



Hacia dónde vamos en educación: últimas reformas y desafíos futuros

14 de abril de 2011

Harald Beyer
Centro de Estudios Públicos

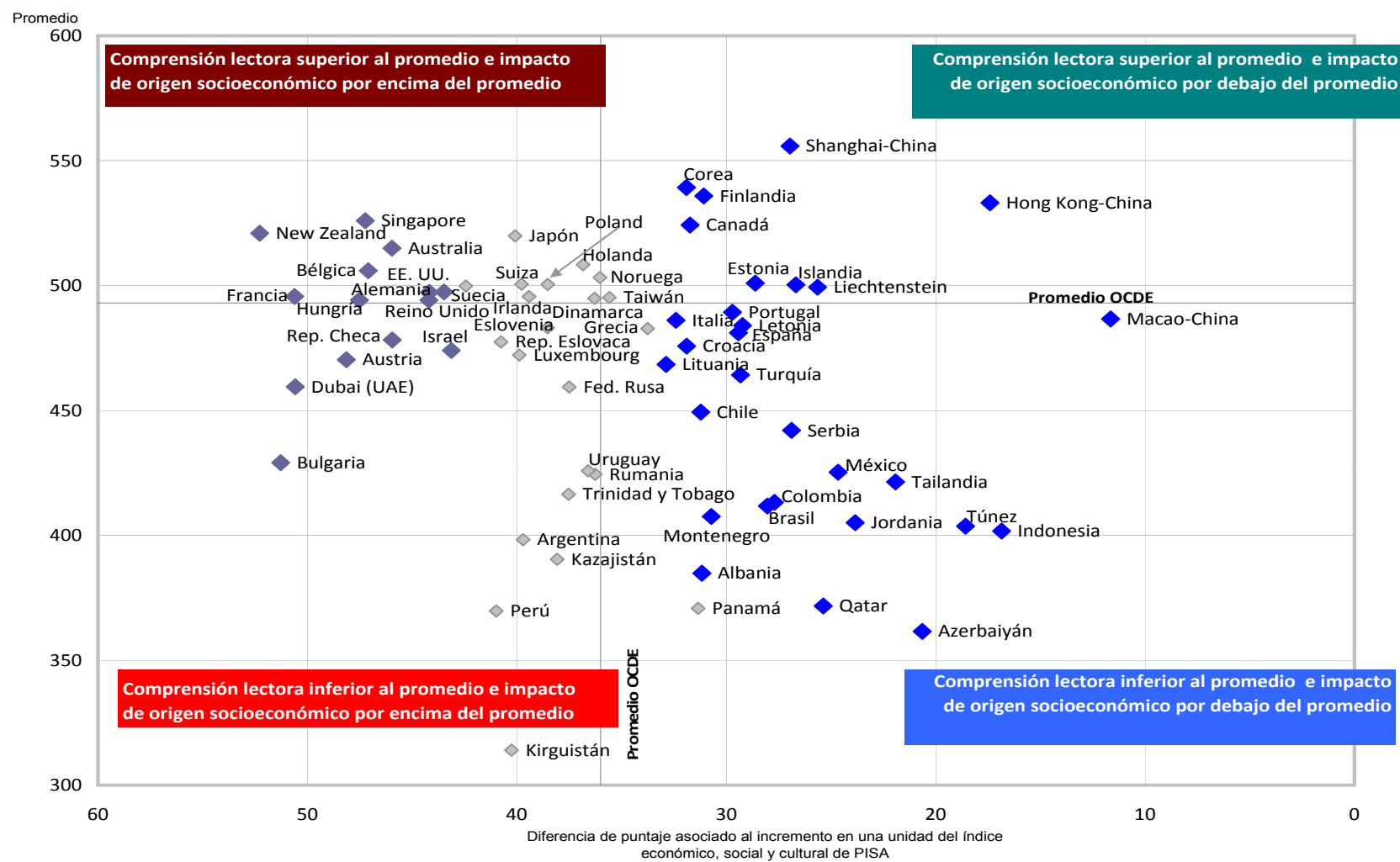


Una mirada “suelta” sobre la educación chilena

El Contexto

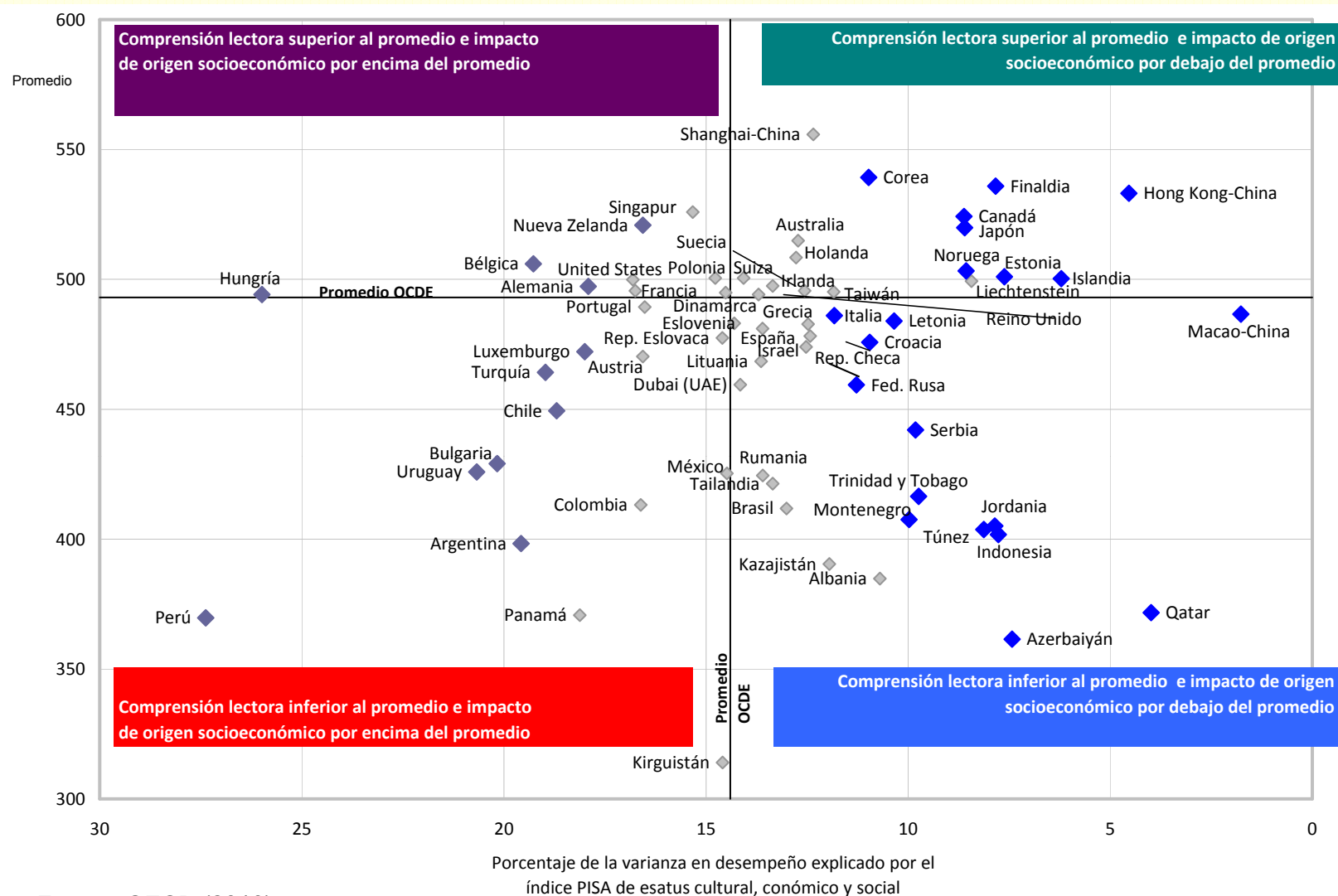
- En los últimos años, por primera vez indicaciones de que hay tendencias positivas en educación.
- Mejoras en desempeños y cierre de brechas tanto en tests nacionales como internacionales
- Sin embargo, mejoras concentradas en lenguaje y brechas aún significativas.
- Así, el país está aún lejos de tener una educación que asegure meritocracia.
- El peso de la historia y un desarrollo insuficiente de políticas educativas

Intensidad de la relación entre origen socioeconómico y desempeño en la prueba PISA 2009 de Comprensión Lectora



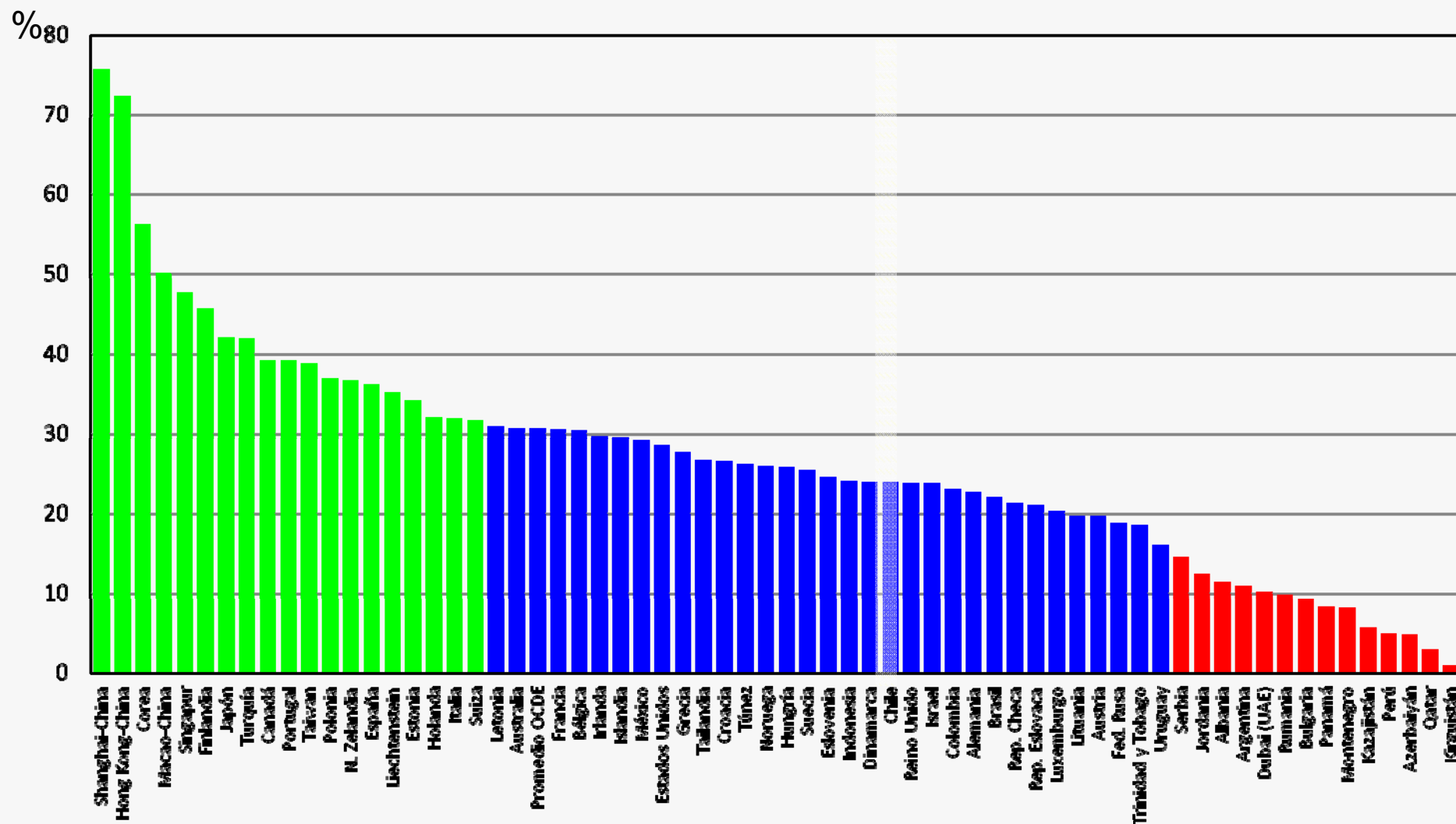
Fuente: OECD (2010)

Fuerza de la relación entre origen socioeconómico y desempeño en la prueba PISA 2009 de Comprensión Lectora



Fuente: OECD (2010)

Porcentaje de estudiantes resilientes (pertenecientes al cuarto inferior del índice PISA de EESC y que se desempeñan en el cuarto superior de desempeño de todos los estudiantes después de controlar por origen socioeconómico)



Fuente: OECD (2010)

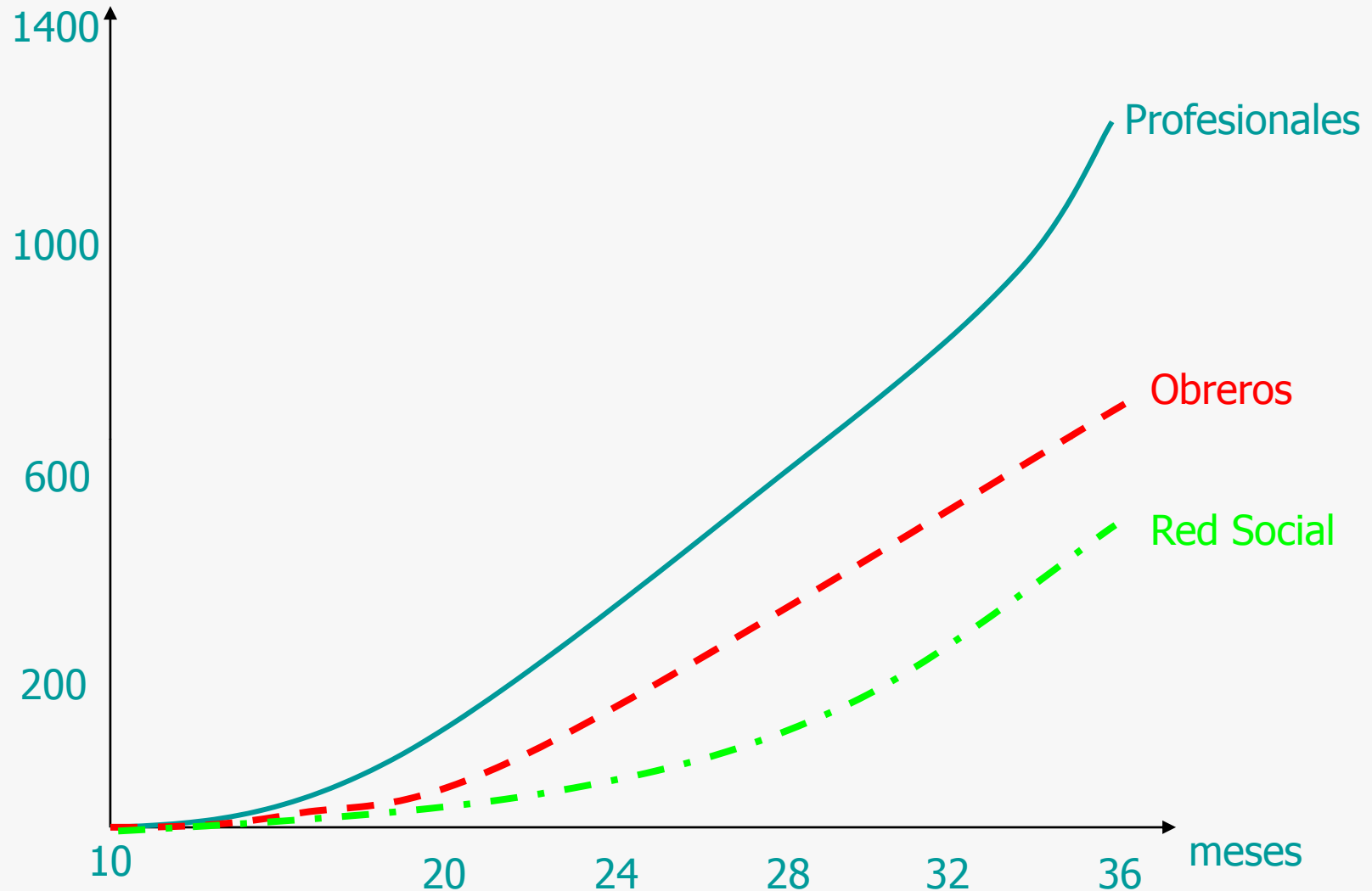
¿Gobernar es educar?

- Una historia de bajas inversiones en educación escolar
- Poca sistematicidad en esfuerzos para aumentar cobertura escolar con estrategias muy cambiantes.
- El aumento en la expansión de la educación demoró mucho en llegar (poca democratización). Entre 1810 y 1860 la escolaridad promedio de la población se mantuvo en un año.
- Entre ese año y 1920 sube a poco más de tres años.
- Ley de Instrucción Primaria no es el gran salto esperado (recursos no fluyen)
- Hacia 1950 la cobertura en educación alcanzaba para la población entre 6 y 14 años sólo un 60 por ciento. Para la población entre 15 y 18 años la proporción era un 8 por ciento.
- Sólo hacia fines de los 60 comienza a hacerse notorio un esfuerzo sistemático.

La situación actual

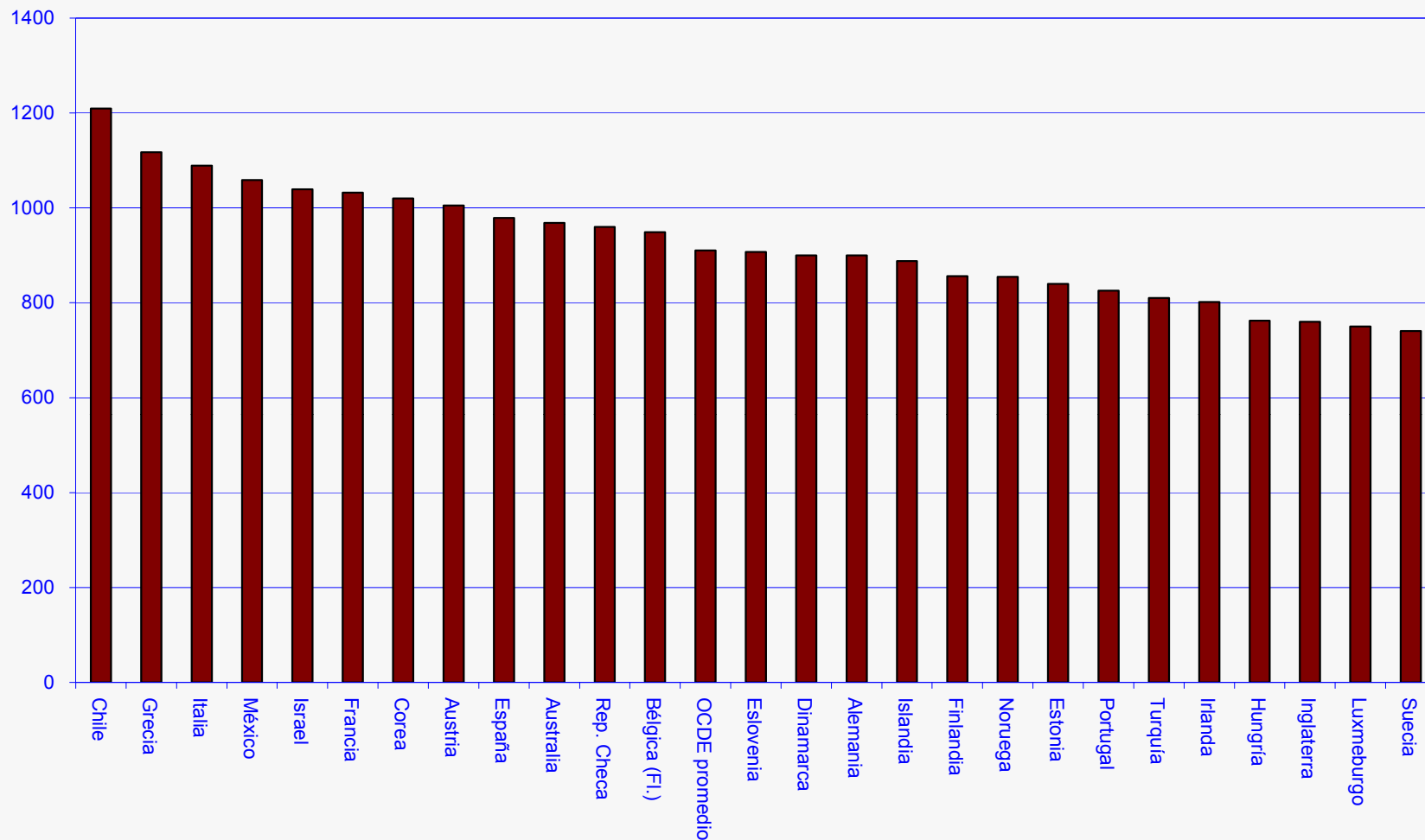
- Un conjunto amplio de políticas que abordan diversos frentes y que ayudan a explicar los cambios de tendencia observados recientemente.
- Sin embargo, inversión, capacidades, incentivos y apoyos aún fuertemente correlacionados con origen.
 - Subvención escolar debe crecer e integrarse con financiamiento compartido
 - Formación inicial de docentes insuficiente.
 - Docentes y directores sin incentivos para trabajar en establecimientos vulnerables
 - Segregación
 - Poca atención a educación preescolar
- Una marea de cambios institucionales que tensionará al sistema escolar en los próximos años.
- Poca atención a la evaluación de políticas educativas: recursos mal usados.

A propósito de la poca atención a la educación preescolar



Fuente: Hart y Risley, 1995

Ejemplo de recursos mal usados: JEC (horas de clases estudiantes de 15 años)

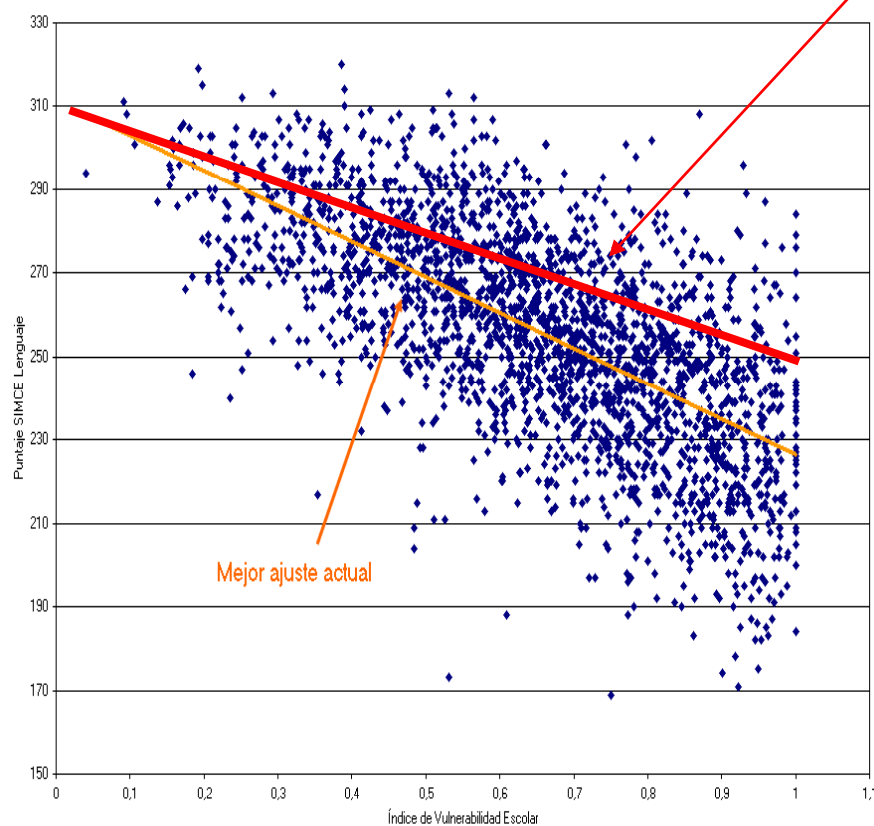


Fuente: Education at Glance 2008

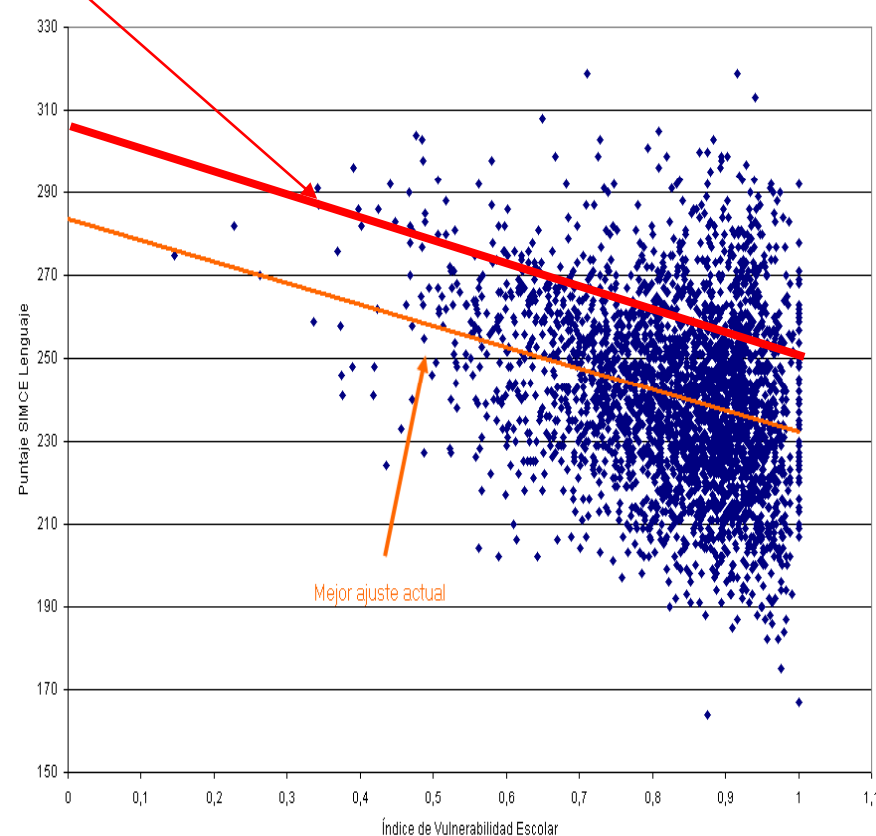
Algunos propósitos relevantes y transparentes dentro de un esquema general que aspira a mejorar desempeños y reducir peso del origen

Metas deseable

Particulares subvencionados



Municipales



Fuente: elaboración propia sobre SINIM, Subsecretaría de Desarrollo Regional, y SIMCE



Reformas Recientes

Subvención escolar preferencial

- Nuevos recursos para alumnos vulnerables
 - Idea de que subvención tiene que estar correlacionada con costo de educar
 - Si valor no refleja costo, ¿cuál es el resultado más probable?
 - ¿Cómo se correlaciona ello con la obligación de proveer educación?
- Autonomía en el uso de los recursos vinculada a desempeño
 - Idea correcta pero no bien articulada, sobre todo si se quieren aclarar responsabilidades
- Futura potenciación de este programa con aseguramiento de la calidad
- Persisten algunas debilidades en el sistema de financiamiento
 - Retiro brusco de la subvención preferencial
 - Restricciones a uso de recursos no siempre comprensible

LGE

- Mejor definición de objetivos de la educación.
- Categorización efectiva de derechos y deberes.
- Actualización de requisitos para proveer educación.
- Educación básica y media de seis años cada una.
- Bases curriculares deben asegurar un 30 por ciento de trabajo escolar de libre disposición.
- Banco de planes y programas.
- Resultados individuales en SIMCE deben informarse a padres y apoderados.
- Creación de un sistema de aseguramiento de la calidad.

Aseguramiento de la calidad

Cambios institucionales significativos que significarán pasar de un sistema sin mayor rendición de cuentas a uno con una rendición muy fuerte

- Agencia de Calidad
 - Estándares de aprendizaje
 - Exigibles en plazos acotados
 - Referidos al SIMCE, pero no sólo al promedio
 - Cierre de establecimientos después de cuatro o cinco años si ellos no se satisfacen
 - Visitas inspectivas
 - Autoevaluación
 - Verificación de estándares indicativos de desempeño
 - Informe público con recomendaciones no obligatorias
 - Recomendación de cierre de establecimientos
- Superintendencia
 - FECU simplificada
 - Derechos y deberes
 - Cierre de establecimientos

Nuevo equilibrio que debe alcanzarse satisfactoriamente en los próximos años

- Un estado orientado al control de los desempeño, particularmente de los aprendizajes, a través de
 - Exigencias concretas
 - Más rendición de cuentas
 - Incentivos mejor diseñados antes que política de “insumos”
 - Políticas más efectivas y menos burocráticas
- Pero exigencias deben ir de la mano de más apoyo
 - Visitas inspectivas con recomendaciones
 - Posibilidades de apoyo concreto
 - Banco de planes y programas

Sin embargo, reformas no se pueden quedar sólo en exigencias y compensaciones. ¿Podemos construir un buen sistema de apoyos?



Fuente: Schleicher, 2005.

Apoyo a las escuelas:

- Ley SEP contempla, pero efectividad del apoyo ha sido dudosa
- Apoyos más específicos a los estudiantes que van quedando postergados.
- ¿Cómo lidiar con segregación de modo efectivo?

Nueva ley: énfasis en gestión de escuelas y liceos municipales

- Una selección más profesional de directores con mayores exigencias, mejores remuneraciones y más atribuciones
 - Selección de los equipos directivos que los acompañaran
 - Posibilidad de desvincular hasta un cinco por ciento de los docentes siempre que estén en la parte inferior de la evaluación.
- Una selección más profesional de los jefes de los DAEM o Corporaciones de Educación de los municipios, mayores exigencias y mejores remuneraciones.
- Posibilidades de desarrollar una evaluación docente descentralizada.
- Fondo extraordinario para apoyar transformación en educación municipal.
- Mejoras sustanciales en los salarios de ingreso para el tercio superior de desempeños en la prueba INICIA.
- Mejores premios por buenos desempeños en evaluaciones docentes

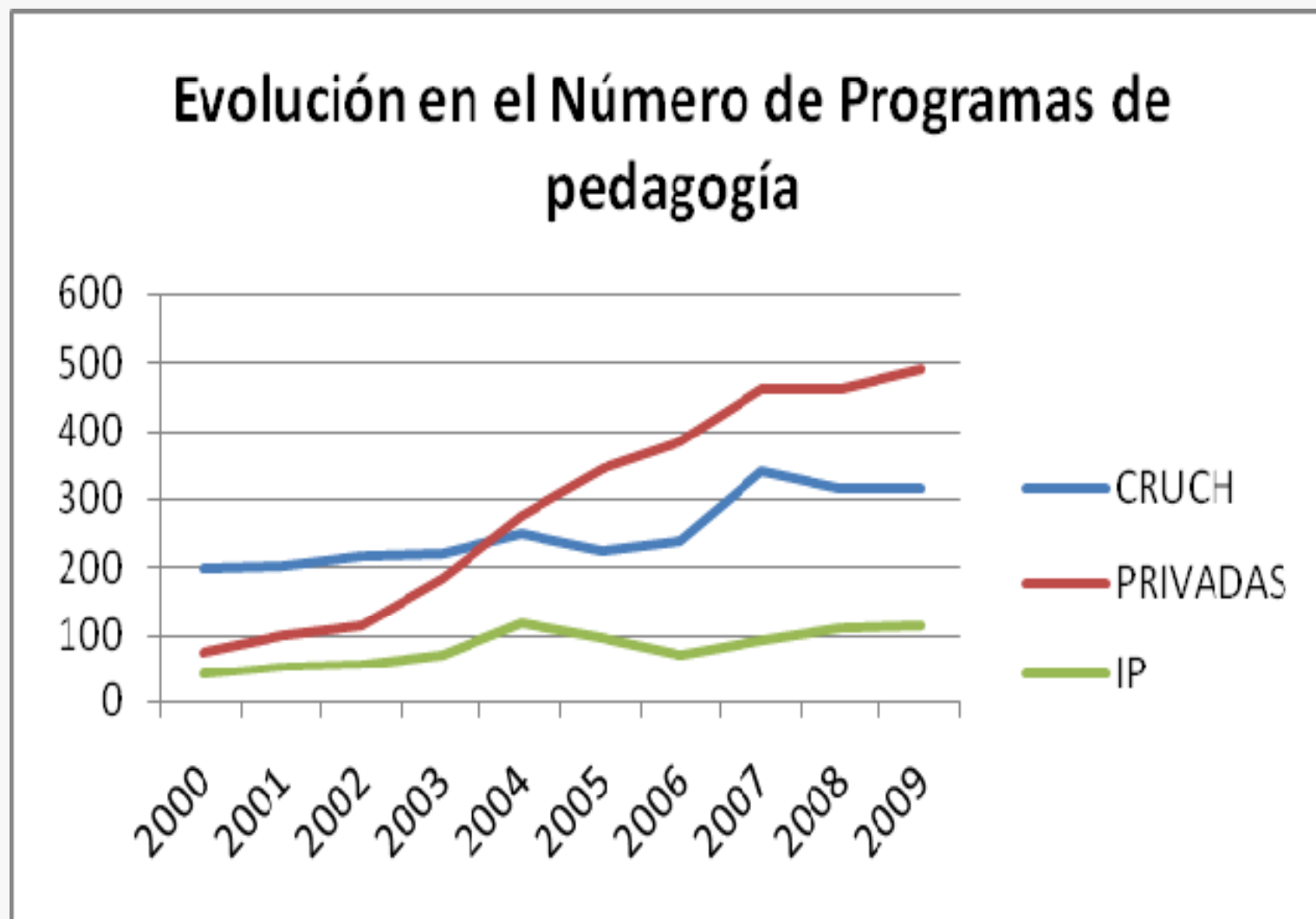


Desafíos futuros

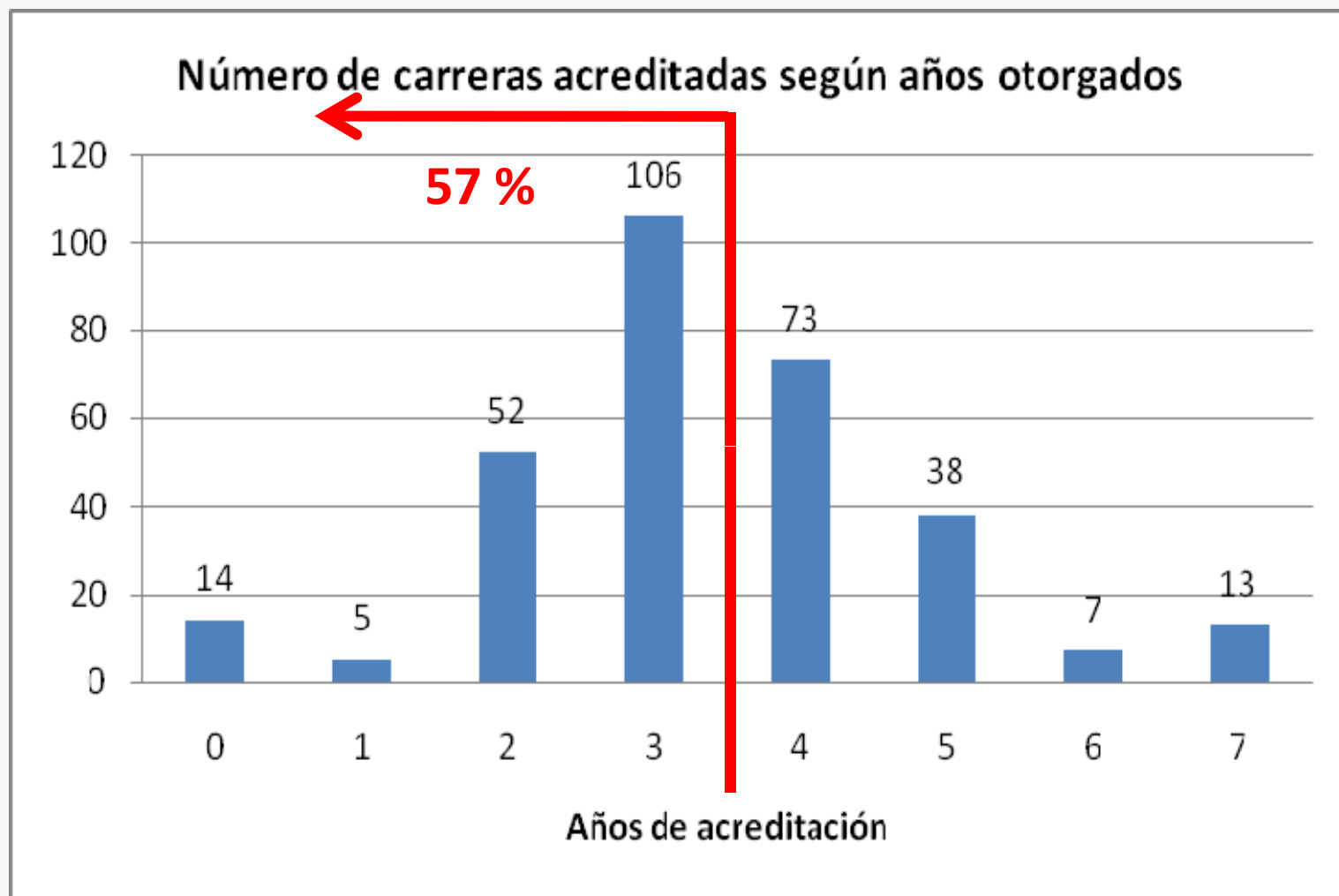
Atracción, retención y formación de buenos docentes

- La profesión docente no es atractiva
 - Baja valoración
 - Ingresan jóvenes de bajos puntajes
 - Remuneraciones mal diseñadas
 - Políticas posibles
 - Carrera profesional docente
 - Remuneraciones más altas pero vinculadas a desempeño
 - Evaluación más descentralizadas con normas nacionales
- Facultades de educación
 - No atraen a jóvenes de mayores puntajes
 - Forman de manera insuficiente e incompleta
 - Políticas posibles
 - Mejor acreditación
 - Becas a estudiantes de acuerdo a resultado en acreditación
 - Renovación de programas y, sobre todo, de académicos

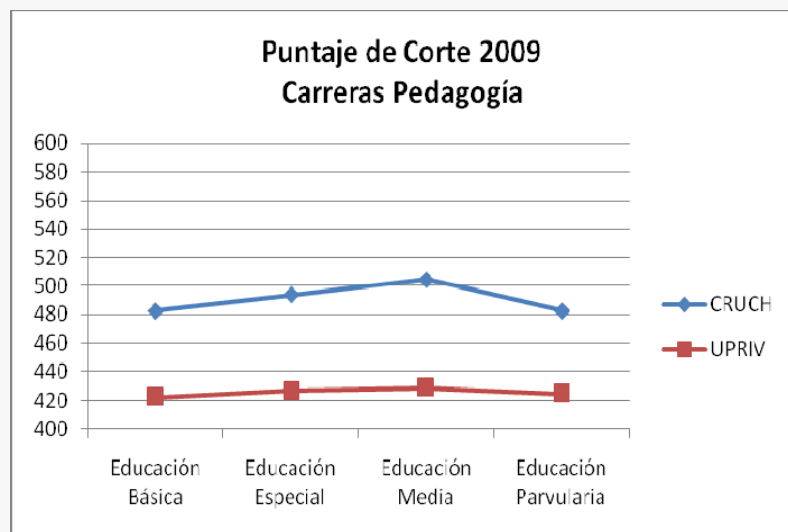
Evolución de los programas de formación de profesores por institución



¿Calidad? de los programas



Capacidades de nuestros estudiantes y egresados de pedagogía está cargado hacia abajo.



Fuente: Ministerio de Educación

Reclutados de grupos de bajas habilidades al ingreso

Pobres desempeños al egreso

Resultados INICIA
(Conocimientos disciplinarios)

Prueba	Promedio Porcentaje de Respuestas Correctas 2009
Educación Preescolar	49%
Educación básica, Generalista	53%
Educación básica, Lenguaje	55% (2010)
Educación básica, Mate	42% (2010)
Educación básica, Ciencias	47%
Educación básica, Ciencias Sociales	43%

Fuente: Inicia

¿Dónde y cómo establecer exigencias para docentes?

- ¿Mayores exigencias a los programas y al ingreso a las carreras?
 - Acreditación exigente orientada a reducir oferta de carreras
 - Exámenes de habilitación obligatorios
- ¿Sistema de señales?
 - Becas “generosas” para estudiar en programas con acreditación elevada a jóvenes de altos puntajes
 - Exámenes voluntarios
 - Sistemas de preferencia al ingreso a la profesión docente
- ¿Modelo “descentralizado”?
 - Selección en establecimiento en función de desempeños en el aula como respuesta a necesidad de cumplir estándares
- Problema
 - No sabemos ¿cómo se “construye” un buen profesor?
 - Se pueden cometer muchos errores
 - Situación es más compleja si se carece de buenos directores

Directores

- Ha habido poca preocupación por preparación y selección de directores
 - ¿Es necesaria preparación especial? ¿Cómo se hace ella?
 - Sin embargo, crecientes exigencias a establecimientos (aseguramiento de la calidad)
 - Coherencia exige dotar de más instrumentos a directores y preocuparse por su selección.
- Remuneraciones no han guardado históricamente relación con las responsabilidades de su cargo
- Reformas recientes
 - Mejoran condiciones
 - Elevan atribuciones (¿Suficientes?)
 - Perfeccionan selección

Gestión y organización escolar

- La educación estatal, ¿está limitada por su carácter municipal?
 - Hay demasiados contraejemplos: Finlandia, Suecia, Nueva Zelandia
- ¿Por su tamaño?
- Ausencia de subvención preferencial parece haber sido un factor
- Proceso de descentralización incompleto incluso fallido
 - Burocracia municipal
 - Soporte administrativo exagerado
 - Gestión pedagógica, en la práctica, en manos de brazos de la autoridad central
- Políticas
 - Empoderamiento de directores: responsables de gestión pedagógica
 - Municipio es soporte administrativo: cambio organizacional
 - Proyecto de ley: descentraliza burocracia y no empodera a directores

Un listado adicional de desafíos de mediano y largo plazo

- ¿Qué incentivos hay para enseñar en establecimientos vulnerables?
 - Recién primeros pasos en esta dirección
 - Evaluar si son suficientes los incentivos
- ¿Cómo detecta el sistema escolar niños que van quedando rezagados?
 - SIMCE no es individual
 - ¿Son suficientes las notas?
- ¿Cómo los apoya?
 - ¿Directamente?
 - ¿Exigencias para establecimientos?
- Educación técnica profesional
 - ¿Modelo adecuado de formación?
 - ¿Se puede acercar al mundo del trabajo?