

# ¿Cómo Tensionan a la Escuela las Nuevas Reformas Legales en Chile?

Arturo Patricio Flores 1

1. Departamento Provincial de Educación Copiapó-Chañaral, Secretaría Ministerial de Educación Región de Atacama. Chile  
E-mail: arturo.flores@mineduc.cl

---

## Abstract

This paper examines the politics of Chilean education reform, using a description of several new legal environments. I analyze the politics of the reforms and the singular tension over the Elementary school and the high school in Chile during 2009-2010. On the other hand, now we can see the new role of the state in education and how the economic model, leaves the market as the great administration instrument of Chilean education.

In Chile the disparity between private and public high schools is abysmal. For example, in the SIMCE test, this measures the quality of education, the breach between state and private teaching showed itself grossly. In 2004, for example, 70% of the high schools that take lower class students maintained their low test results from previous years. 12% got worse results. In terms of investment the inequality is evident. Given that the country spends 140,000 pesos monthly on private school students - on average - in contrast the investment in a municipal school student is less than 30,000 pesos monthly. Keep in mind that the private schools only educate 8.2% of Chilean students.

What becomes clear is that an enormous majority of students (more than 90%) receive an awful education. Thus we can't be surprised by the force and consistency of these new institutions and the new role of the effectiveness and accountability in politics of education reform in Chile during 2011.

Key words: New legal environments, Inequality, New institutions

---

## Resumen

Este documento examina la reforma educacional Chilena, usando una descripción de varios y nuevos ambientes normativos. Analizamos la política y las singulares tensiones sobre la escuela básica y el liceo del Chile durante los años 2009-2011. Por otro lado, podemos ver el rol del estado en la educación y cómo el modelo económico deja al mercado como el gran instrumento administrador de la educación Chilena.

En Chile la disparidad entre escuela pública y privada es abismante. Por ejemplo, en la prueba SIMCE, que mide la calidad de la educación, la brecha entre la enseñanza privada y estatal se visualizaba creciendo. En 2004, por ejemplo, el 70% de los liceos que tenían alumnos de privados mantuvieron sus bajos resultados de los años previos. El 12% obtuvo peores resultados. Hoy la situación no es muy diferente ya que existe el consenso frente a una realidad: El sistema no ha avanzado hacia logros de mejor calidad.

En términos de inversión la inequidad es evidente. Dado que el país gasta 140.000 pesos mensualmente en los estudiantes de las escuelas privadas-en promedio-en contraste con la inversión en las escuelas municipales que es de 30.000 pesos mensuales. Hay que tener presente, que las escuelas privadas educan sólo al 8.2% de los estudiantes. Lo que deja en claro, que la enorme mayoría de los estudiantes (90%) recibe una educación de baja calidad. Así que no debemos estar sorprendidos en la fuerza y consistencia de la emergencia de estas nuevas institucionalidades, en la aparición de leyes y el nuevo rol que de la efectividad y responsabilidad por los resultados en la política de educación en Chile de 2011.

Palabras clave: Nuevos ambientes legales. Inequidad. Nueva institucionalidad

---

### **Una aproximación al Origen de la Tensiones**

La pregunta fundamental que plantea la discusión pública acerca del proceso de reforma educacional de los noventa en Chile es sobre la asimetría observable entre el aumento del gasto, el volumen, multidimensionalidad y acumulación de los cambios en curso y la levedad de su impacto en los aprendizajes medidos. Demás está, señalar que el reducido incremento o estabilidad de éstos, a pesar de la evidencia internacional sobre la existencia de idénticas asimetrías en países del primer mundo, se menciona constantemente en diversos escenarios, con gran impacto político, ya que no se cuenta con el conocimiento público de evaluaciones de impacto en relación con las medidas implementadas al amparo de la reforma educacional. (Cristian Cox 2008)

Las escuelas y Liceos de nuestro País, se encuentran enfrentando un escenario distinto al tradicional y acostumbrado marco de actuación que la tradición estableció durante más de cuatro décadas. La incertidumbre surge desde el cuestionamiento a las posibilidades de enfrentar esta nueva forma de percibir la urgencia de Calidad en el sistema, debido a la existencia de poca autonomía de las escuelas para iniciar y sostener procesos de mejoramiento, en un contexto cambiante e inestable que hoy día propone el Estado y guiado por la premisa de: "más recursos –mejores resultados".

En el último SIMCE nacional (2010) algunos de los resultados obtenidos fueron: El 27% de los alumnos de 4to básico se ubicó en el nivel inicial en Lectura. Eso significa que obtuvieron menos de 240 puntos en esa prueba. (Lo que es considerado insuficiente), aunque es interesante saber que 271 puntos fue el puntaje promedio en el País en 4to básico en Lectura, nueve puntos más que en 2009.

253 puntos fue el puntaje promedio obtenido por los alumnos de 4to básico, el mismo puntaje que en 2009. Es decir, no se avanza.

A pesar de los avances sustantivos que ha vivido la Educación Chilena en los últimos 20 años, en términos de mejoramientos de las condiciones necesarias para implementarla, los resultados de aprendizaje sufren hoy un profundo cuestionamiento social: la evidencia demostraría la emergencia de una realidad incuestionable que puede visualizarse en resultados estancados y la presencia de una fuerte inequidad en el acceso a aprendizajes de calidad.

Aceptando que los diferentes diagnósticos nos señalan que el gran problema de este sistema escolar es el sistema de financiamiento. Es ahí donde pivota todo lo demás; en el absurdo de un financiamiento que da supuestamente igualdad de condiciones a todos los centros educativos del sistema financiado con fondos públicos, a través del financiamiento por día de asistencia de cada niño a la escuela. Esta forma de des-financiamiento, único en el mundo, ha generado la progresiva destrucción del sistema público municipalizado, dejado a las posibilidades y decisiones de cada comuna. En los hechos se termina con la educación pública chilena. En este contexto se desarrolla todo un negocio con los colegios privados subvencionados por el Estado y la apariencia de calidad que intenta ocultar la capacidad de pago de las familias, la selección de estudiantes y la generación de un verdadero apartheid educacional.

Por lo pronto, el Sistema Educativo debe dar cuenta de ciertas situaciones que tensionan los diferentes análisis que puedan hacerse respecto de los posibles logros que hayan surgido debido a la implementación de las más variadas estrategias que, a juicio de los técnicos del Ministerio de Educación, eran necesarias para poder cumplir con los imperativos morales que contienen los conceptos de calidad con equidad, y que se revelan en la declaración del discurso político y social.

Estas tensiones parecieran surgir desde los siguientes ámbitos:

El Sistema de financiamiento en Chile no reconocía "costos de educar" mayores en sectores más vulnerables, por lo que la asignación de recursos no se hacía en consideración de factores importantes de considerar como son aquellos ligados a los socio-económicos.

Tampoco se tenía una visión clara respecto de la evidente emergencia de visualizar que los resultados de aprendizaje deficitarios, no tienen consecuencias en el sistema y es por ello que se hace urgente la necesidad de establecer la accountability (rendición de cuentas y responsabilización por los resultados) por parte de los diferentes actores del sistema.

Otras condiciones generadoras, eran el Escaso involucramiento de los sostenedores (administradores) en los asuntos propiamente educacionales. Un Estado con pocas atribuciones para controlar el uso de recursos y la calidad del servicio educativo y la existencia de poca autonomía de las escuelas para

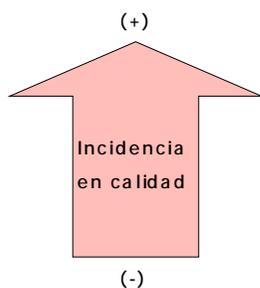
iniciar y sostener procesos de mejoramiento a lo que habría que agregar, la prácticamente inexistencia de recursos para invertir en mejoramiento educativo.

Es por ello que se introduce la discriminación positiva en la forma de asignación de recursos: más recursos y apoyos para los que más necesitan y por primera vez, se conecta el sistema de financiamiento con los resultados educativos: más recursos, pero a cambio de calidad

El logro de la tan ansiada calidad por parte de todos los que, de una u otra manera tienen que ver con el tema, ha puesto muchos puntos de vista, muchos análisis y conceptualizaciones que han complejizado los acuerdos en términos de entender la "Calidad". Demos una mirada a estos factores considerados por Bruner.

Algunos Factores, que influyen en el logro de la Calidad, se destacan a continuación (Brunner J.J., y Gregory Elacqua (2003)

### Factores que influyen en la mejora de la calidad de la educación



1. Factores que dependen de las características de los alumnos (en particular nivel socio-económico).
2. Factores que dependen de la escuela (en particular del aula).
3. Factores de entorno (variables estructurales y de políticas).

Las reformas legales en curso afectan las variables estructurales y los factores institucionales.

En este contexto, la literatura especializada ha revelado resultados investigativos que señalarían la existencia de ciertos factores a afectar en la mejora de la calidad de la educación:

1. Factores que dependen de las características de los alumnos (en particular nivel socio-económico).
2. Factores que dependen de la escuela (en particular del aula).
3. Factores de entorno (variables estructurales y de política).

Las reformas legales en curso afectan a las variables estructurales y a través de los estándares, los factores que dependen de la escuela.

Es desde la emergencia de estas reformas legales, que intentamos visualizar las tensiones que hoy día complican la acostumbrada marcha de los colegios y Liceos. Su aparición vislumbra una complejidad mayor en la medida que este segundo semestre de 2012 todo el sistema o nueva arquitectura educativa, debe estar marchando de manera regular.

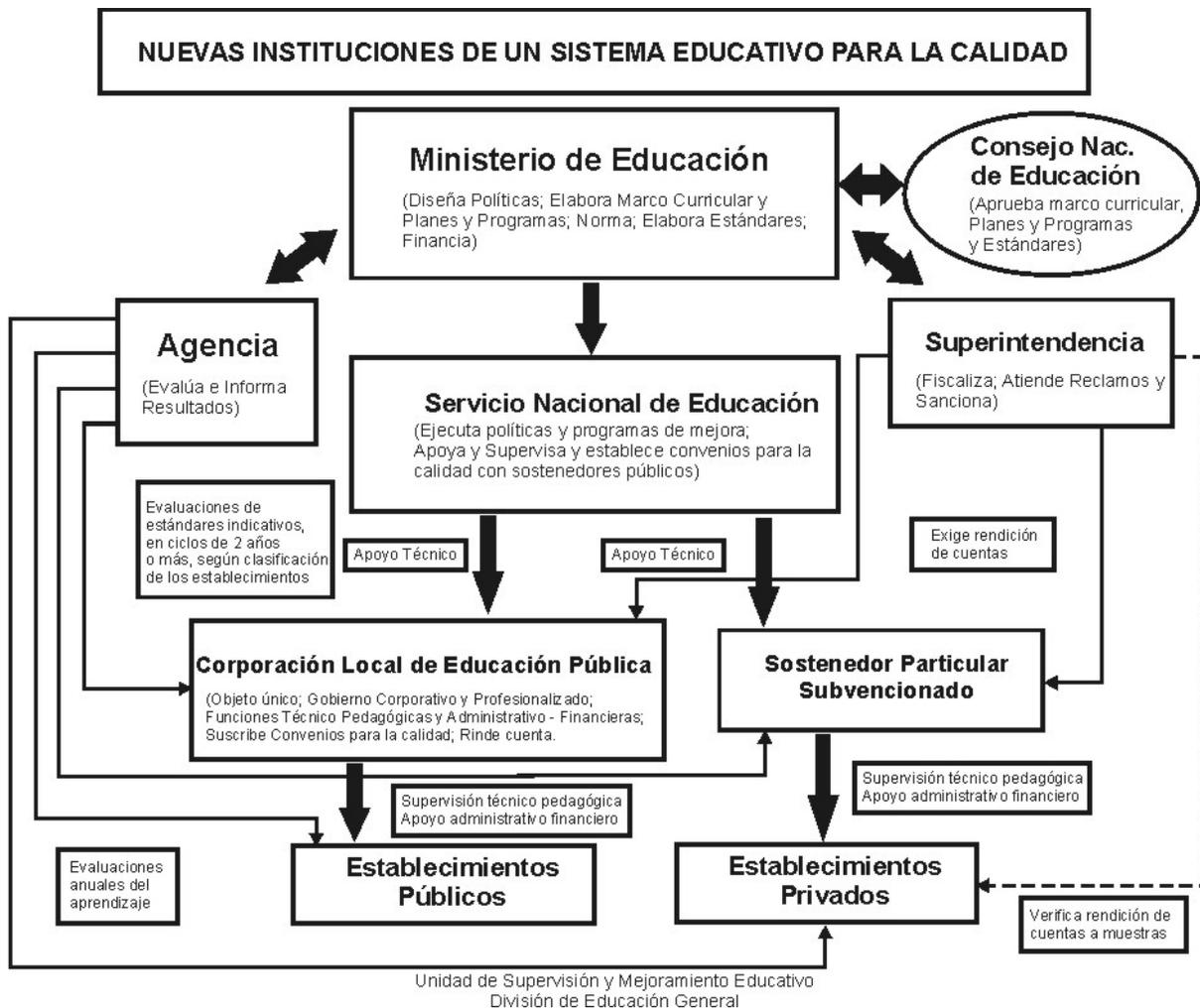
Respecto de estas reformas legales, creemos que es necesario echar una mirada sucinta para entender en el marco de actuación en que deberán moverse los Establecimientos Educativos

este 2011 y en particular el próximo semestre.

### La Norma emergente

Leyes de Aumento de la Subvención General y Subvención Preferencial, La Ley General de Educación, El Proyecto de Ley que Fortalece la Educación Pública y actualmente la reforma legal más inmediata y que transforma la arquitectura y estructura del sistema educativo: El Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación

Estas reformas legales se presentarían como "la nueva arquitectura del sistema escolar chileno" (Mineduc 2010)



Esta nueva arquitectura contempla una readecuación de las funciones del Ministerio de Educación, la creación de instituciones como: La Agencia de Calidad, la Superintendencia y el Consejo Nacional de Educación, lo que ha producido una entendible incertidumbre respecto de los efectos de este nuevo diseño en la forma en que se concibe desde ahora, el Sistema Educativo Chileno y sus particulares convencimientos de una nueva manera de hacer política educativa introduciendo Cambios sustantivos y en gran medida “revolucionarios”, a decir de algunos, ya en curso:

La ley de Subvención Escolar Preferencial o SEP y la reciente promulgación de la ley General de Educación o LGE.

**Fundamentos legales para la equidad en el sistema. Un nuevo escenario para la acción escolar: crecientes recursos.**

Durante el período 1990-2005, los esfuerzos llevados a cabo por los Gobiernos de la Concertación para combatir los efectos de la desigualdad social sobre los aprendizajes de los niños y niñas se expresaron en una serie de programas de apoyo y asistencia técnica a los establecimientos (P900, MECE, Montegrande, Liceo para Todos). A través de ellos, el Ministerio de Educación entregaba un refuerzo directo a los establecimientos con mayores necesidades de apoyo, con el fin de garantizar una educación equitativa.

Estos programas permitieron una transformación de rol del Estado, volviendo a ser un promotor de la equidad en educación. (Cristian Cox 2010) Esta transformación en la política de Gobierno se realizó sin modificar los principales fundamentos legales del sistema educacional, entre ellos, el principio de subvención igualitaria para todos los estudiantes de establecimientos que reciban fondos públicos. Por esta razón, los programas de apoyo directo carecieron de una fundamentación de carácter jurídico que los legitimara.

La Presidenta Michelle Bachelet, desde su programa de Gobierno, determinó indispensable construir una base legal que garantizara el derecho de los niños y niñas más vulnerables de Chile a acceder a una educación de calidad. Por esta razón, anunció su apoyo al proyecto de Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP), creado por el Gobierno de Ricardo Lagos. La nueva Ley fue promulgada finalmente, en enero del 2008.

La Ley de Subvención Escolar Preferencial representa una de las iniciativas más ambiciosas y de mayor magnitud para mejorar la calidad y equidad del sistema escolar de nuestro país. Más allá de la movilización de recursos y energías que implica, su principal aporte es que, por primera vez en la historia del sistema educativo chileno, se reconoce explícitamente que una escuela debe desplegar mayores esfuerzos para educar a un estudiante proveniente de un contexto socioeconómico vulnerable, y en virtud de esto, se requieren más recursos para enseñar en contextos adversos.

Esta premisa da el sustento para la segmentación del alumnado en prioritarios y no prioritarios. En términos prácticos, esto significa que si su establecimiento tiene muchos alumnos considerados prioritarios podrá recibir proporcionalmente más recursos que un establecimiento que tenga menos alumnos prioritarios.

En efecto, aunque todos los niños y niñas del país tienen iguales capacidades para aprender, sin importar el lugar o situación socioeconómica en la que hayan nacido, aquellos que provienen de familias en situación de pobreza o vulnerabilidad social suelen tener un capital cultural más bajo, por lo que necesitan apoyos adicionales para desarrollar todas sus capacidades de aprendizaje. Por esta razón, la SEP define a estos alumnos como estudiantes prioritarios y entrega recursos adicionales a las escuelas subvencionadas que los reciben, con el objeto de que puedan desarrollar las estrategias necesarias para fortalecer y mejorar su labor educativa.

La Subvención Escolar Preferencial se entrega a los alumnos y alumnas de nivel parvulario y básico, ya que se ha comprobado que para reducir las desigualdades y mejorar la calidad de la educación de los estudiantes vulnerables es más efectivo y eficiente concentrar los esfuerzos en las etapas más tempranas de su desarrollo. Adicionalmente, la Ley SEP reconoce que el entorno en que se desarrolla el aprendizaje de los niños también juega un rol fundamental. Por ello, se establece el principio de que es más complejo educar a un estudiante con desventajas socioeconómicas si sus compañeros también presentan dichas carencias. Esta subvención también opera como incentivo para que las escuelas incorporen a los niños vulnerables, variable central para la disminución de la segmentación que padece el sistema escolar chileno.

#### **La acción del Ministerio de Educación.**

En el mediano plazo: la Emergencia de nuevas instituciones encargadas de evaluar y fiscalizar a los actores educativos, sitúa al Ministerio de Educación concentrado en las tareas de diseño de políticas, financiamiento y apoyo para el mejoramiento desde el diseño de la asesoría para lograr escuelas efectivas.

Se han aprovechado las lecciones de la experiencia internacional comparada, respecto del aseguramiento de la Calidad, para trabajar en pos del logro de los nuevos requerimientos de esta Ley SEP que, claramente establece las metas a lograr por los Establecimientos Educativos, al término de los primeros cuatro años en que hayan comenzado a implementar las demandas de esta Ley.

Este cuerpo Legal, procede a la Clasificación de establecimientos según resultados de aprendizaje de sus alumnos, con Consecuencias por reiterada mala calidad y por ende sanciones por incumplimiento de normas. La Ley SEP incorpora claras consecuencias para los distintos actores, frente a logros y también a incumplimientos. En la Comuna de

Copiapó, ya está disponible la clasificación de los Establecimientos considerando la autonomía en función de calidad de la escuela.

Por todo lo anterior, la Ley SEP se adelanta a varias de las reformas institucionales que se están diseñando para el sistema educativo chileno: Este año aumenta un 21% su aporte por alumno que podría alcanzar según ciertos factores (JED, factor concentración, Nivel que cursa el alumno), más la subvención normal a la suma de 80 mil pesos mensuales por alumno.

#### **Desafíos que enfrenta la implementación de la ley**

1 Traducir mayores recursos en mejores aprendizajes.

2 Implementación de este tipo de políticas: requiere de procesos de maduración y transición (suponen capacidades y cambios de prácticas altamente complejos, en todos los niveles)

3 Autonomía de las escuelas: desafío para las políticas educativas (que deben responder a la heterogeneidad de situaciones)

4 Necesidad de equilibrar la PRESIÓN y el APOYO a los establecimientos educacionales para promover procesos de mejoramiento

5 Asistencia Técnica Educativa: en contextos con escasas capacidades técnicas, el Estado cumple un rol central en su desarrollo, orientación y regulación

#### **¿Cómo tensionan a la Escuela estos desafíos en el contexto de Nuevas Reformas Legales en Chile?**

La pregunta que orienta la exposición del tema al cual nos referimos en estas líneas, aportes, normas jurídicas nuevas, nuevas exigencias a los Establecimientos Educativos en término de mediciones SIMCE es decir la nueva "accountability" y su relación con la Escuela, intenta acercarnos a entender de qué manera deberá la Escuela enfrentar la nueva institucionalidad de la Educación Pública.

La disyuntiva que surge, es si los Establecimientos educacionales están en condiciones de aprovechar estos crecientes recursos, cuando la circulación de los mismos no depende de su propia gestión. Más compleja es la situación de los sostenedores que nunca imaginaron la cantidad de recursos económicos que podrían disponer cuando se gestó la Ley, en el año 2006.

Como ejemplo de lo complejo de disponer de recursos en grandes cantidades, es el siguiente: Un Municipio (sostenedor) dispone en una Región determinada, de más de tres mil millones de pesos que debe ejecutar este año 2011, para favorecer a 18 establecimientos educativos de esa comuna. Recursos que se acumularon en tres años de recibir los aportes de la Ley SEP ¿Dónde está la complejidad? Está en la imposibilidad práctica de ejecutar el gasto de manera oportuna.

El aparataje administrativo-financiero de los sostenedores Municipales, no pudo lidiar con la oportunidad del gasto. No pudo con la creación de un procedimiento para ejecutar los dineros de manera efectiva y actuar con la celeridad suficiente como para impedir el estancamiento de los dineros y así evitar que se acumulen de manera grosera e inaceptable como en el ejemplo citado. Igual situación sucede en la mayoría de los Municipios que tienen establecimientos con el beneficio de la Ley SEP. Una de las quejas constantes a nivel escuela con respecto a la Ley SEP, se relaciona con la falta de información precisa, e incluso a contradicciones entre diversas fuentes de información. Durante el año 2008, primer año SEP, existió confusión en cuanto a en qué se podían gastar los recursos, formas de realizar el diagnóstico y plan de mejoramiento y calendarización de entrega de recursos.

Los desafíos que se nombran anteriormente: Traducir mayores recursos en mejores aprendizajes e implementación de este tipo de política, suponen capacidades y cambios de prácticas altamente complejos, en todos los niveles. No se tiene la seguridad si los

Establecimientos Educativos, en todo caso, tienen tiempo para esperar que el sistema “aprenda” a manejar crecientes recursos.

### **Las Expectativas de Política Educativa:**

#### **El sistema de aseguramiento de la calidad y sus cuatro pilares**

Alcanzar los objetivos consagrados en la Ley General de Educación requiere la generación de un nuevo ordenamiento institucional para la educación chilena.

Específicamente, la LGE define la creación de un Sistema de Aseguramiento de la Calidad, conformado por el Ministerio de Educación, el Consejo Nacional de

Educación, creado a partir de una reformulación del antiguo Consejo Superior de Educación, y dos nuevas instituciones: la Agencia de Calidad de la Educación y la Superintendencia de Educación. La LGE establece en términos generales las funciones de cada institución, el reglamento explicita la forma de operar del sistema y señala cómo serán creadas la Agencia y la Superintendencia.

La construcción de esta nueva institucionalidad se ha definido en el proyecto de ley que crea el **Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media**, presentado al Congreso Nacional en mayo del 2007, aprobado en el mes de agosto de 2011.

De acuerdo con un informe del Banco Mundial realizado para Chile en el 2007, todos los sistemas educativos exitosos del mundo cuentan con un marco legal de aseguramiento de la calidad, el cual establece responsabilidades explícitas para todos los niveles y actores del sistema educativo. Asimismo, muchos de estos países tienden a separar en distintas instituciones, las funciones de definición e implementación de políticas educativas y las funciones de monitoreo, evaluación y fiscalización de los actores del sistema.

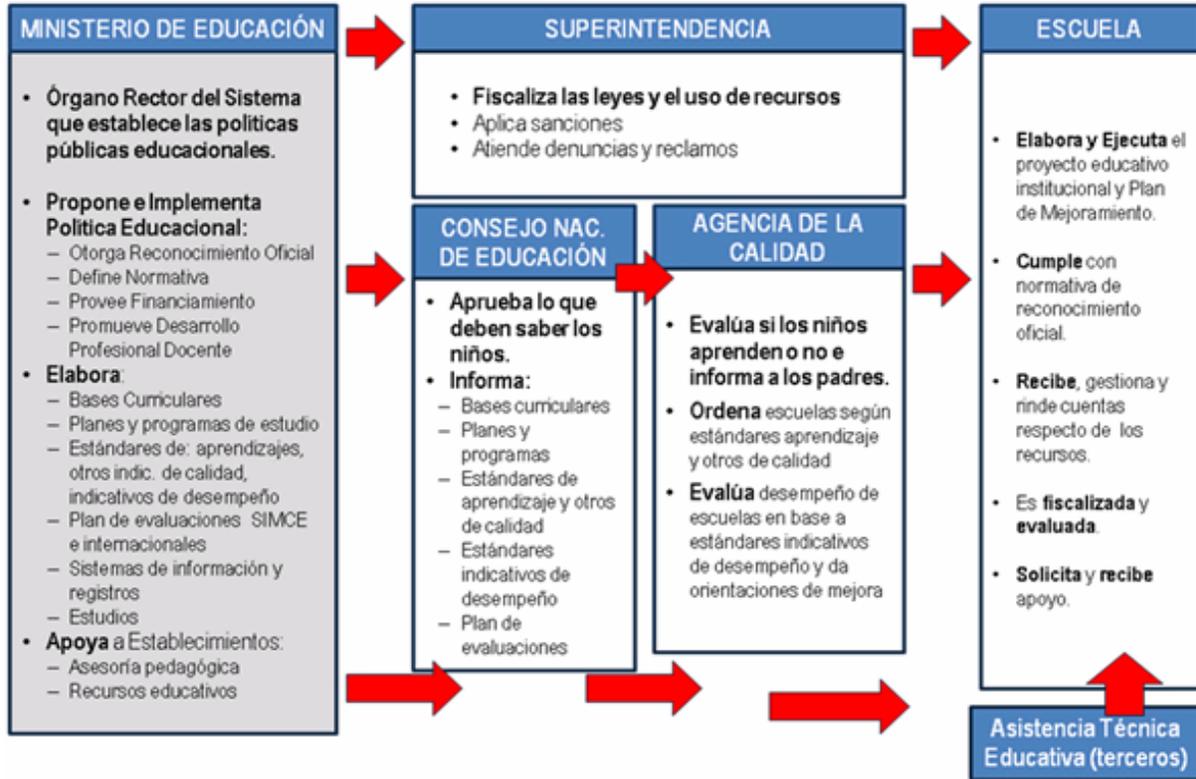
Lo que se busca es poder fiscalizar de mejor forma y proponer

sanciones más duras que en el pasado. La visión que las cosas no se hicieron bien en las administraciones anteriores (que llevaron a una Ministra a ser destituida) es un aliciente para creer firmemente en la fiscalización y control, a la manera de la

empresa privada y que se concretiza en la Superintendencia. Las funciones de las instituciones de este sistema de aseguramiento, se ven descritas en el croquis que sigue.



## Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Escolar



El Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad se basa en el mismo espíritu, distinguiendo las siguientes funciones generales para cada institución: (Mineduc 2010)

- El Ministerio diseña políticas, propone el currículum y los estándares de aprendizaje y desempeño, apoya a los establecimientos y sus sostenedores y administra diversos registros de información.

- El Consejo Nacional de Educación aprueba el currículum y el plan nacional de evaluaciones, y sanciona los estándares de aprendizaje y desempeño.

- La Agencia de Calidad realiza las evaluaciones de aprendizajes y desempeño y entrega información a las familias.

- La Superintendencia fiscaliza el cumplimiento de las normas, exige rendición de cuentas y aplica sanciones por incumplimiento.

El Consejo, la Agencia y la Superintendencia serán organismos autónomos, contarán con directivos nombrados por el sistema de Alta Dirección Pública y se relacionarán con la Presidencia a través del Ministerio de Educación. El Consejo Nacional de Educación es un organismo centralizado que en lo que compete a educación parvularia, básica y media se relaciona únicamente con el Ministerio, mientras que la Agencia y la Superintendencia serán instituciones descentralizadas, que se relacionarán directamente con los establecimientos y sus sostenedores.

### El ministerio de educación

En el escenario creado por la LGE, el Ministerio de Educación debe enfrentarse a nuevos desafíos. Cabe recordar que, a medida que los gobiernos de la Concertación fueron ampliando las

políticas públicas educativas, el Ministerio fue concentrando una multitud de funciones: diseño y ejecución de políticas, apoyo técnico pedagógico, evaluación, fiscalización, supervisión, provisión de insumos, realización de estudios y entrega de información. La LGE y el proyecto de ley del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad transfieren algunas de esas funciones a las nuevas instituciones, con el objetivo de que el Ministerio de Educación vuelva a concentrarse en su rol de planificador y promotor.

Como órgano superior, se establece que le corresponderá al Ministerio el diseño y conducción de las políticas educativas de carácter nacional, en virtud de lo cual será responsable de la dirección general del sistema educacional y de garantizar su funcionamiento, coordinación y financiamiento.

En segundo lugar, el Ministerio debe diseñar las bases curriculares, los planes y programas de estudio y los distintos estándares que exige la Ley: estándares de aprendizaje de los estudiantes y estándares indicativos de desempeño para docentes, directivos, sostenedores y establecimientos educacionales. Le corresponde también al Ministerio entregar, directamente o por medio de entidades de apoyo, asistencia técnica pedagógica a los docentes, equipos directivos, asistentes de la educación, sostenedores y establecimientos educacionales para el mejoramiento de su desempeño.

Por último, el Ministerio tiene el rol de generar y administrar la información sobre el sistema educacional, y ponerla a disposición de la comunidad educativa cuando corresponda.

### **El consejo nacional de educación**

El Consejo Nacional de Educación, a diferencia del anterior Consejo Superior de Educación, que incluía miembros designados por las Fuerzas Armadas y la Corte Suprema, está integrado sólo por profesionales destacados en el ámbito de

la educación y representantes de distintos sectores del sistema educacional. Al Consejo le corresponde, como representante de la comunidad nacional, fomentar, cautelar y promover la calidad de la educación parvularia, escolar y superior a través de la aprobación definitiva de los instrumentos y métodos a través de los cuales se lleva a cabo el proceso de enseñanza.

En lo que concierne específicamente a la educación parvularia, básica y media, el Consejo tiene la función de aprobar o ratificar las bases curriculares, los planes y programas de estudio y los estándares elaborados por el Ministerio de Educación, asegurando de este modo su calidad e idoneidad, y estableciendo un control basado en criterios técnicos sobre el accionar de los gobiernos de turno.

### **La agencia de calidad de la educación**

La Agencia de Calidad de la Educación tendrá la función de evaluar la calidad de la educación entregada a los niños, niñas y jóvenes chilenos y orientar su mejoramiento.

A esta institución le corresponderá diseñar, implementar y aplicar de forma periódica los sistemas nacionales de evaluación. Asimismo, será responsable de clasificar a los establecimientos según los resultados de dichas evaluaciones, identificando a aquellos que necesitan planes de mejoramiento o cambios drásticos en su gestión.

Por otro lado, la Agencia pondrá información a disposición de toda la comunidad educativa y la opinión pública, para que los actores del sistema educativo y la sociedad en su conjunto, puedan contar con criterios de referencia sobre el desempeño de los distintos establecimientos educacionales y los apoderados tengan la posibilidad de decidir responsable e informadamente sobre el establecimiento donde matricular a sus hijos e hijas.

## **La superintendencia de educación**

La Superintendencia de Educación se encargará de fiscalizar el uso adecuado de los recursos por parte de los sostenedores. También velará por el cumplimiento de la normativa educacional, asegurando que los sostenedores respeten los derechos de los estudiantes y que cumplan con los requisitos que les exige la Ley.

Contará para ello con facultades que le permitan investigar, atender denuncias de miembros de la comunidad educativa, auditar a sostenedores y establecimientos y sancionarlos en caso de verificarse infracciones a la ley. Algunas de las facultades con que cuenta la Superintendencia son revocar el reconocimiento oficial a un establecimiento y nombrar un administrador provisional para que asuma las funciones del sostenedor cuando la ley lo determine.

La Superintendencia jugará también un rol propositivo dentro del nuevo sistema de aseguramiento de la calidad, ya que será responsable de informar a los actores del sistema educacional sobre las normativas vigentes.

## **Un sistema que promueve la calidad de la educación**

En el sistema educacional diseñado por el Gobierno Militar, las mediciones de aprendizaje de los estudiantes tenían por objeto principal informar a las familias sobre el desempeño de los establecimientos para que ellas pudieran decidir sobre la educación de sus hijos. Adicionalmente, estas evaluaciones entregaron a los gobiernos de la Concertación información valiosa para orientar el diseño de las políticas educativas y focalizar su apoyo en los establecimientos que más lo necesitaban.

El proyecto de ley del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad mantiene estas importantes funciones de la evaluación educativa, pero además introduce, por primera vez, el principio de que un mal desempeño traerá

consecuencias para los establecimientos que reciben aportes del Estado. Según su nivel de cumplimiento de los estándares de aprendizaje, la Agencia de Calidad clasificará a los establecimientos en cuatro grupos: buen desempeño, desempeño satisfactorio, desempeño regular y desempeño insatisfactorio.

El objetivo de estas clasificaciones será promover la mejora continua de la calidad de la educación que ofrecen los establecimientos y orientarlos en el diseño y aplicación de planes de mejoramiento educativo. Los establecimientos de desempeño insatisfactorio deberán recibir apoyo técnico pedagógico del Ministerio para la elaboración de estos planes. Si un establecimiento de desempeño insatisfactorio no logra subir de categoría en cuatro años, se revocará su reconocimiento oficial, impidiendo de este modo que el aprendizaje de los niños y niñas se vea afectado.

Adicionalmente a los estándares de aprendizaje, el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad contempla la definición de estándares indicativos de desempeño para los docentes, directivos, sostenedores y establecimientos. El cumplimiento de estos estándares será medido por la Agencia de Calidad, la que informará de los resultados y generará recomendaciones con el objetivo de apoyar los procesos de mejoramiento de los establecimientos.

La Ley SEP no sólo significa la llegada de mayores recursos para los niños y niñas que más los necesitan. Un aspecto igual de relevante es que establece una inflexión en la forma en que el Estado ha colaborado con la mejoría de los procesos educacionales de los establecimientos. Recogiendo las lecciones aprendidas en la implementación de los programas de intervención directa, se fomenta un nuevo accionar, orientado a potenciar las competencias de los actores educativos en el marco de un sistema más flexible y descentralizado, que recoge la voz y experiencia de las escuelas para la prestación y apoyo a los servicios educacionales.

Los principios que guían este nuevo trato para el mejoramiento de las escuelas representan el consenso social sobre cómo avanzar hacia una educación más equitativa y de mayor calidad.

El nuevo sistema educativo estará regido por el marco legal definido durante el Gobierno de la Presidenta Bachelet, fruto de importantes consensos sociales. Los principios y el ordenamiento institucional básico del sistema están establecidos en la Ley General de Educación, promulgada en agosto del 2009, mientras que las funciones y obligaciones específicas de las instituciones del sistema son definidas por el proyecto de Ley que crea el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación, aprobado recientemente. Llevar a la práctica este nuevo marco implicará importantes desafíos institucionales. En este contexto, se encargaron asesorías al Banco Mundial (Banco Mundial 2009) y a destacados investigadores nacionales, con el objetivo de incorporar la experiencia de reformas realizadas por países exitosos en la materia, y de procesos anteriores de reforma institucional realizados en Chile.

En segundo lugar, el Estado deberá hacerse cargo de nuevas responsabilidades, como el establecimiento de estándares indicativos de desempeño para docentes, directores, sostenedores y escuelas, además del diseño e implementación de las evaluaciones de cumplimiento de estos estándares. De ahí la importancia del trabajo de preparación para la implementación de la ley que el Ministerio ha realizado durante este período. Apoyado por asesorías expertas de las instituciones académicas más prestigiosas del país, ha llevado a cabo una serie de estudios que servirán para la creación de los estándares establecidos en la Ley

### **Cultura de la calidad**

La implementación de las nuevas instituciones e instrumentos que conformarán el Sistema de Aseguramiento de la Calidad proveerá una nueva

arquitectura institucional con el fin de mejorar la calidad de los aprendizajes de todos los alumnos. Sin embargo, para el cumplimiento de este objetivo no basta con la construcción de una estructura de carácter funcional, sino que será necesario que el sistema educacional y todos sus actores sean capaces de mantener vigente el sentido de la reforma y los principios que la inspiran. Para ello, será necesario impulsar una nueva cultura de la calidad en todo el sistema.

Este desafío es, al mismo tiempo, una gran noticia para la ciudadanía: por primera vez en la historia el Estado deberá garantizar una educación de calidad para todos quienes se incorporen al sistema educativo chileno. Es decir, se está dando una respuesta con estatuto de garantía legal al futuro educativo de todos los chilenos y chilenas a través de la construcción de nuevas estructuras públicas especializadas en la materia y la elaboración de estándares para los diferentes actores involucrados en el proceso educativo.

Precisamente, porque en el ejercicio de nuestra ciudadanía, en lo que a educación se refiere, no estamos acostumbrados a ejercitar nuestros derechos y obligaciones, existe un desafío cultural en esa materia. Estar a la altura de esta institucionalidad, supone que los ciudadanos y ciudadanas se conciben a sí mismos como sujetos de derecho. Para ello, se vuelve necesario promover la toma de conciencia de los actores del sistema educativo de lo que implica esta transformación.

### **El diseño del Plan de Mejoramiento: Una nueva demanda a la Escuela.**

En este contexto, el sistema Educativo en General, debió soportar, al inicio de la aplicación de esta Ley, las exigencias y tensiones propias de la implementación de un nuevo Modelo de trabajo: **El Plan de Mejora.**

En conformidad a lo dispuesto en la Ley de Subvención Escolar Preferencial (Ley SEP) los sostenedores de los

establecimientos educacionales que postulen a las subvenciones y aportes establecidos en la Ley deben suscribir con el Ministerio de Educación un Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa.

Dentro de los compromisos y obligaciones que el convenio establece para los sostenedores se encuentra la elaboración y presentación al Ministerio de Educación de un Plan de Mejoramiento Educativo de su o sus escuelas que contemple acciones desde el primer nivel de transición en la educación parvularia hasta octavo básico en las áreas de gestión del currículum, liderazgo escolar, convivencia escolar y gestión de recursos.

Los recursos provenientes de la Ley SEP se destinarán al cumplimiento de las acciones del Plan de Mejoramiento Educativo.

En el caso de los establecimientos educacionales clasificados en la categoría de emergentes el Ministerio de Educación deberá aprobar el Plan de Mejoramiento presentado. El plazo para que el Plan de Mejoramiento esté presentado es de un año contado desde la aprobación del convenio. (Mineduc 2010)

Otro aspecto de cambio, y de suma importancia para el sistema escolar, está dado por el traslado de la responsabilidad de mejora a la misma escuela. Es decir, la ley compromete al establecimiento, a la elaboración de un plan de mejoramiento, basado en un proceso de diagnóstico. Si no se rinden cuentas apropiadamente y no se demuestran avances en metas de aprendizaje, el Ministerio puede llegar a pedir de vuelta los recursos o a intervenir el establecimiento. Esto pone el foco de mejoramiento en las propias necesidades de la escuela y en su capacidad de gestión al momento del uso de los dineros, es por esto que al momento de trabajar con recursos SEP es tan importante preocuparse por las capacidades de gestión y por las habilidades de liderazgo directivo, sobre todo considerando ciertas dificultades que la mayoría de las escuelas tuvieron en la etapa inicial de implementación de la Ley.

Las escuelas deben realizar el diagnóstico necesario y la programación de las acciones asociadas a recursos, lo que genera las naturales descompensaciones, en un sistema escolar altamente demandado y constreñido por la variable tiempo. Las escuelas debieron realizar nuevos diagnósticos a los ya efectuados, aplicar formas y técnicas que les permitan identificar sus problemas centrales y diseñar, mediante el plan, las formas en que se comprometían a subir los estándares, a mejorar los problemas identificados y a utilizar los recursos de la manera que la Ley permite.

El problema más evidente que se ha detectado, considerando los inicios del año 2011, tiene relación con los recursos. La tardanza en la entrega de dineros. Esto, tomando en cuenta que el plan de mejoramiento también conlleva un cronograma con metas calendarizadas, por lo que la demora en entrega de recursos afecta directamente al logro de objetivos previamente definidos.

Los sostenedores se han manifestado reacios al traspaso de los dineros a cada establecimiento educacional para implementar el plan, junto con una dificultad operativa (según sus declaraciones en reuniones de análisis y evaluación 2011 en varias regiones del País), que implicaría contratar y formar personal especializado de los traspasos de los dineros SEP. Hoy, esta dificultad se ha transformado en el gran impedimento, para dar curso a todas las medidas que el Plan de Mejora persigue y contiene.

Para ello se promoverá una forma más flexible de operar el traspaso de los dineros. Quizás quede en evidencia, que el problema de los traspasos e implementación del Plan SEP se deben a las siempre presentes relaciones de poder que existen en los Municipios y su relación con las Escuelas /Liceo.

Finalmente, los directivos también han planteando problemas prácticos relacionados con las fallas en el sistema on-line para cargar los planes de mejoramiento.

### **Las nuevas reformas Legales y una nueva tensión: Imperativo de nuevas capacidades en los distintos actores del sistema.**

Para implementar esta cultura de la calidad, los distintos actores deben ser capaces de responder a las nuevas exigencias que planteará el sistema de aseguramiento de la calidad. Esto requerirá que aprendan a valorar sus responsabilidades y obligaciones y que cuenten con las competencias técnicas necesarias para estar a la altura de las nuevas exigencias.

En el caso de los docentes, será necesario fortalecer su formación, tanto inicial como continua, con el objeto de garantizar que los educadores cuenten con una preparación profesional de excelencia. En primer lugar, se requiere abordar una revisión de los procesos de acreditación de las carreras de pedagogía, para que efectivamente aseguren la calidad de éstas. Un punto importante a debatir son las consecuencias que enfrentan las carreras que no resultan acreditadas.

En segundo lugar, a partir de la puesta en marcha del programa INICIA, en los próximos años las instituciones formadoras enfrentarán el desafío de implementar innovaciones curriculares y de procesos formativos, sobre la base de la definición de los nuevos estándares para los docentes. Asimismo, el cambio de estructura del sistema escolar que comenzará a regir dentro de seis años<sup>1</sup> requerirá un aumento en la formación de profesores de enseñanza media en áreas deficitarias, como Matemáticas, Ciencia e Idiomas extranjeros.

Por último, se redoblará, en los próximos años, el desafío de ofrecer crecientes oportunidades de actualización profesional y de especialización a las profesoras y profesores chilenos. Dichas oportunidades deberán responder no sólo a las demandas de los docentes y a los

resultados de sus evaluaciones periódicas de desempeño, sino que también, a los requerimientos locales y de las escuelas en función de las prioridades establecidas en sus propios planes de mejoramiento educativo. Además, deberán ser ampliados los ámbitos en que los profesores puedan perfeccionarse (sectores de aprendizaje y temas específicos), especialmente en consideración de los desafíos del ajuste curricular que comenzó a operar en el país a partir de fines del 2010.

En cuanto a los directores, el desafío es que las escuelas y liceos del conjunto del sector subvencionado cuenten con líderes altamente competentes y motivados para entregar enseñanza de calidad para todos. A partir del 2010, comenzó a operar el Plan Nacional de Formación de Nuevos Directores, el cual, a través de un "master de excelencia", entregará a los directores herramientas de gestión necesarias para el adecuado desarrollo de sus funciones.

En esta área, el desafío será hacer permanente esta línea de formación para permitir la renovación de los cuadros directivos a un nivel de excelencia en gestión institucional y pedagógica. Asimismo, es necesario que quienes ejerzan distintos cargos directivos y de jefaturas técnico pedagógicas fortalezcan y certifiquen sus competencias. Los sistemas de evaluación, certificación y de concursos requieren ser perfeccionados, como también, los incentivos para quienes desempeñan tareas directivas, especialmente en contextos de mayor vulnerabilidad.

Del mismo modo, los sostenedores municipales y privados deberán ser capaces de desarrollar estrategias para afrontar las nuevas exigencias del sistema. La incorporación a su labor de los principios que guían el sistema requerirá que los sostenedores puedan valorar los estándares de calidad, la transparencia y la rendición de cuentas como una forma de alcanzar la excelencia en su misión.

Así mismo, de la calidad en el sistema requerirá necesariamente un cambio cultural en los estudiantes y

---

<sup>1</sup>Se acortará la educación básica de ocho a seis años, y se alargará la educación media de cuatro a seis años, divididos en cuatro años de formación general y dos años de formación diferenciada (Científico-Humanista, Técnica-Profesional o Artística).

apoderados, para que conozcan y exijan sus derechos, y se hagan cargo de sus deberes como miembros de la comunidad educativa. En este sentido, será importante su participación en los procesos de diagnóstico y planificación para el mejoramiento de las escuelas.

Tanto estudiantes como apoderados deberán ser "responsabilizados" en sus roles, mediante la participación en los consejos escolares, en los proyectos educativos de las escuelas y, por último en la contribución decidida a crear reales vínculos con la escuela, una escuela que debe cambiar su concepción propia, de los Padres y de los alumnos que recibe.

### **Cuestionamientos, desafíos e incertidumbres.**

En el ámbito jurídico es conveniente generar las condiciones que permitan cautelar mejor el derecho de todos a la educación.

Revisar su financiamiento para el logro de una mayor equidad y transparencia en la utilización de los recursos públicos destinados a educación.

Evaluar la gestión municipal y adecuar mejor la estructura y funcionamiento del Ministerio de Educación a los requerimientos de la actual Reforma.

Se ve con mucha nitidez en la educación chilena un conjunto grave de comportamientos de segregación escolar que se contradicen con la concepción de la educación como un servicio de carácter público cuyo objetivo es asegurar la igualdad de oportunidades.

Como ejemplos concretos de irregularidades presentes en el sistema tenemos: La selección de alumnos y la negación de matrícula a los que no cumplen con las condiciones de ingreso fijadas por el establecimiento, ya es una práctica considerada normal y aceptada, amén de lo anterior, se dan también un conjunto de conductas discriminatorias para los que ya están en los establecimientos, como la frecuente cancelación de matrícula o expulsión por "bajo rendimiento académico", o por

"fallas de conducta", que van desde niños más inquietos que el promedio a adolescentes embarazadas.

Estas arbitrariedades se generan porque no existe en Chile un marco legal que defina con claridad el alcance del derecho de todos a una educación de calidad y entregue al Estado las herramientas indispensables para cumplir un rol efectivo en la cautela de esos derechos. Tema a ser considerado en un ajuste de la política educacional vigente.

Manteniendo una gestión descentralizada y participativa de la educación es preciso examinar nuevas formas de gestión posibles, por ejemplo: asociaciones intermunicipales, participación de gobiernos regionales en la gestión y varias otras que es urgente analizar.

### **Desafíos**

- ¿Qué tan preparados están los Sostenedores y Equipos Directivos para responder a las demandas de esta ley y el nuevo marco institucional?

- ¿Qué necesitan los establecimientos educacionales para enfrentar eficientemente los desafíos que impone esta Ley?

- ¿Qué aprendizajes pueden ayudar al Establecimiento Educativo a enfrentar mejor estos desafíos?

- ¿Podrá el sistema estar preparado para enfrentar con éxito las tensiones que implica la aplicación de la Ley si las prácticas de revisión de la política en las escuelas, no forman parte sustantiva de la reflexión profesional, en la mayoría de las veces?

- ¿Cómo se conforma, a la luz de los nuevos movimientos sociales, el contexto en donde esta "nueva arquitectura" tendrá que funcionar?

- ¿Cómo los recientes movimientos estudiantiles afectan/ construyen estos nuevos escenarios?

Hoy día una tensión importante ha sido el alejamiento de la visión contenedora de la línea Familia-Escuela, y tanto la escuela como la familia, están enfrentando desafíos que no pueden

eludir, si de mejorar la eficiencia del logro de una educación de calidad democratizada, se trata.

El sistema educativo Chileno deberá enfrentar en los próximos 5 años, una profunda transformación en la forma en que se conciben los procesos, la emergencia de nuevos contextos normativos, las exigencias de una cultura de la calidad, las tensiones propias de la construcción de instrumentos técnicos que permitan visualizar los problemas reales de cada establecimiento educativo y las acciones que a partir de la reflexión profesional, puedan los establecimientos implementar contando con los recursos económicos necesarios, pero por primera vez urgidos por la exigencia de resultados en el sistema de medición nacional (Simce).

Algunas de las principales **Incertidumbres** que el proceso de reforma enfrenta en la presente etapa:

**Problemas de asincronía entre distintos ámbitos de intervención de las políticas.** Las distintas iniciativas impactan a escuelas y liceos, pero en forma paralela, con mucho menos sinergia de la planteada en los diseños, y con áreas importantes que aún no han sido abordadas. Destacan la asincronía entre: la normativa que rige al sistema escolar y los principios curriculares, pedagógicos y evaluativos que empujan los programas de cambio del Mineduc; la consistencia, grado de preparación y recursos invertidos en llegar a las escuelas y liceos a través de los programas de mejoramiento, y el retraso en la modernización de la gestión del sector; el avance pedagógico de las escuelas y liceos, y el atraso comparado de la formación inicial de docentes; la centralidad que en las nuevas funciones del Mineduc ocupa un sistema de evaluación, y el aislamiento relativo del sistema vigente de medición de la calidad de la educación respecto al resto de las políticas (así como su falta de desarrollo: sólo mide resultados de aprendizaje de los alumnos, no evalúa procesos, ni instituciones, ni programas, ni personal).

**Sobrecarga de la agenda de cambios:** si se distingue entre tiempo político, tiempo técnico, tiempo de la burocracia y el tiempo pedagógico o de los docentes, el de mayores requerimientos es el último. Lógicas políticas y técnicas han determinado el ritmo de los cambios y la agregación de intervenciones examinada. Desde la perspectiva de los profesores, sin embargo, la velocidad de estos cambios no ha tenido tiempo para la apropiación real de las operaciones y significados de las nuevas prácticas que promueven las políticas." (Mineduc, 2010)

En estas páginas, hicimos el intento de examinar la actual "reforma" al Sistema Educacional Chileno, usando una descripción de varios y nuevos ambientes normativos. Analizamos la política y las singulares tensiones sobre la escuela básica y el liceo del Chile durante los años 2009-2011. La renovación en el sistema, requerirá necesariamente de un cambio cultural con todo lo que ello implica. En esta nueva dimensión, parecieran cobrar renovado ímpetu las nuevas tensiones, incertidumbres y desafíos en conjunto con la arquitectura e institucionalidad y el mejoramiento de la calidad tan cuestionado, en su concepción, también.

Al finalizar estas líneas, se libra una lucha entre el Gobierno y los estudiantes. El tema: La Gratuidad en la Educación. Los obstáculos: El Mercado y sus asociados. Las tensiones sobre los Establecimientos Educativos se han disparado para el Ministerio de Educación también, entre ellas, el fenómeno de la irrupción de la fuga de alumnos desde el sector municipal al subvencionado que el año 2002 concentraba el 52% de la matrícula. Hoy según estimaciones de La Asociación de Municipalidades, podría llegar en el año 2012 solamente a un 30% (El Mercurio 2011) Es decir, un sistema que se queda sin escuelas y sobre el cual se había pensado la nueva institucionalidad.

Están en juego, muchos temas que no se habrían abordado, si lo que emprendieron los estudiantes no hubiese tomado la fuerza y el alcance impensado para algunos, previsible para otros.

Debemos estar atentos a como se resuelven estas nuevas situaciones, de cómo se configura y reconfigura el Sistema Educativo Chileno en una sociedad que tampoco será la misma. Más allá de los temas de Lucro o Gratuidad, está la emergencia de un tipo de estudiante preocupado por temas que tradicionalmente le pertenecieron a la clase política, al discurso populista o al slogan partidario.

Este movimiento escolar más que maquinación partidista, tiene urgencias sociales y descontentos no atendidos, postergados, confundidos. A este espacio nos referimos como complejo para la instalación de esta "nueva arquitectura" y su normativa, aparataje que no alcanzó a visualizar el movimiento social-escolar sorprendentemente revitalizados por una ciudadanía al parecer, heterogénea en lo partidista y homogénea en las demandas.

#### **REFERENCIAS**

1.- Banco Mundial, El diseño institucional de un sistema efectivo de aseguramiento de la calidad de la educación en Chile. Santiago, 2009.

2.- Brunner J.J., y Elacqua G. Informe Capital Humano. Santiago, 2003.

3.- Cox, C. (Ed.) Las Políticas Educativas en Chile en la últimas Décadas del Siglo XX. Chile. Santiago, 2010.

4.- Economía y Negocios Domingo. El Mercurio, 23 de octubre de 2011:B4

5.- Ministerio de Educación. Calidad Para Todos, Cuenta Pública 2006-2010, Santiago 2010.

6.- Mineduc, "La nueva arquitectura del sistema escolar chileno" Pon. Presentada por la Unidad de Supervisión y Mejoramiento Educativo, Dirección de Educación General, Jornadas de difusión, Santiago, 2010.

7.-Ministerio de Educación. 2010. En línea. Internet. Disponible en:

<http://www.planesdemejoramiento.cl>

8.- Ministerio de Educación. Chile Educación Para Todos. Informes de Países Evaluación Año 2000. p. 70 y siguientes.