



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE ECONOMÍA Y NEGOCIOS
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN

FACTORES CLAVE EN LA GESTIÓN ESCOLAR DE COLEGIOS SUBVENCIONADOS EN CONTEXTO DE POBREZA

SEMINARIO DE TÍTULO
PARA OPTAR AL GRADO DE INGENIERO COMERCIAL
MENCION ADMINISTRACION

AUTORES

CARLA RUBIO ORELLANA
CLAUDIA VILLALOBOS LOPEZ

PROFESOR GUIA

REINALDO SAPAG CHAIN
SANTIAGO DE CHILE

2009

SEMINARIO DE TITULO

FACTORES CLAVE EN LA GESTION ESCOLAR DE COLEGIOS SUBVENCIONADOS EN CONTEXTO DE POBREZA

AUTORES

CARLA RUBIO ORELLANA

CLAUDIA VILLALOBOS LOPEZ

PROFESOR GUIA

REINALDO SAPAG CHAIN

ABSTRACTO

Nuestro trabajo de investigación busca dilucidar cuáles son aquellos factores clave en el logro de una educación de calidad aún en contextos de pobreza, poniendo en el centro de nuestro enfoque la gestión escolar como herramienta fundamental en el desarrollo y consecución de objetivos. Se integran 4 factores como elementos fundamentales de la gestión (dirección, docencia, administración y comunidad), y conceptos que tradicionalmente quedan excluidos de los análisis tradicionales, como el amor por la enseñanza y la dignificación del trabajo docente, en la búsqueda de un modelo de educación de calidad.

AGRADECIMIENTOS

A nuestro profesor guía, Reinaldo Sapag Chain, quien nos concedió total libertad para el desarrollo de esta tesis, y aportó con grandes ideas y experiencias.

A los equipos directivos y cuerpo docente de los colegios Monte de Asis y Stella Maris, que nos facilitaron la información para esta investigación.

RESUMEN EJECUTIVO

Hasta hace muy poco, en los países de la región había predominio de sistemas educativos centralizados, con énfasis en la expansión de la cobertura territorial y aumento de los años de escolaridad. Progresivamente la discusión se ha trasladado al ámbito de la calidad, a la preocupación por los resultados y procesos, es decir al plano de la gestión.

Nuestro trabajo de investigación busca dilucidar cuáles son aquellos factores clave en el logro de una educación de calidad aún en contextos de pobreza, poniendo en el centro de nuestro enfoque la gestión escolar como herramienta fundamental en el desarrollo y consecución de objetivos.

Hemos integrado 4 factores como elementos fundamentales de la gestión (dirección, docencia, administración y comunidad), pero pensamos que este debate puede enriquecerse más aún al incorporar conceptos que tradicionalmente quedan excluidos de los análisis tradicionales. El amor por la enseñanza y la dignificación del trabajo docente son temas aún ausentes en la discusión, y que pensamos integrar como factores determinantes en la búsqueda de un modelo de educación de calidad.

Revisaremos las definiciones y conceptos relacionados con la gestión escolar, sus dimensiones y el concepto de escuela eficaz que nos permitirá distinguir cuáles son los factores de éxito en los sistemas educativos.

Posteriormente haremos una revisión de los antecedentes de la educación escolar en Chile y sus elementos, las estadísticas relevantes y lo que establece la ley al respecto. Luego haremos un diagnóstico general que incluye las dimensiones establecidas, y un estudio detallado de dos casos de colegios subvencionados en contexto de pobreza, con distintos niveles de desempeño en su gestión.

Finalmente, plantaremos algunas propuestas y las conclusiones finales.

ÍNDICE GENERAL

CAPÍTULO I

INTRODUCCION.....	8
-------------------	---

CAPITULO II

DEFINICIONES Y CONCEPTOS.....	12
1. EVOLUCION DEL CONCEPTO DE EDUCACION	12
2. DEFINICION DE GESTION ESCOLAR.....	13
3. DIMENSIONES DE LA GESTION ESCOLAR.....	15
3.1. Dimensión Directiva.....	16
3.2. Dimensión Pedagógica-Docente.....	17
3.3. Dimensión Administrativa.....	18
3.4. Dimensión Comunitaria.....	20
4. ELEMENTOS CONECTORES.....	21
5. DEFINICION DE ESCUELA EFICAZ.....	23

CAPITULO III

ANTECEDENTES DE LA EDUCACIÓN ESCOLAR EN CHILE.....	24
1. ELEMENTOS DEL SISTEMA EDUCATIVO ESCOLAR	24
2. ESTADÍSTICAS.....	25
2.1. La evolución histórica en el número de establecimientos por dependencia administrativa durante el periodo comprendido entre los años 1990 y 2007.	25
2.2. La tendencia histórica de la cantidad de matrículas según nivel de enseñanza.....	27
2.3. La distribución del número de matrículas por dependencia y área geográfica.	27
2.4. La tendencia positiva del número de docentes en el sistema educacional.	29

2.5.	La tendencia positiva en los niveles de remuneraciones de los docentes.....	30
2.6.	La inversión en programas para el desarrollo de la educación en Chile.....	32
3.	LA NUEVA LEY PARA LA EDUCACIÓN.....	34
4.	ESTRUCTURA DE LAS SUBVENCIONES.....	36
5.	REFERENTE A LOS PROFESIONALES DE LA EDUCACIÓN Y EL ESTATUTO DOCENTE.....	41
 CAPITULO IV		
	DIAGNÓSTICO.....	51
1.	RESULTADOS SIMCE 2008 DE LA REGIÓN METROPOLITANA, EN COLEGIOS MUNICIPALIZADOS Y PARTICULARES SUBVENCIONADOS, EN GSE BAJO Y MEDIO.....	55
2.	LA GESTIÓN COMO HERRAMIENTA DE CALIDAD EN ESCUELAS EFICACES.....	62
3.	DIAGNOSTICO DE LA GESTIÓN EDUCACIONAL CHILENA EN SUS CUATRO DIMENSIONES.....	64
3.1.	Directiva.....	64
3.2.	Docente.....	65
3.3.	Administrativa.....	67
3.4.	Comunitaria.....	69
 CAPÍTULO V		
	CASOS DE ESTUDIO.....	70
1.	COLEGIO MONTE DE ASÍS	71
2.	COLEGIO STELLA MARIS.....	81
3.	ALGUNAS PROPUESTAS.....	91

CAPITULO VII

CONCLUSIONES.....	93
ANEXOS.....	98
ANEXO N° 1: FICHA COLEGIO MONTE DE ASIS.....	98
ANEXO N° 2: FICHA COLEGIO STELLA MARIS.....	99
ANEXO N° 3: NIVELES DE LOGRO PRUEBA SIMCE.....	100
BIBLIOGRAFIA	

CAPÍTULO I

INTRODUCCION

Adam Smith, precursor de la ciencia económica, observa en su famoso libro “La Riqueza de las Naciones” (1776): “Un hombre educado, a expensas de mucho trabajo y tiempo, puede compararse con una costosa maquinaria. El trabajo que aprende a desarrollar está muy por encima de la media, lo que compensa el gasto incurrido en su educación”.

Hoy en día existe un amplio consenso en la imperiosa necesidad de invertir no sólo en cantidad, sino también en calidad de educación. Mucho se ha escrito, opinado, discutido sobre este tema, sin embargo aún existe una gran brecha entre el nivel actual y el que quisiéramos como sociedad.

En las últimas décadas uno de los enfoques dominantes, incluso en países desarrollados, está centrado sólo en el punto de vista “micro” de la educación; es decir, evalúa el impacto desde una perspectiva individual de los beneficios asociados al aumento de la productividad y de los ingresos. Estos parámetros son fácilmente medibles en términos cuantitativos, y existe una extensa variedad de datos estadísticos y evidencia empírica. Se ha dejado de lado un enfoque “macro” acerca de las mejoras en la educación, y de las implicancias positivas a nivel agregado para un país con capital humano educado, traducidas en externalidades que son más complejas de medir y que no siempre se observan como una consecuencia directa de estas políticas.

En la década de los 90 numerosos estudios realizados por economistas¹ muestran evidencia con respecto al aumento del ingreso per cápita por cada año adicional de estudios. Sin embargo, el difícil integrar estos resultados dada la diversidad de las muestras, mediciones, marco temporal y muchas otras variables independientes utilizadas como variables de control.

¹ Barro (1991 y 1997), Mankiew (1992), World Bank (1993), Barro y Sala-I-Martin (1995), McMahon (1998), Topel (1999), Krueger y Lindahl (2001), Bassanini y Scarpetta (2001).

Más recientemente hay avances en la medición del impacto educacional más allá de los años de escolaridad, con un enfoque más bien centrado en la calidad y en la obtención de habilidades generales (como la comprensión lectora y habilidades matemáticas). Coulombe et al. (2004) midieron estas competencias en una muestra de 600 adultos entre 17 y 25 años, basándose en la *International Adult Literacy Survey* (IALS). Como resultado de esta investigación, encontraron que la obtención de estas habilidades en un 1% mayor a la media, conduce a un aumento en la productividad de un 2,5% por sobre otros países y un PIB per cápita 1,5% más alto, en promedio. El estudio sugiere que el dominio de estas habilidades explica en un 55% las diferencias en crecimiento económico en los países de la OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico) desde 1960.

Bajo la mirada micro, la educación es considerada como un input de una función de producción –aunque claramente su complejidad es muy superior. Los retornos a escala van más allá de lo medible por cuanto el output dependerá también del nivel promedio del capital humano, transformando el conocimiento de una sociedad en un bien público. A través de los años el concepto de desarrollo económico ha evolucionado desde una perspectiva centrada exclusivamente en el ingreso per cápita, a una mirada más integral que incluye los índices de desigualdad, la reducción de la pobreza, los incrementos en las expectativas de vida y disminución de la mortalidad infantil, la democratización de las instituciones y la calidad del medioambiente. Todas estas variables son afectadas por la calidad educacional de una nación.

En los países pertenecientes a la OCDE, la tasa de retorno de la inversión en educación tiene una media en torno al 10%², cifra muy superior al retorno en capital físico en cualquier país del mundo. En países menos desarrollados, la tasa de rendimiento es aún mayor, especialmente cuando se trata de educación primaria. Pero debido al enfoque tradicional de la literatura económica de la educación, la tasa de retorno se ajusta considerando sólo el costo total de la educación, gastado ya sea por el estado o por el sector privado, desde una perspectiva puramente individual. No se toma en cuenta la tasa “social” de retorno, que como muestra un estudio de Wolfe y Zuvekas (1997) incide de manera significativa variables tales como:

² Psacharopoulos y Patrinos (2004).

- Disminución en el gasto per cápita en seguridad ciudadana, producto de menores índices de criminalidad.
- Para los trabajadores; mayores beneficios extra salariales y mejores condiciones de trabajo.
- A mayor nivel educacional de los padres hay un aumento sustantivo en el rendimiento escolar de los niños.
- A mayor escolaridad aumenta el consumo, producto del aumento del ingreso familiar.
- A mayor escolaridad aumenta la expectativa de vida de la población, aunque disminuye la tasa de natalidad.
- Reduce los costos de contratación e incrementa la movilidad social.
- Ayuda a la difusión de los avances en Investigación y desarrollo.
- Disminuye la dependencia de las transferencias estatales, aumentan las tasas de ahorro e incluso las donaciones de caridad.

Aun considerando sólo los beneficios “individuales” de la educación, existe certeza de la mejora significativa de la calidad de vida en quienes tienen acceso a ella, que se extenderá por diferentes vías a toda la comunidad. Esto precisamente es lo que hace que la política educacional sea una prioridad, especialmente en países en vías de desarrollo como el nuestro.

Hasta hace muy poco, en los países de la región había predominio de sistemas educativos centralizados, con énfasis en la expansión de la cobertura territorial y aumento de los años de escolaridad. Progresivamente la discusión se ha trasladado al ámbito de la calidad, a la preocupación por los resultados y procesos, es decir al plano de la gestión.

La renovación de los sistemas educativos está estrechamente relacionada con la capacidad de gestión de sus diversos componentes, con el fin de lograr resultados óptimos. Esto conlleva al rediseño del trabajo educativo bajo ciertos principios centrales: fortalecimiento de la cooperación profesional a todo nivel, integración de acciones que por lo general están separadas como la planificación y la ejecución,

reorganización de la comunicación a partir de redes y la generación de nuevas competencias para todas las partes involucradas.

Nuestro trabajo de investigación busca dilucidar cuáles son aquellos factores clave en el logro de una educación de calidad aún en contextos de pobreza, poniendo en el centro de nuestro enfoque la gestión escolar como herramienta fundamental en el desarrollo y consecución de objetivos.

Hemos integrado 4 factores como elementos clave de la gestión (dirección, docencia, administración y comunidad), pero pensamos que este debate puede enriquecerse más aún al incorporar conceptos que tradicionalmente quedan excluidos de los análisis tradicionales. El amor por la enseñanza y la dignificación del trabajo docente son temas aún ausentes en la discusión, y que pensamos integrar como factores determinantes en la búsqueda de un modelo de educación de calidad.

La hipótesis que aquí planteamos consiste en que la gestión escolar, entendida como un concepto integral, constituye una herramienta efectiva para la entrega de educación de calidad, aún en contextos de vulnerabilidad social. Si bien el aspecto monetario juega un rol importante, hay múltiples factores de origen cultural, afectivo, psicológico, vocacional, etc. que pueden significar una diferencia notoria en los resultados. Es aquí donde la escuela y el equipo humano que la sustenta marcarán un papel crucial, que permita revertir las limitadas posibilidades de niños y niñas que han nacido en condiciones socioeconómicas desfavorables.

La metodología empleada se basa en el examen minucioso de la bibliografía, y en la investigación propia de casos reales de dos escuelas con distintos niveles de desempeño. Ambas fuentes de información serán utilizadas para contrastar nuestra hipótesis, formando una base desde la teoría y la práctica que nos permita elaborar propuestas con valor agregado.

CAPITULO II

DEFINICIONES Y CONCEPTOS

1. EVOLUCION DEL CONCEPTO DE EDUCACION

Durante varias décadas, el debate sobre la situación de la educación se mantuvo centrado en la cantidad más que en la calidad: la preocupación principal era la expansión del sistema en términos de cobertura territorial y de años de escolaridad. Esta visión ha experimentado diversas transformaciones desde la década de los 50 hasta nuestros días, siendo sustituida por una creciente preocupación por los resultados y procesos, dando lugar al concepto de gestión.

Haciendo una breve retrospectiva, Casassus³ analiza cronológicamente los diferentes escenarios de la gestión educacional en el contexto latinoamericano, en cinco etapas:

- Etapa 1 (1950-1960): visión normativa, donde se inician planes nacionales de desarrollo orientados al crecimiento cuantitativo, con fuerte influencia de organismos como la CEPAL e ILPES.
- Etapa 2 (1960-1970): se intentan reformas profundas y masivas inspiradas en un “criterio prospectivo” basado en los trabajos de Michel Godet, que incorpora una visión de futuro a través de proyecciones y planificación.
- Etapa 3 (1970-1980): predominio del criterio “costo-beneficio” en la toma de decisiones, inspirado en investigaciones realizadas por la OEA y la UNESCO.
- Etapa 4 (1980-1990): la crisis económica acentúa aún más la vinculación con las consideraciones económicas, que hasta la década de los 60 se mantuvieron ausentes. La planificación presupuestaria se hace necesaria para enfrentar las restricciones de financiamiento de la educación.

³ Juan Casassus, UNESCO 1994.

- Etapa 5 (1990-2000): emerge la preocupación por los resultados del proceso educativo, y el reconocimiento del derecho de los usuarios a exigir un servicio de calidad de acuerdo a sus necesidades.

Es posible apreciar que, si bien ha existido predominio de una perspectiva centralizada, burocrática y frecuentemente con rasgos autoritarios; una visión de corto plazo en la toma de decisiones; y procesos educativos centrados más en la enseñanza que en el aprendizaje, la discusión ha migrado –quizás más lentamente de lo que quisiéramos- hacia una integración progresiva de todos los agentes que participan en el proceso educativo.

En Chile hoy existe una mayor atención con respecto a las demandas generadas desde los distintos sectores, aunque hasta el momento el debate se ha quedado en un plano teórico, donde se ha investigado, opinado e invertido mucho, pero no se han materializado aún los cambios necesarios.

2. DEFINICION DE GESTION ESCOLAR

La constante evolución de los sistemas educacionales ha dado lugar a la introducción del concepto de gestión, proveniente del mundo empresarial, como una forma de reparar la disociación existente entre los aspectos pedagógicos y organizacionales.

Es importante destacar las diferencias sustantivas entre los conceptos de administración y gestión escolar. Además de estar relacionada con términos como “gerencia”, “dirección”, “organización”, etc., la gestión abarca una dimensión más amplia que involucra la acción participativa de todos los integrantes en este proceso, siendo esta participación de carácter colectivo y no puramente individual. La gestión educacional no debe limitarse a ser un nuevo nombre para la administración o para la planificación, sino que debe ser entendida como una nueva manera de comprender y dirigir la organización escolar, de manera que ésta pueda generar comunicación y decisiones efectivas.

A diferencia de la actividad empresarial, en un proyecto educacional no está definida una función de producción sino una función educativa, con todas las complejidades que ello implica:

- Su objeto mismo es formar personas, lo cual impacta directamente en la estructura social y económica.
- Es un proceso gradual y a largo plazo, lo que dificulta y torna imprecisa la medición de sus efectos.
- La diversidad de los actores involucrados es muy amplia debido a la heterogeneidad sociocultural y económica de los diversos contextos.
- Las demandas surgen desde distintos ámbitos de la sociedad, y especialmente de la propia comunidad de la cual forma parte.

Cuando hablamos de gestión, estamos refiriéndonos principalmente al hecho de juntar factores dispersos con el fin de lograr los resultados deseados; a un proceso de síntesis capaz de relacionar conocimiento y acción, ética y eficacia, política y administración en procesos, que permitan el mejoramiento continuo de las prácticas educativas; exploración y explotación de todas las posibilidades; y la innovación permanente como proceso sistemático.

La gestión además, requiere siempre un responsable quien deberá tener capacidad de liderazgo y las competencias necesarias para la puesta en marcha de la razón de ser de la escuela, que es el de formar alumnos. Sus objetivos y metas deben atender a las necesidades básicas de los alumnos, padres, docentes y de toda la comunidad, en pos de la construcción de una sociedad solidaria, ética y participativa.

Un aspecto fundamental asociado a la gobernabilidad de un sistema es la resolución de conflictos (abundantes en el ámbito educacional), que se plantean entre lo previsto y lo contingente, entre lo formalizado y lo rutinario de cada función específica; y la necesidad de generar un desempeño de calidad. Implica además renunciar a un análisis simplificado de una entidad cerrada para abarcar la complejidad de un sistema abierto.

El concepto de gestión puede abordarse desde dos vertientes. En primer lugar, la gestión como proceso; en el cual se realizan acciones o estrategias previamente analizadas, y una vez efectuadas hay un proceso de evaluación. La segunda, es la gestión como capacidad. En este sentido el gestor desarrolla la habilidad para involucrar a los agentes educativos y optimizar labores teniendo como objetivo cumplir las metas institucionales. Un gestor debe desarrollar habilidades como el liderazgo, la comunicación, el entusiasmo, el trabajo en equipo, entre otros.

En base a lo anterior, nuestro concepto de gestión es la “habilidad de articular a todos los actores institucionales para realizar procesos de transformación que tienen como finalidad mejorar, fortalecer y desarrollar capacidades para lograr objetivos”.

- **Habilidad de articular a todos los actores institucionales:** involucra desarrollar liderazgo, comunicación, trabajo en equipo, conocer la cultura organizacional, etc. Los actores institucionales abarcan todas las personas que interactúan en la institución: profesores, directivos, administradores, alumnos y apoderados.
- **Realizar procesos de transformación:** cambios sistematizados orientados a las necesidades propias de la institución, que propicien innovación y el bienestar de la comunidad.
- **Mejorar, fortalecer y desarrollar capacidades para lograr objetivos:** capacidad para transformar las ineficiencias en la satisfacción de necesidades, tener conciencia sobre las cosas que se realizan adecuadamente, propiciar la eficiencia así como crear estrategias novedosas, crear procesos, y toda acción necesaria para alcanzar las metas de las instituciones.

3. DIMENSIONES DE LA GESTION ESCOLAR

En nuestro análisis, hemos considerado el concepto de gestión escolar sustentada en cuatro pilares o dimensiones: Directiva, Pedagógica-Docente, Administrativa y Comunitaria.

a. Dimensión Directiva

Como lo planteó el experto internacional Kenneth Leithwood, “no se conocen casos de escuelas que hayan mejorado significativamente, en que el liderazgo directivo no haya jugado un rol esencial”. La Dirección de los establecimientos educacionales es el principal factor de éxito en el ámbito de la gestión. De ella dependen todos los componentes relacionados con la organización y el funcionamiento de la escuela: el clima institucional, las formas de participación de la comunidad en la toma de decisiones, el establecimiento de prioridades educativas y asignación de los apoyos para su cumplimiento, el trabajo en conjunto de profesores; las estructuras y formas de organización.

En esta dimensión radica la capacidad de cambio más inmediata, promovida esencialmente a través de un liderazgo participativo con capacidad visionaria, que integre tanto los aspectos administrativos como los pedagógicos, y que sustente su actuación en la participación activa de todos los estamentos de la institución. Dicho liderazgo debe ser capaz de animar a toda la comunidad educativa para que ésta se involucre de manera activa y comprometida en la renovación pedagógica.

La figura del Director es de suma relevancia, pues es en él y desde él que ha de gestarse y promoverse el cambio educativo; y quien debe liderar los procesos de cambio hacia nuevas formas de pensar y hacer educación.

La ausencia de liderazgo repercute en diferentes aspectos que se potencian mutuamente. La falta de compromiso por parte de los profesores a causa de la apatía o desinterés está directamente relacionada con el desempeño de los estudiantes. Si ellos pierden el interés por aprender, se pierde el objetivo de su educación y se deteriora la comunicación.

Una vez que el sistema educativo ha identificado y desarrollado a las personas apropiadas con las habilidades necesarias, debe entonces estructurar sus funciones, expectativas e incentivos para asegurarse de que sus directores se concentren en el liderazgo en la enseñanza y no en la administración del establecimiento. Esto contrasta con los sistemas educativos en que muchos directores dedican la mayor parte de su

tiempo a tareas que no se relacionan directamente con la mejora de instrucción en sus escuelas, limitando así la capacidad para hacer realidad mejoras concretas en los resultados de los alumnos.

Los sistemas que pretenden emplear a sus directores como impulsores de reformas prevén que estos se conviertan en instructores excelentes y destinen la mayor parte de su tiempo a entrenar a los docentes. En palabras de un director muy exitoso: “Ser docente es ayudar a los niños a aprender. Ser director es ayudar a los adultos a aprender”.

b. Dimensión Pedagógica-Docente

En esta dimensión hay dos aspectos relevantes a considerar: por una parte, la importancia de la vocación de los docentes y su amor por la enseñanza, y por otra, la efectividad que deben lograr en los resultados de su trabajo.

Con respecto a lo primero, no existe un criterio uniforme sobre cuáles con las formas apropiadas de atraer jóvenes con verdadera vocación a las carreras docentes, y posteriormente mantenerlos en el sistema. Claramente los incentivos no pueden limitarse a lo económico, aunque esto sí es un factor relevante para los profesionales al momento de elegir donde desean trabajar. Es lamentable que las escuelas en condiciones menos favorables tiendan a tener mayores dificultades para contratar y retener profesores efectivos. Esto responde a que, como es lógico, los docentes toman en cuenta las características sociales, económicas y culturales de los alumnos, además de la calidad percibida de los establecimientos donde tendrán que desempeñarse.

En el segundo aspecto, pareciera ser una condición lógica aspirar a que en cada sala de clases exista un profesor competente con respecto al grado de conocimiento de su asignatura y a la forma en que es capaz de entregar estos contenidos. Sin embargo, esta pretensión resulta ser muy exigente en consideración a la realidad de la situación actual. Según el estudio Timms de 1999, un 66% de los profesores de ciencias y un 45% de matemáticas manifestaron sentirse poco seguros

sobre su preparación para enseñar los contenidos de su asignatura. ¿Qué podríamos esperar entonces de los resultados obtenidos en los alumnos que ellos dirigen?

Para el fortalecimiento de las acciones pedagógicas tendientes a mejorar la calidad de la educación, la dirección debe promover la participación de los profesores y proveer espacios para la reflexión crítica que permitan evaluar el quehacer pedagógico en su integridad. En las organizaciones modernas la participación es una herramienta de gestión efectiva, pues permite que la información fluya desde los niveles inferiores hacia los niveles superiores o directivos. Muchos de los problemas operativos en una organización tienen que ver con el desconocimiento que tienen los niveles directivos sobre lo que ocurre en los niveles inferiores y a la inversa.

Aunque en los últimos años se observa que los profesores tienen una mayor participación en la toma de decisiones pedagógicas, por lo general están ausentes en las decisiones relacionadas con la gestión institucional. Tradicionalmente la gestión administrativa radica en los directivos, y la gestión pedagógica, que está subordinada a la primera, radica en los profesores.

c. Dimensión Administrativa

En esta dimensión se incluye lo referido a la administración de los recursos materiales, financieros y humanos de que dispone la institución. También abarca aspectos como: relaciones laborales, control escolar y cumplimiento de la normativa, e incluye criterios, mecanismos y procedimientos en la asignación de recursos para el desarrollo de las diversas actividades de la escuela.

A pesar de la relevancia que tiene la magnitud de recursos financieros en educación, la experiencia internacional y local da cuenta que ello no es suficiente para alcanzar los objetivos de mayor calidad y equidad. Las investigaciones de Hanusek y Wobmann⁴ han mostrado consistentemente que los esfuerzos de los países

⁴ Raymond Hanusek: *“School Accountability. Sorting Out Accountability Systems”*, 2002. *“School Resources. Handbook of the economics on Education”*, 2006.

desarrollados y en desarrollo por incrementar la magnitud relativa y absoluta de los recursos financieros no han incrementado los logros escolares del promedio de los estudiantes, ni revertido la inequidad en la distribución de dichos logros entre los estudiantes de los diferentes grupos socioeconómicos.

Pese a lo anterior, la evaluación de los colegios no puede concentrarse exclusivamente en los resultados de los alumnos medidos por pruebas estandarizadas, como si éstas fueran los únicos resultados válidos de la actividad del estudiante y del establecimiento. También existe la necesidad de tomar en cuenta los procesos al interior de la organización, y cómo ellos se adecuan y responden a los objetivos de los “stakeholders”, es decir, cómo se construye valor agregado por medio de la gestión educacional. Algunos aspectos a considerar son:

- El autoconocimiento por parte de los sistemas administrativos de cada escuela, que permita impulsar iniciativas para superar las debilidades identificadas.
- Contar con mecanismos de evaluación (y la información requerida) que permitan determinar si las unidades cumplen los objetivos previstos, y de esta manera poder orientar las decisiones de gestión. Idealmente esta información debe ser producida al interior del establecimiento y validada externamente.
- La importancia de hacer públicos los resultados, con información transparente que permita optimizar las decisiones de los usuarios.
- El valor de los procedimientos bien definidos sobre las variables claves de efectividad, que permita a los colegios aprender y mejorar con la participación de sus propios actores.

La administración debe centrarse en sus propios procesos más que en el rendimiento de los alumnos, para poder estimar el valor agregado por la institución, y poder controlar estas variables. El conocimiento de sus logros permitirá medir su propio progreso en el tiempo más que la comparación de colegios entre sí, estableciendo una plataforma de aprendizaje y mejoramiento que complemente el feedback interno y externo obtenido.

Ludger Wodmann: *“Schooling Resources, educational institutions, and students performance. The international evidence”*, 2003.

Un sistema bien diseñado (con patrones claros, comprensibles y justos) tiene por objeto entregar información de manera voluntaria que permita a la comunidad, a la autoridad y al público en general saber si el establecimiento está cumpliendo con las metas que se trazó. Pero si no existe una adecuada atención sobre las capacidades existentes en las escuelas para absorber un sistema de esta naturaleza los sistemas propuestos no son una condición suficiente para mejorar el rendimiento de los alumnos.

d. **Dimensión Comunitaria**

En la mayoría de los casos los estudiantes están más influidos por el hogar, la calle y la televisión que por la escuela. Por esta razón, involucrar a las familias en el ámbito escolar debe ser una prioridad en las políticas educacionales, especialmente si se trata de alumnos que provienen de familias de pobreza o extrema pobreza.

Con el fin de poder establecer esquemas de colaboración, es necesario desarrollar un trabajo sistemático desde muy temprano con los padres y familias de los estudiantes. Sin embargo, y a pesar de existir bastantes evidencias que demuestran los efectos positivos de esa interacción, el desarrollo de dichos esquemas se encuentra aún en su fase inicial, si es que existe.

Hay una extensa literatura que muestra los impactos que tiene el contar con una comunidad de padres y apoderados involucrada en la educación de los alumnos sobre el proceso de enseñanza–aprendizaje, entre ellos:

- Mejoramiento de los logros educacionales
- Mejoramiento de la conducta escolar
- Mejoramiento en el rendimiento, sostenido en el tiempo
- Mejoramiento de las actitudes y mayor interés en proyectos de ciencia entre adolescentes
- Aumento en la confianza y en la autoestima de los padres
- Mejoramiento de las relaciones escuela-hogar.

A pesar de que existe una relativa noción de que algunos de estos efectos e impactos son efectivos, los profesores y directivos de las escuelas no saben cómo llegar a los padres y apoderados. Muchas veces su ausencia es interpretada como una falta de interés, pero es interesante examinar esto desde la perspectiva de los padres.

Por ejemplo, es posible que los padres se inhiban de participar por desconocimiento del sistema escolar, por falta de confianza en sí mismos y en lo que pueden exigir, porque no hay una cultura que les lleve a formar “equipo” con los profesores, por falta de conocimiento (no saben cómo ayudar en las tareas), por problemas laborales (tiempo), por mala experiencia propia en su relación con el profesor, o por las actitudes del personal de la escuela.

La experiencia internacional muestra que las mejores iniciativas de participación de la comunidad han sido generadas mediante estrategias que se conforman a la cultura de cada escuela y, en ese sentido, son proyectos que nacen desde dentro del establecimiento. Son proyectos, además, que reciben apoyo de grupos externos a la escuela y, generalmente, de la comuna o del estado.

4. ELEMENTOS CONECTORES

Diferentes investigaciones realizadas en Gran Bretaña y Estados Unidos coinciden en los factores considerados como determinantes en la gestión escolar. Dichos factores actúan como elementos conectores entre las dimensiones mencionadas anteriormente, generando una interdependencia que apunta a la mejora continua de los procesos de gestión.

- Liderazgo profesional firme y propositivo, participativo y con competencia profesional. Un director siempre presente tanto en lo académico, técnico y humano.
- El sentido de misión compartido por directivos y profesores; un compromiso nítido del equipo del colegio en torno a las metas acordadas —especialmente las de aprendizaje—, unidad de propósitos, colaboración y consistencia.

- Ambiente favorable de aprendizaje: clima ordenado, ambiente de trabajo atractivo, calidad humana y profesional del profesor que cumple un rol fundamental para la efectividad escolar. Esto evitará los resultados disfuncionales entre los profesores (poca confianza en sí mismos, inestables, reactivos, con bajas expectativas personales y en referencia a sus alumnos, y con dificultades en el manejo conductual de la clase).
- Concentración en la enseñanza y en el aprendizaje: buen uso del tiempo, énfasis académico, orientación al rendimiento a una cultura del “esfuerzo”.
- Expectativas elevadas y comunicadas, que permitan proporcionar retos intelectuales. Los profesores de las escuelas efectivas tienen una actitud positiva frente a las posibilidades de logro de los alumnos y una actitud de evaluación permanente.
- Refuerzo positivo: disciplina clara y compartida, retroalimentación.
- Seguimiento del progreso y evaluación de la escuela.
- Establecer derechos y responsabilidades de todos los actores.
- Enseñanza intencional: organización eficiente intra y extra aula, claridad de objetivos y prácticas adoptadas.
- Cooperación familia-escuela e integración de la comunidad.

Sin embargo, el hecho de identificar factores de eficacia no implica que estos sean manejados exitosamente por los establecimientos, ni que estén relacionados entre sí. No basta transferir directamente los “factores de eficacia” a escuelas poco eficaces; es necesario tomar en cuenta las condiciones de cada establecimiento para poner en funcionamiento el saber cotidiano de los actores educativos e integrarlo con el saber experto, aumentar los niveles de sensibilidad frente a los problemas y el compromiso institucional de los actores.

5. DEFINICION DE ESCUELA EFICAZ

La escuela eficaz es aquella “que promueve de forma duradera el desarrollo integral de todos y cada uno de sus alumnos más allá de lo que sería previsible teniendo en cuenta su rendimiento inicial y su situación social, cultural y económica”⁵.

Las escuelas efectivas se definen por tres principios claves:

- **Equidad:** para ser eficaz se debe favorecer el desarrollo de todos y cada uno de sus alumnos, lo que significa que eficacia y equidad son mutuamente necesarias.
- **Valor agregado:** la escuela es eficaz si los resultados que obtiene con sus estudiantes son mayores que los de escuelas con características similares o, en otras palabras, si sus estudiantes progresan más que lo esperable dada las características socioeconómicas y culturales de su familia.
- **Desarrollo integral del alumno:** la escuela eficaz, además de buenos resultados en lenguaje y matemáticas, se preocupa de su formación en valores, bienestar y satisfacción, desarrolla toda la personalidad de los alumnos.

Congruente con la definición y principios señalados, una escuela eficaz logra tres propósitos:

- Educar a los niños en diversas destrezas y conocimientos académicos y cognoscitivos, los que se amplían con la edad, pasando de lo básico a lo más complejo.
- Educar a los niños en el desarrollo de habilidades personales y sociales para funcionar en la sociedad, que puedan ser empleadas en beneficio de la comunidad.
- Contribuir a la igualdad de oportunidades apoyando a los alumnos de entornos sociofamiliares más desfavorables para que puedan doblarle la mano a las condiciones adversas.

⁵ Francisco Javier Murillo, “La Investigación sobre Eficacia Escolar en Iberoamérica”, 2003.

CAPITULO III

ANTECEDENTES DE LA EDUCACIÓN ESCOLAR EN CHILE

6. ELEMENTOS DEL SISTEMA EDUCATIVO ESCOLAR

Actualmente, la educación escolar en Chile se constituye como un sistema descentralizado en el que la administración de los establecimientos se lleva a cabo a través de una coexistencia de agentes públicos municipales y privados.

Los administradores de los establecimientos educacionales son denominados sostenedores, y son los que, al asumir ese rol, adquieren una responsabilidad con la sociedad y el Estado. El fin último del papel de un sostenedor en la sociedad es el de crear y mantener en funcionamiento el establecimiento educacional a su cargo.

Dichos establecimientos, ya sean municipales, particulares subvencionados, particulares pagados o corporaciones de administración delegada, tienen bajo su cargo la educación de niños y jóvenes, y están regidos por una estructura que se compone de 3 niveles de enseñanza tradicionalmente conocidos: La Educación Parvularia, Básica y Media (ya sea de tipo Humanista/Científica, HC, o Técnico Profesional, TP, dependiendo de las disposiciones de cada establecimiento educacional). La ley contempla además niveles de enseñanza adicionales tales como la Educación Especial, la Formación Técnica, Educación de Adultos, Educación Transversal, y Educación Intercultural Bilingüe⁶.

La participación privada en el sistema educacional chileno es muy elevada en cuanto al número de establecimientos particulares pagados y particulares subvencionados que lo componen. Sumado a lo anterior, las políticas y programas implementados por el Estado Mediante el Ministerio de Educación, con el fin de aumentar la equidad y la calidad, hacen que el sistema educacional chileno califique

⁶ Ministerio de Educación, en www.mineduc.cl.

como uno de tipo mixto, pero con muchas similitudes a un sistema de mercado en relación a las formas de financiamiento que utiliza.

Asimismo, el financiamiento vía subvención se caracteriza porque los fondos siguen a los niños, determinando para cada establecimiento el monto según los niveles que atiende y las condiciones de ruralidad en las que se encuentre, sin discriminar por nivel socioeconómico de los alumnos ni tipo de dependencia del establecimiento.

Existe además la libertad para los padres de elegir el establecimiento en el que quieren que sus hijos sean educados, sin embargo, la selección de alumnos también es una realidad. Esta es importante en los particulares subvencionados y es casi universal en la educación particular pagada, donde un 49% y un 89% de los establecimientos selecciona sus estudiantes, respectivamente. Esto genera una limitación a la enseñanza, ya que la supuesta libertad de elección de los padres se hace posible sólo si puede pagar el colegio, hecho particularmente grave en el caso de los particulares subvencionados, ya que ellos educan con recursos públicos que debieran tener un destino universal. Esto puede ser una explicación de los mejores resultados que obtienen los establecimientos particulares subvencionados y los pagados en los grupos socioeconómicos medios y altos respectivamente, ya que se ha dejado fuera a los alumnos con más problemas en todo sentido.

7. ESTADÍSTICAS

Para reflejar la situación actual del sistema educacional chileno es necesario incorporar datos y estadísticas de diversa índole, desde cómo se estructura y se gestiona esta organización hasta cómo está compuesta, por quiénes, y en qué proporciones.

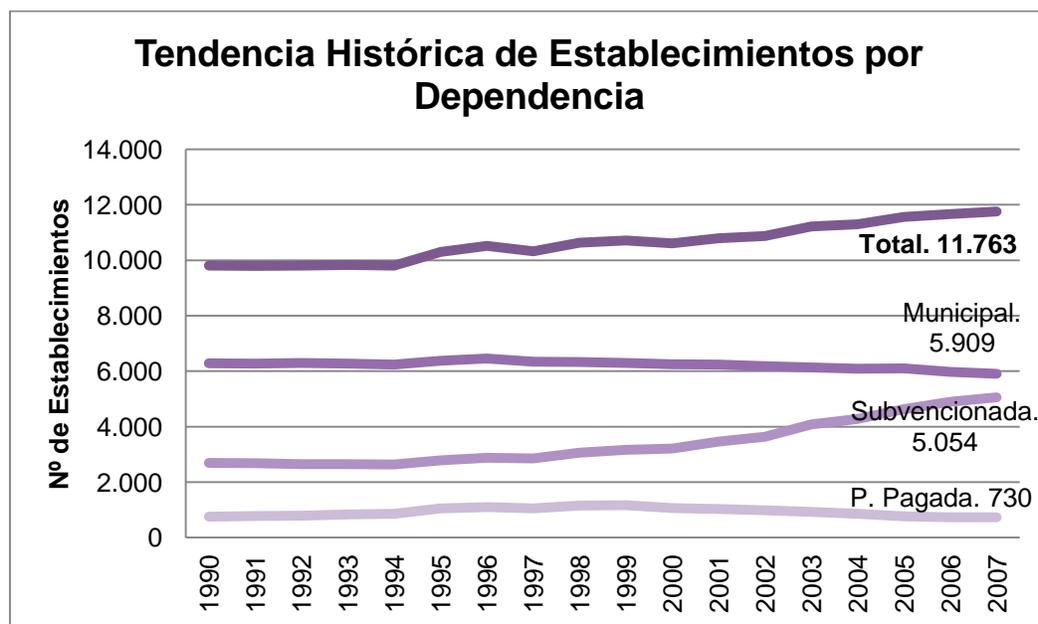
Así, para datos del año 2007, se tiene que los antecedentes básicos que caracterizan el sistema escolar en Chile están dados principalmente por:

7.1. La evolución histórica en el número de establecimientos por dependencia administrativa durante el periodo comprendido entre los años 1990 y 2007.

Se observa que hay una evolución positiva en cuanto a la cantidad total de establecimientos, explicada básicamente por un incremento sostenido del número de establecimientos particulares subvencionados. Si bien se muestra una tendencia a la disminución en el número de colegios de dependencia municipal, el mayor aumento de establecimientos subvencionados ha significado que, en total, se perciban más colegios.

Lo señalado previamente, ha llevado a una convergencia en el porcentaje de participación de ambas categorías de dependencia administrativa dentro del total nacional, donde la cantidad de establecimientos municipales representa un 50,23% y la subvencionada un 42,97% (ver Gráfico N° 1).

Gráfico N°1: Periodo 1990-2007⁷.



Fuente: Departamento de Estudios y Desarrollo MINEDUC.

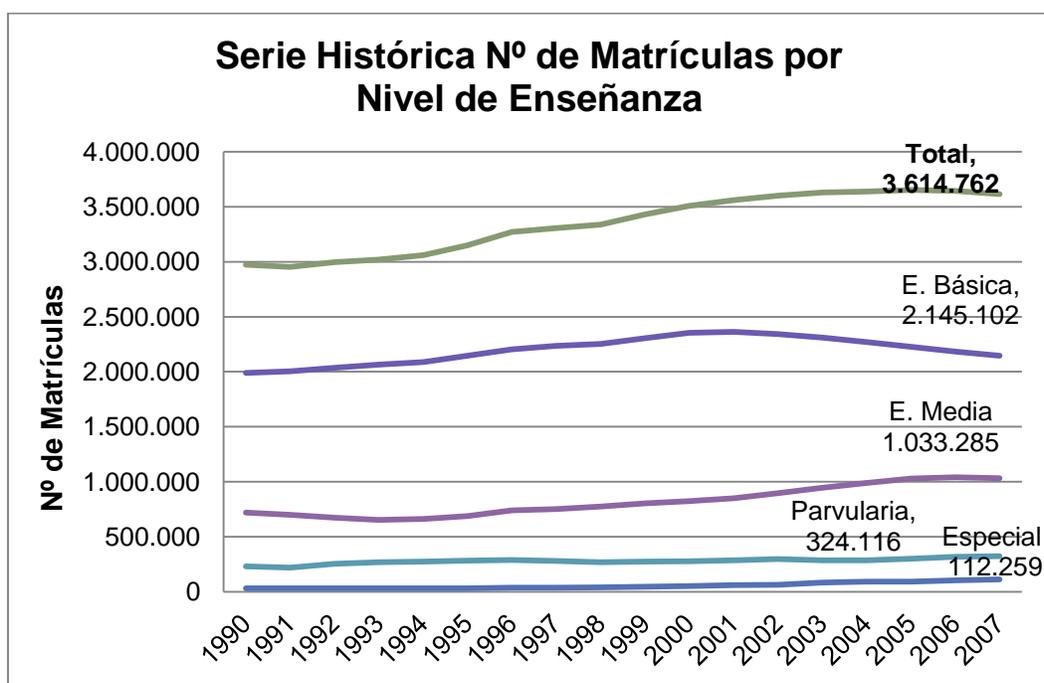
⁷ **Fuente:** Departamento de Estudios y Desarrollo, División de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Educación. www.mineduc.cl.

Observaciones: Corresponde a los establecimientos reconocidos al 30 de abril de cada año que declararon matrícula según las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación. El número de establecimientos se obtiene a través del sistema de matrícula, proceso que a partir del año 1990 es descentralizado.

7.2. La tendencia histórica de la cantidad de matrículas según nivel de enseñanza.

Se observa que hay una evolución positiva en el número total de matrículas, el cual supera los 3.5 millones de niños y jóvenes. La enseñanza Básica y Media son los niveles de educación que aportan en mayor proporción relativa al total de matrículas (ver Gráfico N°2).

Gráfico N° 2: Periodo 1990-2007⁸.



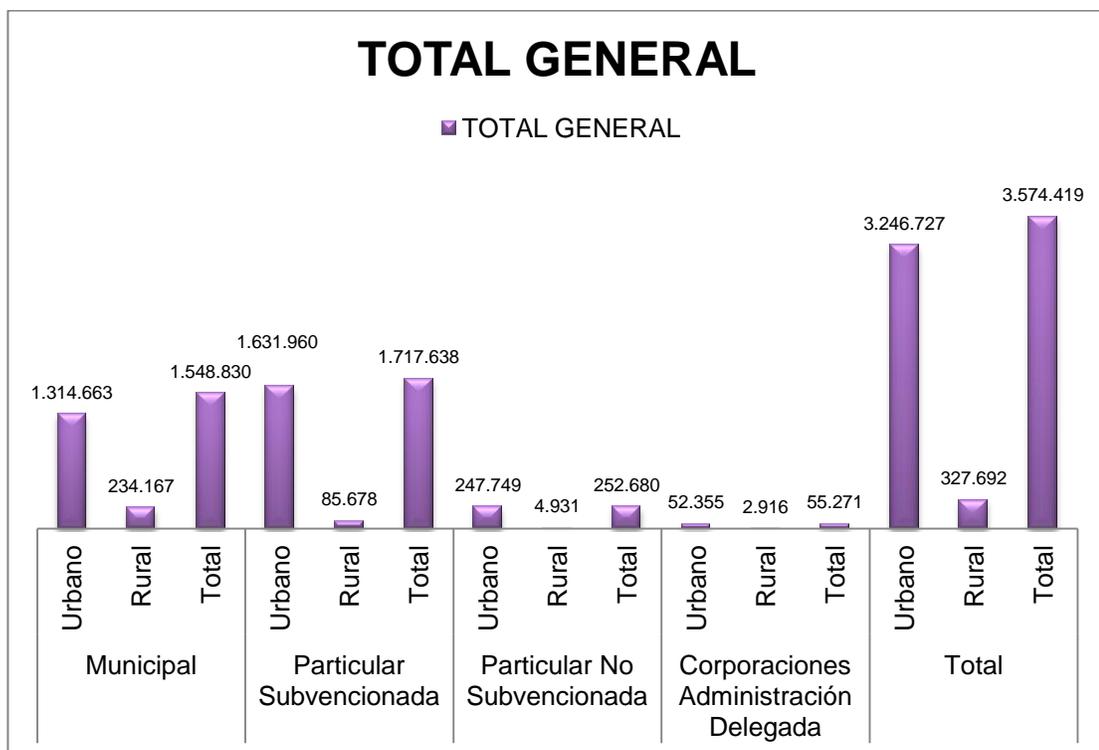
Fuente: Departamento de Estudios y Desarrollo MINEDUC.

7.3. La distribución del número de matrículas por dependencia y área geográfica.

⁸ Fuente: Departamento de Estudios y Desarrollo, División de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Educación.

Se debe destacar con respecto a este punto, que la mayor concentración del número de matrículas en el país se da en establecimientos de tipo municipal y particular subvencionado pertenecientes en su mayoría a sectores urbanos, representando un 90,83% - lo que equivale a 3.246.727 matrículas - del total del país (ver Gráfico N° 3).

Gráfico N° 3: Año 2008⁹.



Fuente: Departamento de Estudios y Desarrollo MINEDUC.

⁹ **Fuente:** Departamento de Estudios y Desarrollo, División de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Educación.

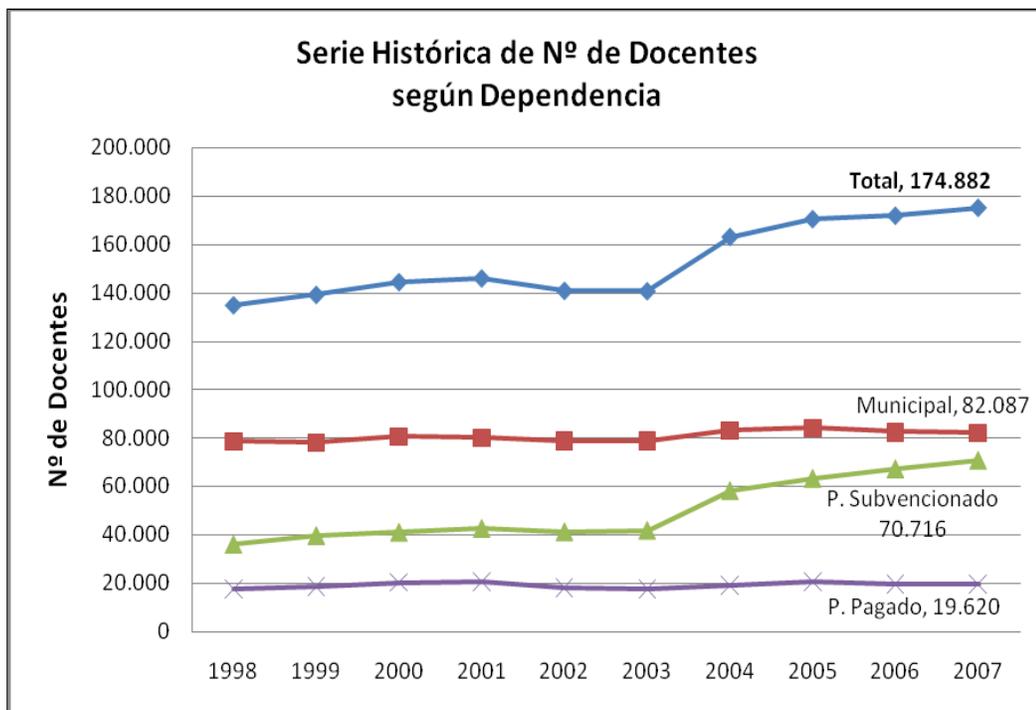
7.4. La tendencia positiva del número de docentes en el sistema educacional.

Para el año 2007, se registró un total de 174.882 profesionales docentes en el país, concentrándose éstos en los establecimientos de dependencia municipal y particular subvencionada, con un 46,93% y un 40,44% de participación respectivamente (ver Gráfico N° 4).

Cabe mencionar también que del total de docentes mencionado anteriormente, un 87,46% de ellos opera en el sector urbano del país – un total de 152.955 docentes - lo que está en directa relación con las tendencias de distribución del número de matrículas.

Se observa además un alza importante en el número de docentes en establecimientos particulares subvencionados a partir del año 2003, un crecimiento que incide directamente en el total registrado a partir del mismo año, explicado a su vez porque el número de docentes se mantiene prácticamente constante en los establecimientos municipales y particulares pagados.

Gráfico N° 4: Periodo 1998 – 2007¹⁰.



Fuente: Departamento de Estudios y Desarrollo MINEDUC.

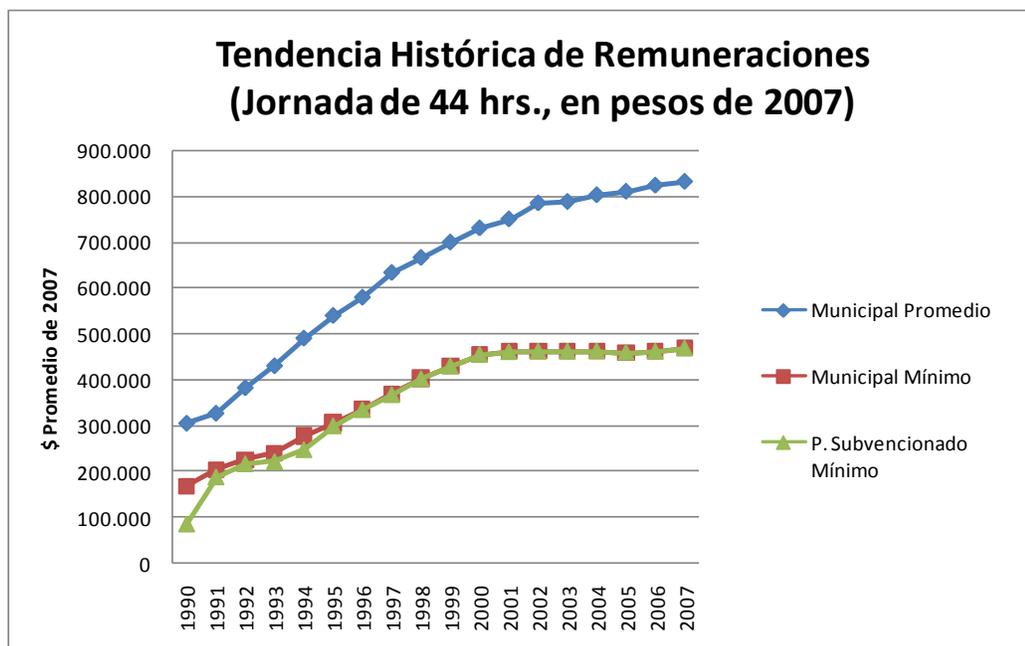
7.5. La tendencia positiva en los niveles de remuneraciones de los docentes.

Para reflejar esto, se tomarán como referencia los antecedentes en cuanto a la remuneración de los docentes para jornadas de 44 horas. Se observa una tendencia al alza en los últimos años y destaca una convergencia en los salarios mínimos de los docentes de establecimientos municipales y de particulares subvencionados (ver Gráfico N° 5).

Para ver en mayor detalle los montos vinculados a esta tendencia en las remuneraciones docentes, se adjunta el Cuadro N° 1 que contiene la serie histórica.

¹⁰ **Fuente:** Departamento de Estudios y Desarrollo, División de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Educación.

Gráfico N° 5: Años 1990-2007 (en pesos promedio de 2007) ¹¹.



Fuente: Departamento de Estudios y Desarrollo MINEDUC.

Cuadro 1: Detalle Serie Histórica de Remuneraciones Docentes.

Periodo 1990 – 2007¹².

	Promedio	Mínimo	Mínimo
1990	305.898	168.904	86.870
1991	327.613	203.937	189.558
1992	382.976	226.594	218.101
1993	430.711	239.819	222.634
1994	490.710	278.287	248.898
1995	539.950	307.107	300.741
1996	579.580	337.567	336.108
1997	633.322	370.624	368.714
1998	665.971	403.892	403.597
1999	699.291	431.104	431.103

¹¹ Fuente: Departamento de Estudios y Desarrollo, División de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Educación.

¹² Fuente: Departamento de Estudios y Desarrollo, División de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Educación.

2000	730.019	456.440	456.440
2001	749.512	462.403	462.403
2002	784.302	463.612	463.612
2003	787.361	463.442	463.442
2004	801.995	464.328	464.328
2005	809.507	461.081	461.081
2006	822.793	463.087	463.087
2007	831.018	470.180	470.180

Fuente: Departamento de Estudios y Desarrollo MINEDUC.

7.6. La inversión en programas para el desarrollo de la educación en Chile.

Es posible obtener datos sobre el gasto anual que se registra para la Educación Parvularia en Chile en los últimos años con el fin de reflejar los parámetros que rigen las políticas de gobierno en relación al nivel de recursos destinados a esta parte del sistema (ver Cuadro N° 2).

Se puede concluir que el aumento del gasto anual para este programa en particular es de proporciones poco relevantes.

Cuadro 2: Gasto Anual en Educación Parvularia (en miles de pesos de cada año)¹³.

Programa	2006	2007
Programa de Educación Parvularia	2.023.763	
Programa Ampliación de Cobertura Primer Nivel de Transición	22.347.208	38.161.187

Fuente: Unidad de Educación Parvularia MINEDUC. JUNJI.

¹³ **Fuente:** Unidad de Educación Parvularia. División de Educación General, Ministerio de Educación. Junta Nacional de Jardines Infantiles.

Referente al gasto anual en Educación Especial, Básica y Media (en miles de pesos de cada año), es posible observar que los montos varían en distintas proporciones, ninguna de las cuales refleja una magnitud importante que valga la pena mencionar o destacar (ver Cuadro N° 3).

Cuadro 3: Gasto Anual en Educación Especial, Básica y Media (en miles de pesos de cada año).

Programa	2006	2007
Programa Educación Especial	338.792	319.628
Aporte Económico a Grupos Diferenciales	1.114.062	1.153.879
Programa Educación Básica	4.577.666	3.500.235
Programa Liceos Preferentes (Ex-Liceo para Todos)	4.542.909	621.351
Programa Mejoramiento Educativo	1.089.703	1.275.074
Estrategias Perfeccionamiento Docente LEM y ECBI		2.564.645
Programa de Gestión Escolar Orientado a Resultados	514.923	391.711
Programa Educación Intercultural Bilingüe	440.649	349.656
Programa Reforzamiento Educativo	1.009.145	1.003.757
Escuelas con Asistencia Técnica Externa	720.000	720.000
Liceos con Asistencia Técnica Externa	141.000	944.287
Programa Red Enlaces	11.697.152	15.129.861
Textos Escolares	7.648.028	12.601.781
Programa Recursos Educativos	2.994.477	5.038.444
Programa Apoyo Integral, Útiles Escolares	1.184.081	1.775.506
Programa Patrimonio Educacional	481.611	465.552
Concurso Chileduca	3.198.000	7.725.000
Programa Aporte de Capital	47.665.887	46.566.661
Programa Bonificaciones Prácticas Enseñanza Media Técnico-Profesional	1.500.000	

Fuente: Departamento de Estudios y Desarrollo MINEDUC.

8. LA NUEVA LEY PARA LA EDUCACIÓN.

El proceso de reforma de la ley de la educación LOCE – vigente desde la década de 1980 - tiene su origen en las movilizaciones estudiantiles de mayo y junio del año 2006, la denominada Revolución Pingüina. Durante 16 años de la vuelta a la democracia en Chile, que una mezcla de convicción, resignación y realismo político había mantenido incólume el modelo educativo de libre mercado instalado por el régimen militar. El foco de estas manifestaciones era básicamente la frustración producida por la desigualdad y la injusticia de un sistema educativo en el cual los estudiantes son clientes que acceden a una mejor o peor educación según el poder de pago de sus familias¹⁴.

Una de las primeras respuestas del gobierno de Michelle Bachelet fue la conformación del **Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación** y, posteriormente, la emisión de la ley que crea la **Superintendencia de Educación** el año 2007, con el objeto de hacerse cargo de algunos temas tales como el fin de la LOCE, la prohibición del lucro y algunas sugerencias para el avance en materias de mayor igualdad y menor segmentación del sistema educativo.

Con el nuevo proyecto de ley educacional se avanza respecto de la LOCE, enriqueciendo el derecho a la educación no sólo en su formulación, enmarcado en el respeto a los derechos humanos y los valores democráticos, sino también en su concreción, exigiendo que la educación sea de calidad para todos. Se reconoce además un rol central del Estado en el aseguramiento de la calidad de la educación y se mejora la institucionalidad pública para ejercerlo, mediante la conformación de un **Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación** y una **Agencia de Calidad de la Educación**, que se encargará de evaluar logros de aprendizaje de los alumnos y desempeño de los establecimientos educacionales. Se establece también la reforma del Consejo Superior de Educación que se transforma en el **Consejo Nacional de Educación**, y se reestructuran los ciclos escolares, pasando a tener seis años tanto la educación básica como la media.

¹⁴ “La ley General de la Educación: acuerdos y silencios.” Por Juan Eduardo García Huidobro, Decano Facultad de Educación Universidad Alberto Hurtado. Presidente del Consejo Asesor para la Calidad de la Educación, año 2006.

La nueva ley establece mayores exigencias para optar al rol de sostenedor, exigiendo la posesión de un título de educación superior de una carrera de al menos 8 semestres y no haber sido sancionados anteriormente con las inhabilidades para ser sostenedor. Además se determina como intransferible la calidad de sostenedor, y se les agrega la obligación de acreditar capital, así como un control mayor sobre el dinero público utilizado por privados (se establece que los sostenedores que reciban recursos estatales deben rendir cuenta pública del uso de éstos y están sujetos a fiscalización de la Superintendencia).

Se muestran avances en relación a la igualdad de oportunidades y a la equidad del sistema educativo, en cuanto a la prohibición de seleccionar alumnos, la cual se propone sólo hasta 6º básico, e introduce la discrecionalidad del sostenedor al permitir la selección como un mecanismo de resguardo del proyecto educativo del establecimiento.

Los aspectos que esta ley no abarca en términos de mejorar la profunda desigualdad y la segregación son en primer lugar, la igualdad entre los tipos de educación financiadas por el Estado. Es fundamental que exista una claridad de las reglas para mantener un sistema educacional mixto, en el que la educación financiada por el fisco sea suministrada tanto por agentes privados como públicos. Existen obligaciones muy disparejas de prestadores privados y públicos como por ejemplo, sobre los municipios pesa el cumplimiento del derecho de todos los niños a la educación, por lo que deben disponer de un establecimiento para todos, sin posibilidad de seleccionar o despedir alumnos. Esta obligación conlleva en muchos casos a la mantención obligada de establecimientos deficitarios en todo sentido. Además, en el sector público existe la legislación laboral que evita despidos arbitrarios y regula los salarios docentes, obligaciones de las cuales está exento el sector privado.

En segundo lugar, no se trata el tema de la recuperación de la gratuidad de la educación. En 1993 se cambió el sistema de financiamiento compartido, el cual si bien existía, estaba asociado a un descuento de 40% en la subvención. Con ese cambio, el sistema comienza un rápido desarrollo: pasa de constituir un 14,6% de la matrícula el año 1993, a un 54% en 1994 y a un 81% en 2005. No obstante, este sistema está abierto sólo a la educación particular subvencionada ya que la educación municipal

debe cumplir la obligación de entregar educación gratuita. Al existir pago, se distribuye a los alumnos en los establecimientos según su nivel socioeconómico, lo que atenta contra el derecho de los padres a elegir la educación de sus hijos, dificulta el mejoramiento de la calidad de la educación pública.

En tercer lugar se encuentra el funcionamiento deficiente de la educación pública municipal (salvo ciertas excepciones), tema del cual el proyecto tampoco se hace cargo, lo que atenta también contra la equidad, ya que en el sistema público se educa cerca de la mitad de la población y la mayor parte de los más pobres.

9. ESTRUCTURA DE LAS SUBVENCIONES

Durante la década de 1980 ocurrieron reformas significativas al sistema educativo chileno, con el traspaso de la gestión de los establecimientos educacionales que permanecían bajo la responsabilidad del fisco, a los organismos municipales. Una de esas reformas se produjo en el ámbito del financiamiento de los establecimientos, el cual se obtenía a través de un sistema directo, dictando una ley que imponía un sistema financiero de subvención, el que otorga igual tratamiento a todos los establecimientos subvencionados, sean municipales o particulares.

El régimen de subvenciones para la educación en Chile pretende aportar recursos para la creación, mantención y ampliación de los establecimientos educacionales con el fin de lograr un ambiente cultural y educativo propicio para que la combinación entre la infraestructura, el personal docente y administrativo, los recursos materiales, el tipo de enseñanza y la comunidad escolar, rindan frutos positivos para la sociedad. El sostenedor de cada establecimiento es el que asume esta responsabilidad ante el Estado.

Los recursos obtenidos por cada establecimiento educacional que cumpla con los requisitos estipulados en la ley, ya sean de origen estatal o municipal, son registrados como ingresos propios del mismo y equivalen a una prestación de servicios. En el caso de los establecimientos que son administrados por un organismo municipal, éste debe designar a una persona que cumpla con los derechos y obligaciones del rol de sostenedor.

Los requisitos que deben cumplir los colegios para acceder a las subvenciones son:

- a. Tener el reconocimiento oficial.
- b. Al menos un 15% de los alumnos deben presentar condiciones de vulnerabilidad socioeconómica (nivel socioeconómico de la familia, nivel de escolaridad de los padres o apoderados y el entorno del establecimiento), excepto que no se hayan presentado postulaciones suficientes para cubrir dicho porcentaje.
- c. Los cursos se deben ajustar a los máximos y mínimos de alumnos que señale el reglamento.
- d. Los cursos o ciclos de educación deben corresponder al nivel de enseñanza que se proporciona.
- e. Se debe contar con un reglamento interno (normas de convivencia, sanciones y reconocimientos, procedimientos, instancias de revisión), que rijan las relaciones entre el establecimiento, los alumnos y los padres y apoderados.
- f. Deben tener en un lugar visible de la oficina de atención de público un cartel que enuncie los principales puntos de la ley N°18.962 y del D.F.L. N°2 DE 1998, de Subvenciones.
- g. Que entre las exigencias de ingreso o permanencia no figuren cobros ni aportes económicos, directos, indirectos o de terceros, o de cualquier naturaleza que excedan los derechos de escolaridad y matrícula autorizados por la ley.
- h. Que los pagos de remuneraciones y de cotizaciones provisionales del personal se encuentren al día.

El derecho al pago de la subvención debe ser renovado anualmente mediante un proceso que contempla la presentación de documentación como una solicitud para acceder al pago, declaración de haber finalizado normalmente actividades el año anterior, declaración de los alumnos matriculados por nivel y curso, declaración de idoneidad de profesores, y el Boletín mensual de subvenciones.

Referente a la asistencia promedio mensual, ésta es la suma de la asistencia diaria declarada por el establecimiento educacional dividida por el número de días

trabajados del mes (contenido en el Boletín mensual). Para el cálculo de la subvención se consideran las asistencias promedio de los tres meses que preceden al mes de pago.

Las principales subvenciones que entrega el Ministerio de Educación, dirigidas a los establecimientos educacionales, serán expuestas a continuación:

- **Subvención de escolaridad o base:** Financiamiento público mensual a establecimientos municipales y particulares que funciona a través de un pago mensual al sostenedor. El monto del pago se determina por factores tales como el valor de la Unidad de Subvención Educacional (USE), la asistencia promedio trimestral, y el factor por nivel y modalidad de enseñanza diferenciado con o sin JEC (Jornada Escolar Completa). Los valores de la subvención se muestran en el siguiente cuadro.

Cuadro 4: Valores de la Subvención Escolar¹⁵

Sector Municipal y Particular (Vigente a contar de diciembre de 2006)							
SUBVENCIÓN BASE ART. 9 DFL. 2 DE 1998 Y SUS MODIFICACIONES							
Unidad de Subvención		Valores en USE			Valores en Pesos		
Educacional	USE	Art. 9 DFL 2-1998	Aumento Art. 7 de L. 19933	Total USE	Art. 9 DFL 2-1998	Aumento Art. 7 de L. 19933	Total Pesos
Nivel y Modalidad de Enseñanza							
Sin Jornada Escolar Completa							
Educ. Parvularia (2º Nivel de Transición)		1.46954	0.17955	1.64909	20,877.66	2,550.86	23.428,52
Educ. General Básica (1º a 6º)		1.47285	0.17997	1.65282	20,924.69	2,556.82	23.481,51
Educ. General Básica (7º y 8º)		1.59854	0.19546	1.79400	22,710.36	2,776.89	25.487,24
Educ. General Básica Especial Diferencial		4.88811	0.59727	5.48538	69,445.07	8,485.38	77.930,44
Educ. Media Científico Humanista (1º A 4º)		1.78502	0.21818	2.00320	25,359.66	3,099.67	28.459,33
Educ. Media Tec. Prof. Agrícola y Marítima		2.64548	0.32402	2.96950	37,584.17	4,603.33	42.187,50
Educ. Media Tec. Prof. Industrial		2.06378	0.25252	2.31630	29,319.99	3,587.54	32.907,53
Educ. Media Tec. Prof. Comercial y Técnica		1.85112	0.22634	2.07746	26,298.74	3,215.60	29.514,34
Educ. Básica Adultos		1.09248	0.13317	1.22565	15,520.79	1,891.94	17.412,73
Educ. Media C.H. y T.P. (hasta 25 horas)		1.24144	0.15128	1.39272	17,637.06	2,149.23	19.786,28
Educ. Media C.H. y T.P. (con 26 horas y más)		1.50325	0.18363	1.68688	21,356.58	2,608.82	23.965,40
Con Jornada Escolar Completa							
Educ. General Básica (1º a 6º)		2.05034	0.24655	2.29689	29,129.05	3,502.72	32.631,77
Educ. General Básica (7º y 8º)		2.05034	0.24655	2.29689	29,129.05	3,502.72	32.631,77
Educ. Media Científico Humanista (2.44766	0.29481	2.74247	34,773.75	4,188.35	38.962,10

Fuente: Guía de Subvenciones Educativas. Elaboración MINEDUC.

¹⁵ Fuente: Guía de Subvenciones Educativas, elaborada por MINEDUC.

Fórmula: Valor USE (\$14.206,9360) x asistencia media promedio trimestral (nº promedio de niños asistentes a clases durante un trimestre) x factor por nivel y modalidad de enseñanza diferenciado con o sin JEC.

- **Subvención de internado:** Aporte para el alojamiento y alimentación de alumnos internos. Permite la atención educacional de los alumnos con problemas de acceso a los centros educativos por dificultades de movilización o por la distancia territorial. Está afecto a incremento de zona.
- **Subvención de zona:** Porcentaje de incremento sobre la subvención base según la localidad en que esté ubicado el establecimiento.
- **Subvención de ruralidad:** Incremento de subvención para paliar el mayor costo per cápita de educar niños en zonas rurales. Se aplica sobre la subvención base a los establecimientos rurales ubicados a más de cinco kilómetros del límite urbano más cercano, y varía según la cantidad de alumnos (hasta 90 alumnos por ciclo rural). También incluye a los establecimientos urbanos de comunas que no superan los 5.000 habitantes y una densidad de población de 2 habitantes por km².
- **Subvención no docente:** Pago entregado a los sostenedores destinado a financiar el incremento de remuneraciones del personal no docente de los establecimientos educacionales. Válido también para los establecimientos de internados.
- **Subvención anual de apoyo al mantenimiento:** Pago como contribución para mitigar los gastos que se deben asumir en materia de mantenimiento de los establecimientos educacionales subvencionados.
- **Subvención educacional pro-retención:** Pago por retener alumnos entre 7º básico y 4º medio de familias indigentes según ficha CAS Chile Solidario (Mideplan). Es un monto por alumno diferenciado según grado.
- **Subvención de refuerzo educativo:** Pago al que los establecimientos subvencionados postulan, rige durante el segundo semestre del año (periodo agosto-diciembre), y se focaliza en alumnos pertenecientes a establecimientos

de nivel socioeconómico bajo y medio bajo que tienen rendimiento escolar deficiente.

- **Apoyo a grupos diferenciales:** Contribuye a la existencia de grupos diferenciales (de apoyo a la enseñanza básica, especialmente el primer ciclo, con el propósito de superar problemas de aprendizaje), permitiéndoles la adquisición de material didáctico y de apoyo. Es un monto anual por grupo diferencial que cumpla los requisitos que establece la ley.
- **Cumplimiento convenios establecimientos educacionales del sistema de administración delegada (SAD):** El Ministerio de Educación transfiere aportes anuales a entidades públicas o privadas sin fines lucro que administran establecimientos educacionales de propiedad fiscal que imparten Educación Técnico-Profesional, de acuerdo a convenios de administración delegada.

Los establecimientos particulares subvencionados de educación parvularia del segundo nivel de transición, de educación general básica diurna y de educación media diurna, que cobren a sus alumnos hasta 4 U.S.E. mensuales promedio pueden percibir una subvención denominada “subvención a establecimientos educacionales de financiamiento compartido”. También pueden incorporarse a esta modalidad los establecimientos de educación media diurna del sector municipal cuando exista acuerdo mayoritario de los padres y apoderados de los alumnos de tales establecimientos.

El sostenedor debe informar por escrito a los padres y apoderados de estos cobros, dándoles a conocer el sistema de exenciones de cobro (becas) y una indicación precisa del monto inicial de cobro y el máximo de reajustabilidad por sobre el IPC o de la variación de la unidad de subvención educacional.

El establecimiento por su parte debe informar anualmente a la comunidad, con copia al Ministerio de Educación, sobre la forma en que se utilizaron los recursos, el avance del proyecto educativo y su contribución al mejoramiento de la calidad de la educación, como también el número de alumnos beneficiados con el sistema de exención de pago y los recursos utilizados en tal fin, pudiendo los padres y apoderados formular ideas y proposiciones al respecto. Los establecimientos educacionales de

financiamiento compartido perciben además mensualmente, desde marzo de un año a febrero del siguiente, una subvención provisional.

10. REFERENTE A LOS PROFESIONALES DE LA EDUCACIÓN Y EL ESTATUTO DOCENTE.

En el año 1991, en conjunto con la vuelta de Chile a la democracia, el gobierno redefinió las reglas que regían el mercado laboral de los profesores, traspasándolas desde el Código del Trabajo, que rige las actividades privadas, a un Estatuto de los Profesionales de la Educación.

Durante el régimen militar, específicamente durante la década de los ochenta, se redefinió el rol del estado en la educación y se restringieron sustancialmente los recursos destinados a ésta, con el fin de hacer de la educación un sector más competitivo y eficiente en el uso de éstos. Se implementó así el sistema de subvenciones por alumno –el cual aumentaría la competencia entre establecimientos por las matrículas, lo cual a su vez aumentaría la calidad en la oferta educacional y por tanto, del aprendizaje – y se traspasaron las funciones desde el Ministerio de Educación hacia los agentes locales representados por los municipios. Con el fin de defender la economía y la democracia, las fuerzas políticas tuvieron que conceder mucho a muchos agentes del sistema, dentro de los cuales aparecen los profesores y el citado Estatuto Docente¹⁶.

Esta medida fue la más controversial políticamente hablando, de aquel período. Dividió en su momento al gabinete presidencial y fue aprobado dentro del Ejecutivo sólo gracias al apoyo del Presidente de la República. En el Congreso, los artículos referidos a inamovilidad en los cargos fueron extremados, algunos, como los referidos a la inamovilidad de los directores, por la propia oposición. Esta, sin embargo, interpreta el Estatuto como una reversión de las medidas desreguladoras del mercado laboral docente de los 80 y profundamente contradictorio con el sistema de financiamiento vía subvención por alumno. En efecto, la primera versión del Estatuto hacía prácticamente imposible a los empleadores municipales efectuar movimientos en

¹⁶ “Estatuto Docente: Una tragedia peor que el Transantiago” Mario Waissbluth. Publicado en Revista Qué Pasa.

su planta docente, ajustándolos a la matrícula y por tanto al monto de los recursos percibidos.

Puede afirmarse que el Estatuto dificultó la administración eficiente del sistema, al rigidizar un factor clave de la gestión, pero también aseguró una condición política base del resto del proceso de transición: la satisfacción de una expectativa de mejora del profesorado con la vuelta a la democracia. Así, en los once años que van de marzo de 1990 a marzo de 2001, hubo 26 días de paro docente en el sistema (14 de ellos en una huelga de 1998) y ninguna oposición al conjunto de programas destinados a cambiar la calidad de los contextos y procesos de enseñanza y aprendizaje, corazón de la agenda de políticas educacionales de los 90¹⁷.

En esta ley, se estableció una regulación nacional de las condiciones de empleo - jornadas de trabajo, horarios máximos, régimen de vacaciones - un valor mínimo común de la hora de trabajo de los docentes municipales y privados subvencionados, y una estructura común y mejorada de remuneraciones para los docentes del sector municipal, la cual incluye bonificaciones al perfeccionamiento, la experiencia profesional y el desempeño en condiciones difíciles, así como condiciones de alta estabilidad en el cargo.

Según la ley emitida en el Ministerio de Educación, quedarán afectos a este Estatuto todos aquellos profesionales de la educación que prestan sus servicios en establecimientos de educación Básica y Media, de administración municipal o particular – que sea reconocida oficialmente - como también en educación pre Básica subvencionada, así como en establecimientos de educación Técnico-Profesional administrados por corporaciones privadas sin fines de lucro. Asimismo, estarán afectos también quienes ocupan cargos directivos y técnico-pedagógicos en los Departamentos de Administración de Educación Municipal, los cuales dada su naturaleza, requieran ser servidos por profesionales de la educación.

El Estatuto referido normará los requisitos, deberes, obligaciones y derechos de carácter profesional, comunes a todos los profesionales señalados anteriormente, así como la carrera de aquellos profesionales de establecimientos del sector municipal incluyendo aquellos que ocupan cargos directivos y técnico-pedagógicos en sus

¹⁷ “Política de Fortalecimiento de la Profesión Docente” en Red Maestros de Maestros, www.rmm.cl.

órganos de administración, y el contrato de los profesionales de la educación en el sector particular.

Referente a las funciones que deben llevar a cabo los profesionales de la educación, éstas son la función docente y docente directiva, sumado a diversas funciones de índole técnico-pedagógicas de apoyo.

La **función docente** es aquella que lleva a cabo directamente los procesos sistemáticos de enseñanza y educación; lo que incluye el diagnóstico, planificación, ejecución y evaluación de estos procesos y de las actividades educativas generales y complementarias que tienen lugar en las unidades educacionales de nivel pre-básico, básico y medio.

La ley entiende por:

- a. Docencia de Aula: la acción o exposición personal directa realizada en forma continua y sistemática por el docente, inserta dentro del proceso educativo. Una hora docente de aula tiene una duración de 45 minutos como máximo.
- b. Actividades Curriculares no Lectivas: aquellas labores educativas complementarias de la función docente de aula tales como: administración de la educación; actividades anexas a la función docente; jefatura de curso; actividades coprogramáticas y culturales; actividades extraescolares; actividades vinculadas con organismos o acciones propias del quehacer escolar; actividades vinculadas con organismos o instituciones del sector que incidan directa o indirectamente en la educación.

La **función docente-directiva** por otro lado, es aquella que se ocupa de lo correspondiente a la dirección, administración, supervisión y coordinación de la educación, y la cual conlleva tuición y responsabilidades adicionales directas sobre el personal docente, paradocente, administrativo, auxiliar o de servicios menores, y, por supuesto, respecto de los alumnos.

Las **funciones técnico-pedagógicas** son aquellas que se ocupan respectivamente de los campos de apoyo o complemento de la docencia tales como la

orientación educacional y vocacional, supervisión pedagógica, planificación curricular, evaluación del aprendizaje, investigación pedagógica, coordinación de procesos de perfeccionamiento docente y otras análogas, que sean reconocidas por el Ministerio de Educación.

La ley establece también el derecho de los profesionales de la educación a postular a programas para el perfeccionamiento técnico de su profesión, así como a participar con carácter consultivo, en el diagnóstico, planeamiento, ejecución y evaluación de las actividades de la unidad educativa a la que pertenecen, y de las relaciones de ésta con la comunidad. Tendrán derecho a ser consultados en los procesos de proposición de políticas educacionales en los distintos niveles del sistema, para lo cual se dispondrá de los Consejos de Profesores u organismos equivalentes de carácter consultivo, integrados por personal docente directivo, técnico-pedagógico y docente.

Las principales ineficiencias y obstáculos que genera el Estatuto, en términos de calidad de los docentes y del sistema educacional en general, están relacionados básicamente con las rigideces en cuanto a las regulaciones de contratos de profesores y directores, la estructura de incentivos y remuneraciones de los profesionales del sector municipal. Así, el sistema se encuentra amparando la “experiencia” (referente a la antigüedad en el cargo) como el factor relevante para los incentivos económicos, subsidiando los procesos más que los resultados¹⁸.

Para explicar más profundamente las regulaciones del Estatuto en relación a la estructura de incentivos a la actividad docente municipal, se tiene el Título III de la ley. Este dice que el ingreso de los profesionales de la educación a la carrera docente del sector municipal se realizará mediante la incorporación a su **dotación docente** (número total de profesionales de la educación que sirven funciones de docencia, docencia directiva y técnico-pedagógica que requiere el funcionamiento de los establecimientos educacionales del sector municipal de una comuna, expresada en horas cronológicas de trabajo semanales, incluyendo a quienes desempeñen funciones directivas y técnico-pedagógicas en los organismos de administración educacional de

¹⁸ “Estatuto Docente: Crónica de una muerte anunciada”, Elías Tefarikis.

dicho sector)¹⁹. La definición de la dotación docente de cada comuna es realizada por los municipios respectivos.

Los profesionales de la educación se incorporan a una dotación docente en calidad de **titulares** o **contratados**. Son titulares aquellos profesionales que se incorporan a una dotación docente previo concurso público de antecedentes. Tendrán calidad de contratados aquellos que desempeñan labores docentes transitorias, experimentales, optativas, especiales o de reemplazo de titulares.

El nombramiento o contrato para el cargo de **Director** de un establecimiento tendrá una vigencia de cinco años. Al término de este plazo se deberá efectuar un concurso para la elección de un nuevo director, pudiendo postular a la reelección quien ocupa el cargo. Si un director postula y pierde el concurso, podrá volver a desempeñarse en alguna de las funciones señaladas como de los profesionales de la educación, en establecimientos educacionales de la misma Municipalidad u otra corporación, y podrá ser designado o contratado hasta con el mismo número de horas que servía antes de ejercer la función de director, sin necesidad de concurso. Si lo anterior no fuera posible dada la dotación vigente, el individuo tendrá derecho a los beneficios de una indemnización importante establecida por ley. Los docentes a contrato no podrán desempeñar funciones docentes directivas.

Con respecto a la estructura de **remuneraciones**, los profesionales de la educación tendrán derecho a una remuneración básica mínima nacional para cada nivel del sistema educativo, y a las **asignaciones** que se fijan en el Estatuto. El feriado de los profesionales de la educación que se desempeñen en establecimientos educacionales será el período de interrupción de las actividades escolares en los meses de Enero a Febrero o el que medie entre el término del año escolar y el comienzo del siguiente según corresponda. Durante dicha interrupción podrán ser convocados para cumplir actividades de perfeccionamiento u otras que no tengan el carácter de docencia de aula, hasta por un período de tres semanas consecutivas.

Los profesionales de la educación del sector municipal gozan de **asignaciones de experiencia, de perfeccionamiento, de desempeño en condiciones difíciles y**

¹⁹ Párrafo II: Del ingreso a la carrera docente, Estatuto Docente.

de responsabilidad directiva y técnico-pedagógica. Además, los municipios pueden establecer incrementos en estas asignaciones y en las asignaciones especiales de incentivo profesional, las cuales se otorgarán por razones fundadas en el mérito y podrán ser de carácter temporal o permanente.

- **Asignación de experiencia:** se aplicará sobre la remuneración básica mínima nacional que determine la ley y consistirá en un porcentaje de ésta, que la incremente 6,76% por los primeros dos años de servicio y 6,66 % por cada dos años adicionales, debidamente acreditados, con un tope y monto máximo de 100% de la remuneración básica mínima nacional para aquellos profesionales que totalicen 30 años de servicios.
- **Asignación de perfeccionamiento:** pretende incentivar la superación técnico profesional del educador y consistirá en un porcentaje de hasta un 40% de la remuneración básica mínima nacional del personal que cumpla con el requisito de haber aprobado programas, cursos o actividades de perfeccionamiento de post-título o de post-grado académico, en el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas, Instituciones de educación superior que gocen de plena autonomía dedicadas a estos fines o en otras instituciones públicas o privadas debidamente acreditadas. Para determinar el porcentaje de esta asignación, el reglamento considerará especialmente su experiencia como docente, las horas de duración de cada programa, curso o actividad de perfeccionamiento, el nivel académico respectivo y el grado de relación con la función profesional que desempeña el beneficiario de la asignación.
- **Asignación por desempeño en condiciones difíciles:** se entregará a los profesionales que ejercen sus funciones en establecimientos calificados como de desempeño difícil por razones como el aislamiento geográfico, marginalidad, extrema pobreza u otras características. Esta asignación podrá alcanzar hasta un 30% calculada sobre la remuneración básica mínima nacional correspondiente.

- **Asignaciones de responsabilidad directiva y de responsabilidad técnico pedagógica:** se dará a los profesionales que sirvan funciones superiores, y alcanzarán hasta un monto máximo equivalente al 20% y 10% de la remuneración básica mínima nacional, respectivamente.

Los profesionales cuentan además con un incentivo de carácter económico que se denomina **Unidad de Mejoramiento Profesional (UMP)**, que consiste en un bono de monto fijo mensual, imponible y cuyo máximo es de \$12.585 mensuales para aquellos que tengan nombramiento o contrato docente por 30 o más horas cronológicas semanales. Los profesionales que cumplan con esta condición y que tengan los años de servicios docentes prestados en la educación que se señalan en el siguiente cuadro (ver Cuadro N° 5), tendrán derecho a percibir el monto mensual fijo complementario que se indica:

Cuadro 5: Asignación Complementaria según Años de Servicio.

Años de servicio en educación	Monto de asignación mensual
12 y 13 años	\$ 441
14 y 15 años	\$1.060
16 y 17 años	\$1.679
18 y 19 años	\$2.299
20 y 21 años	\$3.537
24 y 25 años	\$4.157
26 y 27 años	\$4.766
28 y 29 años	\$5.396
30 años o más	\$6.015

Fuente: Ley del Estatuto Docente.

En adición, los profesionales de los establecimientos municipales y particulares subvencionados tendrán derecho a percibir mensualmente una bonificación proporcional a sus horas de designación o contrato, cuyo monto será determinado por cada sostenedor.

En definitiva, el énfasis que da el Estatuto a la entrega de mayores asignaciones económicas a los docentes por antigüedad, es una de las principales trabas para fomentar la calidad de los profesores y del sistema educativo en general, pues deja de lado los resultados y enaltece la “experiencia”. Mientras el Estatuto Docente siga amparando a la experiencia como el factor relevante para los incentivos económicos, continuaremos con un sistema educativo que subsidia los procesos más que los resultados²⁰.

Referente a los deberes y obligaciones de los profesionales se tiene que éstos son personalmente responsables de su desempeño en la función que les corresponde, para lo cual deben someterse a procesos de evaluación de su labor y son informados de los resultados de dichas evaluaciones. Para el cumplimiento de ésta, el reglamento establece un sistema de calificaciones mediante el cual se miden la responsabilidad profesional y funcionaria, el perfeccionamiento realizado, la calidad de desempeño, y méritos excepcionales.

La **Evaluación Docente** como sistema de evaluación de los profesionales que se desempeñan como docentes de aula, nació el año 2003, a partir de un acuerdo suscrito por el [Ministerio de Educación](#), la [Asociación Chilena de Municipalidades](#) y el [Colegio de Profesores de Chile](#). Esta busca fortalecer la profesión favoreciendo el reconocimiento de las fortalezas y la superación de las debilidades de los docentes, con el objetivo final de lograr mejores aprendizajes en los alumnos. Para ello, cada docente evaluado recibe un informe individual de desempeño que contiene los resultados de los aspectos más y menos logrados. Además, se establece la creación de Planes de Superación Profesional que benefician a los docentes que resultan evaluados con un desempeño insatisfactorio o básico.

²⁰ “Estatuto Docente: Crónica de una muerte anunciada” por Elías Tefarikis, socio fundador y director de educación de Momento Cero.

La evaluación se realiza a todos los docentes del sistema municipal, según los criterios establecidos en el [Marco para la Buena Enseñanza](#), y utiliza cuatro instrumentos, los cuales recogen información de evidencias directas del trabajo docente, de la entrevista realizada por un par, de sus superiores jerárquicos y de una autoevaluación. Estos instrumentos son:

- 1) Diseño e implementación de una unidad pedagógica.
- 2) Evaluación final de la unidad pedagógica.
- 3) Reflexión sobre su quehacer docente.
- 4) Filmación de una clase.

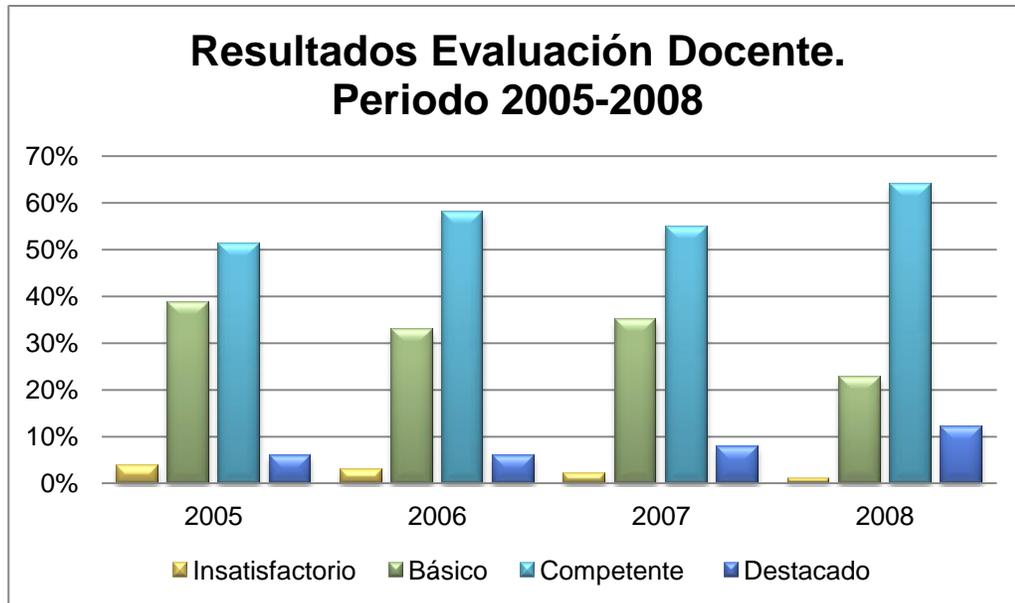
Como resultado de la evaluación, se clasifica el desempeño según los niveles de [destacado, competente, básico e insatisfactorio](#).

- **Desempeño destacado:** Nivel clara y consistentemente sobresaliente con respecto a lo que se espera en el indicador evaluado.
- **Desempeño competente:** Nivel adecuado en el indicador evaluado. Cumple con lo requerido para ejercer profesionalmente el rol docente.
- **Desempeño básico:** Nivel que cumple con lo esperado en el indicador evaluado, pero con cierta irregularidad (ocasionalmente).
- **Desempeño insatisfactorio:** Nivel que presenta claras debilidades en el indicador evaluado y éstas afectan significativamente el quehacer docente. Se incluyen quienes se negaron (por diversas causas) a rendir esta evaluación.

Los docentes que resultan evaluados con nivel de desempeño básico o insatisfactorio tienen acceso a Planes de Superación Profesional gratuitos. Los docentes cuyo desempeño es calificado como destacado o competente pueden postular voluntariamente a una [Asignación Variable de Desempeño Individual](#).

Los resultados de la aplicación de la Evaluación Docente a partir del año 2005 pueden observarse en el gráfico a continuación.

Gráfico 6: Periodo 2005-2008²¹.



Fuente: Portal Docente Más.

En un sistema de evaluación en el que el profesor se autoevalúa y presenta un portafolio incompleto de la evaluación, tiene tiempo para prepararlo, y tiene un aviso previo del momento en que le van a grabar la clase, y aún así un porcentaje importante (aunque cada vez menor) tiene un rendimiento que no es bueno, sólo el 12% tiene un rendimiento destacado, mientras que el resto tiene un rendimiento competente, refleja una realidad aún mediocre del estado de la docencia en Chile. El gran mérito de la evaluación docente es haber logrado introducir el concepto de medición de desempeño, sin embargo, el hecho de que el docente deba abandonar el sistema tras ser calificado por tercera vez como insatisfactorio, y que un número de profesores se nieguen a participar en el proceso, cuestiona la credibilidad del sistema y su efectividad como aporte para la mejora de la calidad de la educación en Chile²².

²¹ Fuente: Resultados Evaluación Docente 2008, en <http://www.docentemas.cl/docs/ResultadoEDocente2008.pdf>

²² Artículo publicado en http://www.tercera.cl/medio/articulo/0,6727,3255_5666_196793068,00.html

CAPITULO IV

DIAGNÓSTICO

El objeto final de la buena gestión debe ser la obtención de buenos resultados tanto en el aspecto académico como en el desarrollo humano de los estudiantes. Los logros académicos son más fáciles de medir, aunque implican un claro sesgo en desmedro de los estratos de menos recursos. Un niño con deficiencias alimentarias y afectivas, inmerso en un ambiente familiar y/o social hostil con un bajo nivel educacional, que asiste a colegios con infraestructura en mal estado, con profesores limitados por su escasa formación y motivación, no puede ser comparado con un niño que tiene satisfechas estas necesidades “básicas”²³.

Para efectuar este diagnóstico hemos consultado una extensa variedad de fuentes, desde los documentos disponibles en el Ministerio de Educación (Mineduc) hasta estudios internacionales para respaldar nuestro análisis. Dada la gran cantidad de información disponible, nos concentraremos en los documentos que identifican con mayor precisión los factores que resultan determinantes en los resultados y la calidad de la gestión de los establecimientos educacionales chilenos.

En primer lugar consideraremos las estadísticas del Mineduc y SIMCE (Sistema Nacional de Evaluación de resultados de aprendizaje del Ministerio de Educación de Chile), que es uno de los más completos instrumentos de medición de desempeño escolar en Chile. Posteriormente, realizaremos un análisis del panorama de la educación nacional con énfasis en la capacidad de gestión de las escuelas efectivas, y por último, un diagnóstico respecto de las cuatro dimensiones que hemos considerado como ejes clave para una gestión de calidad.

Las pruebas SIMCE evalúan el cumplimiento de Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios (OF-CMO) del Marco Curricular vigente en diferentes subsectores de aprendizaje, a través de una evaluación que se aplica a nivel nacional,

²³ Si bien las necesidades afectivas no son consideradas como básicas tienen un rol determinante en el desarrollo y aprendizaje, especialmente en la infancia.

una vez al año, a los estudiantes que cursan un determinado nivel educacional. Hasta el año 2005, la aplicación de las pruebas se alternó entre 4° Básico, 8° Básico y 2° Medio. A partir del año 2006, se evalúa todos los años a 4° Básico y se alternan 8° Básico y 2° Medio. También se recoge información sobre docentes, estudiantes y padres y apoderados a través de cuestionarios de contexto.

Con respecto al grupo socioeconómico, el SIMCE utiliza el criterio de la Junta Nacional de Auxilio y Becas para la segmentación de los grupos, en el que se identifican tres variables relevantes: (i) años de escolaridad de los padres, (ii) nivel de ingreso familiar y (iii) porcentaje estimado de alumnos por establecimiento en condición de vulnerabilidad o IVE-SINAE²⁴ (Sistema Nacional de Asignación con Equidad).

La clasificación distingue 5 grupos Bajo (A), Medio-Bajo (B), Medio (C), Medio-Alto (D) y Alto (E), que se describen en la Tabla 1.

Tabla 1: Clasificación de GSE utilizada en el SIMCE

GSE	Años Escolaridad de los Padres	Nivel de Ingreso Familiar	IVE - SINAE
Bajo (A)	Hasta 8 años	Hasta \$148.000	Más de 82,5%
Medio Bajo (B)	Entre 9 y 10 años	Entre \$148.001 y \$231.000	Entre 57,51% y 82,5%
Medio (C)	Entre 11 y 12 años	Entre \$230.001 y \$375.000	Entre 27,51% y 57,5%
Medio Alto (D)	Entre 13 y 15 años	Entre \$375.001 y \$900.000	Entre 5,01% y 27,5%
Alto (E)	Sobre 15 años	Sobre \$900.000	Bajo 5,01%

Fuente: JUNAEB

De acuerdo a esta segmentación, el año 2008 se obtuvo el siguiente resultado a **nivel nacional** (incluyendo todas las regiones, zonas, dependencias y GSE), en las entrevistas efectuadas a padres y apoderados en 4° básico y 2° medio respectivamente.

²⁴ El IVE (Índice de Vulnerabilidad Escolar) es una medición anual que realiza JUNAEB en el mes de abril mediante la aplicación de una encuesta a los primeros básicos y primeros medios de los establecimientos educacionales que postulan. Esta encuesta de carácter censal, se aplica anualmente a todos los establecimientos municipales o particulares subvencionados del país.

Tabla 2: Distribución de establecimientos y alumnos por grupo socioeconómico a nivel nacional.

GSE	Establecimientos		Estudiantes	
	N	%	N	%
Bajo	2.635	33,52	26.418	10,34
Medio Bajo	2.431	30,92	76.482	29,92
Medio	1.475	18,76	85.233	33,35
Medio Alto	869	11,05	47.398	18,85
Alto	451	5,74	20.049	7,84
Total	7861	100	255.580	100

Fuente: SIMCE 4° Básico 2008

Tabla 3: Distribución de establecimientos y alumnos por grupo socioeconómico a nivel nacional.

GSE	Establecimientos		Estudiantes	
	N	%	N	%
Bajo	480	18,85	43.244	16,93
Medio Bajo	667	26,19	100.457	39,34
Medio	571	22,42	59.622	23,35
Medio Alto	455	17,86	33.273	13,03
Alto	374	14,68	18.766	7,35
Total	2.547	100	255.362	100

Fuente: SIMCE 2° Medio 2008

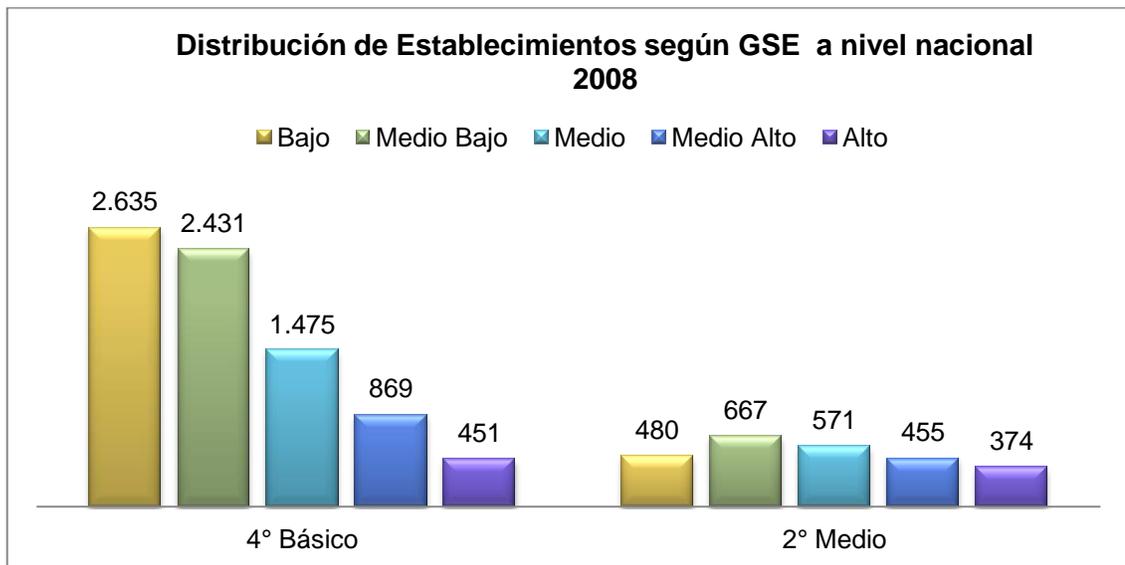
Considerando la distribución de los grupos mencionados, hemos asociado los segmentos Bajo – Medio Bajo (en adelante, GSE Bajo), y Medio – Medio Alto (en adelante, GSE Medio) con el objetivo de simplificar el análisis. A **nivel nacional**, El GSE Bajo agrupa 5.066 establecimientos (64,44%), con 102.900 alumnos (40,26%) de 4° básico que rindieron la prueba SIMCE en 2008. Las estadísticas indican que este numeroso grupo (casi la mitad del total nacional) proviene de familias con ingresos inferiores a \$230.000, con un índice IVE sobre 57,5%, y cuyos padres no superan los 10 años de escolaridad. En el GSE Medio encontramos 2.344 establecimientos (29,81%), con 132.631 alumnos (52,2%), que se encuentran en una situación mejor aunque muy lejana aún a la realidad de países desarrollados.

En el caso de los estudiantes de 2° medio, existen 1.147 establecimientos (45,04%) pertenecientes al GSE bajo, con 143.701 alumnos (56,7%). En el GSE medio, encontramos 1.026 establecimientos (32,54%) con 92.895 alumnos (36,38%).

En ambos casos (para 4° básico y 2° medio), los GSE Bajo y Medio incluyen más del 90% del total nacional. Por esta razón, hemos excluido el grupo socioeconómico alto, considerando su baja representatividad, y debido a que al ser colegios con recursos de una superioridad abismante, tendrían ventajas comparativas con el resto de los grupos para obtener mejores resultados.

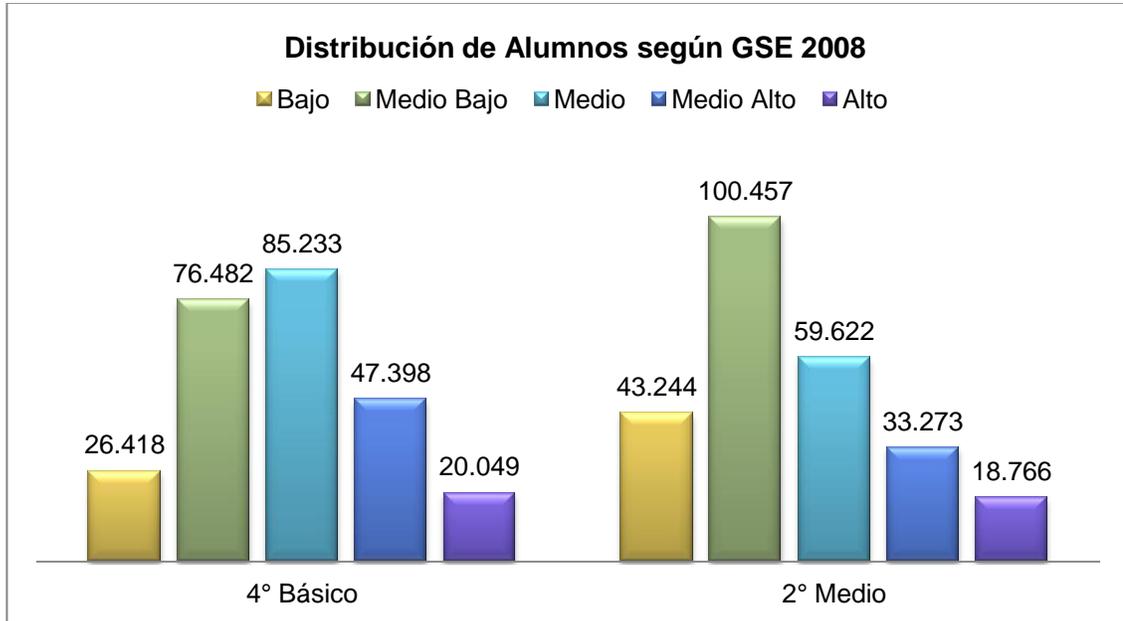
En resumen, para la clasificación y selección de la muestra elegida, se consideraron colegios municipalizados y particulares subvencionados de la Región Metropolitana de zonas urbanas, de los GSE Bajo y medio.

Gráfico 7



Fuente: SIMCE

Gráfico N° 8



Fuente: SIMCE

4. RESULTADOS SIMCE 2008 DE LA REGIÓN METROPOLITANA, EN COLEGIOS MUNICIPALIZADOS Y PARTICULARES SUBVENCIONADOS, EN GSE BAJO Y MEDIO

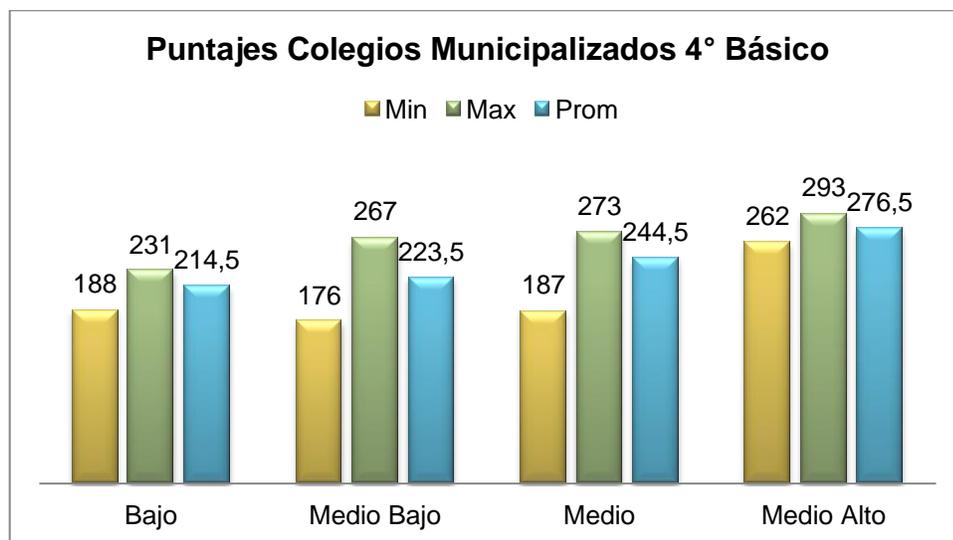
Se ha sostenido que en los resultados de la prueba SIMCE influyen tres factores: la comunidad, el hogar y la escuela. Los dos primeros se consideran de índole externo y el tercero de carácter interno. Un informe del MINEDUC acerca de estos resultados señala que “los resultados educativos están influenciados por múltiples factores, los cuales pueden ser agrupados en variables internas y externas a los establecimientos. La calidad del desempeño del profesor, un buen equipamiento o una gestión adecuada son variables que, de alguna forma, resultan controlables por la

escuela. Lo que el establecimiento no puede modificar son factores como la condición socioeconómica de los alumnos o el nivel educacional de los padres”²⁵.

Teniendo en cuenta los grupos mencionados en el marco de análisis, podemos identificar los hechos que se mencionan a continuación.

En el nivel de 4° básico, existe mayor homogeneidad en los resultados de los colegios municipales, dentro del mismo estrato socioeconómico como también de manera transversal. El mayor porcentaje de ellos pertenece al nivel medio bajo (68%), seguido del nivel medio (26%), con ambos extremos (bajo y medio alto) con porcentajes marginales. En los colegios subvencionados los resultados son más dispares, lo que nos induce a pensar que el colegio puede marcar una diferencia significativa en los resultados académicos, así como también el nivel socioeconómico al que pertenecen los alumnos y su grupo familiar. Los promedios se alejan de manera importante con respecto a las medias, y los puntajes aumentan en concordancia con el grupo socioeconómico, aunque de manera leve. La mayor parte de los establecimientos pertenecen al nivel medio (48%), seguido del nivel medio alto (33%).

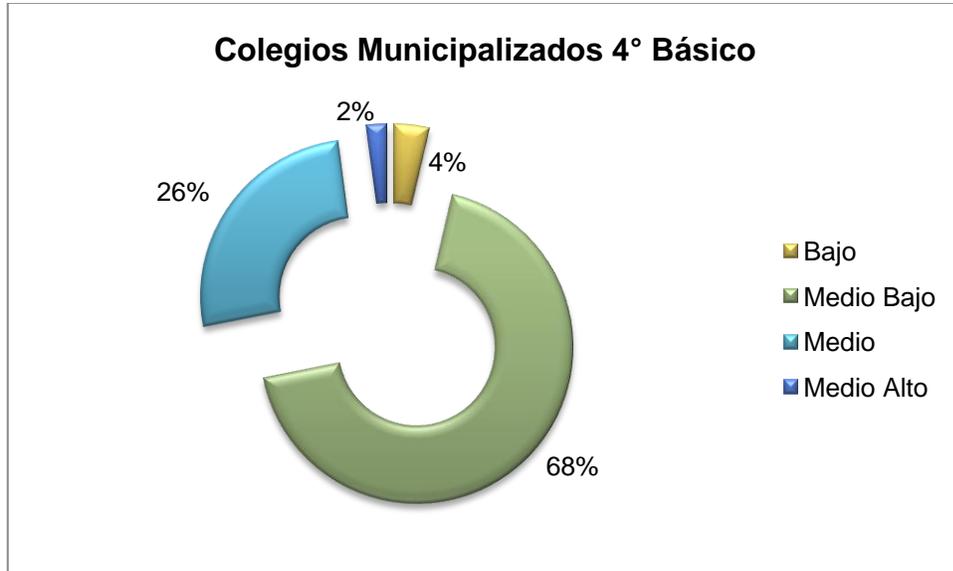
Gráfico N° 9



Fuente: SIMCE

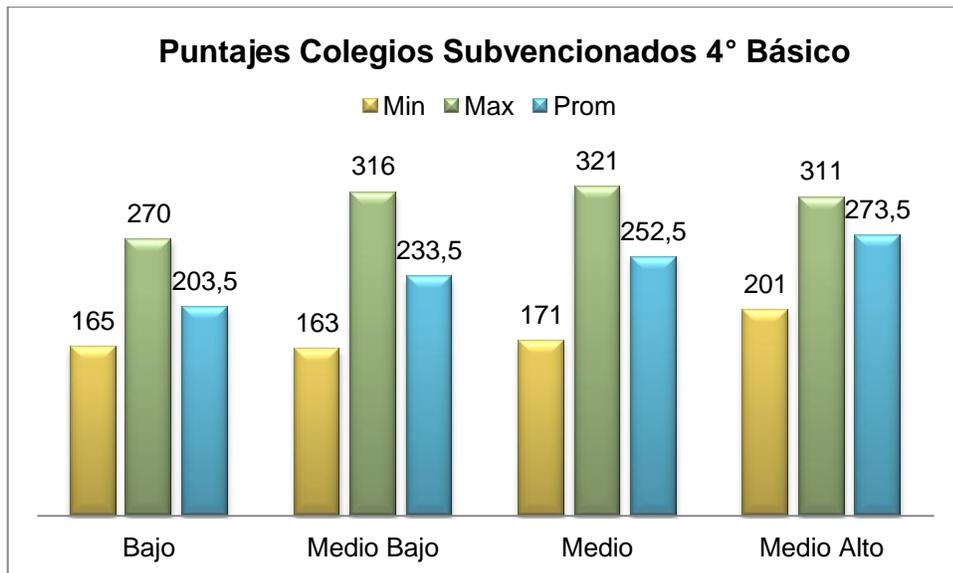
²⁵ Características de la Prueba Aplicada SIMCE 2008, 4° básico, <http://www.simce.cl>.

Gráfico N° 10



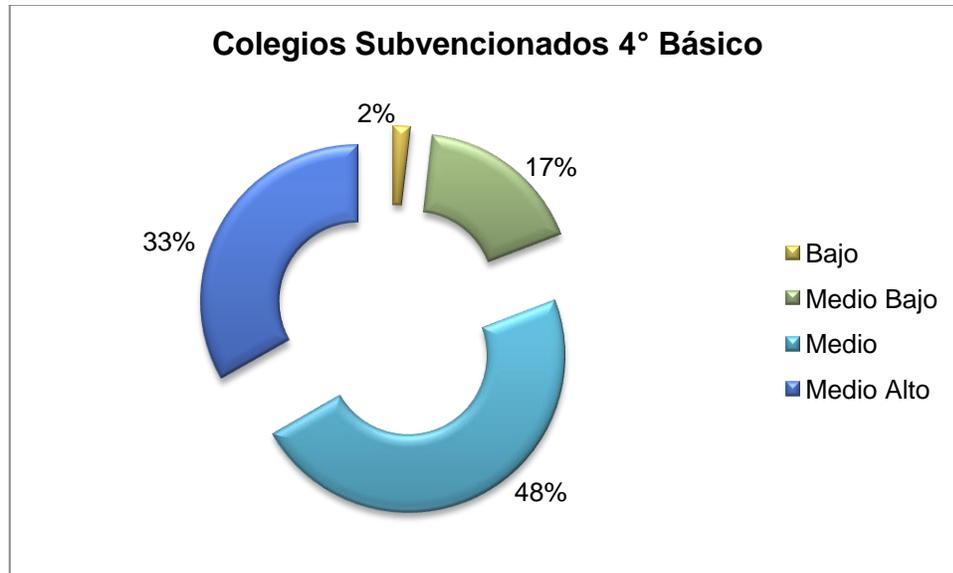
Fuente: SIMCE

Gráfico N° 11



Fuente: SIMCE

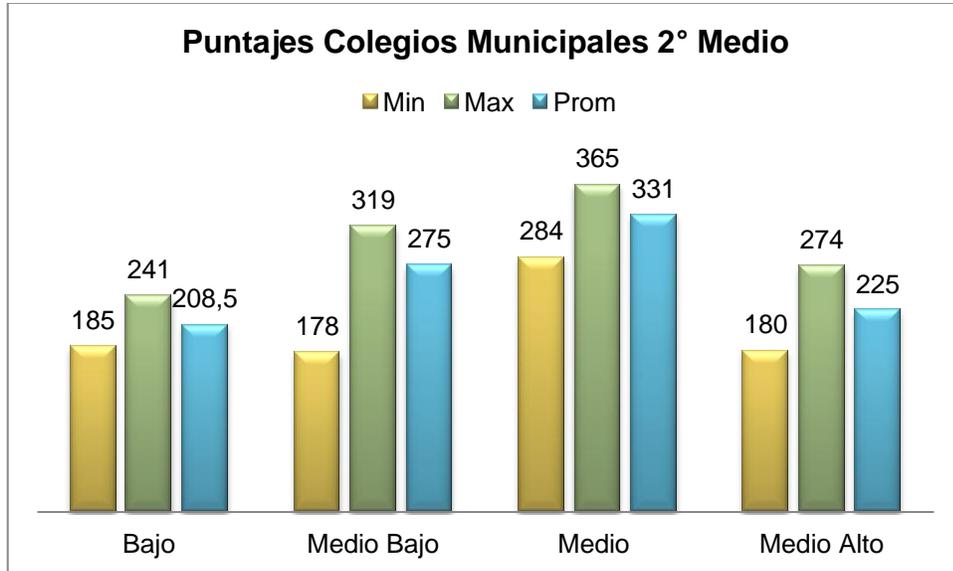
Gráfico N° 12



Fuente: SIMCE

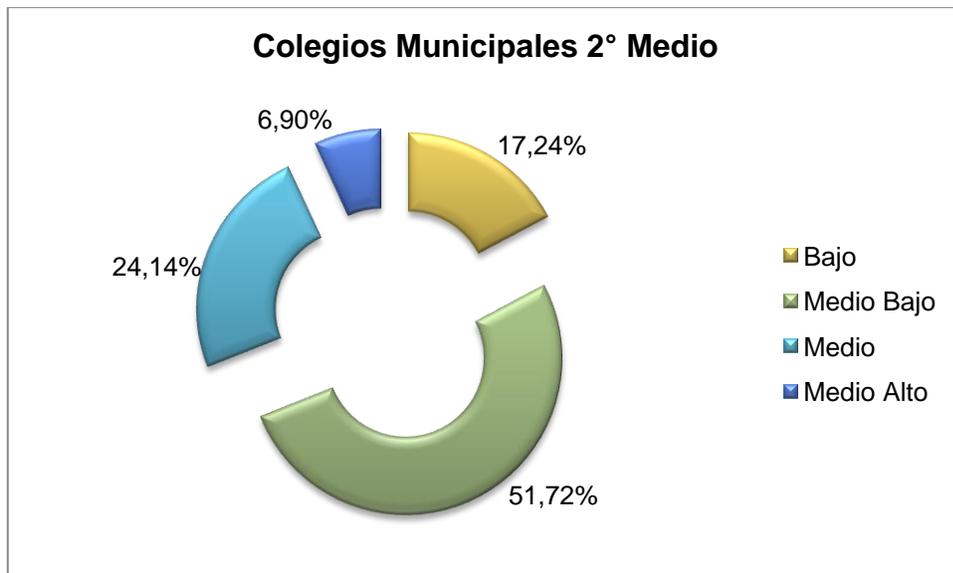
En el caso de los alumnos que cursan segundo medio, la situación es análoga en algunos aspectos. Los establecimientos municipales también presentan una mayor homogeneidad entre los puntajes mínimo, máximo y promedio, pero aquí los puntajes más altos desplazan claramente los resultados de los colegios subvencionados, debido a la existencia de colegios “emblemáticos” de régimen municipal, como el Instituto Nacional o el liceo Carmela Carvajal. Al igual que en la enseñanza básica, el mayor porcentaje de los colegios pertenece al segmento medio bajo (51,72%), seguido del segmento medio (24,14%). En los colegios subvencionados disminuye la asociación entre resultados académicos y nivel sociocultural, desplazándose este último a los segmentos medio (42,15%) y medio bajo (29,42%).

Gráfico N° 13



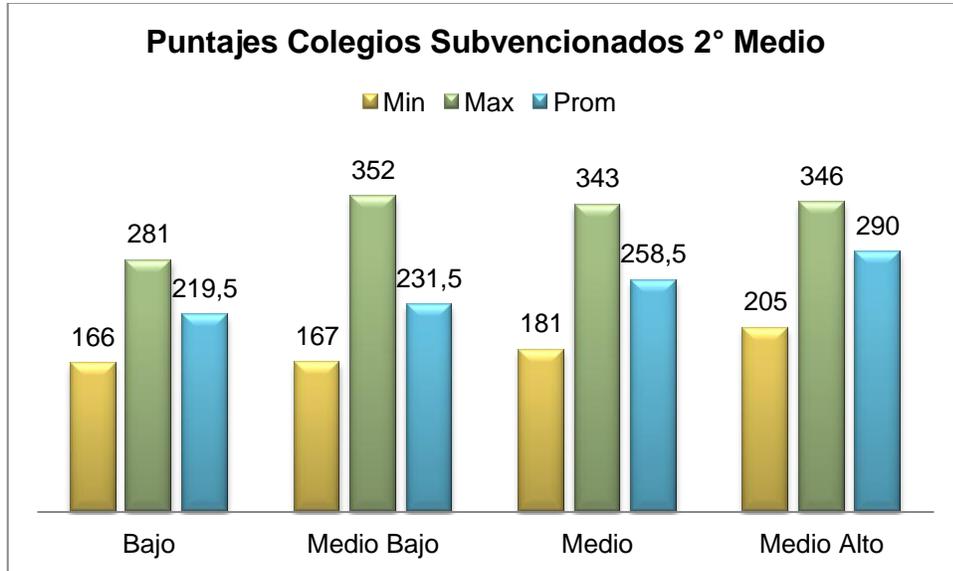
Fuente: SIMCE

Gráfico N° 14



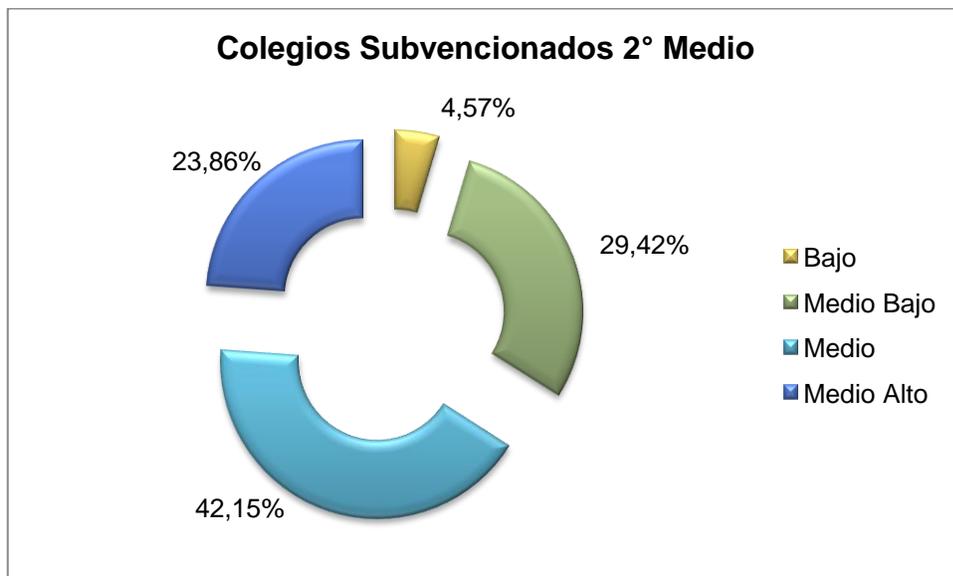
Fuente: SIMCE

Gráfico N° 15



Fuente: SIMCE

Gráfico N° 16

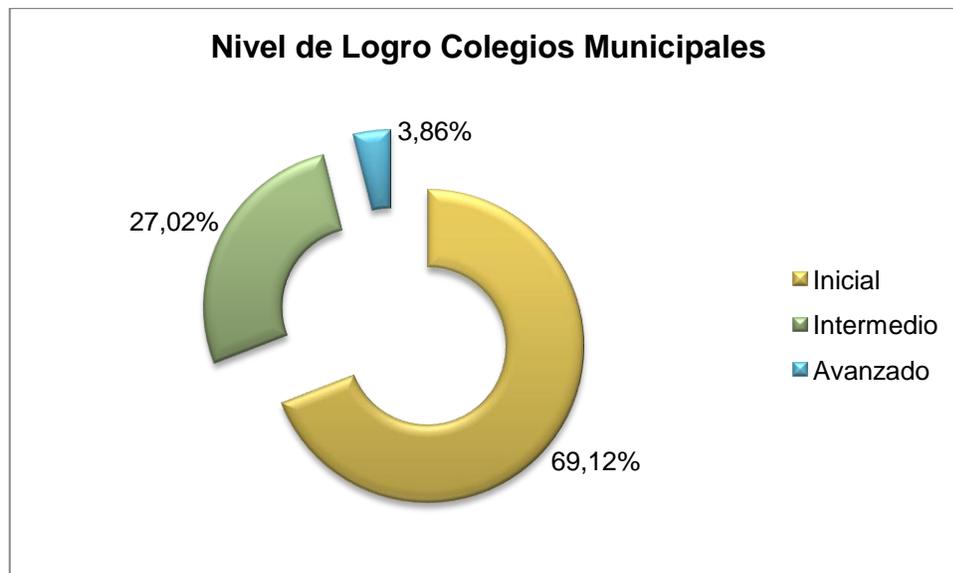


Fuente: SIMCE

Uno de los aspectos más alarmantes de los resultados de esta prueba es el bajo nivel de logro alcanzado en ambos tipos de establecimientos, especialmente en los colegios municipales. En estos colegios más de un 69% de los colegios logran sólo un nivel inicial, y un 27% el nivel de logro intermedio. El nivel avanzado sólo es obtenido por el 3,86% de los colegios.

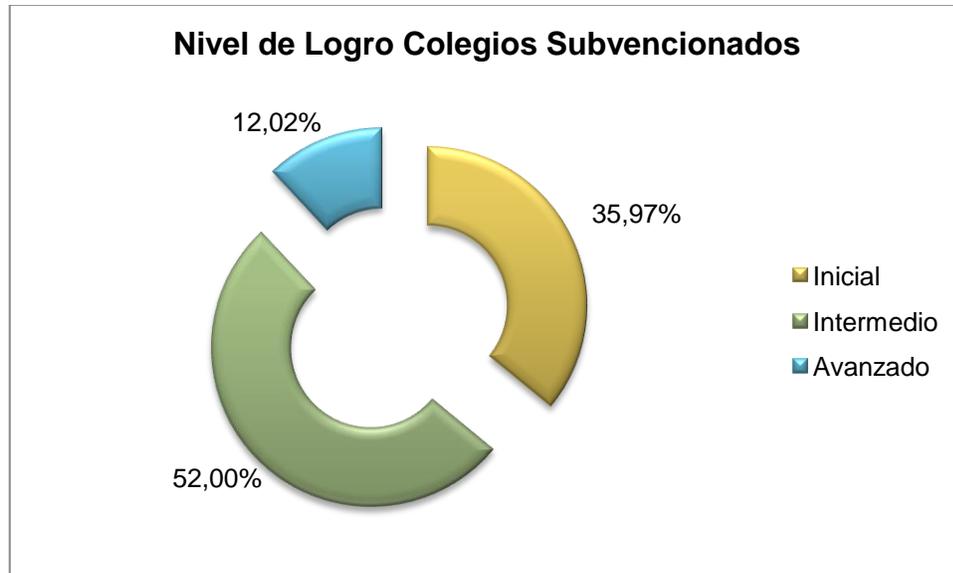
Si bien estas cifras mejoran en la educación subvencionada, el nivel avanzado sólo es alcanzado por el 12% de los colegios. La gran mayoría se encuentra en un nivel intermedio (52%) y un 35,97% en nivel inicial.

Gráfico N° 17



Fuente: SIMCE

Gráfico N° 18



Fuente: SIMCE

5. LA GESTION COMO HERRAMIENTA DE CALIDAD EN ESCUELAS EFICACES

En octubre de 2006, el Centro de Políticas Públicas de la Universidad del Desarrollo, realizó un estudio en 268 escuelas subvencionadas clasificadas de acuerdo a su rendimiento en la prueba SIMCE²⁶. Todas ellas tienen sobre un 36% de Vulnerabilidad Escolar²⁷, y su “efectividad” se clasifica de acuerdo a la siguiente tabla:

²⁶ Trabajo de campo realizado en la V, VIII y Región Metropolitana entre el 2 y 20 de octubre de 2006.

²⁷ El IVE (Índice de Vulnerabilidad Escolar) es una medición anual que realiza JUNAEB en el mes de abril mediante la aplicación de una encuesta a los primeros básicos y primeros medios de los establecimientos educacionales que postulan. Esta encuesta de carácter censal, se aplica anualmente a todos los establecimientos municipales o particulares subvencionados del país. También, proporciona información del número de raciones que requiere cada establecimiento.

Tabla 4: Clasificación de Efectividad de Escuelas

Clasificación	Puntaje SIMCE 2005	GSE
Efectivas	Sobre 250 puntos	Bajo y Medio
Promedio	Entre 216 y 249 puntos	Bajo y Medio
No Efectivas	Bajo 215 puntos	Bajo y Medio

Fuente: Centro de Políticas Públicas de la Universidad del Desarrollo, 2006

Las entrevistas eran dirigidas a los profesores, con énfasis en (i) orientación al logro del Equipo Docente, (ii) motivación de los alumnos, (iii) motivación de los profesores, (iv) trabajo en equipo, (v) liderazgo del director y (vi) comunicación.

Los resultados son sorprendentes en muchos aspectos, teniendo en cuenta que la muestra fue realizada en escuelas de niveles socioeconómicos similares (Bajo y Medio Bajo). Mientras algunas obtuvieron puntajes promedio bajo 230 puntos, otras alcanzaron los más altos puntajes, superando incluso a colegios donde los alumnos pertenecen a familias de altos ingresos y nivel educacional.

La evidencia confirma que la gestión es clave en los resultados académicos, y que el liderazgo del director es un variable crítica en la obtención de resultados de calidad. En las escuelas efectivas, el director entrega incentivos a los profesores para rendir al máximo, motiva la innovación docente y entrega apoyo permanente para que los profesores mejoren su trabajo. Lidera los procesos pedagógicos y formativos y organiza actividades para conseguir recursos adicionales.

En las escuelas no efectivas en cambio, los profesores no sienten la confianza suficiente para plantear abiertamente temas escolares con el director, quien tiene baja influencia en los sucesos que ocurren en el colegio. Las metas planteadas no son compartidas por todos e incluso hay desconocimiento del Proyecto Educativo por parte de los apoderados, alumnos y profesores.

Es preocupante el bajo nivel de expectativas de los alumnos sobre su futuro académico, y el hecho de que no consideran que la educación sea importante para su futuro. Sin embargo, con iniciativa, liderazgo y emprendimiento es posible reducir el efecto negativo en el aprendizaje que produce la alta vulnerabilidad escolar. Aún con

las limitaciones propias del sistema escolar chileno (imposibilidad de selección, escasez de recursos, trabas administrativas, falta de información, etc.) es posible entregar una educación de calidad.

6. DIAGNOSTICO DE LA GESTION EDUCACIONAL CHILENA EN SUS CUATRO DIMENSIONES

6.1. Directiva

En instituciones dentro de contextos de pobreza y vulnerabilidad es donde el liderazgo de directores y profesores influye de manera más relevante en los resultados obtenidos. Si bien los factores externos (nivel socioeconómico y cultural de las familias y la comunidad) son condicionantes, la evidencia no muestra que sean determinantes, como lo indica el estudio mencionado en el apartado anterior.

De acuerdo a una investigación realizada por el Centro de Políticas Públicas de la Universidad del Desarrollo en mayo de 2006, mientras más precarias son las condiciones de los alumnos, los factores internos de los establecimientos (gestión y el liderazgo) se hacen más relevantes. En otras palabras, los directores y docentes pueden hacer más por mejorar la calidad educacional, ya que deben de alguna manera suplir las limitaciones de ingreso que traen los alumnos.

Lamentablemente, no existen en Chile instrumentos validados de medición de liderazgo en educación, aunque existen herramientas psicológicas que podrían aportar en la medición de ciertas características vinculadas al liderazgo en educación. El 16-PF (“Sixteen Personality Factors”) es un buen ejemplo, ya que ayuda a determinar la presencia de habilidades de personalidad relacionadas con el liderazgo. Otros instrumentos que podrían aportar los entrega la psicología laboral, siempre que se trate de la relación de trabajo entre adultos, lo que sirve para determinar, entre otras cosas, el clima existente, asunto que se vincula también con el liderazgo de quien está a cargo.

En el estudio “Situación del Liderazgo Educativo en Chile” elaborado por la Universidad Alberto Hurtado, se afirma que la principal evidencia que surge del análisis de directores que obtienen buenos resultados académicos es su claro foco en el aprendizaje. La gestión, planificación, toma de decisiones, asignación de recursos, entre otros, tiene como vector principal el cuidado, aseguramiento y apoyo de los procesos pedagógicos, orientados al cumplimiento de estándares de rendimiento escolar. Asociado a lo anterior, se destaca la capacidad la innovación que presenta este grupo de directores, al momento de incorporar nuevas metodologías de enseñanza y modelos de gestión escolar. Además, presentan un sistema de planificación y coordinación claramente definido y sistematizado.

Por el contrario el análisis de directores de establecimientos con malos resultados de aprendizaje, permite concluir que éstos ponen su esfuerzo y recursos en resolver aspectos menos pedagógicos que no aportan directamente al aprendizaje de los alumnos, evidenciando una lógica de trabajo más administrativa. De esta manera, es posible observar que las acciones realizadas por este grupo de directores, se focalizan en temáticas de infraestructura, asistencia social a los alumnos, adhesión a proyectos integrales (prevención de consumo de drogas, vida saludable, etc.), entre otros. De manera conjunta, los directores manifiestan prácticas de liderazgo facilitadoras más que innovadoras, es decir, son profesionales más pasivos en cuanto a incorporar proyectos de mejoras curriculares en sus establecimientos.

6.2. Docente

Este aspecto, a nuestro juicio, es el que presenta mayores dificultades en su desempeño. El costo de reeducar adultos, modificar sus convicciones y formas de pensar es complejo, costoso, y debe hacerse en forma continua dada la naturaleza inherente al trabajo escolar. Como se explicó en el capítulo II, la idea de contar con un cuerpo docente con dominio de conocimientos y vocación de enseñanza parece ser una pretensión demasiado exigente.

Los profesores deben saber qué se espera de ellos en términos de conocimientos de las asignaturas y las competencias pedagógicas que requieren, las conductas y acciones que deben realizar, y las competencias y objetivos de rendimiento académico específicos que se espera que desarrollen sus alumnos.

Dado el panorama actual, en la publicación “La agenda pendiente en Educación”²⁸, se plantean 4 desafíos con respecto a la docencia:

- Atraer buenos y suficientes candidatos a la carrera docente
- Formar adecuadamente a los nuevos docentes
- Desarrollar continuamente las capacidades profesionales de los docentes
- Seleccionar-contratar-retener a buenos docentes para satisfacer las necesidades del sistema escolar.

Estos desafíos son bastante más ambiciosos que lo que generalmente se discute en el debate público, donde se pretende buscar una causa única del mal desempeño de los profesores, ya sea el cierre de las Escuelas Normales, los bajos sueldos o el Estatuto Docente.

Los recursos humanos, materiales y organizacionales presentes en los establecimientos son factores relevantes en la capacidad del sistema escolar para atraer y retener buenos profesores. Las inversiones para mejorar las condiciones de la enseñanza tendrían un doble efecto: aumentar el aprendizaje de los alumnos, y también el atractivo que tienen los colegios como espacios de trabajo.

Otro aspecto fundamental son las capacidades y atribuciones de gestión que tengan los administradores para la solución efectiva de problemas de exceso o falta de personal, falta de responsabilidad profesional y mal desempeño crónico de algunos docentes.

Con respecto a los incentivos económicos, es prudente mantener un criterio de equilibrio entre sus limitaciones y la importancia que tienen los salarios para promover una mejora en la educación. Existe evidencia de que los sueldos de los profesores no están al nivel de otras profesiones, pero también de que algunas asignaciones del

²⁸ Bellei, Contreras y Valenzuela, “La agenda pendiente en Educación”, 2008.

Estatuto Docente destinadas a propiciar el perfeccionamiento o trabajar en “condiciones difíciles” no son efectivas en lograr sus propósitos, así como tampoco lo han sido los mecanismos de incentivos ligados al desempeño.

Finalmente, para Donoso²⁹, es importante integrar un sistema de formación continua a la carrera docente, que articule la formación inicial, las demandas del mercado laboral, y las necesidades emanadas del currículo.

6.3. Administrativa

Hoy la mayoría de los estudiantes chilenos se educa en colegios privados, especialmente colegios subvencionados, que tienen una mayor autonomía en las decisiones relativas a la administración de recursos.

En el caso de los establecimientos municipales, uno de los problemas que enfrenta la administración es la fuga de recursos que se produce con el pago de múltiples asignaciones, como:

- De experiencia
- De perfeccionamiento
- Desempeño en condiciones difíciles
- De responsabilidad directiva y técnico-pedagógico

Adicionalmente, deben enfrentar paralizaciones, indemnizaciones por conflictos, bonos y otros incentivos entregados a los docentes, que la mayor parte de las veces no van en relación con los resultados de desempeño. Los despidos por malos resultados son casi inexistentes, ya que no hay procesos transparentes y expeditos para la evaluación docente.

En el caso de los colegios subvencionados, el equipo administrativo debe actuar eficientemente para poder captar una cantidad suficiente de alumnos que le permita subsistir. Luego, invertir dichos recursos para mantenerse como una alternativa

²⁹ Sebastián Donoso, “Políticas de Perfeccionamiento de los Docentes en Chile”, 2006

atractiva que les permita retener y capturar nuevos alumnos, lo cual se traduce en la obtención de mayores subvenciones.

Además, los establecimientos particulares subvencionados, al generar los recursos monetarios a partir de su propia gestión, requieren de un cuerpo administrativo competente y capaz de llevar a cabo tareas de un nivel técnico mayor. Esto significa contar con un grado de educación que le permita al administrador comprender y tomar las mejores decisiones en ámbitos financieros y de coordinación interna, con el objeto de alcanzar el punto óptimo de equilibrio en el uso eficiente de los recursos.

Actualmente, la situación se presenta compleja para los sostenedores que no cuentan con capacidades académicas para gestionar un establecimiento escolar, situación que no es ajena a la realidad chilena, generando malversaciones de los recursos e ineficiencias en el uso de los mismos.

Para el caso de aquellos sostenedores que efectivamente cuentan con las capacidades señaladas, éstos deben tener el instinto para distribuir efectivamente los recursos al interior del establecimiento tomando en cuenta de que deben motivar a un cuerpo docente que no cuenta con el respaldo de un Estatuto Docente, y que se espera que, al no representar una educación de tipo gratuita, entreguen un nivel de enseñanza de mayor calidad.

Para las escuelas que se encuentran en contextos de pobreza hay que concentrar los esfuerzos en unas pocas áreas para lograr avances. Emplear los recursos humanos y monetarios en la definición de metas, el desarrollo de las planificaciones, la elaboración de pruebas de nivel, selección y confección de buenos materiales didácticos y en el perfeccionamiento de los profesores en esas áreas específicas.

Cuando las escuelas establecen prioridades y se concentran en ellas tienen más posibilidades de lograr éxito.

6.4. Comunitaria

Las escuelas no pueden enfrentar por sí solas, de manera integral y adecuada, la tarea de educar niños sin involucrar a los padres en dicha tarea. Las barreras al involucramiento de los padres deben ser atendidas a través de una adecuada planificación de las actividades (horarios, sistemas de apoyo para cuidar niños, transporte, etc.).

El principal obstáculo que se genera en términos de participación y compromiso de los padres en la educación de sus hijos está dado por la situación económica que viven la mayoría de las familias. Los padres que se encuentran sumidos en la pobreza y el desempleo, generalmente optan por el trabajo que puedan conseguir y tienden a delegar en los establecimientos educacionales la función de crianza y paternidad de sus niños. Así, el colegio termina cumpliendo con el rol de formadores académicos y valóricos de los alumnos, sin contar con una cooperación mutua por parte de los padres. Es por esta razón que la comunidad escolar se percibe como el pilar más deficiente en cuanto a su integración y el rol que cumple dentro del sistema escolar.

CAPÍTULO V

CASOS DE ESTUDIO

Un sistema de gestión escolar de éxito se entiende como aquel que es capaz de entregar una educación de calidad a sus alumnos, lo cual se ve reflejado no sólo en buenos rendimientos académicos (SIMCE, PSU), sino que también en la formación en valores, desarrollo de la capacidad de análisis y pensamiento, creación de condiciones para un adecuado desarrollo psicológico y emocional, desarrollo de habilidades para las relaciones sociales, y, en definitiva, la formación de personas con criterio y conocimiento de la realidad en la que vivimos, con consciencia de los problemas que afectan al país y, por lo tanto, a ellos mismos, y con la motivación de ayudar a cambiar y mejorar las situaciones actuales por un futuro mejor.

Una vez identificados los 4 pilares claves que determinan las bases de la situación en la que se encuentra cada colegio en términos de éxito en la gestión educacional y la entrega de una educación de calidad a sus alumnos, en este capítulo se hará referencia al trabajo de campo realizado con el objeto de recopilar información de dos establecimientos en distintas situaciones.

Para la realización de entrevistas se obtuvo contactos con dos colegios de dependencia administrativa particular subvencionada: El colegio Monte de Asís y el colegio Stella Maris.

El criterio de selección de los establecimientos educacionales a entrevistar fue básicamente en función del desempeño logrado por sus alumnos, tomado como medida inicial de la calidad educacional. Se exhibirán a continuación los resultados obtenidos de cada entrevista llevada cabo con los establecimientos Monte de Asís y Stella Maris, de los cuales el primero representa un ejemplo de gestión educacional exitosa mientras que el segundo constituye un ejemplo de gestión escolar no eficaz.

A partir de los datos relevantes obtenidos de cada entrevista, se pretende realizar un análisis profundo de los aspectos que se destacan en cada establecimiento

que aportan al aumento de la calidad así como aquellos elementos que trabajan en desmedro de un desarrollo positivo de la educación.

2. COLEGIO MONTE DE ASÍS (www.colegiomontedeasis.cl)



Ilustración 1: Logo Colegio Monte de Asís.

Antecedentes de relevancia.

- Dependencia administrativa: Particular Subvencionado con Financiamiento Compartido.
- Sostenedor: Corporación Educación Asís.
Representante legal: Rodrigo Ketterer.
- Dirección: Luis Matte 01458. Puente Alto.
Teléfono: 5660951/5660952.
- Directora: Marcela Hoppe.
- Educación: Científico humanista.
- Colegio Mixto desde pre-kinder a 4º Medio.
- Jornada Escolar Completa de 7º Básico a 4º Medio.
- Clases de inglés y computación desde pre-kinder.
- Formación en valores cristianos y humanistas. Énfasis en el desarrollo del carácter y prevención de adicciones.
- El proyecto educativo se enmarca dentro de 4 compromisos estratégicos fundamentales del colegio con sus estudiantes y sus familias:

- i. Entrega del nivel de exigencia académica necesario para dar la posibilidad a los alumnos de ingresar a las mejores universidades del país.
 - ii. Entrega de una formación sistemática, permanente y rigurosa en valores.
 - iii. Desarrollo de capacidades de análisis y reflexión crítica.
 - iv. Desarrollo de habilidades sociales.
- Vinculaciones Institucionales:
 - El colegio es Centro de Prácticas de la Facultad de Educación de la Universidad Católica.
 - El colegio es Centro de Prácticas de la Escuela de Psicología de la Universidad Católica.
 - Programa PentaUC para el desarrollo de talentos, de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
 - Programa de Afectividad y Sexualidad del Ministerio de Educación.
 - Ingresos:
 - Una mensualidad promedio de \$ 48.000 en 12 cuotas (hay cursos más caros que cuestan \$ 50.000 y los más baratos \$ 46.000, dependiendo de si se imparten en Jornada Escolar Completa o en doble jornada).
 - Centro de Padres: Recibe apoyo voluntario de \$ 2.000 pesos anual por familia.
 - No hay aporte privado.
 - Egresos y gastos: Fundamentalmente en remuneraciones, servicios básicos, material didáctico, mantención de infraestructura, fotocopias, y honorarios de talleres (musicales, deportivos, artísticos).

- Cantidad de profesores: 45, algunos con jornada completa y otros con jornada parcial.
- N° de alumnos: 40 en promedio.
- Cursos por nivel: 2.
- Promedio de asistencia: 96%
- N° de horas semanales de deporte: 2 pedagógicas.
- N° de horas semanales de idioma extranjero: 2 pedagógicas de inglés.
- N° de horas semanales de arte: 2 pedagógicas.
- Calidad de infraestructura:
 - Terreno: 3.000 m².
 - Construidos: 2.000 m².
 - En proceso de adquisición de viviendas aledañas para lograr el objetivo de expansión a toda la cuadra.
 - Salas: 51 m² (según norma: 1,1 m² por alumno, máximo 45 alumnos por sala).
 - Salas temáticas: Laboratorio, Informática, Multitaller (salón que sirve de casino, sala de talleres, y como auditorio), Multicancha.
- Área de pre-kinder y kinder es exclusiva y se encuentra en un espacio separado ubicado a 4 cuadras del colegio.
- Ambas localidades (colegio y jardines) cuentan con patio, juegos y muchas áreas verdes.

Para comprender los procesos y elementos clave que hacen que este establecimiento sea considerado como exitoso en su modelo de gestión y entrega de educación de valor, debe realizarse el análisis correspondiente a cada uno de los pilares que se estableció como bases del sistema educacional chileno, así como la relación que existe entre cada uno de ellos con los demás y su función dentro del colegio.

La tabla a continuación refleja el diagnóstico interno – realizado por algún agente del establecimiento como el director o el sostenedor – así como el diagnóstico externo, constituido a partir de las percepciones de agentes del entorno como el

entrevistador o los padres. Los indicadores respectivos indican el grado en el que cada uno de los pilares genera resultados positivos, negativos o mejorables.

A partir de los resultados obtenidos de esta tabla se dará paso a la conclusión respecto del rol que cumple cada pilar dentro del establecimiento, así como la coordinación que logra con los demás pilares y la integración del mismo dentro del sistema escolar del Colegio Monte de Asís.

Tabla: Los 4 pilares fundamentales en el Colegio Monte de Asís.

	Diagnóstico Interno	Diagnóstico Externo	Observaciones
ADMINISTRACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Fijación de metas de rendimiento al equipo directivo. • Definición de los mecanismos y criterios más adecuados para la selección de docentes. • Establecimiento de una política de remuneraciones que premie los logros académicos. • Dotación al establecimiento del equipamiento necesario para 	<ul style="list-style-type: none"> • Exceso de responsabilidad reflejada en una falta de apoyo para la delegación de tareas. • Enfrentamiento de una estructura de costos que ha generado que se deban realizar grandes inversiones con recursos propios. • Establecimiento por parte del sostenedor de oportunidades para compartir en 	

	<p>impartir una docencia de calidad.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Creación de las condiciones ambientales y de infraestructura que posibiliten un clima de trabajo adecuado para el cuerpo docente. • Supervisión adecuada del equipo directivo. • Dotación de un equipo técnico-pedagógico de alta calidad y con la cantidad adecuada de profesionales para el colegio. 	<p>las que el respeto y la confianza generan un alto grado de comunicación.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alto grado de preocupación por el desarrollo de disciplinas tales como el arte y la música. 	
DIRECCIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Implementación de un programa sistemático de observación de clases. • Evaluación periódica de docentes. • Control regular del avance de los programas que se deben impartir en 	<ul style="list-style-type: none"> • Cercanía y familiaridad con el equipo docente y el personal en general. • Estrecha relación con el sector administrativo para la toma conjunta de decisiones. • Instancias de participación activa 	<p>Nº de matrículas: 1.000</p>

	<p>cada curso.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Control de la calidad de guías de estudio e instrumentos de evaluación que se aplican a los alumnos, en cada asignatura. • Supervisión de la programación de las clases de los profesores. • Aseguramiento de la realización periódica de reuniones de análisis del quehacer docente. • Transformación de la transgresión de normas de conducta por parte de los alumnos en experiencias de aprendizaje. 	<p>conjunta con la docencia.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reconocimiento, respeto y hasta cariño de la comunidad en general con la directora. 	
EQUIPO DOCENTE	<ul style="list-style-type: none"> • Enseñanza a través del uso de tecnologías que hacen las clases más atractivas. • Uso de lo lúdico para enseñar. 	<ul style="list-style-type: none"> • Equipo docente compuesto por una gran cantidad de jóvenes con alta motivación. • Alto grado de especialidad en 	<p>SIMCE</p> <p>4° Básico</p> <p>Lenguaje: 297 (37 pts. sobre la media nacional).</p> <p>Matemática: 305</p>

	<ul style="list-style-type: none"> • Atención especial hacia los alumnos rezagados. • Ofrecimiento de alternativas de mayor desarrollo a los alumnos aventajados. • Capacitación de los profesores en su asignatura y en didáctica. 	<p>diversas disciplinas de enseñanza como música y arte.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cercanía con los alumnos que no transgrede la línea del respeto. 	<p>(58 ptos. sobre la media nacional)</p> <p>II Medio</p> <p>Lenguaje:296 (41 ptos. más alto que la media)</p> <p>Matemática: 317 (67 ptos. sobre la media)</p> <p>PSU</p> <p>Promedio: 569 (58 ptos sobre la media nacional)</p> <p>Max.:730</p> <p>Min: 385</p>
COMUNIDAD	<ul style="list-style-type: none"> • Aseguramiento de la entrega de información adecuada y oportuna a los padres acerca de lo que hacen sus hijos. • Diseño de actividades formativas que los hijos deben realizar en el hogar con sus padres. • Entrega de informes adecuados y 	<ul style="list-style-type: none"> • Prácticamente nula participación de los padres en los procesos de sus hijos. • Bajo desarrollo de actividades extra programáticas y deportivas. 	

	<p>oportunos a los padres de los resultados académicos del establecimiento.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de experiencias educativas o formativas en vinculación con el entorno. • Cursos de informática a padres para acercarlos al lenguaje de sus hijos. 		
--	---	--	--

Conclusiones principales.

- ✓ De la Administración y su rol dentro de la institución, coordinación con Dirección, Equipo Docente y la Comunidad.

En el caso del colegio Monte de Asís, el rol de la gestión es llevado a cabo por un sostenedor cuya capacidad para administrar los recursos y demás aspectos de la institución, es notorio y constituye un gran aporte para el sistema en conjunto. La gestión realmente abarca todas las áreas relacionadas con la educación y no sólo el aspecto financiero o administrativo. Se ha logrado generar un ambiente de confianza y respeto entre el sostenedor y el resto de los pilares involucrados.

La relación de la Administración con la Dirección en particular es muy estrecha y de cooperación mutua, lo cual genera evidentemente un clima ideal para el desarrollo de ideas y la resolución de problemas. Respecto de la relación de la misma con el

Equipo Docente y la Comunidad, se observa trabajo en equipo y alto grado de comunicación y entendimiento de las partes.

La labor del sostenedor y el equipo administrativo en general se enfoca en lograr eficiencia con responsabilidad y preocupación porque el colegio se desarrolle y no se estanque en el “éxito” conseguido.

- ✓ De la Dirección y su rol dentro de la institución, coordinación con Administración, Equipo Docente y la Comunidad.

El rol que juega la directora de este establecimiento es fundamental principalmente porque las relaciones que genera con los demás pilares involucrados en el sistema son profundas y amenas.

Existe una confianza y un respeto mutuos entre la Dirección y el Equipo Docente, que genera instancias de reflexión y de participación muy productivas. Se da por entendido que los profesores saben lo que tienen que hacer y esto les otorga un apoyo y un respaldo a sus funciones.

El liderazgo ejercido en este caso tiene su origen en la personalidad de la directora y su “carisma”, su entrega en todo lo que hace se refleja y se transmite a los demás ejerciendo respeto y admiración. Todo lo anterior facilita la coordinación con las partes de este sistema.

- ✓ Del Equipo Docente y su rol dentro de la institución, coordinación con Dirección, Administración y la Comunidad.

Algunos resultados que reflejan la elección de este establecimiento en particular como un caso exitoso de modelo de gestión de la educación, pueden verse reflejados en su desempeño en las pruebas SIMCE y PSU.

La tendencia de los resultados SIMCE en general es positiva, lo cual se refleja fundamentalmente en las posiciones ocupadas por el colegio en el ranking anual de

establecimientos de dependencia particular subvencionada de la comuna de Puente Alto. El año 2007 alcanzó el promedio de puntajes más altos de su historia, logrando el primer lugar de la comuna en el ranking mencionado.

Actualmente, para datos del año 2008, el colegio logró en 4º básico puntajes del orden de 297 y 305 en Lenguaje y Matemáticas respectivamente, ubicándose en el lugar nº3 del ranking que evaluó a los 85 colegio particulares subvencionados de la comuna, y nº16 del mismo ranking respecto de la totalidad de los establecimientos particulares subvencionados de la Región Metropolitana (un total de 955 colegios). Respecto de los puntajes de 2º medio, el colegio registró resultados de 296 en Lenguaje y 317 en Matemáticas, ubicándose en el tercer lugar dentro de 61 colegios rankeados a nivel comunal y en el lugar nº37 a nivel regional, de un total de 549 colegios que componen el ranking³⁰.

Referente a la Prueba de Selección Universitaria, se obtuvo para el año 2008, un puntaje promedio, entre Lenguaje y Matemáticas, de 569 puntos. Si bien este nivel de puntajes no demuestra una calidad de la educación muy sobresaliente, dentro del grupo de establecimientos particulares subvencionados de la Región Metropolitana se ubica en el lugar nº59 de un total de 678 colegios. A nivel comunal, el año 2007 el colegio se ubicó quinto en el ranking de colegios particulares subvencionados, con un puntaje promedio de 574 puntos entre Lenguaje y Matemáticas. Estos datos reflejan un rendimiento positivo del colegio en términos académicos, se observa una tendencia al alza y un futuro positivo.

No sólo en términos de desempeño académico el Equipo Docente muestra atributos positivos. En su relación con la Dirección y la Administración más que nada, se refleja el trabajo conjunto por un proyecto que es común a todos sus integrantes así como el perseguimiento de metas y objetivos educacionales. El amor por la profesión y por los alumnos se refleja especialmente en la dedicación y horas trabajadas por los profesores, además del entusiasmo que genera en ellos mismos (además de en los niños) la realización de talleres musicales, artísticos, de teatro, entre otros.

³⁰ Datos obtenidos de www.simce.cl

- ✓ De la Comunidad y su rol dentro de la institución, coordinación con Dirección, Equipo Docente y la Administración.

El punto crítico en la búsqueda de la integración y coordinación completa del sistema educacional Monte de Asís, tiene su origen en la falta de presencia de padres y apoderados en las actividades y procesos organizados por el colegios con el fin de integrarlos a la comunidad.

El colegio Monte de Asís está catalogado como un establecimiento de categoría socioeconómica medio alta, pero a pesar de eso, existe un nivel cultural y educacional bajo, y los casos de violencia intrafamiliar sobretodo son comunes, lo cual explica el hecho de que los padres, aún al contar con la capacidad de pago de la mensualidad del colegio, no están estrechamente vinculados con la educación de sus hijos.

El resto de la Comunidad escolar refleja una unión y un entendimiento que lo muestra como un organismo sólido sostenido por todos los actores del sistema, desde la administración, hasta el alumnado y el resto de los empleados.

6. COLEGIO STELLA MARIS (www.colegiostellamaris.cl)



Ilustración 2: Logo Colegio Stella Maris

Antecedentes de relevancia.

- Dependencia administrativa: Particular Subvencionado con Financiamiento Compartido.
- Sostenedor: Carmen Ocampo

- Representante legal: Carmen Ocampo
- Dirección: Primera Transversal 10516, El Bosque
- Teléfono: 5587611/5589452
- Director Básica: Manuel Henríquez
- Director Media: Luis Escobar
- Educación: Científico humanista.
- Colegio Mixto desde pre-kinder a 4º Medio.
- Jornada Escolar Completa de 7º Básico a 4º Medio.
- Clases de inglés desde kinder.
- Formación en valores cristianos y humanistas.
- Misión: “Nuestra misión es formar una mujer y un hombre que luego de haber cursado su educación en nuestra institución, logre un desarrollo bio-psico-social, que sea capaz de identificar sus fortalezas y debilidades, procurando ser cada día una mejor persona, un referente para sus pares, que se encuentre habilitado(a) integralmente para elegir una profesión que exprese su vocación y le permita desplegar su proyecto de vida en base a los valores humanistas y cristianos que nos hemos propuesto transmitir a partir de su ingreso a nuestra institución educativa y hasta que egresan de cuarto medio, desde nuestras aulas.
- Visión: Educar a niños y niñas a través de un proceso orientado por valores morales y éticos en pos de una naturaleza intrínseca (cuerpo y espíritu), para una identidad y personalidad hacia la perfectibilidad, con una formación íntegra, una clara visión humanista, Cristo céntrica, y con una meta en su proyecto de vida.
- Ingresos
 - Una mensualidad promedio de \$ 25.000 en 12 cuotas. Kinder y 1º básico gratuitos (sin pago de matrícula no mensualidad).
 - No hay aporte privado.
- Beneficios:
 - Becas de 100% para hijos de egresados.
 - Convenios de salud para atención dental, psicológica, exámenes preventivos.

- Bolsa de trabajo para apoderados en las tiendas de Falabella mall Plaza Oeste, y Plaza Sur.
- Egresos y gastos: Fundamentalmente en remuneraciones, servicios básicos, mantención de infraestructura,
- Cantidad de profesores: 35, algunos con jornada completa y otros con jornada parcial.
- N° de alumnos: 40 en promedio por curso
- Cursos por nivel: 1 enseñanza básica y 2 en enseñanza media
- Promedio de asistencia: 96%
- N° de horas semanales de deporte: 2 pedagógicas.
- N° de horas semanales de idioma extranjero: 2 pedagógicas de inglés.
- N° de horas semanales de arte: 2 pedagógicas.
- Calidad de infraestructura:
 - Salas: 51 m² (según norma: 1,1 m² por alumno, máximo 45 alumnos por sala).
 - 3 locaciones, separadas para educación parvularia, básica y media.
 - Multicancha.
 - Laboratorios de computación y química
 - Biblioteca
 - Habilitación de acceso a minusválidos

Este establecimiento tiene un desempeño inferior al promedio nacional en la prueba SIMCE. La dirección apunta que esto se debe a que es un colegio de integración, que no discrimina estudiantes por su capacidad académica ni por su condición socioeconómica.

La tabla a continuación refleja el diagnóstico interno – realizado por algún agente del establecimiento como el director o el sostenedor – así como el diagnóstico externo, constituido a partir de las percepciones de agentes del entorno como el entrevistador o los padres. Los indicadores respectivos indican el grado en el que cada uno de los pilares genera resultados positivos, negativos o mejorables.

También se incluye un análisis conclusivo sobre el rol que cumplen los 4 elementos de gestión en el colegio Stella Maris, de manera individual y relacionados con el resto de los factores.

Tabla: Los 4 pilares fundamentales en el Colegio Stella Maris

	Diagnóstico Interno	Diagnóstico Externo	Observaciones
ADMINISTRACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • El colegio está en una situación crítica con respecto al punto de equilibrio del número de alumnos matriculados, pero no se consideran alzas en el valor de la colegiatura o la matrícula. • Alto porcentaje de ausentismo escolar, lo que perjudica el financiamiento del colegio ya que la subvención es en base a la asistencia de los alumnos. • 	<ul style="list-style-type: none"> • La administración es manejada como un negocio familiar, sin formación profesional idónea para ello • No existe una definición concreta de los niveles de rentabilidad esperados. 	
DIRECCIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Implementación de planificación anual obligatoria para 	<ul style="list-style-type: none"> • La Dirección participa activamente en la 	Disminución de 2.000 matrículas en 2006 a 693

	<p>docentes.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contratación de consultor externo para mejorar prácticas directivas. • Implementación de un comité de innovación curricular, con participación de profesores y miembros directivos. • Entrega de premio anual al mejor profesor. • Definición de políticas de integración para alumnos en condición de vulnerabilidad o problemas de aprendizaje. 	<p>definición de políticas educacionales que permitan establecer mejoras en la calidad. Sin embargo no se ha generado un clima de confianza con los profesores que permita una comunicación fluida.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El liderazgo es débil, con un enfoque que privilegia lo administrativo por sobre lo pedagógico. 	<p>en 2009, lo que refleja un desempeño deficiente.</p>
DOCENTE	<ul style="list-style-type: none"> • No hay suficiente dotación de profesores, hay gran escasez de profesionales, especialmente en el área científica. • La mayoría de los profesores no son capaces de controlar la 	<ul style="list-style-type: none"> • Este grupo es la fuente de mayor conflicto para generar cualquier cambio o mejora en el colegio y en la gestión en general. • Son tremendamente conservadores, 	<p>SIMCE 4° Básico: Lenguaje: 239 (21 pts. bajo promedio nacional) Matemática: 228 (19 puntos bajo promedio nacional) II Medio:</p>

	<p>disciplina en los cursos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • No se valora positivamente la posibilidad de acceder a cursos de perfeccionamiento ni otros beneficios entregados. • Pese a que la mayoría de los profesores provienen de clase media baja tienen mucha resistencia a trabajar con niños en situación de pobreza • No se utilizan adecuadamente las redes sociales de ayuda a los alumnos disponibles en las municipalidades (psicólogos, sicopedagogos, asistentes sociales, etc.). Hay tendencia a evadir los problemas, y los alumnos terminan 	<p>reacios al cambio y están desmotivados.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hay un ambiente de apatía, desconfianza, y colaboración casi nula. • Muy poco desarrollo de actividades extracurriculares. Sólo dos horas pedagógicas semanales de deportes, idiomas y arte, que es el mínimo que exige el Ministerio de Educación. 	<p>Lenguaje: 247 (similar al promedio nacional) Matemática: 244 (12 puntos bajo promedio nacional) PSU Promedio: 471 (40 pts. bajo el promedio nacional). Máximo: 673 Mínimo: 329</p>
--	--	---	---

	siendo expulsados y excluidos del sistema escolar.		
COMUNIDAD	<ul style="list-style-type: none"> • Se observan grandes diferencias en el nivel educacional entre los alumnos y los apoderados, muchos de los cuales no han completado la enseñanza media, e incluso básica. • Los apoderados presentan bajo nivel cultural y alto nivel de agresividad. • A medida que los escolares crecen, el interés de los padres disminuye progresivamente y dejan de participar activamente en las actividades de la comunidad. • Hay un gran porcentaje de alumnos que tienen por apoderados a 	<ul style="list-style-type: none"> • En las cercanías del colegio hay presencia de casas particulares que funcionan como discoteques en el mismo horario de colegio. Se cobra entrada y se venden cigarrillos, alcohol y drogas no permitidas. • Otra consecuencia de la poca motivación (tanto en profesores como alumnos) es que no se aprovechan los materiales ni los recursos disponibles para hacer actividades deportivas o artísticas. A pesar de que se organizan 	<p>El colegio realiza varios esfuerzos de integración con los apoderados, con convenios de beneficios de salud y oportunidades de trabajo, sin embargo esto no ha sido suficiente para acercar a la comunidad.</p> <p>Pese a todas las deficiencias del sistema escolar, el colegio es donde los niños son más felices. Tienen espacio, comida, seguridad. Por eso se debería aprovechar más la jornada escolar para que</p>

	<p>sus abuelas, debido a que hay un gran porcentaje de abandono por parte de los padres.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lo más preocupante para los directivos es la injusticia que sufren los niños en situación de pobreza, que son prácticamente “sobrevivientes” ante las diversas dificultades. 	<p>actividades sin costo no se logra que los alumnos participen en ellas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • A medida que los alumnos van creciendo aumenta su visión crítica del sistema escolar y se quejan de que no están preparados para la vida, pero mientras tienen la posibilidad de hacer algo al respecto no les interesa. 	<p>sea verdaderamente productiva y efectiva.</p>
--	---	--	--

Conclusiones:

- ✓ De la Administración y su rol dentro de la institución (eficiencia, cuidado, preocupación, atención, responsabilidad, amor), coordinación con Dirección, Docencia y la Comunidad.

En el colegio Stella Maris la administración es realizada por Aurora Ocampo, hermana de la sostenedora. Este rol es considerado como un cargo de confianza por sobre la capacidad técnica, lo que se traduce en una administración con múltiples falencias, a pesar de las buenas intenciones que la inspiran.

Se realizan grandes esfuerzos económicos por parte de la sostenedora y la administración para mantener a flote la institución, que atraviesa por una situación de

gran inestabilidad. El proyecto no tiene prioridad de lograr rentabilidad, está supeditado a motivaciones de carácter vocacional, sin embargo necesita establecer con mayor claridad sus metas administrativas y financieras.

No se realizan controles ni supervisión a otras unidades de trabajo, lo que genera toma de decisiones fragmentadas y poco consistentes con un proyecto común.

- ✓ De la Dirección y su rol dentro de la institución (liderazgo, motivación, amor a la enseñanza, sacrificio, unión de las partes, coordinación, enlace entre grupos.), coordinación con Administración, Docencia y la Comunidad.

El liderazgo desarrollado por los directores es débil, sin embargo la jefatura de la unidad técnico pedagógica desempeña un rol más activo en la gestión. Se ha logrado muy escasa participación del resto de la comunidad, especialmente por parte de los profesores que mantienen una postura escéptica y desconfiada.

El ambiente socioeconómico es de alta vulnerabilidad, lo que dificulta la obtención de buenos resultados debido a que se deben enfrentar múltiples carencias de los alumnos, en lo material y lo afectivo.

Durante el año 2009 se contrató una asesoría especializada, con el objeto de identificar las debilidades y amenazas que enfrenta el colegio, cuyos resultados aún no han sido dados a conocer a la comunidad. Esto generó más asperezas con el cuerpo docente, que interpretó esta situación como una amenaza y se mantuvo reacia a cooperar.

- ✓ De la Docencia y su rol dentro de la institución, coordinación con Dirección, Administración y la Comunidad.

Como se mencionó anteriormente, este es el área de mayor conflicto en este establecimiento. No se observa grado alguno de cohesión, ni siquiera dentro del mismo grupo de profesionales; más bien predomina un clima de permanente desconfianza, desmotivación y apatía. El equipo directivo es considerado casi como un enemigo, no como equipo de apoyo mutuo.

Existe poca colaboración y participación de este grupo en cualquier actividad que no sea de carácter obligatorio, como las actividades recreativas donde también se

invita a la comunidad a participar. Tampoco se valoran las posibilidades de perfeccionamiento, aunque estas no representen costo alguno para los docentes.

Con respecto a los alumnos, hay ausencia de una relación de afecto en la mayoría de los profesores. Son tantos los problemas de los niños que a veces los docentes se ven agobiados y prefieren evadir esta situación, antes que hacer algo al respecto delegando el caso a una entidad especialista. Tampoco existe una verdadera convicción de que la educación es un vehículo para superar la marginalidad, ni que es posible entregar una educación de calidad aún en contextos vulnerables.

- ✓ De la Comunidad y su rol dentro de la institución, coordinación con Dirección, Docencia y la Administración.

El colegio Stella Maris se halla inmerso en un ambiente de muchas carencias. Las familias por lo general presentan rasgos disfuncionales, con padres alcohólicos, drogadictos o inestables psicológicamente. Muchos de ellos hacen abandono del hogar, dejando sus hijos al cuidado de abuelas o de otros parientes que no están en condiciones de asumir esta gran responsabilidad de manera satisfactoria.

La participación de los apoderados es decreciente a medida que aumenta la edad de los alumnos. Por lo general, el grado de compromiso y participación hasta 4° básico es satisfactorio, pero de 5° básico en adelante los niños enfrentan prácticamente solos la vida escolar. Gran parte de los padres tienen niveles de educación básica o media, siendo una minoría los que cuentan con algún título técnico o profesional.

Uno de los aspectos críticos a nivel de comunidad es la falta de espacios apropiados para actividades de los niños y jóvenes. No hay espacios de recreación para actividades constructivas, pero si ha surgido un importante número de “casas particulares” que funcionan como discoteques caseras en el mismo horario de la jornada escolar, donde los jóvenes pueden pasar el día completo y volver a sus casas sin levantar sospecha alguna por parte de los padres o familiares.

Después del término de la jornada escolar, el establecimiento queda prácticamente sin vida ante la ausencia de actividades extraprogramáticas, lo que

puede interpretarse como el reflejo de la vida comunitaria de esta institución, que a sus casi 30 años aún tiene mucho por desarrollar.

7. ALGUNAS PROPUESTAS

- La organización educativa debe ofrecerle a los docentes la posibilidad de manifestar sus opiniones con el fin de mantener un aprendizaje organizacional permanente, estableciendo relaciones empáticas y propiciando espacios comunes entre sus intereses y los de la organización.
- Es importante tener claro que los procesos de perfeccionamiento permanente no surgen de la mala formación inicial, sino de la naturaleza misma del trabajo escolar, para así evitar la resistencia natural de los profesores a recibir formación continua sobre sus quehaceres.
- Para la integración de la comunidad a la gestión escolar, el trabajo con la comunidad empresarial es una buena iniciativa con la que se puede comenzar. En muchos casos la donación de horas de trabajo en tareas de apoyo administrativo, la donación de materiales o lograr coordinar visitas de grupos a las empresas hacen sentir a los estudiantes una relación más cercana con lugares que por su recorrido hacia la escuela son vistos pero no conocidos. Muchas veces estas actividades son más efectivas cuando las administra un ente externo, pero se debe igualmente involucrar a los profesores y al Director a fin de establecer así una rutina de relaciones entre la escuela y la empresa, y de tener una escuela comprometida en forma sistemática para que esta labor de interacción sea aprovechada por ambas partes.
- Involucrar a comunidades empresariales (socios empresarios o empresas) es un factor determinante al momento de recaudar fondos, realizar proyectos de mejoramiento, apoyar la implementación y puesta en marcha de modificaciones curriculares y apoyar aspectos vocacionales de la enseñanza. En Estados Unidos los esfuerzos en esta línea ya no son de pequeña escala; en 1983 un 17% de las escuelas reportaron tener algún tipo de interacción con la comunidad empresarial, porcentaje que aumentó a un 40% en 1989 .

- La creación de comunidades que aprenden es un desafío para la sociedad en su conjunto. En este contexto surgen las escuelas para padres, las charlas sobre temas específicos, etc. Las escuelas que han adoptado el método Comer, por ejemplo, promueven la participación de un equipo que atiende las necesidades de salud mental de profesores, alumnos, padres y de la comunidad a través de la escuela, permitiendo mejorar situaciones que muchas veces se trasladan desde fuera hacia el interior de la sala de clases, con consecuencias onerosas. O bien se apoya la participación activa de padres y apoderados en las sesiones de clases con turnos para preparar material o para ayudar en alguna actividad específica.
- Otro ejemplo son las escuelas que se abren en horarios vespertinos, durante los fines de semana o en períodos de vacaciones para permitir a padres y apoderados tomar lecciones específicas, arrendar o prestar equipamiento para realizar tareas (computadores por ejemplo) o para que realicen reuniones o sesiones en la escuela cuyo propósito sea servir es el desarrollo de la comunidad (discusión de un proyecto de mejoramiento de una plaza, por ejemplo).
- Una relación de aprendizaje mutuo, pero más compleja de establecer, es aquella en la cual la comunidad de padres y apoderados aprende sobre el sistema escolar y comienza a realizar demandas con respecto a los niveles de información, de aprendizaje de los educandos, de las condiciones de la infraestructura y el equipamiento, etc. Esto, que suele ser común en colegios dentro de comunidades con altos ingresos, es por lo general difícil de desarrollar puesto que los profesores y directivos no facilitan las herramientas para ser evaluados y juzgados desde fuera, por las familias o la comunidad.
- En la medida que la información esté procesada para servir a los padres ellos podrán formular las preguntas pertinentes y hacer sugerencias que lleven a la escuela a responder mejor a sus demandas.

CAPITULO VII

CONCLUSIONES

A partir de la evidencia existente a nivel mundial, es claro que la importancia y la influencia que tiene la educación en el marco de la cultura, la sociedad y la economía de un país – sobre todo en relación al rol que puede jugar en la distribución del ingreso – es vital. Durante las últimas décadas en Chile, se ha logrado alcanzar un alto grado de cobertura escolar, sin embargo, aún persisten los problemas graves referentes a la calidad de la educación, la distribución y el acceso entre todos los segmentos de la población, y la segregación y discriminación académica.

El aumento de la entrega de recursos hacia el sistema educacional ha permitido la realización de cambios importantes en las condiciones en que operan actualmente los establecimientos educacionales. Estos cambios se reflejan en mejor infraestructura, variedad y cantidad de libros, acceso a computadores, salas de profesores mejor equipadas, mejoras salariales de los docentes, entre otras.

La mejora general de las condiciones de los establecimientos educativos constituye necesariamente una condición para el mejoramiento de la calidad de la educación, sin embargo, esto no ha sido suficiente puesto que el desempeño exhibido por los resultados de las pruebas SIMCE, las distintas pruebas internacionales en las cuales el país ha participado, y la PSU, constituyen un ejemplo claro de que el funcionamiento óptimo de una colegio va más allá del aumento de los recursos monetarios.

La esperada competencia entre proveedores de la educación y la relativa privatización del sistema no han permitido resolver el problema de la calidad de la enseñanza. Existen fallas importantes que generan que el mercado de la educación no funcione de la manera en que se supuso lo haría (durante el régimen militar), dentro de las cuales se advierten la asimetría de información entre las partes y los problemas de

agencia. Todo esto se vuelve más grave porque la calidad de la educación no puede observarse ni medirse directamente, dado su carácter de multiplicidad de objetivos, al pretender formar niños que sepan no sólo de lenguaje, matemáticas y ciencias, sino que también que se conviertan en ciudadanos integrales, conscientes y responsables.

Las asimetrías de información que se dan en este mercado surgen fundamentalmente entre los proveedores del servicio educacional y aquellos quienes lo demandan (los padres y apoderados). Así, generalmente se incentiva la entrada y permanencia de proveedores de mala calidad ya que la producción de una educación de alta calidad significa un mayor costo, sobre todo si el proveedor no conoce la verdadera calidad de su servicio o cómo mejorarlo.

Los problemas de agencia surgen cuando la calidad y el desempeño de los agentes no pueden observarse (las familias y el Ministerio no pueden observar directamente el desempeño de los docentes o las escuelas), y cuando hacer las cosas bien requiere de un esfuerzo mayor que hacer las cosas de forma mediocre y deficiente, lo cual constituye un incentivo a entregar el menor esfuerzo posible.

Referente al modelo de financiamiento por subvenciones, si ésta dependiera de los atributos propios de los alumnos pertenecientes a un establecimiento, entonces la entrega de mayores recursos por alumno podrían aportar a una mitigación de los incentivos que existen a excluir a los hogares más pobres o con menor nivel educacional. El otorgamiento de mayores recursos dirigidos a los estudiantes en condiciones de mayor vulnerabilidad debería ser independiente de la forma de financiamiento que reciba su colegio, y su objetivo es lograr una mayor igualdad de oportunidades equiparando las situaciones de todos los alumnos. Para lograrlo, se requiere que crezca la inversión en recursos para los alumnos en situación vulnerable que puedan compensar el efecto negativo de su situación social, y que ese niño no esté determinado por la cuna en que nació.

El sistema escolar chileno refuerza las desigualdades porque el sistema de dependencia particular pagada recibe tan sólo un 9% de la población y tiene un gasto promedio por alumno que supera el triple del gasto de un particular subvencionado. Con esto, la mejor forma que tiene el sistema chileno de entregar la mayor cantidad de

recursos dirigidos a esos niños, es a través de la generación de una dependencia del valor de la subvención en las características de los alumnos, como lo hacen países como Holanda, que cuenta con subsidios diferenciados de acuerdo a las características socioeconómicas de los padres de los alumnos, una subvención preferencial³¹. El rol que debe jugar el Estado en este sistema debe ser el de garantizar que las cosas se hagan bien, sin aceptar que se entregue una educación de mala calidad que perjudica notablemente a los niños que están sometidos a ésta, y que es financiada con sus propios recursos.

Al implementar una política del tipo de subvención preferencial se podría constatar que malos resultados académicos se deben a una ineficiencia por parte del establecimiento, y cuya solución debería asemejarse al de una quiebra, permitiendo reestructuraciones importantes tales como cambios de profesores y/o de director, cierre del establecimiento y reubicación de los alumnos.

Además, el Estatuto Docente requiere de una reforma que permita que las posibilidades de finiquito de contrato en situaciones como la mencionada sean, al menos, factibles. La institucionalidad chilena en el sector municipal no hace más que bloquear cualquier posibilidad de que un mal desempeño genere consecuencias en los responsables puesto que los profesores contratados son prácticamente inamovibles. En la educación, donde la calidad de los profesionales que la otorgan es esencial para su subsistencia, no es posible que la opción de desarrollar una política de recursos humanos sea prácticamente prohibida por esta ley y, al menos en el sector municipal, al ser las remuneraciones fijadas entre el Ministerio y los profesores, excluir del proceso a los sostenedores. Finalmente, la subvención que reciben estos establecimientos se destina al financiamiento de las remuneraciones y asignaciones de los profesores, y la selección, contratación o despido están tan reguladas por la ley, que el despido es prácticamente imposible de llevar a cabo. Si bien los sistemas de incentivos por desempeño – SNED - y la evaluación docente intentan resolver la falta de estímulo al esfuerzo en el cuerpo docente en general, la legislación en este ámbito

³¹ “Calidad de la educación escolar: ¿dónde está el problema?”. Pablo González y Alejandra Mizala

aún protege la estabilidad laboral de los profesores en vez de la calidad de la educación que reciben los estudiantes, punto no menor al realizar un análisis de por qué la calidad en la educación en Chile es tan baja.

Lo anterior se debe arreglar en función de mejorar los incentivos a entregar una mejor calidad de enseñanza por parte de los docentes a partir de la estructura de remuneraciones y las posibilidades de desarrollar su carrera profesional. Esto porque respecto de los salarios, se paga igual independiente del nivel de esfuerzo, competencias personales y resultados, y se considera fundamental la antigüedad en el cargo para aumentos del pago. Referente al desarrollo de la carrera profesional de los docentes, se asocia directamente con los ascensos logrados. Esto implica al mismo tiempo que abandonen el aula, y que dependan del retiro de quienes ocupan puestos superiores. Debe existir la opción para el docente de lograr promociones dentro de su mismo cargo sin tener que abandonar su aula y sentirse desvalorados en su trabajo, aumentando los incentivos por su desempeño académico principalmente.

Otro punto importante que debe resolverse es la división que existe entre el Ministerio de Educación que es el encargado de los asuntos técnico-pedagógicos del sistema, y los municipios que se encargan de la gestión administrativa de los colegios. Esto genera una doble dependencia para los colegios además de una división de la gestión en dos ejes que necesariamente deben trabajar en conjunto.

Por último, un tema esencial a considerar es la formación profesional de los docentes y la importancia que ésta tiene en la mejora de la calidad de la enseñanza emitida. Si bien existe una brecha evidente entre la enseñanza impartida en colegios privados – la cual es muy superior - respecto de los municipales y subvencionados, en general la educación en Chile, comparada con los niveles de otros países, es muy baja. La carrera de formación de profesionales docentes debe poner énfasis en la pedagogía tanto como en las materias a enseñar y en la especialidad de cada profesor en su disciplina, generando una mayor seguridad de los docentes en sus propios conocimientos. Se requiere un grado de acreditación mayor de las instituciones que forman profesores que aseguren un nivel de calidad de éstos. En otros países, los egresados de estas instituciones rinden un examen que constituye un requisito para

desempeñarse en establecimientos de financiamiento público, que confirma conocimientos mínimos y actualizados.