



Examen Crítico de la Propuesta

Sylvia Eyzaguirre
CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

Introducción: Ley de Calidad y Equidad de la Educación

- Mi exposición tendrá 4 partes:
- Voy a partir 1) presentando *grosso modo* el panorama general de la educación hoy, para luego
- 2) contextualizar dentro de este panorama el conjunto de reformas y medidas propuestas por el nuevo Gobierno y en particular la ley de Calidad y Equidad. A continuación
- 3) expondré la grandes rasgos la ley de calidad y equidad, deteniéndome en dos puntos.
- 4) Por último, si tengo tiempo me gustaría terminar con algunas observaciones generales.

Panorama de la Educación en Chile

- El conjunto de reformas y medidas presentadas por el actual Gobierno deben comprenderse en el marco de lo que se ha venido haciendo en esta materia en los últimos años y en la coyuntura actual en la que nos encontramos.
- En el último tiempo se ha aumentado considerablemente la **cobertura** en la educación pre-escolar, secundaria y superior.
- Se ha extendido la **jornada escolar a completa**, lo que significó una inversión importante en **infraestructura**.
- Se ha incrementado el monto de la subvención por alumno y el gasto estatal en educación (pasando el gasto entre los años 1990 y 2008 de 2.4 a 4.2% del PIB, es decir de 1.143 mill U\$ a 7.184 mill U\$).
- Se creó la Subvención Escolar Preferencial, que entrega recursos complementarios a la Subvención básica a los alumnos más vulnerables del país.
- Se aumentaron las remuneraciones de los docentes en los últimos 20 años en un 200%.
- Se ha mejorado el rendimiento de los alumnos de 4° básico en lectura y se ha disminuido la brecha entre los alumnos de 4° básico de niveles socioeconómicos alto y bajo en lectura.

Panorama de la Educación en Chile

- Por otra parte, en los últimos años se ha experimentado un alza importante en la oferta de carreras de educación, sin atender a las necesidades reales del país en cuanto al número de docentes que se requieren, al perfil profesional deseado, ni a la calidad de la formación entregada.
- (número de titulados en los últimos 10 años ha aumentado en 247%)
- Los estudiantes de pedagogía pertenecen al 50% de los alumnos con peor rendimiento (criterio PSU. Pje promedio carreras pedagogía Univ. CRUCH 550 puntos, Univ. Priv. 480 puntos).
- Y la formación inicial ha demostrado enormes deficiencias, así lo muestran los resultados de la prueba Inicia recién publicados (promedio de respuestas correctas en la prueba de conocimientos disciplinarios fue de 51% y sólo un 2% logra un nivel aceptable en las áreas de vocabulario y ortografía) y de la prueba internacional TEDS-M, que evalúa conocimientos de matemática de los egresados de pedagogía en educación básica. En esta prueba el 60% de los futuros docentes no alcanza el nivel mínimos de conocimientos de matemática que debiera enseñar a sus alumnos.
- Carrera docente es poco atractiva para alumnos de alto rendimiento. Las remuneraciones están muy por debajo del promedio de las carreras universitarias (34% al primer año y 46% a los 5 años de titulado).

Panorama de la Educación en Chile

- La matrícula de los establecimientos municipales ha disminuido considerablemente en los últimos 20 años.
- Las condiciones administrativas de los establecimientos municipales no son adecuadas, donde ni el sostenedor ni el director del establecimiento cuentan con las atribuciones necesarias para una gestión eficiente.
- Por último, aún cuando en los últimos años los estudiantes de 4° básico de niveles socioeconómicos bajo y medio-bajo son los que más han mejorado su rendimiento en lectura, la diferencia en el rendimiento entre los distintos niveles socioeconómicos sigue siendo muy grande e incluso ésta ha aumentado en 2° medio. (42% de los alumnos de nivel socioeconómico bajo se encuentran en un nivel inicial en lectura frente a un 7% de los alumnos de nivel socioeconómico alto). (Resultados PISA 2009: 30% de los estudiantes de 15 años no alcanzan el nivel mínimo de comprensión de lectura para desenvolverse de forma efectiva en el mundo de hoy. Esta cifra asciende a 51% en matemática)

Reformas en Educación

- Habiendo avanzado en cobertura, años de escolaridad e infraestructura, urge concentrarse ahora en elevar la calidad y equidad de la educación.
- A esto apuntan el conjunto de reformas y medidas presentadas por el actual Gobierno, como por ejemplo las Becas de Vocación de Profesor y el proyecto de ley que crea el Examen de Excelencia Profesional, que busca atraer a personas más talentosas a la profesión docente, junto con elevar las exigencias de la profesión. El proyecto de ley que crea la Agencia de la Calidad y la Superintendencia de la Educación, presentado por el Gobierno de Michelle Bachellet, que busca elevar los estándares de calidad de la enseñanza y la Ley de Calidad y Equidad, entre otras.

Ley Calidad y Equidad de la Educación

- Esta ley no aborda al sistema educacional en su totalidad, sino que se restringe a la **educación escolar**.
- Dentro de la educación escolar se pueden distinguir tres tipos de establecimientos según el tipo de sostenedor y el modo de financiamiento, a saber, los colegios particulares pagados, los subvencionados y los municipales. Esta ley se restringe principalmente a los establecimientos municipales.
- Los objetivos, definidos en el proyecto de ley son:
 - 1. Mejorar la calidad de la educación pública.
 - 2. Promover un sistema educacional más equitativo.
 - 3. Elevar la calidad de los docentes.

Ley de Calidad y Equidad

- ¿Cómo?
- 1. Para mejorar la calidad de la educación pública aborda los problemas de gestión y administración de dichos establecimientos, por medio de una reforma al Estatuto Docente, modificando la estructura de responsabilidad de los distintos actores: a saber del sostenedor (alcalde), del Jefe del Departamento de Administración de la Educación del municipio y del director del establecimiento.
- 2. Extendiendo la Subvención Escolar Preferencial al segundo ciclo de enseñanza básica y a la educación media y promoviendo a directores y docentes a trabajar en establecimientos con un alto índice de vulnerabilidad por medio de incentivos económicos.
- 3. Haciendo la carrera docente más atractiva y exigente: a) agilizando la remoción de docentes de bajo desempeño y b) aumentando los incentivos económicos a los docentes destacados.
- Los objetivos como ven son bastante ambiciosos, sin embargo el nivel de impacto de esta ley es bastante restringido. Si bien la ley disuelve nudos neurálgicos que entorpecen una buena administración de los establecimientos municipales, esta se restringe solo a ello y no aborda problemas fundamentales para la calidad y equidad de la educación como es la formación inicial y la carrera docente.

Ley de Calidad y Equidad de la Educación

- Me voy a detener en el primer punto, que a mi juicio es el más importante y que asienta las condiciones de posibilidad para una buena administración y dirección de los establecimientos municipales.
- La Ley está orientada hacia un modelo de descentralización de la educación, fortaleciendo a los actores directos entregándoles mayores atribuciones, pero al mismo tiempo elevando las exigencias y responsabilidades. De esta forma se instalan las condiciones básicas para un sistema de rendición de cuentas.
- En la actualidad existe una disolución de responsabilidades en el desempeño de los establecimientos entre el sostenedor, el director y el Ministerio de Educación. Por ejemplo, los sostenedores tienen muy poca injerencia en la selección del director del establecimiento. Además, una vez seleccionado el director es muy difícil removerlo y debe esperarse el fin del período (5 años) para llamar nuevamente a concurso.

Ley de Calidad y Equidad de la Educación

- Por su parte, el director del establecimiento no cuenta con las mismas atribuciones que los directores de establecimientos particulares, pues no puede elegir a su equipo directivo ni seleccionar a su cuerpo docente, no puede despedir a docentes de bajo rendimiento, ni tampoco premiar a los docentes más destacados (ambas funciones son asumidas centralmente y dependen de la evaluación docente centralizada).
- Además, las remuneraciones de los directores son en promedio entre un 20 y 30% más altas que la de los docentes, lo que no se condice con el nivel de responsabilidad del cargo, haciendo este cargo poco atractivo.
- En esta línea se aprecian el aumento de atribuciones que otorga la ley a los directores y sostenedores.
- Los sostenedores tendrán una mayor injerencia en la selección de los directores de establecimientos y también se agilizará la desvinculación de los directores en caso que su desempeño no sea satisfactorio.
- Se elevan las exigencias del cargo, creándose un convenio de desempeño donde el director debe junto con el Jefe del DAEM establecer los objetivos y metas anuales. Una vez al año debe rendir cuentas respecto del nivel de logro de los objetivos fijados y el sostenedor puede despedirlo en caso de incumplimiento. En el caso que el sostenedor despida al director, no tiene la obligación de reubicarlo dentro del cuerpo docente, sino que puede ser desvinculado de la dotación docente municipal.

Ley de Calidad y Equidad

- Junto con elevar las exigencias del cargo, se incrementan las remuneración de forma importante en hasta un 200%, considerando el tamaño del establecimiento y el índice de vulnerabilidad del establecimiento, de manera de atraer a estos cargos a personas más capaces que puedan responder a las nuevas exigencias del cargo.
- Por último, el director tiene nuevas atribuciones indispensables para dirigir un proyecto educativo:
 - 1) Puede elegir a su equipo directivo y también despedirlo, si así lo considera, sin la necesidad de reubicarlo en otro cargo dentro del establecimiento.
 - 2) Puede crear y administrar evaluaciones autónomas, independientes de las centralizadas, con consecuencias en las remuneraciones. Puede proponer al sostenedor incremento en las asignaciones especiales de los docentes según su propia evaluación.

Ley de Calidad y Equidad

- 3) Por último, puede proponer al sostenedor el despido del 5% anual del cuerpo docente que haya resultado mal evaluado en la evaluación docente centralizada.
- Todas estas medidas contribuyen de forma importante a la administración y dirección de los establecimientos municipales, redefiniendo los roles de cada actor y asentando las bases para un modelo con mayor énfasis en la rendición de cuentas. Sin embargo, creo que la ley podría haber entregado aún mayores atribuciones al director, que son fundamentales para una gestión eficiente.
- La ley no modifica el proceso de selección de los docentes titulares, donde el director sólo tiene 1/3 de los votos. Considerando que una de las funciones principales de un director es la selección de sus docentes, y aún más apremiante se vuelve esta atribución tomando en cuenta la baja calidad de los docentes en general y el estrecho margen para desvincularlos, creo que es una omisión bastante grave de la ley no haber abordado este aspecto.

Ley de Calidad y Equidad

- Otro punto que lamento es que no se haya avanzado en instalar una evaluación descentralizada con mayores consecuencias. Si bien el proyecto de ley enviado por el Gobierno vinculaba a la evaluación descentralizada mayores consecuencias como por ejemplo uno de los criterios para la selección de los docentes a despedir, esta propuesta no fue aprobada en la negociación en el Congreso.
- Teniendo presente los resultados deplorables de la formación inicial, las restricciones del director en la selección de los docentes, el estrecho margen para poder despedir profesores de bajo rendimiento y una evaluación docente centralizada poco rigurosa, se vuelve apremiante que el director pueda desvincular a los docentes de peor rendimiento y parece evidente que el director está en mejor condición de evaluar el desempeño de sus profesores que un proceso centralizado.

Ley de Calidad y Equidad

- En resumen, me parece que la orientación de la ley es la correcta, introduciendo cambios importantes a nivel de la administración y dirección de los establecimientos municipales, que la harán mucho más efectiva. Creo que se podría haber avanzado incluso más en la autonomía de los directores. Sin embargo, se debe estar consciente que esta ley sólo establece las condiciones necesarias para una buena gestión, pero no son todavía suficientes. Es indispensable que los municipios y los establecimientos cuenten con el financiamiento adecuado para poder aprovechar estas nuevas atribuciones.
- Tener un sistema de educacional público de calidad contribuye a combatir la segregación, siendo ésta una opción para estudiantes de distintos niveles socioeconómicos, sobre todo porque la mayoría de los establecimientos municipales no selecciona a sus estudiantes (ni por habilidades ni por estrato socioeconómico).
- Por último, esta ley se complementa con el proyecto de ley que crea la Superintendencia de Educación, elevando las exigencias a los establecimientos, tanto municipales como particulares subvencionados y con el acuerdo entre Gobierno y oposición de entregar una propuesta con una nueva carrera docente.
- Queda pendiente abordar la formación inicial docente, clave para elevar la calidad de la educación.

Ley de Calidad y Equidad

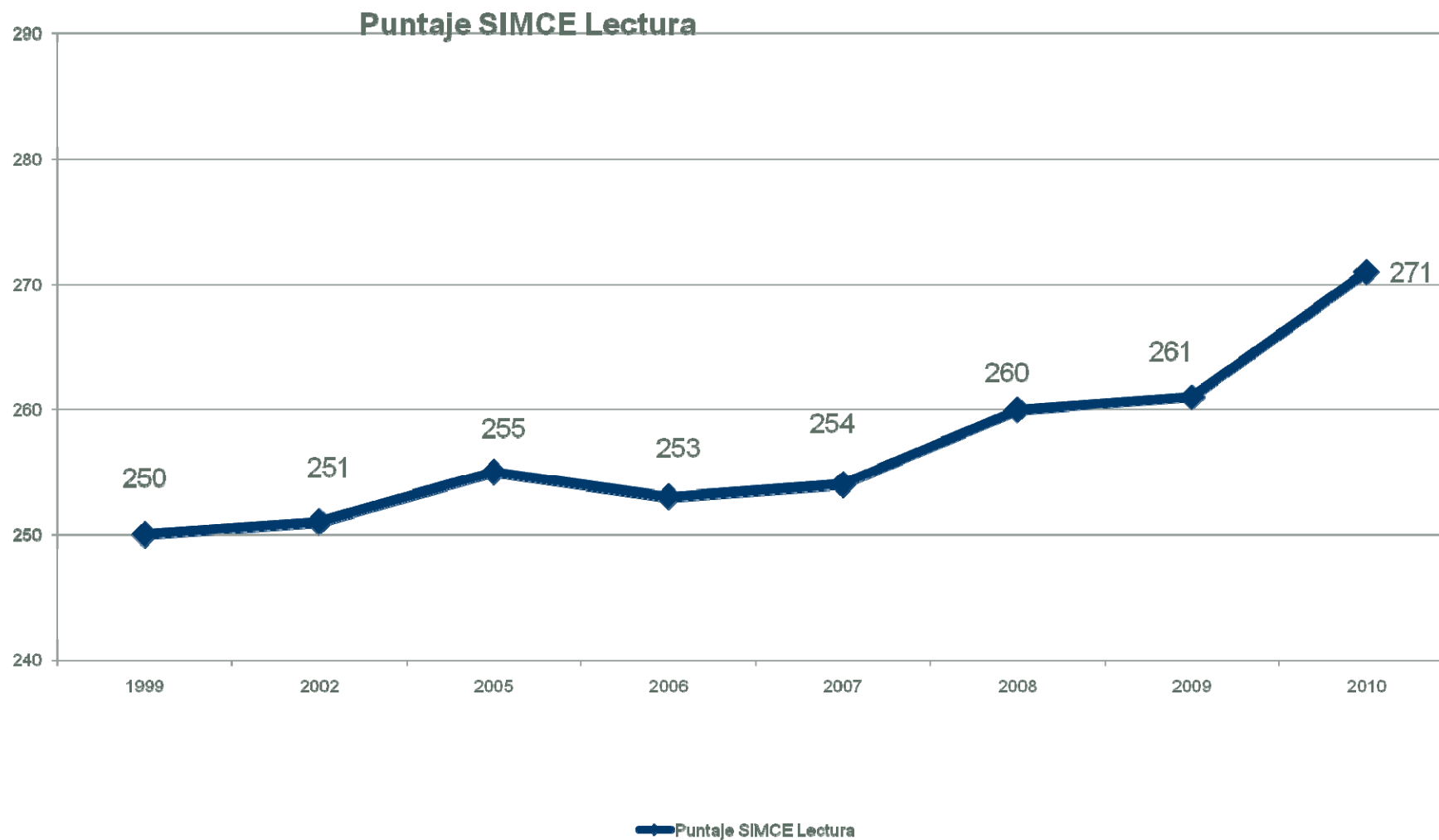
- Carrera Docente

- Esta ley tenía como uno de sus objetivos hacer más atractiva a la carrera docente, de modo de incentivar a personas talentosas y con vocación ingresar a la profesión.
- Para ello, se incrementa de forma significativa, en hasta un 30% de la RBMN la Asignación de Excelencia Profesional (AEP), que se entrega a los docentes más destacados, según el desempeño en una prueba voluntaria de conocimientos disciplinarios y pedagógicos.
- Esta medida premia el mérito y cumple la función de crear mayor dispersión salarial dentro de la estructura de remuneraciones de los docentes, sin embargo su impacto es demasiado reducido para hacer a la carrera docente atractiva desde un punto de vista económico.
- Por una parte, el número de docentes que ha recibido esta asignación entre 2002 y 2009 es de 3.477 docentes, equivalente al 2% de la dotación total.
- Por otra parte, el aumento para el tramo de mejor desempeño es de un 30% de la RBMN, sin embargo, según los datos de *Futuro Laboral* la brecha con el promedio de las otras profesiones universitarias al primer año de titulado es de aprox. 30% y al 5º año de un 46%, es decir ni siquiera para los docentes más destacados se logra cerrar la brecha con el promedio de las otras profesiones universitarias.

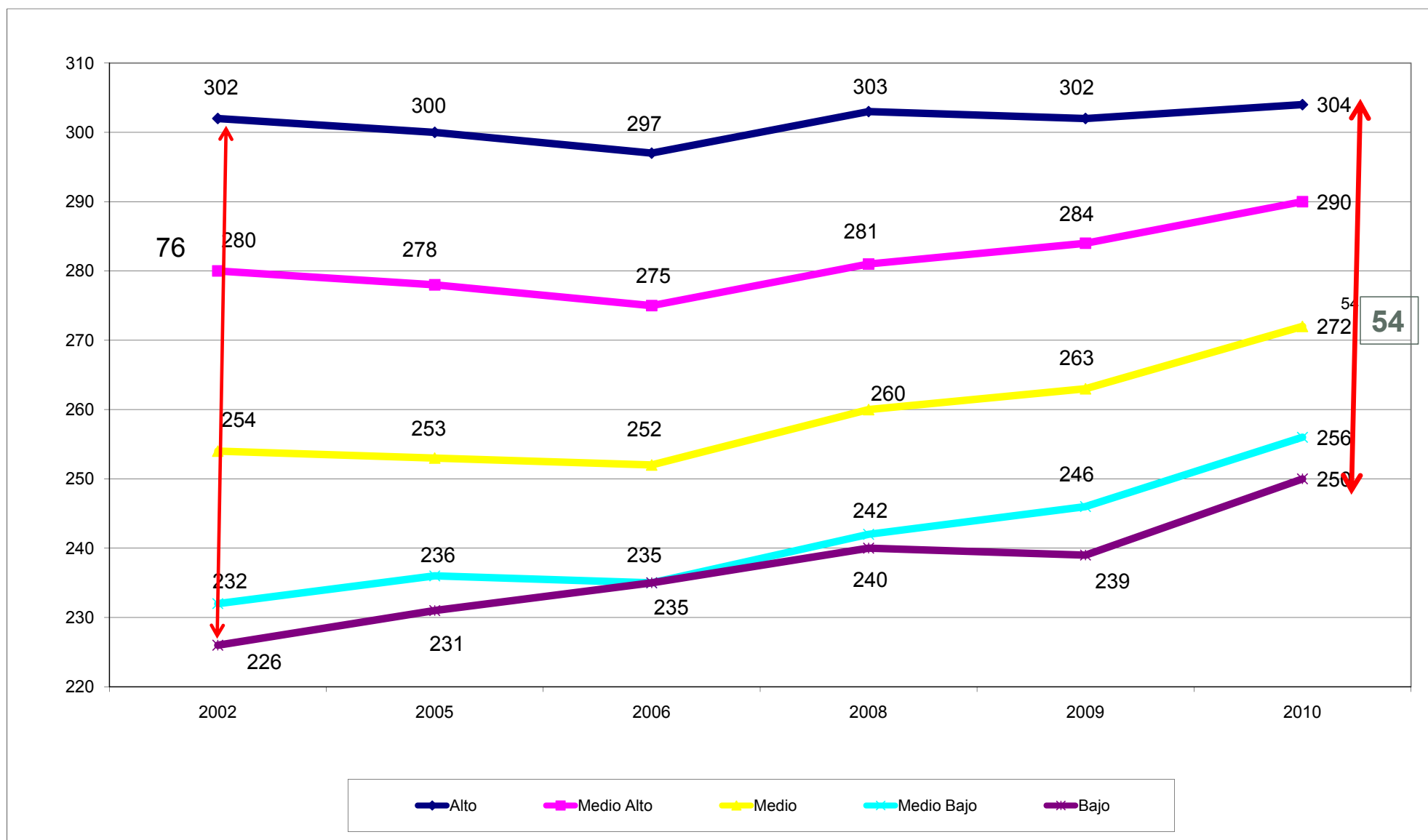
Ley de Calidad y Equidad

- Esta medida no cumple con el objetivo de hacer más atractiva a la carrera docente para atraer a jóvenes talentosos y con vocación a la profesión. Sí, puede ser un buen instrumento de incentivo para los profesores, pero no dispensa de una reforma a la estructura salarial docente.

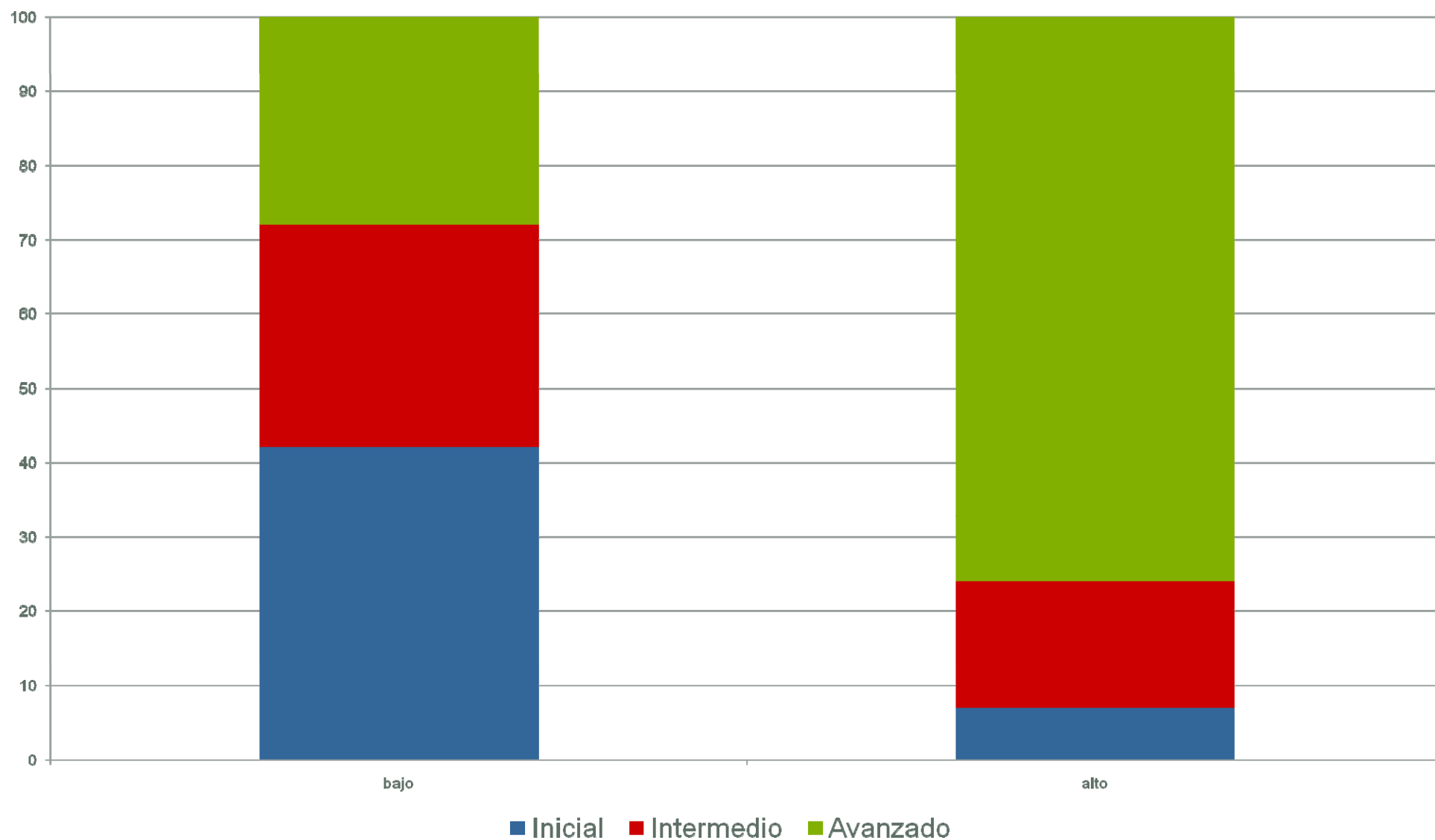
Evolución Resultados SIMCE en lectura



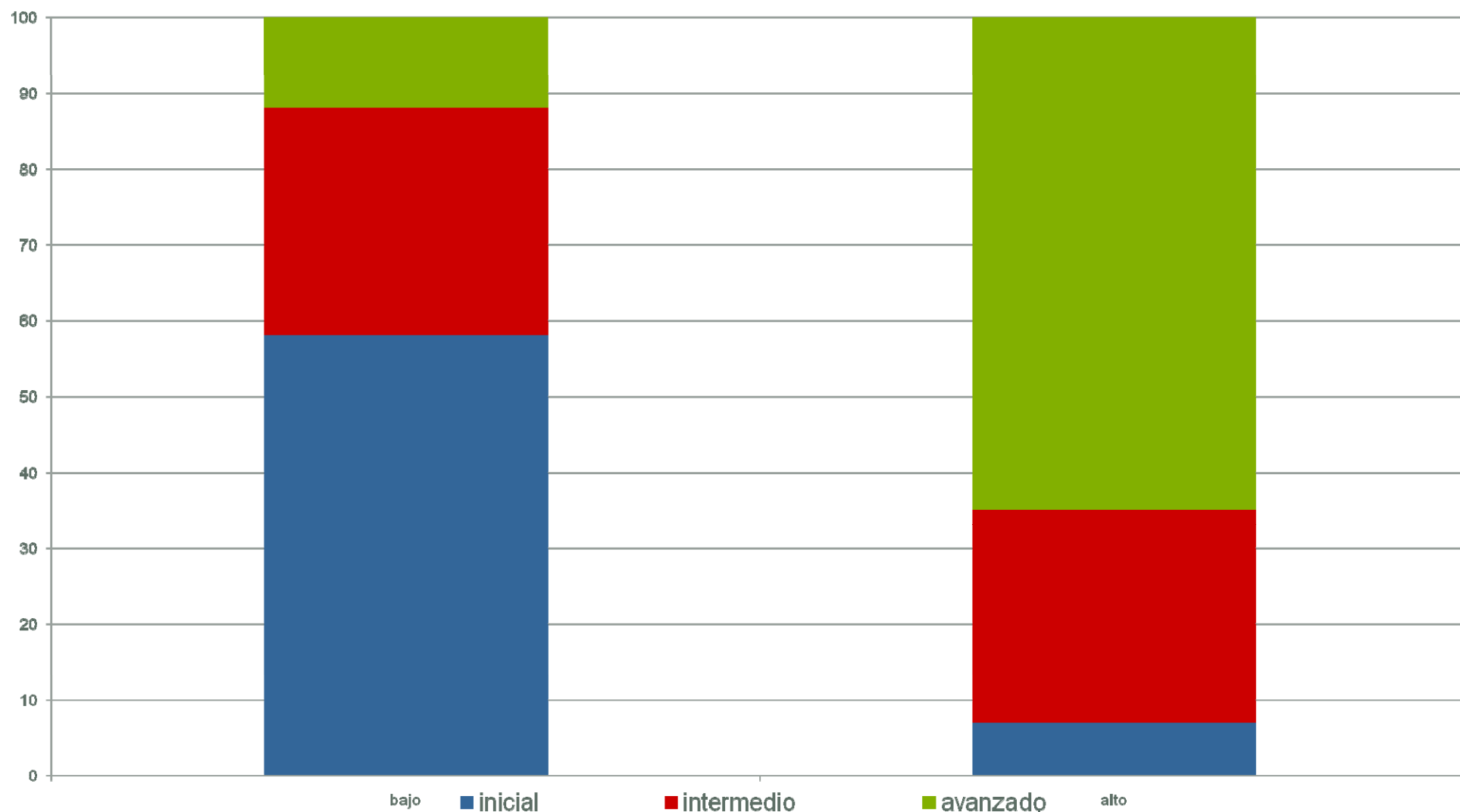
Equidad: Evolución del SIMCE por nivel Socioeconómico lectura 4º básico



Equidad: Nivel de logro en lectura 4º según nivel socioeconómico 2010



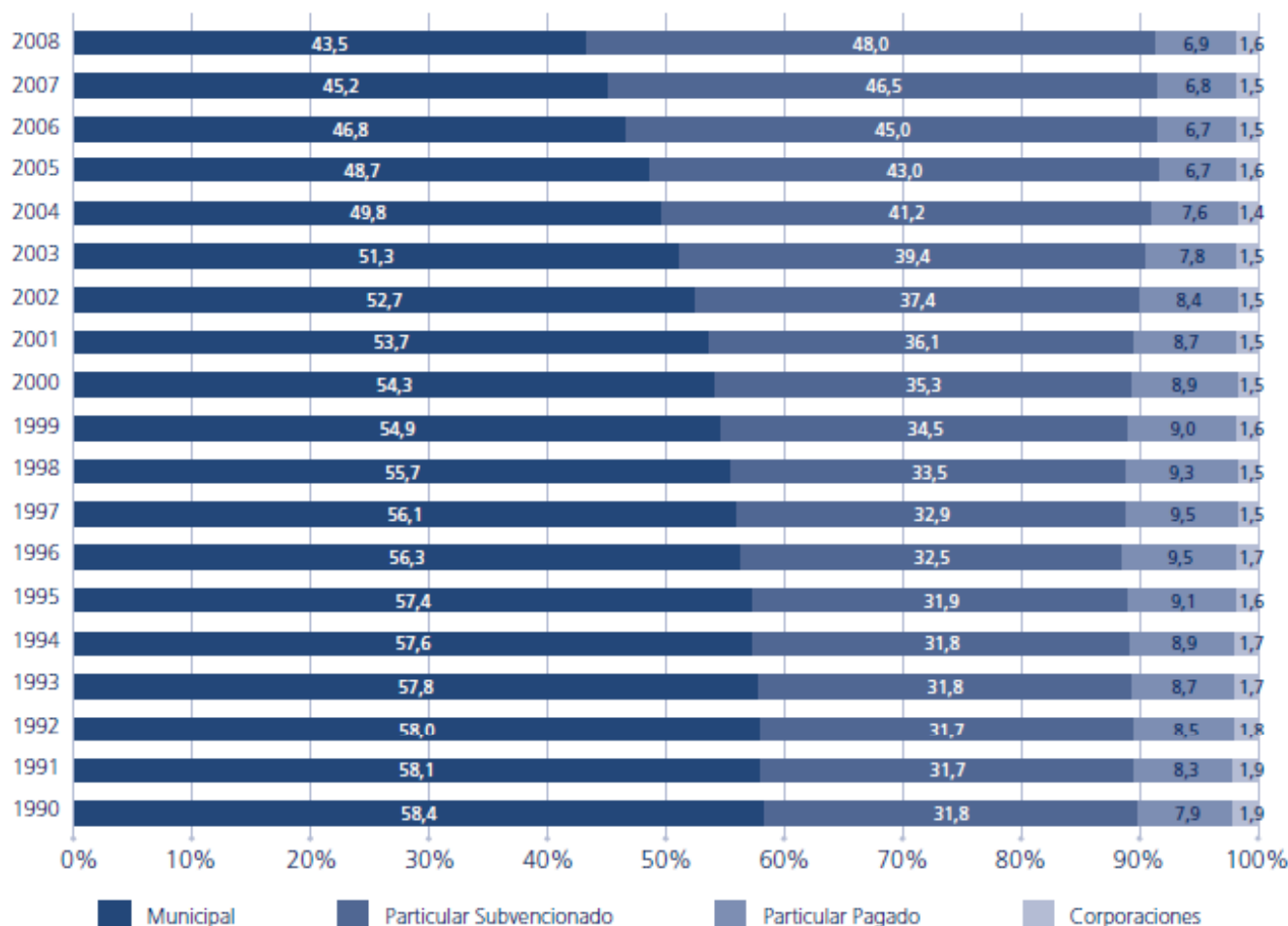
Equidad: Nivel de logro en matemática 4° según nivel socioeconómico 2010



Evolución Matrícula Escolar por Dependencia

Distribución de la matrícula (1990-2008)

Porcentaje de alumnos matriculados en una determinada dependencia administrativa según período, 1990-2008



Fuente: MINEDUC. Departamento de Estudios y Desarrollo.
A partir de la presente publicación se considera educación de adultos además de niños y jóvenes.