo de los mismos. Una estructura de la carrera basada en competencias les ofrece a los docentes una lógica clara para comprometerse en las actividades de desarrollo profesional. Dichas actividades se convierten en el principal vehículo para que los docentes adquieran las competencias necesarias para progresar en la estructura de la carrera. Como resultado, el nuevo enfoque de la carrera docente no cumplirá con sus promesas si los docentes no cuentan con la oportunidad de comprometerse en un desarrollo profesional significativo y fundamentado. Como se explica con mayor detalle a continuación, esto requerirá una distribución de los recursos necesarios para el desarrollo profesional docente, ofrecerles a los docentes derechos individuales de desarrollo profesional docente y asegurar que las actividades de desarrollo profesional se realicen según las necesidades de cada docente, así como de las necesidades de sus establecimientos. Todo esto tendrá que articularse más a medida que el Sistema para el Desarrollo Profesional Docente sea implementado.

Alcanzar la función de mejoramiento de la evaluación docente, principalmente a través de la consolidación de una evaluación del desarrollo docente basada en los establecimientos

Como se explicó anteriormente, el nuevo Sistema para el Desarrollo Profesional Docente se ve limitado en su énfasis en la evaluación docente formativa. Al mismo tiempo, fortalece la gran importancia de la evaluación docente al asociarse con el progreso de la carrera docente. En Chile, existen riesgos evidentes de que la "función del desarrollo" de la evaluación docente esté obstaculizada por la gran importancia de la evaluación docente; dominante en el proceso de certificación de progreso de la carrera, la Evaluación Docente, la AVDI y el AEP. Ya que el Sistema para el Desarrollo Profesional Docente busca fomentar una cultura de aprendizaje profesional entre los docentes chilenos, resulta especialmente importante darle una función prominente a la evaluación formativa docente. Por lo tanto, como se sugirió originalmente en un reporte previo de la OCDE sobre la evaluación docente en Chile (Santiago et al., 2013), se propone que se cree un componente dedicado a la evaluación de desarrollo en cada establecimiento.

Esta evaluación de desarrollo docente tendría como propósito principal el mejoramiento continuo de las prácticas de la enseñanza en el establecimiento. Además, sería un proceso interno llevado a cabo por supervisores directos, pares superiores y líderes escolares. Los estándares de referencia estarían basados en el Marco para la Buena Enseñanza, pero con categorías de evaluación desarrolladas a nivel escolar para representar mejor los objetivos y el contexto del establecimiento. El resultado principal sería la retroalimentación del desempeño docente y la contribución del docente al desarrollo escolar, lo cual llevaría a un plan de desarrollo profesional. Asimismo, puede ser simple y de bajo costo e incluir la autoevaluación (tal vez a través de la preparación de un portafolio), la observación de las aulas y conversaciones estructuradas y una crítica regular por parte de los pares líderes y experimentados. Debería incluir un análisis cualitativo de los resultados estudiantiles. Además, podría organizarse una vez al año para los docentes o de manera menos frecuente dependiendo de la evaluación previa del docente. Lo más importante es que resulte en un informe significativo con recomendaciones para el desarrollo profesional, sin involucrar una clasificación cuantitativa (Santiago et al., 2013).

Para garantizar la aplicación sistemática y coherente de la evaluación de desarrollo en los establecimientos chilenos, sería importante llevar a cabo una validación externa de los respectivos procesos escolares para la evaluación del desarrollo docente. Una opción sería que la Agencia de Calidad de la Educación, en su seguimiento de la calidad de la enseñanza y el aprendizaje en los establecimientos, incluya la revisión de los procesos realizados para organizar la evaluación del desarrollo docente, rindiéndole cuentas al director escolar según sea necesario. La Agencia de Calidad de la Educación y las autoridades educativas municipales jugarán un papel importante de respaldo asegurando que los establecimientos desarrollen ambiciosos procesos de desarrollo docente para que se documenten debidamente en los informes de actividad escolar (Santiago et al., 2013).

Otorgarle a la Agencia de Calidad de la Educación un papel importante de respaldo a la evaluación docente

Como se sugirió en un reporte previo de la OCDE de la Evaluación Docente en Chile (Santiago et al., 2013), la Agencia de Calidad de la Educación tiene las condiciones para situar la evaluación docente dentro de un marco de revisión y evaluación más amplio, formando un rol específico en el contexto evaluativo y estructurándolo con otros componentes de dicho marco de revisión y evaluación (p. ej. evaluación de los estudiantes, revisión escolar, revisión del liderazgo escolar y revisión del sistema educativo). Todo esto para desarrollar la complementariedad, evitar la duplicación de esfuerzos y asegurar la constancia de los objetivos (Santiago et al., 2013). Primero, la Agencia está en buena posición para llevar a cabo la revisión externa de los procedimientos de evaluación docente de los establecimientos, en particular, los procesos de evaluación del desarrollo docente recomendada anteriormente. Esto debería incluir a los sectores escolares municipales y privados. Esto ya sería una buena base para que la Agencia realizará esta función, ya que el Estándar 10.4 de los Estándares Indicativos de Desempeño para Establecimientos Educacionales y sus Sostenedores es: "El establecimiento cuenta con un Sistema de Evaluación y retroalimentación del desempeño del personal" (uno de los nueve estándares de gestión de personal). Sin embargo, esto podría requerir que el Ministerio de Educación desarrolle estándares más detallados y explícitos para la evaluación docente de los establecimientos. Segundo, la Agencia debería tener un papel importante para respaldar a los agentes en la implementación de los procedimientos de Evaluación Docente. Esto incluye el apoyo a los sostenedores y a los establecimientos para desarrollar su capacidad de evaluación educativa (p. ej. para diseñar marcos de evaluación docente), para ofrecer una retroalimentación a los establecimientos sobre cómo pueden mejorar sus enfoques internos de la evaluación docente (en el contexto de evaluación escolar) y a desarrollar funciones tales como liderazgo escolar y el seguimiento de la enseñanza y el aprendizaje, lo cual influye directamente en la evaluación docente. Tercero, la Agencia debería tener un rol eminente para modelar, identificar y

difundir la buena práctica en la evaluación docente, así como en usar investigaciones pertinentes para mejorar las prácticas de evaluación (Santiago et al., 2013).

Además, otra función principal de la Agencia de Calidad de la Educación es formular los diferentes componentes del marco evaluativo y de revisión. Una conexión particularmente importante es aquella entre la evaluación docente y la evaluación escolar, la cual debe fortalecerse en el sistema educativo chileno. Un análisis del TALIS (OCDE, 2009) sugiere que las evaluaciones escolares pueden ser un componente esencial del marco evaluativo, el cual puede fomentar y potencialmente formar la evaluación y retroalimentación docente. Dado que tanto el Sistema de Evaluación Escolar, como el de evaluación y retroalimentación docente tienen el objetivo de mantener los estándares y mejorar el desempeño estudiantil, es probable que las sinergias entre ellos tengan grandes beneficios. Sin embargo, para lograr un mayor impacto, el enfoque de la evaluación escolar debería estar vinculado con o tener un efecto en la Evaluación Docente (OECD, 2009). Esto indica que la evaluación externa de los establecimientos debería abarcar el seguimiento de la calidad de la enseñanza y del aprendizaje, incluyendo la observación de las clases. Además, como se indicó anteriormente, la evaluación escolar debería abarcar la validación externa de los procesos de gestión para organizar la evaluación de desarrollo docente, rindiendo cuentas al director escolar cuando sea necesario. Como parte de la evaluación escolar, también se debería prestar atención al uso que los establecimientos le den a los resultados de la Evaluación Docente para el desarrollo escolar. Asimismo, en el contexto de la autoevaluación escolar, también resulta importante asegurar la centralidad de la valoración de la calidad de la enseñanza y de la evaluación individual de los docentes (Santiago et al., 2013).

Considerar la introducción de un período de prueba

Como se explicó anteriormente, el desempeño insuficiente de los docentes no se aborda de manera adecuada en los primeros años de la carrera. Un docente principiante, que no sea necesariamente apto para la profesión, puede permanecer en el sistema por varios años hasta que se aborde su bajo desempeño. Esto no es conveniente tanto para dicho docente, como para el sistema educativo. Por lo tanto, debería introducirse un proceso de prueba formal para los nuevos docentes como parte de la nueva estructura de la carrera. Existe evidencia suficiente de que, a algunos docentes principiantes, sin importar qué tan bien preparados estén, les cuesta desempeñarse bien en el trabajo o encuentran que este no cumple con sus expectativas. Un proceso de prueba formal podría ofrecer la oportunidad tanto para los nuevos docentes, como para sus empleadores, de evaluar si la docencia es la carrera correcta para ellos. Por tal motivo, la finalización satisfactoria de un período de prueba de uno o dos años como docente debería ser obligatoria antes de entrar a la etapa inicial de la nueva estructura de la carrera. Al mismo tiempo, los docentes principiantes se les debe dar las oportunidades de trabajar en un ambiente escolar estable. Asimismo, la decisión del período de prueba debería tomarla un panel capacitado que cuente con los recursos para evaluar nuevos docentes. La finalización exitosa del período de prueba debería considerarse como el paso inicial más importante de la carrera docente.

Mejorar la provisión de una formación docente inicial

Hacer que la formación docente inicial sea más selectiva

En general, Chile no presenta déficits. Esto es una oportunidad para ser más selectivo sobre quiénes ejercen y quiénes entran a la profesión y la formación docente inicial. Si se aumentan los salarios, como está planificado, y se atraen mejores candidatos para la formación docente inicial, es evidente que la entrada a los programas de preparación puede ser mucho más selectiva para asegurar que solo los egresados calificados cubran los puestos docentes disponibles. Dentro de las iniciativas potencialmente útiles se incluyen: ofrecer más información y orientación a los futuros estudiantes de pedagogía para que se tomen decisiones con fundamento a la hora de matricularse; procedimientos que traten de evaluar si los individuos que desean ser docentes tienen la motivación, las habilidades, el conocimiento y las calidades personales necesarias (evaluaciones específicas además de la prueba de selección universitaria);

estrategias de incentivo para reclutar candidatos con competencias de alto nivel (tales como becas de educación superior, como ocurre actualmente) y estructuras flexibles de programas que ofrezcan a los estudiantes con experiencia escolar al comienzo del curso y oportunidades de cambiarse a otras carreras si llegase a cambiar su motivación hacia la pedagogía. Esto debería llevarse a cabo junto con esfuerzos continuos para mejorar la calidad de los programas de formación docente inicial, supervisado por los procesos de acreditación.

Mejorar la preparación de los docentes para respaldar a los estudiantes con necesidades educativas especiales

Existe una clara necesidad de fortalecer la preparación de los docentes para instruir a estudiantes con necesidades educativas especiales. Esta es una dimensión importante de los esfuerzos actuales para integrar a los estudiantes con necesidades educativas especiales en los establecimientos regulares a través de los Programas de Integración Escolar. Se requiere que las instituciones de formación docente inicial aseguren que las necesidades educativas especiales se conviertan en un área regular para la formación inicial de cualquier docente, sin importar el tipo de establecimiento donde este enseñará. Esto responderá a la fuerte necesidad en los establecimientos por estas habilidades en particular. Además, también es importante fomentar los programas de desarrollo profesional dirigidos a desarrollar habilidades para integrar a los estudiantes con necesidades educativas especiales en establecimientos regulares.

Ofrecer fundamentos más sólidos para trabajar en establecimientos rurales y abordar la diversidad cultural

Dadas las características de su territorio, Chile tiene una gran cantidad de establecimientos rurales y aislados donde los docentes necesitan habilidades específicas. Por lo tanto, se requiere que los programas de formación docente inicial incluyan en su currículum aspectos específicos enfocados en la docencia en establecimientos rurales y aislados, tales como: estrategias para enseñar en cursos multigrados, formar altas expectativas del desempeño estudiantil en contextos rurales y enfoques efectivos para interactuar con la comunidad escolar. Este último ejemplo puede requerir estrategias adecuadas para enseñar en un entorno multicultural o multilingüe, la cual es otra área en la que los docentes tienen importantes necesidades de desarrollo profesional.

Reconsiderar el uso del tiempo de los docents

Es bien sabido que en Chile los docentes tienen una gran carga laboral y una gran proporción del tiempo de enseñanza como parte de su trabajo en general. La ley del 2016 que crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente prevé una menor proporción de tiempo de enseñanza a partir del 2017 (70% de carga laboral) y 2019 (65% de carga laboral). Este es un paso en la dirección correcta y requerirá recursos importantes para ser implementado. Sin embargo, el grado en el cual el uso del tiempo no docente extra (horas no lectivas) será efectivo dependerá de la habilidad de los establecimientos para organizar actividades no docentes para maximizar su impacto en el aprendizaje de los estudiantes.

Debería ser una prioridad que los docentes utilicen dicho tiempo no docente extra (horas no lectivas) en las instalaciones escolares. Esto permite que los docentes se comprometan más en otras actividades del establecimiento, tales como la colaboración con colegas, la reflexión de sus propias prácticas, la asesoría de docentes con menos experiencia, la comunicación con los padres y el desarrollo profesional. Además, también favorece a que se genere un mayor compromiso con los estudiantes. Esto sería parte del esfuerzo que los establecimientos chilenos deben desarrollar como comunidades de enseñanza profesional. Por otra parte, en línea con la investigación sobre el aprendizaje organizacional efectivo, muchos establecimientos en diferentes países están adoptando nuevas maneras de desarrollar ese enfoque en la enseñanza colaborativa, llevada a cabo en equipos y en comunidades más grandes de aprendizaje

profesional. Esto requiere que los docentes se adapten a las culturas de trabajo colaborativo que se basa en las metas compartidas, en el desarrollo profesional continuo, en la práctica reflexiva, la observación de pares, la retroalimentación y la mejora de la calidad (OCDE, 2013c). Un menor tiempo de enseñanza también debería ofrecer la oportunidad para que los docentes preparen sus clases de manera más minuciosa y les dediquen más tiempo a los estudiantes con mayores dificultades de aprendizaje.

Mejorar el marco para la provisión de desarrollo profesional

Concebir el desarrollo profesional como la herramienta principal para adquirir las nuevas competencias necesarias para el progreso en la Carrera

Existe una evidente necesidad para que el desarrollo profesional se convierta en una práctica más regular entre los docentes en Chile, con un derecho de tiempo adecuado, una mayor diversidad de actividades, dirigida por los planes de desarrollo escolar, informada por la evaluación docente y con una oferta que refleje las necesidades de desarrollo de los docentes. Además, debe haber una expectativa explícita de que cada docente se comprometa en un objetivo a lo largo de su carrera para mejorar la práctica a través de actividades de desarrollo profesional. Los docentes deben entender el desarrollo profesional como la principal herramienta para adquirir las nuevas competencias necesarias para el crecimiento profesional y el progreso en la carrera como parte de la nueva estructura de la misma. Asimismo, la motivación de los docentes para comprometerse con el desarrollo profesional no debería ser únicamente para obtener un mejor salario. Este enfoque requiere que los docentes tengan mejor apoyo financiero y más tiempo libre para el desarrollo profesional que el que tienen actualmente. Es importante que el sistema de desarrollo profesional beneficie a todos los docentes en el sistema educativo. Por lo tanto, el enfoque del desarrollo profesional docente no debería ser aquellos docentes con un bajo desempeño.

Alinear el desarrollo profesional docente con los planes de desarrollo escolar

El desarrollo profesional docente también debe estar asociado con el desarrollo escolar, si el mejoramiento de las prácticas de la enseñanza se basa en cubrir las necesidades del establecimiento. Los programas de desarrollo profesional más efectivos deben coordinarse a nivel escolar junto con los planes de desarrollo escolar, para que así los docentes estén al tanto de los objetivos de enseñanza de sus colegas y de las potenciales áreas de colaboración. Dichas acciones conjuntas pueden contribuir a establecer comunidades de aprendizaje en los establecimientos. Además, esto podría beneficiarse la oferta de un presupuesto dedicado para el desarrollo profesional en los establecimientos.

Usar de manera sistemática los resultados de la evaluación docente para informar sobre el desarrollo profesional

También existe la necesidad de mejorar los vínculos entre la evaluación docente y el desarrollo profesional. Dicho desarrollo solo será plenamente efectivo cuando se alinee con necesidades reconocidas tanto para los docentes, como para los establecimientos en conjunto. Actualmente, el desarrollo profesional en Chile es un asunto que los docentes deberían considerar. Además, está separado en gran medida de los resultados de la evaluación docente. La conexión de las oportunidades de crecimiento profesional con los resultados de las evaluaciones es crucial si se quiere que dichas evaluaciones tengan un papel importante en la mejora de la enseñanza y el aprendizaje. Chile no cuenta con un sistema que asegure que la retroalimentación ofrecida a los docentes sea utilizada de manera sistemática para orientar los planes de mejoramiento (Santiago et al., 2013). Asimismo, el componente de evaluación de desarrollo docente en los establecimientos recomendado propone un vínculo directo entre la evaluación formativa docente y un plan de desarrollo profesional individual.

Mejorar la relevancia de los programas de desarrollo profesional

Los docentes chilenos presentaron inquietudes sobre la relevancia de los programas de desarrollo profesional que se ofrecen. Esto indica que la oferta de programas no satisface las necesidades de dichos docentes, lo cual puede deberse a que los proveedores no han podido desarrollar un panorama preciso de las necesidades profesionales actuales de los docentes y los establecimientos. Como resultado, los proveedores de programas de desarrollo profesional necesitan conectarse mejor con el desarrollo profesional de los docentes. Esto sugiere una serie de posibles acciones tales como: una mejor interacción entre los proveedores de desarrollo profesional y los establecimientos; una evaluación por parte de la Agencia de Calidad de la Educación en cuanto a las necesidades de desarrollo profesional de los docentes sobre la base de la información obtenida a través de las evaluaciones escolares externas o estrategias para encuestar directamente a los docentes sobre sus necesidades de desarrollo profesional. El CPEIP juega un papel importante a la hora de asegurar que las ofertas de programas de desarrollo profesional satisfagan las necesidades de los docentes chilenos. Por lo tanto, debería evaluar de manera continua la falta de oferta, realizar una revisión de las necesidades específicas de los docentes y evaluar la calidad de los cursos a los que han asistido para así poder mejorarlos.

Notas

1. TALIS es la Encuesta Internacional de Enseñanza y aprendizaje de la OCDE, que se implementó en el año 2008 y en el 2013, que abarca 7° y 8° básico y con la participación de 24 y 34 países, respectivamente. TALIS 2013 permitió a los países realizar también la encuesta en sus establecimientos de educación básica y media. Chile participó en la edición 2013 de TALIS con una muestra de profesores restringidos a 7° y 8° básico. Los resultados derivados de TALIS se basan en autoinformes de docentes y directores y, por lo tanto, representan sus opiniones, percepciones, creencias y relatos de sus actividades. Para mayor información www.oecd.org/edu/school/talis.htm.

Referencias

Ávalos, B. and A. Sevilla (2010), La Construcción de la Identidad Profesional en los Primeros Años de Docencia: Evidencia desde la Investigación, Centro de Investigación Avanzada en Educación, Universidad de Chile.

Avalos, B. and J. Assael, (2006) "Moving from resistance to agreement: The case of the Chilean teacher performance evaluation", International Journal of Educational Research, Vol. 45, No. 4-5, pp. 254-266.

Beyer, H. et al. (2010), Propuestas para Fortalecer la Profesión Docente en el Sistema Escolar Chileno, Informe Final: Primera Etapa, Panel de Expertos para una Educación con Calidad.

Bravo, D., C. Peirano and D. Falck (2006), Encuesta Longitudinal de Docentes 2005: Análisis y Principales Resultados, Centro de Microdatos, Departamento de Economía, Universidad de Chile, http://microdatos.cl/docto_publicaciones/Encuesta%20Longitudinal%20Docente.pdf.

Cabezas, V. and F. Claro (2011), Valoración Social del Profesor en Chile: ¿Cómo Atraer a Alumnos Talentosos a Estudiar Pedagogía?, Centro de Políticas Públicas - Pontificia Universidad Católica de Chile. Facultad de Educación, Temas de la Agenda Pública, No. 42, http://politicaspublicas.uc.cl/wp-content/uploads/2015/02/valoracion-social-del-profesor-en-chile.pdf.

Jensen, B. et al. (2012), The Experience of New Teachers: Results from TALIS 2008, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264120952-en.

Manzi, J., R. González and Y. Sun (eds.) (2011), La Evaluación Docente en Chile, Facultad de Ciencias Sociales, Escuela de Psicología, MIDE UC, Centro de Medición, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.

MINEDUC, ACE y ES (2016), Revisión OCDE de políticas para mejorar la efectividad del uso de recursos en las escuelas, Reporte nacional de Chile, Ministerio de Educación, Agencia de Calidad de la Educación y Superintendencia de la Educación, Santiago, www.oecd.org/education/schoolresourcesreview.htm.

Ministerio de Educación (2014), Resultados Evaluación Docente 2014, Santiago, www.docentemas.cl/docs/Resultados_Evaluacion_Docente_2014.pdf.

Ministerio de Educación (2016), Estadísticas de la Educación 2015, Centro de Estudios, Ministerio de Educación, Santiago, http://centroestudios.mineduc.cl, (consultado el 31 de agosto del 2017).

Ministerio de Educación (sin fecha.), Política Nacional Docente, www.politicanacionaldocente.cl/.

OCDE (2009), Creating Effective Teaching and Learning Environments: First Results from TALIS, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264068780-en.

OCDE (2013a), PISA 2012 Results: Excellence through Equity (Volume II): Giving Every Student the Chance to Succeed, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264201132-en.

OCDE (2014a), TALIS 2013 Results: An International Perspective on Teaching and Learning, Publicación OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264196261-en.

OCDE (2014b), Education at a Glance 2014: OECD Indicators, Publicación OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en.

OCDE (2015), Education at a Glance 2015: OECD Indicators, Publicación OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/eag-2015-en.

OCDE (2016), Education at a Glance 2016: OECD Indicators, Publicación OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/eag-2016-en.

OCDE (2005), Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264018044-en.

OCDE (2013b), PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful (Volume IV): Resources, Policies and Practices, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264201156-en.

OCDE (2013c), Synergies for Better Learning: An International Perspective on Evaluation and Assessment, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264190658-en.

Santiago, P. and F. Benavides (2009), Teacher Evaluation: A Conceptual Framework and Examples of Country Practices, paper presented at the OECD-Mexico Workshop "Towards a Teacher Evaluation Framework in Mexico: International Practices, Criteria and Mechanisms", Mexico City, 1-2 December 2009, OECD, Paris, www.oecd.org/edu/evaluationpolicy.

Santiago, P. et al. (2013), Teacher Evaluation in Chile 2013, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264172616-en.

ANEXO A

Revisión OCDE de políticas para mejorar la efectividad del uso de Recursos en los establecimientos

La **Revisión OCDE de políticas para mejorar la efectividad del uso de recursos en los establecimientos escolares** (también conocida como Revisión de Recursos Escolares) está diseñada para responder al gran interés en el uso efectivo de los recursos escolares que viene a ser evidente a nivel nacional e internacional. Proporciona un análisis y asesoramiento de políticas sobre cómo distribuir, utilizar y administrar los recursos para que contribuyan al logro de los objetivos de efectividad y eficiencia en la educación. Los recursos escolares se entienden de manera amplia, incluidos recursos financieros (por ejemplo, financiamiento de la educación, presupuesto escolar), recursos físicos (por ejemplo, edificios escolares, computadoras), recursos humanos (por ejemplo, docentes, líderes escolares) y otros recursos (por ejemplo, tiempo de aprendizaje).

Diecisiete sistemas educativos participan activamente en la revisión. Estos cubren una amplia gama de contextos económicos y sociales, y entre ellos ilustran enfoques bastante diferentes sobre el uso de los recursos en los sistemas escolares. Esto permitirá una perspectiva comparativa sobre cuestiones clave de política. Los países participantes preparon un informe de antecedentes detallado, siguiendo un conjunto estándar de directrices. Algunos de los países participantes también han optado por una revisión detallada, realizada por un equipo compuesto por miembros de la Secretaría de la OCDE y expertos externos. En la que los países participantes son (en negrita aquellos que han optado por una revisión individual): **Austria**, **Bélgica (Comunidad flamenca)**, Bélgica (Comunidad francesa), **Chile**, **Colombia**, **República Checa**, **Dinamarca**, **Estonia**, Islandia, **Kazajstán**, **Lituania**, Luxemburgo, **Portugal**, **Eslovaquia**, Eslovenia, España, Suecia y **Uruguay**. A partir del año 2017, se lanzarán una serie de informes comparativos temáticos de la revisión de la OCDE, que reúnen las lecciones de todos los países.

El proyecto es supervisado por el Grupo de expertos nacionales en recursos escolares, que se estableció como órgano subsidiario del Comité de política educativa de la OCDE con el fin de orientar los métodos, el calendario y los principios de la revisión. Más detalles están disponibles en el sitio web dedicado a la revisión:www.oecd.org/education/schoolresourcesreview.htm.

ANEXO B

Composición del equipo de revision

Ariel Fiszbein es el director del programa de educación en el Diálogo Interamericano. Antes de unirse al Diálogo Interamericano, Fiszbein fue Economista Jefe de la Red de Desarrollo Humano del Banco Mundial, donde ayudó a desarrollar estrategias para el trabajo en todo el mundo en educación, salud, nutrición, población, protección social y trabajo. Fiszbein tiene más de 20 años de experiencia trabajando en educación y otras cuestiones de política social en América Latina y el mundo. Nacido en Argentina, tiene un Ph.D. en economía de la Universidad de California, Berkeley.

Sandra Garcia Jaramillo, profesora asociada en la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes en Colombia, donde enseña Evaluación Política, Política Social, y Pobreza, Desigualdad y Políticas Públicas. Actualmente es coinvestigadora principal de un proyecto de investigación nacional sobre educación secundaria financiado por el Ministerio de Educación de Colombia. Durante el año 2014 fue la investigadora principal de la evaluación de impacto del programa Todos a Aprender, una intervención educativa dirigida a establecimientos de bajo rendimiento y que brinda capacitación docente en el sitio y libros de texto. También ha llevado a cabo investigaciones sobre temas que incluyen el impacto de las transferencias monetarias condicionadas en los resultados educativos y de salud, los factores determinantes del abandono escolar temprano y la calidad del docente. Su investigación ha sido publicada en numerosas revistas internacionales revisadas por pares y es coautora de "Tras la Excelencia Docente: cómo mejorar la calidad de la educación para todos los colombianos" (2014). Tiene un PhD en Trabajo Social de la Universidad de Columbia en 2007 y su MPA en 1999 de la misma universidad.

Thomas Radinger, ciudadano alemán, Analista Político con la Dirección de Educación y Habilidades de la OCDE. Se unió a la Organización en septiembre del año 2011 para contribuir a la Revisión de la OCDE sobre marcos de evaluación y valoración para mejorar los resultados escolares. Thomas es coautor del informe de síntesis final del proyecto "Sinergias para un mejor aprendizaje"*[“Synergies for Better Learning”]* (2013) y tomó la iniciativa en el análisis de la evaluación de los líderes escolares. Entre octubre del año 2012 y enero del 2015, participó en el desarrollo de *OECD Education GPS*, una plataforma en línea para difundir datos de la OCDE e investigaciones sobre educación a un público más amplio. Desde febrero del 2015, Thomas ha estado trabajando con el equipo de Revisión de Recursos Escolares de la OCDE. Fue coautor de cinco informes de revisión por país y del primer informe temático del proyecto sobre "Financiamiento de la educación escolar: conectando recursos y aprendizaje" [“*The Funding of School Education: Connecting Resources and Learning*”].

Paulo Santiago, ciudadano portugués, es el jefe de la División de Asesoramiento e Implementación de Políticas en la Dirección de Educación y Habilidades de la OCDE, donde ha estado desde el año 2000. Fue el coordinador de la Revisión de Recursos Escolares de la OCDE entre enero del 2013 y julio del 2016. Ha asumido anteriormente la responsabilidad de tres revisiones principales a través de los países, cada una con la participación de más de veinte países: una revisión de la política docente (2002-05), que lleva a la publicación de la OCDE “La Cuestión del Profesor” [*"Teachers Matter"];* la revisión temática de la educación superior (2005-08), que lleva a la publicación de la OCDE "Educación terciaria para la sociedad del conocimiento" *[“Tertiary Education for the Knowledge Society”];* y una revisión de la política de evaluación y valoración a nivel escolar (2009-13), lo que lleva a la publicación de la OCDE "Sinergias para un mejor aprendizaje" *[“Synergies for Better Learning”].* También dirigió revisiones de políticas de docentes, políticas de educación terciaria y políticas de evaluación educativa en más de 25 países. Él tiene un Ph.D. en Economía de Northwestern University, Estados Unidos, donde también dio una conferencia. Coordinó la revisión y actuó como Relator para el equipo de revisión.

ANEXO C

Programa de la visita

Martes, 22 de septiembre de 2015, Santiago	
09:30 – 10:30	Ministerio de Educación División de educación general
10:30 – 11:15	Ministerio de Educación: • Jefe de Relaciones Internacionales • Jefe de Asesores del Ministro • Jefe del Centro de Estudios, División de Planificación y Presupuesto
11:30 – 12:45	Debate temático: Financiamiento escolar – Ministerio de Educación • Jefe de la División de Planificación y Presupuesto • Jefe del Departamento de Recursos Financieros • Jefe de Unidad a cargo del Sistema de Subvenciones Escolares • Unidad de Auditoría del Ministerio
14:15 – 15:30	Debate temático: Recursos humanos – Ministerio de Educación • Jefe del Centro de Formación Pedagógica, Experimentación e Investigación (CPEIP) • Coordinador y representante del Plan Nacional Docente • Jefe de la División de Educación Superior • Jefe de la Unidad de Coordinación de Liderazgo Escolar, División de Educación General
15:30 – 16:15	Debate temático: Infraestructura escolar – Ministerio de Educación • Jefe de la Unidad de Infraestructura Escolar
16:30 – 17:30	Debate temático: Planificación de políticas educativas – Ministerio de Educación • Subjefe de la Unidad de Planificación y Control de Gestión • Jefe del Centro de Estudios, División de Planificación y Presupuesto
17:30 – 18:15	Implementación de la Evaluación Docente • Director del Centro de Medición de la Universidad Católica de Chile (MIDE UC) • Coordinador del sistema de evaluación del desempeño docente (Docentemás), MIDE UC
Miércoles, 23 de septiembre del 2015, Santiago	
10:00 – 11:30	Nuevo Sistema de Educación Pública (*Nueva Educación Pública* • Equipo del Ministerio de Educación a cargo del desarrollo del nuevo Sistema de Educación Pública
11:45 – 13:00	Agencia de la Calidad de la Educación • Director Ejecutivo y Asesor de la Agencia de Calidad de la Educación
14:15 – 15:30	Superintendencia de Educación • Superintendente de Educación
15:30 – 16:15	Debate temático: Educación Indígena – Ministerio de Educación • Unidades del ministerio a cargo de la educación indígena
16:30 – 17:30	Ministerio de Hacienda, Departamento de presupuesto • Unidad de Evaluación, División de Gestión Pública
17:30 – 18:30	Contraloría General de la República • División de Municipios • Unidad de Auditoría Administrativa
Jueves, 24 de septiembre del 2015, Temuco	

11:00 – 12:00	Autoridades municipales: Temuco • Director de Educación del Municipio de Temuco • Director de Finanzas del Municipio de Temuco
12:00 – 12:45	Departamento Provincial de Educación (DEPROV): Provincia de Cautín Norte
14:00 – 17:00	VISITA ESCOLAR 1: Establecimiento Alonso De Ercilla (Temuco, La Araucanía), establecimiento municipal, educación parvularia, básica y media • Gestión escolare • Grupo de docentes • Grupo de estudiantes • Representantes de padres
17:15 – 18:00	Secretaría Regional Ministerial (SEREMI): Región IX (La Araucanía)
Viernes, 25 de septiembre del 2015, Nueva Imperial y Temuco	
08:45 – 10:35	VISITA ESCOLAR 2: *Escuela Básica Santa María De Boroa* (Nueva Imperial, La Araucanía), Establecimiento municipal, educación parvularia y básica • Gestión escolar • Grupo de docentes • Grupo de estudiantes • Representantes de padres
11:00 – 12:00	Autoridades municipales: Nueva Imperial • Subdirector del Departamento de Educación Municipal del Municipio de Nueva Imperial • Jefe de Finanzas del Departamento de Educación del Municipio de Nueva Imperial
14:00 – 16:20	VISITA ESCOLAR 3: Colegio Augusto Winter (Temuco, La Araucanía), Establecimiento particular subvencionado, educación parvularia y básica • Gestión escolar • Grupo de docentes • Grupo de estudiantes • Representantes de padres
16:35 – 17:35	Reunión con representantes de los pueblos indígenas
Domingo, 27 de septiembre del 2015, Santiago: Reunión del equipo de revisión	
Lunes, 28 de septiembre del 2015, Graneros y Santiago	
09:30 – 11:40	VISITA ESCOLAR 4: Colegio Particular Nuestra Señora (Graneros, O'Higgins), Establecimiento particular subvencionado, educación parvularia, básica y media • Gestión escolar • Grupo de docentes • Grupo de estudiantes • Representantes de padres
14:45 – 15:30	Subvención Escolar Preferencial (SEP) – Ministerio de Educación • Coordinador Nacional de la Subvención Escolar Preferencial
15:30 – 17:00	Comisión de Educación de la Cámara de Diputados • Presidente del Comité de Educación de la Cámara de Diputados • Diputados de la Cámara
Martes, 29 de septiembre del 2015, La Pintana y Santiago	
08:45 – 10:35	VISITA ESCOLAR 5: Liceo Centro Educacional La Pintana (La Pintana, Región Metropolitana de Santiago), establecimiento municipal, educación parvularia y básica. • Gestión escolar • Grupo de docentes • Grupo de estudiantes • Representantes de padres
11:15 – 12:15	Asociación Chilena de Municipalidades

	• Coordinador de la Educación
12:15 – 13:30	Asociaciones de docentes y otros profesionales de la educación • Presidente y representantes del Colegio de Profesores • Presidente y representantes de la Asociación de Oficiales de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (AJUNJI) • Presidente y secretario general del Consejo Nacional de Asistentes de la Educación
14:30 – 15:30	Organizaciones de estudiantes de educación media • Representantes de la Asamblea Coordinadora de Estudiantes Secundarios (ACES)
15:30 – 16:30	Organizaciones internacionales con sede en Chile • Oficina de la UNESCO en Santiago, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe • Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), oficina de Santiago
16:30 – 19:00	Revisión- reunión del equipo
Miércoles, 30 de septiembre del 2015, Santiago	
08:00 – 08:45	Debate temático: Recursos educativos – Ministerio de Educación • Jefe de la Unidad de Adquisiciones, División de Administración General • Gerente del Portal de Compras Chile Compra
08:45 – 09:30	Debate temático: Apoyo técnico-pedagógico – Ministerio de Educación • Coordinador del sistema de servicios de consultores privados independientes (Asesorías Técnicas Educativas, ATE)
10:30 – 11:15	Debate Temático: Apoyo Educativo – Ministerio de Educación • Unidad de Ministerio a cargo de libros de texto y recursos pedagógicos • Unidad de Ministerio a cargo del Currículum Nacional • Unidad de Ministerio a cargo de las bibliotecas escolares • Unidad de Ministerio a cargo de la educación rural
11:30 – 12:30	Representantes de la formación inicial docente • Presidente de la Asociación de Decanos de Facultades de Educación
12:30 – 13:30	Asociaciones que representan el interés de los niños con necesidades educativas especiales • Instituto Nacional de Rehabilitación Infantil • Teletón Chile
14:30 – 15:15	Organizaciones Educativas no gubernamentales (ONG) • "Enseña Chile" • "Elige Educar" • Educación 2020 • "Alto al SIMCE"
15:15 – 16:45	Encuentros con investigadores de educación en Chile • Beatrice Ávalos, Universidad de Chile • Cristián Bellei, Universidad de Chile • Cristián Cox, Universidad Diego Portales • Alejandra Falabella, Universidad Alberto Hurtado • Juan Pablo Valenzuela, Universidad de Chile
17:00 – 18:30	Entrega final por el equipo de revisión: impresiones preliminares • Representantes del Ministerio de Educación • Representantes de la Agencia de la Calidad de la Educación • Representantes de la Superintendencia de Educación

OCDE Revisión de recursos escolares

CHILE

La efectividad en el uso de los recursos escolares es una prioridad política en los países de la OCDE. Las revisiones de recursos escolares de la OCDE exploran cómo se pueden regular, distribuir, utilizar y gestionar los recursos escolares con el fin de mejorar la calidad, equidad y eficacia de la educación. Esta serie de informes considera cuatro tipos de recursos: recursos financieros, como es el financiamiento de los establecimientos educacionales; recursos humanos, como son los docentes, los directores de los establecimientos y los funcionarios de la administración educativa; recursos físicos, como la ubicación de los establecimientos, y su infraestructura y equipamiento; y otros recursos como el tiempo de aprendizaje. Esta serie de informes ofrece recomendaciones de política tanto para el gobierno como para la comunidad educativa. Incluye tanto revisiones de país como estudios temáticos.

Este informe de revisión sobre Chile proporciona, desde una perspectiva internacional, un análisis independiente de los principales problemas que enfrenta el uso de los recursos escolares en Chile, las iniciativas de políticas actuales y los posibles enfoques futuros. El informe tiene tres propósitos: i) aportar ideas y recomendaciones a las autoridades educativas chilenas; ii) ayudar a otros países a entender el enfoque chileno sobre el uso de los recursos escolares; y iii) proporcionar aportes para el análisis comparativo de la Revisión de Recursos Escolares de la OCDE. El análisis en el informe se centra en las siguientes áreas: i) el financiamiento de la educación escolar (incluida la planificación, distribución, incentivos y monitoreo); ii) políticas de equidad para la asignación de recursos dirigidas a grupos específicos de estudiantes; iii) organización escolar y funcionamiento de los establecimientos; y iv) la profesión docente.

Traducción al español a cargo del Ministerio de Educación por María Jesús Ortúzar M.

OCDE

Ministerio de Educación
Gobierno de Chile