

Se acabó | Educación
el recreo | 2020

EDUCACIÓN, EL PRIMER PROYECTO PAÍS
AL INICIO DEL TERCER CENTENARIO

Educación
2020

I. INTRODUCCIÓN

Este documento propone una revolución en la calidad y equidad de la educación en Chile. Se trata del **primer proyecto país que todos los chilenos, independientemente de nuestras inclinaciones políticas, actividad y condición socioeconómica, debemos llevar adelante al comenzar el tercer centenario de nuestra Nación.**

Proponemos que la década 2010-2020 sea la década de la educación. Para lograrlo es indispensable y urgente iniciar el camino de inmediato, concretando en el 2009-2010 una “agenda corta”, que constituye la ruta crítica, referida a asuntos que no pueden esperar ni un día más. Cada mes que se retrasen en su inicio, significa un mes más de atraso en el desarrollo educativo de varias generaciones de niños y jóvenes.

No estamos partiendo de cero. De hecho, a excepción de Cuba, Chile tiene -comparado con nuestros vecinos latinoamericanos- uno de los mejores rendimientos en las pruebas internacionales de educación¹. De igual manera, en las últimas décadas, se han logrado aumentos significativos en la cobertura a todo nivel. En promedio, las remuneraciones de los docentes, comparadas con las que tenían hace 15 años, se han duplicado, y de hecho, en relación a nuestro PIB per cápita, no son significativamente diferentes de las de países avanzados, aunque son significativamente más bajas a las de otras profesiones.

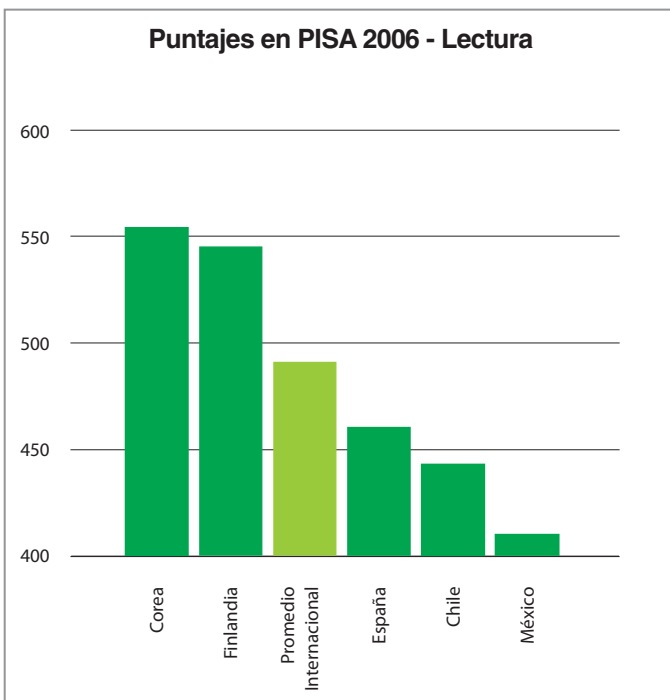
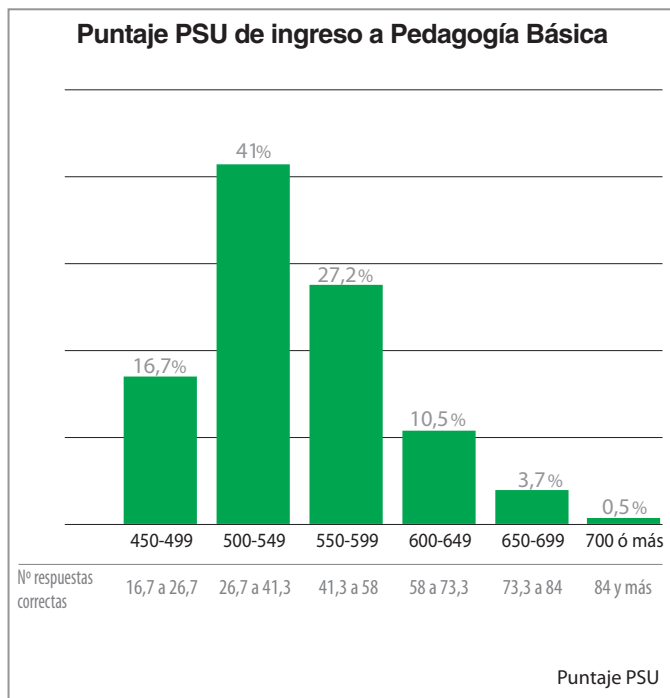
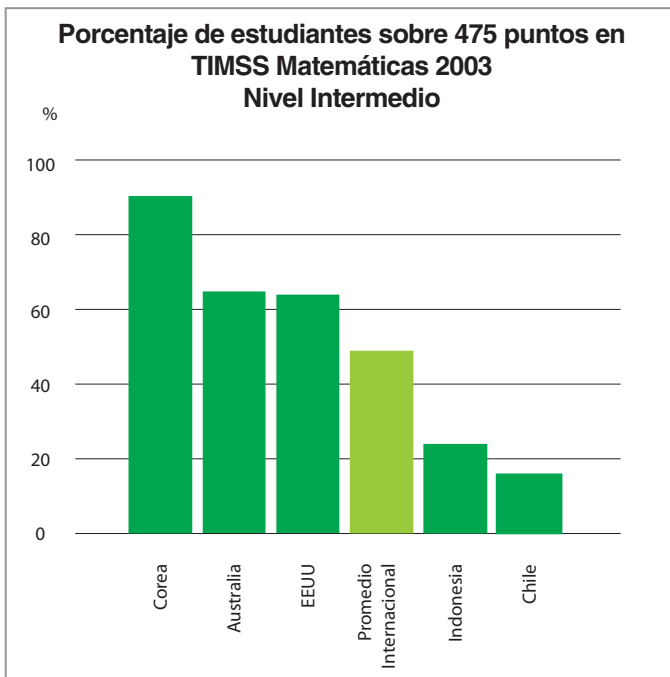
Sin embargo, a pesar de los esfuerzos y avances², la reforma educativa no ha dado los frutos esperados en calidad ni equidad. Uno de los problemas esenciales estriba en que la inequidad de Chile es enorme, muchísimo mayor que la de países avanzados, en materia geográfica, de género, ingresos, distribución salarial entre distintas profesiones, años de escolaridad, y también en rendimiento educativo de nuestros escolares. Asimismo, el nivel de Chile en las pruebas internacionales de educación como TIMSS o PISA está muy por debajo de los resultados de países avanzados, y la inequidad interna en los resultados, también.

Una diferencia de 136 puntos en TIMSS o PISA, o una diferencia en SIMCE de 13 puntos³, dice poco a muchos ciudadanos. Sin sacralizar las pruebas estandarizadas de medición, siempre perfectibles, estas diferencias señalan la distancia que nos separa de un país educativamente más equitativo, que pueda competir y crecer en un mundo globalizado, y desarrollar mejor sus valores ciudadanos, de solidaridad, confianza, democracia, rigor y respeto por los derechos de los demás. Para ver con realismo y crudeza el abismo que nos separa de los países avanzados, es indispensable conocer algunos datos que resultan elocuentes...

1 Ver, por ejemplo, “Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe”, Reporte de resultados del SERCE; LLECE-UNESCO, 2008.

2 Un listado de las reformas puede verse en “Liderazgo Directivo, asignatura pendiente de la reforma educacional chilena”, de José Weinstein, 2008.

3 Ver resultados de pruebas estandarizadas nacionales e internacionales TIMSS y PISA en las que ha participado Chile, en www.simce.cl



El 6% de los alumnos chilenos con más recursos no supera el promedio general internacional⁴, y 2 de cada 5 escolares terminan 4º básico sin comprender lo que leen⁵. No estamos mejorando en equidad, sino empeorando: la brecha entre el 20% de peor y mejor resultado del SIMCE se incrementó en 13 puntos en Lenguaje y 16 en Matemáticas entre 1999 y el 2006. Esto, sin duda, aumentó la inequidad educativa⁶.

En lo que se refiere a la formación de profesores, hay problemas en distintos niveles: **el 40% de los alumnos que ingresa a estudiar pedagogía no puede extraer conclusiones de un texto simple⁷. Cuando se transforman en profesores, siguen sin poder hacerlo.**

4 Según resultados TIMSS 1999.

5 Juan Eduardo García-Huidobro, en revista Mensaje julio 2008.

6 Juan Pablo Valenzuela, Programa de Investigación en Educación de la U. de Chile, en La Tercera 08 junio 2008.

7 "Desarrollo de habilidades básicas en Lenguaje y Matemáticas en egresados de pedagogía. Un estudio comparativo", CSE, 2007 (www.cse.cl).

¿Puede un país con esta realidad educativa enfrentar con optimismo, esperanza y orgullo su tercer centenario? El sentido común dice que no. Todos los informes internacionales sobre Chile han venido reafirmando esto por décadas.

¿Cómo hemos llegado a esta situación, en un país que ha mostrado avances notables en muchos aspectos? **Hay quienes opinan que se debe al modelo económico. Hay quienes culpan a los profesores. Unos culpan al mercado, otros al Estado. La verdad es que se trata de un tema altamente susceptible a las diferencias ideológicas y que requiere de soluciones ambiciosas que se postergan sistemáticamente, porque en educación los resultados se materializan en el largo plazo, mientras sus costos políticos y financieros son siempre de corto plazo.**

En medio de las disputas ideológicas, hay medidas evidentes, indispensables en cualquier escenario, que han sido propuestas una y otra vez por expertos nacionales e internacionales, que se aplican en otros países y que pueden tener resultados ciertos.

Estamos plenamente **conscientes de que la enorme inequidad en Chile hace muy improbable que un niño de una población marginal pueda aspirar a las mismas oportunidades** educativas y laborales que un niño de barrio acomodado. Estamos también **conscientes de que hay discusiones no resueltas en relación con el carácter público o privado de la educación, la institucionalidad educativa, o la selección de alumnos en escuelas y universidades. Nuestra impresión es que la probabilidad de que ellas se resuelvan en los próximos años es baja.**

Nada de esto justifica que no hagamos -todos juntos- lo posible y lo imposible por otorgar una mayor igualdad de oportunidades a nuestros niños y jóvenes, modificando las condiciones actuales que se dan al interior de la escuela, para ofrecer a cada uno la mejor educación posible, sin importar origen y condición social. La evidencia es clara: **una muy buena escuela es capaz de corregir en buena medida las desigualdades de origen que traen sus estudiantes⁸.**

La propuesta que hacemos es factible, siempre y cuando las distintas fuerzas políticas del país, así como el gremio docente y la sociedad toda, acepten un pacto de largo plazo, de aquí al 2020, para concretar estas medidas, independientemente de proseguir la discusión respecto a temas como los arriba mencionados.

Estas propuestas no son nuevas, como ya lo dijimos. De hecho, como resultado del impetuoso movimiento estudiantil del 2006, expresión clara de desencanto ciudadano por esta situación, se formó una Comisión Asesora Presidencial, que logró importantes acuerdos y recomendaciones sobre muchos aspectos que aún no se materializan. No es entonces de extrañar que varias de las medidas aquí formuladas se asemejen a aquellas que son fruto del trabajo de dicha Comisión.

La novedad mayor radica en dos aspectos: primero, el carácter sistémico y simultáneo del paquete de propuestas que debe concordarse como pacto nacional de largo plazo y, segundo, el apoyo ciudadano que está suscitando esta revolución sobre la calidad y equidad de la educación chilena.

Resulta indispensable que estas propuestas se adopten de manera integral. La calidad de la educación no se resolverá aumentando los recursos pero manteniendo la formación pedagógica y la Carrera Docente en el estado actual.

Reformular la Carrera Docente sin aumentar los incentivos y la rigurosidad de las evaluaciones será también un ejercicio ritual. Mientras dicha Carrera no sea verdaderamente prestigiosa, bien remunerada y de mayor calidad formativa, habrá escasos alumnos de excelencia egresados de enseñanza Media dispuestos a ingresar a esta carrera y, si lo hacen, terminarán retirándose en plazos breves, debido a sus condiciones salariales, la dura realidad de las escuelas vulnerables y el deficiente liderazgo y carencia de atribuciones de sus directivos. Aumentar la subvención diferenciada sin buenos directores no resuelve nada. En suma, **si se intenta legislar o presupuestar estos temas por separado, siempre habrá suficientes objeciones para frenarlos. Cabe destacar, además, que los planteamientos que estamos haciendo abarcan la crítica educación preescolar, la Básica y la Media.**

⁸ Ver, por ejemplo, "La Investigación sobre Eficacia Escolar en Iberoamérica. Revisión Internacional sobre Estado del Arte", F.J. Murillo, 2003; también, "Informe de Capital Humano en Chile", J.J. Brunner y G. Elacqua, 2003; y la extensa literatura sobre eficacia escolar o escuelas efectivas.

Las propuestas, como señalan nuestros planteamientos iniciales, están agrupadas en torno a 4 pilares fundamentales **a) Profesores de excelencia, b) Directores de nivel internacional, c) Condiciones adecuadas para las aulas vulnerables, d) Apoderados informados y participativos. Estos cuatro pilares sólo pueden sustentarse en un sólido financiamiento público que resulta imprescindible para la materialización del conjunto de las propuestas.**

A fin de indicar la dimensión del esfuerzo requerido, este documento **expande y detalla de manera somera, pero no por ello menos concreta, cada una las propuestas, incluyendo órdenes de magnitud y secuencia de los recursos que se requieran.**

Inevitablemente, **las reformas planteadas representan un incremento significativo de financiamiento público, una inversión crucial que, por cierto, no podrá provenir de la dotación normal de recursos fiscales.** Los problemas centrales de educación no se resolverán realizando solamente las reformas indispensables a la eficiencia del sistema educativo. Es simplemente **imposible resolverlos con 55 mil pesos mensuales por niño vulnerable.**

Estas reformas requieren que Chile se meta la mano al bolsillo para proveer una verdadera igualdad de oportunidades a los niños chilenos, y alcanzar el anhelado desarrollo del país.

Conscientes de la grave crisis financiera internacional, de inevitables e inciertas repercusiones a nivel nacional, proyectamos que el grueso del gasto adicional necesario comience a materializarse a partir del 4º o 5º año desde el inicio del proceso, que ojalá fuera hoy mismo.

La segunda novedad de estas propuestas es el apoyo ciudadano que despertaron. Más de 33 mil personas han expresado hasta ahora su apoyo formal a los planteamientos de Educación 2020, inscribiéndose -con su nombre y RUT- en nuestro sitio www.educacion2020.cl. Aproximadamente 5 mil de los adherentes son profesores y educadores de párvulos. Paralelamente, otras 60 mil personas se han sumado a través de distintos sitios web sociales como Facebook. Muchos son los líderes de opinión, académicos y representantes de todos los colores políticos que las están apoyando.

Las autoridades políticas, a través de la iniciativa ejecutiva y la negociación legislativa, son los encargados de materializar estas propuestas y establecer con precisión los recursos financieros necesarios. El pacto político nacional de largo plazo que proponemos otorgará el respaldo necesario a estas acciones.

Hacemos un llamado a leer las propuestas de Educación 2020 de manera constructiva. Si bien estamos plenamente convencidos de su validez, no pretendemos ser los poseedores de la verdad, y estamos abiertos a su discusión y perfeccionamiento. Confiamos en que este llamado sirva para deponer nuestros prejuicios y desconfianzas, y avanzar desde la discusión a la acción inmediata.

Exigimos de parte de las autoridades políticas del país -presentes y futuras- la atención, estudio y respuesta a nuestros planteamientos y las convocamos a firmar un pacto nacional para impulsar reformas concretas en el período 2009-2020. De igual manera, exigimos del Poder Ejecutivo una respuesta a los planteamientos de nuestra Agenda Corta de propuestas específicas y urgentes para el 2009-2010.

El futuro de los niños chilenos, y por ende del país, depende de la capacidad de todos para generar consensos de largo plazo y tomar decisiones inmediatas para avanzar en esa dirección.

II. PRESENTACIÓN GLOBAL DEL PLAN

Profesores de excelencia

El principal impulsor de las variaciones en el aprendizaje escolar es la calidad de los docentes. Incluso en un buen sistema educacional, los alumnos que no avanzan con rapidez durante sus primeros años de escolaridad porque no han tenido profesores de suficiente calidad tienen escasas posibilidades de recuperar los años perdidos⁹.

Este es un desafío que no podemos seguir postergando. Lo anterior no significa de ninguna manera asignar a los actuales docentes las “culpas” por nuestros resultados educativos. La “culpa” de estos resultados es de Chile entero, y de la carencia de políticas ambiciosas en esta materia. De lo que se trata es de aspirar a la mejoría significativa de lo que tenemos.

Para avanzar hacia un cuerpo docente de mejor formación, motivación y calidad es necesario abarcar el tema desde múltiples aristas: crear una Carrera Docente atractiva, convertir la pedagogía en una profesión que atraiga alumnos de excelencia, mejorar la formación en las escuelas de Pedagogía, y establecer un examen de habilitación obligatoria para ingresar a la Carrera Docente, al menos hasta que todas las instituciones pedagógicas del país tengan calidad homogénea y estándares curriculares mínimos.

Directores de nivel internacional

Dos escuelas con la misma infraestructura, los mismos recursos humanos y los mismos alumnos pueden tener resultados muy distintos. Hay casos concretos en que el mero cambio del director en una escuela municipal ha generado resultados impactantes y de corto plazo, con los mismos profesores.

Actualmente, los directores no tienen facultades reales para dirigir, y la mayoría no ha sido formado en aspectos básicos de manejo y liderazgo en organizaciones, tanto de gestión administrativa como pedagógica. Esto debe cambiar de forma inmediata. Para ello se requiere una **flexibilización razonable del Estatuto Docente que permita liderar y gestionar las escuelas, un mejoramiento salarial significativo vinculado a desempeño y compatible con mejoras salariales de los profesores (Carrera Docente) y un programa de emergencia de formación y soporte a directivos.**

En la actualidad existe una situación escandalosa referida a ciertos directores vitalicios que, sin importar si cumplen o no con sus obligaciones, ni cómo las cumplan, no pueden ser despedidos. En consecuencia, se hace necesario un **concurso inmediato para directores vitalicios remanentes, adjudicando a los municipios los recursos adecuados para financiar el retiro de quienes no continuarán en sus cargos. Así también, se requiere un programa de retiro gradual**, voluntario y adecuadamente compensado para aquellos directores no vitalicios que no deseen seguir desempeñándose como tales.

Cabe destacar que el costo de estas propuestas es ínfimo frente a los desafíos de mejora docente y, por tanto, constituye un paso esencial de nuestro plan.

⁹ “Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos”. McKinsey&Company, 2007. Ver además los recientes resultados del “Proyecto Valor Agregado UC”.

Condiciones adecuadas para las aulas vulnerables

En Chile, los profesores deben dedicar 75% de su jornada laboral a la enseñanza en la sala de clases, dedicando sólo el 25% restante a preparar sus clases, corregir pruebas, atender a alumnos y apoderados. La cantidad de horas de trabajo en aula es superior al promedio de los países OECD en el nivel primario, brecha que aumenta en el nivel secundario¹⁰.

La mejora de la oferta educativa no depende sólo del esfuerzo personal de los profesores sino también de un sistema que les entregue las herramientas y el apoyo necesarios para lograrla. Resulta indispensable asegurar que tengan el tiempo suficiente para preparar los contenidos de lo que van a enseñar a sus estudiantes y evitar que lleguen a un nivel de desgaste tal que simplemente les impida entregar lo que saben. Proponemos revisar rigurosamente la actual relación de horas lectivas/no lectivas establecida estatutariamente, a fin de avanzar **gradualmente**, en un plazo prudente, a una relación cercana al promedio de los países desarrollados¹¹, otorgando especial prioridad a las escuelas vulnerables.

El esfuerzo especial que debe llevarse a cabo en este ámbito conlleva también la presencia de supervisores de aula, incluyendo el aula preescolar, psicopedagogos y materiales pedagógicos adecuados. Junto a lo anterior, es preciso evaluar la necesidad **de una reducción en la cantidad de alumnos por sala en casos especiales**. Actualmente, el máximo de alumnos por sala de clases es de 45 y el promedio es cercano a 30¹². Si bien no se puede plantear una reducción generalizada, hay que evaluar lo que ocurre en aquellas aulas con una mayoría de alumnos vulnerables, a quienes es más difícil enseñarles y que, por tanto, necesitan mayor atención.

Si bien ésta es una de las medidas más costosas que estamos proponiendo, que sólo funcionaría en el contexto de un cambio sistémico, es al mismo tiempo una propuesta vital para corregir la inequidad educativa.

Apoderados informados y participativos

El rendimiento de los niños también depende de familias y apoderados involucrados en su formación, que les enseñen a sus hijos disciplina para aprender y que tengan interés por sus avances escolares. Padres comprometidos en el proceso educativo fiscalizarán al colegio y se interesarán en los resultados que el establecimiento obtenga en las pruebas estandarizadas.

Para lograr una mejora en la oferta educativa de la escuela, se necesitan apoderados participativos, lo que no resulta fácil de conseguir en muchas zonas vulnerables. Un apoderado será efectivamente un fiscalizador si se le proporciona **apoyo, motivación, capacitación e información amplia y transparente a nivel local, regional y nacional. Este contacto cercano sólo pueden lograrlo profesores y directores motivados y con tiempo para esta tarea. Al mismo tiempo, los padres y apoderados deben tener acceso expedito a estadísticas nacionales claras sobre el rendimiento de sus hijos**. De ahí un nuevo encadenamiento sistémico de esta propuesta.

¹⁰ "Indicadores de la Educación: Chile en el contexto internacional. Año 2006", MINEDUC, 2007.

¹¹ Una reducción de las horas lectivas implica contratar más horas docentes, es decir, profesores. Se debe cuidar que esto no afecte, de ningún modo, la calidad de la formación docente.

¹² Ibid.

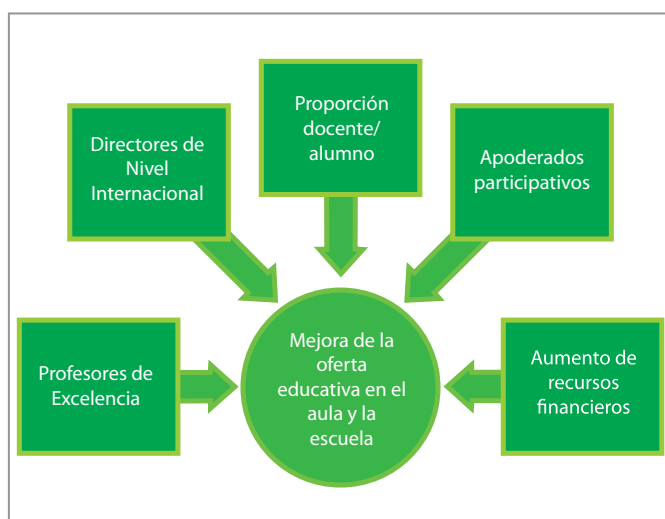
Recursos financieros requeridos

Gastamos un tercio de lo que gastan los países de la OECD en educación primaria, y un cuarto en educación secundaria¹³. Las propuestas de Educación 2020 necesitan de un contundente aumento de recursos. Si el compromiso de Chile es real, y la década 2010-2020 será efectivamente la década de la educación, es fundamental hacer el sacrificio de una inversión relevante.

Hacer un análisis de costos de la mejora de la educación en Chile es algo que lleva tiempo y, por lo tanto, aventurar cifras precisas escapa hoy de nuestras manos. Sin embargo, en este documento se proporciona una primera aproximación de la envergadura de la inversión requerida.

Enfoque gradual y sistémico

Cada uno de los pilares por sí solo no sostendrá ni conseguirá una mejora efectiva de la oferta educativa en la escuela y el aula. Postulamos que las distintas propuestas implementadas en conjunto romperán el círculo vicioso e impactarán favorablemente en la enseñanza y aprendizaje de niños y jóvenes escolares.



El enfoque es obligadamente gradual. En este tema no existen atajos ni milagros. No se forman profesores de un día para otro, no se forman directores de un día para otro, no se mejoran escuelas de pedagogía de un día para otro, no se puede incrementar los recursos en forma brusca pues el sistema escolar sería incapaz de absorberlos. No es por casualidad que este movimiento ciudadano se denomine Educación 2020... nuestra meta no está a la vuelta de la esquina, la visualizamos para el año 2020.

¹³ Education at a Glance, OECD 2008.

III. PROFESORES DE EXCELENCIA

Hay que reconocer la centralidad de la labor docente. Para el pleno y digno ejercicio de esta tarea y su impacto efectivo en los aprendizajes, necesitamos profesores de excelencia con el soporte, remuneración, condiciones laborales y apoyo adecuados para ejercer.

No se va a inventar por decreto una nueva generación de educadores de párvulos, profesores, directores de escuela, profesores de escuelas de pedagogía, ni se va a jubilar o retirar dignamente a los que sea necesario, de un día para otro.

Formación de profesores

La formación inicial docente constituye el primer estadio institucionalizado de los profesores, a partir del cual se construye la identidad y cultura docente.

Esto no se conseguirá de manera espontánea como iniciativa descentralizada y privada en cada una de las carreras de pedagogía, sino que exige una definición clara y firme por parte de las autoridades políticas, así como mecanismos que aseguren e incentiven el cumplimiento de los estándares de países exitosos en educación, tanto para las carreras como para los egresados de ellas.

La formación que reciben los futuros profesores no está a la altura, en calidad y pertinencia, de lo que se necesita. La OECD (2004) llamó la atención, en el caso de Chile, sobre la inadecuación curricular y la desconexión con el mundo escolar y las políticas de reforma de la formación de profesores. La lista de problemas que recoge el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2006) es larga, y plantea que se deberían “en parte a la ausencia de un sistema institucionalizado de regulación de la formación docente y de estímulo a su desarrollo y mejoramiento y de medidas concretas que puedan disminuir el efecto de estos problemas”.

Ingreso a Carreras de Pedagogía

- La matrícula de las carreras de educación ha crecido de manera explosiva:

Matrícula Carreras de Educación

	2000	2007	Variación
Universidades	29,904	86,878	291%
Institutos profesionales	5,175	12,501	242%
TOTAL	35,079	99,379	283%

1. Fuente: DIVESUP, Ministerio de Educación

2. Las cifras incluyen carreras afines a pedagogía, como psicopedagogía y otras.

- En la actualidad existen 66 instituciones de educación superior que ofrecen 385 carreras conducentes al título de profesor de Educación Básica, Media o diferencial o educador de párvulos en distintas modalidades: diurna, vespertina, semi-presencial, a distancia.
- La Ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior promulgada en 2006 establece la acreditación obligatoria de las carreras y programas pedagógicos. Casi todas las carreras se han sometido al proceso, aunque para la gran mayoría aún no ha concluido.
- La calidad de los programas es muy heterogénea, como objetivamente lo indican los resultados del proceso de acreditación iniciado.
- En promedio, los programas de formación inicial resultan ineficaces: 36% de quienes ingresan a estudiar Pedagogía no pueden leer un gráfico; al egresar este porcentaje alcanza un 35%.
- 59% de los seleccionados en carreras de pedagogía no la postuló como primera opción; en el caso de educación de párvulos, el 65% de los aceptados no la tenía como primera opción.
- Actualmente, se titulan al año alrededor de 14 mil profesores o educadores de párvulos.

Han sido varias las iniciativas públicas para mejorar y fortalecer la formación inicial, como el Programa de Fortalecimiento de la Formación Inicial de Docentes, los proyectos MECESUP y la acreditación de las carreras de pedagogía establecida en forma obligatoria por la Ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (2006). La más reciente es el programa INICIA del MINEDUC (2008) con 3 instrumentos: mejoramiento curricular y establecimiento de estándares; diagnóstico de conocimientos y competencias adquiridas por los egresados, y recursos (\$600 millones anuales por 5 años) para el financiamiento de proyectos de renovación de facultades de educación. Esto último considera tres ejes: (1) el fortalecimiento de las plantas académicas, (2) nuevos currículos de formación y (3) una forma renovada de relacionarse con escuelas y colegios. Sin embargo, aún no se ven resultados: estas reformas son tardías, tímidas y lentas.

¿Tenemos que seguir esperando pacientemente para ver mejoras, porque “la formación inicial de docentes es una de las áreas del quehacer público en que los cambios se logran más lentamente y su impacto es aún más demoroso”¹⁴?

Los tiempos del Estado y de las instituciones formadoras no son los que exige el país, ni los que requieren aquellos que año tras año deciden ingresar a estudiar pedagogía, ni aquellos que año tras año egresan sin las competencias necesarias para impartir una enseñanza adecuada a niños y jóvenes por muchos años más.

Es necesario profundizar y acelerar significativamente las iniciativas en curso e implementar otras con un objetivo concreto y verificable: **construir capacidad académica para la formación de, al menos, 6.000 profesores anuales de excelencia de cada cohorte antes del 2013, que sean capaces de superar un examen nacional de habilitación docente, que hayan cursado una renovada y prestigiada carrera pedagógica, en un modelo educativo basado en el rigor académico pedagógico, los valores, la excelencia y el esfuerzo, de profesores y sobre todo de los alumnos.**

Los ejes de acción son:

- **Urgente reforma en las escuelas de pedagogía**

Evaluar para habilitar, corregir y mejorar. Es la herramienta inmediata que el país puede y debe implementar para poner presión a los cambios. Esto implica disponer de mecanismos de acreditación más exigentes, con mecanismos efectivos de monitoreo, apoyo e intervención en caso necesario.

Se requiere un sistema de acreditación de carreras de pedagogía con estándares internacionales y con consecuencias: **disponer de mecanismos de apoyo permanente que permitan alcanzar la calidad mínima en los programas existentes y aplicar sanciones efectivas a las carreras de pedagogía que no sean acreditadas en dos procesos consecutivos. Para ello se requiere en el corto plazo (1) someter al sistema de acreditación a una evaluación internacional independiente y alinearlos con los modelos y exigencias de los sistemas más exitosos de acreditación en el mundo; (2) modificar la Ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior para detener el ingreso de alumnos a las carreras que no resulten acreditadas en dos veces consecutivas, (3) hacer efectivo el cierre de los Programas Especiales de Formación Docente de dudosa calidad, que no aseguran una formación adecuada de los futuros maestros.**

Considerando el nivel de la actual formación de los futuros profesores, es importante que exista **un mecanismo de acreditación o certificación al egreso de los estudiantes de pedagogía, que los habilite para el ejercicio de la Carrera Docente en establecimientos educacionales que reciben subvención del Estado.** Dado que no se han regulado los planes de estudios, por el respeto a la autonomía de la oferta educacional, resulta indispensable asegurar estándares mínimos entre los egresados de dichas carreras, tal como se exige exámenes de habilitación¹⁵ en otras profesiones. Éste es un tema controversial, pero estamos seguros que en el país existen capacidades y recursos para diseñar e implementar rápidamente un mecanismo de habilitación de la profesión, sobre estándares mínimos de competencias y conocimientos que debiera cumplir un docente formado con cualquier perfil profesional.

Para ello se requiere, (1) en el corto plazo, **acelerar la implementación y divulgación de la Evaluación Diagnóstica del programa INICIA con la batería completa de instrumentos de evaluación en los distintos niveles y sectores; (2) a más tardar el 2011, otorgar carácter obligatorio al examen nacional de habilitación, tanto de competencias disciplinarias como pedagógicas, para todo profesor que ingrese a trabajar en una escuela, y evaluar el impacto de esta certificación; (3) en el largo plazo, asegurar que todos los profesores tendrán -certificadamente- las mismas competencias iniciales que sus pares en países con los mejores resultados educativos.**

¹⁵ Los exámenes de habilitación para la docencia, una vez concluido el proceso de formación inicial, son una instancia que varios países han adoptado como mecanismo para garantizar la calidad del docente previo a su inserción laboral.

Por otra parte, las instituciones formadoras deben contar con instrumentos de apoyo para el mejoramiento y fortalecimiento de las escuelas de pedagogía, las cuales deben ponerse a la altura de los desafíos, más allá de lo que exige una acreditación.

Esto incluye recursos financieros más significativos que los asignados hasta ahora, los cuales deben otorgarse contra proyectos con estándares de exigencia estrictos y rigurosos. Además, no deben restringirse sólo a la formación de futuros profesores sino entregarse también para la formación y perfeccionamiento de los directores de escuela y para el apoyo permanente de las escuelas de pedagogía y centros similares.

Para ello, se requiere en el corto y mediano plazo: **(1) facilitar y promover el fortalecimiento académico de las carreras pedagógicas acreditadas por más de tres años con apoyo de expertos nacionales e internacionales visitantes e incremento de la investigación pedagógica; (2) definir estándares curriculares de las escuelas de pedagogía durante el año 2009, reduciendo el plazo de tres años establecido en el programa INICIA.**

- Atraer a los mejores a las carreras de pedagogía

Conseguir profesores de excelencia mejorando los estándares de la formación inicial debe potenciarse y complementarse con incentivos adecuados para que los mejores postulantes a la educación superior -con la vocación necesaria- opten por pedagogía. Para ello se requiere: **(1) en el corto plazo, asegurar la asignación de becas (matrícula y aranceles) para todos los estudiantes con más de 650 puntos en la PSU u otros mecanismos de aseguramiento de excelencia, que opten por estudiar una carrera de pedagogía acreditada por más de 3 años; (2) establecer de inmediato programas atractivos dirigidos a profesionales o licenciados en distintas disciplinas relacionadas con el currículo escolar -especialmente en las áreas en que existe escasez de docentes y en las especialidades emergentes- cautelando la adecuada profundidad, rigurosidad y pertinencia de la formación pedagógica¹⁶; (3) definir de inmediato, para el largo plazo, una promesa de remuneración e incentivos equivalentes¹⁷ a las de un ingeniero, abogado o médico, para los buenos profesores.** Naturalmente, esto último significa un proyecto de Carrera Docente suficientemente atractivo tratado en otro acápite de este documento. Éste es un elemento sistémico esencial de nuestra propuesta.

Dada la dificultad de los estudiantes de escasos recursos para obtener altos puntajes de ingreso a la universidad¹⁸, resultan loables iniciativas como el programa de talentos en pedagogía de la USACH¹⁹, especialmente si se focalizan en sectores de escasos recursos. Junto con ello, sin dejar de considerar la PSU, es necesario promover programas de nivelación o restitución de competencias en las escuelas de pedagogía, que permitan resolver las falencias actuales de los estudiantes.

- Elevar el nivel y alcance de la formación continua de profesores, con parámetros de calidad y exigencias que potencien su eficacia, y retribuyéndola mediante mejoras monetarias y/o no monetarias

Ante el vertiginoso avance de las ciencias y la tecnología, y frente al imperativo actual que plantea una Sociedad del Conocimiento, en todas las profesiones se reconoce la necesidad de una capacitación permanente y, más ampliamente, se estima que todas las personas requieren de acceso a la educación durante toda la vida. Esto se hace patente con especial énfasis en la profesión docente y en nuestro país.

¹⁶ Propuesta que establece, en esos términos, la Comisión de Formación Inicial Docente, 2005.

¹⁷ Hablar de equivalencia implica que hay aspectos, como los años de escolaridad asociados a las distintas profesiones, que deberían ser considerados.

¹⁸ Ver "Desigualdad de acceso", Ronald Fischer en La Segunda, febrero 2009.

¹⁹ A contar de marzo 2009, se está llevando a cabo un piloto con formación especial desde segundo medio para 30 postulantes que tengan buenas notas y vocación de profesores.

Si el Estatuto Docente de 1991 establece financiamiento público y retribución salarial asociados a la formación continua, lamentablemente, -como ocurre con la formación inicial- el diagnóstico de diferentes instancias²⁰ indica que hay serios problemas con la calidad y pertinencia de la formación docente continua de nuestros profesores.

En este ámbito -lo reconocen todos los expertos- debe conjugarse adecuadamente la necesaria formación continua con el acceso a oportunidades e incentivos (monetarios y no monetarios), con el fin de contribuir a un mejoramiento de su desempeño profesional, en lo que sería el desarrollo profesional docente permanente.

Parece del todo razonable que sean los propios centros educativos (en concordancia con sus sostenedores) y los propios docentes los que definan, de acuerdo a sus necesidades y con responsabilidad, la pertinencia de la formación continua que se demande. El problema -como en otras áreas del ámbito educacional- es la regulación de la calidad de los programas de formación continua que se ofrece. La mera obtención de diplomas por cursos diversos no contribuye a mejorar la calidad.

Educación 2020 plantea: (1) que durante un periodo definido de tiempo, **se establezcan exigencias sustantivas de calidad, articuladas** con una nueva Carrera Docente²¹ y hasta que ésta esté operativa, **elevando los estándares de los programas y entidades formadoras que pueden pertenecer al registro público habilitado para ello**, (2) que **la inducción en el aula de los nuevos profesores se considere como parte estructural del proceso de formación continua al que deben acceder todos ellos en el marco de la Carrera Docente. Lo segundo, debe financiarse** con aporte público especial y separado para los sostenedores, y se debe establecer un registro y certificación pública de mentores. **En particular, una inducción también debe aplicarse a aquellos docentes (nuevos o no) que por primera vez ejercerán en contextos de alta vulnerabilidad social.**

Carrera Docente

Proponemos como una de las medidas urgentes de una Agenda Corta en materia de educación, **el envío al Parlamento este año 2009, de un proyecto de ley sobre Carrera Docente, que sienta las bases para que, en forma gradual pero garantizada, el país pueda contar hacia el año 2020 con una planta de profesores de nivel equivalente a los de países desarrollados, con una estructura de remuneraciones e incentivos, monetarios y no monetarios, similares a los de otras carreras prestigiadas en Chile.** Nuestros sondeos iniciales a profesores en ejercicio revelan un apoyo abrumador a esta propuesta.

Esta Carrera debe proveer -como en otros países- una estabilidad laboral razonable y desarrollo profesional permanente a los maestros pero, al mismo tiempo, debe dotar a los directores de los establecimientos municipales -que hayan recibido una certificación de sus competencias- de instrumentos para incentivar e inducir los mejores resultados, y corregir las fallas más graves al desempeño docente.

De no adoptarse esta medida, será muy difícil atraer a buenos egresados de educación Media para que se conviertan en profesores, mantener a los mejores en el ejercicio de su profesión y motivar a todos para entregar lo mejor de sí en la labor docente.

²⁰ Ver, en particular, el Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, 2006.

²¹ Donde se asegure el derecho a oportunidades de desarrollo profesional, perfeccionamiento y formación continua certificada.

En diciembre del 2008 se informó acerca de los avances logrados en la discusión de la Mesa de Trabajo para una Carrera Profesional Docente que instaló el Ministerio de Educación y el Colegio de Profesores, lo cual celebramos. Aunque el trabajo de esta Mesa no es necesariamente vinculante, los aspectos en los que se han acercado posiciones son:

1. Propósitos de la Carrera
2. Modalidad de Ingreso y Cobertura
3. Relaciones contractuales y concursos
4. Apoyo a la inserción de profesores principiantes
5. Estructura de la Carrera
6. Situación de los docentes directivos
7. Mecanismos de transición

Sin desconocer que se pueden generar distintas alternativas de propuestas en el caso de Chile, junto con un diagnóstico más o menos desapasionado de la Carrera Docente actual, es necesario revisar:

- Las lecciones que surgen del análisis de carreras docentes, sus normas y mecanismos en países exitosos que cuentan con distintos modelos educativos y con diferentes grados de descentralización de la administración de la Carrera²².
- Los aspectos del actual diseño que obstaculizan la atracción, mantención y motivación de los mejores profesionales en la Carrera, y cómo modificarlos.

Estructura salarial y de incentivos

Un aspecto vital se refiere a la estructura de remuneraciones²³: “Se requiere que la Carrera Profesional Docente genere los alicientes para mejorar su formación continua y su desempeño. El Estatuto Docente actualmente vigente no da la posibilidad de promover al profesor dentro de su mismo cargo, sino que éste debe aspirar a otros puestos con el objeto de avanzar en su carrera y mejorar su remuneración.

Los ascensos implican que los buenos profesores abandonan el aula. Al mismo tiempo, no se incentiva a los docentes a realizar un perfeccionamiento pertinente, puesto que la forma en que se accede a un cargo superior fomenta el ‘credencialismo’.”

La estructura salarial actual tiende, con pocas excepciones, a remunerar diferentes esfuerzos y habilidades por igual. No diferencia entre quienes tienen buen y mal desempeño, buenos y malos resultados, no retribuye la mayor formación y se encuentra desvinculada de las actividades desarrolladas en los establecimientos escolares, como, por ejemplo, la colaboración con el desarrollo profesional de sus pares o la mejora del resultado en el aula. Además, no diferencia entre especialidades donde hay escasez de profesores y aquellas en donde hay sobreoferta, y considera la antigüedad como la principal razón de los aumentos salariales. Esto último determina que se recompense la edad más que el desempeño efectivo en el trabajo.

²² A modo de ejemplo, ver “Modelos de Carrera Docente. Dos experiencias en los Estados Unidos”, Boletín Electrónico N° 25, GTD-PREAL, mayo 2007.

²³ Ver A. Mizala, “La Centralidad de los Docentes”, en La Segunda, octubre 2008.

Actualmente, se observa una estructura salarial poco clara, en la cual el salario de los profesores se compone de 19 ítems distintos que, a grandes rasgos, se pueden agrupar como muestra el gráfico que sigue. Un desafío de la Carrera Docente debe ser simplificar esta estructura, estableciendo un orden en torno a las componentes más relevantes.

Si bien en promedio los profesores no ganan menos que otros profesionales con similares características, los buenos docentes están muy mal pagados porque, siendo los salarios prácticamente parejos, el techo salarial resulta muy bajo, lejos de lo que obtienen, por ejemplo, ingenieros o abogados. Esto desincentiva la entrada de los mejores estudiantes a la carrera de pedagogía y la mantención de los buenos profesores en la docencia.

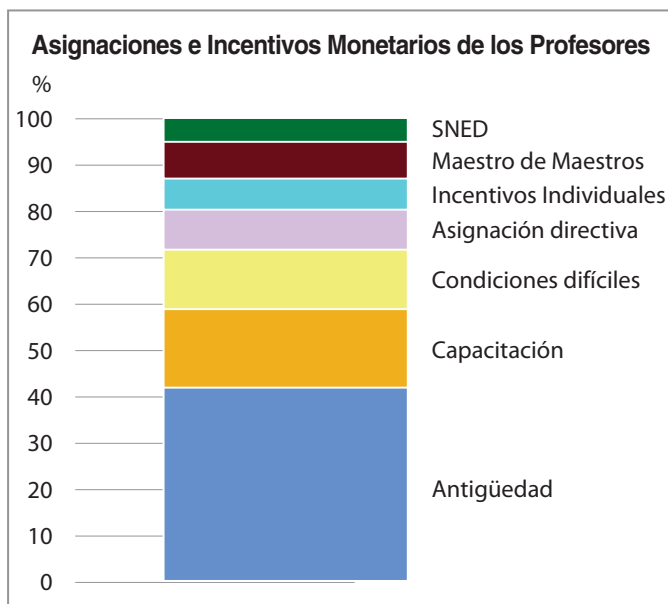
Es urgente diseñar una Carrera que premie el mérito profesional a través de la acreditación de diversas competencias, fortaleciendo la incorporación de incentivos monetarios y no monetarios. En particular, urge diseñar un premio o incentivo más significativo que atraiga a los mejores profesores a los establecimientos donde más se necesitan: los más vulnerables.

Por tanto, y más allá de los avances en la nueva Carrera Docente, requerimos un gran ACUERDO NACIONAL que comprometa como promesa ineludible un aumento gradual de incentivos para los profesores -basados en una evaluación rigurosa- para generar ingresos equivalentes a los de un ingeniero, abogado o médico a medida que se desarrollan en su carrera.

Es imprescindible destacar que, si en este Acuerdo Nacional que proponemos, no se proporciona **una señal nítida, inmediata**, respecto a la estructura remuneracional futura de mediano y largo plazo de los profesores o educadores de párvulos de excelencia, será virtualmente imposible incorporar más alumnos promisorios a los estudios de pedagogía, o convencer a profesionales de otras disciplinas para que adquieran una formación pedagógica, por más becas que se ofrezcan. Esta señal es parte de la ruta crítica y debe adoptarse durante el 2009.

Esto que se describe para los profesores, se observa de modo similar para el caso de los directivos. En Chile los sueldos máximos a los que acceden tanto profesores como directores son prácticamente iguales, desconociéndose la mayor responsabilidad, carga de trabajo e importancia del liderazgo de los directores, desincentivando la postulación a cargos directivos.

El Estatuto Docente reglamenta que la asignación directiva alcance como máximo \$92 mil en enseñanza Básica. Un reciente estudio de la OECD muestra que la diferencia entre los salarios máximos de directores y profesores, en el Reino Unido puede llegar a ser más del doble, en Irlanda llega al 50% y en Finlandia llega al 40%²⁴.



24 Ver Libertad y Desarrollo, "Educación Municipal: Cuatro Ideas Sencillas para Mejorarla", temas Públicos, agosto 2008.

Incentivos no monetarios

- Estabilidad laboral

La discusión en torno al actual Estatuto normalmente se centra en la dificultad que existiría para despedir a un profesor. Existen voces que difieren de esta postura, sin embargo los datos revelan que existe una muy baja tasa de despido y rotación en el sector. Todos los países del mundo que tienen educación pública tienen algún tipo de estatuto especial que protege a los profesores de la arbitrariedad, y les provee una razonable estabilidad laboral, y así debe ser en Chile. Esto debería ser compatible con atribuciones mínimas para el director de la escuela, indispensables para manejar sus equipos docentes.

Proponemos que la obtención de una evaluación deficiente por dos veces consecutivas sea causal de despido, y que se acorten significativamente los tiempos y plazos para los sumarios, cuyas resoluciones actualmente pueden tardar años. El profesor no puede estar sujeto a arbitrariedades, pero a la inversa, no puede ser que existan casos de conductas o incapacidades flagrantes frente a las cuales el director de la escuela tenga sus manos atadas.

- Evaluación docente inequívoca y transparente

Resulta imprescindible mejorar el esquema de incentivos monetarios ligados a la calidad de las competencias teóricas y prácticas que los docentes requieren para desempeñarse en un determinado sector o nivel de aprendizaje medidas en la actual Evaluación Docente e instrumentos asociados a la Asignación Variable de Desempeño Individual (AVDI) y la Asignación de Excelencia Pedagógica (AEP).

Ello significa, en primer lugar, **contar con un solo sistema exigente que permita certificar las competencias docentes, basado en estándares internacionales, que verifique en terreno sus capacidades y, a través de pruebas teóricas, sus conocimientos disciplinarios y pedagógicos.** El buen rendimiento en estas evaluaciones debe asociarse tanto a una asignación por desempeño individual de excelencia como al avance en la Carrera Docente que se diseñe.

De hecho, **no se requieren grandes cambios legislativos para fusionar la actual Evaluación Docente y los instrumentos de la AVDI y AEP, de modo de disponer de una evaluación periódica** (cada cierto número de años, 4 actualmente) **y con un incentivo mucho más significativo que el actual.** Esa sola medida podría representar una señal notoria del aumento del atractivo de la Carrera Docente para los que aspiren a ingresar a ella.

Hay que distinguir dicha evaluación docente de la evaluación del desempeño de los docentes durante el año escolar, realizada en el establecimiento donde trabajan. El Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Subvencionados y de los regidos por el D.L. 3166, SNED, considera un incentivo de desempeño colectivo a los docentes de un establecimiento **vinculado, entre otros, a los resultados** educativos de los estudiantes.

Una reformulación de estos instrumentos debería permitir la introducción de variables de desempeño docente, de forma que su asignación beneficie preferentemente a aquellos profesionales con mayor compromiso y que obtienen los mejores aprendizajes. Existen sistemas exitosos de evaluación del desempeño en escuelas y liceos del país que podrían aportar su experiencia para el rediseño de este instrumento. Cuanto más cerca está la evaluación y los incentivos de la sala de clases, mayor es la probabilidad de excelencia docente.

- Condiciones de trabajo

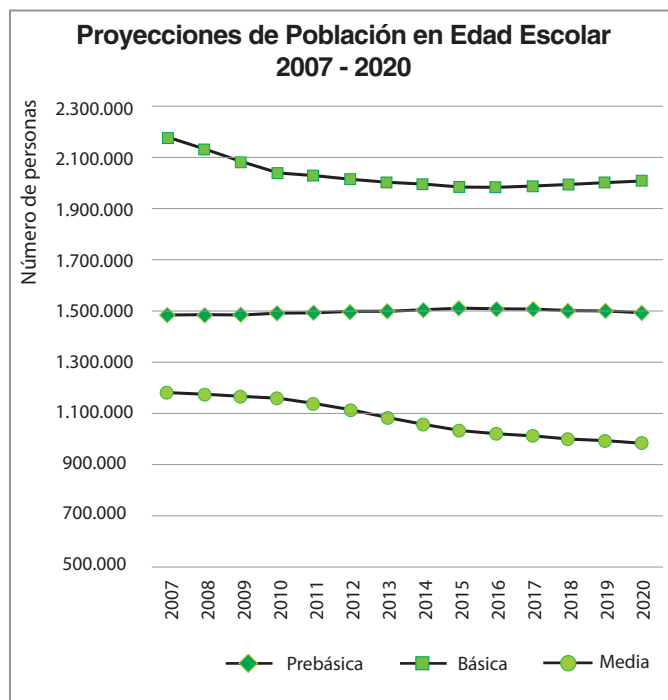
Proponemos mejorar las **condiciones de trabajo de los profesores e implementar mecanismos de apoyo** para el ejercicio de su labor, particularmente en aulas vulnerables, lo que incluye procesos de apoyo e inducción a jóvenes profesores en formación, oportunidades de desarrollo profesional continuo, horas suficientes para preparar clases, corregir pruebas y atender a padres y apoderados, entre otros.

Más allá de medidas reglamentarias, también es imprescindible proveer a los profesores de las mejores condiciones en materia de infraestructura y materiales, temas que no involucran grandes recursos y son indispensables para ejercer la labor pedagógica.

Un aspecto especialmente sensible en los establecimientos que atienden a sectores vulnerables es la necesidad de contar con **textos escolares de calidad**. Es notoria la diferencia que se observa entre los textos que utilizan los escolares de colegios privados y aquellos que se distribuyen gratuitamente por el Estado. Es hora de hacer una inversión más decidida para elevar la calidad de los textos a un estándar internacional.

Demanda por docentes

El año 2007, nuestro sistema escolar atendió a 3.7 millones de estudiantes distribuidos en 11 mil 763 establecimientos, en los cuales laboraron más de 171 mil profesionales de la educación. En 2007 el 50,2% de los establecimientos era municipal, 43% particular subvencionado y 6,2% particular pagado. En 2007 se observa por primera vez que la matrícula particular subvencionada supera a la municipal. Las proyecciones de población en edad escolar, según el INE, son decrecientes, excepto para niños en edad de nivel prebásico (0-5 años), como muestra el gráfico siguiente:



Fuente: Elaboración propia en base a datos INE.

Suponiendo que las coberturas se mantienen, con 100% en enseñanza Básica y Media, de acuerdo a estas proyecciones se podría estimar que la disminución de estudiantes en el sistema escolar al 2020, bordeará los 300 mil en comparación con 2007, es decir, aproximadamente un 8% del total. A la larga, esto redundará en una reducción de establecimientos y/o profesores.

Dimensionar los alcances y necesidades de la agenda de cambio que proponemos, y estructurarla de manera concreta y fundamentada, requiere generar a corto plazo estudios y estimaciones (en distintos escenarios) que permitan:

- Proyectar la matrícula de estudiantes de nivel preescolar, básico y medio en sus distintas modalidades, de aquí al 2020, incluyendo la estimación de estudiantes que estarán en situación de vulnerabilidad.
- Proyectar jubilaciones y retiros de docentes y directivos, y los montos de las compensaciones.
- Proyectar en el tiempo el número de profesores de enseñanza preescolar, Básica y Media, distinguiendo profesores de especialidades escasas y técnico-profesionales, así como educadoras de párvulos de buen nivel que deberán formarse para satisfacer la demanda por educación de calidad (considerando, entre otros, profesores de alta especialización, por ejemplo Física o Inglés).
- Proyectar en el tiempo el número de directores de buen nivel que deberán formarse para satisfacer la demanda por educación de calidad.
- Formular un calendario de ajuste gradual, especialmente en aulas vulnerables, de horas lectivas/no lectivas que permita mayor atención a estudiantes, padres y apoderados, que facilite una planificación y reflexión pedagógica, etc., si se verifica un efecto positivo en los aprendizajes de los alumnos, particularmente en escuelas vulnerables.

En síntesis, es necesario desarrollar un modelo más completo con proyecciones demográficas, el cual permita realizar estimaciones de recursos financieros necesarios. Cabe señalar que la mayor parte de dichos recursos estará dirigido al fortalecimiento de la profesión docente, en términos de salarios y condiciones laborales, y los programas de retiro.

Evaluación de logro educativo

El rol del profesor en la calidad de la educación es central, aunque claramente no exclusivo. La calidad de la educación puede asociarse a diversas características del contexto, los insumos, los procesos y los resultados de la formación escolar²⁵.

Entendemos como un apoyo a la labor docente y directiva, la evaluación externa de los resultados de logro de los estudiantes a través de pruebas estandarizadas, como es el caso del SIMCE. En el entendido de que no hay prueba “óptima” y que no se están midiendo valores o actitudes, el correcto uso y análisis de los resultados SIMCE debería conducir a la reflexión pedagógica y a promover la mejora de la enseñanza en las escuelas²⁶.

En este contexto, lo más importante es seguir el desarrollo educativo de los estudiantes. Ello aportará información relevante a los padres y docentes, acerca del aporte efectivo de la escuela. **Por ello, proponemos extender a partir del 2010-2011 la prueba SIMCE de 3 a 5 niveles de Básica y Media, divulgando los resultados a nivel de escuela y aula.** Consideramos indispensable realizar y difundir ampliamente una medición cada dos niveles (años) a partir de 2º básico, con excepción del último año de la enseñanza Media. No es posible que la evaluación de los alumnos comience a realizarse a los 10 años de edad. Por cierto, no se trata de sacralizar los instrumentos estandarizados de medición. Tampoco se trata de usar estos instrumentos como formas de represión a alumnos o profesores. Simplemente, estimamos imprescindible que existan herramientas adecuadas de retroalimentación que permitan a profesores, directores, alumnos y apoderados monitorear o mejorar el proceso educativo.

Desde el punto de vista pedagógico, no basta con aumentar la cantidad de niveles testeados. Lo que importa son las medidas de corrección que se toman para resolver los problemas de aprendizaje que estas mediciones detectan, siempre en el contexto de un plan educativo integral y valórico de la escuela.

²⁵ Ver, por ejemplo, “¿Qué es la calidad de la educación?”, Dr. Héctor Valdés, diciembre 2008.

²⁶ Naturalmente, las evaluaciones externas de resultados también constituyen información relevante y útil para las decisiones de las familias de los estudiantes en el ámbito educacional.

IV. DIRECTIVOS DE NIVEL INTERNACIONAL

Estudios internacionales y nacionales²⁷ indican que el liderazgo de los directores es clave en los resultados.

La experiencia internacional muestra diversas formas de incentivar el liderazgo directivo de calidad: formación y capacitación continua en gestión y liderazgo; procesos estrictos de selección para ocupar dichos cargos en las escuelas, y remuneración acorde a las exigencias del puesto para atraer a los mejores candidatos. Las propuestas de Educación 2020 en este ámbito apuntan a los dos primeros aspectos mencionados. El tercero se plantea en términos de la Carrera Docente.

Liderazgo directivo en la escuela

“El liderazgo es una competencia conductual que se refiere a la capacidad para articular los recursos personales de los miembros del equipo de trabajo, para que actúen con eficacia y efectividad en situaciones profesionales, de acuerdo a los estándares del establecimiento.”

www.educarchile.cl

Liderazgo, perfil deseado y estándares de desempeño

“Los directores tienen que compartir los mismos niveles de liderazgo que los políticos. Y el impacto que esos líderes pueden tener en los colegios puede ser muy poderoso”²⁸. A esto agregamos que el director de una escuela equivale al directivo o gerente de cualquier organización pública o privada. Esto requiere de un conjunto de conocimientos, habilidades y experiencias que no se adquieren meramente por la vía de tomar cursos o postgrados, y exige procesos de selección y certificación complejos, que podrán ser costosos pero constituyen la mejor inversión imaginable.

Un director debe estar altamente calificado, involucrarse en las metas de aprendizaje, en la forma de evaluación y en la efectividad de las clases que se imparten en su escuela. El rol del director en la gestión escolar es crear las condiciones y facilitar los procesos para que los profesores puedan cumplir su labor pedagógica; ayudar a los profesores a mejorar sus habilidades; trabajar con ellos para diseñar mejores materiales para los estudiantes; ayudar a entender qué aprendizaje funciona mejor dentro del colegio; motivar a los profesores y construir con ellos un acuerdo sobre lo que es una buena práctica docente, y priorizar el presupuesto de la escuela. Se trata del desarrollo de un modelo de dirección para el cambio y la mejora escolar caracterizado por un *Liderazgo distribuido*²⁹.

Esta forma de conducir la escuela no existe hoy en la gran mayoría de los establecimientos subvencionados del país. Ni por el perfil de sus directores ni tampoco por sus atribuciones, en el caso de los establecimientos municipales. Para ejercer un verdadero liderazgo, el director necesita atribuciones, en particular incidir en la conformación de los equipos y manejar recursos de manera flexible. Los profesores no podrán permitirse tampoco ser evaluados por directores que no tengan estas competencias.

Capacidad e institucionalidad para la formación de directivos de calidad

En Chile no existe un sistema de formación de directivos escolares de calidad internacional ni centros académicos especializados en ello³⁰. La gestión y dirección educacional se imparte en posgrados y especializaciones. O bien, se apoya con programas gubernamentales como la línea de Formación Continua del Programa de Liderazgo Educativo.

27 Michael Barber y Mona Mourshed. Septiembre 2007. “How the World’s Best-Performing School Systems Come Out On Top”, McKinsey & Company, Social Sector Office; Ministerio de Educación de Chile y UNICEF (2005), “¿Quién dijo que no se puede? Escuelas efectivas en sectores de pobreza”.

28 David Hopkins, en entrevista a EducarChile (2008).

29 Bennet, N.; Wise, C. Woods, P. y Harvey, J. (2003). Distributed Leadership. London: NCSL.

30 Como el “National College for School Leadership” dependiente de la Universidad de Nottingham, en Inglaterra.

Nuestro país necesita ampliar (en acceso) y mejorar su capacidad de formación de directivos de calidad con un sistema integrado a la institucionalidad educativa, dependiendo o en asociación con instituciones académicas nacionales e internacionales de prestigio, que no solamente forme y produzca conocimiento y avance en el área del liderazgo y gestión educativa, sino que se haga cargo de un aspecto relevante del ejercicio directivo como es la inducción al cargo con mentoría.

En tanto no exista esta capacidad instalada, hacemos un llamado a incluir, en el presupuesto 2010, recursos para iniciar un programa de emergencia de reentrenamiento, formación y certificación de aproximadamente 3000 directores de escuela en los próximos 4 años, recurriendo intensivamente a la cooperación internacional.

A esta nueva generación de directivos debe ofrecérsele desde ya una promesa remuneracional acorde con sus nuevas calificaciones y responsabilidades. El costo de este programa es una inversión mínima y de altísima rentabilidad que constituye una ruta crítica del programa integral que estamos proponiendo. Cada mes de atraso en adoptar esta medida es un mes que se retrasa la mejora en la calidad y equidad de la educación.

Nueva forma de concursabilidad, más transparente y menos basada en currículo

La Ley JEC 19.979 (2004) y la Ley 20.006 (2005) constituyen el marco normativo actual sobre concursabilidad de cargos directivos de establecimientos municipales. En esta última se establece un calendario de concursos en el cual, al año 2008, todos los cargos de directores y jefes DAEM deberían concursarse. Los contratos de los directores nuevos y de aquellos que fueron renovados, tienen una vigencia de 5 años.

En principio, no habría nuevos concursos en el marco de esta normativa por los próximos dos años. Entonces, **este año 2009 es el momento propicio** para realizar una evaluación pública y proponer el rediseño del funcionamiento de los concursos con el fin de implementar un proceso de selección de directivos escolares más transparente, menos basado en los antecedentes formales del postulante y centrado en las competencias del liderazgo de excelencia que se requiere.

Este concurso renovado permitirá que personas con las calificaciones y el liderazgo adecuados, que ganen los concursos correspondientes, puedan postular y convertirse en director de escuela aunque no tengan título de profesor, **siempre y cuando demuestren la experiencia pedagógica necesaria**. No sólo aquellas personas que detentan el título de profesor podrían ocupar dichos cargos, incluso en escuelas públicas. **Esto implica exigir una certificación o acreditación previa de carácter nacional, rigurosa, a todos los postulantes a concursos para el cargo de director de un establecimiento escolar**³¹.

En la actualidad, como en el caso de los docentes, existe un sistema de Evaluación de Desempeño de Docentes Directivos y Técnico Pedagógicos, concebido como un mecanismo de apoyo y fortalecimiento a la labor directiva de todas las escuelas y liceos municipales del país, es decir, la evaluación es de carácter formativo, basada en criterios establecidos en un Marco para la Buena Dirección³². Esta evaluación puede ser la base para el diseño de la acreditación que se propone.

Es imprescindible, además, asignar recursos complementarios a los municipios, que **permitan la indemnización y retiro de aquellos directores vitalicios que no logren refrendar su posición en los concursos**. Resulta inaceptable que existan directores de escuela que, en los hechos, no le rinden cuentas a nadie y que sea obligación de mantenerles el salario aunque pierdan el concurso, lo que impide de facto a los municipios concursar estos cargos. Nuevamente, esta inversión es mínima comparada con sus beneficios potenciales.

31 Cabe recordar que en 2004, la Cámara de Diputados rechazó una norma que establecía que "en el caso de los directores de establecimientos educacionales, estos deberán, además, encontrarse debidamente acreditados". Ver acta de votación al proyecto que incluía Concursabilidad y Acreditación de Directores, julio 2004.

32 Ver <http://www.gestionyliderazgoeducativo.cl/buenadireccion/>

Atribuciones necesarias

Actualmente, de acuerdo a la Ley JEC, N° 19.979 del año 2004, las atribuciones de los directores de establecimientos educacionales son:

- **En lo pedagógico:**
 - Formular, hacer seguimiento y evaluar las metas y objetivos del establecimiento, los planes y programas de estudio y las estrategias para su implementación.
 - Organizar, orientar y observar las instancias de trabajo técnico-pedagógico y de desarrollo profesional de los docentes del establecimiento.
 - Adoptar las medidas para que los padres o apoderados reciban regularmente información sobre el funcionamiento del establecimiento y el progreso de sus hijos.
- **En lo administrativo:**
 - Organizar y supervisar el trabajo de los docentes y del personal del establecimiento educacional, según Ley N° 19.464.
 - Proponer el personal a contrata y de reemplazo, tanto el docente como el regido por la Ley N° 19.464.
 - Promover una adecuada convivencia en el establecimiento y participar en la selección de sus profesores.
- **En lo financiero:**
 - Asignar, administrar y controlar los recursos en los casos que se le haya otorgado esa facultad por el sostenedor, según la Ley sobre Delegación de Facultades (Ley N° 19.410), modificada por Ley N° 19.979 de la siguiente forma: "A solicitud de los directores de establecimientos educacionales administrados por Municipalidades o Corporaciones Municipales de Educación, los alcaldes deberán delegar en dichos directores facultades especiales para percibir y administrar los recursos a que se refiere el artículo 22 siguiente, en conformidad a los procedimientos que más adelante se señalan. El Alcalde sólo podrá denegar esta solicitud por motivos fundados y con acuerdo del Concejo Municipal".

Este marco claramente no considera grados crecientes de autonomía para los establecimientos ni atribuciones para sus directivos. El proyecto de ley sobre Educación Pública enviado al Congreso en diciembre 2008... tampoco. Lo único que se indica en el proyecto es que el Director de la Corporación Local tiene atribuciones para "delegar en funcionarios de la Corporación, así como en los directores de los establecimientos de su dependencia, las funciones y atribuciones que estime conveniente, en conformidad a la ley, previa aprobación del Consejo" y "Aprobar, a propuesta del respectivo director del establecimiento, el proyecto educativo de cada uno de los establecimientos de dependencia de la Corporación".

Una nueva generación de directivos escolares requiere, claramente, mayores atribuciones.

Más allá de lo que el director de cada Corporación "estime conveniente", los directivos de los establecimientos públicos -una vez certificada su buena formación, experiencia y liderazgo- deben contar con reales atribuciones para dirigir sus escuelas en lo pedagógico, motivacional y administrativo³³.

33 Señala D. Hopkins, en entrevista a EducarChile (2008) que los directivos con liderazgo "tendrían más éxito si manejaran sus propios presupuestos y tuvieran control sobre la contratación de funcionarios, etc. Pero esa no es la tradición de Chile. Esto es difícil de cambiar de la noche a la mañana, pero creo que debe ser la dirección a seguir en Chile".

V. AUMENTAR LOS RECURSOS A ESCUELAS VULNERABLES

Es indispensable que los profesores tengan más tiempo para corregir pruebas, preparar clases, planificar, acceder a información en la web, monitorear a alumnos con problemas y a alumnos de excelencia; reunirse con los apoderados; compartir experiencias con sus pares y, por cierto, reflexionar sobre sus prácticas pedagógicas.

Actualmente, en Chile las horas semanales de contrato de un profesor consideran un 75% en la sala de clases y 25% para todas las otras labores que le competen. Los datos comparativos muestran que en Chile existe una evidente sobre-exigencia de trabajo en aula para los docentes. El promedio de horas lectivas anuales es de 873 frente a 805 en los países de la OECD (2005)³⁴.

Cambiar esta situación tiene un obvio costo financiero, pues implica aumentar el número de profesores para impartir todas las materias. Sin embargo, este costo podrá paliarse en parte con la disminución (lamentable pero inevitable) que se prevé en el número de alumnos de aquí al 2020. Es importante señalar que, aunque represente una mejora de las condiciones laborales de los docentes, por ejemplo reduciendo las incidencias en la salud laboral³⁵, esta medida sólo se justificará si redundará en una mejora real en los aprendizajes de los estudiantes.

La propuesta inmediata de Educación 2020 es revisar rigurosamente la relación actual de horas lectivas/no lectivas, con especial atención en escuelas vulnerables y en la escuela primaria. En esta perspectiva, se propone elaborar un calendario de modificación gradual de la proporción de horas lectivas/no lectivas en los contratos docentes, para avanzar en un plazo prudente, hacia una proporción más cercana al promedio de los países desarrollados.

Cabe consignar que el planteamiento del Colegio de Profesores al respecto, es que esta reducción conduzca a una relación 60%/40% de horas lectivas/no lectivas. No estamos en condiciones de validar esta cifra, pero obviamente está en un rango de lo que razonablemente se puede discutir. Pero insistimos en que esto debe llevarse a cabo con una particular focalización en las escuelas vulnerables.

Por otro lado, debe destacarse que la proporción profesor-alumno en una escuela vulnerable no debe concebirse en forma estrecha: cada escuela debe contar con un número adecuado de supervisores de aula, psicopedagogos, ayudantes de aula y otras especialidades, y debe garantizar las condiciones mínimas indispensables en materia de recursos materiales y didácticos. Más aún, podría ser más costo-efectivo contar con un profesor-ayudante en los primeros cursos de enseñanza Básica en escuelas vulnerables, que reducir el tamaño de ellos³⁶.

Aunque la reducción del número de alumnos por curso no ha sido validada ni externa ni internamente como un factor relevante para mejorar los aprendizajes en general³⁷, vale la pena analizar y evaluar su eventual impacto como medida focalizada en establecimientos urbanos vulnerables.

En suma, mejorar la condición de aulas vulnerables debe ser una decisión a nivel de cada escuela que combina adecuadamente los tamaños de aula, el número de horas lectivas de los profesores, la dotación de otros profesionales y supervisores, y los recursos didácticos necesarios. El mensaje central es que, además de una mejor Carrera Docente, y mejores directores, **es imprescindible una subvención aún más diferenciada para aulas vulnerables.**

34 Education at a Glance, OECD 2007.

35 Las estadísticas sobre enfermedades muestran que el 46% de los docentes ha sufrido disfonía, el 42% de estrés, 26% de depresión y anualmente el 47% pide licencias médicas.

36 Actualmente, para apoyar a los profesores y profesoras de 1° básico, el Estado entrega un aporte para que las escuelas municipales completas que tengan 35 o más alumnos en 1° básico, y en las rurales unidocentes con una matrícula 17 o más estudiantes, puedan contar con un ayudante de sala. Éste es seleccionado por la escuela y colabora con el docente en la revisión de tareas, atención directa a grupos de alumnos más atrasados y preparación de material educativo, entre otras funciones. Se desempeña de mayo a diciembre y tiene una jornada de 22 horas semanales.

37 En muchas escuelas municipales hay muy pocos alumnos por profesor y magros resultados. En cambio, se observa escuelas con 43 alumnos por curso que obtienen excelentes resultados. Lo mismo sucede en países como Corea y Taiwán. Posiblemente habría que limitar el número de alumnos por aula en escuelas de elevada vulnerabilidad, pero en general estos casos son poco frecuentes.

Naturalmente, los resultados de la implementación de estas propuestas focalizadas deben ser monitoreados y evaluados rigurosamente, de modo que constituyan aseguramientos específicos en los sectores vulnerables, con impactos en las brechas educativas que hoy se observan en pruebas nacionales e internacionales.

Junto con ello, resulta necesario profundizar en las relaciones y articulaciones con otros esfuerzos del Estado para el mejoramiento de condiciones estructurales de desigualdad, fortaleciendo la coordinación del servicio educativo en escuelas que atienden sectores vulnerables con los numerosos programas de protección social. Sin un esfuerzo en las fases tempranas, previas a la escolarización, y en el sistema escolar -con esta propuesta- no se logrará alcanzar una mayor equidad. En este sentido, proponemos fortalecer la conexión escolar con el Programa de Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial (MIDEPLAN – MINSAL), donde éste adquiera una estructura de garantías mínimas similar a las Garantías Explícitas de Salud (GES), que permitirá asegurar que el rezago psicomotor y cognitivo de los infantes sea atendido oportunamente.

Por último, se debe incrementar la cobertura de la educación preescolar (salas cunas y jardines) y avanzar paralelamente desde la cobertura a la calidad en estos espacios.

VI. APODERADOS INFORMADOS Y PARTICIPATIVOS

El valor de la información

Las autoridades competentes deben llevar a cabo la publicación permanente de estadísticas del sistema educacional, de modo que estén siempre disponibles y sean comprensibles para el público. Por ejemplo: el porcentaje de alumnos con puntajes dentro del 25% más alto de la PSU que ingresan a estudiar pedagogía; el porcentaje de profesores en ejercicio activo que, en adelante, aprueben el examen nacional de habilitación pedagógica; la estructura de remuneraciones e incentivos de profesores respecto a otras profesiones del país; resultados de los exámenes educacionales TIMMS y PISA, que permitan medir permanentemente la calidad de nuestra educación comparada con la de otros países; resultados SIMCE en cada escuela y aula, entre otros.

Como opina un amplio sector de la ciudadanía, para garantizar la libertad de enseñanza y el derecho de los padres a elegir la educación de sus hijos, es necesario que aquellos cuenten con información comprensible, accesible y comparable respecto de los distintos colegios de una misma zona. La entrega de información es fundamental para el funcionamiento de un sistema que se basa en las preferencias de las familias. Estudios en Estados Unidos muestran que sólo otorgando mayor información, las familias aumentaron su valoración por calidad, se logró más participación de los padres en la elección y aumentaron los rendimientos en los colegios elegidos³⁸.

Un avance importante en esta línea es la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP) de 2008, en cuanto a que el Ministerio de Educación debe mantener una base de datos actualizada de los establecimientos que reciban subvención estatal de cada comuna del país, que registrará los montos y tipos de aportes destinados a cada uno, con los resultados obtenidos por sus alumnos en las mediciones de calidad de la educación y las evaluaciones asociadas a la SEP. Se puede obtener la información de los establecimientos educacionales en www.infoescuela.cl. Sin embargo, las autoridades competentes para mejorar y ampliar los sistemas de información para los fines antes mencionados no han actuado con la celeridad que el tema amerita.

38 Libertad y Desarrollo, "Educación Municipal: Cuatro Ideas Sencillas para Mejorarla", temas Públicos, agosto 2008.

Para Educación 2020, la información transparente hacia la ciudadanía tiene, además, un valor estratégico: contribuye a *un cambio cultural* y promueve *la valorización ciudadana en torno a la Educación de Calidad* para lograr el consenso social necesario que permita realizar cambios sustantivos que mejoren la oferta educativa en la escuela y el aula.

Por otra parte, Educación 2020 se propone contribuir a este desafío mediante la publicación de “Indicadores 2020” que permitirán al público general, y padres y apoderados en particular, monitorear los avances de nuestro país y de cada región hacia una educación de calidad, en base a los logros alcanzados en cada uno de los pilares que hemos definido.

Promover la participación

“Es difícil obtener una calidad en la educación municipal cuando los alumnos no cuentan con el compromiso de sus padres en apoyarlos en sus aprendizajes, no traen a veces lo mínimo de lo mínimo como por ejemplo lápiz y cuaderno y es el profesor el que debe hacerse responsable en solucionarle el problema. Los que opinan que la culpa es de los malos profesores no tienen idea del trabajo que se hace dentro del aula”.

Carta de un profesor a Educación 2020

La participación de los padres y apoderados en la educación de sus hijos puede llevarse a cabo por varias vías y tiene múltiples efectos. Por un lado, la evidencia es clara en señalar que el apoyo permanente, el reforzamiento y el desarrollo de competencias personales y en el hogar, están asociados a mejores logros de aprendizaje en la escuela³⁹. Por otro lado, la participación activa y constructiva en la escuela⁴⁰, por ejemplo a través de los Consejos Escolares⁴¹, permite ampliar capacidades para generar redes de apoyo y favorece la convivencia escolar, impactando positivamente en el clima y condiciones en que se desarrolla el proceso educativo. Naturalmente, para que estos propósitos se hagan efectivos, se requiere esfuerzo y metodologías *ad hoc* que permitan superar desconfianzas, diseñar e implementar mecanismos específicos para la escuela, incentivar la participación y mejorar la convivencia escolar.

Por lo tanto, así como en el Presupuesto 2009 se incluyó el Fondo para la Educación Previsional, con un presupuesto de \$1.525 millones, que incentivará entre otras materias la cotización de los trabajadores independientes, proponemos que en el presupuesto 2010 se destine una partida presupuestaria para un *Fondo Concursable de Participación Escolar*, que incentive el compromiso de los padres y los apoderados en la educación de sus hijos (hacer tareas, apoyar en la generación de hábitos de estudio, comprender la información del SIMCE) y promueva la valorización de la educación de calidad, financiando proyectos y metodologías de capacitación y motivación de las familias de escuelas vulnerables.

A mediano y largo plazo se requerirá profundizar en las problemáticas asociadas a la falta de interés de las familias, como son las diferencias en capital humano y sociocultural, la desilusión progresiva de la educación como mecanismo de movilidad social, las carencias para el ejercicio de formación de sus hijos y las dificultades para asumir roles más activos en la escuela.

39 Ver “School and Family Partnerships”, L.J Epstein, Encyclopedia of Educational Research, 1992.

40 Entendemos la participación de padres y apoderados en la escuela como una componente muy importante de la gestión escolar, en el marco de la autonomía de la escuela.

41 Ver “Participación y Consejos Escolares”, René Flores Castillo, UPLA, 2005.

VII. RECURSOS FINANCIEROS REQUERIDOS

A continuación se presentan estimaciones, en órdenes de magnitud, de recursos financieros necesarios para concretar las reformas propuestas. Ciertamente, se trata de un nuevo incremento -significativo e inevitable- de financiamiento público, de una inversión crucial que no podrá provenir de la dotación normal de recursos fiscales.

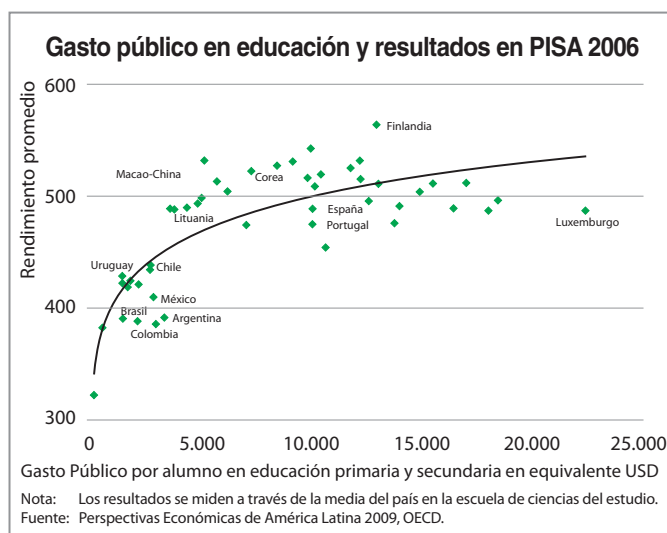
No es posible proveer hoy estimaciones ni proyecciones precisas, ni especificar los posibles mecanismos de financiamiento que deberán utilizarse, pero sí podemos señalar la magnitud del esfuerzo que se requiere. A futuro trabajaremos con entidades académicas a fin de desarrollar un modelo más completo con proyecciones demográficas y financieras.

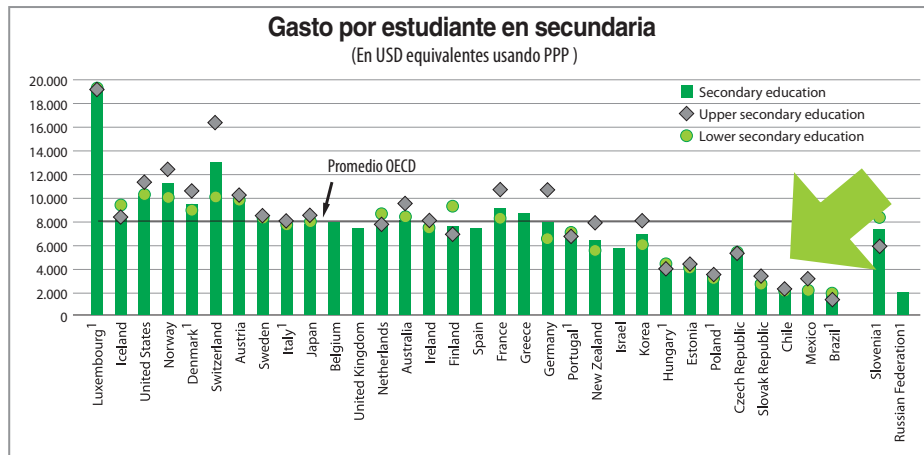
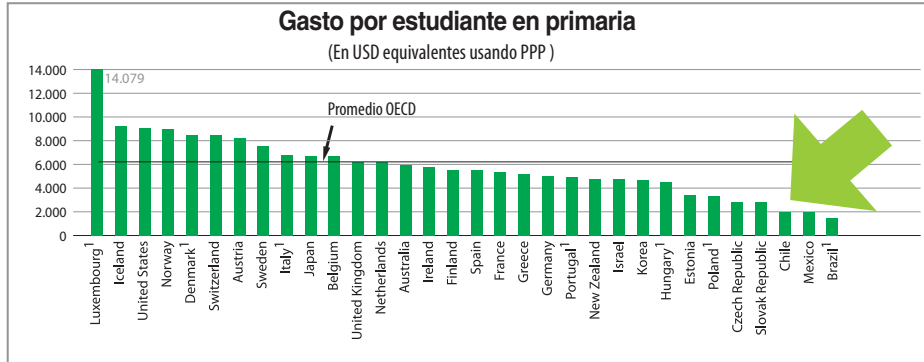
Gasto público en educación en Chile

Según la DIPRES, Chile destinó un 3.5% del PIB en 2008 a gasto en educación general, lo cual incluye la mitad de la subvención preferencial (SEP). Al completarse ésta (dentro de 4 años) se llegaría al 3.7% del PIB. *Educación general* incluye i) los recursos transferidos por el Ministerio de Educación, que representan alrededor del 92% del total (de los cuales aproximadamente el 75% corresponde a subvenciones, el 15% a programas de la Subsecretaría de Educación para fines educativos específicos, el 7% a programas de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas y, el resto, a otros programas); ii) los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional que los Gobiernos Regionales destinan a inversión en infraestructura educacional, que representan alrededor del 2% del total; y iii) los aportes que realizan los propios sostenedores municipales, que representan en promedio cerca del 5% del total.

El gasto en subvención escolar para 2009 considerando educación preescolar, Básica y Media, alcanza a US\$ 5.273 millones (se calculó el presupuesto con un dólar a 538 pesos), lo que representa 3% del PIB proyectado en 2009.

Los gráficos de la página siguiente muestran cómo se compara, a nivel internacional, el gasto público con resultados de logro educativo. En comparación con otros países, Chile obtiene claramente los niveles de logro educativo que el gasto público actual en educación está dispuesto a pagar. Si queremos mejorar nuestro nivel educativo, resulta inevitable invertir más en educación. ¿Cuánto más?... el análisis comparado con otros países indica que Chile gasta un tercio del promedio OECD en enseñanza Básica y un cuarto del promedio OECD en enseñanza Media, en moneda de poder adquisitivo equivalente.





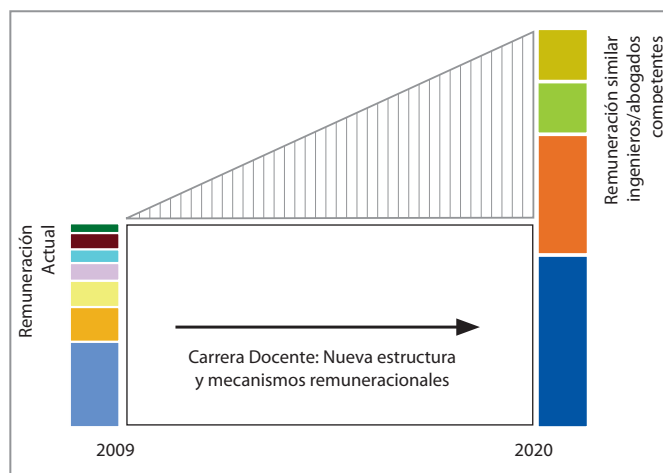
Fuente: Education at a Glance, OECD 2008.

Recursos financieros para las propuestas de Educación 2020

Hacia el 2020 esperamos que nuestras propuestas se hayan implementado y estén operando en régimen. Con ese horizonte, se calculó el orden de magnitud de los recursos que se requieren que se presentan a continuación.

- Mejora de remuneración de profesores y directores

Las remuneraciones representan el mayor esfuerzo financiero. El área destacada en el diagrama siguiente caracteriza el incremento, asociado a su vez a nuevos mecanismos salariales y estructura establecidos en la Carrera Docente (su evolución no es necesariamente lineal), que aseguren a los buenos profesores un ingreso equivalente al de un ingeniero, abogado o médico.



Según *www.futurolaboral.cl*, el ingreso de un ingeniero o abogado es en promedio, alrededor de dos veces el de un profesor con especialidad al quinto año de carrera. Si la caída en horas docentes por motivos demográficos se compensa en parte con mayor cobertura en educación preescolar, si se mantienen la relación horas lectivas/no lectivas y el número de cursos promedio en Básica y Media, entonces la masa salarial de los docentes podría estimarse alrededor de 1,7 veces la actual⁴². Esto representará en el año 2020, un gasto adicional del orden de **US\$ 1.500 millones** (de 2009) para alrededor de 160 mil docentes.

Adicionalmente, **sin esperar la tramitación de una nueva Carrera Docente, se propone mejorar gradualmente la asignación de responsabilidad directiva, que actualmente alcanza hasta un 25% sobre la Remuneración Básica Mínima Nacional (RBMN) en el caso de directores, hasta un 20% en el caso de otros directivos y Jefes UTP y hasta un 15 % para otros cargos de responsabilidad Técnico-Pedagógica**. En 2007 alrededor de 7.250 profesionales se encontraban en la primera situación, alrededor de 6.600 en la segunda y 5.900 en la última⁴³. Si la mejora eleva al doble los montos máximos actuales, con una RBMN mensual de \$380.000 (44 horas semanales), entonces representa en régimen un máximo anual del orden de **US\$ 61 millones** (de 2009), cifra irrisoria comparada con la anterior.

- Programas de retiro de profesores y directores

En el presupuesto 2010, se requiere asignar a los municipios recursos suficientes para permitir el pago de indemnización y retiro de aquellos directores vitalicios que no logren refrendar su posición en los concursos. Estimando un máximo de 3.000 directores en esta situación, de un total de alrededor de 3.900 directores en el sector municipal⁴⁴, con una remuneración mensual de alrededor de \$2,5 millones en promedio, una bonificación por retiro asociado a 11 meses de remuneración más un incentivo significativo, de por ejemplo unos \$10 millones, el orden de esta asignación (en total) alcanza a US\$ 187 millones.

Durante los próximos 10 años será necesario incentivar el retiro digno de docentes en el actual sector municipal, para renovar las plantas docentes con profesionales que ingresen a través de la nueva Carrera Docente. Si se considera como base los actuales docentes del sector municipal que cumplen su edad de jubilar en los próximos 10 años -alrededor de 40 mil personas⁴⁵- y se plantea una bonificación por retiro de unos \$20 millones, entonces el programa de retiros cuesta del orden de **US\$ 120 millones** (promedio anual hasta 2020).

- Formación de directores de nivel internacional

Implementar un sistema para exigir una certificación nacional previa a todos los postulantes al cargo de director de un establecimiento escolar puede representar un gasto por una sola vez del orden de **US\$ 1 millón** y montos menos significativos para su mantenimiento y evaluación.

Se propone crear en el presupuesto 2010 un programa de emergencia para la formación y certificación de 3.000 directores durante los próximos años. A partir del programa de Liderazgo Educativo del MINEDUC⁴⁶, que perfeccionó en 2007 a 1.725 directivos en gestión y liderazgo educativo, se puede estimar que el programa de emergencia para la formación y certificación de directores de aquí a 2020, es del orden de US\$ 10 millones los primeros dos años, con un promedio anual de alrededor de **US\$ 5 millones**. ¿Puede pensarse en una inversión más rentable que ésta?

42 Habría que considerar que el salario al comienzo de la carrera, es decir la remuneración de los profesores jóvenes, debería ser bastante más atractivo que el actual.

43 Anuario Estadísticas de la Educación 2007, MINEDUC.

44 Ibid.

45 Ibid.

46 Según la glosa presupuestaria correspondiente en la Ley de Presupuesto 2009, se trata de un "Programa destinado a fortalecer las capacidades de gestión de los docentes directivos, docentes con responsabilidad técnico pedagógica y sostenedores de los establecimientos educacionales... A lo menos el 90% de estos recursos propenderá a fortalecer las capacidades de gestión en los establecimientos educacionales del sector municipal", con una asignación de cerca de \$1.850 millones.

- Mejora a escuelas de pedagogía y de gestión escolar

Se plantean diversas propuestas de comienzo inmediato para mejorar la formación en escuelas pedagógicas, que se pueden entender como una reformulación (en plazos y alcance) del actual programa INICIA del MINEDUC (ver capítulo anterior). La profundidad de las propuestas representa una reforma sustancial a las escuelas de pedagogía⁴⁷.

Como referencia para los órdenes de magnitud de los recursos requeridos para reformar las principales escuelas de pedagogía, se puede considerar el proyecto de Instituto de Educación de la Universidad de Chile⁴⁸ del año 2005, cuya instalación se costó en alrededor de US\$ 1.5 millones para la implementación de áreas de dirección, formación inicial e investigación, y alrededor de US\$ 1.5 millones para infraestructura; con un gasto corriente de alrededor de US\$ 330 mil anuales.

Con la fórmula habitual de apoyo fiscal/aporte institucional, habría que ampliar el fondo concursable contemplado por el programa INICIA para incluir las nuevas exigencias y propuestas, hasta el orden de los **US\$ 15 millones por dos años**, accesible para alrededor de 20 instituciones que cumplan con condiciones concursables mínimas. Luego, hasta el año 2020, ofrecer apoyo decreciente para la sustentabilidad, evaluación y ajuste de los proyectos, del orden de **US\$ 3.5 millones anuales promedio**.

Someter el sistema de acreditación (de carreras de pedagogía) a una evaluación internacional independiente y alinearlos con los modelos y exigencias de los sistemas más exitosos en el mundo, no debería tener un costo licitado superior a **US\$ 1 millón** por una vez.

Asociado a lo anterior, se propone incorporar al presupuesto 2010 la asignación de becas para los estudiantes con más de 650 puntos en la PSU u otros mecanismos de aseguramiento de excelencia, que opten por estudiar una carrera de pedagogía acreditada por más de 3 años. Actualmente, la “Beca para estudiantes destacados que ingresen a Pedagogía” que otorga el MINEDUC financia un valor de la carrera hasta \$1 millón.

El valor anual promedio de las carreras de pedagogía en las 5 universidades del Consejo de Rectores que reciben los estudiantes con mejores puntajes, alcanza este año a \$1 millón 900 mil, sin considerar el derecho de matrícula (\$94 mil en promedio). Es decir, la beca financia el 50% de una carrera de pedagogía (en promedio). Mejorar esta beca corresponde a diseñar un mecanismo que permita a los buenos estudiantes financiar un valor cercano al 100% de ella. Si la asignación presupuestaria actual es de hasta US\$ 1.8 millones para la beca, debería en régimen ampliarse al menos a **US\$ 3.5 millones**. Otra inversión irrisoria en magnitud comparada con su importancia.

- Refuerzo a aulas vulnerables

Este refuerzo, como hemos dicho, involucra supervisores de aula, disminución de horas lectivas, materiales, tamaños de aula, en forma flexible para cada escuela. Por simplicidad, asimilaremos todos estos montos a un “equivalente de horas lectivas”. Una modificación gradual de ella en los contratos docentes de educación Básica y Media, para avanzar hacia una más cercana al promedio de los países desarrollados, digamos 60/40 hacia el año 2020 por ejemplo, considerando los demás parámetros que inciden en la contratación de horas docentes fijos en la situación actual, representa un requerimiento adicional de 15% de horas docentes (o de supervisores, psicopedagogos y otros) en el sistema escolar. Esto conduciría a un gasto máximo anual del orden de **US\$ 350 millones** (de 2009) que puede ser absorbido hacia 2020 considerando la disminución de la matrícula por razones demográficas.

47 Actualmente existen 20 universidades público-tradicionales que imparten formación de profesores. A ellas se agregan 34 universidades privadas autónomas y 17 institutos profesionales.

48 Ver <http://www.vaa.uchile.cl/ie/propuesta.html>

- Programas de información y trabajo con apoderados

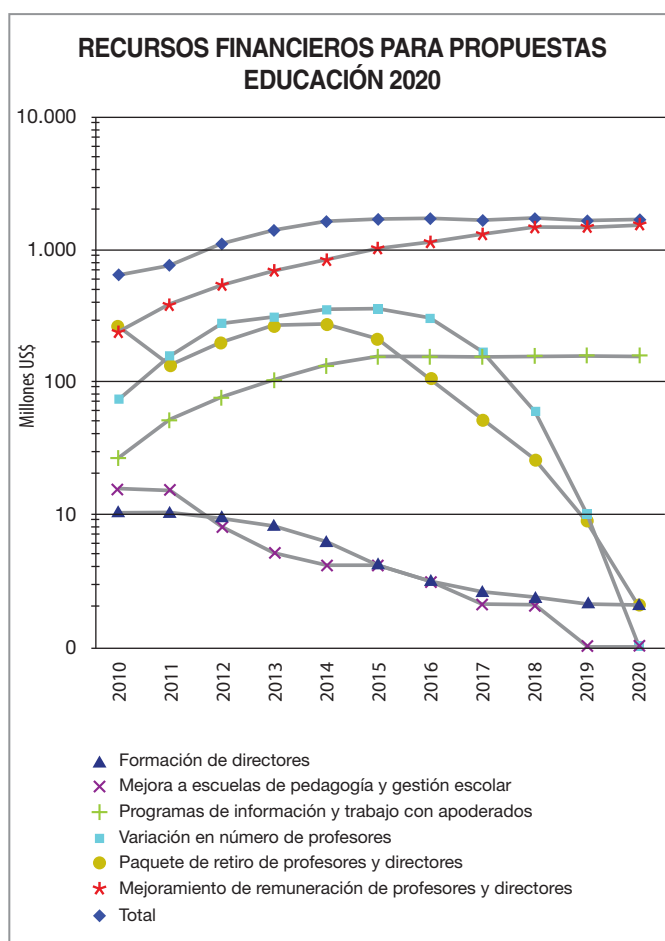
Se propone destinar en el presupuesto 2010 una partida presupuestaria para un Fondo Concursable de Participación Escolar. Este fondo debería considerar al menos el monto del actual Fondo para la Educación Previsional, ya que el público objetivo es similar. Es decir, se trata de unos **US\$ 2,5 millones**, con continuidad sujeta a evaluación.

A partir de 2010-2011, se propone la extensión de la prueba SIMCE de 3 a 5 ocasiones durante Básica y Media, con mediciones anuales en régimen. Según ChileCompra, el monto asignado a la licitación de la aplicación de la prueba SIMCE de 4to. Básico en 2008 alcanzó a \$370 millones de pesos. Si se estima que el desarrollo y preparación del *test* cuesta una suma similar, entonces agregar un par de pruebas anualmente costaría del orden de **US\$ 2,5 millones**. Insignificante comparado con su importancia.

- Estructura de gasto 2009-2020

Estamos conscientes de que **los requerimientos de recursos se dan en un contexto de grave crisis financiera internacional, de inevitables e inciertas repercusiones en nuestro país**. Por ello, planteamos que la estructura de financiamiento considere **que el grueso de la inversión y gasto adicional, comience a materializarse a partir del 4º o 5º año desde el inicio de esta revolución**, lo cual esperamos y exigimos sea este mismo año 2009.

El gráfico siguiente permite visualizar (las cifras son meramente referenciales) la forma en que los recursos asociados a propuestas, que representan gasto significativo, podrían asignarse hasta el año 2020.



VIII. PROPOSICIÓN DE AGENDA CORTA 2009-2010

La implementación de las propuestas para el mejoramiento de la oferta educativa en la escuela y el aula requiere acciones inmediatas que representen acuerdos políticos, modificaciones reglamentarias, legales y asignaciones que, si no pueden hacerse con cargo a las arcas fiscales este año, es imprescindible que se reflejen en el presupuesto del año 2010. Estas acciones conforman la Agenda Corta 2009-2010 de Educación 2020, que se reitera a modo de síntesis:

1. **ACUERDO NACIONAL** que comprometa como promesa cierta un aumento gradual de incentivos para los profesores -basados en una evaluación rigurosa- para generar ingresos equivalentes a los de un ingeniero, abogado o médico para los buenos profesores.
2. **Proyecto de ley sobre Carrera Profesional Docente**, que sienta las bases para que en forma gradual pero garantizada, el país pueda contar hacia el año 2020 con una planta de profesores de nivel equivalente a los de países desarrollados.
3. Revisión rigurosa de la relación horas lectivas/no lectivas y otras condiciones del aula vulnerable, y consecuentemente, **calendario de aumento gradual en la subvención diferenciada**.
4. **Acelerar la implementación y divulgación de la Evaluación Diagnóstica de egresados de Pedagogía**, del Programa INICIA, con la batería completa de instrumentos de evaluación.
5. Reducir el plazo -hoy establecido en tres años- para **definir estándares curriculares de las escuelas de pedagogía**.
6. Otorgar **carácter obligatorio al examen nacional de habilitación**, tanto de competencias disciplinarias como pedagógicas, a partir de fines del 2010.
7. **Incrementar de inmediato los recursos para el fortalecimiento académico de carreras pedagógicas acreditadas por más de tres años**, con apoyo de expertos visitantes. Esto incluye también el incremento de la investigación pedagógica.
8. **Fortalecer de inmediato programas de pedagogía dirigidos a profesionales o licenciados en distintas áreas disciplinarias, en las especialidades en que existe escasez de docentes**, cautelando la rigurosidad de la formación pedagógica.
9. **Someter el sistema de acreditación a una evaluación internacional** independiente y alinearlo con los modelos y exigencias de los sistemas más exitosos en el mundo.
10. Modificar la Ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior para **sancionar de manera efectiva a las carreras que no resulten acreditadas por dos veces consecutivas**, por ejemplo, impidiendo el ingreso de alumnos nuevos mientras no logren acreditarse, y hacer efectivo el fin de los Programas Especiales de Formación Docente de dudosa calidad.
11. **Mejorar en el presupuesto 2010 la asignación de becas para los estudiantes con más de 650 puntos en la PSU**, que opten por estudiar una carrera de pedagogía acreditada por más de 3 años.
12. **Asignar en el presupuesto 2010 recursos complementarios a los municipios para permitir la indemnización y retiro de aquellos directores vitalicios que no logren refrendar su posición en los concursos**.
13. **Mejorar gradualmente los incentivos para los directivos**, que reconozcan la carga de trabajo y la importancia del liderazgo, incrementando la asignación directiva que actualmente alcanza sólo un 25% sobre la Remuneración Básica Mínima Nacional (RBMN).
14. **Crear en el presupuesto 2010 un programa de emergencia para la formación y certificación de 3000 directores, y realizar las modificaciones legales y técnicas para exigir una certificación nacional previa a todos los postulantes al cargo de director de un establecimiento escolar**.
15. Destinar en el presupuesto 2010 una **partida presupuestaria para un Fondo Concursable de Participación Escolar**, que incentive el compromiso de los padres y los apoderados en la educación de sus hijos.
16. **Extender a partir de 2010-2011 la prueba SIMCE a 5 ocasiones** durante Básica y Media, divulgando los resultados a nivel de escuela y aula.

Educación 2020

Petrocha Dimacof / Prolam y @Q Diseño