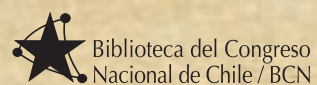


*“Las fracturas de nuestro Chile se reflejan, gestan, reproducen y legitiman en nuestro sistema escolar. Nos demoramos demasiado en hacernos cargo y la realidad nos estalló en la cara”.*

*“Tanto la fractura que se develó el pasado 18 de octubre, como los desafíos globales que estamos experimentando como humanidad, exigen una transformación desde la médula de nuestro sistema educativo”.*

Con estas afirmaciones, contenidas en el prólogo, el presidente del Senado da inicio a esta obra, fruto del esfuerzo colectivo de destacados académicos y expertos en educación, coordinados desde el Congreso Nacional. A través de sus páginas se aborda el sistema educacional en todos sus niveles y desde distintas miradas, analizando lo que existe, cuestionando sus premisas y proponiendo transformaciones que permitan mejorar la calidad de la educación en Chile.



Horizontes y propuestas para transformar el sistema educativo chileno

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

# Horizontes y propuestas para transformar el sistema educativo chileno

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile / Colección Senado

Cynthia Adlerstein  
Marcela Arellano  
Carlos Eugenio Beca  
Cristián Bellei  
Andrés Bernasconi  
Sergio Bravo  
Andrea Bustos  
Alejandro Carrasco  
Carlos Concha  
Liliana Cortés  
Gonzalo Donoso  
Paulo Egenau  
M. Beatriz Fernández  
M. de los Ángeles Fernández  
Enrique Fernández  
Juan Eduardo García-Huidobro  
Renato Gazmuri  
Andrea Lira  
Romina Madrid  
Teresita Marchant  
Neva Milicic  
Javiera Morales  
María Jesús Morel  
Ana Luisa Muñoz-García  
Gonzalo Muñoz  
Marcela Pardo  
Hans Peters  
Jaime Portales  
Andrea Riedemann  
María Teresa Rojas  
Fernanda Stang  
Carolina Stefoni  
María Isabel Toledo  
Ernesto Treviño  
Cristóbal Villalobos  
José Weinstein

Autores







Horizontes y  
propuestas  
para  
transformar  
el sistema  
educativo  
chileno

*Ediciones*

**Biblioteca del Congreso Nacional de Chile**

Director: Alfonso Pérez Guíñez

Director Adjunto: Felipe Vicencio Eyzaguirre

María Teresa Corvera Vergara

Gonzalo Muñoz Stuardo

Editores

Oskar Cáceres Donoso-Torres

Diseño y diagramación

Registro de Propiedad Intelectual N° 2020-A-1170

I.S.B.N.: 978-956-7629-47-3

Impreso en Chile por Andros Impresores

Horizontes y propuestas para transformar el sistema educativo  
chileno / Cynthia Adlerstein G. [y otros 35 autores] / editores

María Teresa Corvera V., Gonzalo Muñoz S.

Santiago de Chile: Ediciones Biblioteca del Congreso

Nacional de Chile, 2020. 404 páginas.

Educación – Chile

Educación – Chile – Historia

Política educativa – Chile

Educación – Política gubernamental – Chile

Sistema educativo – Chile

Horizontes y  
propuestas  
para  
transformar  
el sistema  
educativo  
chileno

# Indice



**9**

**Prólogo**

**Una oportunidad  
única para  
transformar  
nuestra educación**

*Jaime Quintana Leal*

**17**

**Presentación**

*Alfonso Pérez Guíñez*

**19**

**Introducción**

**Propuestas para  
pensar el futuro  
de la educación  
chilena**

*Equipo editorial*

**22 (I)**

**¡Otra cosa es con  
sistema! En camino  
hacia una Educación  
Parvularia de calidad**

*Cynthia Adlerstein G.  
Marcela Pardo Q.*

**52 (II)**

**Educación  
Emocional en  
el sistema  
escolar chileno: un  
desafío pendiente**

*Neva Milicic M.  
Teresita Marchant O.*

**78 (III)**

**Educación para el  
siglo XXI, en el siglo  
XXI. ¿Tomamos el  
tren correcto?**

*Cristián Bellei C.*

**104**

**Reflexiones**

*Juan Ignacio Latorre R.  
José García R.*

**116 (IV)**

**La urgencia de la  
educación de la  
ciudadanía en tiempos  
del Estado evaluador:  
propuestas a la  
política educativa  
para democratizar  
las escuelas**

*Renato Gazmuri S.  
María Isabel Toledo J.*

**140 (V)**

**Creando políticas  
feministas en educación**

*Ana Luisa Muñoz-García  
Andrea Lira M.*

**168 (VI)**

**Interculturalidad en  
contextos migratorios.  
Desafíos para pensar  
un sistema escolar  
inclusivo y justo**

*Carolina Stefoni E.  
María Teresa Rojas  
Andrea Riedemann F.  
Fernanda Stang A.*

**190 (VII)**

**Desafíos de la política  
pública en torno a la  
desescolarización y la  
exclusión educativa  
en Chile**

*Liliana Cortés R.  
Paulo Egenau P.  
Hans Peters O.  
Jaime Portales O.*

## 206 (VIII)

**Profesionalización desde una perspectiva democrática: nudos críticos y propuestas para formación y desarrollo docente**

*M. Beatriz Fernández C.  
Romina Madrid M.*

## 234 (IX)

**El reto para el cambio en las prácticas de aula: mirando al profesor como aprendiz**

*Andrea Bustos I.*

## 256 (X)

**Carrera directiva: una herramienta decisiva para el liderazgo en escuelas y liceos**

*José Weinstein  
Carlos Eugenio Beca  
Gonzalo Muñoz*

## 278 (XI)

**La educación pública, una construcción histórica**

*Carlos Concha A.  
Juan Eduardo  
García-Huidobro S.*

## 300 (XII)

**Financiamiento de la Educación Pública. Hacia la construcción de un Nuevo Trato**

*Ernesto Treviño  
Cristóbal Villalobos  
María Jesús Morel  
Alejandro Carrasco*

## 324

**Experiencias locales de la educación pública**

*Daniela Eroles  
Silvana Sáez V.,  
Pamela Soto G.*

## 336 (XIII)

**Formación Técnico Profesional en Chile: Aportes a la transformación de las personas y al desarrollo del país**

*Marcela Arellano O.  
Gonzalo Donoso T.*

## 360 (XIV)

**La relevancia de una gestión económica libre de conflictos de interés para la mejora de la calidad de la Educación Superior**

*M. de los Ángeles Fernández G.  
Javiera Morales A.*

## 378 (XV)

**La Educación Superior chilena y sus principales desafíos de calidad en el siglo XXI. La pertinencia de la formación**

*Sergio Bravo E.  
Enrique Fernández D.  
Andrés Bernasconi R.*



# *Prólogo*

*Jaime Quintana Leal - Presidente del Senado*

# *Presentación*

*Alfonso Pérez Guíñez - Director de la Biblioteca del Congreso*

# *Introducción*

*Equipo editorial*



## Prólogo

### *Una oportunidad única para transformar nuestra educación*



Mientras escribo estas líneas, ha estallado en Chile la mayor crisis social y política desde que recuperamos la democracia en 1990. Las calles han sido el escenario de masivas movilizaciones. Hemos visto rabia, temor, cansancio e incertidumbre, pero también esperanza. La movilización social ha abierto la posibilidad de darnos un verdadero pacto social y redefinir estratégicamente los ejes de nuestro desarrollo.

Muchas de las falencias que se han venido observando y denunciando por años sobre nuestro sistema educacional conectan directamente con el proceso de crisis y ruptura que hoy vivimos como país. Durante este periodo en que he sido presidente del Senado, acontecieron episodios que, vistos a la luz de hoy, podemos interpretarlos como preludios de esta ruptura. Por ejemplo, el manejo del conflicto en el Instituto Nacional. Este liceo emblemático por excelencia, fue muestra del triste abandono de la educación pública de calidad, con el agua de los baños corriendo por los pasillos y un gimnasio en obra gruesa desde hace décadas. Pero también, mostró que el descontento acumulado puede convertirse en nuevas formas de violencia, con episodios graves durante el 2019, que tuvieron eco en otros liceos. Hoy resulta indiscutible que la complejidad y profundidad de este problema sistémico difícilmente podía enfrentarse con leyes como la denominada “Aula Segura”. La educación puede ser una solución, pero también es causa.

Las fracturas de nuestro Chile se reflejan, gestan, reproducen y legitiman en nuestro sistema escolar. Nos demoramos demasiado en hacernos cargo y la realidad nos estalló en la cara. Queremos un país pacífico,

pero miles de niñas, niños y jóvenes conviven en la violencia escolar. Queremos un país más equitativo, pero tenemos uno de los sistemas escolares más segregados del mundo. Queremos acabar con la violencia de género, pero tenemos institucionalizado el sexismo en escuelas e instituciones de educación superior. Queremos que las niñas y niños respeten y cuiden las instituciones democráticas, pero su experiencia educativa no les enseña el valor de la democracia.

Como señalan Muñoz-García y Lira en el texto “Creando políticas feministas en educación”, el contexto social no es neutro y tampoco las políticas educativas. Así, una política que no resiste el sexismo tiende a reproducirlo. Lo mismo con una política que no resiste la segregación, el racismo o el clasismo. Si bien no podemos pedirles a los sistemas educacionales que solucionen todas las injusticias sociales, sí podemos exigirles que no las legitimen ni las reproduzcan, y que, en cambio, nutran nuestra sociedad y sean donde se gesten las transformaciones que necesitamos.

Cuando me propuse hacer este libro, muchas áreas educacionales requerían cambios. La reforma educacional del gobierno de Michelle Bachelet dio pasos sustantivos para avanzar hacia una educación de calidad para todas y todos, pero queda todavía mucho por hacer. La complejidad de los desafíos educacionales que tiene el país y la dificultad para delinear una hoja de ruta de mediano y largo plazo, fue motivación suficiente para llevar adelante esta tarea. En vista de ello, el eje articulador de este libro es la revisión de las reformas realizadas, de su proceso de implementación y, sobre todo, la proposición de otras transformaciones indispensables para el nuevo ciclo que comienza a experimentar el sistema educativo chileno. Hoy, después del 18 de octubre de 2019, esto se hizo más urgente e importante que nunca.

No debemos ser miopes para comprender el lugar en que nos encontramos. Tanto la fractura que se develó el pasado octubre, como los desafíos globales que estamos experimentando como humanidad, exigen una transformación desde la médula de nuestro sistema educativo. Así, los capítulos que componen esta obra abordan el sistema

educacional en todos sus niveles, cuestionando premisas y proponiendo transformaciones. Las propuestas van desde ajustes acotados en los procesos de implementación de determinadas leyes, como son la Ley N° 21.040 de Nueva Educación Pública o la Ley N° 21.091 sobre Educación Superior, hasta la revisión de ciertos supuestos en los que descansa nuestro sistema. Se cuestiona, por ejemplo, la forma en que comprendemos y abordamos desde la política pública la exclusión educativa (mal llamada “deserción” escolar), la educación intercultural y la violencia de género. Se releva la urgencia de incorporar la educación emocional en la formación de estudiantes y también de docentes. Se hace un llamado a democratizar las escuelas como requisito indispensable para la educación con horizonte en la ciudadanía. Igualmente se cuestiona la pertinencia de nuestra educación superior ante el vertiginoso dinamismo del mundo laboral actual y venidero, entre otros aspectos.

La educación pública está experimentando un cambio organizacional de tremendas proporciones. Debemos tener presente que la desigualdad educativa del país no es solo cuestión de los últimos 40 años. La diferencia entre la educación particular pagada para la élite y la del resto de la población, las distinciones de las escuelas rurales y primarias, la distinción entre liceos de formación académica para las universidades y liceos técnico-profesionales para el campo ocupacional, cruzan gran parte del siglo XIX y XX. Lo que hizo el modelo neoliberal fue profundizar esta estructura desigual, instalando lógicas de mercado y retrotrayendo la labor del Estado a un rol subsidiario. Pero la urgencia de reconstruir y expandir la educación pública fue finalmente comprendida a través de un proceso que ya está en curso.

Este enorme cambio debiera completarse a fines de la década con la consolidación de los Servicios Locales de Educación (SLE). Como nos recuerdan Concha y García-Huidobro en el artículo “La educación pública, una construcción histórica”, a comienzos del año 2021 debieran estar en funciones 11 Servicios Locales de Educación, y otros 59 al año 2025, proveyendo educación a poco más de un millón de estudiantes. Debemos tener siempre presente la magnitud del desafío, para apreciar la importancia de que el compromiso sea mancomunado, y que todas y todos tomemos esa bandera, haciendo de la Educación Pública nuestro patrimonio.

Además, este cambio ocurrirá en un escenario nacional y global de crecimiento de la población migrante, por lo que habrá un aumento importante de la proporción de alumnas y alumnos extranjeros en las escuelas. Es crucial entonces incorporar en nuestra expansión de la educación pública una visión intercultural, con unidades de apoyo y acogida a los migrantes, entre otras medidas. Como decíamos entonces, no se trata solo de reconstruir y expandir la educación pública, también se trata de transformarla.

En este sentido, el llamado a democratizar las escuelas es particularmente relevante en el contexto actual. En un Chile que reclama participación y construcción conjunta del poder democrático, la ciudadanía debe ser también una experiencia educativa. Si queremos que la democracia nos pertenezca, todas y todos tenemos que participar y convivir democráticamente, y eso debe comenzar en las escuelas de Chile. Como dicen distintas autoras y autores a lo largo de este libro, necesitamos hacer el aprendizaje más integral. Pero no solo sacando más a las niñas y niños del aula y llevándolos a museos, parques o conciertos —qué duda cabe de tal necesidad—, sino también, haciendo que la democracia y la inclusión social sean una experiencia educativa. Si bien las escuelas son instituciones jerárquicas donde debe ejercerse un grado de autoridad, velando por una convivencia armoniosa, pueden también constituirse en espacios democráticos y dialógicos —como señalan Gazmuri y Toledo en el presente libro—, en los que las y los estudiantes puedan participar de las decisiones que los afectan. Hoy, la legitimidad del paradigma democrático está debilitada. La ciudadanía debe ser experimentada y ejercida en las escuelas si no queremos que se transforme en un discurso vacío.

En estos procesos de transformación, el rol de los directivos es clave. En diferentes secciones de este libro se releva la importancia de los liderazgos para avanzar en calidad, ya sea el liderazgo en escuelas y liceos, o en instituciones de educación superior. Por supuesto, profesoras y profesores también son clave. Tenemos que seguir avanzando en su fortalecimiento. Y aquí también debemos abrir nuestras mentes para adecuarnos a la reconfiguración de la sociedad. Por ejemplo, como plantea Bustos en “El

reto para el cambio en las prácticas de aula: mirando al profesor como aprendiz”, se puede pensar también en un “nuevo pacto” para la formación de profesores, donde ellas y ellos participen en la generación de metas. Justamente, es en los profesores en quienes debemos volver a confiar (ver Bellei, “Educación para el siglo XXI, ¿tomamos el tren correcto?”) y a la vez ellos deben abrirse a los nuevos desafíos globales y también locales, trabajando colectivamente para conectarse con la sociedad. Y nosotros, el Estado y la sociedad, debemos apoyarlos, con recursos y también con nuestra confianza.

Una reflexión importante que surge tras la lectura de los distintos capítulos que conforman esta publicación, tiene que ver con la insuficiencia epistemológica e ineficacia derivadas del individualismo exacerbado de nuestro sistema. Por ejemplo, confrontamos el acoso sexual individualizado en las víctimas, ciegos al sistema que lo produce porque contiene violencia institucionalizada (ver Muñoz-García y Lira). Otro caso: hablamos de niñas y niños “desertores”, sin darnos cuenta que hay un sistema educacional simplemente incompatible con su vivir cotidiano; no son ellos los que desertan, es un sistema el que los excluye (ver “Desafíos de la política pública en torno a la desescolarización y la exclusión educativa en Chile”). Lo mismo con el lucro en la educación; si bien hubo personas que actuaron contra la ley, es también el sistema el que promueve e incentiva la lógica mercantil. “Aula Segura” también es un ejemplo, pues individualiza el problema en el niño o niña problemático, sin pensar qué produce esa violencia y dónde irán después esos niños y niñas. Estos ejemplos muestran cómo la falta de visión sistémica es un problema moral y de justicia social y, a la vez, un problema de eficacia. Si no vemos estos problemas como fallas de los sistemas, no los podremos prevenir ni revertir.

Hoy tenemos el imperativo de pensar y definir las habilidades que creemos van a necesitar las personas para sobrevivir, orientarse y prosperar en el mundo de las próximas décadas. Y no solo en el currículum escolar, sino en la experiencia formativa de todos los estudiantes. Lo mismo en educación superior, donde debemos avanzar en trayectorias más flexibles. Como señalan Bravo, Fernández y Bernasconi en el texto “La



educación superior chilena y sus principales desafíos de calidad en el siglo XXI”, necesitamos dejar de comprender al mercado laboral como un conjunto de espacios estáticos y predecibles que deben ser llenados por los egresados. El cambio de los mercados laborales y la denominada “cuarta revolución industrial” nos invitan nuevamente a tener una mirada estratégica. Por ejemplo, en la implementación de la Ley N° 20.910 que creó 15 Centros de Formación Técnica Estatales. Estos pueden ser un recurso clave para el desarrollo de Chile en las próximas décadas, si sabemos valorarlos.

Se está reconfigurando el poder político y la forma en que nos organizamos como sociedad. Las jerarquías antiguas están siendo cuestionadas, para desarrollarse en torno a nuevos ejes. Las demandas feministas, las nuevas tecnologías y la fatiga de los paradigmas de desarrollo y distribución, confluyen en un nuevo tipo de comunidad política. Hay una ciudadanía aún en gestación. Pero esta será sin duda participativa, donde el poder estará distribuido de manera distinta, más equitativa, y justificado solo por su efectividad y justicia para servir a la ciudadanía.

Las reflexiones de las distintas autoras y autores que convergen en este libro levantan preguntas que ya no podemos dejar de contestar. Subrayan propuestas cuya urgencia ya no puede ser postergada. Para complementar estas reflexiones hemos incluido además dos experiencias en terreno: una sobre evaluación formativa en Valparaíso y otra de trabajo en red en Renca.

Quiero agradecer a cada una de las autoras y autores que, desde la academia, la experiencia y el debate legislativo, fueron parte importante de la orientación de las últimas reformas. Gracias también por participar generosamente de este esfuerzo colectivo. Vuestras miradas son luces para seguir el sendero en este siglo XXI y quién sabe, quizá también en el XXII.

Los cambios están ocurriendo a una velocidad vertiginosa y, en ese contexto, esta publicación busca ser un insumo relevante para el debate político y educacional de los años venideros, aportando con horizontes

concretos para mejorar la calidad de la educación en Chile. Sinceramente, les agradezco a todas y todos quienes colaboraron en este proyecto.

En una época en que la humanidad se enfrenta a una revolución cultural y una caída de verdades y paradigmas, con desafíos titánicos como, por ejemplo, el cambio climático, debemos entender el momento que estamos viviendo en Chile como una oportunidad única. Estamos trabajando para darnos un auténtico pacto social, lo que puede equiparnos estratégicamente hacia el futuro. La justicia social debe ser la tierra fértil donde cimentemos los ejes de nuestro desarrollo y modernización. El llamado es entonces a repensar nuestras escuelas e instituciones de educación superior desde ese lugar estratégico. Que sea nuestro sistema educacional donde se cristalice el nuevo pacto social y seamos un ejemplo de justicia para el mundo en estos momentos de transformación. No desaprovechemos esta oportunidad.



**Jaime Quintana Leal**

*Presidente del Senado  
Congreso Nacional de Chile*



## Presentación



La Biblioteca del Congreso Nacional (BCN) busca ser una ventana que contribuya a poner al alcance de la comunidad nacional la reflexión e intercambio de ideas sobre aquellos temas de especial preocupación y vigencia en nuestra sociedad. Eso es precisamente lo que hemos impulsado en conjunto con la presidencia del Senado, desde hace años, a través de la colección de la cual esta publicación forma parte.

En efecto, un componente fundamental de la misión institucional, y por tanto de su razón de ser, es promover la reflexión y la discusión pública sobre temas relevantes para nuestro país, en especial aquellos más directamente relacionados con la agenda parlamentaria. Y este objetivo adquiere mayor sentido y urgencia en momentos como el actual, en el que buscamos nuevas formas para organizarnos como sociedad y renovados mecanismos que faciliten la construcción de un proyecto consensuado que nos permita avanzar como país en una ruta común.

El libro que presentamos en esta oportunidad entrega un conjunto de propuestas que, con una mirada de futuro, apuntan al mejoramiento de la calidad de la educación en Chile. En él se reúnen artículos elaborados por un selecto grupo de mujeres y hombres con experiencia, conocimientos y especialización en el área de la educación, quienes entregan, desde

distintas perspectivas, una amplia mirada al estado actual de la educación en Chile y su visión de hacia dónde creen que el país y sus políticas educacionales debieran moverse. Lo anterior se complementa y enriquece considerablemente con propuestas que, de manera crítica, identifican los grandes desafíos que enfrenta la educación en nuestro país, dimensionan cuánto queda aún por avanzar y anticipan el modo en que nuestro Congreso Nacional puede participar de esta tarea.

Queda abierta entonces la invitación a recorrer sus páginas y a reflexionar, a la luz de las recomendaciones de los autores, sobre el modo en que habrá de orientarse el debate político y educacional en los próximos años.

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized, overlapping loops and lines, followed by a period.

***Alfonso Pérez Guíñez***

*Director*

*Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*

## Introducción

### *Propuestas para pensar el futuro de la educación chilena*



Este libro corresponde a un esfuerzo colectivo para pensar el futuro de la educación chilena. Se hace analizando los alcances y limitaciones de algunas políticas recientes, pero también proyectando áreas y enfoques de política que nuestro país ha dejado, hasta el momento, en un segundo plano.

Todos los trabajos contenidos en este volumen fueron especialmente elaborados por los 36 académicos e investigadores (19 mujeres y 17 hombres) que accedieron a la invitación que el Senado de la República les hiciera. El resultado es contundente: 15 artículos que abordan diferentes áreas y niveles del sistema educacional y sus desafíos. Se sumaron además dos experiencias locales ejemplares de educación pública (Renca y Valparaíso) y dos breves ensayos de senadores de la Comisión de Educación de la Cámara Alta (Juan Ignacio Latorre y José García Ruminot), que cumplen la función de complementar los textos centrales del libro, esencialmente académicos, con otras miradas indispensables para el debate sobre las transformaciones futuras que la educación chilena necesita.

El libro se inicia con el artículo de Cynthia Adlerstein y Marcela Pardo, quienes realizan un completo diagnóstico sobre la situación de la educación parvularia en Chile, para luego esbozar los principales desafíos que enfrenta esta crucial fase del proceso educativo. A continuación, Neva Milicic y Teresita Marchant abren el debate sobre el desarrollo socioemocional y su importancia para el sistema escolar, materia crítica para avanzar hacia una noción integral de la calidad. Luego, Cristián Bellei reflexiona en torno a lo que implica la enseñanza y el aprendizaje para el siglo XXI, evaluando las limitaciones que para su despliegue impone el paradigma de las políticas educacionales predominante en Chile y proponiendo algunos caminos para su transformación.



En una línea complementaria, Renato Gazmuri y María Isabel Toledo describen las posibilidades reales de educar para la ciudadanía en un contexto plagado de limitaciones estructurales, que los autores proponen abordar por medio de una reorientación de varias políticas educativas. Los capítulos siguientes del libro entran de lleno al debate sobre cómo construir un sistema educacional justo e inclusivo. En primer lugar, Ana Luisa Muñoz-García y Andrea Lira realizan un conjunto de proposiciones para la construcción de políticas educativas feministas. Más adelante, Carolina Stefoni, María Teresa Rojas, Andrea Riedeman y Fernanda Stang analizan en profundidad la situación de los niños y niñas migrantes en el sistema escolar chileno y proveen varias recomendaciones para avanzar decididamente en su inclusión. Por último, Liliana Cortés, Pablo Egenau, Hans Peters y Jaime Portales abordan el problema de la exclusión educativa en Chile y proponen caminos para abordar el fenómeno de la desescolarización que hoy afecta a miles de niños, niñas y jóvenes.

Los tres capítulos siguientes se concentran en los docentes y directivos escolares. El primero de ellos, elaborado por Beatriz Fernández y Romina Madrid, analiza críticamente la formación inicial y el desarrollo profesional docente en el país, proponiendo al mismo tiempo un conjunto de políticas que promueven la profesionalización docente desde una perspectiva democrática. Con posterioridad, Andrea Bustos despliega teórica y empíricamente la noción de docente como aprendiz, para luego esbozar algunas recomendaciones y una agenda de investigación que permita potenciar el desarrollo profesional de profesores y profesoras. A continuación, José Weinstein, Carlos Eugenio Beca y Gonzalo Muñoz analizan la situación del liderazgo escolar en Chile relevando la importancia de contar con una carrera directiva para el sistema escolar, desarrollando algunas alternativas que podrían guiar su construcción.

Le siguen dos capítulos en los que se abordan dos áreas fundamentales para la institucionalidad educacional y que son condición para avanzar hacia una educación de calidad para todos. En primer término, Carlos Concha y Juan Eduardo García Huidobro repasan el sentido de la creación del Sistema de Educación Pública y sintetizan los principales desafíos de este proceso que recién comienza. Enseguida, Ernesto

Treviño, Cristóbal Villalobos, María Jesús Morel y Alejandro Carrasco analizan las múltiples consecuencias del sistema de financiamiento que rige a la educación escolar, distinguiendo recomendaciones de corto, mediano y largo plazo para transformar dicho esquema, lo que los autores consideran indispensable.

Los últimos tres capítulos del libro se hacen cargo de interrogantes urgentes respecto a la educación secundaria y superior. En primer término, Marcela Arellano y Gonzalo Donoso describe las reformas recientes que ha experimentado la educación técnico profesional (escolar y superior), relevando los desafíos de un sector tradicionalmente de escaso protagonismo en el debate de política educacional. A continuación, María de los Ángeles Fernández y Javiera Morales sistematizan la nueva regulación que rige a la educación superior en materia de administración y gestión de recursos, al mismo tiempo que identifican los retos de la implementación de esta importante legislación. La publicación cierra con un interesante artículo de Sergio Bravo, Enrique Fernández y Andrés Bernasconi, que profundiza en los desafíos que la educación superior chilena enfrenta en materia de calidad y pertinencia, abriendo un debate sobre los cambios en el mundo del trabajo y el contexto global actual, y entregando luces para avanzar en una mejor conexión entre estos cambios y la formación terciaria.

Se trata de un nutrido conjunto de trabajos y análisis sustantivos para pensar la educación para el Chile de los próximos años. Transformar a la educación en un verdadero derecho y en el mejor espacio de encuentro y desarrollo de la sociedad, es tarea de todos y todas. Esperamos que este libro sea una contribución al debate de los distintos actores del sistema educacional, sobre todo en un momento clave en la historia del país, en el que dibujaremos las reglas de nuestra convivencia para las próximas décadas y donde la educación debe ocupar el lugar que se merece.

***Equipo Editorial***

*Enero 2020*

# I

*El capítulo realiza un diagnóstico de la calidad de la educación parvularia en Chile y propone una serie de medidas para avanzar en su desarrollo. Adoptando una perspectiva sistémica, desde donde enfatiza la dimensión pedagógica y profesional del nivel, discute las negativas implicancias que la fragmentación institucional ha tenido sobre su calidad.*

*Centrando el análisis en la cobertura, el currículum nacional, el desarrollo profesional de las educadoras de párvulos, el financiamiento fiscal para el nivel, y la nueva institucionalidad de la educación parvularia, el capítulo reconoce la emergencia de un camino sistémico y cierra proponiendo para las referidas dimensiones un conjunto de propuestas osadas que derriban las tradicionales fórmulas aplicadas en este nivel, pero que urgen para elevar la calidad de la educación parvularia en nuestro país.*



**¡Otra cosa es con sistema!  
En camino hacia una Educación  
Parvularia de calidad**

*Cynthia Adlerstein G.  
Marcela Pardo Q.*

**Introducción: por fin la discusión que hay que dar**

Hace cerca de dos décadas que la relevancia política y social de la educación parvularia despegó en Chile. Aunque el debate ha sido parsimonioso y con menos grupos de presión y evidencias que en los otros niveles educativos (Elacqua, Figueroa, Martínez, y Santos, 2013) es indiscutible que el avance alcanzado lo posiciona como referente internacional. Existen variadas publicaciones que divulgan este positivo panorama y que permiten explicar como Chile, en materia de educación parvularia, ha llegado a ser en América Latina, lo que Finlandia o Suecia son en Europa (OECD, 2017b; UNESCO, 2007).

En este capítulo celebramos brevemente estos avances como una buena base. Sin embargo, creemos que para avanzar hacia una mejor educación parvularia la discusión debe hacerse con nuevas claves, abriendo la agenda a una mirada sistémica. Como han empezado a manifestar

recientemente distintos expertos (Araujo, Cruz-Aguayo, Jaimovich, y Kagan, 2016; Britto et al., 2014; Kagan, Araujo, Jaimovich, y Aguayo, 2016), la verdadera discusión sistémica supone adoptar nuevas unidades de análisis, reemplazando las típicamente empleadas (e.g. niños, aulas, programas), por el análisis de las interrelaciones sinérgicas entre ellas (Kagan et al., 2016), como veremos en la siguiente sección.

Dentro de esta clave sistémica queremos poner de relieve la dimensión pedagógica de la educación parvularia, que no ha sido cabalmente entendida en el diseño de política pública del nivel. Por cierto, la predominancia de otras disciplinas ha opacado el desarrollo de las variables de proceso y orientación de la práctica educativa, sin las cuales no es posible una educación parvularia de calidad. Por ejemplo, la urgencia de construir nuevos jardines infantiles de estándar arquitectónico internacional ha relegado la preocupación por sostener ambientes educativos pedagógicamente intencionados. Asimismo, el énfasis psicologista en la estimulación y evaluación de interacciones en el aula ha invisibilizado el desarrollo curricular contextualizado, en las que se basan las prácticas pedagógicas solventes. También, la promoción y aplicación de diversos modelos educativos de origen internacional, como Quik<sup>1</sup> (Tietze y Viernickel, 2013) u Optimist<sup>2</sup> (Sumsion, 2012) han ignorado la necesidad de proteger horas docentes no lectivas para planificar, articular y evaluar dichas iniciativas en la práctica pedagógica cotidiana.

Dentro de esta mirada sistémica, que enfatiza la pedagogía, el capítulo realiza un diagnóstico de la educación parvularia actual, y propone una serie de medidas para avanzar en el desarrollo de su calidad. Estas

(1) El Programa Quik (*Qualitat In Kindergarten - Quality in Kindergarten*) fue desarrollado en Alemania en 1998 y en Chile desde el 2011. Surge como un sistema de mejoramiento de los procesos pedagógicos y de liderazgo de las directoras y equipos de jardines infantiles. Actualmente se divulga en Chile a través del “Manual de desarrollo de la calidad educativa” (Tietze, 2011).

(2) Por su parte, el Programa Optimist fue creado en España y desarrollado en Centros Optimist Calidad por trece años, antes de internacionalizarse en países de Europa y América. Propone un plan de situaciones de aprendizaje lúdicas para estimular y conseguir el pleno desarrollo de las capacidades de los niños. Elabora situaciones de desarrollo neuromotor, bits de inteligencia, bits de numeración y cálculo y un rincón de tecnología entre otros.

propuestas no dan cuenta exhaustiva de todas aquellas que consideramos necesarias para avanzar en este sentido, sino que, más bien, representan puntos que nos parecen acuciantes en el marco del debate nacional actual, y prioritarios para sentar las bases de los siguientes progresos. Por cierto, hay otros temas también muy relevantes en relación con la calidad en este nivel educacional, y que en el debate internacional se discuten álgidamente, pero que no abordamos aquí. Por ejemplo, familias, migrantes, formación inicial de educadoras, técnicos en educación parvularia, didácticas, necesidades educativas especiales, ciudadanía en los primeros años, organizaciones profesionales, entre otros. Este conjunto de temas ausentes podría constituir un tratado en sí mismo, haciendo evidente la insuficiencia de un único capítulo sobre educación parvularia en este libro.

### **1. Un sistema sin vacilaciones en la cancha**

Nuestro país ha alcanzado amplio acuerdo sobre la idea de que la educación parvularia debe ser una prioridad dentro de la agenda de políticas públicas, con el fin de “emparejar la cancha” de las oportunidades educativas. Así lo indica, de hecho, el creciente impulso de políticas públicas nacionales orientadas a promover este nivel educativo en las últimas dos décadas (MINEDUC, 2019), como también se ha observado en numerosos otros países (OECD, 2016, 2017b).

A la base de dicho consenso se encuentra la cuantiosa evidencia de investigación científica que señala que la educación parvularia se asocia con positivos impactos sobre el desarrollo individual (e.g. futuro éxito académico) (Camilli, Vargas, Ryan, y Barnett, 2010; Moser et al., 2014) y social (e.g. altas tasas de retorno a la inversión) (Heckman y Kautz, 2012; Heckman y Masterov, 2007). Más específicamente, la evidencia indica que los mayores beneficios se asocian con la educación parvularia de alta calidad, mientras que, por el contrario, la educación parvularia de baja calidad puede tener efectos adversos sobre el desarrollo de los niños (Melhuish et al., 2015; Whitebread, Kvalja, y O’Connor, 2015). Es decir, no cualquier programa de educación parvularia tiene la capacidad de “igualar oportunidades desde la cuna” —como también se ha ilustrado— sino solo aquellos de alta calidad.



En el ámbito de la política pública es clave, por tanto, tener claridad sobre qué se entiende por calidad en educación parvularia, de modo de poder promoverla. Como usualmente se le define en la literatura especializada, la calidad en educación parvularia se define a partir de factores estructurales y de proceso. Los **factores estructurales** son aquellos recursos con que cuenta un centro educativo, incluyendo, por ejemplo, el tamaño del grupo en el aula, la dotación docente y la calificación del personal; estos son generalmente regulados por las normativas para la autorización de los centros educativos. Los **factores de proceso** se refieren a la naturaleza de la experiencia diaria de los niños en los centros educativos. Entre ellos se encuentran aspectos como la práctica pedagógica, las interacciones de los niños con sus pares y los adultos, y la participación de la familia y la comunidad en el proceso educativo (Whitebread et al., 2015).

Aunque en general se asume que los factores estructurales influyen de forma indirecta sobre el bienestar, el desarrollo y el aprendizaje de los niños a través de los factores de proceso, la evidencia empírica disponible no es concluyente respecto de cómo se produce esta influencia. En específico, la mayor parte de la evidencia se ha enfocado en un conjunto acotado de factores estructurales (i.e. formación inicial, dotación docente), mientras que los factores al nivel del sistema educacional (e.g. sistemas de calificación de la calidad) y del centro educativo (e.g. clima organizacional, tipo de liderazgo) han sido escasamente estudiados. Por tanto, aún se requiere más investigación para establecer de qué manera los factores estructurales y de proceso influyen el desarrollo de los niños (OECD, 2019; Slot, 2018).

Reconociendo la importancia de este último tipo de factores para producir una educación parvularia de calidad (entendiendo esta como el conjunto de atributos de los programas que favorecen el bienestar y el logro del potencial de los niños) (Kagan et al., 2016), distintos especialistas y organismos internacionales han promovido en los años recientes la adopción de una perspectiva sistémica de la política pública, buscando avanzar desde el tradicional foco situado al nivel del aula

o centro educacional (Berlinski y Schady, 2015b). Así, por ejemplo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos ha definido cinco “palancas” para favorecer la calidad en este nivel educacional: establecimiento de objetivos y regulaciones; diseño e implementación de currículum y estándares; mejoramiento de las calificaciones, preparación y condiciones laborales; involucramiento de la familia y la comunidad; y mejoramiento de la recolección de datos, investigación y monitoreo (OECD, 2013). Por su parte, la Comisión Europea ha planteado un conjunto de diez principios claves, relativos a acceso, fuerza de trabajo, currículum, monitoreo y evaluación, y gobernanza (Working Group on Early Childhood Education and Care, 2014). En tanto, Kagan y colaboradoras han definido siete variables de nivel sistémico: gobernanza, financiamiento, calidad de los programas, estándares y transiciones, evaluación, datos y rendición de cuentas, desarrollo de la capacidad humana, involucramiento de la familia y la comunidad, y vínculos con influencias externas (Kagan et al., 2016).

Adoptar una perspectiva sistémica de la educación parvularia implica definir como unidad de análisis las interrelaciones sinérgicas entre los diferentes componentes de este nivel educacional (e.g. niños, familias, agentes educativos, instituciones, legislación), en lugar de analizar cada uno separadamente. De esta manera, las unidades de análisis pasan a ser tres dimensiones a nivel del sistema en su conjunto: la calidad de los servicios, su distribución equitativa —i.e. igualando oportunidades para todos los niños y niñas del país—, y su sostenibilidad en el tiempo, asegurando la operación temporal efectiva del sistema, adaptándose a cambios políticos, económicos y ambientales (Araujo et al., 2016).

De acuerdo con ello, y como fundamentaremos en la siguiente sección de este capítulo, podemos observar que en Chile hasta el día de hoy no han existido las condiciones sistémicas para lograr una educación parvularia de calidad. En efecto, la educación parvularia en Chile no ha constituido un sistema, propiamente tal, sino una fragmentada agregación de instituciones proveedoras del servicio educativo que, por contar con regulaciones independientes, ha implicado serias limitaciones

a la calidad de la atención educativa (Adlerstein y Pardo, 2019). Por cierto, la evidencia disponible indica consistentemente que la calidad de la educación parvularia en Chile es más bien modesta (Cortázar, 2015; Noboa-Hidalgo y Urzúa, 2012; Seguel et al., 2012; Villalón, Suzuki, Herrera, y Mathiesen, 2002). En consecuencia, para que la educación parvularia logre igualar las oportunidades educativas desde la cuna, es necesario avanzar desde las solas interacciones que ocurren en el aula (Consejo Asesor para la Calidad de la Educación Parvularia, 2019). Esto implica procurar que las políticas públicas entren a la cancha de una educación parvularia articulada sin vacilaciones y desde una perspectiva sistémica, que involucre a los distintos niveles de gestión y agentes educativos.

## **2. Notables avances con grandes desafíos**

La educación parvularia en Chile cuenta con más de cien años de historia, a contar de la creación del primer jardín infantil fiscal (Peralta, 2006). A través de este largo recorrido, este nivel educativo ha acumulado importantísimos logros, incluyendo —destacadamente, por su reconocida relación con la calidad de la atención educativa— la expansión de la cobertura, la creación de un currículum nacional, la promoción del desarrollo profesional de las educadoras de párvulos, el incremento del financiamiento fiscal para todo el tramo de edad, y el establecimiento de una institucionalidad especializada. Sin perjuicio de ello, este despliegue se ha estructurado sobre la base de una institucionalidad fragmentada, caracterizada por la escasa articulación entre la diversidad de programas e instituciones existentes, sin llegar a integrar un sistema, propiamente tal (Adlerstein y Pardo, 2019). Como analizaremos a continuación, esta fragmentación ha producido en estos cinco ámbitos una ostensible disparidad en la calidad de la atención educativa recibida por los párvulos en las distintas instituciones (Berlinski y Schady, 2015a).

### ***Sostenido aumento de la cobertura, desatendiendo la calidad***

Chile ha sido internacionalmente reconocido por su sostenido aumento de la cobertura en educación parvularia (Berlinski y Schady, 2015a) la que hoy alcanza una tasa del 50,3% de la población menor

de seis años de edad. Reflejando el protagónico impulso estatal en este avance, la matrícula actual se distribuye en seis tipos de instituciones proveedoras: establecimientos particulares subvencionados (42,3%), JUNJI, incluyendo VTF<sup>3</sup> (23,4%), establecimientos municipales (15,3%), Fundación Integra, incluyendo CAD<sup>4</sup> (11,1%), los recientemente creados Servicios Locales de Educación (1,3%), y establecimientos financiados privadamente (6,5%) (MINEDUC, 2019).

La expansión de la cobertura de la educación parvularia mediante la referida multiplicidad de instituciones proveedoras ha tenido como contracara una perniciosa fragmentación institucional, la cual, al expresarse en una heterogeneidad regulatoria, ha implicado dispares condiciones institucionales para ofrecer atención educativa de calidad. En concreto, cada institución proveedora ha contado con sus propias regulaciones en cuanto a diversos aspectos, entre los que cabe destacar la modalidad de fiscalización y el acompañamiento pedagógico, el nivel de estudios exigido a los agentes educativos, los estándares de infraestructura y equipamiento, la dotación docente en el aula, y el mecanismo de financiamiento (este último, lo revisaremos en el siguiente apartado). Por razones de espacio, no podemos detallar aquí cómo la fragmentación institucional se ha expresado en cada uno de estos aspectos; este detalle se encuentra en un trabajo anterior nuestro (Adlerstein y Pardo, 2019).

Las recientes reformas a la institucionalidad de la educación parvularia abren promisorios horizontes para expandir la cobertura sin sacrificar la calidad de este nivel educacional. De particular importancia en este sentido es la exigencia del Reconocimiento Oficial<sup>5</sup> a todos los

(3) Los jardines infantiles Vía Transferencia de Fondos, o VTF, son aquellos supervisados y financiados por la JUNJI, y administrados por organismos públicos o sin fines de lucro, que desarrollen acciones educativas o vinculadas a la protección de la primera infancia.

(4) Los jardines infantiles en Convenio de Administración Delegada (CAD) son aquéllos administrados por organizaciones no gubernamentales a los que Fundación Integra transfiere recursos para la entrega de educación y alimentación.

(5) El Reconocimiento Oficial del Estado de Establecimientos Educativos es un acto administrativo mediante el cual la autoridad le entrega a un establecimiento educacional la facultad de certificar válida y autónomamente la aprobación de cada uno de los ciclos y niveles que conforman la educación regular, y de ejercer los demás derechos que confiere la ley, esto significa que, cuando el establecimiento educacional tiene reconocimiento oficial del Estado, puede obtener importantes beneficios que entrega en materia educacional. En el nivel de educación parvularia, el Reconocimiento Oficial es reglamentado por el Decreto N° 241 de 2018, del Ministerio de Educación.

establecimientos que reciben financiamiento público (i.e. particular subvencionados, JUNJI, municipales, Fundación Integra y Servicios Locales de Educación) al unificar los requisitos que se les exigen para impartir educación parvularia (BCN, 2015a). Similar significancia tiene la muy encomiable creación de la ley que se conoce como Autorización de Funcionamiento de Jardines Infantiles del año 2015 (y que se encuentra en proceso de instalación), al someter a todos los establecimientos que no reciben financiamiento público a exigencias en su mayor parte idénticas a las del Reconocimiento Oficial (BCN, 2015b).

No obstante, dichos notables progresos todavía dejan grietas importantes en la conformación de un sistema de educación parvularia. En particular, la ley de Autorización de Jardines Infantiles asigna carácter de voluntario a las visitas de la Agencia de Calidad de la Educación, descuidando así la dimensión pedagógica de la atención en los establecimientos financiados privadamente. Esta es una de las razones por las cuales pensamos que el proyecto de ley conocido como Sala Cuna Universal (Boletín N° 12026-13) debe ser observado con cautela, pues, al ser encauzado mediante la oferta privada, tiende a preservar el sello de mera guardería que históricamente ha caracterizado a este nivel de la educación parvularia. Al respecto, es elocuente que este proyecto no cuente con patrocinio del Ministerio de Educación, dejando en evidencia que en su propósito subordina el derecho a la educación desde el nacimiento al derecho al trabajo del cuidador principal. Esto en concreto se traduce, por ejemplo, en que hay 33.674 niños menores de 2 años que son hijos de estudiantes que no califican para recibir este beneficio; asimismo, vemos que el 29% de los niños que quedan excluidos viven bajo la línea de la pobreza. En esta misma línea, al haber sido concebida desde una lógica laboral, este proyecto de ley mantiene las condiciones de acceso focalizadas, al privilegiar a los cuidadores principales de los niños que ya están asentados en el mercado laboral formal (i.e. son cotizantes al menos por 6 meses), en desmedro de aquellos que también se encuentran en situaciones de desventaja y que requieren el servicio educativo, pero no cumplen con dicho criterio.

### ***Currículum nacional robusto con implementación frágil***

Ningún país de reconocida calidad en educación parvularia ha dejado de fundarlo en un sólido currículum nacional. Al respecto, la OECD (2017, 2019) sentencia que los países que destacan por un sistema con resultados de calidad, nunca iniciaron una expansión de la provisión sin una definición clara de esa calidad, materializada en un marco curricular (Araujo et al., 2016; Reid, Melvin, Kagan, y Brooks-Gunn, 2019). Chile cumple a medias el paradigma de los países desarrollados. Porque siendo reconocido internacionalmente por establecer Bases Curriculares para la Educación Parvularia (BCEP) de alcance nacional el 2001 (MINEDUC, 2001, 2008), su implementación en la provisión y en la formación de profesionales y técnicos padece las tensiones de la fragmentación ya mencionada.

El desarrollo de un currículum centralizado ha instituido un direccionamiento claro para la pedagogía del nivel, con orientaciones y sentidos compartidos sobre el aprendizaje y la enseñanza (Pardo y Adlerstein, 2016). A las BCEP chilenas se les reconoce haber forjado una claridad educativa para la primera infancia (que supera la lógica de las guarderías) y un sentido de participación profesional en el diseño curricular, hasta entonces inédito. Antes de este marco curricular solo existían programas educativos específicos para cada nivel (salas cuna, niveles medio y niveles de transición), estructurados con distintos lenguajes expertos y racionalidades disciplinares (salud primaria, psicología del desarrollo y educación escolar). El levantamiento de este marco curricular resignificó el cuidado infantil y pedagogizó el quehacer educativo con la primera infancia, desde fundamentos olvidados como el juego, el bienestar, el desarrollo integral y la participación de las familias como primeros educadores. A partir de esta política pública y lenguaje común, el Estado inaugura el siglo XXI movilizándolo consultas nacionales y divulgación entre los profesionales, técnicos y los más diversos gremios del sector. Según el análisis comparado de Cardini y Guevara (2017) la calidad del marco curricular de la educación parvularia chilena es comparable con la de países como Nueva Zelanda y Singapur.

La robustez de las B CEP radica también en que constituyen el referente de los otros dispositivos curriculares para el nivel. Es decir, representan el instrumento que establece los límites y posibilidades para orientar el desarrollo, la fiscalización, financiamiento y evaluación de la fuerza de trabajo e instituciones proveedoras (Cardini y Guevara, 2019). Por ejemplo, el Marco para la Buena Enseñanza de la Educación Parvularia, los estándares para orientar la formación de educadoras de párvulos y las pruebas nacionales para recién egresadas y educadoras que avanzan en la carrera docente, se basan y alinean con las B CEP. Asimismo, la evaluación del desempeño de establecimientos (estándares en construcción) y la fiscalización de las infraestructuras y el material didáctico también se hace con instrumentos derivados de la B CEP.

Lo que tensiona hoy a las B CEP es su concreción desigual en los distintos proveedores de educación parvularia e instituciones formadoras del campo profesional. El marco curricular es obligatorio para establecimientos públicos (JUNJI y Fundación Integra), aunque cada proveedor es libre de crear su propio proyecto curricular (que es lo que ocurre), es sugerido para los particulares con subvención (VTF y CAD) y es de libre elección para los privados, que habitualmente cuentan con propuestas curriculares propias o importadas de experiencias exitosas. Esto hace que los párvulos de Chile accedan a propuestas de educación inicial de dispar calidad, generando circuitos diferenciados de acceso a oportunidades de educación parvularia, marcados por el origen geográfico y socioeconómico de niños y niñas.

### ***Avance en la carrera docente sin desarrollo profesional***

Chile ha promovido largamente el desarrollo profesional de las educadoras de párvulos. Por una parte, JUNJI y Fundación Integra (incluyendo a sus respectivos VTR y CAD) han ofrecido sus propios programas de formación continua, o capacitaciones, no obligatorios. Como circuitos separados, algunos son parte de la jornada laboral remunerada y suponen certificaciones de universidades y centros de formación. Otros, son desarrollados fuera de la jornada laboral, con financiamiento parcial del empleador, y algunos de ellos incentivados por bonos de evaluación docente (Pardo y Adlerstein, 2015). En tanto, como un quinto circuito

independiente, las educadoras de párvulos que se desempeñaban en establecimientos municipales estaban obligatoriamente sujetas al Sistema de Evaluación del Desempeño Profesional Docente, donde la obtención de resultados satisfactorios tenía como consecuencia la adjudicación de incentivos no monetarios y monetarios, o en caso de resultados insatisfactorios, la obligación de participar en una instancia de desarrollo profesional, arriesgando la expulsión del sistema en caso de no lograr mejorar (BCN, 2004).

Como se puede observar, las instancias para el desarrollo profesional disponibles para las educadoras de párvulos han sido disímiles en términos de su foco, consecuencias y proyecciones, reflejando nuevamente la ya mencionada fragmentación institucional del nivel. El recientemente creado Sistema de Desarrollo Profesional Docente mejora drásticamente el horizonte de desarrollo profesional para una proporción significativa de educadoras de párvulos, incluyendo a todas aquellas que se desempeñan en establecimientos con Reconocimiento Oficial (esto es, con la única excepción de los establecimientos financiados privadamente). Este sistema cuenta con un mecanismo de evaluación del desempeño profesional, que se basa en la rendición de una prueba, y en la confección de un portafolio demostrativo de la propia práctica para ingresar y avanzar dentro de él (BCN, 2016).

Pese al enorme avance que supone el Sistema de Desarrollo Profesional Docente para las educadoras de párvulos, es necesario poner luces de alerta sobre un par de puntos problemáticos. El primero, se refiere a la formación en ejercicio que está garantizada por el Sistema a través de los programas de que disponga el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas, CPEIP (BCN, 2016). Siendo esta una dimensión poco atendida por la política (en comparación con la formación inicial), nos parece importante llamar la atención sobre sus limitaciones. Al respecto, la escasa evidencia disponible señala que la desregulada oferta existente en Chile ha sido en su mínima parte específica a este nivel educacional, a la vez que ha desatendido las reconocidas debilidades en la formación inicial (i.e. evaluación, 0-3 años) (Pardo y Adlerstein, 2015). Esto resulta preocupante, pues



esta concepción inorgánica contradice la evidencia que señala que el fortalecimiento de las prácticas de las educadoras es consecuencia de sistemas de educación parvularia que responden de forma específica a sus necesidades de mejoramiento (Urban, Vandembroeck, Lazzari, Van Laere, y Peeters, 2012; Zaslow, Tout, Halle, Whittaker, y Lavelle, 2010). El segundo punto se refiere a los instrumentos de evaluación empleados en el llamado sistema de reconocimiento del Sistema de Desarrollo Profesional Docente. Al respecto, un estudio reciente mostró que tanto educadoras de párvulos como otros expertos de la educación del país consideran que estos instrumentos son evidentemente inadecuados, por no recoger la especificidad pedagógica propia de la educación parvularia (Pardo y Adlerstein, n.d.). Esta falta de especificidad es delicada, pues, al no abordar elementos relevantes para su práctica pedagógica, el avance dentro de la carrera docente no está necesariamente vinculado en lo sustancial con el desarrollo profesional de las educadoras de párvulos — anulando este objetivo que es medular del Sistema— o con el desarrollo de competencias profesionales relevantes para la implementación de su Proyecto Educativo Institucional y proyectos curriculares específicos.

### ***Financiamiento cuantioso con inequidad institucional***

Durante décadas, el Estado de Chile ha financiado con recursos públicos todos los niveles de la educación parvularia, esto es Sala Cuna, Nivel Medio y Nivel de Transición. En los últimos años, esta inversión se ha incrementado significativamente, alcanzando en la actualidad a un 1,3% del Producto Interno Bruto. Esta cifra es notable, pues supera el promedio de los países de la OECD (0,8% del PIB) (OECD, 2016).

Sin embargo, el gasto por niño, de 6.408 dólares anuales, permanece relativamente bajo, en comparación con el promedio de dicho conjunto de países, donde esta cifra es cerca de un tercio más alta, al elevarse a 8.070 dólares (OECD, 2017b, 2017a). Más allá de la parvedad de este monto, es necesario constatar que el gasto público en educación parvularia ha adolecido de una segunda limitación: la dispar estructura del financiamiento a las distintas instituciones proveedoras. Es en esta última donde nos queremos concentrar, pues refleja claramente las secuelas que ha dejado la fragmentación institucional de la educación parvularia en Chile.

En un breve resumen, los establecimientos municipales y particulares subvencionados son financiados a través de la subvención escolar, cuyo monto depende de la asistencia de los niños. Los jardines infantiles de JUNJI y de Fundación Integra reciben un aporte fijo (diferente entre sí), mientras que los jardines VTF y CAD se financian mediante una subvención asociada a la asistencia de los niños, la que es entregada, respectivamente, por dichas instituciones. Cada uno de los referidos mecanismos de financiamiento difiere de los demás, en cuanto a los montos recibidos y a sus criterios de distribución. En el único estudio disponible sobre el tema, Treviño (2014) ha planteado que esta diversidad es problemática, pues ninguno de los mecanismos existentes permite asegurar niveles mínimos de calidad. Pero en específico, los mecanismos asociados a la asistencia de los niños — subvención, VTF y CAD— sobrellevan el problema de contar con un financiamiento inestable.

Por esta última razón, creemos que el proyecto de ley que busca establecer un sistema de subvenciones para los niveles medios de la educación parvularia (Boletín N° 12436-04)<sup>6</sup> debe ser observado con alarma, ya que supone instalar aquí el imperio de la llamada Ley de Subvenciones. Esto, por una parte, mantiene en fragilidad la operación de los establecimientos, pues el monto del financiamiento recibido es inestable, al asociarse a la asistencia de los niños. Tratándose de niños de 2 y 3 años, es bien probable que este problema llegue a ser agudo, pues la asistencia en los jardines infantiles promedia, aproximadamente, un 63% anual (Treviño, 2014); este porcentaje es claramente inferior al 75% que requiere la Ley de Subvenciones para pagar el total del monto de la subvención. Creemos que la expansión de la cobertura de la educación parvularia no puede hacerse a costa de la precarización del servicio educativo que pueden ofrecer los establecimientos, sino que, por el contrario, debe garantizar una atención que beneficie el desarrollo y el aprendizaje de los niños que asisten a este nivel educacional.

(6) Mensaje N° 376-366 de enero 2019.

Además, este proyecto de ley asigna un presupuesto insignificante a esta subvención. Como detalla el presupuesto del propio proyecto, el gasto incremental al año 2019 es de \$MM 116.139 al año 2026 una vez en régimen, beneficiando a 14.599 nuevos niños, es decir, aproximadamente al 3% de los niños que no asisten al nivel medio. Esta exigua asignación presupuestaria deja en claro que este proyecto de ley más bien se remite a extender este tipo de subvención escolar a los niveles medios, sin aportar nuevos y significativos recursos. Es decir, es claro que el proyecto está lejos de generar nueva inversión en educación parvularia para interrumpir la desigualdad de acceso en este nivel y de situar al Estado como garante del derecho a la educación.

Así también, este proyecto de ley puede implicar un empeoramiento de la ya insatisfactoria dotación docente actual del Nivel Medio (28/2), como ya ocurrió en su momento con el Segundo Nivel de Transición (donde la dotación docente actualmente permitida es de un escandaloso 45/2). Siendo la dotación docente en Chile la más alta de la OECD, tiene como agravante que estos dos adultos suman una profesional y una técnico, a diferencia de lo que ocurre en países reconocidos por la calidad de la educación parvularia, como Islandia y Finlandia, donde ambos adultos son profesionales (Engel et al., 2019; OECD, 2019). Pensamos que —como antes ya ha sido planteado por Faverio et al. (Faverio, Rivera, y Cortázar, 2013) y Elige Educar (Orrego y Sánchez, 2018)— nuestro país debe orientarse decididamente a mejorar la dotación docente en educación parvularia, en vez de seguir desmejorando una variable que se sabe relacionada positivamente con la calidad de la educación parvularia (Prada, Rucci, y Urzúa, 2015; Slot, 2018) .

### ***Institucionalidad sistémica en emergencia***

Probablemente, la nueva institucionalidad de la educación parvularia sea el más trascendente avance del nivel desde el año 1970 cuando se fundó pioneramente la JUNJI. Como han planteado diversos autores (Araujo, 2017; Britto, 2014; Kagan et al., 2016; Morales, 2015), el principal instrumento que tiene un país para avanzar en calidad y cumplimiento del derecho a la educación de la primera infancia es su institucionalidad. Chile, después de más de un siglo de educación parvularia pública, avanzó

en una arquitectura institucional que articula sistémicamente la suma de servicios educativos, diversos proveedores y dinámicas institucionales. Si bien representa un avance sustantivo en materia de política pública, se trata de un proceso que emerge con parsimonia y al que consideramos debiera imprimírsele un fuerte sentido de urgencia.

La nueva institucionalidad de la educación parvularia se acopla al Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad que funda la arquitectura institucional sistémica de la educación chilena. Así, como primer nivel educativo, queda bajo la jurisdicción de las cuatro grandes instituciones que configuran el sistema y que regulan la calidad de la educación, la mejora continua de los aprendizajes y el fomento de las capacidades de gestión de los establecimientos públicos. Con ello, el nivel logra presencia orgánica en el Ministerio de Educación y en la Nueva Educación Pública (NEP) que crea los Servicios Locales, en la Agencia de Calidad, la Superintendencia de Educación Escolar y el Consejo Nacional de Educación (CNED). Así, al igual que los establecimientos municipales y particulares subvencionados, los VTF de JUNJI pasarán a depender de los Servicios Locales de Educación (incomprensiblemente los jardines infantiles CAD de Fundación Integra estarían quedando marginados de esta institucionalidad). Tal como una exautoridad ha planteado, esta nueva configuración institucional permite a este nivel jugar hoy “en las grandes ligas” de la educación.

Tuvieron que pasar cuatro años de funcionamiento de la (nueva) institucionalidad sistémica para que el Estado retomara a la educación parvularia, con la creación de la Subsecretaría y la Intendencia de Educación Parvularia. Esta comenzó a funcionar en noviembre de 2015, separando las funciones de diseño de política pública, fiscalización, evaluación y provisión del servicio (MINEDUC, 2016; OECD, 2017a), que históricamente recaían en distintas institucionalidades, fragmentando y duplicando labores. La nueva distribución de funciones otorga a la Subsecretaría (dentro del Ministerio de Educación) el diseño, coordinación y gestión de las políticas públicas para el ciclo de 0 a 6 años, con jurisdicción sobre todos los proveedores del servicio. La Intendencia, al interior de la Superintendencia de Educación, propone los criterios

técnicos para fiscalizar los establecimientos que entregan el servicio educativo. Y JUNJI, Fundación Integra y fundaciones o corporaciones sin fines de lucro se centran en su rol fundamental de entregar educación de calidad en los jardines infantiles y salas cuna, apoyados en la gestión y desarrollo técnico-pedagógico por la Agencia de la Calidad y el CNED.

La nueva institucionalidad ha logrado mejorar la visibilidad de la educación parvularia como derecho humano, movilizándolo apoyo político y promoviendo coordinación entre instituciones. Pero, al igual que en otros países, enfrenta conflictos en su implementación al intentar reorientar prácticas y concepciones profundamente arraigadas en las instituciones y actores involucrados (Kagan et al., 2016). Por una parte, la ley de 'Autorización de Funcionamiento' para aquellos que no reciben financiamiento público y el 'Reconocimiento Oficial' para los jardines que sí reciben estos recursos. Con esta ley se establece un marco normativo para garantizar condiciones básicas de operación (desde el año 2019) equivalentes para todos los proveedores. Sin importar si la provisión es de administración privada o pública, se 'empareja la cancha' demandando que todos los establecimientos deban cumplir ciertas condiciones curriculares, docentes e infraestructurales mínimas. Curiosamente, esta iniciativa queda paralizada por la falta de recursos públicos para mejorar las condiciones de los jardines y obtener dichas certificaciones, forzando su cierre.

Reconociendo que el proceso de instalación de esta institucionalidad está en curso, nos parece necesario alertar sobre algunos nudos que pueden pasar desapercibidos. El primero tiene que ver con que a cuatro años de implementada la nueva institucionalidad no terminan de estructurarse los equipos y de definirse la relación de los jardines infantiles y salas cuna de municipios y corporaciones municipales, con los Servicios Locales. Esto puede redundar o en la paralización de los organismos, o bien, en la aplicación de lógicas y protocolos propios de la enseñanza básica. Otro nudo que emerge de la instalación institucional es la valoración de los resultados sistémicos de la educación parvularia. Es tentador mantener el foco de los resultados del nivel educativo en la evaluación de las unidades educativas que es tarea de la Agencia de la Calidad (a través de los estándares de desempeño y visitas de acompañamiento).

Pero esto reproduce la lógica fragmentada que intentamos derribar, impidiendo observar resultados sistémicos de la educación parvularia como lo son la calidad de los servicios y apoyos, la equidad de su distribución y su sostenibilidad en el tiempo (Kagan et al., 2016). De igual manera, basar el monitoreo de la institucionalidad en la evaluación de los aprendizajes de los niños mantiene la disgregación y la inequidad del sistema distorsionando la calidad sistémica como la calidad de los programas, que más bien solo es indicador del contexto sociocultural donde se desarrollan (Falabella et al., 2018).

Esta nueva institucionalidad sistémica es una muy buena noticia en el marco de la Nueva Educación Pública que Chile puede exhibir orgullosamente en el ámbito internacional. Sin embargo, está todavía en incipiente desarrollo su efectiva materialización, al mismo tiempo que su estudio científico recién comienza. En el único estudio disponible, Uribe y colegas (2019) identificaron que la educación parvularia enfrenta desafíos propios, distintos al mundo escolar, en su incorporación a la educación pública. Los autores mencionan que el traspaso de los jardines infantiles VTF a los Servicios Locales registra el menor avance, lo que se explica por la pequeña relevancia que alcanzó el desarrollo organizacional, la falta de equipos de apoyo especializados y el desfinanciamiento crónico que los Servicios Locales no alcanzan a completar. Junto con ello, quisiéramos poner de relieve la inexplicable marginación de los jardines infantiles CAD de Integra, que no se incorporan en este nuevo paisaje de la NEP —pues esta institución es financiada íntegramente con recursos públicos— y que desde una lógica sistémica vuelve a fragmentar lo que se intenta articular.

### **3. Propuestas necesarias para una educación parvularia primera en la fila**

Como hemos mostrado, una mirada sistémica tiene que ver no solo con poner a los niños primero en la fila, sino al nivel de educación parvularia en su conjunto. Si bien es cierto que, como país, hemos alcanzado logros notables, para seguir avanzando decididamente es necesario no menospreciar los enormes desafíos que tenemos por delante. Estos, además de estar fundamentados en evidencias científicas y tendencias

internacionales, pueden dar respuesta al malestar que amplios sectores de nuestra ciudadanía han manifestado en las últimas semanas del 2019. Enfrentarlos no es posible desde la lógica fragmentada con que históricamente hemos operado en las políticas para este nivel educativo. Ello requiere una aproximación sistémica.

Efectivamente en educación parvularia ‘otra cosa es con sistema’, pero no basta con fundarlo normativamente: se requiere hacerlo realidad en voluntades políticas transversales y sostenidas, que superen el nivel declarativo de los gobiernos de turno, para materializarse en una inversión estatal coherente con decisiones de política pública audaces. Estamos conscientes de que se trata de propuestas desafiantes, pero las consideramos ineludibles para el proyecto país que anhelamos. Las presentamos en un orden distinto al de nuestra problematización, tratando de responder a las prioridades que surgen de una mirada sistémica, y no al orden en que la política construyó el sistema.

- ***Poner en marcha plena los organismos y agenda de la naciente institucionalidad***

La consolidación de la institucionalidad sistémica implica prioridad presupuestaria y una real articulación en la agenda de la primera infancia y de la educación pública. En la actualidad la Subsecretaría, la Intendencia y la Agencia tienen presupuestos insuficientes para completar sus plantas profesionales y llevar a cabo cabalmente sus funciones. Los cuerpos legales vigentes que han instituido la nueva arquitectura sistémica deben dotarse de equipos especialistas, reglamentos y prácticas que los hagan operar efectivamente en el sistema educativo. Los organismos de la institucionalidad necesitan robustecer sus mecanismos de acompañamiento y fiscalización con instrumentos que siendo válidos para el sistema en su conjunto, acojan las especificidades de la educación parvularia. Por ejemplo, pensamos que es necesario hacer que las visitas de la Agencia de Calidad sean obligatorias para todos los establecimientos autorizados (no solo aquellos con reconocimiento oficial), a fin de garantizar la calidad de la atención educativa que brindan. Así también, la Intendencia debe robustecer sus equipos de fiscalización para resguardar las condiciones de operación de cada establecimiento, sea cual sea su dependencia administrativa.

Por último, las iniciativas para la educación parvularia requieren estar articuladas con los otros sectores orientados a la protección de la primera infancia. Por esto proponemos como una medida indispensable el necesario involucramiento de la Subsecretaría de Educación Parvularia en el proyecto de Sala Cuna Universal. Asimismo, creemos que este órgano debería cumplir un rol orientador más fuerte —en cuanto a la dimensión educativa— dentro de Chile Crece Contigo, expresando la debida integralidad de la atención de la primera infancia.

- ***Acompañar sistemáticamente la incorporación del nivel de educación parvularia en los Servicios Locales***

La institucionalidad sistémica debe operar territorialmente con pertinencia y sentido para las comunidades educativas y actores locales. En tanto experiencia en instalación, la transición a los Servicios Locales, tanto de jardines infantiles (con salas cuna y niveles medio) como de los niveles Transición (Pre Kinder y Kinder) necesitan un modelo de gestión y acompañamiento específico. De hecho, el estudio de Uribe et al. (2019) identifica que es necesario reconocer la especificidad del nivel para hacerlos parte de la construcción de una visión compartida local. En este proceso es importante tener en cuenta que la experiencia acumulada de los jardines es más inmadura que la de las escuelas, por lo que requieren un apoyo diferenciado que integre el mundo de los jardines infantiles y los niveles de educación parvularia en la gestión de las escuelas y comunidades educativas. Adicionalmente, desde una lógica sistémica, nos parece que es necesario incorporar a los CAD de Fundación Integra a los Servicios Locales, reafirmando la imprescindible articulación de todos los proveedores de educación parvularia pública.

- ***Avanzar decididamente en la regularización de todos los establecimientos en el marco del Reconocimiento Oficial y de la Autorización de Funcionamiento***

Como garante del derecho a una educación de calidad, el Estado no puede eludir la obtención universal del reconocimiento para sus establecimientos de educación parvularia y los sostenedores privados no pueden garantizar un funcionamiento con estándares mínimos de operación. Como es sabido, en educación parvularia una



proporción elevadísima de la matrícula particular subvencionada asiste a establecimientos que operan en condiciones precarias, algunos de los cuales se consideran insalvables. Según datos del Ministerio de Educación, sólo un 13,08% de los jardines infantiles con financiamiento estatal del país cuentan con Reconocimiento Oficial, incluyendo sólo un 0,92% de los jardines infantiles VTF de JUNJI y un 0% de los CAD de Integra (MINEDUC, 2019). En nuestra opinión, en aras de garantizar el bienestar de todos los niños que asisten a la educación parvularia, el horizonte debe ser procurar la regularización de la mayor parte de estos establecimientos mediante un plan de mejoramiento. Para los jardines de JUNJI y Fundación Integra, cuyas condiciones estructurales son infranqueables para obtener Reconocimiento Oficial, la prioridad política debe ser reubicar a sus niños y educadoras, evitando reproducir el abandono de esa población que se sitúa en condiciones estructurales de desventaja para acceder a oportunidades de aprendizaje y avanzar en la carrera docente.

- ***Más presencia profesional en las aulas para expandir oportunidades de aprendizaje***

Como ya es sabido, la calidad de la educación parvularia se asocia estrechamente a las prácticas profesionales directas con los niños. Por tanto, pensamos que es indispensable reponer la presencia de educadoras de párvulos en cada aula, como profesionales de la pedagogía infantil y responsables del trabajo educativo cotidiano. Esto se resuelve por dos vías complementarias. Primero, siguiendo a los países de destacada calidad en educación parvularia (e.g. Finlandia, Islandia), en cada aula debe desempeñarse al menos una educadora de párvulos, asegurando que cada niño cuente con un profesional de enriquecido repertorio pedagógico. En segundo lugar, más y mejores oportunidades de aprendizaje requieren ambientes controlados, colaborativos e intencionados, que son imposibles con la actual dotación docente; esto implica, en concreto, reducir drásticamente la proporción de niños por docente en aula, teniendo como horizonte avanzar hacia las que se observan en otros países de la OECD con niveles de ingresos similares al de Chile.

- ***Incrementar y homologar el financiamiento de la provisión***

Para que los niños estén realmente primeros en la fila, Chile requiere elevar la inversión por niño en educación parvularia. Si bien el monto global ha crecido en el tiempo, el porcentaje que efectivamente llega a la enseñanza directa está muy por debajo de los montos de países OECD. Aunque no contamos con análisis financieros definitivos que nos permitan esbozar un monto, nos parece que los países de la OECD con niveles de ingresos similares al de Chile constituyen buenos referentes. Pero, además, el país requiere establecer una estructura de financiamiento de la educación parvularia que asegure la estabilidad de la operación de los establecimientos. En este sentido, creemos que una solución idónea es la propuesta por Treviño (2017), a saber, establecer un mecanismo homólogo para todas las instituciones proveedoras que reciben recursos públicos, mediante una fórmula mixta que comprenda una fracción fija (que asegure mínimos de calidad) y otra variable (que incentive la óptima operación). Respecto de esta fracción variable pensamos que es inconveniente asociarla a la asistencia de los niños, y que debieran considerarse otros criterios que sí son manejables por el centro educativo, como, por ejemplo, la participación de las familias en los procesos educativos o el levantamiento de redes y recursos adicionales.

- ***Universalizar el acceso a la sala cuna***

En busca de una real universalización de la sala cuna, nuestro país debe proponerse abandonar el financiamiento focalizado que actualmente se aplica para este nivel de la educación parvularia, y buscar, como una medida de equidad, el acceso gratuito universal (y no la matrícula) para los hijos de todas las familias que lo requieran. Por cierto, hace años que nuestro país ha venido avanzando en esta línea, al otorgar garantía constitucional de financiamiento universal para la matrícula de Primer y Segundo Nivel de Transición, lo que debería extenderse a los niños de primer ciclo de educación parvularia.

Esta propuesta de garantizar la sala cuna no reduce su valor a guardería para la empleabilidad femenina, focalizando su disponibilidad como beneficio

condicionado a ciertas características de los cuidadores trabajadores. Por el contrario, se abre a garantizar accesibilidad a educación de calidad para todos los niños menores de dos años, como complemento de los recursos con que cuentan las diversas configuraciones familiares para promover el desarrollo y el aprendizaje de sus hijos. Es decir, la sala cuna debe ser concebida no como sustituto del cuidado parental sólo para las madres, padres o cuidadores principales con trabajo formal, sino como un espacio educativo que enriquece desde la pedagogía, la experiencia de vida social del niño y su contexto familiar en los primeros años.

- ***Expandir la cobertura de Sala Cuna y Nivel Medio a través de jardines infantiles públicos***

El voucher, tal como lo muestra la literatura internacional, es una mala opción de ampliación de cobertura y, por tanto, se requiere volver a expandir la educación parvularia a través de la oferta pública. En el caso de la Sala Cuna, el proyecto de Sala Cuna Universal se apoya en una expansión de cobertura basada en la privatización (demanda privada), sin inversión pública (y con un fondo solidario extraído del seguro de cesantía). Debemos evitar la experiencia australiana, donde la quiebra del principal proveedor (privado) de educación parvularia en el país derivó en el cierre de una parte de sus centros educativos y en la necesidad de intervención financiera gubernamental para evitar la supresión total del servicio educativo que entregaba esta empresa (Sumsion, 2012). Por tanto, proponemos que la expansión sea garantizada enteramente por el Estado a través de una consolidada red de oferta pública.

En el caso del Nivel Medio el proyecto de subvenciones implica el doble riesgo de inestabilidad financiera para los centros educativos y la escolarización con el traspaso de los niveles medios a las escuelas. Por lo tanto, proponemos fortalecer la oferta del servicio educativo de JUNJI y Fundación Integra como proveedores del sector público. Nos parece, que de esta manera la expansión de la cobertura del Nivel Medio no implica el sacrificio del bienestar de los niños en contextos inflexibles y orientados por proyectos educativos institucionales que se enfocan en las necesidades de los estudiantes de enseñanza básica. Planteamos tener como norte los ejemplos de Islandia y Finlandia, donde la educación

parvularia es renombrada internacionalmente por constituirse en un espacio educativo auténtico, abierto y acogedor para las familias con niños de hasta 7 años.

- ***Fortalecer la formación y progresión profesional de las educadoras de párvulos***

Chile requiere generar las condiciones sistémicas que favorezcan efectivamente el desarrollo profesional de las educadoras de párvulos, es decir, que logren el mejoramiento de sus prácticas pedagógicas. Esto implica promover una oferta de formación continua en servicio, regulada, que responda a las necesidades profesionales específicas que se reconocen en la evaluación nacional docente y en los requerimientos de desarrollo curricular de los establecimientos donde se desempeñan las educadoras. Por ejemplo, los cursos que ofrece el CPEIP debieran estar alineados con el diagnóstico nacional INICIA y además con los intereses de los sostenedores.

El Sistema de Desarrollo Profesional Docente debe constituirse en un mecanismo de fortalecimiento de las competencias profesionales individuales de las educadoras, así como del capital profesional del campo. Esto supone repensar los instrumentos de evaluación y progresión que se usan en la actualidad. Proponemos ajustarlos considerando la especificidad de la práctica pedagógica de las educadoras de párvulos, para promover así, que su avance dentro de la carrera docente esté sustantivamente vinculado con su desarrollo profesional.

Robustecer el desarrollo y avance profesional de las educadoras de párvulos requiere ampliar los límites de la docencia en aula. Más allá de validar en la práctica el marco de la Buena Enseñanza de la Educación Parvularia, es necesario crear mecanismos para potenciar el desempeño directivo de los establecimientos y el liderazgo que las profesionales ejercen en las diversas comunidades educativas no convencionales y niveles educativos al interior de escuelas. La consideración de estas distintas expresiones del rol profesional deberá ser considerada en el Marco para la Buena Dirección y Liderazgo de la Educación Parvularia que se encuentra actualmente en elaboración. Pero esto no es suficiente:

se requiere además que los diversos organismos de la institucionalidad apoyen en la consolidación del desempeño profesional directivo del nivel. Por ejemplo, la Agencia de la Calidad deberá velar por el acompañamiento de directoras de jardines infantiles, encargadas de programas no convencionales y coordinadoras de niveles en las escuelas, al mismo tiempo que la Intendencia deberá fiscalizar la aplicación de protocolos directivos y el CPEIP disponer de una oferta formativa específica para el fortalecimiento del desempeño directivo.

- ***Creación de programas pedagógicos para todos los niveles de la educación parvularia***

Si bien las Bases Curriculares son estructurantes del trabajo educativo, son los Programas Pedagógicos la principal herramienta profesional organizadora del quehacer diario. En este sentido, la inexistencia de estos en Sala Cuna y Nivel Medio reafirma la ambigüedad educativa de estos niveles que están fuera del mundo escolar. De hecho, los Niveles de Transición de reconocido valor educativo para los niños y niñas, cuentan con Programas Pedagógicos hace más de una década. Por lo tanto, nos parece una medida necesaria y de justicia para los niveles que atienden a los niños de menor edad, contar con sus propios Programas Pedagógicos.

Sabemos lo controversial de esta propuesta, por asociarse con la pérdida de autonomía profesional de las educadoras y una racionalidad instrumental. Por lo mismo, queremos esclarecer la naturaleza de esta propuesta. Entendemos el uso de estos Programas Pedagógicos como una variable de proceso de la calidad de la educación parvularia, que favorece el diálogo profesional y la co-construcción de prácticas pedagógicas pertinentes, sobre las cuales se erige la autonomía profesional de cada educadora. Invitamos por tanto a abrir una reflexión colectiva para construir este dispositivo, así como para implementarlo en los distintos contextos donde se desempeñan las profesionales.

Para concluir este capítulo, queremos hacer una ligera digresión, señalando que todas las propuestas anteriores suponen un doble pacto con los actores protagónicos de la educación parvularia: las

educadoras de párvulos y los niños. En cuanto a las educadoras, es necesario reconocerlas como partícipes legítimas en el desarrollo de las políticas públicas (ILO, 2012; Shaeffer, 2015). En cuanto a los niños, este sistema debe abrirse a su comprensión no solo como beneficiarios de la educación parvularia, sino como sujetos de derechos y ciudadanos que ejercen progresivamente su autonomía en la participación social. En definitiva, solo este nuevo entendimiento en el camino hacia la educación parvularia de calidad podrá permitir que seamos ‘otra cosa con sistema’.

## Referencias

- Adlerstein, C., & Pardo, M. (2019). Del caleidoscopio de políticas a una institucionalidad sistémica para la educación parvularia chilena (Forthcoming). En: A. Carrasco & L. Flores (Eds.), *¿Qué nos deja la reforma educacional? Diagnóstico y propuestas de políticas públicas en educación* (pp. 351–386). Santiago: Ediciones CEPPE-UC.
- Araujo, M. C., Cruz-Aguayo, Y., Jaimovich, A., & Kagan, S. L. (2016). Drawing Up an Institutional Architecture. En: *The Early Years: Child Well-Being and the Role of Public Policy*. [https://doi.org/10.1057/9781137536495\\_7](https://doi.org/10.1057/9781137536495_7)
- BCN. (2004). *Historia de la Ley N° 19.961 Sobre Evaluación Docente*. Santiago, Chile: Biblioteca del Congreso Nacional.
- BCN. (2015a). *Historia de la Ley N° 20.835. Crea la Subsecretaría de Educación Parvularia, la Intendencia de Educación Parvularia y modifica diversos cuerpos legales*. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional.
- BCN. (2015b). *Historia de la Ley No 20.832. Crea la autorización de funcionamiento de jardines infantiles*. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional.
- BCN. (2016). *Historia de la Ley No 20.903: Crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente y modifica otras normas*. Valparaíso: Biblioteca del Congreso Nacional.
- Berlinski, S., & Schady, N. (2015a). *Los primeros años: el bienestar infantil y el papel de las políticas públicas*.
- Berlinski, S., & Schady, N. (Eds.). (2015b). *The Early Years Child Well-Being and the Role of Public Policy*. Hampshire, UK: IADB - Palgrave Macmillan.
- Britto, P. R., Yoshikawa, H., van Ravens, J., Ponguta, L. A., Reyes, M., Oh, S., ... Seder, R. (2014). Strengthening systems for integrated early childhood development services: a cross-national analysis of governance. *Annals of the New York Academy of Sciences*, 1308(1), 245–255. <https://doi.org/10.1111/nyas.12365>
- Camilli, G., Vargas, S., Ryan, S., & Barnett, S. (2010). Meta-Analysis of the Effects of Early Education Interventions on Cognitive and Social Development. *Teachers College Record*, 112(3), 579–620.
- Cardini, A. y J. Guevara (2019), “La regulación del nivel inicial en Argentina: panorama curricular”, en C. Steinberg y A. Cardini (dirs.), *Serie Mapa de la Educación Inicial en Argentina*, Buenos Aires, UNICEF-CIPPEC
- Consejo Asesor para la Calidad de la Educación Parvularia. (2019). *Calidad de la educación inicial: Un desafío país*. Santiago: El Mercurio.
- Cortázar, A. (2015). Long-term effects of public early childhood education on academic achievement in Chile. *Early Childhood Research Quarterly*, 32, 13–22. <https://doi.org/10.1016/j.ecresq.2015.01.003>

Elacqua, G., Figueroa, C., Martínez, M., & Santos, H. (2013). El que no llora no mama: ¿Cómo instalar a la primera infancia en el centro del debate? *Instituto Políticas Públicas*, 22.

Engel, L. C., Rutkowski, D., Sotiria, G., Gounko, T., Smale, W., Prokou, E., ... Una, C. (2019). Education Education Panorama de la educación 2017. In *Higher Education* (Vol. 12). <https://doi.org/10.1787/eag-2018-en>

Falabella, A., Cortázar, A., Godoy, F., González, M. P., & Romo, F. (2018). Quality assurance in early childhood education: Lessons from the international experience. En: *Gestión y Política Pública* (Vol. 27).

Faverio, F., Rivera, L., & Cortázar, A. (2013). ¿Cuánto cuesta proveer educación parvularia de calidad en Chile? *Clave de Políticas Públicas*.

Goffin, S. (2012). Beyond systemic structures. Penetrating the core of an early care and education system. En: S. L. Kagan & K. Kauerz (Eds.), *Early childhood systems. Transforming early learning*. New York, NY: Teachers College Press.

Guevara, J., & Cardini, A. (2017). The place of curriculum in early childhood education: Insights from a comparative approach. *Profesorado*, 23(3), 473–491. <https://doi.org/10.30827/profesorado.v23i3.11239>

Heckman, J. J., & Kautz, T. (2012). Hard evidence on soft skills. *Labour Economics*. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2012.05.014>

Heckman, J. J., & Masterov, D. V. (2007). The productivity argument for investing in young children. *Review of Agricultural Economics*. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9353.2007.00359.x>

ILO. (2012). *Right beginnings: Early childhood education and educators. Report for discussion at the Global Dialogue Forum on Conditions of Personnel in Early Childhood Education*. Geneva: International Labour Organization Publications.

Kagan, S. L., Araujo, M. C., Jaimovich, A., & Aguayo, Y. C. (2016). Understanding Systems Theory and Thinking: Early Childhood Education in Latin America and the Caribbean. En: A. Farrell, S. L. Kagan, & E. K. M. Tisdall (Eds.), *The SAGE Handbook of Early Childhood Research* (pp. 163–184).

Melhuish, E., Ereky-Stevens, K., Petrogiannis, K., Ariescu, A., Penderi, E., Rentzou, K., ... Broekhuisen, M. (2015). *A review of research on the effects of early childhood education and care (ECEC) on child development*. CARE. Curriculum and quality analysis and impact review of European Early Childhood Education and Care.

MINEDUC. (2016). *Hoja de ruta. Definiciones de política para una educación parvularia de calidad*. Santiago, Chile: Ministerio de Educación.

MINEDUC. (2019). *Informe de caracterización de la educación parvularia. Descripción estadística del sistema educativo asociado al nivel de Educación Parvularia en Chile*. Santiago, Chile: Ministerio de Educación.



- Moser, T., Melhuish, E., Petrogiannis, K., Pastori, G., Slot, P., & Leseman, P. (2014). *Curriculum Quality Analysis and Impact Review of European ECEC*. 1–22. <http://ecec-care.org/resources/publications/>
- Noboa-Hidalgo, G., & Urzúa, S. (2012). The Effects of Participation in Public Child Care Centers: Evidence from Chile. *Journal of Human Capital*, 6(1), 1–34.
- OECD. (2013). *Preschool and School. Starting Strong III - A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2016). *Starting Strong IV. Early Childhood Education and Care Data Country Note. Chile*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2017a). *Education at a Glance 2017. OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2017b). The OECD Handbook for Innovative Learning Environments. En: *Oecd*. <https://doi.org/10.1787/9789264277274-en>
- OECD. (2019). Improving Jobs in Early Childhood Education and Care. En: *Improving Jobs in Early Childhood Education and Care*. <https://doi.org/10.1787/64562be6-en>
- Pardo, M., & Adlerstein, C. (n.d.). ECEC teachers' paradoxical views on the new Chilean system for professional development (Forthcoming). *Early Years*.
- Pardo, M., & Adlerstein, C. (2015). Informe nacional sobre docentes para la educación de la primera infancia: Chile.
- Pardo, M., & Adlerstein, C. (2016). *State of the Art and Policy Guidelines on the Training and Professional Development of Early Childhood Teachers in Latin America and the Caribbean. Regional Strategy on Teachers*. Santiago, Chile: OREALC-UNESCO.
- Peralta, V. (2006). *Cien años de Educación Parvularia en el sistema público: el Primer Kindergarten Fiscal*. Santiago: Instituto Internacional de Educación Infantil, Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Central de Chile.
- Reid, J. L., Melvin, S. A., Kagan, S. L., & Brooks-Gunn, J. (2019). Building a unified system for universal Pre-K: The case of New York City. *Children and Youth Services Review*. <https://doi.org/10.1016/j.chilyouth.2019.02.030>
- Seguel, X., Edwards, M., Hurtado, M., Bañados, J., Covarrubias, M., Wormald, A., ... Chadwick, M., H. G. y A. S. (2012). ¿Qué Efecto Tiene Asistir a Sala Cuna y Jardín Infantil Desde los Tres Meses Hasta los Cuatro Años de Edad? Estudio Longitudinal en la Junta Nacional de Jardines Infantiles. *Psyke*, 21(2), 87–104.
- Shaeffer, S. (2015). *The promotion of decent work for early childhood education personnel: The professionalization of a neglected profession*. Paris: Joint ILO–UNESCO Committee of Experts on the Application of the Recommendations concerning Teaching Personnel (CEART).

Slot, P. (2018). Structural characteristics and process quality in early childhood education and care: A literature review. *OECD Education Working Paper*, (176), 65. Retrieved from <http://www.oecd.org/education/school/earlychildhoodeducationandcare.htm>.

Sumsion, J. (2012). Childcare markets local and global: Can they deliver equitable service? En: E. Lloyd & H. Penn (Eds.), *Childcare Markets: Can They Deliver an Equitable Service?* (pp. 209–225). Bristol: Policy Press.

Tietze, W., & Viernickel, S. (2013). Pädagogische Qualität in Tageseinrichtungen für Kinder. Ein nationaler Kriterienkatalog. 4. Aufl. *Frühe Kindheit*.

Treviño, E. (2014). *Estructura del Financiamiento de la Educación Parvularia en Chile. Informe Final*. Santiago, Chile.

UNESCO. (2007). *Bases sólidas atención y educación de la primera infancia. Informe de seguimiento de la EPT en el mundo*. UNESCO.

Urban, M., Vandenbroeck, M., Lazzari, A., Van Laere, K., & Peeters, J. (2012). Competence Requirements in Early Childhood Education and Care. Final Report. *Online Submission*, (October).

Villalón, M., Suzuki, E., Herrera, M., & Mathiesen, M. (2002). Quality of Chilean Early Childhood Education from an International Perspective. *International Journal of Early Years Education*, 10(1), 49–60.

Whitebread, D., Kvalja, M., & O'Connor, A. (2015). *Quality in Early Childhood Education: an International Review and Guide for Policy Makers*. Cambridge, UK: University of Cambridge.

Zaslow, M., Tout, K., Halle, T., Whittaker, J. V., & Lavelle, B. (2010). *Toward the Identification of Features of Effective Professional Development for Early Childhood Educators Literature Review*. Washington, DC: U.S. Department of Education.

# II

*El presente capítulo define el desarrollo socioemocional y su importancia en el contexto escolar. Enfatiza la relevancia del profesor como agente de aprendizaje socioemocional y la necesidad de que los establecimientos prioricen el trabajo en lo preventivo, destacando cómo se ha complejizado su labor, producto de los cambios sociales que han llevado a una mayor aceptación de la diversidad, a la incorporación de más alumnos con necesidades educativas especiales y a más inmigrantes; por el impacto de la tecnología en las relaciones entre pares y con las figuras de autoridad, y por el aumento de los problemas existentes a nivel escolar como acoso escolar, alcoholismo, consumo de drogas y violencia escolar.*

*Se fundamenta la necesidad de fortalecer el rol de la prevención y promoción de la salud mental, enfatizando la importancia de los programas de formación de profesores en desarrollo emocional. Luego de describir algunos avances que han favorecido la educación socioemocional de nuestro país y de señalar desafíos pendientes, el artículo finaliza proponiendo un horizonte de hacia donde el sistema educacional se debiera mover, con propuestas concretas para promover el aprendizaje y bienestar socioemocional de estudiantes y profesores.*



## **Educación Emocional en el sistema escolar chileno: un desafío pendiente**

*Neva Milicic M.  
Teresita Marchant O.*

### **Introducción**

La intención de toda educación debiese ser lograr que los niños aprendan, que sean las mejores personas posibles y que desarrollen narrativas de vida que les permitan, junto con una sensación de bienestar emocional, ser un aporte significativo para la sociedad.

El presente capítulo define el desarrollo socioemocional y su importancia en el contexto escolar. Profundiza en conceptos como clima social escolar, autoestima, vínculos, apego, empatía y en la importancia de desarrollar ambientes escolares positivos, seguros, motivadores y nutritivos emocionalmente que lleven a los alumnos a vivir experiencias cristalizadoras y no inhibitorias de su identidad. Pone el foco en la importancia del profesor como agente de aprendizaje socioemocional y en la necesidad de que los establecimientos prioricen el trabajo en lo preventivo, en la detección oportuna de alumnos con dificultades en el área y en la utilización de redes de apoyo para tratar a los alumnos con problemas. Plantea que la labor del profesor se ha complejizado por los cambios sociales que han llevado a una mayor aceptación de la diversidad, a la incorporación de más alumnos con necesidades educativas especiales y a más inmigrantes, por el impacto de la tecnología en las relaciones entre pares y con las figuras de autoridad y por el aumento de los problemas existentes a nivel escolar como *bullying* y *cyberbullying*, alcoholismo, consumo de drogas y violencia escolar. Fundamenta la

necesidad de que en el contexto escolar se tome conciencia y se fortalezca el importante rol de la prevención y promoción de la salud mental y en la creación de vínculos que sean protectores. Demuestra que los programas de formación de profesores en desarrollo emocional benefician tanto a alumnos como a docentes. Describe algunos avances de nuestro país en la incorporación de temáticas, herramientas y espacios curriculares que favorecen la educación socioemocional en los establecimientos educacionales y señala desafíos pendientes. Termina con un “horizonte” o visión de hacia donde el sistema educacional se debiera mover y con propuestas concretas para promover el aprendizaje y bienestar socioemocional de estudiantes y profesores.

### **¿Qué es aprendizaje socioemocional? Definición del concepto**

Desde hace ya algunas décadas el aprendizaje socioemocional ha capturado la atención del mundo académico, las políticas públicas y del contexto escolar tanto en Chile como en la mayoría de los países del mundo.

El centro CASEL (Collaborative for Academic, Social and Emotional Learning) define al **aprendizaje emocional** como el proceso de ayudar a los niños y adolescentes a desarrollar las competencias fundamentales para la efectividad en la vida. Aquellas que necesitamos para manejarnos a nosotros mismos, nuestras relaciones interpersonales y nuestro trabajo en forma efectiva y ética. Coincidimos con Elías (2003) quien plantea que la meta de la educación socioemocional es formar estudiantes que tengan capacidad para resolver problemas, asuman la responsabilidad por su bienestar personal incluyendo el auto cuidado, desarrollen relaciones sociales efectivas, que sean comprensivos, considerados y respetuosos, que desarrollen buen carácter y tomen decisiones moralmente sólidas.

Se han descrito cinco competencias básicas que se deben desarrollar en los programas de aprendizaje socioemocional (Zins, Weissberg, Wang y Walberg, 2004):

- **Conciencia de sí mismo:** definida como la capacidad de identificar y reconocer las propias emociones, de tener una percepción precisa de uno

mismo, el desarrollo de la auto-eficacia, la espiritualidad y el desarrollo de valores.

- **Conciencia social:** que incluye el desarrollo de la empatía, la toma de perspectiva, el respeto por los otros y la aceptación y valoración de la diversidad.
- **Autoregulación:** que incluye el control de impulsos, la auto-motivación, la capacidad de fijarse metas y cumplirlas, el manejo del estrés y la habilidad de organizarse.
- **Toma responsable de decisiones:** que comprende la capacidad de identificar y resolver problemas, de evaluar y reflexionar antes de tomar decisiones y asumir la responsabilidad personal y moral por estas.
- **Manejo de relaciones:** que agrupa la capacidad para realizar trabajo cooperativo, pedir y dar ayuda, negociar y manejar conflictos.

### **Relevancia de la escuela y de los profesores, en particular, en el aprendizaje socioemocional**

El aprendizaje no es un tema puramente cognitivo, todo aprendizaje es también un proceso emocional. Si el alumno está motivado, sereno, tendrá más posibilidades de aprender que si está ansioso, desmotivado o temeroso. Los aprendizajes con componente emocional positivo se graban más fácilmente en la memoria. En cambio, cuando estos se asocian con angustia o temores, se elevan los niveles de cortisol y se produce un bloqueo del aprendizaje. Las experiencias escolares pueden ser por lo tanto cristalizadoras o inhibitorias de este y en ello el vínculo profesor alumno es decisivo.

Existe evidencia científica que las experiencias emocionales en el contexto escolar juegan un rol fundamental en la adaptación individual, en los índices de salud mental, en la adaptación a situaciones adversas o estresantes y son un factor protector en conductas de riesgo (Fernández-Abascal, 2009). El movilizar emociones positivas en relación a lo que se aprende, vínculos emocionales positivos profesor-alumno, así como

vínculos entre los estudiantes, crea ambientes de aprendizaje seguros con efectos fortalecedores de todos los aprendizajes: los cognitivos y los emocionales.

Las buenas prácticas educativas, en las que los profesores tienen alta participación y compromiso, hacen circular emociones positivas que quedan archivadas en la memoria emocional. Las buenas experiencias educativas quedan ancladas en todos los que participan en ella, son fáciles de traer al recuerdo y permanecen después de terminada la experiencia. Quién de nosotros no recuerda algún profesor, altamente significativo, que nos dejó huella, que nos marcó positivamente en nuestra vida escolar y personal. Un profesor que era experto, que vibraba con lo suyo, que sabía transmitir pasión por aprender y por lo esencial de su disciplina, junto con expresar cercanía y confianza en nuestras capacidades. O también, algún profesor que nos marcó negativamente. En los recuerdos de infancia los profesores aparecen como piedra angular de la educación socioemocional.

Las competencias de los profesores para promover el aprendizaje socioemocional de sus alumnos, son un elemento central en la formación integral de los estudiantes y en el favorecer en ellos una identidad positiva (Arón, Milicic y Armijo, 2012). Un buen profesor promueve el apego y un aprendizaje más centrado en las fortalezas que en los déficits y hace que sus alumnos perciban el entorno como favorecedor de competencias cognitivas y emocionales. La idea es no igualar educar con corregir y por ende centrar el aprendizaje en las debilidades de los estudiantes. No centrarse en lo negativo, lo que tantas veces se refleja en escasas anotaciones positivas en los Libros de Clases y en las Libretas de Comunicaciones y en una sobreabundancia de anotaciones negativas. La construcción de un clima de aula nutritivo, influye tanto en los resultados de los estudiantes como en la competencia y bienestar docente, creando un círculo de retroalimentación positivo.

Según Jennings y Greenberg (2009), los profesores emocionalmente competentes por una parte logran una gestión efectiva en tanto promueven el entusiasmo por el aprendizaje, guían el comportamiento de sus alumnos y brindan soporte a las dinámicas de conflicto al interior

del aula. Por otra parte, en relación a establecer un vínculo positivo con sus estudiantes, responden efectivamente a sus necesidades en tanto reconocen sus emociones y entienden como estas motivan la conducta y el rendimiento (Alamos y Williford, 2019). Los docentes que demuestran alta competencia socioemocional resultan ser más efectivos también en tanto modelan a sus estudiantes las conductas esperadas.

Un profesor que brinda a sus estudiantes un contexto contenedor, entusiasta, seguro y apoyador, que permite a sus alumnos sentirse aceptados y valorados, favorece la generación de una identidad positiva, una narrativa en que los niños se sienten queridos y capaces de armar proyectos de vida de confianza en sus fortalezas y respeto por los espacios de otros.

Un contexto que se centra en los déficit de los alumnos, que no favorece las relaciones interpersonales positivas y donde existen experiencias negativas como maltrato, va provocando aversión hacia el colegio y hacia el aprendizaje y crea un círculo vicioso que dificulta la regulación cognitiva, emocional y conductual. El exponer a los alumnos a situaciones altamente estresantes es un factor negativo para la salud mental.

El desarrollo de competencias socioemocionales es especialmente relevante para los alumnos que por pertenecer a contextos más vulnerables económicamente, se encuentran en riesgo psicosocial y tienen menos oportunidades de un aprendizaje positivo en esta área. Para ellos, sus profesores son una posibilidad única de constituirse en tutores de resiliencia que los ayuden a enfrentar y superar situaciones adversas (Karreman y Vingerhoets, 2012; Shuengel, 2012; Cyrulnik, 2009). Las relaciones positivas de los alumnos con sus profesores pueden compensar, en parte, el déficit de apego con figuras de cuidado primario y son especialmente relevantes para aquellos estudiantes que no han tenido oportunidades previas de desarrollar habilidades sociales y relaciones positivas y adaptativas.

Tal como se mencionó en la definición de desarrollo socioemocional este es un concepto muy amplio. Tiene relación con términos como autoestima, clima social escolar, vínculos, apego, empatía, autoregulación.



La **autoestima**, que se define como el juicio general que el individuo emite de su propia persona, de su valía, ha sido descrita como un área básica del funcionamiento humano, fundamental para el bienestar emocional y para la adaptación social (Rentzsch, Wenzler y Schütz, 2016; Cantero, Alfonso-Benlliure y Melero, 2016; Moksnes y Lazarewicz, 2016; Milicic, 2015). Está a la base de la capacidad de responder de manera activa y positiva a las oportunidades que se presentan en los diferentes ámbitos de la vida, es pieza fundamental del desarrollo integral y equilibrio emocional, es marco de referencia desde el cual las personas se proyectan y puede ser un factor protector que amortigua experiencias negativas.

El clima social escolar y el aprendizaje socioemocional de los alumnos se relacionan de una manera circular mutuamente reforzante. Un buen clima emocional se caracteriza por vínculos interpersonales que otorgan seguridad y contención a los alumnos, donde los adultos modelan y proveen instancias para practicar habilidades sociales y afectivas y los estudiantes con mayores niveles de aprendizaje socioemocional contribuyen a la mantención del ambiente escolar positivo. La generación de contextos en que se susciten respuestas emocionales positivas producirá un acercamiento de los alumnos hacia sus profesores, hacia sus pares y hacia el aprendizaje.

En los ambientes escolares el tema vínculos es fundamental ya que ahí se producen interacciones muy significativas, durante muchos años y muchas horas del día. Vínculos con profesores y directivos, que son figuras de autoridad diferentes a sus padres, y también con sus compañeros. La construcción de la narrativa personal, que define la identidad de un individuo, se ve fuertemente influida por las relaciones de amistad y por aquellos vínculos que son significativos para los alumnos (Berger, Alamos y Milicic, 2016). La falta de vínculos sólidos, puede llevar a alteraciones de personalidad y trastornos emocionales.

También, el contexto escolar se relaciona con los apegos múltiples. Bowlby (1969), el autor más reconocido en temas de apego y desarrollo afectivo, señala la importancia de tener apegos múltiples para un buen desarrollo emocional. Las figuras de apego se caracterizan por dar afecto, estar

cercanas y disponibles. Ellas son sensibles a las necesidades de los niños y dan respuestas a ellas. La presencia de profesores, directivos y amigos en la escuela y de abuelos, tíos, padrinos y primos en la familia, aportan una red de sustentación que enriquece el nicho parental, enseña a los niños y adolescentes a interactuar y proporciona una base de seguridad que los hace sentirse queridos, protegidos y con confianza en sí mismos. La certeza de la proximidad afectiva de las personas desarrolla la propensión natural del ser humano a establecer sólidos vínculos afectivos. Milicic, Alcalay, Berger y Torretti (2014) plantean que el apego es una condición necesaria para el desarrollo de la autoestima y que en el contexto escolar no solo se establecen vínculos sino que se revisan las experiencias de apego temprano y se moderan.

Hoy en día sabemos que el desarrollo de la empatía es fundamental para el establecimiento de buenas relaciones interpersonales, el bienestar personal y para que los niños y adolescentes ayuden a construir un clima social, escolar y familiar, que favorezca la convivencia. Siegel y Payne en su libro *“El cerebro afirmativo del niño”* (2018) hablan del “diamante de la empatía” destacándola como un aspecto esencial en la educación de los alumnos y de los hijos ya que ayuda a ver el mundo a través de los ojos de otros, a sentir lo que otros sienten, a comprender sus experiencias, a notar su sufrimiento y querer reducirlo y a deleitarnos con la felicidad, los logros y el bienestar de los otros. La empatía se desarrolla a través de la mirada, del contacto visual, lo que se ha llamado “ojo a ojo” que es fundamental para estimular las neuronas espejo. Ellos, al igual que Goleman (2017), consideran que la empatía y autoregulación son las claves del desarrollo socioemocional.

Capponi (2019) señala que si bien la agresión es un instinto que viene marcado en nuestros genes y que ha sido fundamental para la subsistencia de la especie, debe ser educada. Si no se le educa se transforma fácilmente en violencia, con el agravante que la agresión impulsiva produce placer, adquiere carácter adictivo, placer narcisista de triunfo al vencer y goce sádico al ver derrotado al contrincante. Señala que es fundamental adiestrarla al interior de los establecimientos educacionales ya que si no los niños y adolescentes tienden a idealizar a quien la ejerce con más

violencia, como si fuera el más valiente, el más fuerte, el más bacán del grupo. Hay que evitar que la violencia sea una forma natural, incluso sobrevalorada, de resolver los problemas.

El desarrollo socioemocional de los estudiantes no solo es positivo e importante en sí mismo, también ha demostrado efectos positivos en los indicadores académicos. Durlak, Weissberg, Dymnicki, Taylor y Schellinger (2011) hicieron un meta análisis de más de 213 estudios, que abarcaban a más de 270.000 estudiantes desde preescolar hasta octavo básico, y mostraron que en forma consistente además de los efectos emocionales se observaba una mejora en el rendimiento académico. Kiviruusu, Huurre, Aro, Marttunen y Haukkala (2015) presentan una serie de estudios que dan cuenta del valor predictor de la autoestima con una serie de resultados importantes para la vida, incluyendo el nivel de instrucción y las perspectivas económicas. En esta misma línea, diversos estudios realizados en el contexto escolar chileno han dado cuenta de la relación entre variables socioafectivas —como bienestar emocional, autoestima, integración social y clima social escolar— con rendimiento académico (Marchant, Milicic y Alamos, 2013; Berger, Alcalay Torretti y Milicic, 2011). Según Fernández-Abascal (2009) las emociones positivas están relacionadas con un mayor desarrollo cognitivo, con toma de decisiones más eficientes, mayor tolerancia al fracaso, más motivación intrínseca y una mayor creatividad.

### **Desarrollo de competencias socioemocionales**

La experiencia escolar ha sido destacada como un contexto de gran significación ya que juega un rol esencial en la formación integral de niños y adolescentes (Arón, Milicic, Sánchez y Subercaseaux, 2017; López, 2016; Haeussler y Milicic, 2014; Morin, Mañano, Marsh, Nagengast y Janosz, 2013). La importancia del contexto escolar para el desarrollo socioemocional de niños y adolescentes resulta evidente si se considera la cantidad de horas y de años que pasan en este y la cantidad de vínculos significativos que se construyen. En la escuela, los alumnos no solo aprenden competencias académicas sino a conocerse y vincularse con ellos mismos, a valorarse, a relacionarse con sus compañeros y con figuras de autoridad diferentes a sus padres y a vincularse con el mundo externo.

Un modelo educativo centrado no solo en lo cognitivo, que integra perspectivas complementarias, posibilita que los alumnos lleguen a ser socialmente competentes, se comuniquen efectivamente, sean cooperativos, negocien con los demás para resolver sus problemas, sepan decir que no, sepan cuándo y dónde buscar ayuda y realicen una contribución positiva a sus familias, a sus comunidades y su país. También que, como ciudadanos, valoren y acepten la diversidad y pongan en práctica valores que faciliten la convivencia como el respeto, la participación y el diálogo.

Hoy en día existe consenso que la educación emocional es clave para la formación de una personalidad integral, que las competencias socioemocionales pueden ser desarrolladas y tienen un impacto decisivo en la calidad de vida ya que implican conocerse, gestionar las emociones y vincularse apropiadamente con los otros.

Pese a lo anterior, la dimensión del desarrollo personal y educación emocional de los docentes está poco desarrollada, o ausente, en la mayoría de los programas de formación inicial en nuestro país. Los currículos de formación de profesores se centran en lo cognitivo y lo técnico obviando lo emocional y en consecuencia, los profesores reportan percibir que no cuentan con las herramientas necesarias para abordar esta importante área (Berger, Milicic, Alcalay, Torretti, Arab y Justiniano, 2009).

Los resultados de diversas investigaciones aportan evidencia de que los profesores pueden ser agentes decisivos de desarrollo socioemocional. Los profesores muestran interés en saber más sobre aprendizaje socioemocional, en cómo aplicar planes preventivos, en cómo detectar oportunamente a los alumnos con baja autoestima o problemas de salud mental, en cómo evaluar esta importante área, como aplicar planes remediales y como hacer un buen uso de las redes para apoyar a los alumnos con más dificultades. Cuando se les capacita en el área ellos mejoran su propia autoestima, se comprometen con el desarrollo integral de sus alumnos, logrando impactar en forma positiva en su autoestima (Marchant, Milicic y Alamos, 2015). Dada la creciente evidencia respecto a la relación entre competencias emocionales docentes y desarrollo socioafectivo y académico de los estudiantes, en la última década se

han comenzado a desarrollar programas de formación docente en esta línea. Sabol y Pianta (2012) realizaron una revisión de varias iniciativas como Banking Time, Teacher-Child Interaction Training y My Teaching Partner, entre otras.

Las intervenciones que se han hecho tanto en Chile como en Estados Unidos, y que dan cuenta del impacto positivo de intervenciones de este tipo en el desarrollo y bienestar de los estudiantes, señalan que este desafío es abordable desde una buena formación de profesores en ejercicio (Marchant, Milicic y Soto, 2019). Los colegios, por tener una gran influencia en la socialización de los estudiantes, están en una posición privilegiada para favorecer el desarrollo socioemocional y crear climas sociales nutritivos (Milicic y Arón, 2017; Casassus, 2014). Las intervenciones pueden ser muy efectivas y se ha demostrado que es posible hacerlas tanto a nivel preventivo, para fortalecer a ambos sexos y disminuir la brecha que pueda haber entre géneros, como a nivel de intervención para mejorar, por ejemplo, la autoestima de los alumnos que la presenten disminuida (alumnos con Baja Autoestima o Muy Baja Autoestima).

A fin de favorecer la formación integral de los alumnos durante las últimas décadas se han desarrollado, tanto en el extranjero como en Chile, diversos programas de desarrollo socioemocional para los alumnos mismos, técnicas como el *mindfulness* (Siegel y Payne, 2016), libros infantiles, películas y videos. Los Programas de Desarrollo Socioemocional ofrecen un conjunto de oportunidades intencionadas para que los estudiantes desarrollen esta área fundamental y los docentes dispongan de propuestas con temáticas, metodologías y materiales definidos. Programas y políticas como Caring School Community (CSC) en Estados Unidos, Social and Emotional Aspects of Learning (SEAL) en Inglaterra, Kidds Matter en Australia (Humphrey, 2013) o los programas Bienestar y Aprendizaje Socio-Emocional (BASE) y Confiar en Uno Mismo, en nuestro país (Milicic et al., 2014; Haeussler y Milicic, 2014), son ejemplos de los esfuerzos que se están realizando.

## **Aprendizaje socio-emocional. Mirada evolutiva desde el concepto de la narrativa y la identidad**

La variable autoestima ha sido una de las variables más estudiadas en el aprendizaje socioemocional. Ha sido foco de estudio de múltiples investigaciones relacionadas con desarrollo infantil y juvenil durante las últimas décadas. En nuestro país existen algunos instrumentos estandarizados para evaluarla en cursos de enseñanza básica (Marchant, Haeussler y Torretti, 2016). Si bien son pocos y no abarcan todo el ciclo escolar desde pre-kinder a cuarto medio, han permitido aprender mucho. Por ejemplo, saber cómo se comporta la autoestima evolutivamente en educación básica y si hay o no diferencias por género.

Desde el punto de vista evolutivo tanto la infancia como la adolescencia se reconocen como períodos críticos en la formación de la autoestima (Céspedes, 2016; Kiviruusu et al, 2015). Durante la infancia se construyen sus cimientos fundamentalmente a través de los mensajes que los adultos significativos transmiten a los niños y de las experiencias de éxito que puedan experimentar y que sean oportuna y apropiadamente retroalimentadas por estos adultos. Existe una fuerte diferencia entre los enfoques basados en las fortalezas de los alumnos versus los centrados en los déficits. Un medio que posibilita experiencias positivas y les da adecuada retroalimentación mejora la imagen personal de los niños y por ende, su autoestima. En este período comienzan a aparecer los juicios personales acerca de las propias habilidades y características.

A medida que los niños crecen la autoestima se ve influenciada por más factores como la evaluación de los pares, el éxito académico, la apariencia física, las normas sociales, las expectativas de los padres, entre otros, y muchas veces tiende a disminuir (Cantero et al., 2016; De Tejada, 2010; Milicic y López de Lérída, 2013). En esta edad surge la autoevaluación mediante comparaciones sociales, volviéndose especialmente importante la internalización de las opiniones de los otros significativos como los padres, profesores y pares. Este período es muy relevante para la toma de decisiones personales respecto al proyecto de vida. En él se dan fuertes cambios físicos, cognitivos, emocionales y sociales, normalmente se

plantean los “*sí mismos*” posibles de manera más concreta y hay más toma de conciencia de las limitaciones personales y del entorno que pueden condicionar las opciones futuras. Durante la adolescencia los altos niveles de autoestima se asocian con relaciones de calidad como factor protector (Bi, Ma, Yuan y Zhang, 2016) y la baja autoestima a factores de riesgo (Galván, 2014; Florenzano y Valdés, 2013).

Investigaciones hechas en Chile señalan por una parte que los docentes ven una marcada disminución de la autoestima de sus alumnos al finalizar la enseñanza básica (Marchant et al., 2013) y por otra, que los resultados de autoestima de los propios alumnos de tercero a octavo básico, corroboran esta percepción, al mostrar que esta disminuye a medida que avanza la escolaridad (Marchant, Milicic y Pino, 2017). Estos resultados concuerdan con los de otras investigaciones latinoamericanas en torno al tema (De Tejada, 2010). Sin embargo, esta tendencia varía cuando se hacen adecuadas intervenciones en esta línea.

Respecto al género se observa que en general en autoestima no hay diferencias entre hombres y mujeres en los años preescolares y primer ciclo básico pero, ya al finalizar el segundo ciclo los hombres muestran niveles más altos que las mujeres. Normalmente las diferencias significativas aparecen en 6° básico y se acentúan en 7° y 8° básico (Rentzch et al., 2016; Milicic y Gorostegui, 2011). Los resultados por nivel de escolaridad y género reflejan que la autoestima es un concepto dinámico y que hay edades o etapas que son especialmente importantes para su desarrollo. Aparece la necesidad de hacer intervenciones en períodos críticos de construcción de la identidad como 6° a 8° básico y hacer intervenciones adicionales para las mujeres de esos niveles, ya que son ellas las que más fuertemente experimentan un deterioro de su autoestima.

### **Neurociencia y aprendizaje-socioemocional**

En estos últimos años, los grandes avances de la neurociencia, han permitido profundizar en las bases biológicas de comportamiento socioemocional y también en cómo las emociones afectan el aprendizaje cognitivo y socioemocional (Siegel, 2014). Investigaciones recientes concluyen que el cerebro es inherentemente social, que nuestras relaciones modelan el cómo funciona y se desarrolla, que las experiencias tempranas

tienen una influencia poderosa y duradera en su desarrollo y moldean la arquitectura cerebral, que un cerebro no receptivo inhibe el aprendizaje, y que la atención genera acción cerebral. Donde van las ideas, van las conexiones cerebrales (Cozolino, 2013). Siegel y Payne (2018) plantean que las relaciones entre padres e hijos, y también entre profesores y alumnos, afectan la receptividad del cerebro para incorporar nuevas experiencias y aprender de ellas. Señalan la importancia de focalizar la enseñanza en lo positivo, de cultivar un cerebro afirmativo, es decir, un cerebro interconectado cuyas partes trabajen como un todo coordinado y equilibrado. Plantean que donde va la atención las neuronas se activan y se crean nuevas conexiones. Si el colegio se focaliza en los aspectos positivos, la atención del alumno se irá habituando a focalizarse y hacer conexiones en la zona de las emociones positivas. Si se centra en los déficits y los problemas, la atención del niño va a centrarse en ellos con consecuencias negativas para su desarrollo socioemocional. Saber que a qué le presta atención un niño produce una activación a nivel neuronal y ello lleva a conexiones que favorecen la integración cerebral, nos hace reflexionar sobre qué estímulos les vamos presentando cotidianamente a nuestros niños en la escuela y en el hogar.

La neurociencia nos hace tomar conciencia que toda acción educativa crea cerebro y por lo tanto, lo que no se hace, no crea cerebro o disminuye las posibilidades de su desarrollo. Si nos centramos más en el cerebro del que aprende que en lo que queremos enseñar sin duda vamos a obtener mejores resultados. En este proceso de formación, el rol del profesor como agente que colabora en la construcción de arquitectura cerebral es central, especialmente para los alumnos de contextos vulnerables que muchas veces no reciben tempranamente los nutrientes afectivos y cognitivos necesarios.

### **El desarrollo socioemocional en el contexto educacional actual**

Si bien las escuelas existen hace muchísimos años —y se han intentado hacer en cada país reformas que las lleven a perfeccionar su quehacer— estas siempre se ven enfrentadas a nuevos retos educativos ya que la sociedad, las escuelas y los alumnos cambian y hay que ir superando barreras constantemente.



Hargreaves (2003) plantea que el modelo familiar que subyace a muchas prácticas escolares se basa en una familia nuclear, heterosexual, con dos padres presentes y de clase media. Sin embargo, las familias hoy en día han cambiado y se caracterizan por una enorme diversidad. Esto representa un desafío mayor para las escuelas: familias en que ambos padres trabajan; familias en proceso de divorcio especialmente cuando existen juicios por tutela de los hijos, por violencia doméstica o abuso sexual; familias ensambladas en que las nuevas parejas, los hijos anteriores y eventualmente los hermanos que nacen de la nueva relación deben convivir juntos; familias uniparentales de madres adolescentes; familias de inmigrantes que muchas veces están enfrentando un proceso de adaptación a una nueva cultura y muchas veces a un nuevo idioma; familias cuyos padres se encuentran vinculados a círculos delictuales como el narcotráfico u otros; familias con altos índices de violencia intrafamiliar.

En los últimos años, la irrupción de la tecnología y de la informática, ha producido grandes cambios sociales y posiblemente a nivel cerebral. Los niños y los adultos han variado la forma de relacionarse entre ellos, con sus pares y con el mundo. La inteligencia artificial y la biotecnología han ido remodelando y rediseñando la forma de aprender y también la de trabajar. Hoy se nos plantea el imperativo de ir definiendo qué habilidades creemos van a necesitar nuestros alumnos para sobrevivir y prosperar en el mundo del 2040 o del siglo XXI, para conseguir trabajo y orientarse en el laberinto de la vida. También la necesidad de definir cuánta tecnología incorporar en el ámbito escolar y definir el espacio que va a ocupar en el aprendizaje cognitivo y socioemocional de nuestros alumnos. Finalmente, cómo enfrentar el mal uso de esta en el aprendizaje, en las relaciones familia-escuela y en las relaciones entre los alumnos.

Por otro lado, ha habido una mayor aceptación de la diversidad y a las escuelas se han integrado muchos alumnos con Necesidades Educativas Especiales. Casi todas las escuelas del país tienen tanto alumnos con Necesidades Educativas Especiales Transitorias como con Necesidades Educativas Especiales Permanentes y han incorporado variados especialistas para poder atenderlos.

Atendiendo a todas estas variables, los profesores se quejan de que cada día trabajar en educación se hace más complejo y a la luz de los datos de salud mental disponibles, parecieran tener razón. Estos entregan cifras preocupantes, tanto para la población infantil como para los adultos. La Organización Mundial de la Salud (OMS) señala a Chile como el país de mayor carga de morbilidad en América Latina (22,5%: 19,3% para niños y 25,8% para adultos) (Organización Panamericana de la Salud, 2018). Las tasas de suicidio también son altas: 17,4 en hombres y 3,4 en mujeres, cada 10.000 habitantes. El estudio de Senda N° 12, realizado el año 2017 en una muestra nacional de estudiantes de octavo a cuarto medio, entrega cifras alarmantes en el consumo de alcohol y drogas: uno de cada 3 jóvenes consume marihuana y un 64 % dice haberse embriagado el último mes. Qué duda cabe, al escuchar o leer noticias, que los contextos educacionales son escenarios de mayor violencia, de acoso escolar (*bullying* o *cyberbullying*), de un aumento de los intentos de suicidio de alumnos y de un aumento del consumo de alcohol y drogas. A modo de ejemplo, cada cierto tiempo los medios nos muestran como los efectos del acoso escolar han producido un grave daño en algún alumno de un colegio. Ciertamente el daño no ha sido exclusivamente para ese niño y sus familias —aunque por supuesto es el más significativo— sino que todos los miembros de la comunidad escolar quedan dañados. Los otros estudiantes, los profesores, los directivos, los otros apoderados. Se genera una crisis en la que hay un antes y un después, que se expresa en inculpaciones mutuas y en la que de algún modo todos cargan con sentimientos de culpa por lo que pudieron haber hecho o por lo que dejaron de hacer.

El aumento de los problemas de convivencia escolar, y de salud mental, dificulta enormemente la convivencia escolar y el aprendizaje y hace que el manejo de alumnos en la sala de clases y en los recreos sea más complejo. Esto también afecta negativamente a los profesores quienes muchas veces presentan, a consecuencia de ello, desgaste profesional. El desgaste profesional o *burnout*, se refiere a la sensación de “estar fundidos”, estar emocionalmente agotados, que presentan los docentes como consecuencia del desempeño de sus labores profesionales. Esto se manifiesta en sentirse excesivamente tensos, irritables, ansiosos,

deprimidos. Un componente importante del *burnout* es un alto nivel de desmotivación y el desempeño de la labor docente con gran distancia emocional (Arón y Milicic, 2013). Hay cifras alarmantes del aumento del desgaste profesional en nuestro país en los últimos años (Avalos-Bevan, 2018).

La biotecnología y la informática, los cambios sociales, el aumento de los problemas de salud mental han llevado a una sensación de mayor incertidumbre a los que educan acerca de para qué se está educando y una mayor conciencia de lo perdidos que estamos respecto al futuro que deberán enfrentar nuestros alumnos o hijos. Esta pérdida de certeza y las cifras de la realidad nos obligan a una actitud de mayor apertura, de mayor conciencia de la necesidad de una formación integral de los alumnos. También, de cómo implementar factores protectores de salud mental en el contexto escolar que lleven a un mayor estado de bienestar emocional tanto en los estudiantes como en los profesores, y por consiguiente, a un mayor aprendizaje.

### **Avances en Chile en desarrollo socioemocional**

Las reformas educacionales en América Latina y el mundo han tenido la clara intención de incluir el desarrollo social y emocional de los estudiantes al formular los objetivos transversales. La educación en Chile, de acuerdo a lo establecido en la Ley General de Educación (Ministerio de Educación, 2011), tiene como finalidad ofrecer una educación integral a niños y jóvenes. Sin embargo, en la mayoría de los establecimientos educacionales, el llamado a la educación integral se restringe al desarrollo cognitivo de los estudiantes (Carrasco-Aguilar, Ascorra, López y Alvarez, 2018; Mena, Romagnoli y Valdés, 2008). Los objetivos transversales aún no figuran en los currículum como un conjunto de objetivos a enseñar sistemáticamente. La transferencia y la instrumentalización de aquellos aspectos relacionados con el aprendizaje socioemocional implican un gran desafío que normalmente ha sido insuficientemente logrado. A pesar de esto, ha habido avances:

- Las políticas educativas actuales, exigen que todo colegio del país tenga un Proyecto Educativo Institucional (PEI), es decir, un proyecto que tenga definida su Visión y su Misión, la propuesta educativa del

establecimiento en lo académico y lo formativo; el sello que define lo que espera de sus alumnos, profesores y apoderados; y que especifique sus valores y principios intransables.

- Las políticas educativas también exigen que todo establecimiento tenga una política de convivencia escolar, un plan de gestión de la convivencia escolar, y diversos planes y protocolos de acción. Por ejemplo: seguridad escolar y párvulos; seguridad e higiene; afectividad y sexualidad; maltrato, acoso y violencia escolar; padres adolescentes; abuso sexual; conducta suicida y autolesiones; consumo de drogas y venta de alcohol; estrategias de vulneración de derechos.
- A nivel nacional en nuestro país se hacen evaluaciones externas, año a año, que no son solo académicas. Hoy en día la prueba SIMCE además de evaluar los logros de aprendizaje en cada ciclo y en diversas asignaturas (Lenguaje y Comunicación; Matemática; Ciencias Naturales; Historia, Geografía y Ciencias Sociales, e Inglés), incorpora información relacionada con el nivel de desarrollo personal y social de los estudiantes. Es así que se entrega información sobre autoestima académica y motivación escolar, clima de convivencia escolar, participación y formación ciudadana, hábitos de vida saludable, asistencia escolar, retención escolar, equidad de género y titulación técnico-profesional. Las escuelas reciben por lo tanto informes periódicos de su desempeño en áreas académicas y no académicas y una clara señal sobre la importancia de implementar acciones sistemáticas para desarrollar ambas y así comprometerse con la formación integral de los estudiantes.
- El Ministerio de Educación y la Agencia de Calidad de la Educación hacen supervisiones a los establecimientos cada vez más integrales. Estas se enfocan, hoy en día, no solo en lo académico y lo administrativo sino que también consideran los indicadores de desarrollo personal y social y áreas como la convivencia escolar.
- Los establecimientos educacionales hoy en día tienen más profesionales incorporados en sus equipos directivos. Ejemplos son el encargado de Convivencia Escolar y el encargado de Orientación y Familia.

- En toda escuela existe una hora curricular para Orientación y Familia para la mayoría de los niveles de grado (3° básico a II° medio) y para Consejo de Curso en varios niveles. Estos son espacios privilegiados para abordar el desarrollo socioemocional de los alumnos.
- La gran mayoría de las escuelas ha ido ampliando su oferta de actividades extra-programáticas, y sus vínculos con la comunidad, a fin de ayudar a los alumnos a desarrollar intereses y talentos. La existencia de más recursos a los cuales postular ha permitido a las escuelas desarrollar proyectos propios.
- En nuestro país hay muchas publicaciones sobre desarrollo socioemocional. Se han publicado artículos científicos, libros académicos, libros para profesores, para padres y para niños en temáticas fundamentales como autoestima, clima social escolar, convivencia, violencia escolar, desarrollo cerebral y aprendizaje, entre otros. También estudios y cifras sobre la realidad de salud mental de nuestro país como consumo de drogas, de alcohol, *bullying* o suicidio.
- Se han estandarizado algunos instrumentos para evaluar autoestima y clima social escolar en educación básica.

Sin embargo, es un área donde aún falta mucho por hacer. El aprendizaje socioemocional, definido como un proceso, invita a un curso de acción explícito, a una práctica que involucre a todos los actores del establecimiento, y muy especialmente a los profesores. Invita a los establecimientos escolares a definir y sistematizar las competencias socioemocionales a desarrollar en los estudiantes y en los profesores, así como diseñar el proceso de instrucción y enseñanza formal de estas.

### **Propuestas de política**

Se presentan a continuación algunas propuestas que permitirían avanzar en el desafío del aprendizaje socioemocional:

- Que los currículums de formación inicial docente tengan al menos un año de formación en desarrollo socioemocional. Además del énfasis

en lo cognitivo y en lo técnico, que incorporen lo emocional como una parte fundamental de la formación. Los profesores son agentes clave en la formación académica, en transmitir pasión por el aprendizaje, en la construcción de arquitectura cerebral, en el desarrollo de la autoestima, de vínculos positivos, en la convivencia, el clima social, el manejo de crisis. También como figuras de apego secundario y tutores de resiliencia.

- Que las políticas públicas consideren el aprendizaje socioemocional como un tema a incluir en los programas de desarrollo profesional de profesores en ejercicio. Con un mundo cada vez más complejo, y un mayor desgaste profesional docente, hay que darles más y mejores herramientas para trabajar con los alumnos y con las familias. Resulta fundamental incorporar talleres psicoeducativos en temas relevantes como aprendizaje socioemocional, autoestima, *mindfulness*, orientados al desarrollo personal de los profesores.
- En la formación de directivos y docentes en desarrollo socioemocional, poner el foco en lo preventivo y en el uso de redes de salud y de salud mental. Que transformen a las escuelas en espacios que nutren emocionalmente a los alumnos, que proveen un ambiente seguro, organizado y confiable. Que sean directivos y docentes capaces de intervenir en situaciones de riesgo, de detectar oportunamente a los alumnos que se están apartando de su curso de desarrollo normal, que conozcan las redes de apoyo existentes y deriven a los alumnos con problemas para una atención especializada.
- Fortalecer las alianzas entre las redes escolares y las redes de salud y de salud mental. Es necesario que todo establecimiento pueda detectar en forma oportuna a los alumnos con problemas, derivarlos y cooperar en su tratamiento.
- Fortalecer las duplas psicosociales en los colegios. Incorporar más especialistas que permitan derivar a los estudiantes con problemas, acompañarlos en su tratamiento, orientar a sus profesores y padres. Tener duplas psicosociales especializadas por ciclo y con amplio conocimiento de las redes de salud y de salud mental existentes.

- Cada 10 años de ejercicio profesional otorgar a los profesores un semestre sabático para que se actualicen en sus conocimientos en el país o en otras realidades (intercambios). La investigación y la tecnología avanzan, las sociedades, las familias y los alumnos cambian y el profesor necesita actualizarse.
- Considerar el número de alumnos por curso y por establecimiento. Tender al trabajo escolar en contextos más pequeños para favorecer el aprendizaje y que haya mayor control y regulación social. Establecimientos sobre 1.200 alumnos, y con cursos numerosos, hacen más difícil manejar el clima social escolar y la convivencia.
- Fortalecer a las aulas inclusivas con más recursos y la presencia de un segundo profesor para apoyar las actividades pedagógicas y grupales. La presencia de un segundo profesor es considerada por los docentes como fundamental para el trabajo en el área de la inclusión.
- Operacionalizar los objetivos transversales del Currículum Nacional. Definirlos y lograr que figuren en cada establecimiento educacional como un conjunto de objetivos a ser enseñados sistemáticamente y evaluados periódicamente.
- Contar con Bibliotecas del Profesor en cada establecimiento. Si bien en Chile hay buenos libros para profesores, para padres, para comunidades educativas, para niños y adolescentes, en desarrollo socioemocional estos normalmente no están accesibles en los colegios.
- Otorgar más recursos para que los colegios, especialmente los más vulnerables, puedan ofrecer una mayor variedad de talleres extraprogramáticos y visitas culturales. Generar espacios o nichos ecológicos donde los alumnos puedan desarrollar y fortalecer sus talentos y la creatividad. Hacer un esfuerzo por sacar el aprendizaje de las aulas, por hacerlo más experiencial, llevándolos a exposiciones, museos, conciertos, conferencias.
- Cuidar y aumentar los espacios existentes de actividad física orientándolos desde un enfoque preventivo, de promoción de la salud

física y de bienestar emocional. Poner énfasis en el auto cuidado, la alimentación y todo lo que pueda prevenir la obesidad con sus riesgos para la salud física y mental.

- Socializar los Proyectos Educativos Institucionales (PEI) de cada establecimiento con profesores, padres y alumnos. Que cada estamento conozca la Visión y Misión del establecimiento, su propuesta educativa, sus valores y principios, lo que se espera de alumnos, profesores y padres y el Plan de gestión de la convivencia escolar. Que los proyectos educativos, manuales, protocolos de acción, no existan para cumplir con las exigencias sino que sean conocidos por todos y sean carta de navegación de la institución.
- Asegurarse que cada colegio tenga una hora curricular para Orientación y Familia, o desarrollo personal, en los cursos iniciales (PK a segundo básico) y terminales (III° y IV° medio). El otorgar una hora curricular para el tema, desde tercero básico, es tardío. Período inicial es clave ya que el cerebro se forma fundamentalmente en los primeros años y hay mayor plasticidad cerebral. Los años terminales, en que los alumnos son adolescentes y están definiendo su proyecto de vida, también son claves y hay que dar espacios para trabajar en estos temas.
- Otorgar fondos para que en Chile haya más investigación sobre el tema desarrollo socioemocional en educación preescolar, básica y especialmente media. Hacer difusión de estos resultados de investigación a fin de que las instituciones relacionadas con educación, los directivos, padres y profesores los conozcan y utilicen para mejorar el trabajo en esta importante área.
- Proveer fondos para que en Chile se elaboren más instrumentos para evaluar distintos aspectos del desarrollo socioemocional como la autoestima y el clima social escolar en educación en general y especialmente de séptimo básico a cuarto medio.
- Crear un portal o sitio web donde se puedan compartir experiencias exitosas de desarrollo socioemocional tanto de jardines infantiles como de establecimientos educacionales.



## Referencias

Alamos, P., & Williford, A. (2019). Exploring Dyadic Teacher-Child Interactions, Emotional Security and Task Engagement in Preschool Children Displaying Externalizing Behaviors. *Social Development*.

Arón, A. M., & Milicic, N. (2013). *Clima social escolar: escalas para su evaluación*. Ciudad de México: Trillas.

Arón, A. M., Milicic, N., & Armijo, I. (2012). Clima Social Escolar: una escala de evaluación –Escala de Clima Social Escolar, ECLIS–. [Estudio instrumental]. *Universitas Psychologica*, 11(3), 803-813.

Arón, A. M., Milicic, N., Sánchez, M., & Subercaseaux, J. (2017). Construyendo juntos: claves para la convivencia escolar. *Santiago, Chile: Agencia de Calidad de la Educación*.

Avalos-Bevan, B. (2018). Teacher evaluation in Chile: highlights and complexities in 13 years of experience. *Teachers and Teaching*, 24(3), 297-311.

Berger, C., Alamos, P., Milicic, N. (2016). El rol de los docentes en el aprendizaje socioemocional de sus estudiantes: la perspectiva del apego escolar. En *Manzi, J., García, M.R., Abriendo las puertas en el aula: transformación de las prácticas docentes*. Colección Estudios en Educación. Santiago, Chile. Ediciones UC.

Berger, C., Alcalay, L., Torretti, A., & Milicic, N. (2011). Socio-emotional well-being and academic achievement: evidence from a multilevel approach. [Estudio transversal]. *Psicología Reflexão e Crítica Psychology*, 24(2), 344-351.

Berger, C., Milicic, N., Alcalay, L., Torretti, A., Arab, M. P., & Justiniano, B. (2009). *Bienestar socioemocional en contextos escolares: la percepción de estudiantes chilenos*: Estudios en Educación, 17, 21-43.

Bi, Y., Ma, L., Yuan, F., & Zhang, B. (2016). Self-Esteem, Perceived Stress, and Gender During Adolescence: Interactive Links to Different Types of Interpersonal Relationships. *The Journal of Psychology*, 150(1), 36-57.

Bowlby, J. (1969). Attachment and loss v. 3 (Vol. 1). *Random House*. En *Furman, W., & Buhrmester, D. (2009). Methods and measures: The network of relationships inventory: Behavioral systems version*. *International Journal of Behavioral Development*, 33, 470-478.

Cantero, M., Alfonso-Benlliure, V., & Melero, R. (2016). Creativity in Middle Childhood: Influence of Perceived Maternal Sensitivity, Self-esteem, and Shyness. [Article]. *Creativity Research Journal*, 28(1), 105-113.

Capponi, R. (2019). *Felicidad sólida: Sobre la construcción de una felicidad perdurable*: CALIGRAMA.

Carrasco-Aguilar, C., Ascorra, P., López, V., & Alvarez, J. P. (2018). Tensiones normativas de los fiscalizadores de la Superintendencia de Educación en la (s) política (s) de convivencia escolar en Chile. *Perfiles educativos*, 40(159), 126-143.

- Casassus, J. (2014). *La educación del ser emocional*: Editorial Espacio Indigo.
- Cozolino, L. (2013). *The Social Neuroscience of Education: Optimizing Attachment and Learning in the Classroom (The Norton Series on the Social Neuroscience of Education)*: WW Norton & Company.
- Cyrulnik, B. (2009). Autobiografía de un espantapájaros. *Testimonios de resiliencia: el retorno a la vida*. Barcelona: Gedisa.
- Céspedes, A. (2016). Tu cerebro. Un libro para adolescentes y para los que dejaron de serlo. *Santiago de Chile: Ediciones B*.
- De Tejada, M. (2010). Evaluación de la autoestima en un grupo de escolares de la Gran Caracas. [Estudio transversal]. *Liberabit*, 16(1), 95-103.
- Durlak, J., Weissberg, R., Dymnicki, A., Taylor, R., & Schellinger, K. (2011). The Impact of Enhancing Students' Social and Emotional Learning: A Meta-Analysis of School-Based Universal Interventions. [Article]. *Child Development*, 82(1), 405-432.
- Elias, J. (2003). *Aprendizaje académico y socioemocional* (Vol. Serie Prácticas Educativas). Ciudad de México: IBE-UNESCO.
- Fernández-Abascal, E. (2009). Emociones positivas. *Madrid: Pirámide*.
- Florenzano, R., & Valdés, M. (2013). *El adolescente y sus conductas de riesgo*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Galván, A. (2014). Insights about adolescent behavior, plasticity, and policy from neuroscience research. *Neuron*, 83(2), 262-265.
- Goleman, D. (2017). *Empatía: Rasgos alterados*. New York: Penguin Random House LLC.
- Haeussler, I. M., & Milicic, N. (2014). *Confiar en uno mismo: Programa de desarrollo de la autoestima*. Santiago de Chile: Editorial Catalonia.
- Hargreaves, A. (2003). La política emocional en el fracaso y el éxito escolar. En A. Marchesi y C. Hernández (Coords.), *El fracaso escolar. Una perspectiva internacional*. Madrid: Alianza Editorial, 229-254.
- Humphrey, N. (2013). *Social and emotional learning: A critical appraisal*. Londres: SAGE Publications Limited.
- Jennings, P., & Greenberg, M. (2009). The Prosocial Classroom: Teacher Social and Emotional Competence in Relation to Student and Classroom Outcomes. [Article]. *Review of Educational Research*, 79(1), 491-525.
- Karreman, A., & Vingerhoets, A. (2012). Attachment and well-being: The mediating role of emotion regulation and resilience. *Personality and Individual Differences*, 53(7), 821-826.
- Kiviruusu, O., Huurre, T., Aro, H., Marttunen, M., & Haukkala, A. (2015). Self-esteem growth trajectory from adolescence to mid-adulthood and its predictors in adolescence. *Advances in Life Course Research*, 23, 29-43.

- Lopez, V. (2016). Prácticas docentes que mejoran la convivencia escolar. [Book]. En Manzi, J. y García, M.R. (Eds.), *Abriendo las puertas del aula: transformación de las prácticas docentes*. Santiago, Chile. Ediciones UC.
- Marchant, T., Haeussler, I. M., & Torretti, A. (2016). TAE: Test de Autoestima del Escolar. Evaluación del alumno vía auto-reporte y vía profesor. *Santiago de Chile: Ediciones UC*.
- Marchant, T., Milicic, N., & Alamos, P. (2013). Impacto en los niños de un programa de desarrollo socioemocional en dos colegios vulnerables en Chile. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 6(2), 167-186.
- Marchant, T., Milicic, N., & Alamos, P. (2015). Competencias Socioemocionales: Capacitación de Directivos y Docentes y su Impacto en la Autoestima de Alumnos de 3° a 7° Básico. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 8(2), 203-218.
- Marchant, T., Milicic, N., & Pino, M. J. (2017). La autoestima en alumnos de 3° a 8° básico. Una mirada por nivel de escolaridad y género. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 10(2), 111-125.
- Marchant, T., Milicic, N. & Soto, P. (2019). Educación Socioemocional: Descripción y Evaluación de un Programa de Capacitación de Profesores: *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa* (en prensa).
- Mena, I., Romagnoli, C., & Valdés, A. (2008). ¿Cuánto y donde impacta? Desarrollo de habilidades socioemocionales y éticas en la escuela. Santiago: *Documento de Trabajo. Valores UC*.
- Milicic, N. (2015). Desarrollar la autoestima de nuestros hijos: tarea familiar imprescindible. *Recuperado de <http://www.valorasuc.cl>*.
- Milicic, N., Alcalay, L., Berger, C., & Torretti, A. (2014). *Aprendizaje socioemocional: Programa BASE (Bienestar y Aprendizaje Socioemocional) como estrategia de desarrollo en el contexto escolar*: Ariel.
- Milicic, N., & Arón, A. M. (2017). *Clima social escolar: un espacio tóxico o un espacio nutritivo*. Ciudad de México: Ediciones SM.
- Milicic, N., & Gorostegui, M. E. (2011). Género y autoestima: Un análisis de las diferencias por sexo en una muestra de estudiantes de Educación General Básica. *Psykhé*, 2(1).
- Milicic, N., & López de Lérída, S. (2013). *Hijos con autoestima positiva: Guía para Padres*: Paidós/Editorial Planeta Mexicana.
- Moksnes, U., & Lazarewicz, M. (2016). The association between self-esteem and sense of coherence in adolescents aged 13–18years. The role of sex and age differences. *Personality and Individual Differences*, 90, 150-154.
- Morin, A., Maïano, C., Marsh, H., Nagengast, B., & Janosz, M. (2013). School Life and Adolescents' Self-Esteem Trajectories. [Article]. *Child Development*, 84(6), 1967-1988.

- Organización Panamericana de la Salud (2018). *Situación de Salud en las Américas: indicadores Básicos 2018*. Washington D.C., Estados Unidos de América.
- Rentsch, K., Wenzler, M., & Schütz, A. (2016). The structure of multidimensional self-esteem across age and gender. *Personality and Individual Differences*, 88, 139-147.
- Sabol, T., & Pianta, R. (2012). Recent trends in research on teacher-child relationships. [Article]. *Attachment & Human Development*, 14(3), 213-231.
- Schuengel, C. (2012). Teacher-child relationships as a developmental issue. *Attachment & Human Development*, 14(3), 329-336.
- Siegel, D. (2014). *Tormenta cerebral: el poder y el propósito del cerebro adolescente*. Madrid: Alba Editorial.
- Siegel, D., & Payne, T. (2016). *El cerebro del niño. Libro de ejercicios*. Barcelona: Alba.
- Siegel, D., & Payne, T. (2018). *Disciplina sin lágrimas: Una guía imprescindible para orientar y alimentar el desarrollo mental de tu hijo*. Barcelona: B de Bolsillo.
- Siegel, D., y Payne, T. (2018). *El cerebro afirmativo del niño: Ayuda a tu hijo a ser más resiliente, autónomo y creativo*. España: Penguin Random House.
- Zins, J., Weissberg, R., Wang, M., Walberg, H. (2004). *Building academic success on social and emotional learning: What does the research say?* New York: Teachers College Press.

# III

*En este capítulo se argumenta respecto a la necesidad que Chile cambie radicalmente de paradigma de políticas educacionales, abandonando la fe en el mercado como rector del sistema educacional y la esperanza en los tests estandarizados de logro académico como modelador de las prácticas de enseñanza. Hacerlo, se dice, es indispensable para que el país pueda incorporar realmente una “enseñanza para el siglo XXI”.*

*Luego de presentar el tipo de institucionalidad y políticas educacionales que han imperado en Chile desde 1980 —ahondando en sus efectos sistémicos y sus consecuencias en el tipo de enseñanza-aprendizaje que domina en las aulas chilenas—, se señala que las reformas introducidas no las han modificado sustancialmente o lo han hecho en un sentido negativo, haciendo incompatible su mantención con el desarrollo de competencias para el siglo XXI.*

*El ensayo concluye con un llamado a reemplazar el mercado y el control de logro vía tests, por un fortalecimiento de la educación pública y la profesión docente.*



# **Educación para el siglo XXI, en el siglo XXI. ¿Tomamos el tren correcto?**

*Cristián Bellei C.*

## **Introducción**

Este ensayo argumenta sobre la necesidad de que Chile cambie radicalmente de paradigma de políticas educacionales, abandonando la fe en el mercado como rector del sistema educacional y la esperanza en los tests estandarizados de logro académico como modelador de las prácticas de enseñanza. El texto señala que esto es una condición indispensable para —entre otros beneficios— aumentar las probabilidades de una incorporación sustantiva de lo que se ha denominado “enseñanza para el siglo XXI”, no solo en el currículum, sino en la experiencia formativa de todos los estudiantes. El argumento se desarrolla, primero, explicando el tipo de institucionalidad y políticas educacionales que han imperado en Chile desde 1980 y que han derivado en un sistema de rendición de cuentas basado en tests de logro incrustado en un mercado educacional; a continuación, se explica los efectos sistémicos (básicamente negativos) que este diseño institucional y políticas asociadas han tenido, poniendo énfasis no tanto en los asuntos de equidad (bastante reconocidos ya) sino de calidad e innovación; el texto luego profundiza en este sentido mostrando cómo estas políticas han moldeado en buena parte el tipo de enseñanza-aprendizaje que domina en las aulas chilenas, caracterizadas por los rasgos negativos asociados a la “enseñanza para los tests”. Finalmente, el texto contrasta esta situación con algunos marcos propositivos acerca de la introducción de competencias para el

siglo XXI en la educación, argumentando que son fundamentalmente incompatibles. El ensayo concluye con un llamado a reemplazar el mercado y el control vía tests de logro, por un fortalecimiento de la educación pública y la profesión docente.

## **1. Análisis institucional y de políticas educacionales**

Decir que Chile tiene un sistema educacional radicalmente regido por el mercado resulta a estas alturas casi un lugar común. Felizmente, porque hasta hace poco no había claridad sobre esto en el debate público nacional. Sin embargo, creo que no siempre sacamos todas las conclusiones de esta afirmación y —dados los cambios recientes introducidos— tampoco es evidente cómo esta situación se ha ido transformando y se proyecta hacia el futuro. Esta sección describe y analiza el marco institucional en que funciona la educación chilena, mostrando la relación entre el mercado, el sistema de aseguramiento de la calidad y las reformas recientemente iniciadas.

Comencemos con algunas precisiones conceptuales que permitirán situar la reforma en curso y proyectarla. Mi propósito es defender la idea de que la reciente reforma impulsada por la presidenta Bachelet es muy importante, pero no acaba con el diseño institucional de mercado imperante en la educación chilena. Los elementos clave del mercado en educación son la libertad de elección de escuela por las familias, la necesidad de las escuelas por competir por matrícula, es decir, por las preferencias de las familias, y la autonomía de las escuelas para hacer cambios y competir, preferentemente expresada en una privatización de la gestión o propiedad de las escuelas. La filosofía subyacente es que las familias (no las autoridades, no los docentes, no los expertos) deben dar a las escuelas las “señales” correctas sobre lo que sería una “buena educación” para sus hijos y las escuelas responder a esta demanda ajustando su oferta educacional; pero para disciplinar agresivamente a las escuelas, docentes y directivos deben sentir la presión competitiva sabiendo que si no logran captar alumnos en cantidad suficiente, la escuela cerrará y ellos perderán su trabajo. Por último, como las familias son diversas, las escuelas debieran irse especializando en servir a familias de determinado “perfil de preferencias” (esa expresión es mía,

uno podría también decir, “ideología sobre la crianza y educación” o “tradicón cultural”) de forma que haya, coloquialmente, escuelas para todos los gustos (un análisis más extenso al respecto se encuentra en Bellei, 2015). Como puede apreciarse, todo lo que he dicho hasta acá es aún una descripción adecuada del sistema escolar chileno y no fue modificado por las reformas recientes. ¿Significa que estas reformas son irrelevantes? De ningún modo.

La clave para comprender la enorme trascendencia de los cambios en curso es, ahora sí, darse cuenta de lo radical del experimento neoliberal chileno en educación. Los tres elementos mencionados —elección, competencia, autonomía— pueden ser usados como instrumentos de política por separado y cada uno admite gradualidades. Solo para mostrarlo con algunos ejemplos: las familias podrían elegir dentro de una zona, pero en Chile eligen sin restricción territorial; las escuelas podrían competir por un incentivo, pero en Chile compiten por todo su financiamiento; la competencia-elección podría ser solo entre escuelas públicas, pero en Chile compiten sin diferencia con las escuelas privadas; las escuelas se podrían diferenciar solo en sus pedagogías-curriculum, pero en Chile se diferencian también por el precio que cobran a las familias y la selección que aplican a estudiantes/familias; las escuelas podrían competir solo para sobrevivir y aumentar su prestigio, pero en Chile compiten también para obtener lucro. Podría seguir. La Ley de Inclusión, al terminar (a largo plazo) con el lucro de los dueños de escuelas privadas, el cobro a las familias y la discriminación excluyente a los estudiantes/familias, está acabando con algunas de las formas radicales del mercado educacional chileno; la Nueva Educación Pública, al dar una cierta (aunque tímida) prioridad institucional a la educación pública y financiar directamente su sistema local de administración, está aumentando sus posibilidades de sobrevivir y fortalecerse. Para decirlo coloquialmente, pasamos de un mercado salvaje a un mercado regulado. Pero mercado aún. De hecho, algunos cambios podrían incluso exacerbar dinámicas de mercado: el nuevo Sistema de Admisión Escolar, junto con evitar prácticas discriminatorias, promueve una elección/competencia mucho más refinada y explícita; el voucher (el más importante y medular instrumento de políticas de mercado en educación) no solo se ha mantenido, sino que



ha sido fortalecido con múltiples incentivos adicionales desde la ley de Subvención Escolar Preferencial hasta la subvención por gratuidad.

Hasta acá he analizado el mercado educacional en su forma “pura”, cuya encarnación paradigmática en el planeta ha sido Chile. Pero Chile es algo más complejo. Debemos introducir el asunto de las evaluaciones externas estandarizadas, el Simce. La lógica fundacional del Simce fue que, para hacer que el mercado funcionara con información válida, había que entregar a las familias un indicador de la calidad de las ofertas educacionales, para que eligieran racionalmente. Así, desde que comenzó a publicarse a mediados de los noventa, las autoridades educacionales han hecho múltiples esfuerzos para que las familias elijan basándose en estos puntajes, llegando a enviar cartas personales a los padres con las escuelas convertidas en luces de semáforos, para que nadie se confundiera llevando a sus hijos a escuelas rojas y todos pelearan por un cupo en las verdes. Casi siempre hemos puesto énfasis en el asunto de la injusticia involucrado acá, pero esta vez quiero hacer notar otra dimensión: la visión sobre la calidad. En la propuesta pura del mercado son los padres los que deben elegir, porque ellos sabrían “mejor que nadie” lo que es una buena educación para sus hijos, y así el sistema (perdón, mercado) educacional recogería la diversidad existente en la sociedad y la transformaría en proyectos educacionales multicolores. Cuando el Estado usa todo su poder oficial (que es lo que representa el Simce) para intentar “imponer” una visión sobre la buena educación a las familias, de algún modo está traicionando el credo neoliberal. De hecho, como política de mercado resulta un poco absurda, algo como esto: “el Estado sabe cuáles son las mejores y peores escuelas y quisiera premiarlas y castigarlas, respectivamente, pero necesita que sean los padres quienes lo hagan, entonces hace un enorme esfuerzo de información y sobre todo formación a las familias para que ellas elijan precisamente las escuelas que el Estado quiere que elijan, y así el sistema educacional mejore por la vía del libre mercado”. Enredado, ¿verdad? ¿Por qué el Estado no aplica directamente sobre las escuelas las sanciones/incentivos asociadas a su calidad medida por el Simce y se ahorra el problema complejo de convencer a las familias? Es lo que hacen los sistemas de “aseguramiento de la calidad” o *accountability* basados en el desempeño. Chile también inició este camino.

La filosofía que inspira estas “reformas basadas en estándares” expresadas en “sistemas de aseguramiento de la calidad”, que buscan hacer que las escuelas “rindan cuentas” por su desempeño, es distinta a la del mercado. Su inspiración viene de la “nueva gestión pública” que busca desburocratizar y modernizar el aparato del Estado y sus servicios, incorporando algunas nociones de gestión usadas (aunque no exclusivamente) en el mundo empresarial. En síntesis, se trata de definir claramente el logro, el producto, el objetivo que se quiere alcanzar, evaluar el cumplimiento de ese logro, y organizar un sistema de castigos y premios (“sanciones e incentivos”) sobre los responsables, de forma que ellos experimenten las consecuencias de su acción. En Chile esto se ha aplicado —esquemáticamente— mediante pruebas Simce que se supone evalúan lo más relevante del currículum y luego distribuyendo múltiples incentivos asociados a estos resultados (Falabella, 2014; Bellei, 2015). Por ejemplo, el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño (SNED) —que desde 1996 paga un premio en dinero a los profesores de las escuelas mejor rankeadas en un índice que usa de manera relevante el Simce, y la ley sobre Subvención Escolar Preferencial (SEP)— amenazó con cerrar las escuelas de bajo logro que no mejoraban el Simce en un determinado plazo, medida que ahora se aplica a todas las escuelas chilenas mediante la Agencia de la Calidad<sup>1</sup>.

A mi juicio, desde inicios de los 2000 y con más fuerza en la última década, esta lógica de políticas ha ido adquiriendo cada vez más preminencia en Chile, hasta ser la dominante. Sin embargo, esta rendición de cuentas basada en test de logro académico se ha incrustado en el mercado que gobierna el sistema escolar en Chile. En el cuadro siguiente presento un esquema que pone estas orientaciones de política y diseños institucionales en perspectiva histórica. En una primera fase previa a la reforma neoliberal mencionada, era el “estado docente” el principal proveedor de educación, en tanto el sector privado cooperaba subordinadamente en esa labor; este diseño fue radicalmente reemplazado por el de mercado, como hemos descrito, el cual no fue reemplazado luego del fin de la dictadura, sino

(1) Es cierto que tanto el SNED como la evaluación de la Agencia incluyen otros indicadores de calidad, pero estos otros siempre son menos relevantes en los índices. Más aun, en el caso de la Agencia, la sanción de cierre de las escuelas en última instancia no toma en cuenta todo el índice, sino solo el Simce.

complementado con políticas de mejoramiento y equidad educacional. Posterior a las protestas estudiantiles de la “revolución de los pingüinos” de 2006, se introdujo de un modo más estructural e intensivo la “rendición de cuentas” y sus esquemas de incentivos, pero, como se aprecia, en lugar de “reemplazar” un diseño institucional por otro, lo que ha ocurrido es que se ha intentado acoplar las dinámicas de mercado y la lógica del aseguramiento de la calidad vía evaluaciones de los alumnos, de forma que ambas se potencian afectando sensiblemente el funcionamiento de las escuelas. Por último, solo en 2014, por primera vez se introducen reformas orientadas a aminorar las dinámicas de mercado, reponer un rol principal para la educación pública y hacer que la educación privada se oriente por propósitos públicos, pero manteniendo la noción de que el Estado evaluador debe controlar y guiar al mercado. Esto es lo que caracteriza la educación chilena actual y —de no cambiarse— definirá su morfología futura. Mi visión sobre las consecuencias de estas políticas es negativa para la introducción de una educación relevante para el siglo XXI y en la siguiente sección argumentaré porqué.

**Cuadro 1. Evolución de diseños institucionales y políticas educacionales en Chile**

El Estado nacional es el principal proveedor de educación; el sector privado “coopera” con el Estado subordinadamente.	Educación pública administrada por municipios compite con educación privada: vouchers universales, elección escolar y privatización son promovidas.	Mercado opera autónomamente con altos niveles de privatización y “en paralelo” el Estado promueve políticas de mejoramiento de la calidad y equidad.	Estado busca “asegurar calidad” del mercado vía reforma basada en estándares: rendición de cuentas, incentivos y sanciones basados en test de logro.	Control de “efectos perversos” del mercado, educación privada regulada para fines públicos y prioridad parcial para Nueva Educación Pública (desmunicipalización vía Servicios Locales).
<i>Hasta 1980</i>	<i>1980 - 1990</i>	<i>1990 - 2006</i>	<i>2006 - 2014</i>	<i>2014 hasta hoy</i>
Estado Docente	Mercado desregulado	Mercado + Estado compensatorio	Estado evaluador incrustado en el mercado educacional	Mercado regulado + Estado proveedor, “guiados” por un Estado evaluador

Fuente: Elaboración propia

## 2. Efectos sistémicos del mercado y la rendición de cuentas basada en tests de logro

En esta segunda sección quiero compartir una reflexión más extensiva sobre las consecuencias del diseño institucional de mercado en la educación chilena, para mostrar luego —en la siguiente sección— cómo se relaciona con el desafío de introducir en ella “habilidades para el siglo XXI”.

Como mencioné, especialmente después del movimiento estudiantil de 2006, creo que el país ha ido reconociendo los efectos perversos del mercado en la equidad socioeducativa. Dinámicas de mercado han sido asociadas con mayores niveles de desigualdad de logros educacionales, mayores inequidades en el acceso a oportunidades educativas, mayor presencia de prácticas de discriminación y exclusión, y mayores niveles de segregación social de las escuelas; por cierto, todo esto afecta en mayor medida a los estudiantes más desaventajados, principalmente de clase social más baja, pero también de menores habilidades o disposiciones para el aprendizaje (Bellei, 2015).

Sin embargo, se ha reflexionado mucho menos sobre otros efectos negativos del mercado, sobre los que ahora quiero poner énfasis. En lo esencial, el mercado también ha sido una pésima orientación de políticas para mejorar e innovar sustantivamente en educación. Más aun, es posible argumentar que el mercado ha provocado daños a la calidad de la educación en un sentido profundo y, además, ha dificultado introducir en ella cambios positivos.

Para comenzar, el mercado ha demostrado ser muy ineficiente e inefectivo, incluso medido con parámetros básicos de “calidad”. En lo esencial, lo que se ha producido es un enorme gasto de energía y recursos para privatizar el sistema educacional chileno por la vía de reemplazar la educación provista por escuelas públicas con educación provista por establecimientos privados, especialmente aquellos motivados por el lucro. Sin embargo, las escuelas privadas no han sido más efectivas en producir logros académicos que las públicas, por lo que *grosso modo* y desde este punto de vista, se ha tratado de un enorme fracaso (visto en

perspectiva histórica la privatización es por lejos el cambio institucional más importante de la educación chilena en el último medio siglo); pero hay más, las dinámicas de mercado tampoco han mostrado efectos sistémicos positivos relevantes en los aprendizajes académicos, e incluso hay evidencia de que ha hecho aumentar la repitencia y la deserción (Grau, Hojman y Mizala, 2018).

Si esto fuera lo único, diríamos que el mercado y su privatización no sirvieron, como ocurre de hecho con muchas políticas educacionales. El problema es que este asunto va mucho más allá. Si las escuelas privadas no han sido más efectivas, ¿a qué han dedicado sus esfuerzos de mejoramiento?, ¿cómo es que han avanzado tan rápidamente en copar el sistema educacional?, ¿es posible que estén tan equivocadas las familias chilenas que las han preferido?

Vamos por parte. Lo que el mercado ha producido es un “mejoramiento espurio” de algunas escuelas a costa de otras, basado en dinámicas no deseadas de competencia. No tenemos espacio para desarrollar todo el argumento, pero comprender lo esencial es imprescindible para este análisis, porque en este punto se juntan los asuntos del mercado, los tests de logro y la segregación. Todo educador sabe (y los académicos ahora lo demuestran con estadísticas) que los estudiantes son esenciales en el proceso de aprendizaje y que estos varían en sus disposiciones y capacidades, las cuales a su vez se relacionan con la clase social y otras características de sus familias. Por cierto, las familias de los niños están lejos de explicar mecánicamente su potencialidad para aprender, pero nótese que “todo lo demás constante”, es decir, si las escuelas no hicieran ningún esfuerzo adicional, las condiciones iniciales de los niños incluyendo centralmente a sus familias, serían el predictor más relevante para conocer su desempeño escolar. Entonces, dado lo agresiva de la competencia de mercado que hemos explicado caracteriza a Chile, las escuelas han “redescubierto” lo valioso que es tener estudiantes mejor dispuestos para el aprendizaje y, en general, para el proceso educativo. Esto explica —a mi juicio— lo inmensamente masivas y sofisticadas que son las prácticas de discriminación existentes en la educación chilena: las escuelas que pueden, seleccionan en la admisión o expulsan durante el proceso escolar; ya sea considerando la clase social o características

socioculturales de las familias, y/o directamente midiendo las capacidades y disposición de los niños (Contreras, Sepúlveda y Bustos, 2010; Bellei, 2015). Competencia salvaje, ya lo dijimos.

Poner los esfuerzos en dotarse de una “buena composición” de alumnos/familias (volveré sobre este punto) proporciona entonces una ventaja muy útil. No estoy afirmando que docentes y directivos no hagan ningún esfuerzo adicional y solo se dediquen a seleccionar alumnos, lo cual sería evidentemente no solo una caricatura, sino una tremenda injusticia con la labor docente. De hecho, estas son políticas institucionales, casi siempre ordenadas por el dueño del colegio. La pregunta a estas alturas es ¿de dónde viene la “señal” para que las escuelas actúen de este modo? Aquí comienza a cerrarse el círculo: a mi juicio, es la presión combinada del sistema de rendición de cuentas basado en tests de logro, incrustado en el mercado educacional. Para entenderlo, tenemos que volver los ojos hacia “la demanda”, es decir, las familias.

A este respecto las investigaciones en Chile confirman algo bastante establecido en la literatura: el fuerte carácter de clase de la elección escolar (Carrasco, Falabella y Mendoza, 2015). En un estudio sobre el sustrato sociocultural de la elección escolar (Bellei et al., 2018) encontramos que las prácticas/racionalidades de la elección de escuela están estrechamente ligadas a la pertenencia a diferentes clases sociales: las clases altas tienden a considerar la integralidad formativa e ideológica de los proyectos educacionales (con fuertes disputas socioculturales en su interior), en un contexto de marcado aislamiento del resto de la sociedad en que eligen primero las escuelas de las comunidades a las que pertenecen; las clases medias se orientan por el interés de separarse (cuando no, protegerse) de los sectores populares; y las clases bajas tienden a seguir un patrón tradicional, menos activo en la elección, salvo en la educación media, en que se tensionan entre el pragmatismo de la formación técnica y las aspiraciones del liceo general. Más en particular, para las familias de extracción media o media baja, preferir las escuelas que cobren algún arancel, se percibe como un imperativo para alejarse de sectores sociales estigmatizados, disposición que también muestran algunas familias populares en zonas metropolitanas, quienes se perciben viviendo en la marginalidad y riesgo. La investigación identifica así el copago de

las familias a escuelas privadas subvencionadas por el Estado como el principal mecanismo de diferenciación social, y en general, las escuelas públicas gratuitas son asociadas a los estudiantes/familias más pobres, conflictivos y “peligrosos” del sistema educacional chileno (Córdoba, 2014; Raczynski y Hernández, 2011). La forma en que estas tendencias se manifiestan (e.g. más o menos socio-fóbicas) está fuertemente asociada al contexto socio-espacial en que se despliegan, es decir, los diferentes “mercados educacionales” relevantes para las familias.

¿O sea que a las familias no les interesa si sus hijos aprenden o no, solo quieren segregarse? No, esa es otra caricatura. Lo que ocurre es que la idea de darwinismo social de que las familias deben luchar entre ellas por conseguir un cupo en una “buena escuela” para sus hijos, exagera un sentimiento básico de preocupación por los hijos. Muchas familias han visto el desgobierno y despreocupación de algunas escuelas, la precarización de la educación pública, las estafas de la educación privada, y sienten que la elección de escuela es un asunto de alto riesgo: se puede caer muy bajo, en zonas inseguras. Ante esto, es razonable que las familias enfatizen una preocupación aún más fundamental que el aprendizaje. Por lo demás, como las familias saben lo mismo que los profesores (y que algunos expertos recién descubren, mientras otros aún se resisten): que los compañeros son relevantes en el clima escolar y el aprendizaje, pero también en la experiencia formativa, entonces tienen buenas razones para orientar su elección escolar socialmente. Más aun, en asuntos educacionales asumen que los profesionales de la educación y el Mineduc son responsables y ejercen una supervisión atenta, pero limitada (e.g. tareas, cuadernos y el trato hacia sus hijos). Es importante notar que esto no es solo una característica de las familias de clase media y baja; la clase alta chilena tampoco elige primeramente comparando desempeños académicos, sino por pertenencia a comunidades religiosas, étnicas, redes sociales, por cierto, siempre dentro de su hipersegregada zona de residencia, sin salir de su clase social y con logros educacionales “asegurados”.

Ciertamente, la elección de escuela es compleja y los criterios aplicados son múltiples. En efecto, muchas familias también toman en cuenta aspectos educacionales, incluyendo el desempeño académico y observan

por tanto los indicadores oficiales, especialmente el Simce. Pero, como hemos analizado, el Simce se correlaciona fuertemente con la composición social de las escuelas, por lo que —en este contexto— buscar Simce es en buena medida buscar clase social y capital cultural de las familias. Más aun, incluso al interior de grupos de escuelas socioeconómicamente homogéneas, otras características de los alumnos que potencian los logros académicos, como la disciplina y la motivación escolares, también se asocian con características socioculturales de las familias, de forma que la idea de preocuparse por la composición de la matrícula se refuerza adicionalmente. De este modo, desde las familias, las escuelas son presionadas por criterios relacionados en un sentido amplio con la composición social del alumnado, ya directamente como ambiente, o indirectamente como preocupación por la disciplina, la seguridad o el logro académico. Esto se agrega convergentemente a la mencionada presión ejercida por los mecanismos de responsabilización del Estado que, expresados en desempeños académicos, también empujan hacia la selección social de la matrícula.

En resumen, desde la perspectiva de las escuelas, ambas presiones, del mercado y el Estado evaluador, coinciden en incentivar la implementación de mecanismos primero de selección social y luego de preparación para el Simce, y ambos propósitos son plenamente convergentes. Nótese que, por diseño, los procesos analizados afectan tanto a la educación privada como pública, de modo que el sistema completo comienza a orientarse por los mismos criterios para sobrevivir y salir bien parado en los *rankings* de prestigio social y desempeño escolar. Es importante también darse cuenta de que ambos incentivos apuntan en una dirección de homogeneización de las escuelas: buscar la mejor composición de clase social y alinearse con la evaluación oficial. La evidencia indica que el mercado no produjo mayor diversidad pedagógico-curricular ni innovación en las propuestas educacionales de las escuelas. En lugar de mayor heterogeneidad como anticipaba la ideología neoliberal, se conformó un sistema en blanco y negro, socialmente segregado y unidimensionalmente rankeado. En la sección siguiente profundizaré en esta última consecuencia: el efecto homogeneizador de los sistemas oficiales de evaluación estandarizada de aprendizajes.



### **3. Efectos sobre la enseñanza aprendizaje: propósitos formativos y métodos de enseñanza**

Los resultados de la prueba Simce de 4° básico 1999, publicados a mediados del 2000 marcaron, a mi juicio, un cambio en la relación de la política educacional y el debate público con estas pruebas. Se construyó la idea de que la reforma educacional iniciada en 1996 estaba siendo evaluada, porque la primera cohorte de estudiantes “reformados” rendía el Simce y este había sido modificado técnicamente para permitir comparaciones longitudinales válidas. Los resultados indicaron nulo avance, lo que gatilló un enorme debate público, marcado por la decepción con una reforma que “no llegaba al aula” y “no tenía impacto”. Pero, como siempre en medio de este pesar ocasionado por la liturgia anual del Simce, también había buenas noticias: una pobre pequeña escuelita rural de Mulchén había obtenido un puntaje extraordinario, el mejor en el país en matemáticas, demostrando que, pese a las adversidades, se puede. La propia ministra de Educación distinguió al profesor encargado y los medios de comunicación dieron profusa cobertura al triunfo, como lo han seguido haciendo todos estos años. Sin embargo, la alegría en Mulchén duró poco. Los niños dijeron haber sido ayudados por el profesor en la prueba, los padres pusieron una denuncia, otros padres defendieron al profesor y la comunidad se dividió, se instruyó un sumario y finalmente se sancionó al maestro “por falta grave a su desempeño”. Todo esto, ampliamente cubierto por la prensa nacional, que rara vez había incluido la palabra “Mulchén” en sus noticias. El caso me impactó; fue la primera vez que pensé seriamente sobre los efectos perversos de este tipo de políticas. Desde entonces solo ha crecido mi convicción.

En lo esencial, la aplicación de una rendición de cuentas basada en test de logro académico ha producido un estrechamiento curricular y reforzado una pedagogía mecanicista orientada a entrenar a los estudiantes para rendir bien en dichos test. En esta sección resumiré algunas de mis observaciones al respecto, fruto de decenas de estudios de caso en que he participado (Bellei et al., 2004; Bellei et al., 2014; Bellei et al., 2015; Bellei et al. 2019) y de otras investigaciones e instancias de diálogo con educadores a lo largo de Chile. No se trata de una evaluación comprehensiva de estas políticas, pues habría mucho más que decir. Solo

quiero detenerme en el efecto situado a nivel de la enseñanza/aprendizaje y la gestión escolar.

La pedagogía admite muchas formas, es el corazón del saber profesional docente. Un aspecto crítico de ese corazón es cómo tener información sobre lo que han aprendido los alumnos de lo que el profesor ha querido enseñarles. Evaluar de manera genuina el aprendizaje es muy difícil. Lo que el Simce hace en la práctica es “resolver este problema” por la vía de la autoridad, transformando el instrumento de medición en el objetivo en sí mismo. Obviamente, es fácil decir que los profesores se equivocan y lo entendieron mal, que el fin era otro, etc. Pero cuando el sistema de evaluación se usa directamente con todo el poder del Estado (luego multiplicado por el mercado, los medios de comunicación y los empleadores) para premiar/castigar como lo hemos argumentado, la ciencia social es contundente al respecto: es humano que el indicador se convierta en el objetivo en sí y corrompa la práctica que está evaluando; puede no gustarnos, pero es humano<sup>2</sup>. Los políticos, economistas y psicólogos que promueven estas cosas se comportarían igual.

Así, si los puntajes en una prueba estandarizada de logro académico son el objetivo, la pedagogía sabe *grosso modo* cómo alcanzarlos. Mediante prácticas de enseñanza mecánicas, basadas en la repetición, orientadas a maximizar la transmisión y memorización de contenidos y la adquisición de habilidades intelectuales básicas; estas prácticas deben además incluir el conocimiento y dominio del formato de evaluación como algo central, de modo que saber “cómo funcionan” las pruebas es muy importante, y aprender estrategias para responder, descartar alternativas y hasta adivinar. Y como en esta materia también hay que “aprender haciendo”, realizar ensayos Simce se convierte en una gimnasia frecuente. Más en general, los profesores comienzan a ajustar su propia evaluación para este propósito, de manera que las pruebas “tipo Simce” se vuelven

(2) Esta “ley” fue formulada por Donald T. Campbell ya en 1976 (sí, hace más de 40 años): “Mientras cualquier indicador social más sea usado para la toma de decisiones sociales, más será sujeto de presiones para corromperlo y más será propenso a distorsionar y corromper el proceso social que se busca monitorear” (traducción propia). De hecho, en ese mismo trabajo el autor da —entre otros— el ejemplo de los tests de logro académico “corrompidos” en contratos de mejoramiento escolar hechos a consultoras privadas (¿suena familiar?): “Cuándo los puntajes en tests se convierten en la meta del proceso de enseñanza, ellos pierden su valor como indicadores educacionales y distorsionan el proceso educacional en modos indeseados” (traducción propia). (Campbell, 1976, pp. 49 - 52).

la norma. Finalmente, dado que no todo el currículum es susceptible de evaluarse por el Simce, la enseñanza enfatiza los contenidos que más probablemente aparezcan en la prueba. Es lo que se denomina “estrechamiento curricular”.

Una característica que tiene este modelo pedagógico es su verticalismo y necesidad de control disciplinario. Las aulas tienden a ser muy silenciosas, con los alumnos muy ordenados, poco participativos, aunque muy atentos y concentrados en lo que el profesor está transmitiéndoles, o en sus tareas. Hay poco trabajo en grupo, poco diálogo, debate, poca indagación. Dada la necesidad de cubrir todo el currículum (que los docentes consideran abultado y lleno de contenidos en Chile), un uso eficiente del tiempo es muy necesario, por lo que los alumnos son entrenados en rutinas de trabajo repetitivas y una obediencia irrestricta a reglas que buscan un clima de aula ordenado y productivo para facilitar la pedagogía tradicional. En el extremo, la propia sesión de aplicación de los test parece ser el espejo: todos sentados, en fila, silenciosos, mirando su hoja y el cronómetro. En la preparación para la Prueba de Selección Universitaria (PSU), esto es literal: los alumnos se miden constantemente con tiempo y puntaje, como un deportista de los tests.

A estas alturas cabe una aclaración. Estas prácticas dominan especialmente en las asignaturas evaluadas por el Simce, lo cual ha ido cambiando en el tiempo, aunque siempre con la base de Matemáticas y Lenguaje. Es tan evidente su vinculación, que en muchas escuelas ellas aparecen principalmente en los años/cohortes que serán evaluadas (recuérdese que no siempre el Simce se aplicó todos los años en cuarto básico y menos en los demás grados, por lo que había “generaciones Simce” en cada escuela). Así, 4º, 8º y 2º medio en Lenguaje y Matemáticas a estas alturas tienen una verdadera tradición de preparación Simce, y 4º medio es en muchos liceos prácticamente un preuniversitario de preparación PSU. Ahora bien, estas pruebas se vuelven tan relevantes, que muchas escuelas las priorizan incluso colonizando otros espacios del currículum/horario. Por ejemplo, se organizan “talleres JEC” y talleres extraprogramáticos que son preparación para el Simce o la PSU; incluso, otras asignaturas consideradas de menor valor, como artes, deportes o religión, son reemplazadas temporalmente por preparación Simce hasta que se rinde el test, cuando renacen.

Un trabajo así de intenso y focalizado requiere gestión organizacional. En las escuelas las metas Simce se han vuelto omnipresentes en sus planes, proyectos y convenios de desempeño; los propietarios de las escuelas las incorporan en sus relaciones laborales con los docentes, y muchos distribuyen incentivos monetarios adicionales según el rendimiento en el Simce. La gestión de recursos humanos se orienta por el Simce, y algunos docentes son reconocidos por su gran capacidad para hacer rendir a los alumnos en estas pruebas, al punto que se especializan en los cursos evaluados (en algunos casos, un mismo profesor ha enseñado al “curso Simce” por décadas). La planificación de clases detallada y las pruebas modeladas por el Simce, son revisadas por la jefatura de UTP, desde donde además se aplican instrumentos de evaluación y control del trabajo docente en el aula, como la observación y pruebas de logro de los alumnos, en una modalidad de claro control jerárquico de la enseñanza. Por último, se ha desarrollado un enorme mercado de consultorías (principalmente bajo la figura de las ATE, Asistencia Técnica Educativa, promovidas y financiadas por el Estado vía SEP) tanto para ayudar a preparar el Simce como para aplicar test que prometen predecir sus puntajes, a los cuales se asocian sofisticados modelos de control de gestión, que permiten distribuir mejor los esfuerzos de preparación Simce. Una verdadera maquinaria de producción de puntajes.

Como puede apreciarse, un control externo tan severo como el que produce la “responsabilización” basada en test de logro desprofesionaliza la docencia. Esto ocurre porque el estrechamiento curricular y la rigidización de la pedagogía que incentiva, va dejando al profesional de la docencia con cada vez menos grados de libertad para diseñar y decidir por sí mismo los procesos de enseñanza-aprendizaje: el profesional reflexivo deja paso a una especie de entrenador en un modelo fabril que en lo organizacional es de inicios del siglo XX y en lo pedagógico, del siglo XIX. El peso que han adquirido los “expertos externos” para moldear el trabajo docente, y los jefes de UTP para controlarlo, en desmedro de la reflexión pedagógica y el saber-hacer del colectivo docente, son inequívocos acompañantes de esta tendencia.

En último término el Simce depende de que los alumnos no solo aprendan lo que mide, sino que se motiven por hacer un esfuerzo, durante el año y también el día mismo de la prueba, para rendir bien.

Dado que en rigor el Simce no tiene consecuencias directas sobre los alumnos, las escuelas deben hacer un fuerte trabajo de concientización, persuasión y motivación dirigido a ellos. Muchas escuelas dan premios y reconocimientos a los cursos que hayan rendido bien en el Simce (incluyendo desayunos, onces, paseos y diplomas), además de sostener un discurso permanente sobre la importancia de obtener altos puntajes, asociándolo a su compromiso con la escuela, su identidad de escuela de altos logros o la simple competencia con otras escuelas del entorno. El Simce es una carrera permanente contra otras generaciones y otros establecimientos, y las escuelas se encargan de motivar a cada cohorte a ganarla, y —después de todo— competir es entretenido y ganar es satisfactorio. Pero competir también es estresante y muchos estudiantes han reportado altos niveles de cansancio y saturación asociados a la preparación intensiva del Simce y la PSU (que, por cierto, sí tiene consecuencias individuales sobre los alumnos).

Por último, a la interiorización subjetiva de la importancia del Simce se suma la exteriorización institucional de esta marca. Muchas escuelas usan este examen y todas sus variantes (especialmente la “Excelencia Académica” otorgada por el SNED) como parte de su publicidad para captar las preferencias de los padres en el mercado local. Letreros, vitrinas, páginas web, Facebook, folletos y documentos institucionales remarcan (cuando conviene, claro) los logros obtenidos en este o aquel año, en esta o aquella asignatura, de forma de capitalizar en prestigio los puntajes. A su turno, esto mismo constituye un importante factor de presión subjetiva hacia los estudiantes, para no defraudar a su comunidad y no dañar a su escuela con una caída en los rankings.

Como se ve, el Simce y la PSU son instrumentos muy poderosos, que han moldeado en medida importante los procesos de enseñanza-aprendizaje en Chile. Por cierto, mi argumento no es que todas estas prácticas fueron creadas por estas pruebas, pero sí han sido exacerbadas. Tampoco estoy afirmando que todas estas prácticas sean negativas o condenables; algunas de ellas son quizás razonables, pero sí creo que como parte de esta batería y en el espíritu que adoptan por ello, la visión general es preocupante. En efecto, creo que es uno de los grandes obstáculos para introducir en Chile las llamadas “habilidades para el siglo XXI”, como ahora argumentaré.

#### **4. Enseñanza “para el siglo XXI”: el futuro nos está dejando atrás**

La educación es un frágil equilibrio entre visiones del pasado, presente y futuro, que los adultos hacen pensando en cómo capacitar a las nuevas generaciones para ser competentes en la sociedad en que les toca vivir. ¿Qué tradiciones, valores y conocimientos acumulados son valiosos para ser conservados?, ¿qué habilidades y saberes son necesarios para vivir una buena vida?, ¿qué capacidades se deben tener para protagonizar la construcción del mañana? Son las preguntas fundamentales del diseño curricular. En cada época las demandas sociales a la educación han ido cambiando, según la visión dominante sobre ellas (Bellei y Pérez, 2010). Actualmente, es ampliamente aceptada la idea de que la sociedad está en medio de profundas transformaciones y que la anticipación del futuro es precaria, lo cual impone a la reflexión educativa una importante dosis de premura e incertidumbre.

Son los cambios en la cultura, sociedad, intimidad, tecnología y política los que deben ser reflexionados y procesados por el sistema educacional como necesidades formativas de los estudiantes. Solo por mencionar algunos de los ejes de esta reflexión y mostrar lo importante de las transformaciones en curso, apunto cuatro dimensiones. Primero, la importancia de preparar a los jóvenes para una sociedad más diversa, abierta, multicultural y cambiante, abandonando la visión de una identidad colectiva fija e intolerante; segundo, la necesidad de equipar a los jóvenes con competencias, habilidades y capacidades de pensamiento y acción complejas, multifuncionales y maleables, dejando atrás el entrenamiento en habilidades reducidas y rígidas; tercero, el imperativo de promover una ciudadanía activa, crítica, informada, interesada y responsable de los asuntos colectivos políticos, civiles y comunitarios; y cuarto, la importancia de desarrollar en los jóvenes capacidades personales de desarrollo interior, sentido de propósito, goce y autocuidado, para conducirse autónomamente en un mundo lleno de oportunidades y riesgos.

Existen muchas conceptualizaciones acerca de lo que sería necesario enfatizar en la “educación para el siglo XXI”. Solo mencionaré dos, porque mi intención no es hacer una discusión a fondo de la materia, sino contrastarla con nuestro panorama educacional. A fines del siglo pasado,

Unesco publicó el informe “*La educación encierra un tesoro*” (Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI de la UNESCO, 1996) como un esfuerzo por anticipar la educación que se requeriría para este siglo; su conceptualización fundamental ha sido reconocida como un marco comprensivo alrededor del mundo. En esencia, indicaba que la educación debía basarse en cuatro pilares:

- a. *Aprender a conocer*: lo que supone el aprendizaje de una cultura general amplia y el conocimiento más profundo de un pequeño número de materias, siendo lo más relevante aprender a aprender, para seguir educándose a lo largo de la vida.
- b. *Aprender a hacer*: adquiriendo competencias (no solo una calificación profesional, el informe aclara) que permitan hacer frente a distintas situaciones de la vida social y el trabajo, incluyendo centralmente colaborar en equipos, innovar, y abordar situaciones nuevas y complejas.
- c. *Aprender a vivir juntos*: desarrollando la comprensión del otro, entendiendo la interdependencia de las personas, respetando el pluralismo, tratando pacíficamente los conflictos, realizando proyectos comunes, participando cívicamente, comprendiendo y valorando la diversidad.
- d. *Aprender a ser*: desarrollando la propia personalidad, adquiriendo la capacidad de actuar con autonomía, juicio y responsabilidad personal, lo que incluye también el desarrollo del goce estético, el autocuidado y la vida saludable.

Como se aprecia, los objetivos educacionales debieran ser mucho más amplios que la mera transmisión de conocimientos y adquisición de habilidades básicas; en efecto, el propio informe advierte sobre este sesgo propio de la enseñanza academicista tradicional, contra el que los educadores progresistas han argumentado desde hace más de un siglo y que hoy ha llegado (finalmente) a ser un consenso bastante amplio. Por decirlo de otro modo, las habilidades intelectuales de orden superior, los aprendizajes prácticos, las competencias sociales, y el desarrollo personal son dimensiones ineludibles para la educación.

Más recientemente, el Consejo Nacional de Investigación de Estados Unidos comisionó a un amplio grupo de expertos para sintetizar la investigación científica (principalmente psicológica y social) sobre las

habilidades con consecuencias relevantes de corto y largo plazo para la vida de las personas, buscando cómo desarrollarlas en la educación (National Research Council, 2012). El siguiente cuadro resume las habilidades identificadas.

**Cuadro 2. Síntesis de las habilidades identificadas en el informe “Educación para la vida y el trabajo: Desarrollar conocimientos y habilidades transferibles en el siglo XXI”**

<b>Competencias cognitivas</b>	
Procesos y estrategias cognitivas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pensamiento crítico, solución de problemas, análisis, razonamiento y argumentación, interpretación, toma de decisiones, aprendizaje flexible, funciones ejecutivas</li> </ul>
Conocimiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alfabetización o dominio de la información, incluida la investigación con el uso de pruebas y reconocimiento de prejuicios en las fuentes, alfabetización en la tecnología de la información y comunicación, comunicación oral y escrita, escucha activa</li> </ul>
Creatividad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creatividad e innovación</li> </ul>
<b>Competencias intrapersonales</b>	
Apertura intelectual	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Flexibilidad, adaptabilidad, apreciación artística y cultural, responsabilidad personal y social, conciencia y competencia cultural, apreciación de la diversidad, aprendizaje continuo, interés y curiosidad intelectual</li> </ul>
Ética y conciencia en el campo laboral	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Iniciativa, dirección personal, responsabilidad, perseverancia, determinación, productividad, autorregulación “tipo 1”, que incluye habilidades meta-cognitivas; profesionalismo, ética, integridad, ciudadanía de derechos y deberes, orientación hacia la carrera</li> </ul>
Autoevaluación positiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autorregulación “tipo 2” que incluye el automonitoreo, autoevaluación y reforzamiento personal; salud física y psicológica</li> </ul>
<b>Competencias interpersonales</b>	
Trabajo en equipo y colaboración	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comunicación, colaboración, trabajo en equipo, cooperación, habilidades interpersonales, empatía, toma de perspectiva, confianza, orientación al servicio, solución de conflictos, negociación</li> </ul>
Liderazgo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Liderazgo, responsabilidad, comunicación asertiva, autopresentación, influencia social en otros</li> </ul>

Fuente: National Research Council, 2012.



Utilizando esta conceptualización, en el marco de un estudio internacional comparado, realizamos un análisis del caso chileno para averiguar en qué medida nuestra educación ha estado abordando esta visión más ambiciosa de educación en las últimas dos décadas. En general, encontramos que las reformas curriculares desde mediados de los noventa crecientemente han introducido este tipo de habilidades y énfasis en la educación, pero con un claro sesgo: las habilidades cognitivas, ampliamente y en varias materias y grados; las habilidades intrapersonales, de manera desigual, sobre todo como objetivos transversales, aunque algunas ausentes; y las habilidades interpersonales o sociales se han introducido escasamente en la educación chilena (Bellei y Morawietz, 2016). Por cierto, luego el gran desafío es contar con capacidades docentes y conocimiento práctico que permitan transformar el currículum en oportunidades de aprendizaje para los estudiantes: llevar el diseño curricular a las actividades cotidianas del aula y la escuela.

En nuestro estudio analizamos los medios con los cuales el país ha buscado ese cambio de las prácticas y concluimos que el impacto ha sido menor y muy desbalanceado, lo cual atribuimos a tres factores:

- institucionalmente, la gran desestructuración y atomización del sistema escolar chileno, asociado a su (des)organización de mercado, que limita la efectividad de las políticas de mejoramiento escolar;
- pedagógicamente, al énfasis en las evaluaciones estandarizadas y las habilidades básicas, que ahogan la posibilidad de abordar objetivos educativos heterogéneos y desafiantes de manera efectiva; y
- en términos de capacidades, la escasa preparación de los profesores para abordar estos nuevos objetivos/procesos y los pobres medios de apoyo con que se les ha intentado capacitar y orientar para asumir nuevas prácticas.

Por cierto estas tres explicaciones se relacionan: el mercado tiende a precarizar la profesión docente y a debilitar las instituciones públicas que podrían acumular capital profesional (profesionales públicos de apoyo son reemplazados por consultores oportunistas, organizaciones

públicas de administración de escuelas, por “sostenedores” privados atomizados, todos ellos “sostenidos” con los recursos del Estado), y el control vía tests estandarizados no solo empobrece la pedagogía, también desprofesionaliza la labor docente. En Chile no hay un sistema educacional que promueva la acumulación de capacidades profesionales institucionalizadas, lo cual —a mi juicio— ha limitado la posibilidad de implementar programas educacionales de mejoramiento y cambio educacional de manera efectiva y a gran escala.

Por cierto, junto a este panorama dominante existen en Chile numerosos esfuerzos de cambio que apuntan en la dirección de introducir este tipo de “habilidades para el siglo XXI”. En nuestros estudios de caso hemos visto que tienden a desarrollarse intensivamente “en los márgenes”, en talleres de formación complementaria (ACLE), academias, grupos de interés, y múltiples proyectos de instituciones externas, como el programa Explora de Conicyt o las Orquestas Juveniles, por nombrar dos de los más extendidos. Esas iniciativas son enormemente valiosas y valoradas por los participantes; su gran limitación es que tienden a cubrir a una parte menor de los alumnos. También hay docentes y programas que innovan en el corazón de la enseñanza, en aulas y clases regulares, como el programa de introducción de la enseñanza de las ciencias basada en la indagación impulsado desde la Universidad de Chile (ECBI). Estos innovadores lo hacen “a pesar de” la tendencia dominante y experimentan las tensiones de un currículum extenso, cargado de contenidos, una evaluación estandarizada y una tradición e institucionalidad que los constriñe. Todos ellos saben que están en la dirección correcta, pero remar contra la corriente agota y muchas veces desmoraliza. Más fácil sería hacer otro ensayo Simce.

### **Comentario final: ¿Cómo se sale de esto?**

Como se ve, mi análisis de la situación es muy crítico: creo que tomamos el tren equivocado. Por cierto, el neoliberal optimista dirá que quizás sí haya familias que demanden “habilidades para el siglo XXI”: se verá trabajando en un rincón de la clase alta; o el psico-econometrista ingenuo nos dirá que todo lo que creemos relevante lo podemos también evaluar/incentivar: encontrará que en las aulas no quedará tiempo para

enseñar. Mi aproximación es diferente: debemos cambiar radicalmente de paradigmas de política educacional. En una reciente conversación con una profesora joven me confesó (creo que es la expresión más correcta) que en su escuela la habían contratado porque ella propuso un taller de yoga para los estudiantes, pero luego cambió la jefa de UTP y le indicó que lo reemplazara por un taller de preparación Simce, porque era más consistente con los objetivos de la SEP. Tenemos que construir un sistema educacional en que esto sea inverosímil, pero me temo que experiencias similares han invadido nuestras aulas.

Abandonar la fe en el mercado como rector y los test estandarizados como fin de la educación es por cierto solo el comienzo. Ellos deben ser reemplazados por una inequívoca prioridad por la nueva educación pública y concepciones educacionales comprensivas, como las que acá he mencionado. Las ciencias sociales contemporáneas dan muchas luces al respecto, convergiendo con la tradición progresista del campo educacional. John Dewey enseñó hace más de un siglo que la educación también era para la democracia y que debía adoptar pedagogías que dieran al alumno un rol activo, produciendo una educación comprensiva y balanceada, mediante experiencias formativas significativas y genuinas. Algo así como una aproximación prudente, algo más modesta: la persona humana, y la sociedad en que vivimos, es demasiado compleja como para abrazar cualquier paradigma que tienda a la unidimensionalidad.

Una vez sacudidos de esas corazas, veremos que el sistema escolar efectivamente puede ser multicolor y la experiencia formativa que los adultos garanticemos a los niños (y no olvidemos, a la cual los obligamos), puede ser mucho más rica, “integral” la nombran nuestros educadores. Y es en ellos que debemos volver a confiar: sin una profesión docente verdaderamente respetada y fortalecida esta visión no será realidad. Si no estamos dispuestos a formar y equipar a los profesores con todos los medios sería mejor que propusiésemos otra forma de educación masiva, no la escuela. El saber profesional docente debe enriquecerse con las mil experiencias innovadoras que hemos mencionado existen, pero debemos sacarlas de los márgenes y ponerlas al centro. El conocimiento práctico de esos profesores es irremplazable, no lo

pueden vender las “Entidades de Asistencia Técnica Educativa” (ATE), simplemente porque no lo tienen. Por cierto, los demás profesionales del campo educacional podemos contribuir a facilitar la difusión de ese conocimiento, a imaginar formas de diseminación de esas innovaciones, pero los políticos y administradores educacionales deben entenderlo: la profesión docente no debe ser colonizada por sociólogos, economistas, psicólogos, ni mucho menos neurólogos.

Los docentes deben eso sí asumir la enorme responsabilidad social que esto implica, renovando su profesión, valorando el saber experto, trabajando colectivamente, difundiendo buenas prácticas, inhibiendo el trabajo no fundado en el saber profesional y sancionando las faltas a la ética. Esta nueva profesionalidad docente debe abrirse, conectarse con la sociedad, no solo porque a ella se debe, sino porque la única forma de proveer una educación relevante es mantener un estrecho vínculo con la sociedad, de la que sus alumnos son parte y a la que irán luego a recrear y transformar.

## Referencias

Bellei, C., Contreras, M., Vanni, X & Valenzuela, J.P. (coord.) (2019). *Mejoramiento sostenido en educación secundaria en Chile*. Estudio realizado por el CIAE de la Universidad de Chile y el Centro de Liderazgo para la Mejora Escolar de la PUCV. Manuscrito inédito.

Bellei, C.; Contreras, M.; Canales, M & Orellana, V (2018). The Production of Socio-economic Segregation in Chilean Education: School Choice, Social Class and Market Dynamics. En: *Understanding School Segregation. Patterns, Causes and Consequences of Spatial Inequalities in Education*. Bonal, X. & C. Bellei (editors). London: Bloomsbury Publishing.

Bellei, C. & y L. Morawietz (2016). Strong Content, Weak Tools. Twenty-First-Century Competencies in the Chilean Educational Reform. En *Teaching and Learning for the Twenty-First Century: Educational Goals, Policies, and Curricula from Six Nations*, eds. Fernando M. Reimers and Connie Chung (Cambridge, MA: Harvard Education Press), 93–126.

Bellei, C., (2015). *El gran experimento. Mercado y privatización de la educación chilena*. LOM Ediciones.

Bellei, C.; L. Morawietz; J.P. Valenzuela; y X. Vanni (2015). *Nadie dijo que era fácil. Escuelas efectivas en sectores de pobreza, diez años después*. LOM Ediciones, Universidad de Chile.

Bellei, C., J.P. Valenzuela; X. Vanni; D. Contreras (2014). *Lo aprendí en la escuela. ¿Cómo se logran procesos de mejoramiento escolar?* LOM Ediciones, Universidad de Chile – UNICEF.

Bellei, C. y V. Pérez (2010). “Conocer más para vivir mejor. Educación y conocimiento en Chile en la perspectiva del Bicentenario”. En R. Lagos E. (editor), *Cien años de luces y sombras*, Editorial Taurus.

Bellei, C., L.M. Pérez, D. Racizinsky y G. Muñoz (2004). *¿Quién dijo que no se puede? Escuelas efectivas en sectores de pobreza en Chile*. UNICEF, Santiago.

Campbell, D.T. (1976). *Assessing the Impact of Planned Social Change*. Paper 8, Occasional Paper Series, The Public Affairs Center, Dartmouth College.

Carrasco, A., Falabella, A., & Mendoza, M. (2015). School choice in Chile as a sociocultural practice. En Seppänen, P. et al. (Eds), *Contrasting dynamics in Education Politics of Extremes*, Sense Publishers, 245-266.

Contreras, D., Sepúlveda, P., & Bustos, S. (2010). When schools are the ones that choose: The effects of screening in Chile. *Social Science Quarterly*, 91(5), 1349-1368.

Córdoba, C. (2014) La elección de escuela en sectores pobres: Resultados de un estudio cualitativo. *Psicoperspectivas*, 13(1), 56-67, 2014.

Falabella, A. (2014). The Performing School: The Effects of Market & Accountability Policies. *Education Policy Analysis Archives*, 22(70).

Grau, N., Hojman, D., & Mizala, A. (2018). School closure and educational attainment: Evidence from a market-based system. *Economics of Education Review*, 65, 1-17.

National Research Council (2012). *Education for Life and Work: Developing Transferable Knowledge and Skills in the 21st Century*, eds. James W. Pellegrino y Margaret L. Hilton. Washington, DC: National Academies Press Research Council.

Raczynski, D. & Hernández, M. (2011). *Elección de colegio, imágenes, valoraciones y conductas de las familias y segregación social escolar*. Asesorías para el Desarrollo.

UNESCO, Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI. (1996). *La educación encierra un tesoro: informe a la Unesco de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI presidida por Jacques Delors*.

# *Reflexiones*

*Comisión de Educación y Cultura del Senado*

\* *Senador Juan Ignacio Latorre Riveros*

\* *Senador José García Ruminot*



## Enfrentar el neoliberalismo en educación

Senador

Juan Ignacio Latorre Riveros\*

En octubre de 2019, el malestar social estalló de forma inédita en Chile. Las movilizaciones sociales de las últimas décadas han expresado el descontento con un neoliberalismo que por años ha privatizado cada vez más esferas de nuestra vida social. Sin embargo, el estallido reciente ha tenido una intensidad, masividad y características distintas a los procesos de movilización anteriores.

La conceptualización realizada por el académico británico David Harvey, de *acumulación por desposesión*, permite dar cuenta del proceso de privatización y mercantilización neoliberal chileno, impuesto por la dictadura militar, proyectado en democracia y hoy impugnado. Esta lógica de un modelo extractivo exportador y de despojo y financiarización de bienes comunes, que comprende no solo a los recursos naturales, sino que también a los servicios y empresas públicas<sup>1</sup>.

Los gobiernos democráticos tras la dictadura no enfrentaron al neoliberalismo impuesto, sino que más bien impulsaron un *progresismo limitado*<sup>2</sup> que buscaba perfeccionar el sistema, enfrentando las *fallas de mercado* y promoviendo la *equidad*. De esta forma, se fueron *humanizando* las formas institucionales de este neoliberalismo<sup>3</sup>, por medio de gastos focalizados bajo un Estado subsidiario. Así, se fue configurando una suerte de *capitalismo de servicio público* por medio de la creación de nichos de acumulación regulada, subsidiados por el Estado que, en nombre de la protección estatal, fueron profundizando una desprotección promovida desde el mismo<sup>4</sup>.

(\*) Juan Ignacio Latorre es senador del Partido Revolución Democrática-Frente Amplio y Presidente de la Comisión de Educación y Cultura del Senado en el periodo 2019-2020.

(1) Harvey, D. *El "Nuevo" Imperialismo: Acumulación por Desposesión*. Buenos Aires: Socialist Register-CLACSO 2004.

(2) Garretón, M.A. *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado: los gobiernos de la Concertación en Chile 1990-2010*. Santiago: Editorial Arcis, CLACSO 2012.

(3) Atria, F. *Neoliberalismo con rostro humano (veinte años después)*. Santiago: Catalonia 2013.

(4) Ruiz, C. *De nuevo la sociedad*. (1° ed). Santiago: LOM 2015.



La focalización del gasto social, tras la privatización de los servicios públicos durante la dictadura, fue una fuente de enriquecimiento para privados. De esta forma, el mercado penetró en las esferas más íntimas de la producción y reproducción de la vida, como la educación, la salud, las pensiones, la vivienda, el agua o la luz. El Estado promovió un sistema en el que las personas buscaban “libremente” su bienestar en estos mercados, mientras que intereses privados acumulaban riqueza precisamente en dicha búsqueda. Una suerte de *extractivismo de humanidad*<sup>5</sup>.

Este es el panorama al que nos enfrentamos. Si bien han existido diversas iniciativas que han apuntado a transformarlo, más allá del establecimiento de ciertas restricciones estas no han sido satisfactorias. La pregunta de cara al futuro por los desafíos de la educación, tiene una fuerte relación con la pregunta sobre cómo salimos del neoliberalismo. Aquí se presentarán reflexiones e ideas que buscan contribuir en dicho esfuerzo desde la Educación.

### **Educación Pública: el escenario actual**

En las últimas décadas, la mayoría de las y los estudiantes de diversas generaciones se han educado bajo intereses privados diversos, sin importar la afinidad con el proyecto educativo o académico. Esto ha ocurrido porque la educación pública representa más o menos un tercio del sistema escolar y menos de un quinto de la educación superior. En materia escolar, buena parte de la educación pública se ha concentrado en asistir socialmente a los más vulnerables, donde solo un pequeño grupo de escuelas son de *excelencia*. La educación superior, por otro lado, ha sido abandonada al autofinanciamiento y la competencia, con importantes restricciones burocráticas, haciendo confluir la elitización con la precarización. Ello permite explicar que muchas familias no puedan optar por la educación pública, sino que se vean de algún modo forzadas a asistir a instituciones cuyos proyectos educativos o académicos en muchos casos no las representan, o incluso niegan sus intereses e inquietudes<sup>6</sup>.

(5) Orellana Calderón, V.; Miranda Medina, C.; Guajardo Mañán, F.; Jara Villarroel, C.; Sanhueza De la Cruz, J.M.; & Carvallo Arrau, F. *Entre el mercado gratuito y la educación pública. Dilemas de la educación chilena actual*. Santiago: LOM Ediciones-Fundación Nodo XXI, 2018.

(6) Guajardo, F. & Jara, C., Educación Escolar: cultivando vidas en el mercado educativo. En Orellana Calderón, V. et al., *Ibid*, pp. 95-156.

Bajo el neoliberalismo, la discusión sobre educación se ha limitado, por un lado, al problema de la regulación y del control estatal y, por otro, respecto a cuánto financiamiento, vía voucher o subvención, entregar. Contradictoriamente, estas modificaciones no han significado una reducción del rol del Estado sino que, por el contrario, este ha ido creciendo de una forma diferente: con mayor financiamiento y regulación al servicio de las dinámicas de mercado. Lo anterior, ha ido reproduciendo y profundizando la desigualdad social, pues los distintos sistemas de mercado han promovido la selección, provocando una segmentación social significativa, tanto en educación escolar como en educación superior.

Este es el escenario al que nos enfrentamos. El desafío constituye entonces la reconstrucción y expansión de la educación pública dado que, frente a la privatización y las lógicas de mercado, ella puede contribuir al desarrollo de una sociedad democrática e igualitaria. La educación pública está llamada a construir sujetos libres y democráticos<sup>7</sup>. A continuación se presentan ideas que pueden contribuir en este desafío.

### **Desafíos en Educación Escolar para la superación del neoliberalismo educativo**

El proceso de municipalización emprendido por la dictadura atomizó la educación pública chilena, sujetándola al control y administración de los municipios e introduciendo como principal mecanismo de financiamiento la subvención escolar. Junto a este proceso se emprendió, ya en democracia, un proceso de privatización por medio de la creación del sistema particular subvencionado. Desde 1980, la educación escolar chilena fue reestructurada para funcionar como un mercado. El Estado comenzó a actuar bajo lógicas subsidiarias, donde la educación pública que existía debía funcionar como si fuese privada y, en muchos casos, como la alternativa para los más pobres. Bajo la lógica de la competencia, el Estado no podía privilegiar a la educación pública, sino que más bien la política debía generar *incentivos* para que los privados se interesaran por atender a todas y todos<sup>8</sup>.

(7) *Ibíd.*

(8) Bellei, C., Introducción: la más grande reforma institucional en educación desde el retorno a la democracia. En: Bellei, C. (coordinador), *Nueva Educación Pública. Contexto, contenidos y perspectivas de la desmunicipalización*. Santiago: CIAE - Universidad de Chile, 2018, pp. 11-18.

Recientemente, se ha creado un nuevo Sistema de Educación Pública, que busca revertir esta situación. Una iniciativa que apuesta por avanzar hacia un sistema mixto, donde se priorice la educación pública, aumentando las exigencias a la educación privada. Sin embargo, aún con estos cambios la educación chilena seguirá siendo un sistema orientado por lógicas de mercado<sup>9</sup>. Es por ello que es preciso seguir avanzando en transformaciones que permitan superar el neoliberalismo educativo.

Transformar la forma de financiamiento, transitando de un sistema de voucher hacia un sistema de aporte basal a las escuelas públicas, es uno de los desafíos más importantes al que nos enfrentamos. Asimismo, aumentar la cobertura de la educación pública es fundamental. Sin embargo, esta ampliación debe ir de la mano de una mejora en las condiciones materiales de las escuelas y de avanzar en democracia al interior de las comunidades educativas. Por otra parte, resulta fundamental superar las dinámicas que reproducen el patriarcado en la educación, siendo necesario un trabajo en las comunidades educativas para que se supere la educación sexista anquilosada culturalmente.

En materia de calidad, ha quedado en evidencia que el SIMCE y los mecanismos de rendición de cuentas basados en consecuencias asociadas a sus puntajes, están lejos de lograr los propósitos de inclusión, diversidad o democratización. Por el contrario, estos mecanismos generan efectos en un sentido opuesto, con un estrechamiento curricular; afectación de la convivencia, autoestima y desarrollo personal de los estudiantes; segregación; presión y prácticas discriminatorias a los más vulnerables; estigmatización de comunidades escolares, y una ausencia de usos formativos. Es por esto que es necesario terminar con el SIMCE y reestructurar el sistema de aseguramiento de la calidad, para que este se oriente hacia la inclusión, la diversidad y la democracia.

### **Desafíos en Educación Superior**

La irracionalidad del neoliberalismo en la educación superior es un problema transversalmente conocido. Este se expresa en las crisis del sistema de financiamiento y de la educación superior en general, desde

(9) Ibid.

1980 en adelante. Esta situación data de las reformas a la educación en la dictadura, donde se establece la arancelización y el crédito como forma de abordar el financiamiento. Durante los años 90 esta lógica se va consolidando hasta llegar al 2005, donde se torna insostenible el déficit de este diseño. Frente a ello, ese mismo año, se crea el Crédito con Aval del Estado (CAE), promoviendo una expansión acelerada, desregulada y no planificada del sistema, sin que ello estuviese asociado a un modelo de desarrollo nacional<sup>10</sup>.

La expansión educativa se sostuvo principalmente en los ingresos futuros de los estudiantes y sin planificación, dado que se confiaba excesivamente en la fuerza reguladora del mercado. De este modo, se fue privatizando la educación superior, tanto desde la perspectiva del financiamiento, donde principalmente las familias debían soportar el gasto, como desde la perspectiva institucional, donde la expansión se desarrolló principalmente en instituciones privadas.

Frente a esta situación, recientemente comenzó la implementación del “financiamiento institucional para la gratuidad”. Una nueva regulación, que no enfrenta los problemas asociados al esquema de individualización del costo en el estudiante, vía arancel, sino que más bien consolida dicha lógica, por medio de la creación de un nuevo voucher focalizado (en teoría, de forma transitoria). Asimismo, hasta la fecha no se ha enfrentado el problema del endeudamiento. De este modo, se ha seguido consolidando un sistema que año a año va aumentando el número de profesionales endeudados, muchos de ellos subempleados o en trabajos precarios que ni siquiera tienen relación con lo que estudiaron<sup>11</sup>.

Para enfrentar estos problemas, es fundamental revisar la estructura deficitaria. Más allá de la crítica hacia las políticas implementadas en el pasado, es necesario transformar tanto el esquema de financiamiento como la vinculación de la educación superior con el desarrollo nacional. Para ello, es preciso reconocer que la expansión de la matrícula, pese a

(10) Sanhueza De la Cruz, J. M. & Carvallo Arrau, F. Conflictos y transformaciones en la educación superior chilena. En: Orellana Calderón, V. et al. Op. cit., pp. 209-258.

(11) *Ibíd.*

ser exitosa en extensión, no cumplió con los objetivos que la educación superior tiene. Por el contrario, se fue configurando un sistema altamente privatizado, masivo, lucrativo y de baja calidad promedio<sup>12</sup>. Estos problemas redundan tanto en la calidad de profesionales como en la calidad de los aprendizajes, en la densidad de las tareas propias de la educación superior, como es el desarrollo de la ciencia, el elevar la cultura, entre otros.

Si bien superar el estado actual requiere de mucha reflexión y discusión, es importante partir por reconocer los errores que se cometieron y reparar a las millones de familias que han sido víctimas de la privatización y el endeudamiento. De este modo, es necesario dar pasos para terminar con el Crédito con Aval del Estado, junto con iniciar un proceso de condonación universal de la deuda educativa. Por otra parte, es preciso abrirse a corregir profundamente el financiamiento institucional para la gratuidad y sus problemas estructurales. Se debe desarancelizar el sistema de educación, pasando de la lógica de voucher hacia el financiamiento basal, prioritariamente dirigido a la educación pública.

Es necesario también, recuperar la posición que le corresponde a la educación pública, por medio de un proceso de reconstrucción y ampliación, para que esta sea mayoritaria en términos de matrícula. Si bien más de la mitad de los estudiantes que optan por universidades, prefieren a las universidades estatales, menos de un tercio puede ingresar a ella. Junto con revertir esta situación, es relevante recuperar el sentido de la educación superior, para que ella esté verdaderamente vinculada a un modelo de desarrollo nacional.

La forma en que el Estado debe garantizar el Derecho Social a la Educación debe ser la Educación Pública. Ella ha sido fundamental desde el nacimiento de nuestro país, y debe seguir siéndolo en la construcción de una sociedad más democrática y justa.

(12) Orellana Calderón, V. *El eco hacendal en la Educación Superior Chilena y los desafíos de la Educación Pública del siglo XXI*. Santiago: Anales de la Universidad de Chile, Séptima Serie (11), 2016, pp. 93-115.

## Hacia un sistema educativo con foco en la autonomía, la innovación y la participación de las familias

*Senador*

*José García Ruminot\**

Los proyectos de ley son la herramienta principal que tenemos los parlamentarios para lograr una sociedad más justa y que tienda a mejorar la calidad de vida de las personas, donde la educación juega un rol fundamental. Sin embargo, regularmente las leyes, al establecer obligaciones y normas que todos los establecimientos educacionales deben poner en práctica, pueden perjudicar la autonomía de las escuelas y al mismo tiempo la de directores y docentes, debilitando así el potencial de estos actores en cuanto a mejorar la calidad del servicio educativo y del aprendizaje de los estudiantes. La falta de autonomía repercute en la capacidad de innovación de la comunidad educativa, conformada por los directores, profesores, apoderados y estudiantes. La autonomía dice relación con la capacidad de tomar buenas decisiones, las cuales deben estar orientadas a las necesidades, habilidades, debilidades y fortalezas de sus alumnos, en conjunto con una administración correcta e inteligente de los recursos que se dispone.

El desarrollo de la autonomía en el sistema escolar tiene relación directa con la capacidad de generar autonomía en los propios estudiantes. Alejandra Cheyre, psicóloga y experta en salud mental infantil de la Universidad del Desarrollo, en su columna de opinión *“El desarrollo de la autonomía como núcleo del sistema educativo finlandés”* atribuye el éxito del sistema educativo nórdico precisamente a la autonomía, promoviéndola en los niños mediante el lema “aprender a aprender” y para los docentes y equipo directivo con la consigna “acción que es elegida”. La educación finlandesa posee gran prestigio a nivel mundial

(\*) José García Ruminot es senador de Renovación Nacional e integrante de la Comisión de Educación y Cultura del Senado.

y se ha consolidado como un modelo a imitar, lo que se ve reflejado en su alto desarrollo tecnológico y elevada productividad, que sin duda tiene relación con los niveles de autonomía escolar que este sistema ha alcanzado.

En este marco, un desafío clave del sistema educativo chileno para los próximos años será fortalecer y promover la autonomía de los establecimientos educacionales, que va de la mano con la formación de directores y profesores con un fuerte liderazgo. El liderazgo permite que la innovación tenga mayor protagonismo en la educación. La innovación, a su vez, permite formular soluciones a los problemas que tiene la educación. Esto obliga a fortalecer instituciones como el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP), que juegan un rol muy importante en el desarrollo de capacidades en los líderes, lo que debiera ser complementado con la creación de instituciones análogas o similares, para apoyar la esforzada y admirable labor de quienes educan a todos los niños, niñas y adolescentes del país.

La autonomía escolar y el fomento de la innovación pasa también por dar a las familias un rol más protagónico en el proceso educativo. Los padres o apoderados son los encargados de la educación fuera de la sala de clases y su influencia en las decisiones que toma el equipo directivo tiende a ser escasa o nula, por lo tanto, una idea que las políticas debieran considerar a futuro es entregar facultades a los apoderados para que, a través del centro de padres u otras instancias de diálogo, puedan influir en el diseño y desarrollo de los proyectos educativos de los establecimientos. Si bien en nuestro sistema educativo las familias tienen la posibilidad de elegir dónde postular a sus hijos, avanzar hacia una mejor conexión entre las familias y los colegios obliga a pensar en nuevas fórmulas que fomenten este diálogo y colaboración. Enriquecer su participación es una oportunidad para mejorar la calidad de la enseñanza.

Se debe fomentar también la participación de los apoderados en la comunidad educativa, fortaleciendo su rol en los consejos escolares, permitiendo que aporten de manera voluntaria con recursos, y sobre

todo permitiendo que puedan conformar equipos de trabajo con los docentes para atender de mejor manera las inquietudes de los estudiantes, ya que los padres, madres y apoderados son quienes conocen de mejor manera, en particular, las habilidades, el comportamiento y los intereses de cada estudiante. Al mismo tiempo, el apoderado debe realizar un acompañamiento constante al proceso educativo, ya que esto repercute en un mayor beneficio para el estudiante en su aprendizaje y en la atención de sus necesidades. Para ello, las tareas para la casa siguen ofreciendo una gran oportunidad, siempre y cuando tengan como objetivo reforzar el aprendizaje, deben ser breves y concretas, por ningún motivo sobrecarga escolar, estrés y agobio para el estudiante y el apoderado.

Fomentar la autonomía, la innovación y la participación de las familias no es contradictorio con el objetivo de seguir desarrollando proyectos de ley que apunten a mejorar la calidad de la educación. La normativa educacional debe dirigirse cada vez más claramente a garantizar los estándares mínimos de calidad educativa, sobre todo en los sectores más vulnerables y que más apoyo necesitan. La legislación también debe resguardar el acceso universal y el derecho a la educación, cuidando siempre no afectar en forma negativa la autonomía e innovación en los establecimientos, características innatas que siempre propenderán a elevar la calidad en la educación. Las iniciativas parlamentarias y del Ejecutivo, en este sentido, debieran siempre poner el foco en otorgar mayor autonomía a los establecimientos educacionales, en cautelar la libertad de enseñanza y fortalecer las capacidades del equipo directivo y de los profesores, de modo que el propósito sea construir una visión más completa y compartida de las necesidades educativas de los estudiantes.

El norte de nuestro sistema educativo —y de la legislación en educación— debiera ser dotar cada vez más valor y centralidad al trabajo de los sostenedores, directivos y docentes. Hay que confiar mucho más en su liderazgo y capacidad de innovación, que nos conducirán a mejores procesos y resultados educacionales. Debemos preocuparnos explícitamente de no inhibir esa capacidad, sobre todo en la naciente Nueva Educación Pública, que tiene el desafío histórico de proveer una educación pública inclusiva y de calidad, de volverse atractiva nuevamente



para las familias y de transformarse en estándar de calidad para el sistema educativo en su conjunto. Se trata de un reto muy complejo, pues este nuevo diseño institucional no asegura una mejor calidad de la educación y, por tanto, su implementación deberá ser evaluada permanentemente. La Nueva Educación Pública debe ser ejemplo de autonomía, innovación y participación de las familias. Solo así será posible que este subsistema ofrezca la posibilidad de acceder a una mejor calidad de vida en el futuro y así avanzar hacia un país con menos desigualdad.

La educación chilena enfrenta muchos desafíos para los próximos años, que constituyen oportunidades para transformar nuestro sistema educativo en uno más inclusivo, más justo y, por supuesto, de mayor calidad. Como hemos dicho, no será posible enfrentar estos desafíos sin autonomía y espacio para la innovación, lo que supone entregar a las familias un rol cada vez más preponderante en el proceso educativo.

La educación es y seguirá siendo la principal herramienta para el desarrollo humano y es tarea de todas y todos apoyar su mejora y actualización permanente.



# IV

*El propósito de este capítulo es entregar propuestas a la política educativa para que las escuelas puedan ofrecer experiencias de ciudadanía democrática a sus estudiantes. A modo de diagnóstico, se describe la paradoja de la educación para la ciudadanía en Chile -intensa política en formación ciudadana versus el creciente distanciamiento de los jóvenes con la democracia representativa-, y las dificultades de las escuelas para construir un sentido de lo común en tiempos del Estado evaluador. Luego, se plantea que, si el objetivo de la educación para la ciudadanía es que las y los estudiantes valoren, se apropien y enriquezcan el paradigma democrático, es urgente democratizar las escuelas para que se transformen en espacios de ejercicio de la ciudadanía.*

*Con ese horizonte, se realizan cuatro propuestas: integrar las políticas de formación ciudadana y convivencia escolar; reorientar la política evaluativa para disminuir la presión sobre las escuelas; fortalecer la confianza en las y los directivos y docentes; y por último, la urgencia de consolidar la Nueva Educación Pública y facilitar la creación de organismos intermedios entre el Estado y las escuelas.*



# **La urgencia de la educación de la ciudadanía en tiempos del Estado evaluador: propuestas a la política educativa para democratizar las escuelas**

*Renato Gazmuri S.  
María Isabel Toledo J.*

## **Introducción**

La democracia y la ciudadanía son una construcción histórica y social, un conjunto de creencias que compartimos sobre cómo organizar la política y la sociedad. En ese sentido, la democracia y la ciudadanía son un logro de la humanidad que, si lo queremos preservar, necesariamente debe ser compartido con las nuevas generaciones y enriquecido con sus aportes (Sartori, 2003; Cox y Castillo, 2015). Si bien existe un consenso en la sociedad, en la política y en la academia sobre la importancia de la democracia y la educación para la ciudadanía, se trata de dos conceptos controversiales. La gran mayoría estaríamos de acuerdo con que la democracia es la mejor forma de organizar la política y la sociedad y que los ciudadanos somos sujetos de derechos, pero no todos compartimos las mismas concepciones sobre la democracia, los derechos que debemos reconocer como universales y sobre lo que significa ejercer la ciudadanía (Magendzo y Gazmuri, 2018).

Esas diversas concepciones se relacionan con las distintas tradiciones o corrientes teóricas contemporáneas sobre la democracia, con las distintas versiones del liberalismo, del republicanismo y del comunitarismo, y también, con corrientes emergentes como el multiculturalismo, el cosmopolitismo, la ciudadanía activa o la ciudadanía ambiental. Cada una de estas tradiciones o corrientes describen diferencias y matices respecto a la concepción de democracia que sustentan, los derechos que promueven, lo que significa ejercer la soberanía y la participación, los referentes identitarios sobre los que se cohesiona la comunidad política, y por tanto, sobre los valores ciudadanos a promover.

A pesar de esas diferencias y matices, todas estas tradiciones, corrientes y concepciones asumen que la ciudadanía no es solo un estatus (la condición de detentores de unos derechos y responsabilidades), sino que fundamentalmente una práctica. Es decir, todas coinciden en que la ciudadanía no solo se posee, sino que se vive y se ejerce. Por ello, en la educación para la ciudadanía, esto supone que no solo se deben transmitir conocimientos y principios, sino que sobre todo, se deben ofrecer oportunidades para que las y los estudiantes desarrollen capacidades ciudadanas y cultiven valores democráticos. Por tanto, al momento de pensar la forma en que las escuelas pueden promover la educación para la ciudadanía, es fundamental asumir que esta no solo remite a lo que está escrito en los documentos curriculares y lo que se enseña explícitamente dentro de la sala de clases, sino que fundamentalmente, a los significados sobre la democracia y el ejercicio de la ciudadanía que niños, niñas y adolescentes construyen en la vida cotidiana de la escuela.

Desde esta perspectiva, el propósito de este capítulo es realizar propuestas a la política educativa para que las escuelas puedan ofrecer experiencias de ciudadanía democrática a sus estudiantes. A modo de diagnóstico se describe la paradoja de la formación ciudadana en Chile —intensa política en formación ciudadana versus el creciente distanciamiento de los jóvenes con la democracia representativa— y las dificultades de las escuelas para construir un sentido de lo común en tiempos del Estado evaluador. Luego, se plantea que si el objetivo de la educación para la ciudadanía es que las y los estudiantes valoren, se apropien y enriquezcan

el paradigma democrático, es urgente democratizar las escuelas para que se transformen en espacios de ejercicio de la ciudadanía democrática. Con ese horizonte, se realizan cuatro propuestas: integrar las políticas de convivencia escolar y formación ciudadana; reorientar la política evaluativa para disminuir la presión sobre las escuelas; fortalecer la confianza en las y los directivos y docentes; y por último, la urgencia de consolidar la Nueva Educación Pública y facilitar la creación de organismos intermedios entre el Estado y las escuelas.

### **1. La paradoja de la educación para la ciudadanía: creciente prioridad en la política educativa versus desconfianza de los jóvenes frente a la organización de nuestra democracia**

En las últimas tres décadas, la educación para la ciudadanía o la formación ciudadana ha tenido una creciente prioridad en la agenda educativa de los organismos internacionales y de los Estados a nivel global. Esta prioridad responde a múltiples razones: a los procesos de rápida modernización y globalización que progresivamente afectan a todos los países; a las reivindicaciones de la diversidad y de las minorías; a la intensificación de los procesos migratorios con la consiguiente presión sobre las relaciones interculturales y el resurgimiento de la xenofobia, los nacionalismos y los populismos; a los desafíos de la crisis climática y de la sustentabilidad ambiental; pero sobre todo, debido al creciente distanciamiento de los jóvenes con los mecanismos de participación formal en las democracias contemporáneas (Cabrera, 2002; Kerr, 2015; Magendzo y Gazmuri, 2018).

Chile no ha sido la excepción. La formación ciudadana ha tenido un lugar prioritario en la política educativa, en particular, en las políticas curriculares y evaluativas que orientan los procesos de enseñanza y la organización de las escuelas. Las cuatro últimas reformas curriculares (1996-98, 2009, 2012-13 y 2019) han definido la formación ciudadana como un objetivo prioritario del currículum escolar, que compromete al conjunto de las asignaturas. Estas reformas también han definido objetivos y contenidos específicos sobre el Estado de Derecho, la organización de nuestra institucionalidad política y sobre el ejercicio de la ciudadanía en la asignatura de Historia y Ciencias Sociales, o bien, en

la asignatura de Formación Ciudadana que la última de estas reformas curriculares ha prescrito de manera obligatoria para los estudiantes de tercero y cuarto medio del país.

Junto con ello, la Agencia de Calidad de la Educación —institución responsable de evaluar y orientar al sistema educativo— ha incorporado la formación ciudadana como una de las dimensiones a medir en el conjunto de instrumentos que aplica para evaluar la gestión de los establecimientos escolares y la calidad de los procesos educativos. La Agencia, además, asumió tras su creación el año 2011, la aplicación del Estudio Internacional de Educación Cívica y Formación Ciudadana (ICCS), en el que Chile ha participado en las tres últimas versiones (1999, 2009 y 2016). Este estudio evalúa los conocimientos cívicos de las y los estudiantes de octavo básico y describe sus actitudes, percepciones y actividades ciudadanas (Agencia de Calidad de la Educación, 2018).

Además de estas políticas curriculares y evaluativas, en marzo de 2016 se promulgó la Ley N° 20.911 que crea el Plan de Formación Ciudadana para los establecimientos educacionales reconocidos por el Estado. Este plan tiene por objetivos el desarrollo de una cultura democrática y ética en el sistema escolar, y la formación de ciudadanos con virtudes cívicas, que participen en los temas de interés público, sean conocedores de la institucionalidad política y estén comprometidos con los derechos humanos. Para su logro, la ley dispone que cada establecimiento debe formular un Plan de Formación Ciudadana, mandata al Estado a desarrollar estrategias en formación de docentes y directivos, y encarga al Ministerio de Educación incorporar la asignatura de formación ciudadana en tercero y cuarto año de la educación media.

Sin embargo, a pesar de esta intensidad de la política en formación ciudadana implementada en las últimas décadas, las y los adolescentes y jóvenes sienten cada vez mayor distancia con la forma en que hemos organizado nuestra democracia y son cada vez más críticos de nuestros representantes y nuestras instituciones. Esto no significa que no los convoquen los asuntos públicos o que no valoren la participación. De hecho, las y los adolescentes y jóvenes se han transformado en actores políticos con un profundo impacto en la agenda y la política nacional.

Esto lo ilustra el estudio *“Jóvenes y participación: entre el miedo y la emoción”*, del Laboratorio Constitucional de la Universidad Diego Portales y Subjetiva (2019), cuyo objetivo era recoger y describir los discursos de jóvenes de entre 18 y 25 años sobre la democracia y la participación. Según este estudio, nuestros jóvenes conciben la democracia como lejana y no representativa, como un pacto entre élites del que se sienten excluidos, como injusta, falsa y sorda. Mientras que la participación la conciben como una acción importante, activa y voluntaria. Esto ayudaría a explicar su rechazo a los mecanismos tradicionales de participación política, y al mismo tiempo, su compromiso con causas sociales y políticas relevantes como la crisis de la calidad de la educación y su financiamiento, la reivindicación de los derechos de las mujeres y las minorías, la denuncia de la emergencia ambiental o de la desigualdad del sistema económico y sus efectos en las condiciones de vida de la población. Causas relevantes, pero que no siempre logran constituirse en formas institucionalizadas de participación que se sostengan en el tiempo.

Lo anterior, es coherente con el Informe de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publicado el 2015, titulado *“Tiempo de politización”*. Respecto a los jóvenes, este informe señala que se han transformado en actores políticos importantes y han incrementado y diversificado su incidencia en la agenda pública, pero que esto coexiste con una importante dificultad para vincularse con la institucionalidad y la política, como tradicionalmente la hemos concebido. Existe en los jóvenes y en la ciudadanía en general, un fuerte rechazo a las decisiones tomadas exclusivamente por los gobernantes, una alta desconfianza frente a cualquier actor que se posicione como representante de las personas y una marcada preferencia por las formas directas y horizontales de participación. Según los autores de este informe, Chile está experimentando un “... importante desencuentro entre los cambios sociales y la capacidad de respuesta de nuestra institucionalidad...” (p. 31), del que la política educativa es parte relevante.

Junto con eso, el nivel de conocimiento de nuestros estudiantes sobre la democracia como sistema político, sobre la racionalidad y los principios en los que se sustenta su institucionalidad —medidos por la Prueba



Internacional de Educación Cívica y Formación Ciudadana del año 2016— es bajo, en comparación a los otros países que participan de esta evaluación. El puntaje promedio de las y los estudiantes chilenos de octavo básico es significativamente inferior a la media internacional y no muestra progresos en relación al puntaje obtenido en la medición de 2009 (Agencia de Calidad de la Educación, 2018).

Además, los resultados de los estudiantes chilenos presentan diferencias en los puntajes obtenidos según nivel socioeconómico (alto, medio y bajo), y estrechamente relacionado con lo anterior, por dependencia administrativa (establecimientos escolares particulares pagados, particulares subvencionados y municipales). La desigualdad por nivel socioeconómico también se manifiesta en las expectativas de participación en los procesos electorarios, en los índices de participación al interior de los establecimientos educacionales y en la forma en que los estudiantes se conciben en tanto ciudadanos (Miranda, Castillo y Sandoval-Hernández, 2015; Castillo, Rodríguez y Escalona, 2018).

Las razones que explican el creciente distanciamiento de los jóvenes de la forma en que hemos organizado nuestra democracia y su crítica a nuestras instituciones y representantes son múltiples, y se relacionan, a nuestro juicio, con las crisis de representatividad que vive nuestro sistema político. En el marco de esta crisis, parece evidente que el sistema educativo no logra que las y los adolescentes y jóvenes compartan los supuestos y la racionalidad sobre los que se sostiene nuestra democracia. La política educativa en formación ciudadana no ha sido capaz de vincularse con las subjetividades y vivencias de los estudiantes, ni de canalizar sus inquietudes de participación.

## **2. Las dificultades de las escuelas para construir un sentido de lo común en tiempos del Estado evaluador**

El Estado chileno ha asumido de distintas formas su responsabilidad sobre el sistema educativo. Durante gran parte del siglo XX, fue concebido como un Estado docente, responsable no solo de financiar la educación escolar, técnico-profesional y universitaria, sino también de su administración, organización y de la formación de profesoras

y profesores. Tras las reformas educativas de la década de 1980, la responsabilidad educativa del Estado transitó a un Estado subsidiario primero, y luego, hacia un Estado evaluador (Elliot, 2002). Un Estado que financia el sistema, fija las metas curriculares y de gestión y mide resultados, que orienta el desarrollo de la política y de las escuelas a través de sistemas de control, incentivos y sanciones.

Para algunos investigadores, los principios del Estado evaluador estaban contenidos en las políticas educativas implementadas en las décadas de los ochenta y los noventa (Falabella, 2015; OIE-UNESCO, 2018). En esas décadas, el Estado no solo privatizó una parte sustantiva de la educación pública, sino también centró su política evaluativa en las pruebas SIMCE (Sistema de Medición de la Calidad de la Educación), con el objetivo de evaluar el rendimiento de las escuelas, y sobre todo, aportar información a la demanda, a los padres, bajo el supuesto de que estos elegirían el establecimiento educativo para sus hijos en función de su calidad.

Ahora bien, fue con la promulgación de la Ley General de Educación (LGE) el año 2009 y la conformación del Sistema de Aseguramiento de la Calidad cuando el Estado evaluador terminó de instalarse. La LGE fue presentada públicamente como una respuesta a las demandas del movimiento secundario que desde el 2006 denunciaron la precariedad y desigualdad del sistema educativo y exigieron transformaciones profundas en su organización. Sin embargo, la LGE más que modificar la forma en que el Estado estaba asumiendo su responsabilidad frente al sistema educativo, terminó por perfeccionarla, al establecer un Sistema de Aseguramiento de la Calidad, conformado por el Ministerio de Educación, el Consejo Nacional de Educación, la Superintendencia de Educación y la Agencia de Calidad de la Educación. En conjunto, estas instituciones le permiten al Estado articular un sistema de rendición de cuentas para sostenedores, establecimientos y profesores, a través de evaluaciones y controles con incentivos y consecuencias (Gysling, 2016; OIE-UNESCO, 2018). De esta forma, en el marco del Estado evaluador, son las escuelas, las y los directivos y docentes, los responsables de los logros de aprendizaje de las y los estudiantes, no solo frente al Estado sino que también frente a los padres (Falabella, 2015).

La consolidación del Estado evaluador y de la lógica de rendición de cuentas como elemento central de la política educativa han instalado una creciente presión sobre las escuelas, los directores y profesores y han subordinado la prioridad que históricamente tenía la educación para la ciudadanía frente a los logros de aprendizajes en asignaturas específicas: Matemáticas y Lenguaje y Comunicación, y en segundo orden, en Ciencias Naturales, Historia, Geografía y Ciencias Sociales e Inglés. Muestra elocuente de lo anterior es que, al momento de evaluar las escuelas, la Agencia de Calidad de la Educación pondera en un 66% los resultados obtenidos en las pruebas SIMCE, y en un 33% los “Indicadores de desarrollo personal y social” (hasta hace poco denominados de manera muy decidida respecto a su prioridad como “Otros indicadores de calidad”), dentro de los cuales, la formación ciudadana equivale a un 3%.

La presión que ejerce la rendición de cuentas afecta tanto a sostenedores, como a directivos y docentes. El informe de la Comisión “Todos al aula”, convocada por el presidente Sebastián Piñera el año 2018 con el objetivo de disminuir la sobrecarga administrativa de las escuelas, identificó 18 cuerpos legales, 7 decretos con fuerza de ley, 60 decretos y reglamentos y 4 circulares distintas a los cuales los directivos deben responder. Esto es consistente con lo que muestra el estudio de la organización Educación 2020, “Menos carga administrativa, más calidad educativa”, el que señala que los directivos destinan entre un 40% y un 80% de su tiempo laboral a tareas administrativas (en promedio, unas 35 horas semanales), en desmedro de la conducción pedagógica de la escuela (Educación 2020, 2018).

En lo que respecta a la gestión curricular y pedagógica de las escuelas, un estudio elaborado por EDECSA para el Ministerio de Educación (2018), muestra que son las pruebas estandarizadas, en especial el SIMCE y la PSU, las que determinan los contenidos a enseñar y la forma en que se enseñan las asignaturas, y que en las escuelas y entre las y los profesores existe una permanente sensación de agobio y urgencia por cubrir todos los contenidos evaluados. Para ello, organizan talleres de reforzamiento y entrenamiento en los instrumentos de medición y priorizan la entrega de contenidos conceptuales e información, en desmedro del desarrollo

de habilidades y actitudes o valores (EDECESA, 2018). Lo anterior da cuenta que la política curricular, lejos de favorecer el pensamiento crítico y el desarrollo valórico, incentiva la cobertura irreflexiva de contenidos (OIE-UNESCO, 2018). En ese mismo sentido, los resultados de la encuesta “Condiciones de trabajo de las y los docentes”, publicado por el Colegio de Profesores (2019), señalan que la mayoría de las y los docentes dicen estar sometidos a abrumadoras presiones asociadas a la rendición de cuentas, dentro de la cuales destacan tres elementos: la presión por la cobertura de contenidos, la presión por las evaluaciones estandarizadas —fundamentalmente el SIMCE y la PSU—, y por las evaluaciones de su propio desempeño.

Así, el énfasis en la rendición de cuentas, con consecuencias sobre el financiamiento de los establecimientos y el salario de las y los profesores, ha terminado por reconfigurar la forma en que se gestionan las escuelas y se practica la docencia, las que se han focalizado en la obtención de resultados en las pruebas SIMCE. Lo anterior va en desmedro de una educación integral y contextualizada, que priorice la educación de las y los estudiantes como personas y ciudadanos por sobre su rendimiento académico y que tome en consideración los entornos en los que se emplazan las escuelas y las particularidades de sus estudiantes (Sisto, 2012 y 2019).

En ese escenario, las y los profesores se enfrentan a dilemas pedagógicos, éticos y prácticos. Deben optar entre la cobertura curricular y el desarrollo de habilidades y valores, o entre enseñar lo que conciben como importante para sus estudiantes y enseñar el temario de las pruebas. Están tensionados entre concebirse como profesionales de la educación, capaces de interpretar el currículum nacional a la luz de la particularidad de los contextos donde se desempeñan y de sus estudiantes, o como implementadores de un currículum cerrado y estandarizado, desde una experticia más técnica que pedagógica.

Lo anterior tiene, sin duda, profundas consecuencias en la educación para la ciudadanía, en especial, sobre las experiencias que viven las y los estudiantes en las escuelas. En ese sentido, la política educativa centrada en la rendición de cuentas ha enfatizado “... la dimensión individual por

sobre la dimensión social de la educación, ha reemplazado la socialización de los estudiantes en las costumbres y principios de su propia sociedad por un estudiante que aprende los códigos del mundo moderno y debe alcanzar el éxito a través de su propio esfuerzo...” (Gysling, 2016, p. 20).

La investigación nacional que ha tenido por objeto de estudio la experiencia ciudadana de las y los estudiantes en la escuela, es consistente con esta interpretación. Esta señala que nuestras escuelas tienen dificultades para que los niños, niñas y adolescentes construyan un sentido de lo común, dado el fuerte control normativo y los pocos espacios para la participación (Redón, 2010 y 2011). Los estudiantes no perciben la escuela como un espacio dedicado a su formación como ciudadanos, sienten que ella fortalece la individualidad y que no los prepara para colaborar en un proyecto colectivo de sociedad (Muñoz, Sánchez y Wilhelm, 2012). Por su parte, los profesores si bien conciben que su tarea es formar ciudadanos activos y responsables, sienten que forman individuos competitivos preocupados de sus logros académicos para su inserción laboral (García, 2017). Por su parte, los estudiantes señalan que perciben la educación para la ciudadanía como algo distante de la escuela (Olivo, 2017), que construyen su identidad ciudadana fuera de ella y que buscan nuevas formas no tradicionales de ejercer la ciudadanía (Adaros, Jaure, Mella y Montero, 2010).

Además, la investigación sobre convivencia escolar que ha indagado sobre la vida cotidiana en las escuelas señala que si bien la política de convivencia escolar busca resguardar los derechos de los estudiantes, estos difícilmente se ejercen. Así también, que son escasos los espacios de participación, y que cuando existen, se trata de espacios simulados y descontextualizados, que no se relacionan con la toma de decisiones sobre temas relevantes (Toledo y Magendzo, 2014). Junto con eso, las escuelas tienden a la homogeneización y disciplinamiento de sus estudiantes y presentan serias dificultades para reconocer y validar sus identidades individuales y colectivas (Toledo, 2019; Toledo, Guajardo y Miranda, 2017; Toledo, Guajardo y Miranda, 2019).

### **3. La democratización de las escuelas como horizonte de la política educativa: cuatro propuestas**

Según lo anterior, no parece razonable exigir que las escuelas rindan cuentas frente al Estado y las familias por la educación de los estudiantes como ciudadanos, sin que la política educativa genere las condiciones para que las escuelas, los directivos y los docentes puedan atender al desafío pedagógico que esta tarea supone.

Para que la política educativa, las escuelas y las y los profesores logren que las y los estudiantes valoren, se apropien y enriquezcan el paradigma democrático, sus principios y su racionalidad, parece urgente buscar la coherencia entre el discurso y la práctica: entre la importancia declarada de la educación para la ciudadanía en la ley y en la política educativa y su relevancia al momento de orientar y evaluar a las escuelas, y entre la declaración de propósitos pedagógicos de las escuelas y profesores y sus prácticas cotidianas dentro y fuera del aula.

Para que las escuelas puedan otorgarle sentido a la democracia, deben transformarse en un espacio en el que la ciudadanía se ejerza, donde se pueda vivir una experiencia de ciudadanía democrática. La escuela debe ser dialógica, permitir la participación y la deliberación, e incorporar a sus profesores y estudiantes en la toma de decisiones sobre los asuntos que afectan al conjunto de la comunidad educativa. Debe ser capaz de reconocer las controversias y establecer acuerdos, transformarse en un espacio reflexivo donde se pueda aprender de la experiencia, considerando las identidades e inquietudes de todos sus miembros. Un espacio en el que los valores y principios sobre los que se sostienen la democracia sean coherentes con la forma en que se organiza la vida en las escuelas y donde el conflicto se comprenda como una oportunidad de aprendizaje y de establecimiento de nuevos acuerdos.

Con el objetivo de avanzar de manera sustantiva hacia la democratización de las escuelas, es necesario integrar las políticas de formación ciudadana y convivencia escolar, reorientar la política evaluativa para disminuir la presión y la competencia entre escuelas, favorecer la confianza y la colaboración entre estas y entre directivos y docentes, y consolidar

la Nueva Educación Pública y facilitar la creación de organismos intermedios entre el Estado y las escuelas.

### ***Integrar las políticas de formación ciudadana y convivencia escolar***

En las últimas décadas, la política educativa ha concebido la educación para la ciudadanía como un problema fundamentalmente curricular. De esta manera, distintos gobiernos han ensayado diversas formas de organizar los objetivos y contenidos de formación ciudadana para transmitir a las nuevas generaciones lo que deben saber y creer para ejercer su condición de ciudadanos. Junto con eso, han enriquecido la concepción de ciudadanía que el currículum promueve, la que no solo se restringe al conocimiento de la institucionalidad política, sino que contempla también habilidades de pensamiento crítico y valores democráticos. Sin embargo, al restringirse la formación para la ciudadanía a lo curricular, se la ha concebido como un problema distinto de la organización de la vida cotidiana de la escuela y de las interacciones sociales que en ella se establecen. La regulación y orientación de la vida cotidiana en las escuelas, ha sido objeto de una política distinta, la Política Nacional de Convivencia Escolar.

Esta política se ha aplicado desde una aproximación restringida, cuyo principal propósito es evitar los conflictos y la violencia al interior de las escuelas. Ha regulado las interacciones cotidianas desde el control normativo de la conducta a través de la promulgación de reglamentos con sanciones y la elaboración de protocolos. Esta aproximación normativa, dificulta el reconocimiento de los contextos en que las escuelas se insertan, especialmente las más vulnerables. No considera que las escuelas están cruzadas por las tensiones y las violencias que existen en el entorno en que ellas se emplazan, las que producen una estructura social profundamente desigual (Fierro-Evans y Carbajal-Padilla, 2018).

Junto con eso, en la actualidad, si bien esta política reconoce la condición de sujeto de derecho a todos los miembros de las comunidades educativas y promueve espacios de participación, el derecho a la expresión y la participación no suele concretarse, ya que estos espacios no se vinculan con la toma de decisiones sobre asuntos relevantes para la vida cotidiana

de las escuelas. Además, la política de convivencia presenta dificultades para considerar las particularidades de sus estudiantes, los contextos en los que viven, sus historias y sus identidades individuales y colectivas. La política de convivencia escolar no aporta herramientas sustantivas para que las y los directivos, docentes y otros profesionales que se desempeñan en las escuelas, puedan atender los conflictos que en ellas tienen lugar, los que muchas veces tienen su origen fuera de ellas (Toledo, 2019).

Para que las escuelas puedan ofrecer una experiencia de ciudadanía democrática deben tomar distancia del control normativo y abrirse a la participación efectiva de las y los profesores y estudiantes. Si bien las escuelas son instituciones jerárquicas (Delory-Momberger, 2011), que tienen la responsabilidad de ejercer autoridad y velar por una convivencia armoniosa entre todos sus miembros, eso no significa que no puedan constituirse en espacios democráticos y dialógicos en los que las y los estudiantes puedan ejercer ciudadanía y participar de las decisiones en los asuntos que los afectan. Si el propósito es que los supuestos sobre los que se sostiene la democracia sean apropiados por los estudiantes, la educación para la ciudadanía no se debe limitar solo al currículum y al aula, sino que debe ser experimentada, vivida, en la cotidianidad de la escuela.

Para que la escuela no solo aspire a la ausencia de violencias y logre constituirse en un espacio democrático en el que las y los estudiantes puedan ejercer ciudadanía, la convivencia cotidiana debe estar orientada éticamente hacia la valoración de la democracia, la participación y el respeto y ejercicio de los derechos humanos. Para esto, es necesario pensar de manera integrada la política de formación ciudadana y la de convivencia escolar, buscando la coherencia entre lo que el currículum promueve y lo que las y los estudiantes aprenden en sus interacciones cotidianas a lo largo de su trayectoria escolar.

### ***Reorientar la política evaluativa para disminuir la presión y favorecer la experiencia ciudadana***

El Estado tiene la responsabilidad de evaluar su política educativa, sin embargo, puede ejercer esa responsabilidad con diferentes objetivos.



Puede tener como propósitos recopilar información para orientar la política educativa y velar por el buen uso de los recursos públicos; certificar la idoneidad de escuelas, de las y los directivos y profesores; retroalimentar las prácticas pedagógicas de las escuelas y de los docentes; determinar su nivel de desempeño y compararlas (ordenar o rankear); o bien, orientar a la demanda para que las familias puedan elegir las escuelas de sus hijos en función de su calidad.

En las últimas tres décadas, y sobre todo tras el establecimiento del Sistema de Aseguramiento de la Calidad y la creación de la Agencia de Calidad de la Educación, la política evaluativa ha estado dirigida a determinar y comparar el nivel de desempeño de las escuelas para definir apoyos y sanciones, y para entregar información a la demanda. Esto, a pesar de que se ha demostrado que los resultados de las escuelas en las pruebas SIMCE están estrechamente relacionados con las condiciones socioeconómicas de las comunidades que atienden (González, Mizala y Romaguera, 2004; Mayol, Araya y Azócar, 2011; Valenzuela, Bellei y de los Ríos, 2008), lo que no solo cuestiona la justicia de la competencia, sino también que los padres tengan la opción efectiva de elegir la escuela para educar a sus hijos en función de su calidad.

Además, la política evaluativa declara que tiene como propósito entregar información a las y los directivos y docentes para mejorar su gestión y prácticas pedagógicas, y que para eso no solo evalúa logros de aprendizaje en asignaturas específicas, sino también otros aspectos del desarrollo personal y social de los estudiantes (Agencia de Calidad de la Educación, 2015). Sin embargo, la información que aporta el SIMCE no logra ser de utilidad para retroalimentar las prácticas pedagógicas de las escuelas y sus profesores. El uso intensivo de pruebas estandarizadas más bien reduce el currículum, fomenta las clases expositivas y el entrenamiento en las pruebas (Au, 2007; MINEDUC, 2015). Al tiempo que los indicadores de desarrollo personal tienen una valoración marginal en la evaluación de las escuelas y la metodología para recolectar la información presenta problemas de validez y confiabilidad (Oyarzún y Falabella, 2019).

Para que las escuelas puedan ofrecer una experiencia de ciudadanía democrática, es urgente disminuir la competencia y el agobio de las y

los directivos y profesores y fortalecer sus capacidades para que puedan construir una experiencia ciudadana. Para esto es necesario redefinir los propósitos de la política evaluativa. Esta debe estar menos orientada a la fiscalización, al fomento de la competencia y a la responsabilización individual de escuelas y docentes, y más a aportar información para la reflexión y toma de decisiones pedagógicas por parte de directivos y docentes.

Asimismo, es necesario complejizar la concepción de calidad educativa sobre la que se sustenta la política evaluativa, para que considere de forma prioritaria la experiencia ciudadana de los estudiantes en la escuela. Eso supone darle prioridad a la evaluación del desarrollo social de los estudiantes al interior de las escuelas. Junto con eso, es necesario favorecer y orientar las evaluaciones que desarrollan los sostenedores, las escuelas y los propios docentes, para que puedan recoger información relevante y contextualizada que les permita reflexionar sobre la forma en que se organiza la escuela y se desarrollan las prácticas pedagógicas.

### ***Fortalecer la confianza en las y los directivos y profesores y favorecer la colaboración***

La política educativa bajo el Estado evaluador desconfía de las y los directivos y docentes. Parte del supuesto que su desempeño es deficiente, que deben ser constantemente evaluados para obtener información objetiva y pública sobre su rendimiento, y que al ser evaluados y comparados, directivos y profesores se verán estimulados a mejorar su desempeño. La presión y la competencia producirían, a su vez, un mejoramiento general de nuestro sistema educativo (Madaus y Russell, 2011; Mathison, y Ross, 2004; Stobar, 2010).

Tras tres décadas de implementación de esta política educativa, la calidad de la educación no ha mejorado sustantivamente, al tiempo que ha profundizado la segmentación del sistema escolar (Valenzuela, Bellei y de los Ríos, 2008; Kremerman, 2007). Uno de los efectos más negativos de esta desconfianza ha sido la estigmatización, el desprestigio y también la desmoralización de directivos, docentes y estudiantes de los sectores socioeconómicos más vulnerables, producto de la difusión de sus bajos

resultados y una competencia injusta con escuelas de otros niveles socioeconómicos (Falabella y Opazo, 2014; Flórez, 2013; MINEDUC, 2015).

Para que las escuelas puedan ofrecer una experiencia de ciudadanía democrática es urgente fortalecer la confianza en las y los directivos y docentes y favorecer la colaboración entre escuelas. Es fundamental que la política educativa conciba a las y los directivos y docentes como profesionales de la educación, con capacidad de agencia en su rol, y que se oriente a fortalecer sus capacidades pedagógicas. Es importante asumir que la educación para la ciudadanía es un desafío pedagógico, ya que debe lograr establecer un vínculo entre unas creencias respecto a la democracia, con las vidas, inquietudes, opiniones y formas de participación de estudiantes cada vez más diversos. Por ello, es necesario que la formación inicial y continua de las y los directivos y profesores de prioridad al conocimiento pedagógico, para que cuenten con herramientas para interpretar la política y el currículum, considerando los contextos de las escuelas y las particularidades de sus estudiantes.

Así también, en vez de responsabilizar a las escuelas, sus directivos y docentes, por la calidad de la educación que ofrecen, es necesario que la política educativa apoye a las escuelas. No a través de un mercado de oferentes privados de asistencia educativa, como contempla la Ley de Subvención Escolar Preferencial a través de los Organismos de Asistencia Técnica Educativa. Según la evidencia disponible, estos organismos ofrecen preferentemente paquetes de intervención de dudosa calidad y bajo impacto (Bellei, 2010; OIE-UNESCO, 2018). En cambio, se requiere del apoyo a las escuelas a través de la creación de organismos intermedios, idealmente asociados a las instituciones que producen conocimiento, como los centros de investigación y las facultades y carreras de educación (OIE-UNESCO, 2018). Estos organismos deben no solo orientar a las escuelas, sino que favorecer la colaboración entre ellas, sobre todo, entre aquellas que comparten territorios y desafíos comunes.

***La urgencia de consolidar la Nueva Educación Pública y facilitar la creación de organismos intermedios entre el Estado y las escuelas***

La iniciativa de política educativa más relevante de los últimos años es la ley que crea la Nueva Educación Pública, que tiene por propósito fortalecer la educación que ofrecen los establecimientos de propiedad y administración del Estado (los establecimientos municipales). Desde la preocupación por la educación para la ciudadanía, se trata de una ley que avanza, al menos en lo declarado, en la dirección correcta, ya que prioriza la educación para la ciudadanía, la concibe como una experiencia y pone énfasis en la colaboración entre escuelas y docentes, y en el fortalecimiento de sus capacidades pedagógicas. Esta ley, que crea el Sistema de Educación Pública y los Servicios Locales de Educación, considera en sus principios orientadores la colaboración y el trabajo en red entre profesores y escuelas, y entre estos y las instituciones de educación superior, la pertinencia local de los procesos pedagógicos, la promoción de una convivencia democrática y el ejercicio de la ciudadanía al interior de las escuelas. Así también, dota a los Servicios Locales de Educación de recursos y atribuciones para fortalecer capacidades pedagógicas y profesionales de las y los directivos y docentes (Ley N° 21.040).

Sin embargo, esta ley solo cubre a los establecimientos municipales, y no aplica a los establecimientos particulares subvencionados, que son financiados por el Estado y educan en la actualidad al 55% de la matrícula (MINEDUC, 2018). Desde nuestra perspectiva, los principios que orientan a esta nueva institucionalidad deben hacerse extensivos también a estos establecimientos. En particular la prioridad en la educación para la ciudadanía democrática. Y no solo sus principios, sino que también la creación de una institucionalidad intermedia entre las escuelas y el Estado, que permita la contextualización de la política educativa y favorezca la colaboración entre escuelas, directivos y docentes. En ese sentido, es posible fomentar las relaciones entre establecimientos particulares subvencionados y los Servicios Locales de Educación, o bien, favorecer la creación de organismo equivalentes a estos servicios para este tipo de establecimientos.

Así también, el éxito de la Nueva Educación Pública, como el de toda política pública, depende de la voluntad política de los gobiernos y autoridades que tienen la responsabilidad de implementarla, del compromiso que estos tengan con la educación pública y con la democratización de las escuelas. Además, el calendario de implementación de los Servicios Locales de Educación es extremadamente dilatado (contempla la implementación progresiva hasta el 2025, previa evaluación del funcionamiento de las primeras experiencias el 2022) y ya describe un importante retraso. Desde nuestra perspectiva esta es una política urgente que requiere de un total compromiso y mayor celeridad por parte del Estado.

Junto con lo anterior, la Nueva Educación Pública tiene escasas posibilidades de cumplir con los propósitos que declara la ley si no se reorienta la política evaluativa y se enriquece la concepción de calidad de la educación sobre la que descansa el Sistema de Aseguramiento de la Calidad.

### **A modo de cierre**

Al momento de escribir este capítulo el país vive un estallido social sin precedentes que cuestiona profundamente la representatividad de nuestra democracia, particularmente en nuestros jóvenes. Existe el peligro que la crítica a nuestros representantes e instituciones y a la forma en que hemos organizado nuestra democracia, se transforme en una profunda crisis de legitimidad del paradigma democrático. En este escenario, es más urgente que nunca la educación para la ciudadanía. Para que esta no termine siendo un discurso vacío, sin sentido para las y los estudiantes, la ciudadanía debe ser experimentada y ejercida en las escuelas. Las escuelas deben abrirse a la participación de las y los estudiantes en la toma de decisiones relevantes para la vida escolar. A nuestro juicio, en este momento histórico, no hay otro camino que democratizar las escuelas.

## Referencias

Adaros, A., Jaure, R., Mella, S., & Montero, D. (2010). Juventud y Bicentenario: Estudiantes secundarios, procesos de construcción de identidad ciudadana y discursos marginales. *La Serena-Coquimbo, 2006 - 2009. Última década*, 18(33), 139-165. doi: 10.4067/S0718-22362010000200008

Agencia de Calidad de la Educación (2018). *Informe nacional ICCS 2016*. Recuperado de [http://archivos.agenciaeducacion.cl/ICCS\\_V03\\_22MARZO.pdf](http://archivos.agenciaeducacion.cl/ICCS_V03_22MARZO.pdf)

Agencia de Calidad de la Educación (2019). Los Indicadores de desarrollo personal y social en los establecimientos educacionales chilenos: una primera mirada. Santiago: Agencia de Calidad de la Educación. Recuperado de: [http://archivos.agenciaeducacion.cl/estudios/Estudio\\_Indicadores\\_desarrollo\\_personal\\_social\\_en\\_establecimientos\\_chilenos.pdf](http://archivos.agenciaeducacion.cl/estudios/Estudio_Indicadores_desarrollo_personal_social_en_establecimientos_chilenos.pdf)

Au, W. (2007). High-stakes testing and curricular control: a qualitative metasynthesis. *Educational Researcher*, 36(5), 258-267. Recuperado de [https://www.jstor.org/stable/30137912?origin=JSTOR-pdf&seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/30137912?origin=JSTOR-pdf&seq=1#page_scan_tab_contents)

Bellei, C. (Coord.) (2010). *Asistencia técnica educativa en Chile: ¿aporte al mejoramiento escolar?* Santiago: CONICYT/CIAE/FONDEF. Recuperado de: [file:///Users/mariaisabeltoledojoFRE/Downloads/noticias\\_seminario\\_fondef\\_ate\\_LibroEstudioCasos.pdf](file:///Users/mariaisabeltoledojoFRE/Downloads/noticias_seminario_fondef_ate_LibroEstudioCasos.pdf)

Cabrera, F. (2002). Qué educación para qué ciudadanía. En: E. Soriano (Ed.), *Interculturalidad: fundamentos, programas y evaluación* (83-129). Madrid: La Muralla.

Castillo, V., Rodríguez, C., & Escalona, J. (2018). Participación, vida democrática y sentido de pertenencia según tipo de establecimiento educativo en Chile. *Revista Páginas de educación*, 11(2), 108-129. doi: 10.22235/pe.v11i2.1630.

Cox, C., & Castillo, J. C. (2015). Introducción. En: C. Cox & J. C. Castillo (Eds.). *Aprendizaje de la ciudadanía. Contextos, experiencias y resultados* (pp. 7-20). Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.

Delory-Momberger, Ch. (2011). Espacios y figuras de la ritualización escolar. *Revista Educación y Pedagogía*, 23(61), 57-65). Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4159539>

Departamento de Educación y Perfeccionamiento del Colegio de Profesores (2019). *¡Mejoras laborales para mejoras pedagógicas!* Recuperado de [http://www.colegiodeprofesores.cl/wp-content/uploads/2019/06/Resumen-demandas-Sondeo\\_v2.pdf](http://www.colegiodeprofesores.cl/wp-content/uploads/2019/06/Resumen-demandas-Sondeo_v2.pdf)

Educación 2020 (2018). *Menos carga administrativa, más calidad educativa*. Recuperado de <http://educacion2020.cl/wp-content/uploads/2018/06/M%C3%A1s-calidad-menos-carga.pdf>

Elliot, J. (2002). La reforma educativa en el Estado evaluador. *Perspectivas*, 23(3). Recuperado de [http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user\\_upload/archive/Publications/Prospects/ProspectsPdf/123s/elliots.pdf](http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/archive/Publications/Prospects/ProspectsPdf/123s/elliots.pdf)

Falabella, A. (2015). El mercado escolar en Chile y el surgimiento de la nueva gestión pública: el tejido de la política entre la dictadura neoliberal y los gobiernos de la centroizquierda (1979 a 2009). *Educação & Sociedade*, 36(132), 699 – 722. doi: 10.1590/ES0101-73302015152420

Falabella, A., & Opazo, C. (2014). Sistema de Aseguramiento de la Calidad y procesos de mejora: Una mirada desde la gestión educativa. Informe de estudio, resumen ejecutivo. Santiago de Chile: CIDE. Recuperado de <http://repositorio.uahurtado.cl/handle/11242/9374>

Fierro-Evans, C., & Carbajal-Padilla, P. Convivencia escolar: Una revisión del concepto. *Psicoperspectivas. Individuo y Sociedad*, 18(1), 1-14. doi: <http://dx.doi.org/10.5027/psicoperspectivas-vol18-issue1-fulltext-1486>

Flórez, M.T. (2013). Análisis crítico de la validez del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE). Santiago: CNED. Recuperado de <https://www.cned.cl/proyecto-de-investigacion/analisis-critico-de-la-validez-del-sistema-de-medicion-de-la-calidad-de-la>

García, C. (2017). Los desafíos de la educación ciudadana en Chile. Una aproximación comprensiva desde las significaciones pedagógicas de los profesores de historia. *Enseñanza de las ciencias sociales*, (16), 115-126. doi: 10.1344/ECCSS2017.16.10.

González, P., Mizala, A. & Romaguera, P. (2004). Vouchers, inequalities and the chilean experience. Santiago: Center for Applied Economics, University of Chile Recuperado de [https://ncspe.tc.columbia.edu/working-papers/Voucher\\_ChileOP94.pdf](https://ncspe.tc.columbia.edu/working-papers/Voucher_ChileOP94.pdf)

Gysling, J. (2016). A 20 años de la reforma curricular: reflexiones para una revisión del currículum de educación media. *Docencia*, XXI(59), 14-25. Recuperado de [http://revistadocencia.cl/~revist37/web/images/ediciones/Docencia\\_59.pdf](http://revistadocencia.cl/~revist37/web/images/ediciones/Docencia_59.pdf)

Kerr, D. (2015). Ciudadanía a nivel nacional regional e internacional: una revisión de enfoques, investigaciones y debates. En: C. Cox y J. C. Castillo (Eds.), *Aprendizaje de la ciudadanía. Contextos, experiencias y resultados* (pp. 11-141). Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.

Kremerman, M. (2007). Radiografía del Financiamiento de la Educación Chilena: Diagnóstico, Análisis y Propuestas. Por una Educación Universal, Gratuita y de Calidad. Santiago: Observatorio Chileno de Políticas Educativas. Recuperado de <http://www.opech.cl/Libros/doc3.pdf>

Laboratorio Constitucional UDP & Subjetiva (2019) *Jóvenes y participación: entre el miedo y la emoción. Estudio cualitativo*. Recuperado de <https://www.icsoc.cl/noticias/laboratorio-constitucional-y-subjetiva-publican-estudio-jovenes-y-participacion-entre-el-miedo-y-la-emocion/>

Ley N° 20.911 Plan de formación ciudadana para los establecimientos educacionales reconocidos por el Estado, Promulgada el 28 de marzo de 2016.

Ley N° 21.040 Sistema de Educación Pública, Promulgada el 16 de noviembre de 2017.

Ley N° 20.370 Ley General de Educación, Promulgada el 17 de agosto de 2009.

Ley N° 20.248 Ley de Subvención Escolar Preferencial, Promulgada el 25 de enero de 2008.

Madaus, G., & Russell, M. (2011). Paradoxes of high-stakes testing. *Journal of Education*, 190(1-2), 21-30. doi 10.1177/0022057410190001-205

Magendzo, A., & Gazmuri, R. (2018). La educación del ciudadano. Pensar un currículum para la vida democrática. En: A. Arratia & L. Osandón (Coords.) *Políticas para el desarrollo del currículum. Reflexiones y propuestas*, (247-270). Santiago: UNESCO.

Mathison, S., & Ross, W. (2004). Introduction: The nature and limits of standars-based reform. En: S. Mathison & W. Ross (eds.). *Defending public school. Volume IV: The nature and limits of standars-based reform and assessment*. Westport: Praeger Publishers.

Mayol, A., Araya, J., & Azócar, C. (2011). Desigualdad y Educación: la pertinencia de políticas educacionales que promuevan un sistema público. *Docencia*, XVI(44), 24-33. Recuperado de [http://revistadocencia.cl/~revist37/web/images/ediciones/Docencia\\_44.pdf](http://revistadocencia.cl/~revist37/web/images/ediciones/Docencia_44.pdf)

Ministerio de Educación (2015). Hacia un sistema completo y equilibrado de evaluación de los aprendizajes en Chile. Informe Equipo de Tarea para la Revisión del SIMCE. Recuperado de <https://www.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/19/2015/11/Informe-Equipo-de-Tarea-Revisi%C3%B3n-Simce.pdf>

Ministerio de Educación. (2018). *Todos al Aula Propuestas Comisión*. Recuperado de <https://www.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/19/2018/11/propuestas-todos-al-aula.pdf>

Ministerio de Educación (2018). *Minuta N° 04 Análisis de variación de establecimientos educacionales y matrícula en educación escolar de 2016 a 2018*. Recuperado de <https://centroestudios.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/100/2018/11/MINUTA-4.pdf>

Miranda, D., Castillo, J. C., & Sandoval-Hernández, A. (2015). Desigualdad y conocimiento cívico: Chile en comparación internacional. En: C. Cox & J. C. Castillo (Eds.). *Aprendizaje de la ciudadanía. Contextos, experiencias y resultados* (pp. 487-524). Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.

Muñoz, C., Sánchez, M., & Wilhelm, R. (2012). El estudiantado y la formación ciudadana en la Escuela: Un estudio desde las clases de Historia. *Revista Escuela de Historia*, 11(2), 1-14. Recuperado de <http://www.scielo.org.ar/pdf/reh/v11n2/v11n2a05.pdf>



OIE-UNESCO (2018). *Estado, mercado y currículum escolar: la experiencia chilena (1964-2018)*. Santiago: OEI-UNESCO. Recuperado de <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000265296>

Olivo, M. (2017). Educación para la Ciudadanía en Chile. *Información tecnológica*, 28(5), 151-164. doi: 10.4067/S0718-07642017000500016

Oyarzún, G. & Falabella, A. (2019). *La ilusión por la evaluación integral de la calidad escolar: un análisis de los Otros Indicadores de Calidad Educativa*. Manuscrito inédito.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2015). *Desarrollo Humano en Chile. Los tiempos de lapolitización*. Santiago: PNUD. Recuperado de [http://hdr.undp.org/sites/default/files/informe\\_2015.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/informe_2015.pdf)

Redón, S. (2010). La escuela como espacio de ciudadanía. *Estudios Pedagógicos*, 36(2), 213-239. doi: 10.4067/S0718-07052010000200013.

Redón, S. (2011). Escuela e identidad: un desafío docente para la cohesión social. *POLIS Revista Latinoamericana*, 10(30), 447-476. doi: 10.4067/S0718-65682011000300021.

Sartori, G. (2003). *¿Qué es la democracia?* Madrid: Editorial Taurus.

Sisto, V. (2012). Identidades Desafiadas: Individualización, Managerialismo y Trabajo Docente en el Chile Actual. *Psykhé*, 21(2), 35-46. doi: <http://dx.doi.org/10.7764/psykhe.21.2.542>

Sisto, V. (2019). Managerialismo versus Prácticas Locales. La decolonización del discurso managerial desde la vida de la Escuela. *Cuadernos de Administración*, 22(58). doi: <https://doi.org/10.11144/javeriana.cao32-58.mvpl>

Stobar, G. (2010). *Tiempo de pruebas: Los usos y abusos de la evaluación*. Madrid: Morata.

Toledo, M.I. (2019). De la convivencia normativa a la experiencia de ciudadanía democrática en la escuela. Trabajo presentado en XII Encuentro anual Red Latinoamericana de Convivencia Escolar. Hacia una convivencia democrática, inclusiva y pacífica, Valparaíso.

Toledo, M.I., & Magendzo, A. (2014). *Informe Estudio sobre la enseñanza de los 'temas controversiales' en el curso de Historia, Geografía y Ciencias Sociales, durante el primer ciclo de Enseñanza Media. Análisis de las estrategias de afrontamiento: Adoctrinamiento versus Neutralidad* (FONDECYT N° 1120742).

Toledo, M.I., Guajardo, G., & Miranda, Ch. (2017). *Informe Proyecto Violencias en la escuela desde la perspectiva de estudiantes, profesores y apoderados: un enfoque transdisciplinar y multi-metodológico para su comprensión* (FONDECYT N° 1140135).

Toledo, M.I., Guajardo, G., & Miranda, Ch. (2019). *Informe Proyecto Violencia verbal en la escuela: etnografía de la interacción entre actores escolares* (FONDECYT N° 1170328).

Unidad de Currículum y Evaluación. Ministerio de Educación / Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo / EDECSA (2018). *Estudios de exploración de los procesos de implementación curricular en el sistema educacional chileno*. Recuperado de [https://www.curriculumnacional.cl/614/articles-70906\\_archivo\\_01.pdf](https://www.curriculumnacional.cl/614/articles-70906_archivo_01.pdf)

Valenzuela, J.P., Bellei, C., & de los Ríos, D. (2008). *Informe Evolución de la Segregación Socioeconómica de los Estudiantes Chilenos y su Relación con el Financiamiento Compartido*. (Proyecto FONIDE N° 211-2006). Recuperado de [http://www.opech.cl/bibliografico/Doc\\_Financiamiento/evolucion\\_segregacion\\_chilena.pdf](http://www.opech.cl/bibliografico/Doc_Financiamiento/evolucion_segregacion_chilena.pdf)

# V

*Este capítulo aborda las políticas educativas desde las teorizaciones feministas. Partimos del supuesto que el feminismo es necesario para una sociedad más justa y desde ahí presentamos los aspectos que nos parecen fundamentales para pensar la política educativa.*

*En primer lugar hacemos un repaso a diferentes teorizaciones feministas y sus consecuencias para la educación, seguido por un breve resumen de los feminismos en Chile. Presentamos a continuación un análisis de tres conceptos que son claves para analizar la política educacional: sexismo, masculinidad hegemónica e interseccionalidad, pasando luego a analizar dos políticas desde estos tres conceptos.*

*Concluimos con sugerencias para analizar la política educativa. Esperamos que este capítulo sea de utilidad para la construcción de políticas educativas feministas.*



## Creando políticas feministas en educación

*Ana Luisa Muñoz-García  
Andrea Lira M.*

### **Introducción**

Desde el 2018 el feminismo y las diversidades de género se posicionaron como temas relevantes en Chile y el mundo. Pese a que ya hay un acuerdo de que son temas importantes para considerar en educación hay mucho desconocimiento sobre lo que es una educación feminista o no-sexista y a cómo trabajar los temas de género en la escuela. Los objetivos de este capítulo son aportar a esta conversación por medio de conceptualizar qué entendemos por feminismo y género en educación y reflexionar de qué manera estos conceptos nos permiten entender las desigualdades en el sistema de educación, pero al mismo tiempo, redefinir la política en educación desde una perspectiva feminista. Los análisis que aquí expondremos no pretenden abordar la discusión completa sobre género y educación, sino que nos focalizamos en la relevancia de pensar las temáticas de género en educación en un contexto de sexismo institucionalizado, articulado a las teorizaciones feministas que subyacen a esas discusiones, la importancia de miradas de interseccionalidad en la discusión de género, relevando las problemáticas contemporáneas de las nuevas políticas en educación a nivel nacional, y a partir del histórico diálogo entre feminismo y educación, propondremos algunos lineamientos para pensar las políticas en educación que permitan reparar estas inequidades.

## **Feminismos y la educación**

Como académicas y feministas, ha sido interesante escuchar un sin número de preguntas que emergen en los espacios educativos a propósito del movimiento feminista de mayo de 2018. Las preguntas se focalizan en cuestionar la relevancia y los aportes del feminismo para pensar educación y género. Hemos visto que existe acuerdo sobre la necesidad de una educación no-sexista, pero no hay claridad ni discusión respecto de lo que es y lo que implica para las escuelas y universidades. Para ello, consideramos relevante clarificar resumidamente de qué hablamos cuando hablamos de feminismo y género, y su articulación a la educación desde una mirada internacional, y la relevancia que tiene pensar el feminismo hoy para re-imaginar otra educación.

Tenemos el convencimiento que la teorización feminista, no es solo una pregunta altamente vigente y necesaria para pensar la educación, sino que además nos entrega lineamientos sobre cómo vivir la vida (Ahmed, 2017). Un primer avance en este diálogo es entender que no existe una comprensión de feminismo homogénea y consensuada. Se han desarrollado diversas corrientes del pensamiento feminista, que responden a distintas demandas y énfasis en lo que significa ser mujer, y su rol y posicionalidad en la sociedad, y por supuesto, diferentes demandas y soluciones en los temas y problemas educacionales, geográficos y culturales. En este capítulo abordaremos, aquellas corrientes que han sido más relevantes para comprender el contexto nacional, y aquellas que responden a problemáticas educacionales contemporáneas que es urgente posicionarlas al centro de la discusión sobre género y educación. Es necesario mencionar, que no excluirémos la discusión de la omisión de los feminismos occidentales sobre colonización, y que desconocen las formas en que pueblos indígenas han desarrollado con relación al género.

El feminismo, tiene una larga historia aunque el uso de término tiene sus orígenes a fines del 1800 en Europa (Weiner, 1994). Mujeres que han investigado la historia del feminismo (Patu, Schrupp, & Lewis, 2017), consideran que la conciencia feminista puede ser expandida a antes de la era cristiana, y argumentan que desde la época de Safo (VII a.C.),

pasando por la Edad Media y Moderna, las mujeres han reclamado las relaciones con sus pares hombres contemporáneos (V. Taylor, 1989). Sin embargo, internacionalmente se han desarrollado tres grandes corrientes feministas que enfatizan diferentes aspectos del rol y posición de las mujeres en la sociedad.

El *feminismo liberal* ha enfatizado su discusión en las ideas sobre los derechos naturales de justicia y democracia (Almeder, 1994), ha sido el más aceptado y enfatiza que las mujeres debieran ser tan libres como los hombres para determinar sus decisiones y roles sociales políticos y educacionales, y la abolición de cualquier ley, tradición, o actividad que inhiba sus derechos de educación y oportunidad (Acker, 1987; Enslin, 2003). En educación este tipo de perspectiva feminista, por ejemplo, se ha focalizado en el fracaso o bajo desempeño de las niñas en el sistema educacional en comparación de sus pares hombres, y/o presencia o ausencia de estudiantes en determinadas disciplinas. El objetivo es desarrollar cambios parciales dentro de un sistema, causando el mínimo de tensiones. Por lo tanto, al utilizar términos como acceso, elección, desventaja, subrepresentación, bajo rendimiento, se desarrolla un discurso con respuestas aceptables y que no se presenta como amenazante al statu quo existente (Weiner, 1994). Desde esta perspectiva, las estrategias y soluciones para el cambio serían políticas que remuevan las barreras de acceso y participación, tales como legislaciones de cuotas de género.

El *feminismo radical*, por su parte, ha sido más disidente de los orígenes y objetivos del feminismo liberal y ha posicionado al centro el concepto de patriarcado apuntando a la opresión universal de las mujeres (Beechey, 1979; Poirot, 2004). Su principal supuesto es la creación de conciencia como un aspecto clave para entender los efectos de la dominación masculina, por lo tanto, las mujeres deben trazar un proceso de re-educación (Shulman, 1980). En la educación se ha focalizado en criticar la naturaleza del conocimiento escolar, examinando los procesos patriarcales de la escolarización y las relaciones de poder entre los sexos en la sala de clases. Un debate clave, desde esta perspectiva, ha sido las escuelas separadas por sexo y la creación de una cultura de aprendizaje

autónomo para las mujeres (Deem, 1984). La transformación desde esta perspectiva pasa por un cambio social, y a nivel educacional, un cambio en el currículum y la cultura educacional (Weiner, 1994).

El tercer movimiento y pensamiento feminista ha sido el *marxista y socialista* y que ha tomado ideas sobre la opresión de las mujeres y las relaciones patriarcales, focalizando particularmente en las relaciones de producción (mercado laboral) y reproducción (familia); en la interrelación del capitalismo y el patriarcado; y en la compleja relación entre género, cultura y sociedad (Davis, 1983). En educación, el feminismo marxista y socialista, se ha focalizado en las formas en que la educación produce inequidad sexual y de clase. En particular, se ha focalizado en cómo el género y las relaciones de poder se reproducen continuamente en la escolarización, las relaciones entre las familias y la educación, las formas que el mercado mantiene relaciones dominantes de clase y género (Weiner, 1994). Desde esta perspectiva, la inequidad de género en la educación es bastante difícil de quebrar porque está arraigada a la naturaleza de la inequidad sexual producida por el capitalismo. Sin embargo, se subraya una gran esperanza en los sindicatos de docentes que puedan desafiar las jerarquías masculinas.

A nivel internacional, tanto el movimiento radical como el marxista se vieron fuertemente tensionados por el *feminismo negro* y el feminismo lesbiano. El primero, criticaba la triple opresión que vivían las mujeres negras (sexo, color y clase), como también la opresión que ejercían las mujeres blancas, desafiando de este modo la noción universal de sororidad y la desconexión entre racismo y sexismo que los movimientos feministas han omitido (Hong, 2008; hooks, 1984). En educación, el feminismo negro, ha criticado la naturaleza racista y sexista de la escolarización. Un foco relevante ha sido exponer, por ejemplo, el bajo rendimiento de niñas y mujeres jóvenes de color, la patologización de las familias negras, y los estereotipos sobre la feminidad y masculinidad de personas de color (Evans-Winters & Love, 2014). Desde esta perspectiva, no es posible pensar la inequidad de género sin abordar los temas de raza, y se aboga por una educación que permita desafiar los patrones institucionales e individuales que producen y reproducen el racismo y sexismo. Por su

parte, el *feminismo lesbiano*, desarrolló un posicionamiento político argumentando que el lesbianismo no es simplemente una materia de preferencia sexual o un tema de combinar lo personal y lo político (Riley, 1988; V. Taylor & Rupp, 1993). La diferencia sustancial, que propone el feminismo lesbiano es su énfasis en la heteronorma como sistema e institucionalidad (Tuttle, 1987). A modo de ejemplo, se invita a revisar y cuestionar aspectos como el amor romántico, las estructuras familiares y los roles tradicionales de género. Si bien esta perspectiva no ha tenido espacio en la institucionalidad, dado el conservadurismo con el que operan los sistemas educacionales, el cuestionamiento a relaciones únicas y el amor romántico es un aspecto que cuestionan las nuevas generaciones y que desafía, sin lugar a duda, las políticas educacionales sobre sexualidad.

El *feminismo post-moderno* y el feminismo *post estructural* son dos corrientes que nacen como una crítica a las formas esencializadas de lo que significa ser mujer y/o hombre, y rechaza las verdades universales, como por ejemplo, asumir como verdad incuestionable la idea de que ser mujer es sinónimo de ser madre y rechazan categorías epistemológicas que sostienen el dualismo masculino/ femenino. Alejándose del feminismo, liberal y radical, las relaciones sociales son vistas en términos de pluralidad y diversidad, más que basado en categorías de unidad y consenso (Scott, 1992). Ambas perspectivas en educación se han focalizado en las formas que las identidades de género están entretrejidas en el conocimiento escolar y la cultura dominante, y discursos reguladores del género, como los expuestos en los cuentos infantiles (Davies & Banks, 1992). Desde esta perspectiva, enfrentar las inequidades de género a nivel educacional significa tensionar los discursos que operan como normalizadores y naturalizantes que definen el futuro de cómo los estudiantes deben ser (Weiner, 1994). Por ejemplo, en cómo se piensan los baños separados por género y por qué es normativo pensar que las niñas deben responder a determinados patrones corporales de cómo deben sentarse o jugar.

La teorización *feminista decolonial* se reconoce y construye desde el trabajo de las feministas afrodescendientes e indígenas que desde América Latina han criticado su invisibilidad en la teorización feminista



(Espinosa, Gomez, & Ochoa, 2014; Espinosa-Miñoso, 2014). Las feministas afrodescendientes des-universalizan la homogeneidad de la categoría mujer enfatizando cómo esta categoría está cruzada por relaciones de poder donde la raza/clase y la sexualidad son puntos críticos aclarando que la “mujer” universal es un mito eurocentrado (Curiel, 2007). Esta perspectiva feminista se transforma en algo relevante para el contexto nacional educacional, no solo por índices de migración afro-descendientes que tenemos hoy en Chile, sino además, porque nos permite pensar en los cuerpos materiales racializados y las diferentes posibilidades que ocupan los espacios educativos, por ejemplo los cuerpos de estudiantes indígenas.

Desde los *nuevos feminismos materialistas*, existe un reconocimiento de la materialidad, cuerpos humanos y no humanos, en la discusión feminista. Desde esta perspectiva, la materia no es vista como mercancía y/o artefacto, no es inerte y no se reduce al espacio de fondo en la actividad humana (Carol A. Taylor, 2013; C. A. Taylor & Ivinson, 2013). Por el contrario, la materia, cuerpos humanos y no humanos, tienen agencia (Taguchi, 2016). Considerar las corporalidades humanas y no-humanas en la discusión tiene implicaciones no solo para pensar el conocimiento en general (Barad, 2003; Elizabeth Grosz, 1995; E. Grosz, 2010; Haraway, 1988), sino también, nos invitan a pensar la educación en términos de cambio, fluidez, movilidad, multiplicidad, ensamblaje, materialidad y procesos (Carol A. Taylor, 2013). Los nuevos materialismos ofrecen a la discusión educacional mirar cómo los docentes y estudiantes son constituidos, pero focalizándose en las materialidades de los cuerpos, las cosas y espacios en la educación. Este tipo de comprensión sobre la materialidad desde el feminismo, abre nuevas formas de ver y pensar sobre cómo los espacios escolares están construidos, transformados y por supuesto re-construidos a través de la relación de objetos, cuerpos y espacios (Carol A. Taylor, 2013).

Lo importante de esta clasificación es que cada una de estas teorías feministas funciona como lentes que nos permiten entender diferentes aspectos de cómo funciona el sistema de educación y de cómo se piensan y abordan las políticas de género en el sistema. En el caso de Chile, el

feminismo ha tenido su principal auge durante la década del 30 y el 40 con el sufragismo, y durante los 80 en la lucha anti-dictatorial (Follegati, 2016). La primera corriente surge en respuesta a la exclusión de las mujeres de los derechos de ciudadanía civiles y políticos, el llamado movimiento feminista sufragista desarrollado entre la década de 20 y el 50. Durante este periodo se formaron, además, los dos primeros partidos políticos femeninos de Chile. En 1922 se creó el Partido Cívico Femenino y en 1935 el Movimiento ProEmancipación de la Mujer Chilena (MEMCH), esta última fue la organización femenina más destacada en esta época y se dedicó a abordar la situación de la mujer, desde la igualdad jurídica y política hasta el acceso al mercado laboral. En 1949, se logró el voto político para la mujer.

Durante los ochenta, las mujeres se movilizaron por la lucha de los derechos humanos, organizándose en defensa de la vida y las críticas a la implementación de las políticas neoliberales (Feliu, 2009). A fines de esa década, las mujeres se organizaron en torno a demandas concretas de género, y bajo el lema “Democracia en el país y democracia en la casa”, criticaron la falta de democracia en el espacio privado del hogar y lo doméstico, dominado por el hombre.

El regreso de la democracia dio paso a una nueva forma de pensar las demandas feministas y sus luchas políticas a nivel nacional. El feminismo postdictatorial se fragmenta y dispersa, mientras algunas se mantienen en el feminismo autónomo, otras participan activamente en los mecanismo de gestión estatal, permitiendo una mayor presencia de las mujeres en instancias de representación pública de la sociedad (Rios, Godoy, & Guerrero, 2003). Un ejemplo clave de ello, es la creación el Servicio Nacional de la Mujer, que instala como fundamental foco de trabajo políticas de igualdad, marginalizado otros debates como aborto. La marea feminista, que remeció a la sociedad en el 2018, posiciona en el espacio público la violencia hacia la mujer cuestionando aquello que se denominaba desde la institucionalidad la violencia doméstica y que se mantenía resguardado en el espacio privado, y aquellas violencias como el acoso en espacios públicos institucionales, como la universidad, y cotidianos como la calle. Bajo las demandas de creación de protocolos

para prevenir y sancionar el acoso sexual, la educación no-sexista y el fin al patriarcado, el actual movimiento feminista tiene un objetivo mucho más complejo y transversal. En términos de complejidad, existe un cuestionamiento a una cultura patriarcal que nos estructura como sociedad y que se articula a un modelo económico neoliberal vigente que reproduce las desigualdades de género. La transversalidad se evidencia en las reivindicaciones que incluye demandas desde las disidencias sexuales y de las nuevas masculinidades que buscan la deconstrucción de la identidad masculina considerando temáticas trans, hasta temas específicos de derechos de la mujer y empoderamiento, que responden más específicamente a demandas articuladas al feminismo liberal.

La pluridimensionalidad y diversidad de perspectivas sobre feminismo, nos obliga a definir, no solo como entendemos feminismo, sino además explicitar nuestra comprensión de su articulación al debate de género y educación. En este capítulo proponemos entender el feminismo como una postura de lucha frente a un sistema que clasifica a las personas según su sexo en una comprensión binaria de que las personas son hombres o mujeres.

### **Sexismo institucionalizado en educación: conceptualización y problematización**

Uno de los principales slogans de las marchas feministas del 2018 fue la necesidad de una educación no sexista. Sin embargo, es muy difícil imaginar una educación no sexista, sin comprender lo que significa el **sexismo** y porqué es un problema. Primero, tal como lo plantea hooks (2000), muchas personas no saben lo que es el sexismo o no saben cómo comprender estructuras, prácticas, actitudes o comentarios sexistas (Frye, 1983). Segundo, porque hay personas que sí lo entienden, pero no lo ven como un problema, es más, lo justifican. Tercero, porque el sexismo institucionalizado es lo que llamamos patriarcado, y este sistema de dominación construye realidades de lo que debemos ser y hacer desde nuestra subjetividad. El patriarcado es un sistema basado en una ideología de género que entiende que hay dos tipos de personas, hombres/niños y mujeres/niñas. En esta comprensión de los cuerpos, el sexo biológico (es decir, el sistema reproductivo) determina la identidad de género. En esta

comprensión binaria de las personas se otorga superioridad intelectual y física a los hombres y se considera a las mujeres como más débiles y necesitadas de protección. Connell and Messerschmidt (2005), habla de masculinidad hegemónica como un concepto central de este sistema y que se construye como superior a la feminidad y otras formas de masculinidad. La masculinidad hegemónica no se refiere a los hombres sino que a la posición que ocupan los hombres en este orden de género. A modo de ejemplo, históricamente el ámbito masculino ha sido construido fuera de la casa y el lugar de la mujer ha sido construido y reducido a lo doméstico. Se relaciona con expectativas de comportamiento respecto de feminidad y masculinidad, por ejemplo, a nivel educacional y social cuando se les dice a los niños que no lloran y no juegan con muñecas, o cuando en textos escolares encontramos imágenes de hombres siendo líderes y mujeres en roles de ayuda o servicio. En esta estructura social, el cuerpo o sexo biológico y la identidad de género son lo mismo y se espera que las personas se identifiquen como tal y establezcan relaciones heteronormadas, donde se asume siempre una relación heterosexual, pero además con comportamientos coherentes con los roles definidos en esa relación binaria. La desviación de esta estructura se considera una aberración. Este sistema patriarcal, basado en la masculinidad hegemónica, permea las instituciones educativas, y como mencionamos en párrafos anteriores, el feminismo desde lo liberal a las perspectivas más contemporáneas, cuestionan esa masculinidad hegemónica en el sistema educacional.

Este es un punto importante para entender cómo opera el patriarcado como sistema de dominación fundamentada en el sexismo. Por ejemplo, es sexismo, esperar comportamientos determinados y naturalizados que asumen una relación coherente entre sexo y género. Es sexismo, pensar que existen actividades escolares que están diseñadas para hombres y mujeres, o carreras que deben ser estudiadas por hombres o mujeres. Es sexismo, creer que un hombre tiene que ser masculino, o un hombre gay tiene que ser femenino, o una persona transexual debe definirse por ser hombre o mujer. Los ejemplos abundan, y no es la idea llenarnos de un listado de ellos, pero sí de reconocer que tenemos construidas nuestra cotidianidad con un sin número de formas sexistas de entendernos.

La teoría de género desarrollada por teóricas feministas proponen una crítica a esta construcción binaria (Butler, 1993; Sedgwick, 2008). Desde esta perspectiva el sexo biológico se distingue de la identidad de género y del deseo. Una analogía de la teoría de género es como las tres hebras de una cuerda, cada una es independiente, pero se entrecruzan. El sexo biológico corresponde a los cromosomas y sistemas reproductivos de las personas que se catalogan como mujeres, hombres, e intersexo, es decir, que nacen con una combinación de características biológicas de macho y hembra. El género es diferente e independiente del sexo y corresponde a la construcción social de lo masculino y femenino. Esta construcción es un proceso social que marca los cuerpos como hombre o mujer. En nuestra sociedad actual se suele equiparar la identidad de género a los cromosomas y aparatos reproductivos, sin embargo, a partir del trabajo de Butler, diversos teóricos han mostrado cómo la identidad de género es un proceso de construcción social que parte antes de nacer y que responde a un sistema que entiende los cuerpos desde esta binariedad. Actualmente vemos una resistencia a esta división en un arcoiris de identidades que se desmarcan del sexo como determinante de la identidad de género. La tercera hebra es el deseo sexual. El deseo aborda los tipos de atracción sexual de las personas y es distinto al género y al sexo. El deseo tradicionalmente se clasificaba como heterosexual u homosexual, pero al igual que en las identidades de género vemos el surgimiento de una gran diversidad de formas de deseo que van más allá de dos o tres categorías.

Si bien sexismo como conceptualización, se le atribuye al feminismo radical, y usualmente es atribuido a la opresión de las mujeres, desde una perspectiva más interseccional, el sexismo no determina el destino de las mujeres y hombres en la sociedad (hooks, 1984). El sexismo, como sistema de dominación institucionalizado, significa la ausencia de decidir de parte del grupo oprimido. Sin embargo, tal como plantean, feministas del movimiento negro y decolonial (hooks, 2000; Mendoza, 2010), muchas mujeres sí pueden decidir, y sus experiencias de vida se encuentran muy lejanas a la explotación y la discriminación, sobre todo si pensamos en términos de raza o clase. Por lo tanto, existe bastante evidencia teórica hoy, que nos habla de la necesidad de pensar el sexismo

más allá de la división binaria hombre/mujer y más allá de la categoría mujer como homogénea. De esta forma, el sexismo está en constante uso y opera como una radio antigua a pila que chicharrea pero que aún funciona, y sigue funcionando primero, porque usualmente está en una esquina donde pasa desapercibida que existe, y segundo, porque hay cierto apego melancólico a algo que ha existido por largo tiempo. Así opera y se mantiene el sexismo, a través de su invisibilización, no hablamos de ello porque es incómodo o no tenemos las palabras, y a través, del apego a algo que conocemos y sabemos cómo funciona.

Es importante subrayar que el sexismo es un problema que tiene nombre y lo vivimos constantemente antes de incluso nombrarlo. Criticarlo es un trabajo intelectual y político que nos enseña cómo el mundo ha sido construido, y la manera en que las historias de nuestra vida cotidiana se construyen (Ahmed, 2013). A nivel educacional, el sexismo ha sido históricamente omitido y negado, y quienes posicionan el sexismo como un problema, se transforman en “el problema” por el solo hecho de hablar del tema. Lo anterior, significa un costo muy alto para las mujeres que hablan sobre sexismo (Ahmed, 2017). Por lo tanto, cuando pensamos en las formas en que la educación construye y desarrolla prácticas sexistas, no encontraremos políticas y textos explícitos que nos permitan analizar el sexismo, sino más bien prácticas cotidianas de cómo opera y se institucionaliza en los espacios educativos.

### **Para interrumpir el sexismo, necesitamos feminismo**

Hace más de 20 años, bell hooks nos regaló la definición más simple (y útil) para describir que es el feminismo. “Es el movimiento que quiere poner fin al sexismo, la explotación y la opresión sexual” (hooks, 2000, p. 33). Veinte años después, Sara Ahmed, nos recordaba que ni el sexismo, ni la explotación y opresión sexual ha terminado (Ahmed, 2017). El sexismo es presente (Ahmed, 2013), y ese es un punto de partida para comprender por qué necesitamos feminismo. Necesitamos feminismo, porque no es posible hablar de género y las demandas de una educación no sexista, sin hablar del movimiento político y la teorización que lo sustenta. El feminismo nos permite entender por qué el sexismo es violencia hacia la mujer y las complejidades de su institucionalización.

Si no entendemos aquello, nos será difícil comprender cómo la violencia de género opera y es naturalizada.

En este sentido, las teorizaciones feministas son necesarias, porque nos permiten entender que nuestra identidad de género no es única y estable, y que debemos avanzar más allá la visión binaria de las construcciones de género. Nos han permitido comprender esa habitada y corporalizada complejidad de los cuerpos que nos invita no solo a mirarnos y reconocer nuestras diferencias y en ese cruce interseccional con otras identidades, clase, etnia, raza, edad, diversidad sexual y discapacidad. Ese cruce de identidades nos hace más o menos vulnerables en esta sociedad y nos posiciona en lugares de mayor o menor privilegio y mayor o menor discriminación. Nuestra habitada complejidad nos permite entender, por ejemplo, que a Joane Florvil, no solo la matan porque es mujer, sino además porque es migrante y negra.

Finalmente, el feminismo nos permite entender que las mujeres también somos parte del problema, tal como Toli Hernández lo plantea en sus conversaciones de feminismo decolonial antirracista. Ella nos cuenta, que somos parte del problema cuando exigimos igualdad salarial con los hombres, pero nos olvidamos del trabajo precario de miles de mujeres y hombres en este país. Somos parte del problema cuando exigimos más mujeres estudiantes en la ciencia y la tecnología, pero nos olvidamos de los miles de estudiantes para quienes la universidad es un sueño imposible. Somos parte del problema cuando luchamos por caminar con dignidad en las calles y no recibir comentarios sobre nuestros cuerpos, pero luego hacemos comentarios ofensivos sobre los cuerpos de nuestras amigas y de quienes no son tan amigas. El patriarcado también está en los cuerpos, mentes y deseos de las mujeres. La casa del amo, nunca podrá desmantelarse si usamos las herramientas del amo, decía Audre Lorde en su texto *Sister Outsider*. Necesitamos imaginar herramientas y recursos diferentes, pero cuando nosotras somos esa herramienta que construye estructuras que responden a una lógica patriarcal, necesitamos detenernos, mirarnos y re-imaginarnos y, sin lugar a duda, la educación tiene una tremenda deuda en ayudarnos a repensar esas herramientas.

### **Importancia de la interseccionalidad: invisibilización de otras formas de opresión**

Cuando pensamos en el sistema educacional desde el feminismo no basta con pensar en cómo afecta a hombres y mujeres. Esto lleva a la invisibilización de otras formas de opresión que funcionan en conjunto con, y son parte del sistema que llamamos patriarcado. Para abordar esta invisibilización usamos el trabajo de Crenshaw (1991), y su concepto de interseccionalidad. Crenshaw estudió cómo operaba la invisibilización de las mujeres negras en las cortes legales en EEUU. Se dio cuenta que, en el ámbito de las leyes de discriminación, los casos que abordaban temas de género eran de mujeres blancas, y los casos que estudiaban temas de racismo ponían el foco en los hombres negros. En todos los casos que estudió de género y raza las mujeres negras estaban ausentes. A esto Crenshaw (1991) llamó el problema del tema de único uso (single-use issue) donde, en efecto, en la ley de Estados Unidos las mujeres negras no existen como categoría aparte. El foco o eran mujeres o eran negros. Para esto propuso el concepto de interseccionalidad como un prisma para iluminar las dinámicas en las leyes de discriminación que eran invisibles para las cortes legales. Desde entonces, este concepto que Crenshaw (1991) acuñó para identificar un vacío en las leyes de discriminación en EEUU, se ha expandido en la academia y en los movimientos sociales para afirmar que cuando se trabaja para enfrentar un tipo de discriminación es necesario incluir otras formas de opresión. Así es como este concepto ha ayudado a pensar en que las discriminaciones funcionan de forma interconectada. Este concepto es necesario para pensar en cómo opera el sexismo en la educación en Chile y sus efectos sobre todos los estudiantes, pensando en cómo estos estudiantes también tienen experiencias diferentes de clase, de raza, de ciudadanía y de habilidades físicas y cognitivas. Cuando pensamos en las inequidades de género en educación en Chile, no basta con pensar en la categoría de mujeres o niñas y hombres y niños, sino que necesitamos pensar también en cómo estas inequidades operan en conjunto con otras. En Chile estas inequidades incluyen entender la intersección de las discriminaciones de género con las discriminaciones de clase, de raza y/o etnicidad y habilidades.



## **Analizando políticas educacionales (o la falta de ellas)**

En esta sección realizaremos un análisis de dos aspectos del sistema educacional desde una mirada feminista centrada en la operación del sexismo, la masculinidad hegemónica y la necesidad de la interseccionalidad. Para esto elegimos dos ejemplos de políticas del sistema educativo: los uniformes y el acoso sexual. Analizaremos cada una en específico para mostrar lo que un análisis feminista nos permite ver de lo que ocurre en el sistema educacional de Chile.

### ***El uniforme escolar como currículum***

El uniforme escolar en Chile como política escolar se ha dado en diferentes formas. Antes de ser una política escolar era una marca de élite de familias que tenían los medios económicos para adquirirlo (Morales, 2018). A comienzos del siglo XX, en el gobierno de Carlos Ibáñez del Campo, se legisla por primera vez sobre el uniforme escolar y se entregan sugerencias sobre cómo deben vestirse las estudiantes (BCN, 1931). Estas sugerencias incluyen el tipo de telas que se podía ocupar, un modelo de vestimenta a seguir y la recomendación de que los uniformes de las estudiantes se fabricaran dentro de lo posible en las casas. No hay política escolar de uniformes para hombres hasta 1965, cuando el Presidente Frei establece la obligatoriedad del uniforme para todas las instituciones escolares públicas o privadas. Sin embargo esta política toma fuerza recién en 1979, cuando, durante la dictadura se establece por ley el uniforme escolar para hombres y mujeres de séptimo, octavo y de enseñanza media (BCN, 1990). Esta ley afirma que “es conveniente adoptar medidas adecuadas para contribuir al orden y presentación personal de los escolares, tanto dentro del establecimiento educacional como fuera de él. Que el uniforme constituye un distintivo para los estudiantes y al mismo tiempo representa una efectiva economía para los hogares”.

La obligatoriedad se mantiene hasta 1995, cinco años después de que termina la dictadura aunque esta se suspende en repetidas ocasiones porque dificulta el acceso a quienes tenían problemas para costearlo. En 1995 se elimina el uso obligatorio del uniforme, pero en la práctica cada escuela puede mantener la obligatoriedad de este en acuerdo con

el centro de padres y apoderados. Importantemente en esta legislación, se incluye la posibilidad de que las mujeres pueden ocupar pantalones en vez de falda o jumper. De todas maneras este cambio afirma que es solo en caso de que el clima lo amerite, aunque no se especifica cuáles serían estas condiciones climáticas. Es interesante relevar que en 1995 usar pantalones, a nivel de sociedad era altamente aceptado, el uso del jeans es parte de la moda, sin embargo, a nivel del sistema educacional el uso de pantalones en el uniforme escolar es permitido solo si el clima lo amerita.

En 2002, se cambia la legislación sobre el uniforme bajo el argumento de que son poco visibles para los conductores y se recomienda que las escuelas incluyan materiales retroreflectantes y en el 2009 el material retrorreflectante se vuelve obligatorio en mochilas y parkas para proteger a los estudiantes de accidentes de auto. En el 2017, buscando estimular la actividad física de los estudiantes, el ministerio recomienda que se reemplace el uniforme escolar tradicional por buzo y zapatillas, pero no es una recomendación definida como política escolar.

En esta historia un análisis desde el feminismo nos permite mostrar de qué maneras se construye la masculinidad y feminidad en las escuelas. Elegimos el uniforme para realizar este análisis porque es una de las formas concretas en las que se regula el cuerpo en las escuelas. En su investigación sobre los uniformes escolares en Estados Unidos y Argentina, (Dussel, 2004), escribe:

Los niños y adultos aprenden muchas cosas a través del delantal o el uniforme por ejemplo, sobre quien los puede usar y quien no, quien tiene varios y quien unos pocos, quien se parece y quien es diferente, quien es ordenado y limpio y por qué y quien es sucio y desordenado, cual es la frontera de la decencia y el decoro, y qué se puede considerar como buena apariencia. Todos estos factores se refieren a un conjunto de conocimientos sobre identidad y diferencia que son centrales a las formas en las que nos percibimos e imaginamos como seres sociales. (p. 195)

Si pensamos la política de uniformes escolares en Chile desde la perspectiva de lo que nos enseña sobre los cuerpos y el género, en primer lugar observamos como el uniforme transmite la postura subordinada y a la vez hiper visibilizada de los cuerpos femeninos. Desde el inicio de la

política del uniforme escolar, en el gobierno de Carlos Ibañez del Campo, que solo hacía referencia al uniforme de las niñas. En general hay poca o nula discusión sobre el uniforme de los niños. Es más, no pudimos encontrar debates en los medios referidos solamente a ellos. En cambio, en torno al uniforme de las mujeres, el debate es amplio, respecto del largo de las faldas o los jumpers, o su practicidad y adecuación a la moda en diferentes periodos. Montero en Morales (2018), entiende que esto muestra como “siempre hemos sido a las que más se nos ha regulado el cuerpo, en la escuela y en todos lados. Una de las indicaciones, en ese momento, era que tenía que ser ropa austera y de telas no muy llamativas; pero no hubo un consenso sobre el resto de las características de dichas prendas.” Otro ejemplo de cómo las políticas sobre el uniforme y los debates que generan enseñan la hipervisibilización y regulación de los cuerpos de las niñas, se observa en un reportaje de Economía y Negocios a propósito de los 50 años del jumper (Caro, 2019). En este se hace mención a reportajes de 1969 del diario El Mercurio en el que se habla de la política sobre el uniforme establecida por Frei en su periodo. Ahí describen entrevistas donde personas hablan de unificar los uniformes de los estudiantes para bajar los costos para las familias. Además de hablar sobre cómo se recibe este cambio mencionan que el jumper, diseñado por una religiosa, evita que las niñas se suban las faldas muy arriba y que al permitir que se cambie la blusa blanca debajo del jumper por otro color, el uniforme les resulta funcional para ocasiones fuera de la escuela.

Actualmente, pese al reconocimiento desde el Ministerio de Educación de que el uniforme tradicional restringe la movilidad de los estudiantes, inhibiendo la actividad física, en la práctica continúa vigente en las escuelas. El jumper y falda que caracterizan a los uniformes de las niñas desde 1978 restringen su movilidad, limitación que las estudiantes han enfrentado de diferentes maneras, como por ejemplo utilizando calzas debajo. Los uniformes de las niñas transmiten constantemente el mensaje de exposición y de restricción. Lo que un análisis desde el feminismo nos permite entender, es que las políticas de los uniformes se dan en un sistema donde se construye a los cuerpos masculinos como más fuertes y dueños de los espacios públicos. En su análisis sobre los uniformes de las niñas en un programa en Kerala, India, (Chacko, 2019)

compara su uso con el del uniforme de un programa voluntario de práctica de carabineros. Concluye que el uniforme de carabineros que utilizan las estudiantes, que es igual para niñas y niños, permite a las niñas libertades que el uniforme escolar no entrega. Estas libertades incluyen la tranquilidad al transitar en espacios públicos y el poder caminar sin ser acosadas. Sin embargo, argumenta que estas libertades solo son posibles por la proximidad del uniforme con la autoridad de carabineros y las protecciones asociadas a ellos (p.1). La reflexión interesante desde este estudio para el argumento sobre sexismo en los uniformes, es la manera en que se mezclan flexibilidad de movilidad, autoridad y uniformes.

Si a este análisis agregamos una mirada desde la interseccionalidad, vemos como las políticas del uniforme no impactan a todas las niñas por igual. En su análisis del uso de los uniformes en las escuelas, Morris (2005) argumenta que este se utiliza para regular los cuerpos de los estudiantes que son percibidos como deficientes por su clase social, raza y género. Dussel (2004) argumenta que los uniformes escolares representan un régimen de apariencias que las escuelas utilizan para afectar las experiencias pedagógicas de los estudiantes. En Chile, pese a que el uniforme busca eliminar las diferencias entre niños con más y menos recursos, los utilizados por colegios privados marcan la diferencia respecto a aquellos de los colegios públicos. Más allá de la mirada de clase, claramente el uniforme enseña que existen dos tipos de cuerpos, los de niñas y los de niños. Los niños trans y no binarios se enfrentan a situaciones incómodas en que los uniformes no están hechos para sus cuerpos. En conversación privada un estudiante trans menciona que aunque utilice buzo o el uniforme de niños, su cuerpo no encaja, pues están hechos para personas con menos caderas y menos pechugas. La cotidianidad de vestirse para ir al colegio es una constante tensión de presentación y de sentir que no encaja con lo que se considera normal.

En resumen, las políticas educacionales del uniforme escolar son políticas de regulación de los cuerpos de los estudiantes. Es una forma de marcar inmediatamente a los estudiantes como pertenecientes a un género. Es también una manera de registrar lo adecuado que son esos cuerpos o no. En reiteradas ocasiones en las diferentes formulaciones de

políticas se habla de cómo el uniforme es importante para generar orden. Este orden es un currículum de cómo se clasifican los cuerpos y de cómo estos cuerpos tienen la autoridad y flexibilidad para moverse.

### ***El acoso sexual en educación superior***

El acoso sexual en las universidades ocupó la discusión pública durante el año 2018, evidenciando los múltiples obstáculos producidos por un sexismo institucional que imposibilitaba la circulación de las denuncias, realizadas principalmente por estudiantes mujeres en las instituciones educativas. En este capítulo no nos centramos en detallar casos de acoso y/o abuso sexual, ni tampoco indagaremos en una narrativa de abuso, no solo porque hay bastante de ello en los medios de comunicación, sino además, porque estamos convencidas que la academia ha convertido historias y experiencias de daño en un objeto *comodificado*, donde se construye a los sujetos que viven dolor como un ser unidimensional que es solo dolor y donde generalmente se diseñan soluciones en futuros imaginados basados en conceptos como progreso o inclusión que niegan la profundidad histórica y la complejidad de cómo esos dolores, de grupos que usualmente son llamados vulnerados, han sido construidos (Munoz-García & Lira, 2019; Tuck & Yang, 2014). Por el contrario, nos centraremos en cómo las políticas institucionales sexistas en la educación operan en la construcción de obstáculos que imposibilitan que una denuncia avance, y de esta manera generan condiciones para que exista el abuso y acoso sexual en espacios educativos. Mencionaremos tres.

Una barrera es la individualización del acoso, en lugar de situarlo en la cultura de violencia sexista en la que la sociedad y las instituciones de educación superior se desenvuelven (Ahmed, 2017; Jackson & Muñoz-García, 2019; Muñoz-García, Follegati, & Jackson, 2018; Whitley & Page, 2015). La individualización se transforma en un obstáculo pues se focaliza en la sanción y no en la prevención. Estudios internacionales especifican que prevenir el acoso es más efectivo para disminuirlo (Pierre, Christo van, & Sebastiaan, 2011). Un enfoque situado en la prevención permite que el hostigamiento sea visible y expresable, poniendo en primer plano lo institucional y lo comunitario sobre lo individual. En este sentido, resulta vital pensar una política de acoso que no se centre en

regular el comportamiento de una potencial víctima, la responsabilidad no puede (ni debe) recaer en los grupos de riesgo, sino en el conjunto de la comunidad educativa. Por otro lado, las políticas que no hacen hincapié en la prevención no reconocen el acoso sexual como parte de un contexto social y cultural, y la forma en que las instituciones reproducen las injusticias y las desigualdades, a través de mecanismos que permiten y naturalizan las prácticas abuso y/o acoso (Whitley y Page, 2015).

Otra traba menos visible es su conceptualización y la respuesta a la experiencia de acoso. En un estudio sobre políticas de acoso sexual en siete universidades chilenas (Muñoz-García et al., 2018), se evidenció que en general los protocolos existentes hasta noviembre de 2017 desarrollaban conceptualizaciones vagas e incompletas de lo que constituye un acoso o abuso sexual, omitiendo aspectos claves como la idea de consentimiento. La definición de acoso sexual es fundamental para una legislación y prácticas efectivas para prevenirlo y disminuirlo, y es clave para la defensa de las víctimas y la toma de decisiones de las autoridades educativas. Estudios internacionales enfatizan que la ambigüedad sobre lo que constituye conducta sexual inapropiada o acoso reduce los informes y permite la reproducción de la violencia dentro de las instituciones (Graham et al., 2017). Por otro lado, definiciones y conceptualizaciones claras y diversas, no solo permiten que una estudiante o profesional víctima sea capaz de identificar cuando vive una experiencia de acoso y/o abuso sexual, sino, además, permite a las autoridades acoger una denuncia, no justificar al victimario o minimizar la situación y dar una respuesta efectiva desde la institución (Smetackova, 2011). Un ejemplo claro es la omisión común que existe sobre la definición de consentimiento y no-consentimiento. En este contexto, también vale la pena reconsiderar una visión binaria del consentimiento o no consentimiento: el problema es más complejo que eso. Bajo la categoría de lo “consentido”, se obvian relaciones de poder que posibilitan el silencio y duda frente al acoso, ya sea por una relación de autoridad o por temor. El tema del consentimiento también se cruza con diferentes posicionalidades de privilegio y subordinación, que influyen en un consentimiento pasivo o silencioso. Por ejemplo, el miedo a perder el trabajo o una posibilidad de proyección académica de parte de las/los/les estudiantes.

El tercer obstáculo, y que se encuentra relacionado con el ejemplo anterior, es la construcción esencializada sobre víctima y victimario. En el caso chileno existe una prevalencia de la violencia hacia las mujeres. Eso es un hecho. Si bien el acoso sexual afecta de manera desproporcionada a las mujeres, una mirada interseccional sobre género, nos invita a reconocer que afecta de manera compleja a aquellas personas de grupos históricamente marginados por su raza, etnia, género, orientación sexual, clase y discapacidad, donde las jerarquías y relaciones de poder atraviesan y fortalecen una consideración y producen un posicionamiento diferenciado, lo cual se establece como una condición propicia para el acoso sexual. Estudios previos en Europa (Thomas, 2004; Whitley & Page, 2015) han reflexionado sobre cómo el poder es inherente en las relaciones de enseñanza en los contextos educativos, y crea dinámicas desiguales que pueden dejar a los estudiantes vulnerables a abusos de poder. Por esta razón, omitir las relaciones de poder hace difícil entender por ejemplo la conducta de un estudiante de mantenerse en silencio o sin respuesta explícita de rechazo frente al acoso sexual de un docente, y que el docente interprete ese silencio como consentimiento (Whitley & Page, 2015).

### **Re-imaginando la educación desde una perspectiva feminista interseccional**

En este artículo hemos trazado los feminismos y lo que aportan a los análisis de la inequidad en educación. Hemos profundizado en un análisis del sexismo y cómo opera en nuestra sociedad y en la educación. A este análisis añadimos la necesidad de una mirada interseccional para pensar en cómo el sexismo está cruzado por otros temas que no podemos ignorar. Re-imaginar una educación con perspectiva de género, requiere una mirada interseccional de las perspectivas feministas que subyacen a una discusión de mundo y sociedad. No es posible re-imaginar la educación aislada de una sociedad que hoy en día produce (y reproduce) formas patriarcales de ser y vivir.

Desde este punto de partida identificamos tres puntos claves a considerar en las políticas de educación. En primer lugar, que estas políticas no se dan en un contexto neutro, sino que ocurren en el contexto de una sociedad sexista. En segundo lugar, que esta estructura se arma sobre una

matriz heteronormada que posiciona como superior a la masculinidad hegemónica por sobre otras masculinidades y sobre la feminidad. En tercer lugar, que no basta con mirar solo como opera el sexismo sino que necesitamos pensar de qué manera se cruza con otras inequidades sociales. En esta última sección expondremos cómo pensamos que estas tres líneas debieran estar incluidas en futuras políticas en educación y en los análisis de aquellas ya existentes, Con esto esperamos que quienes nos leen sientan que cuentan con herramientas para pensar las políticas de educación desde el feminismo.

### ***Reconocer el sexismo institucionalizado***

Las políticas educativas no ocurren en un vacío. En Chile estas ocurren en el contexto de una sociedad sexista. Las políticas educativas no pueden cambiar la estructura social, pero sí es necesario que consideren las inequidades estructurales que ocurren en esta. Este reconocimiento implica que las políticas educativas necesitan ser explícitas en su enfoque anti-sexista. Así como el contexto social no es neutro, las políticas tampoco lo son. Una política que no resiste el sexismo lo reproduce. Frente a una estructura que discrimina a quienes resisten la masculinidad hegemónica, o que simplemente no son hombres, la neutralidad contribuye a esta violencia constante. Algunas preguntas que son relevantes de hacer al analizar una política: ¿Es esta política neutra frente al sexismo? ¿Es esta una política anti-sexista? ¿De qué manera esta política ayuda a los, las y les estudiantes, trabajadores de la educación y a las familias a resistir el sexismo?

Por ejemplo, al revisar las políticas de currículum nos preguntamos, ¿de qué manera los conocimientos que se construyen en educación apuntan a entregar herramientas para que las personas entiendan el sexismo de nuestra sociedad según los diferentes periodos de desarrollo? No importa el nivel de educación, esta pregunta sirve para pensar en todas las etapas educativas.

### ***Situar la masculinidad hegemónica***

La masculinidad hegemónica no afecta solo a quienes se identifican o identificamos como mujeres. La masculinidad hegemónica es un sistema que exige formas de comportarse a todos quienes habitamos la



escuela. Determina una forma de ser correcta de hombres y mujeres. Los hombres que no representan bien su masculinidad en este contexto son igualmente atacados por no responder a lo que se espera de ellos. Estos ataques son cotidianos y muchas veces no los reconocemos por ser parte de un sentido compartido. Es más, a muchos puede resultar complejo que llamemos a estos comentarios ataques, por lo acostumbrados que estamos a ellos. Como por ejemplo cuando se le dice a una niña que se siente como señorita y nadie necesita que se describa como se sienta una señorita o ¿por qué existe una forma de ser señorita? Lo mismo cuando se vuelve de sentido común que los niños y hombres no deben ocupar falda, que hay una sección en las tiendas de ropa que es separado para niñas y niños, o que los niños no deben jugar con los maquillajes de su madre. Cuando se comenta que las niñas son más copuchentas o que los niños son más activos que las niñas. Todas estas acciones son formas de establecer la masculinidad hegemónica. Una herramienta para pensar cómo hacer políticas anti-sexistas es preguntarse de qué manera pueden ayudar a pensar una educación que permita diversas formas de ser, en resistencia a esta masculinidad hegemónica. Planteamos dos preguntas para guiar un análisis en torno a las políticas educativas. ¿De qué manera estas ofrecen múltiples formas de ser? ¿De qué manera la política ofrece posibilidades para que los estudiantes y docentes puedan entender cómo opera la masculinidad hegemónica? Por esto, las políticas en educación requieren además reconocer y promover investigación sobre masculinidades y educación. A modo de ejemplo, estudios previos consideran relevante revisar la feminización de la profesión docente y las tensiones que se generan en ser profesor hombre de pre-escolar y primaria (Carrington, 2002; Skelton, 2007).

Un ejemplo de un análisis de política educativa desde este concepto es pensar en la ausencia de políticas que aborden la masculinidad hegemónica y desde ahí pensar en las formas en que se puede incorporar conocimiento sobre esta. Tanto desde políticas de investigación que prioricen esta temática a políticas de infraestructura en los colegios, por ejemplo rediseñando los baños, hasta el currículum de la infancia temprana.

### ***Políticas con perspectiva interseccional***

La tercera y última reflexión es la forma en que las políticas de género en educación consideran una mirada interseccional. La interseccionalidad en los análisis de género y feminismo buscan evidenciar la interconexión e inseparabilidad de la etnia/raza, género, sexualidad y clase, junto con otras categorías como la edad y la condición migratoria. En este sentido, el género siempre debe pensarse en su articulación situada en un contexto e historia y en relación con estructuras de poder como el capitalismo, el colonialismo y la heterosexualidad obligatoria, entre otras (Troncoso, Follegati, & Stutzin, 2019).

La perspectiva interseccional obliga a las políticas educacionales a pensar el género en relación con las subjetividades conectadas a las complejas relaciones de poder que se entretajan en las posiciones de privilegio y vulnerabilidad que los sujetos, actores educativos, se encuentran. Sean estos directivos, docentes, investigadores, y/o estudiantes. Una pregunta orientadora para la política en educación sería ¿quiénes resultan visibles en una política educacional? O, si pensamos en términos curriculares, ¿de qué manera el conocimiento expuesto en la educación, contribuye a la reproducción de la discriminación de aquellos que históricamente han sido posicionados en los márgenes?

Un ejemplo de este tipo de análisis es pensar en las políticas de formación docente, desde el acceso a quienes pueden ser docentes. Sabemos que las mujeres, como categoría general, ingresan a las carreras de pedagogía básica y primera infancia. Desde una mirada interseccional urge especificar ¿qué mujeres tienen acceso? Desde ahí visibilizar, entender y repensar, ¿quiénes quedan fuera cuando aumentan los requisitos de ingreso a estas carreras?, ¿cómo apoyar para que personas trans y otras disidencias sexuales no sean discriminados en estas carreras?, ¿de qué forma personas migrantes pueden sentirse excluidas?

Proponemos re-imaginar las políticas educativas desde una mirada feminista y de género. Esperamos que estos criterios y preguntas sean útiles herramientas para quienes buscan entender y crear políticas más justas, inclusivas y críticas que revolucionen y deconstruyan el actual sistema educacional sexista y patriarcal.

## Referencias

- Acker, S. (1987). Feminist Theory and the Study of Gender and Education. *International Review of Education*, 33(4), 419-435.
- Ahmed, S. (2013). Introduction: Sexism - A Problem with a Name. *New Formations: a journal of culture/theory/politics*, 86, 5-13.
- Ahmed, S. (2017). *Living a Feminist Life*. Durham: Duke University Press.
- Almeder, R. (1994). Liberal Feminism and Academic Feminism. *Public Affairs Quarterly*, 8(4), 299-315.
- Barad, K. (2003). Posthumanist performativity: Toward an understanding of how matter comes to matter. *SIGNS: Journal of Women in Culture and Society*, 28(3), 801-831.
- Beechey, V. (1979). On Patriarchy. *Feminist Review*, 3(66-82).
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (1931). *Uniformes de las Alumnas de Liceos de Niñas, Escuelas Técnicas Femeninas y Escuelas Primarias (Ministerio de Educación Pública, Decreto N°391)*. Recuperado de: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1045593>.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (1990). *Suspende Disposiciones Sobre Uniformes Escolares*. Ministerio de Educación Pública, Decreto N°538). Recuperado de: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=91035>.
- Butler, J. (1993). *Bodies That Matter: On the Discursive Limits of "Sex"*. New York and London: Routledge.
- Caro, S. E. (2019). El jumper cumple 50 años. Economía y Negocios. Recuperado de: <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=548635>
- Carrington, B. (2002). A quintessentially feminine domain? Student teachers' constructions of primary teaching as a career. *Educational Studies*, 28(3), 287-303.
- Chacko, M. A. (2019). Freedoms in the khaki: gendering a 'gender-neutral' uniform. *Gender and Education* (1-17).
- Connell, R. W., & Messerschmidt, J. W. (2005). Hegemonic masculinity: Rethinking the concept. *Gender & Society*, 19(5), 829-859.
- Crenshaw, K. (1991). Mapping the margins: Intersectionality, identity politics, and violence against women of color. *Stanford Law Review*, 43(6), 1241-1299.
- Curiel, O. (2007). Crítica poscolonial desde las prácticas políticas del feminismo antirracista. *Nómadas* (26), 92-101.

- Davies, B., & Banks, C. (1992). The gender trap: a feminist poststructuralist analysis of primary school children's talk about gender. *Journal of Curriculum Studies*, 24(1), 1-25.
- Davis, A. (1983). *Women, Race, and Class*. New York: Vintage Press.
- Deem, R. (1984). *Co-education Reconsidered*. Milton Keynes: Open University Press.
- Dussel, I. (2004). Inclusión y exclusión en la escuela moderna argentina: una perspectiva postestructuralista. *Cadernos de Pesquisa*, 34(122), 305-335.
- Enslin, P. (2003). Liberal Feminism, Diversity and Education. *Theory and Research in Education*, 1(1), 73-87.
- Espinosa, Y., Gomez, D., & Ochoa, K. (2014). *Tejiendo de otro modo: Feminismo, epistemología y apuestas descoloniales en Abya Yala*. Popayan, Colombia: Editorial Universidad del Cauca.
- Espinosa-Miñoso, Y. (2014). Una Crítica Descolonial a la Epistemología Feminista Crítica. *El Cotidiano*, 184, 7-12.
- Evans-Winters, V. E., & Love, B. L. (2014). *Black Feminism in Education*. Bern, Switzerland: Peter Lang US.
- Feliu, V. (2009). ¿Es el Chile de la post-dictadura feminista? *Revista Estudios Feministas*, 17(3), 701-715.
- Follegati, L. (2016). El feminismo se ha vuelto una necesidad: Movimiento estudiantil y organización feminista (2011-2016) En A. Albo & C. Valdés (Eds.), *Juventud y espacio público en las Américas*. La Habana, Cuba: Fondo Editorial Casa de las Américas.
- Frye, M. (1983). *Politics of Reality: Essays in Feminist Theory*. U.S.A: Crossing Press.
- Graham, L. M., Treves-Kagan, S., Magee, E. P., DeLong, S. M., Ashley, O. S., Macy, R. J., . . . Bowling, J. M. (2017). Sexual Assault Policies and Consent Definitions: A Nationally Representative Investigation of US Colleges and Universities. *Journal of School Violence*, 16(3), 243-258. doi:10.1080/15388220.2017.1318572
- Grosz, E. (1995). *Space, Time and Perversion: Essays on the Politics Body*. New York, NY: Routledge.
- Grosz, E. (2010). The Practice of Feminist Theory. *Differences-a Journal of Feminist Cultural Studies*, 21(1), 94-108. doi:10.1215/10407391-2009-019
- Haraway, D. (1988). Situated Knowledges: The Science Question in Feminism and the Privilege of Partial Perspective. *Feminist Studies*, 14(3), 575-599.
- Hong, G. (2008). The Future of Our Worlds: Black Feminism and the Politics of Knowledge in the University under Globalization. *Meridians*, 8(2), 95-115.

- hooks, b. (1984). *Feminist Theory: From Margin to Center*. Boston: South End Press.
- hooks, b. (2000). *Feminism is for everybody: Passionate politics*. London, UK: Pluto Press.
- Jackson, L., & Muñoz-García, A. L. (2019). Reaction is Not Enough: Decreasing Gendered Harassment in Academic Contexts in Chile, Hong Kong, and the United States. *Educational Theory*, 69(1).
- Mendoza, B. (2010). La Epistemología del Sur, la Colonialidad del Género y el Feminismo Latino Americano. En Y. Espinosa (Ed.), *Aproximaciones críticas a las prácticas teórico políticas del feminismo latinoamericano*. (pp. 1-12). Buenos Aires: En la Frontera.
- Mitchell, J., & Oakley, A. (1986). *What is Feminism?* Oxford, UK: Basil Blackwell.
- Morales, P. (2018). Uniforme escolar, un traje a la medida de los tiempos. Recuperado de: <http://www.revistamujer.cl/2018/02/25/01/contenido/uniforme-escolar-un-traje-a-la-medida-de-los-tiempos.shtml/>
- Morris, E. W. (2005). "Tuck in that shirt!" Race, class, gender, and discipline in an urban school. *Sociological Perspectives*, 48(1), 25-48.
- Muñoz-García, A. L., Follegati, L., & Jackson, L. (2018). Protocolos de acoso sexual en universidades chilenas: Una deuda pendiente. *Policy Briefs*(20), 1-6.
- Munoz-Garcia, A. L., & Lira, A. (2019). Teorización feminista y la interrupción del status quo en la construcción de conocimiento en Chile. En A. Carrasco & L. Flores (Eds.), *De la Reforma a la Transformación: Capacidades, innovaciones y regulación de la educación chilena* (pp. 299-322). Santiago: Ediciones UC.
- Patu, Schrupp, A., & Lewis, S. (2017). *A brief history of feminism*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Pierre, J., Christo van, W., & Sebastiaan, R. (2011). The effectiveness of sexual harassment policies and procedures at higher education institutions in South Africa. *South African Journal of Human Resource Management*, 9(1), e1-e10. doi:10.4102/sajhrm.v9i1.310
- Poirot, K. (2004). Mediating a Movement, Authorizing Discourse: Kate Millett, Sexual Politics, and Feminism's Second Wave. *Women's Studies in Communication*, 27(2), 204-235.
- Riley, C. (1988). We Are Family: The Impact of Lesbian Feminism on America. *NWSA Journal*, 1(1), 167-169.
- Ríos, M., Godoy, L., & Guerrero, E. (2003). *¿Un nuevo silencio feminista? La transformación de un movimiento social en el Chile posdictadura*. Santiago, Chile: CEM y Editorial Cuarto Propio.
- Scott, J. (1992). Experience. In J. Butler & J. Scott (Eds.), *Feminists Theorize the Political* (pp. 22-40). London, England: Routledge, Chapman and Hall Inc.

- Sedgwick, E. K. (2008). *Epistemology of the Closet*: University of California Press.
- Shulman, A. (1980). Sex and Power: Sexual Bases of Radical Feminism. *Signs*, 5(4), 590-604.
- Skelton, C. (2007). Gender, policy and initial teacher education. *Gender and Education*, 19(6), 677-690.
- Taguchi, H. L. (2016). The Concept as Method: Tracing-and-mapping the Problem of the Neuro(n) in the Field of Education. *Cultural Studies - Critical Methodologies*, 16(2), 213-223.
- Taylor, C. A. (2013). Objects, bodies and space: gender and embodied practices of mattering in the classroom. *Gender and Education*, 25(6), 688-703.
- Taylor, C. A., & Ivinson, G. (2013). Material feminisms: new directions for education. *Gender and Education*, 25(6), 665-670. doi:10.1080/09540253.2013.834617
- Taylor, V. (1989). Sisterhood, Solidarity, and Modern Feminism. *Gender and Society*, 3(2), 277-286.
- Taylor, V., & Rupp, L. (1993). Women's Culture and Lesbian Feminist Activism: A Reconsideration of Cultural Feminism. *Signs*, 19(1), 32-61.
- Thomas, A. M. (2004). Politics, policies and practice: assessing the impact of sexual harassment policies in UK universities. *British Journal of Sociology of Education*, 25(2), 143-160. doi:10.1080/0142569042000205145
- Troncoso, L., Follegati, L., & Stutzin, V. (2019). Más allá de una educación no sexista: aportes de pedagogías feministas interseccionales. *Pensamiento Educativo. Revista de Investigación Educativa Latinoamericana*, 56(1), 1-15.
- Tuck, E., & Yang, K. W. (2014). R-words: Refusing research In D. Paris & M. T. Winn (Eds.), *Humanizing research: Decolonizing qualitative inquiry with youth and communities* (pp. 223-248). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Tuttle, L. (1987). *Encyclopedia of Feminism*: Arrow Books.
- Weedon, C. (1987). *Feminist Practice and Poststructuralist Theory*: B. Blackwell.
- Weiner, G. (1994). *Feminisms in Education*. Buckingham: Open University Press.
- Whitley, L., & Page, T. (2015). Sexism at the Centre: Locating the Problem of Sexual Harassment. *new formations: a journal of culture/theory/politics*, 86(1), 34-53.

# VI

*El capítulo comienza con un breve diagnóstico sobre la situación de los niños y niñas migrantes en el sistema escolar chileno, constatando su crecimiento en los últimos años y su concentración en el sistema municipal. El artículo continúa con un análisis de los avances en las políticas y leyes orientadas a la inclusión de estudiantes extranjeros, pero evidencia a la vez una distancia entre la valoración declarativa de la diversidad y la implementación de medidas y estrategias efectivas para su plena inclusión.*

*Se proponen luego una serie de recomendaciones para avanzar en la inclusión de la población migrante, las que van dirigidas a los diversos actores involucrados, entre ellos el Ministerio de Educación, la dirección y administración de los establecimientos y la comunidad escolar en general.*

*El capítulo concluye afirmando que la construcción de proyectos educativos interculturales debe relacionarse con estrategias políticas que aborden, desde la misma mirada, los problemas vinculados con la desigualdad que emerge en otros ámbitos de la realidad social.*



## **Interculturalidad en contextos migratorios. Desafíos para pensar un sistema escolar inclusivo y justo\***

*Carolina Stefoni E.  
María Teresa Rojas  
Andrea Riedemann F.  
Fernanda Stang A.*

### **Introducción**

Garantizar el derecho a la educación de todos los niños, niñas y adolescentes es un deber del Estado, así como proveer de una educación de calidad que permita entregar las mejores herramientas para que todos puedan desarrollarse de manera integral en nuestra sociedad. La inclusión de todos y todas, la apertura a la diversidad y avanzar en materia de justicia social son aspectos que interpelan al sistema escolar. La inclusión es un principio que requiere no solo de reformas profundas al sistema educacional, sino también, transformaciones en la dinámica de mercado que regula la educación chilena y que favorece la competencia entre escuelas para regular los resultados académicos. El paradigma sociocultural que sustenta el sistema escolar en el Chile de las últimas décadas, reconoce la trayectoria de los individuos de forma aislada, más que el esfuerzo de cooperación y colaboración de toda la comunidad escolar. En este sentido, la inclusión no es solo un concepto de política pública, es sobre todo un principio que debe

(\*) Este capítulo recoge una serie de reflexiones y propuestas elaboradas en el marco del proyecto FONIDE FX11622-2016 “Construyendo escuelas interculturales: elaboración participativa de una hoja de ruta para asistentes de la educación, profesores y directivos” (Stefoni, C., Corvalán J., Riedemann A., Stang F.) y el proyecto FONIDE F911429, 2015-2016 “Inclusión social en las escuelas: estudio de prácticas pedagógicas inclusivas y proyecciones para enfrentar un escenario sin copago y selección escolar” (Rojas, MT; Falabella, A; Alarcon).



permea al Estado, las instituciones, los establecimientos, sus directivos, sostenedores, docentes, estudiantes y la comunidad escolar en general.

La situación que enfrentan los niños y niñas migrantes deja en evidencia algunos de los aspectos más débiles de nuestro sistema escolar. En Chile existe acceso a la educación, pero la calidad de esta está profundamente condicionada por la estructura desigual que organiza el sistema social y el educativo. Las investigaciones y la bibliografía relativa al campo de la educación y migración en Chile, han logrado establecer un diagnóstico respecto de las principales dificultades que enfrentan los estudiantes extranjeros y, por ende, los desafíos que tiene el sistema escolar frente al objetivo de alcanzar una educación inclusiva y de calidad para todos los estudiantes que habitan el territorio.

Este capítulo realiza un breve recuento sobre avances en materia de política pública y realiza una serie de recomendaciones para avanzar en la inclusión de la población migrante a partir de los resultados y reflexiones de dos proyectos FONIDE: “Construyendo escuelas interculturales: elaboración participativa de una hoja de ruta para asistentes de la educación, profesores y directivos” e “Inclusión social en las escuelas: estudio de prácticas pedagógicas inclusivas y proyecciones para enfrentar un escenario sin copago y selección escolar”. Las recomendaciones están orientadas a la institución ministerial, la Agencia de Calidad de la Educación, la dirección y administración de los establecimientos y la comunidad escolar en general.

La primera parte del capítulo realiza un breve diagnóstico sobre la situación actual en materia de participación y presencia de niños y niñas migrantes en el sistema escolar. La segunda parte analiza los avances de políticas y leyes orientadas a la inclusión de estudiantes extranjeros y la distancia entre una valoración declarativa de la diversidad y la implementación de medidas y estrategias efectivas para lograrlo. Finalmente, la tercera parte entrega una serie de recomendaciones para la incorporación y aplicación de un enfoque intercultural en el sistema escolar chileno.

## **1. Inserción de niños, niñas y adolescentes en el sistema escolar chileno. Un breve diagnóstico**

Los movimientos migratorios en el mundo contemporáneo son parte del proceso de globalización y se inscriben en una estructura mundial que pareciera no mostrar señales de reversión. Las desigualdades económicas globales, las transformaciones de los mercados laborales y los cambios sociodemográficos (envejecimiento de la población y bajas tasas de natalidad) generan necesidad de trabajadores que llegan desde otros lugares en busca de nuevas oportunidades de vida para ellos y sus familias. Sin embargo, las políticas de control, la falta de documentos, la discriminación y los procesos de flexibilización y precarización del trabajo, determinan que en muchos casos se produzca una inserción llena de espacios para la vulnerabilidad social. En este camino la escuela adquiere una centralidad para la experiencia de los niños y niñas migrantes y sus familias.

El crecimiento sostenido y acelerado de la migración en Chile, en los últimos años, es una realidad ineludible. El Departamento de Extranjería y Migración (DEM), calcula que a finales de 2018 había cerca de un 1.251.225 personas extranjeras, distribuidas de la siguiente forma: 23% provenientes de Venezuela; 17,9% de Perú; 14,3% Haití; 11,7% Colombia; 8,6% Bolivia; 6% Argentina; 3% Ecuador; 1,7% España; 1,5% Brasil; 1,4% República Dominicana; 1,3% Estados Unidos y Cuba respectivamente (DEM, 2019). De acuerdo con todas las mediciones utilizadas (Encuesta Nacional de Hogares, CENSO, registro de visas), existe una alta concentración de migrantes en la Región Metropolitana (alrededor de 70%, dependiendo del instrumento de medición) y en la macrozona norte (Casen, 2015)<sup>1</sup>.

Si bien la población migrante se concentra en la edad laboral y los niños y niñas extranjeros tienen una menor representación que los niños y niñas chilenos, la información del Ministerio de Educación muestra un incremento de la matrícula de estudiantes inmigrantes en el sistema

(1) Se entiende por macrozona norte las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta y Atacama.

escolar. En 2015, la matrícula de niños y niñas extranjeros representaba un 0,9% (30.625) del total de matriculados, en 2016 esta cifra aumentó a 1,7% (61.086) y en 2017 llegó a un 2,2% (77.608) (Fernández, 2018). De acuerdo con un estudio llevado a cabo en 2018, esta cifra habría llegado a 3,2% equivalente a 114.325 estudiantes y las nacionalidades con mayor incremento serían Venezuela y Haití (Agencia de Calidad de la Educación, Servicio Jesuita a Migrantes & Focus, 2019).

La información entregada por el Ministerio de Educación da cuenta de una alta concentración de estudiantes extranjeros en establecimientos de administración municipal y en menor medida en particulares subvencionados (57% v/s 33% para 2017), tendencia contraria a la que presenta la población chilena que, en promedio para los años 2015, 2016 y 2017, se concentró en la educación particular subvencionada (55%), seguida de la municipal (36%). La siguiente tabla da cuenta de ello (Fernández 2018).

**Tabla N°1. Distribución del estudiantado extranjero y nacionalizado según dependencia administrativa del establecimiento educacional 2015-2017**

	2015		2016		2017	
	Chileno(a)	Extranjero(a)	Chileno(a)	Extranjero(a)	Chileno(a)	Extranjero(a)
Administración delegada	1,3%	1%	1,3%	1,5%	1,3%	1,5%
Particular pagado	8%	5%	8%	10%	8%	8%
Particular subvencionado	55%	32%	55%	33%	55%	33%
Municipal	36%	61%	36%	55%	35%	57%

Fuente: Elaboración en base a estudio “Mapa estudiantado extranjero en el sistema escolar chileno 2015-2017”

La concentración geográfica de la población migrante (en determinadas regiones y comunas), el incremento que experimentan en relación a la matrícula nacional y la concentración en establecimientos municipalizados, plantea una serie de desafíos al sistema escolar y a la política pública.

Las distintas investigaciones llevadas a cabo dan cuenta de una serie de dificultades y brechas que afectan el derecho a la educación de la población escolar de origen extranjero. Algunos de los temas abordados en las publicaciones, son los siguientes<sup>2</sup>:

- Derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes migrantes.
- Representaciones, estereotipos y actitudes de actores del sistema escolar frente a la presencia de estudiantado extranjero.
- Racismo.
- Interculturalidad como enfoque para abordar los desafíos del sistema escolar.
- Guías de acción, propuestas de prácticas y experiencias.
- Debilidades en la formación docente para trabajar en escenarios interculturales e inclusivos.

Un aspecto que ha sido ampliamente debatido en el contexto migratorio chileno dice relación con la posibilidad de avanzar en un enfoque intercultural en cuanto herramienta conceptual y práctica, para pensar modelos de inclusión orientados al reconocimiento y valoración de la diversidad, así como al cuestionamiento de un sistema altamente homogeneizante y hasta cierto punto, ciego a las diferencias.

En el plano normativo la interculturalidad se sustenta en los principios de igualdad y diferencia, es decir, reconoce el principio de igualdad de derechos (los hombres nacen libres e iguales en derecho) y la existencia de una heterogeneidad social. Ello significa reconocer que todos/as,

(2) El artículo "Estado del arte sobre inserción de niños y niñas migrantes en el sistema escolar chileno", realiza una exhaustiva revisión de las investigaciones realizadas en los últimos años. Su publicación está comprometida para el 2020 en la Revista Estudios Pedagógicos.

independiente de cualquier consideración —étnica, racial, de clase, género, nacionalidad, religión o edad, entre otras— son iguales en la condición humana y en derechos. A su vez, todos/as tienen el derecho a ser distintos y expresar la diversidad, respetando los valores y acuerdos básicos para el funcionamiento de la sociedad (respeto a la vida y a la paz, por mencionar algunos). Este principio, permite reconocer el derecho a la diversidad social y cultural de los distintos grupos humanos.

En América Latina la discusión en torno a la interculturalidad ha estado asociada a la cuestión indígena (Diez, 2004; Novaro, 2006; Soria, 2014) y a su diferenciación respecto de lo multicultural. Las diferencias entre ambos conceptos tienen un trasfondo político y derivaciones epistemológicas. El **multiculturalismo** —o al menos lo que suele aludirse como multiculturalismo liberal— se ha entendido como la coexistencia híbrida de mundos culturalmente diversos (Grüner, 2002), o una coexistencia armónica y horizontal, aconflictiva y no jerárquica de grupos culturales diversos (Domenech, 2003). La **interculturalidad** en cambio, aparece como una propuesta política que no soslaya, sino que se hace cargo, de la conflictividad y las desigualdades presentes en las relaciones sociales.

Una segunda distinción, que se asemeja a la anterior, es aquella que distingue entre interculturalidad funcional e interculturalidad crítica (Tubino, 2005; Walsh, 2013). En el ámbito educativo, Tubino sostiene que: “Mientras (...) el interculturalismo funcional (...) busca promover el diálogo y la tolerancia sin tocar las causas de la asimetría social y cultural hoy vigentes, (...) el interculturalismo crítico (...) busca suprimirlas por métodos políticos, no violentos” (Tubino, 2005: 2). En este sentido, la mirada de la interculturalidad crítica sería una propuesta de acción política, que “enfoca los procesos que se inician desde abajo hacia arriba, desde la acción local, que buscan producir transformaciones sociales y para cuyos logros se requiere ir en múltiples direcciones” (Walsh, 2013).

Este enfoque trabajado desde América Latina y bajo un contexto de reivindicación de los movimientos indígenas, presenta una serie de oportunidades para la inclusión de la población migrante. Si bien las legislaciones actuales en materia de educación dan cuenta de la

necesidad de abordar la diversidad desde un enfoque inclusivo, ello queda expresado en términos enunciativos y con grandes dificultades para su implementación. Lo que se observa es que las medidas específicas orientadas a la población migrante apuntan principalmente al acceso de esta población al sistema escolar, y no logran generar espacios y metodologías que permitan un trabajo intercultural real. La traducción de los lineamientos generales sobre interculturalidad queda en manos de los propios establecimientos, sin que ellos cuenten con recursos para una adecuada planificación e implementación. A continuación revisaremos con mayor detalle lo señalado.

## **2. Legislación, políticas y programas. ¿Cuánto se ha avanzado?**

La Constitución de 1980 y los acuerdos internacionales ratificados por el Estado chileno garantizan el derecho a la educación escolar de todos quienes residen en el territorio. Por su parte la Ley N° 20.370 General de Educación (LGE), de 2009, establece una serie de principios que favorecen la inclusión de diversos grupos sociales, como por ejemplo la flexibilidad (el sistema debe permitir la adecuación del proceso a la diversidad de realidades y proyectos educativos); integración (el sistema propiciará la incorporación de alumnos de diversas condiciones sociales, étnicas, religiosas, económicas y culturales); e interculturalidad (el sistema debe reconocer y valorar al individuo en su especificidad cultural y de origen, considerando su lengua, cosmovisión e historia).

Sin embargo, el derecho a la educación tal como se declara en la Constitución actual, no garantiza que todos y todas las niñas accedan a una educación de calidad en igualdad de condiciones. La LGE antepone el principio de la libertad de enseñanza por sobre el derecho garantizado a la educación de calidad. Ello quiere decir que la ley protege, en primer orden, las condiciones de funcionamiento del mercado educativo y, en segundo lugar, el derecho fundamental a educarse.

Es importante tener presente que el sistema escolar chileno evalúa la calidad de los aprendizajes y de las escuelas a través de un sistema de estandarización, con altas consecuencias para los establecimientos. Es decir, los aprendizajes se miden en pruebas estandarizadas que, a su

vez, generan clasificaciones a las escuelas que condicionan su acceso al financiamiento por parte del Estado. Adicionalmente, el Estado evalúa aprendizajes psicosociales, ligados a la formación ciudadana, la autoestima, el clima escolar o los hábitos de vida saludable, pero estas dimensiones son consultadas a través de test cerrados y su impacto en la evaluación general de una escuela es menor. Este sistema de aseguramiento de la calidad sostiene la competencia entre escuelas por la obtención de buenos resultados y, con ello, de financiamiento y reconocimiento del Estado. Esta lógica de gestión escolar, favorece que las escuelas orienten sus esfuerzos a la obtención de resultados académicos, y descuiden los aprendizajes relacionales y sociales fundamentales para construir escenarios más inclusivos.

En la LGE, por otra parte, existe una ausencia de referencias explícitas a estudiantes migrantes, lo que dificulta distinguir aquellos aspectos específicos que requieren atención. Existen condiciones propias de la experiencia migratoria que complejizan la idea de desigualdad y que requieren de atención específica, como por ejemplo las diferencias lingüísticas, situaciones familiares, contextos de salida de la migración (conflictos armados, desplazamientos, conflictos políticos, pobreza, entre otros) así como prejuicios, discriminación y racismo que enfrentan en la sociedad chilena. La Ley de Inclusión por tanto, es un primer paso para derribar barreras que obstaculizan el acceso igualitario a las escuelas. No obstante, es insuficiente. Los estudios en Chile identifican que niños y niñas migrantes no solo tienen problemas de acceso a las escuelas, sino que una vez en ellas, son fruto de vulneraciones de origen racial, de clase y de no reconocimiento a sus identidades culturales. Se requiere entonces de transformaciones más profundas dentro del sistema escolar y del actual modelo de Nueva Gestión Pública, cuya orientación está focalizada en la constante medición de la calidad a través de indicadores, dispositivos de control y mecanismos de competencia.

La Ley N° 20.845 de Inclusión, de 2015, es un hito central en el camino al aseguramiento de la educación de calidad y en cuanto derecho y desactivación de mecanismos mercantiles en educación. Para ello establece dos elementos centrales: el fin de la selección y el fin del copago.

Ambas figuras permiten avanzar en el principio de mayor equidad social y en el reconocimiento de la diversidad, en tanto valor fundante de las sociedades actuales. A partir de la Ley de Inclusión se aprueban una serie de programas y legislaciones enfocadas en mejorar la convivencia escolar. En el contexto de estas modificaciones se menciona por primera vez a la población migrante residente en el país. Esta enunciación, sin embargo, se realiza en el contexto de los programas y normas que promueven la buena convivencia y la no discriminación, poniendo el acento en la vulnerabilidad que afecta a los migrantes y la importancia de evitar la discriminación hacia estos colectivos, en conjunto con la población indígena y LGTBI.

El Plan de Formación Ciudadana a que refiere Ley N° 20.911, de 2016, se define como el

proceso formativo continuo que permite que los niños, niñas, jóvenes y adultos desarrollen un conjunto de conocimientos, habilidades y actitudes que resultan fundamentales para la vida en una sociedad democrática. Busca promover en distintos espacios (...), oportunidades de aprendizaje que permitan que niños, niñas, jóvenes y adultos se formen como personas integrales, con autonomía y pensamiento crítico, principios éticos, interesadas en lo público, capaces de construir una sociedad basada en el respeto, la transparencia, la cooperación y la libertad. (Plan de Formación Ciudadana, DGE, Mineduc, 2016).

El objetivo de estos planes es que cada establecimiento diseñe acciones que permitan a las y los estudiantes participar de procesos formativos —curriculares y extraprogramáticos— cuyo centro sea la búsqueda del bien común. Es dentro de este marco que la propuesta intercultural de las escuelas debe ser debatida, implementada y monitoreada.

Las orientaciones establecen diversos objetivos que tendrían que ser visibilizados al momento de elaborar las propuestas del Plan de Formación Ciudadana. Los siguientes objetivos se prestan especialmente para avanzar en la incorporación del enfoque intercultural: promover la comprensión y análisis del concepto de ciudadanía y los derechos y deberes asociados; fomentar el ejercicio de la ciudadanía crítica, responsable y respetuosa; fomentar en los estudiantes la valoración de la diversidad social y cultural del país; fomentar la participación de los



estudiantes en temas de interés público; garantizar el desarrollo de una cultura democrática y ética en la escuela; fomentar en los estudiantes la tolerancia y el pluralismo.

La Política Nacional de Convivencia Escolar 2015-2018 (2015) señala que la sana convivencia y un buen clima escolar favorecen el aprendizaje y la formación de seres humanos integrales. Al igual que en los documentos anteriores, la mención explícita del enfoque intercultural está ausente; sin embargo, los principios que lo sustentan son aplicables completamente a la interculturalidad y a la diversidad en contexto migratorio. El conocimiento y reconocimiento mutuo, el diálogo en diversidad y la comprensión de que las comunidades escolares son heterogéneas y que en cuanto tales tienen que aprender a convivir, relacionarse y construir en conjunto, es parte también de un Plan de Convivencia.

### ***Medidas específicas para garantizar el acceso al sistema escolar de los niños y niñas migrantes***

Las dificultades que experimentaban muchos niños migrantes para acceder a la educación llevó en 1995 a que el Ministerio de Educación dictara una normativa que establecía que todos los niños inmigrantes debían de ser aceptados y matriculados provisionalmente en los establecimientos del país (Decreto Supremo de Educación N° 651) (Cano, Soffia, & Martínez, 2009).

En enero de 2003, mediante la Circular N° 1179 del Ministerio del Interior, se puso en marcha la campaña “Por el derecho a la educación”, orientada a facilitar y promover la incorporación de los hijos de inmigrantes que residían en Chile a los diversos establecimientos de la educación general básica. La norma establecía el otorgamiento de “permisos de residencia en la condición de Estudiante Titular, a todos los niños que fundamenten su solicitud en una matrícula definitiva o provisoria, emanada de establecimientos educacionales reconocidos por el Estado”, y aclaraba que ello no implicaba la regularización del grupo familiar del menor (Stefoni & Stang, 2016). Sin embargo, aún persistían problemas en el acceso y en la continuidad en el sistema escolar. El Ministerio de Educación, en agosto de 2005, respondió con una medida para asegurar el ingreso, la permanencia y el ejercicio de los derechos de los alumnos

inmigrantes en los establecimientos educacionales, con independencia del estatus migratorio del menor y de sus padres: el Oficio Ordinario N° 07/1008-1531 que estableció que las autoridades educacionales y los establecimientos debían otorgar todas las facilidades para que los alumnos inmigrantes pudieran ingresar de manera expedita al sistema escolar. Los alumnos debían ser aceptados y matriculados de manera provisoria, previa autorización del respectivo Departamento Provincial de Educación y la presentación de un documento que acreditara su identidad y edad. Un alumno con matrícula provisoria sería considerado para todo efecto un alumno regular (Stefoni & Stang, 2016).

Esta medida tuvo como efecto la emergencia de un tipo de estudiante “provisorio” (niños con RUT 100) que no se encontraba en igualdad de condiciones que el resto de los niños. Para hacer frente a esta situación, el Ministerio del Interior puso en marcha en 2014 el programa “La Escuela Somos Todos”, cuyo objetivo era regularizar a los estudiantes extranjeros y sus familias, a través de la escuela. En ese marco, se firmaron desde 2014 una serie de convenios entre el Ministerio del Interior y municipalidades con alta presencia de población migrante con el objetivo de contribuir a la regularización de los alumnos. El problema de esta iniciativa es que no representó una medida universal sino que dependía de la gestión que realizaran los municipios.

En 2016 comenzó a regir el Identificador Provisorio Escolar (IPE), que permite que el/a estudiante acceda a una matrícula definitiva, de manera independiente a su estatus migratorio (Subsecretaría de Educación, 2016).

En 2017 se avanzó en una serie de medidas tendientes a certificar estudios (Ordinario N° 329 certificación de estudios escolares y Ordinario N° 747 validación de estudios para jóvenes y adultos extranjeros), facilitar la incorporación de estudiantes haitianos (Ordinario N° 615 procedimientos transitorios para estudiantes haitianos; Convenio Chile-Haití para reconocimiento y convalidación de estudios); convenios para reconocimiento de títulos profesionales (Convenio Chile-Ecuador para reconocimiento títulos profesionales; publicación del documento “Modelo de Gestión Intersectorial Aulas del Bien Estar”). También se

publicaron las “Orientaciones Técnicas para la Inclusión Educativa de Estudiantes Extranjeros” y, en 2018, se publicó la “Política Nacional de Estudiantes Extranjeros 2018-2022”; los “Diálogos para la inclusión de estudiantes extranjeros” y la “Guía para la no discriminación en el contexto escolar”.

En materia de inclusión se han entregado una serie de recomendaciones ministeriales para que los establecimientos puedan abordar la diversidad, sin embargo, su aplicación queda en manos de los recursos y condiciones del establecimiento, sin que existan mecanismos para evaluar y apoyar de manera más directa el trabajo que realizan las escuelas.

### **3. Recomendaciones para la incorporación y aplicación de un enfoque intercultural en el sistema educacional**

Las propuestas de política migratoria que aquí desarrollamos están orientadas a distintos actores y niveles. Consideramos fundamental que las recomendaciones se dirijan tanto al sector público como al sector privado, al Ministerio, a la Agencia de Calidad de la Educación, a los Servicios Locales de Educación y a los distintos actores involucrados.

#### ***a. Formulación de leyes y políticas***

En Chile es preciso que la Constitución reconozca el carácter multicultural de la sociedad y la existencia de un estado plurinacional que dé cabida jurídica a etnias diferentes. Al mismo tiempo, que reconozca el derecho de niños y niñas y sus familias a migrar y a acceder a una educación de calidad. Ello supone que el Estado chileno garantice a todos los niños y niñas el derecho a la educación de calidad, derribando cualquier barrera de distinción basada en clase, género, nacionalidad o etnia.

Las reformas legales también involucran el reconocimiento del derecho de niños y niñas a contar con un currículo mínimo que reconozca la multiculturalidad de la población y ofrezca contenidos y recursos que respondan a la nueva realidad sociocultural del país. Lo anterior, solo tendrá impacto escolar, si el sistema de aseguramiento de la calidad incorpora aprendizajes más integrales y reconoce a las culturas locales como fuente de los procesos educativos en distintos contextos.

- *Consolidación de una nueva perspectiva del concepto y práctica de calidad de la educación*

Uno de los temas más recurrentes en la política educativa de los últimos años es la redefinición del concepto de calidad educativa. En Chile, este concepto ha dependido por décadas de los resultados académicos estandarizados y comparados por establecimiento (SIMCE) pero, ya desde hace algún tiempo, la Agencia para la Calidad de la Educación ha hecho un esfuerzo por complementar el indicador SIMCE con otros relacionados con el clima escolar y la calidad de vida de los alumnos (los denominados Otros Indicadores de la Calidad de la Educación). En tal sentido, la creciente heterogeneidad del alumnado en los establecimientos, ya sea por los efectos de la ley de inclusión como por la llegada de importantes contingentes de alumnos extranjeros, requiere la generación de indicadores específicos de integración y satisfacción escolar de estos y del alumnado en general en colegios de alta concentración de estudiantes migrantes. La propuesta de política en este sentido refiere a la generación de un índice de inclusión de extranjeros que contemple indicadores de clima escolar en tales establecimientos. Además, es crucial que la ponderación de estos indicadores sea más relevante, de modo de alentar su consideración, para ser consistentes con un concepto amplio de calidad educativa.

- *Reconceptualización del concepto y práctica de interculturalidad en educación*

El concepto de educación intercultural que predomina en la política educativa chilena refiere principalmente al mundo indígena. En consecuencia, los programas y políticas tienden a organizarse en torno a la idea de derechos de los pueblos originarios, y en lo estrictamente educativo, a la recuperación de las lenguas, cosmovisión y tradiciones que forman parte de la cultura de tales pueblos.

La irrupción del fenómeno migratorio en las últimas décadas en el país, genera un cuestionamiento de la definición anterior y de las políticas que surgen del mismo. Si bien es cierto que el sustrato en común de

las políticas hacia los estudiantes migrantes e indígenas debe ser la consolidación de una idea de multi e interculturalidad y respeto a las diferencias en el sistema escolar, las políticas necesarias para los alumnos y familias migrantes distan significativamente de aquellas que son indígenas. En efecto, una definición de la interculturalidad enfocada hacia alumnos migrantes en el sistema escolar debe considerar, sobre todo, la generación de espacios educativos que fomenten la presencia de diversas prácticas y conocimientos de los estudiantes, de modo que cada uno se sienta representado -desde sus propias historias y contextos- en el espacio común escolar. La recomendación de política al respecto es entonces la diferenciación de ambos públicos escolares -indígenas y migrantes- como objeto de regulaciones y apoyos escolares, ya que bajo un encabezado común (educación intercultural) subyacen realidades muy distintas.

- *Incorporación de una perspectiva intercultural en el currículo*

La interculturalidad no puede estar restringida solo al ámbito de la convivencia. Es fundamental incluirla en el currículo y en los textos escolares. Ello supone, entre otras cosas, presentar a los pueblos indígenas como un elemento del presente (y no solo del pasado), y que se tematice la migración internacional desde la segunda mitad del siglo XX como el fenómeno global que es, y que tiene presencia también en Chile, con una migración sobre todo intrarregional. En términos más generales, significa transversalizar el enfoque intercultural en todos los contenidos, es decir, explicitando la historicidad/arbitrariedad de los conocimientos, valores y habilidades que se enseñan, su relación con una construcción cultural específica, y la existencia de otras posibles explicaciones y miradas que no deben presentarse de modo subalternizado.

- *Mayor mixtura y posibilidad de ingreso a la educación particular subvencionada mediante los procesos desencadenados por la Ley de Inclusión*

La presencia de estudiantes extranjeros constituye una riqueza para toda la sociedad chilena, de ahí que la asistencia de estudiantes migrantes a establecimientos subvencionados constituye una gran oportunidad

de crecimiento y desarrollo, y lo mismo aplica para las instituciones privadas.

El pleno alcance de los efectos de la Ley de Inclusión en los próximos años generará, muy probablemente, una presencia más numerosa de estudiantes extranjeros en la educación particular subvencionada, lo que requerirá que las incipientes políticas actuales en torno al alumnado migrante deban dirigirse también a los colegios privado-subvencionados. Sin embargo, si la institucionalidad de apoyo y acogida a las familias migrantes se encuentra radicada en los Servicios Locales de Educación (SLE), esto significaría que los establecimientos particulares subvencionados quedarían fuera de ella. Frente a este panorama surgen dos alternativas: la primera es propiciar una modificación legal que permita que la unidad de apoyo a escuelas y familias migrantes pueda extender su acción al ámbito particular subvencionado (al menos a las familias extranjeras que asisten a estos colegios); la segunda posibilidad es que otra institucionalidad, ya sea educativa gubernamental u ONG (ATE<sup>3</sup>, eventualmente) subsidiada con fondos públicos, preste este apoyo.

### ***b. Gestión e implementación de leyes y políticas por parte de los agentes del Estado***

Una política intercultural debiese estar conectada con la Ley Migratoria y con la Ley de Educación. Esta vinculación solo se entiende a partir de la decisión de fortalecimiento de la educación pública y del involucramiento de los distintos actores que hacen parte del sistema educacional, tales como la Agencia de Calidad, los Servicios Locales y también el sector privado.

Las propuestas en este nivel son siguientes:

- *Creación de una unidad de apoyo y acogida a la escolaridad migrante*

La educación pública del país está experimentando un cambio organizacional de grandes proporciones que se completará a fines

(3) El registro ATE (servicios de Asistencia Técnica Educativa) es un registro público de personas o entidades pedagógicas y técnicas de apoyo, que pueden prestar asesorías o servicios de apoyo a establecimientos educacionales.

de la década siguiente con la consolidación, a nivel nacional, de los Servicios Locales de Educación (SLE). Esta transformación coincidirá muy probablemente con un aumento de la proporción de alumnos extranjeros en las escuelas del país, matriculados preferentemente en los establecimientos de tal dependencia (pública). Dado que los Servicios Locales que gestionarán la educación pública tendrán como mandato un rol de apoyo a los establecimientos de su jurisdicción y una sensibilidad a las características de la población escolar de su entorno, se sugiere el desarrollo de una unidad de apoyo y acogida a la escolaridad migrante. En un contexto de creciente migración, es esperable que esta población comience a distribuirse en las distintas regiones y comunas del país, por lo que su implementación debiera pensarse para todo el territorio nacional, aunque comenzando por aquellas comunas donde exista mayor concentración.

Sería recomendable generar un indicador de concentración de alumnos extranjeros en los SLE, de modo de activar la creación de esta unidad cuando, por ejemplo, se supere para tal comuna o región la media nacional. En tal unidad deberían concentrarse los dispositivos de apoyo pedagógico, los servicios de acogida y entrega de información a las familias extranjeras que ingresan por primera vez al sistema educacional, dándoles a conocer las especificidades y el marco normativo del mismo. Se trata de una estrategia común en países desarrollados con alta presencia de población migrante, y al estar situada fuera del establecimiento, permite descargar esta tarea en otra instancia. Como parte de sus funciones de orientación y apoyo, esta unidad debiera ser la encargada de identificar el estatus migratorio del estudiante, y en el caso en que se encuentre en situación irregular, iniciar de manera automática el proceso de regularización, de acuerdo a los lineamientos establecidos por el gobierno de Chile.

En el caso en que los estudiantes no tengan un dominio del español, esta unidad deberá proveer la información sobre cursos de nivelación a los que podrían asistir los estudiantes. Al respecto, actualmente existen una serie de iniciativas de cursos para aprender español, realizados por diversas organizaciones de la sociedad civil. Sería de gran interés que el Ministerio de Educación pudiera establecer un estándar para estos cursos

y entregar una suerte de certificación pedagógica. Aquellas iniciativas que cuenten con dicha certificación podrían formar parte de la oferta que entrega el Ministerio para el apoyo en español requerido por los estudiantes. Además, la información que genere esta unidad debiera estar disponible en el idioma de las principales comunidades migrantes del país, en particular en creole.

- *Fortalecimiento de la formación y carrera docente mediante la Ley de Desarrollo Profesional Docente*

En los últimos años ha habido esfuerzos importantes de parte de la autoridad educativa por fortalecer tanto la formación como el desempeño docente. En cuanto a lo primero, destaca entre otras medidas la generación de estándares pedagógicos y disciplinarios para la formación inicial docente, los que incorporan tres orientaciones transversales que implican a la creciente población migrante en el sistema escolar: el enfoque inclusivo, el enfoque intercultural y el enfoque de derechos.

En cuanto a la carrera docente, se sugiere que la progresión en los tramos actualmente vigentes considere explícitamente, y cuando ello sea pertinente, el desempeño exitoso del docente en establecimientos de concentración migrante. En este punto se enfatiza también la importancia de profundizar la formación de los futuros docentes en las universidades que imparten pedagogías, a través de la incorporación del enfoque intercultural en sus respectivas mallas curriculares. En Chile, el Programa de Educación Intercultural Bilingüe ha realizado avances importantes, sin embargo, ello ha quedado suscrito a la realidad de colegios con alto porcentaje de matrícula de niños de origen indígena, y especialmente en los sectores rurales. Consideramos necesario ampliar la mirada sobre la interculturalidad de modo de incluir el contexto migratorio, e incorporarlo transversalmente a la formación de los profesores, diferenciando las particularidades de ambos contextos. Si bien ambas situaciones comparten la idea de una diversidad cultural, estas diversidades remiten a situaciones, requerimientos y apoyos distintos que deben ser atendidos por igual pero en su especificidad. De ahí que los futuros docentes deban tener las competencias necesarias para identificar y atender estas demandas diferenciadas.



- *Mediadores interculturales*

Un aspecto relevado por las investigaciones es el rol e importancia que adquieren los mediadores interculturales al interior de la comunidad escolar. A modo de propuesta, sugerimos que el Ministerio de Educación contribuya a la formalización de esta figura, capacitando y certificando las competencias necesarias para llevar a cabo este trabajo.

**c. Fortalecimiento de las instituciones escolares**

- *A los directivos*

El rol de los directivos en los procesos orientados a la promoción e inclusión de las diversidades sociales, culturales y económicas en el contexto escolar es clave. En general, se aprecia que los directivos valoran la diversidad, pero también que existe poca claridad sobre la magnitud y las características de las migraciones recientes (y pasadas), así como de los conceptos y enfoques sobre interculturalidad que se encuentran en debate. Muchas veces la diversidad de alumnos queda subsumida en otras diferencias de las que no se rescata lo que significa ser extranjero o hijo/a de extranjero en Chile

El director/a de un establecimiento tiene la capacidad para generar transformaciones profundas en la comunidad escolar, legitimando procesos que muchas veces son resistidos por sus miembros. Romper con estas resistencias, validar procesos de apertura e inclusión, así como generar las condiciones para el desarrollo humano son ámbitos que requieren de líderes capaces de impulsar y gestionar estas transformaciones. Para llevar a cabo estos cambios, los directivos deben contar con equipos interdisciplinarios (trabajadores sociales, psicólogos, educadores diferenciales, sociólogo y antropólogos) en los establecimientos, dado que, especialmente en los colegios municipalizados, es donde se aprecian los principales problemas sociales que conlleva la migración y la movilidad fronteriza. La idea es no solo “gestionar” la diversidad al interior del colegio, sino propender a resolver problemas que están en el límite de la vulneración de derechos de los niño/as y que dan cuenta de las condiciones de incorporación laboral de los padres y madres y el acceso a la vivienda.

Algunos de los temas que requieren de un buen liderazgo por parte de los directivos son:

- Traducción del enfoque intercultural a una propuesta didáctica concreta. Esta propuesta didáctica debiese cambiar la valoración de los saberes y prácticas de otros grupos o comunidades —no solo en términos de diferencias de nacionalidad, sino también diferencias étnicas, sexuales, de género, entre tantas otras—, presentar los contenidos no como saberes cerrados, sino como diferentes formas de interpretación de la realidad y de la historia (Diez, 2004).

- Generar las condiciones para que los alumnos desarrollen aprendizajes situados en sus propias experiencias, en las que se incluyan sus saberes de los lugares de origen así como sus experiencias y saberes actuales.

- Incorporar procesos de nivelación de contenidos para los alumnos que por diversas razones no tienen los conocimientos y/o las competencias para cursar aquel nivel escolar que por edad les corresponde. Esto puede suceder cuando los niño/as provienen de contextos más rezagados o no han sido debidamente escolarizados.

- Organizar un sistema que asegure un nivel mínimo de español a los alumnos recién llegados que no son hispanoparlantes.

- *A los profesores*

- Formación continua de los profesores en ejercicio, ofreciéndoles cursos a través del CPEIP u otras plataformas.

- Tematizar los conflictos que ocurren dentro de la sala de clases y en los pasillos. Identificar cuando las expresiones para referirse a otros son racializadas y xenofóbicas, y discutir sus implicancias.

- Evitar expresiones nacionalistas que tiendan a poner a Chile en un lugar superior al resto de los países.

- Adicionalmente, es relevante plantear que se ha detectado que existe interés entre los docentes por conocer políticas educativas, experiencias y

prácticas que se han ensayado en otros países frente a la multiculturalidad del alumnado. Tiene sentido pensar entonces en incorporar información sobre otros países en los contenidos de la formación intercultural de los profesores chilenos.

- Incorporar en los contenidos de las asignaturas elementos de la historia, costumbres y hábitos de los contextos de los cuales provienen los niño/as extranjeros.

- Discutir el alcance de pruebas estandarizadas, como el SIMCE, que no recogen la diversidad cultural, nacional y étnica presente en los colegios, y ver la posibilidad de incluir otras mediciones que den cuenta de manera más apropiada de la realidad regional. En general, los profesores señalan tener poco margen de acción para incorporar otros contenidos o usar metodologías más ad hoc a la realidad en las que les corresponde trabajar.

- *A la comunidad escolar*

- Hacer el esfuerzo por acercar más a los apoderados al colegio o escuela para actividades de interacción y conocimiento mutuo. Lo que se advierte es que, en los casos estudiados, existe un porcentaje no estimado de familias que se encuentran en la primera fase de migración, es decir, recién llegados o no consolidados, cuya principal característica es la precariedad en las condiciones de vida y trabajo. Asimismo, se distingue otro porcentaje difícil de estimar que se radica en la ciudad por temporadas (meses), pero cuyo proyecto no es radicarse en Chile. En ambos casos se aprecia baja participación de las familias, escaso involucramiento con el colegio y ausentismo estudiantil esporádico o temprano. Por tanto, la inclusión en el equipo docente de profesionales del área social que ayuden a acercar el colegio a las familias es central. En este sentido, la experiencia con la figura del docente tutor utilizada en la comuna de Recoleta es un buen ejemplo.

- Promover actividades de acercamiento y conocimiento mutuo que vayan más allá del folclor. Por ejemplo: derechos del niño, pedagogías innovadoras, expresiones artísticas y culturales no esencializantes de la cultura.

De este modo, y para finalizar, la construcción de proyectos educativos interculturales debiese relacionarse con estrategias políticas que abordasen desde la misma mirada las problemáticas vinculadas con la desigualdad que emerge en otros ámbitos de la realidad social, esto pues, tal como plantea Diez, “no puede haber un reconocimiento armónico desde la educación mientras estructuralmente se vive en condiciones sumamente asimétricas y desiguales” (Diez, 2004: 201). Ello implica abordar las migraciones desde enfoques integrales, en los que se asegure la protección de los derechos de los migrantes y se entreguen las herramientas necesarias para que puedan desarrollar sus proyectos vitales.

## Referencias

Agencia de Calidad de la Educación, Servicio Jesuita a Migrantes & Focus. (2019). *Interculturalidad en la escuela. Orientaciones para la inclusión de estudiantes migrantes*. Santiago, Chile.

Cano, M. V., Soffia, M. & Martínez, J. (2009). *Conocer para legislar y hacer política: Los desafíos de Chile ante un nuevo escenario migratorio*. CEPAL.

DEM. (2019). *Estimación de Población Extranjera en Chile, según país de nacionalidad*. Recuperado de INE, DEM website: <https://www.extranjeria.gob.cl/media/2019/04/Presentaci%C3%B3n-Extranjeros-Residentes-en-Chile.-31-Diciembre-2018.pdf>

Diez, M. L. (2004). Reflexiones en torno a la interculturalidad. *Cuadernos de Antropología Social*, (19), 191-213.

División de Educación General. Mineduc. (2016). *Orientaciones para la elaboración del Plan de Formación Ciudadana*. Recuperado de <http://media.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/28/2016/07/Orientaciones-para-la-elaboraci%C3%B3n-del-Plan-de-Formaci%C3%B3n-Ciudadana.pdf>

Fernández, M. P. (2018). *Mapa del estudiantado extranjero en el sistema escolar chileno (2015-2017)* (p. 43) [Documento de Trabajo No12]. Santiago, Chile: MINEDUC.

Ley N° 20.370 (2009). *Ley General de Educación* Recuperado de [www.leychile.cl](http://www.leychile.cl)

Stefoni, C., & Stang, F. (2016). *Diagnóstico de la situación migratoria internacional en la región de Antofagasta. Informe Final de Consultoría* (p. 156). Santiago (Chile): PRIEM-UAH.

Subsecretaría de Educación. *Oficio N° 894*. (2016).

Tubino, F. (2005). La praxis de la interculturalidad en los Estados nacionales latinoamericanos. *Cuadernos Interculturales*, 3(5), 83-96.

Walsh, C. (2013). Introducción. Lo pedagógico y lo decolonial: Entretejiendo caminos. En: *Pedagogías decoloniales. Prácticas insurgentes de resistir, (re) existir y (re) vivir. Tomo I* (pp. 23-67). Abya Yala.

# VII

*El capítulo comienza con una crítica al concepto de deserción escolar e introduce los conceptos de desescolarización y exclusión educativa para abordar la problemática del fracaso y abandono escolar de una forma sistémica, compleja y multicausal. Luego de ello, vincula el problema de la exclusión educativa con el de la pobreza y presenta una serie de factores relacionados con el fenómeno.*

*Posteriormente, el texto aborda la medición de la magnitud de la exclusión escolar en Chile y, a partir de ello, se formulan propuestas de política pública para hacer frente a la desescolarización en el país.*



## **Desafíos de la política pública en torno a la desescolarización y la exclusión educativa en Chile**

*Liliana Cortés*

*Paulo Egenau*

*Hans Peters*

*Jaime Portales*

### **Del concepto de deserción escolar al de desescolarización y exclusión educativa**

Tradicionalmente, la interrupción de la escolaridad obligatoria en educación básica o media por parte de niños, niñas y jóvenes ha sido conceptualizada como “deserción escolar”, término que ubica la principal responsabilidad de la interrupción y/o abandono escolar en el estudiante que deserta. Esta perspectiva suele centrar la comprensión del fenómeno del fracaso y abandono escolar en los factores individuales que explican el carácter “problemático”, “inadecuado” o “inadaptado” del estudiante con respecto a su entorno educativo. Esto es lo que Teregi (2009) denomina el paradigma patológico individual, que debiese ser superado para dar una respuesta integral a la problemática en cuestión.

Una de las principales limitaciones de la perspectiva anterior es que comprende el fenómeno del fracaso y abandono escolar desde supuestos que son insuficientes para dar completamente cuenta de él. Además, al responsabilizar principalmente al estudiante, se olvida que la propia familia del alumno, los profesionales del establecimiento educacional y el sistema educativo en general, incluyendo sus normativas y regulaciones, son los principales responsables de la situación.

Frente a lo anterior, conceptos más apropiados son la desescolarización y la exclusión educativa, los cuales expresan y encarnan una comprensión más sistémica, compleja y multicausal del fenómeno del fracaso y abandono escolar. Desde esta perspectiva, la intermitencia o interrupción más permanente del proceso de escolarización de un estudiante no es producto de una serie de características individuales, sino más bien es el resultado de características institucionales, organizacionales y contextuales que, al interactuar con las variables individuales, van generando distintas situaciones de fracaso educativo (asistencias intermitentes, repitencia, rezago escolar por edad o pedagógico) y, finalmente, abandono escolar (Hogar de Cristo, 2019; Portales, Cortés & Peters, 2019).

En otras palabras, cuando un estudiante fracasa o, finalmente, abandona su proceso de escolarización, generalmente lo hace producto de que dinámicas propias de su establecimiento escolar —y del sistema educativo en general— colisionan con las experiencias de vida que dicho estudiante está viviendo. Esta colisión o choque se expresa en la incapacidad del sistema educativo y de los profesionales de la escuela de lidiar con los niños, niñas y/o jóvenes que presentan desmotivación y conductas disruptivas, las cuales son vistas como amenazantes, inaceptables e imposibles de manejar para el contexto formativo tradicional. Desde una perspectiva adaptativa, muchas de estas conductas “disruptivas” (porte y consumo de drogas, amenazas, insultos, autoagresiones, peleas, etc.) son funcionales a los contextos y las historias de vida de estos niños y niñas, revelando un intento por hacer frente a sentimientos y experiencias de mucho dolor.

En términos más generales, se trata de un fenómeno complejo, multicausal, gradual y creciente, en el que confluyen y se articulan diversos factores de índole individual, familiar, social, material, institucional, cultural y de las características específicas de la comunidad donde vive y donde estudia el estudiante (Hogar de Cristo, 2019; Espínola y Claro, 2010; Espinoza, Castillo, González, Loyola y Santa Cruz, 2014; Román, 2013; Rumberger y Lim, 2008).

## **Fracaso, abandono escolar, desescolarización, pobreza y factores relacionados con la exclusión educativa**

La Organización de Naciones Unidas, a través de la UNESCO, ha definido un conjunto de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) entre los cuales se plantea el Objetivo N°4 relacionado con garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad para todos (UNESCO, 2015). Junto con ello, la UNICEF ha declarado la desescolarización como un problema de carácter urgente (UNICEF, 2016). Como se ha señalado más arriba, este tipo de exclusión puede aparecer gradualmente y manifestarse de diversas formas (asistencia intermitente, repitencia, rezago escolar por edad o pedagógico), siendo su expresión última y más grave, la desvinculación permanente de los niños y jóvenes de la educación formal. Se trata, entonces, de una experiencia de distanciamiento del espacio escolar que es el resultado de procesos progresivos y crecientes de discontinuidad y quiebre de las trayectorias educativas que se producen a partir de modos de relaciones particulares entre los estudiantes y el espacio escolar (MIDE UC, 2016).

Si bien todos los niños, niñas y jóvenes pueden experimentar situaciones adversas en la infancia, tales como el fracaso y abandono escolar y la desescolarización, ellas tienen una ocurrencia desproporcionadamente mayor entre los niños, niñas y adolescentes que nacen y viven en pobreza. Como se señala en el libro “Del Dicho al Derecho: Modelo de calidad de escuelas de reingreso para Chile” (2019) elaborado por Fundación Súmate del Hogar de Cristo,

Actualmente, existe un amplio consenso sobre el hecho de que las condiciones sociales se relacionan fuertemente con la desigualdad de oportunidades en el desarrollo de niños y adolescentes. En efecto los grupos socioeconómicos más altos cuentan con una amplia gama de recursos que utilizan para su ventaja en el desarrollo y para tener mayores resguardos para enfrentar los diversos problemas de la vida (Donkin, Roberts, Tedstone & Narnit, 2014; Ermisch, 2008; Hogar de Cristo, 2017). Estos recursos no solo se limitan a bienes y servicios, en un sentido más amplio incluyen: el prestigio, el poder, las redes sociales o el capital cultural. Dentro de esto último, están, por ejemplo, las prácticas y hábitos promotores de salud, de autocuidado, de estudios, de consumo cultural, entre otros. El acceso y movilización de estos medios entregarían bases sólidas para un crecimiento y desarrollo adecuado en la infancia y la adolescencia y, además, actuarían como factores protectores frente a posibles adversidades o vulneraciones. (Hogar de Cristo, 2019, p. 32)



En coherencia con lo anterior, en Chile el fenómeno de la desescolarización se concentra, precisamente, en estudiantes que han nacido y vivido en pobreza. Según datos de la encuesta CASEN 2017, el 68,4% de los niños y jóvenes de 6 a 21 años, que se encuentra fuera del sistema escolar, viven en situación de pobreza por ingresos o multidimensional, lo que evidencia la alta vinculación entre ambos fenómenos (Ministerio de Desarrollo Social de Chile, 2017).

El concepto de pobreza se refiere a la insatisfacción de las necesidades básicas para el sustento de la vida, las que constituyen requisitos mínimos para alcanzar la dignidad y el bienestar. Desde el punto de vista del desarrollo humano, la pobreza también da cuenta de la privación de desarrollo de capacidades y oportunidades, que en su negación limitan las potencialidades que toda persona posee. De este modo, si bien los ingresos monetarios juegan un papel relevante para lograr el bienestar y construir oportunidades, estos no son suficientes si, al mismo tiempo, el acceso a la salud, la educación, el trabajo, la alimentación, la vivienda, entre otros, se tiene limitado (Hogar de Cristo, 2019). De aquí surge el concepto de pobreza multidimensional que suele estar estrechamente ligado al de desescolarización y exclusión educativa.

Entre los principales factores relacionados con el fracaso y abandono escolar y la desescolarización, cabe distinguir los extraescolares y los escolares. Los primeros comprenden todos los elementos relacionados con la probabilidad de logro o fracaso escolar que no se relacionan directamente con su desenvolvimiento en la escuela: las condiciones sociales, familiares y culturales. Entre estas, pueden mencionarse, el nivel socioeconómico de los estudiantes, el capital cultural y simbólico de su familia, la estructura familiar (monoparental o biparental, con cambio tutelar o sin él), las relaciones de los estudiantes con sus padres o tutores (pudiendo estas ser problemáticas), la vida de barrio en los espacios públicos y privados donde habitan los niños o jóvenes, las condiciones de habitabilidad de la vivienda donde viven y su nivel de hacinamiento, etc.

Con respecto a los factores escolares, estos se vinculan con la relación que los niños, niñas y jóvenes establecen con sus profesores, los asistentes de

la educación y los directivos de su establecimiento educacional. A su vez, se conectan con las características, calidad, pertinencia y adecuación de las experiencias de enseñanza-aprendizaje que tienen los estudiantes, así como con las experiencias de vida que van experimentando en la escuela.

Dentro de este marco, y según Román (2013), se pueden identificar, al menos, cuatro tipos de factores escolares íntimamente relacionados con la experiencia de fracaso y, eventual, posterior abandono escolar. En primer lugar, asociado íntimamente al rendimiento escolar, la experiencia de reprobar un curso o grado. En segundo lugar, la transición de la educación básica a la educación media, que es una experiencia particularmente problemática por los cambios en las exigencias académicas, los cambios de establecimiento de un nivel educativo a otro, la mayor rotación de profesores que la educación media implica, entre otros. En tercer lugar, la existencia de una estructura de expectativas no alineadas con el logro educativo, que por parte de los estudiantes se manifiesta como una falta de motivación que atenta contra el interés por aprender y terminar la educación escolar, y que por parte de los docentes se expresa como bajas expectativas en la capacidad de aprender de los estudiantes. En cuarto y último lugar, la convivencia y el clima escolar, el cual se considera un ámbito clave en la capacidad de retención de las escuelas. Como señala Román (2013), “la existencia de un buen clima, identidad compartida, así como prácticas de tolerancia, respeto y confianza, son elementos que se destacan en tanto determinantes de la permanencia de los estudiantes en la escuela” (Román, 2013, p. 50).

En este punto, puede visualizarse la complejidad involucrada, por una parte, en la comprensión y abordaje del fenómeno del fracaso y abandono escolar y la desescolarización, y por otra, en el diseño e implementación de las estrategias que buscan reintegrar al sistema educativo a niños, niñas y jóvenes que interrumpieron su trayectoria escolar y que llevan dos años o más fuera de la educación formal, y que muy probablemente vivan en situación de pobreza por ingresos y/o multidimensional.

## **La magnitud de la exclusión educativa en Chile**

En Chile existen distintas formas de medir la magnitud de la exclusión educativa y no existe un consenso respecto al indicador a utilizar para su estimación, siendo los tres principales la incidencia y prevalencia de la “deserción” y la tasa de “abandono” (Ministerio de Educación de Chile, 2013). Con respecto a la incidencia, esta busca medir la desescolarización evaluando la transición de un año a otro. Es decir, en este indicador se considera a los niños, niñas y jóvenes que, estando matriculados en un determinado año y no haberse graduado, no retornan al año siguiente. Por su parte, la prevalencia mide la proporción de estudiantes que dentro de un rango de edad determinado no han terminado la educación escolar y tampoco están matriculados en algún establecimiento escolar en un periodo de tiempo dado. Finalmente, en cuanto a la tasa de “abandono”, esta medición considera a todos aquellos estudiantes que habiendo comenzado el año escolar, lo abandonan sin haber terminado el grado correspondiente.

En cuanto a los rangos etarios considerados para el análisis de la exclusión educativa, existen distintas alternativas para su medición. CEPAL suele considerar el rango entre los 15 y 19 años, colocando el foco en aquellos estudiantes que deberían teóricamente estar estudiando o haberse graduado. En tanto, la OCDE ha optado por focalizar la atención en el rango entre 20 y 24 años, prestando atención en la población que debería haber terminado la educación escolar. En el caso de este trabajo se ha optado por el rango etario que va de los 6 a los 21 años, pues son las edades entre las cuales, el Estado de Chile garantiza constitucionalmente el derecho a la educación.

Sea cual sea la forma de cálculo de los niños, niñas y jóvenes que se encuentran fuera del sistema escolar sin haber completado su escolaridad, la exclusión educativa ha venido sistemáticamente a la baja en los últimos años en el país. Por ejemplo si se considera como indicador la prevalencia de la “deserción” de estudiantes entre los 6 y 21 años, la encuesta CASEN muestra una disminución desde un 6,0% en el año 2011 a un 3,6% en el año 2017. Esta última cifra corresponde a 138.572 personas.

Sin perjuicio de lo anterior, si se utilizan las bases administrativas del Ministerio de Educación para el mismo indicador y tramo etario, la cifra para el año 2017 sube a 5,9%, es decir, 222.261 estudiantes<sup>1</sup>. Esta diferencia entre la estimación estadística usando una encuesta probabilística (la CASEN) y el conteo caso a caso usando las bases administrativas del Ministerio de Educación, interpela a los diferentes actores públicos a diseñar una política pública decididamente orientada a dar respuesta a este grave problema de vulneración de derechos en la educación de niños, niñas y jóvenes. Además, la falta de un solo indicador de exclusión escolar a nivel país llama a estos mismos actores a contar con una medición anual consensuada y validada por un panel de expertos que oriente las políticas públicas en la materia.

### **Desafíos de política pública en torno a la desescolarización y exclusión educativa en el país: nuevas escuelas y aulas de reingreso articuladas territorialmente**

A nivel internacional la UNESCO ha definido un conjunto de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en el marco de su Agenda 2030, dentro de los cuales el ODS N°4 se refiere a “garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos” (UNESCO, 2015). A partir de este objetivo, se propone la meta 4.5 que señala que, para 2030, se deberán “eliminar las disparidades de género en la educación y garantizar el acceso en condiciones de igualdad de las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad, a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional” (UNESCO, 2015).

Considerando el objetivo y meta anteriores, y las cifras de prevalencia de la “deserción” identificadas en la sección anterior, es posible observar que el problema de la desescolarización en Chile es un tema relevante de atender, especialmente tomando en cuenta que en torno a 70% de los involucrados presentan alta vulnerabilidad social y económica. Además,

(1) Esta cifra considera a los niños, niñas y jóvenes de entre 6 y 21 años que han abandonado establecimientos regulares de educación básica y media, no incluyendo eventuales abandonos desde la educación de adultos o desde la educación especial.

actualmente, solo una pequeña parte de estos niños, niñas y jóvenes están teniendo la oportunidad de reintegrarse a la educación escolar y completar su educación obligatoria, y si lo hacen suelen volver a abandonar el sistema al poco tiempo.

Lo anterior se debe a la falta de una oferta educativa que se haga cargo en forma efectiva del problema de la desescolarización. Hoy en día, en Chile solo existen 13 escuelas de reintegro (5 de ellas atendidas por Fundación Súmate) cubriendo apenas a 1500 estudiantes; y existe una experiencia muy limitada, y en fase de pilotaje, de aulas de reintegro en algunos establecimientos regulares. El resto de los estudiantes desescolarizados ingresan a un establecimiento de educación de adultos, no especializados en el reintegro educativo, o nunca vuelven a estudiar en la educación formal.

Para responder efectiva y eficientemente al problema de la desescolarización y la exclusión educativa en Chile, y considerando la falta de una oferta educativa pertinente y adecuada que se haga cargo de ellas, resulta necesario y urgente fortalecer, transferir, adaptar y escalar las actuales escuelas de reintegro a lo largo y ancho del país, asegurando, de esta manera, una cobertura nacional y oportunidades equitativas de acceso a este tipo de establecimientos a todos y todas los niños, niñas y jóvenes desescolarizados.

Junto con ello, resulta necesario crear y desarrollar aulas de reintegro en establecimientos educativos regulares (escuelas, liceos o colegios que tengan un proyecto educativo institucional con sello inclusivo) en todo el territorio nacional.

Desde nuestra perspectiva, es en la combinación de escuelas y aulas de reintegro, en permanente articulación con el sistema educativo regular y de adultos y con los programas socioeducativos de la educación no formal, que resulta posible enfrentar adecuada y pertinentemente la exclusión educativa en Chile. Esto, considerando que los niños, niñas y jóvenes excluidos del sistema escolar son una población heterogénea, con necesidades múltiples y complejas, que requieren de respuestas

especializadas y personalizadas que satisfagan sus necesidades particulares (Hogar de Cristo, 2019). Esto demanda la articulación de un modelo integrado de servicios donde tanto las escuelas como las aulas son necesarias, se complementan entre sí, generan sinergias positivas y bajo ningún punto de vista son mutuamente excluyentes.

En definitiva, de lo que se trata es de crear y fortalecer escuelas y/o aulas de reingreso en cada comuna o conjunto de comunas en que existan niños, niñas y jóvenes excluidos, las cuales constituyen “puentes” o “conectores” de los estudiantes reintegrados con el resto del sistema escolar y con el entorno social y cultural de la localidad, pueblo o ciudad donde habitan. Los Servicios Locales de Educación Pública debieran ser centrales en la implementación de estos dispositivos, siendo los principales entes ejecutores y coordinadores de la política, en permanente articulación con otros servicios públicos locales y fundaciones u organizaciones de la sociedad civil especializadas en la reinserción y el reingreso escolar.

Para lograr lo propuesto, resulta clave reconocer formalmente a las escuelas y aulas de reingreso mediante una base jurídica que las dote de mejores condiciones para su funcionamiento. Esto implica adaptar las regulaciones generales del sistema escolar a las características y formas de funcionamiento de este tipo de centros escolares y aulas, especialmente en términos de su financiamiento, implementación curricular, evaluación de resultados, constitución y formas de trabajo de sus equipos profesionales, entre otros. Este cambio podría concretarse mediante la creación de una modalidad educativa de escuelas y aulas de reingreso, de acuerdo con lo establecido en los artículos 17° y 22° de la Ley General de Educación N° 20.370 (Congreso Nacional de Chile, 2009), o bien mediante otro mecanismo legal.

Además, se requiere de un esquema de financiamiento estable, tanto entre meses, como entre años, lo que no se da bajo el actual sistema, pues la subvención regular se sustenta en la asistencia del estudiante (algo difícil de predecir en una población que, por sus características, presenta dificultades en la adherencia al sistema), mientras que parte del financiamiento adicional se consigue a través de fondos

concurables, limitados y sujetos a una postulación anual, que impide hacer proyecciones de gasto y/o inversión plurianual. De este modo, se propone crear un esquema de financiamiento que incluya, al menos:

- i) Aportes basales o una subvención especial para las escuelas de reingreso y para establecimientos que cuenten con aula de reingreso.
- ii) Estructura de financiamiento que permita hacerse cargo de áreas específicas, como el equipo psicosocial y de apoyo, así como de mantener una infraestructura y equipamiento adecuado para los requerimientos de los estudiantes. Esta estructura debiese fundarse en aportes basales dado el tamaño pequeño de estas escuelas y/o aulas y las características específicas de la población atendida.

Otro componente clave de considerar es que las políticas de reingreso educativo deben estar articuladas con la prevención de la exclusión educativa, constituyendo, en conjunto, un sistema integrado de abordaje. Así, cualquier iniciativa debiera considerar la instalación de un sistema de monitoreo y prevención del fracaso y abandono escolar, generando intervenciones ad hoc y estableciendo sistemas de alerta cuando la salida de un niño, niña o joven es inminente o un hecho, momento en que las escuelas y aulas de reingreso debiesen actuar.

El recién lanzado Sistema de Alerta Temprana lanzado por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia para los 294 colegios de los Servicios Locales de Educación Pública (SLEP) actuales y próximos a crearse, e iniciativas tales como el Programa de Retención Escolar (PARE) y la asignación de Becas de Retención Escolar (BARE), así como otras políticas orientadas a prevenir la salida del sistema escolar, debieran actuar en permanente coordinación y comunicación, y ser complementadas con las políticas orientadas al reingreso educativo. Esto permitiría bajar la tasa de abandono que alimenta la tasa de prevalencia de exclusión escolar.

Considerando todo lo señalado, el desafío consiste en desarrollar y proyectar una política pública que garantice la continuidad de las trayectorias educativas de niños, niñas y jóvenes en general, y de aquellos

que hoy se encuentran fuera del sistema escolar en particular. Para ello, resulta fundamental desarrollar y fortalecer una política de protección de las trayectorias educativas que, incluyendo sistemas de alerta temprana y de acompañamiento a estudiantes en riesgo de ser excluidos, fortalezca y consolide, al mismo tiempo, una oferta de escuelas y aulas de reingreso para niños, niñas y jóvenes fuera del sistema escolar que, articuladas territorialmente, cuente con las siguientes características principales (Hogar de Cristo, 2019):

1. Acompañamiento personalizado a los estudiantes por parte de un consejero.
2. Implementación curricular mediante un modelo de aprendizaje flexible.
3. Aprendizaje personalizado de los estudiantes con apoyo por parte de los docentes y el equipo psicosocial.
4. Contratación de docentes con un perfil adecuado y formados para trabajar con estudiantes en situación de pobreza y exclusión.
5. Buenas condiciones de trabajo para los profesionales y técnicos que trabajan en la escuela.
6. Apoyo a los profesionales de la escuela por parte de un mentor y/o consultor.
7. Acompañamiento al egreso de los estudiantes.

La implementación de estas características o componentes del modelo supone la implementación de, al menos, 5 estándares de calidad claves (Hogar de Cristo, 2019):

- La incorporación de un consejero por 8 horas al mes.
- La mejora en el coeficiente profesor/estudiante.
- El aumento del equipo psicosocial al interior de la escuela.
- La incorporación de un mentor al equipo profesional de la escuela.
- El ajuste y mejoras salariales para todo el equipo de la escuela.

En la siguiente tabla se presenta una breve descripción de cada una de las características mencionadas anteriormente y sus estándares de calidad asociados:



**Tabla 1. Características principales del modelo de escuelas y aulas de reingreso que se propone escalar en el país:**

<b>Acompañamiento personalizado</b>	Cada estudiante es acompañado por un profesional especializado (un consejero) durante su estadía en la escuela y/o aula (realizando sesiones de acompañamiento personalizado, por los menos, una vez por semana).
<b>Aprendizaje flexible</b>	En las escuelas y aulas se implementa el currículum nacional (bases curriculares) adaptándolo a las necesidades específicas de los estudiantes (jornada flexible, acreditación de módulos de aprendizaje, adaptación a los tiempos de aprendizaje).
<b>Aprendizaje personalizado</b>	El vínculo de los docentes con los estudiantes resulta clave para el logro de sus aprendizajes y su desarrollo integral. En consecuencia, se requiere contar con pocos estudiantes por profesor (Ratio de 6:1). Además, se necesita contar con un sólido equipo de profesionales de apoyo psicosocial (1 profesionales: 20 estudiantes).
<b>Perfil de los docentes</b>	Los docentes deben ser seleccionados según sus habilidades académicas, sociales y su motivación para el cargo. Deben estar o ser formados y capacitados para trabajar con estudiantes en situaciones de pobreza y exclusión, con experiencias de vida marcadas por el fracaso y abandono escolar.
<b>Condiciones de trabajo</b>	Para evitar la rotación de los profesionales, la escuela debe asegurar buenas condiciones laborales y buenas remuneraciones a todo su equipo
<b>Apoyo a los profesionales</b>	El equipo directivo y los docentes son apoyados por un mentor y/o un consultor profesional que los visita regularmente y que los ayuda a resolver problemas diarios y les da retroalimentación continua.
<b>Acompañamiento al egreso</b>	La escuela acompaña al estudiante egresado por, al menos, dos años después de haberse graduado. Para esto, la escuela puede establecer alianzas y un trabajo coordinado con programas socioeducativos de educación no formal presentes en su territorio que realicen acompañamiento psicosocial de niños, niñas y jóvenes. A su vez, la escuela debiese establecer alianzas y convenios de cooperación con el sector productivo y con instituciones de educación terciaria de su región y/o área geográfica.

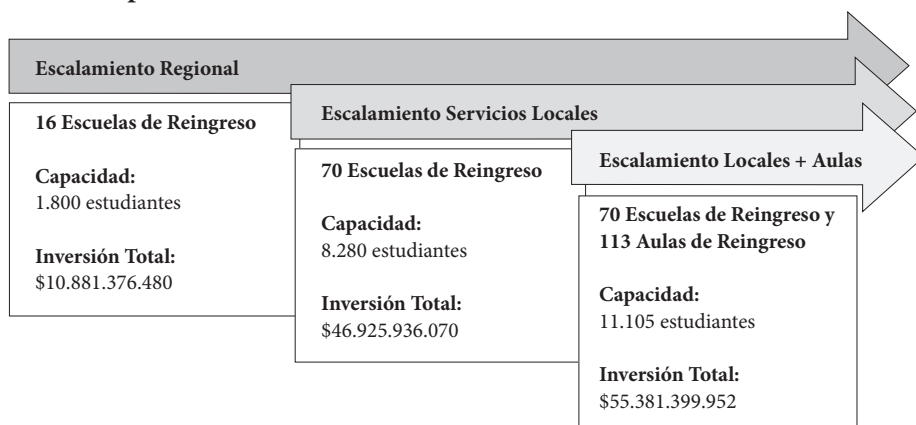
Finalmente, cabe señalar que, junto con el fortalecimiento de un modelo de calidad para los establecimientos educativos que hoy se reconocen

como y/o funcionan en la práctica como escuelas de reingreso, se requiere de un escalamiento gradual de estas escuelas a lo largo y ancho del país.

Para cumplir con lo anterior se propone poner en marcha dos procesos complementarios, a saber:

- *La implementación de una escuela de reingreso en cada una de las regiones de Chile:* 16 establecimientos en total. La inversión necesaria para este proceso asciende a \$10.881.376.480 anuales con una capacidad atendida de 1.800 estudiantes al año.
- *La implementación de, al menos, una escuela de reingreso en cada uno de los Servicios Locales de Educación Pública (SLEP) que están siendo creados e instalados a lo largo del país:* 70 establecimientos en total. La inversión necesaria para este proceso asciende a \$46.925.936.070 anuales con una capacidad atendida de 8.280 estudiantes al año.

**Esquema 1: Propuesta de escalamiento de escuelas de reingreso a lo largo y ancho del país**



En forma adicional a estos dos procesos, se propone un escalamiento tanto de escuelas como de aulas de reingreso que, bajo el alero de los nuevos Servicios Locales de Educación Pública creados mediante la Ley que establece el Sistema de Educación Pública N° 21.040 (Congreso

Nacional de Chile, 2017), permita cubrir un 5% del total de niños, niñas y jóvenes excluidos del sistema educativo nacional.

Para esto, se propone complementar la implementación de las 70 escuelas de reingreso (una por servicio local) con la creación de, al menos, 113 aulas de reingreso alojadas en establecimientos públicos regulares ubicados en zonas que concentren mayor cantidad de estudiantes excluidos y que cuenten con un proyecto educativo institucional con sello inclusivo. Una vez implementada esta última opción, se proyecta una inversión total anual de \$55.381.399.952 con una capacidad atendida de 11.105 estudiantes al año.

Más allá de estas propuestas específicas, las cuales ciertamente pueden ser modificadas, especificadas o precisadas en función de otras alternativas de política pública para el abordaje de la exclusión escolar en Chile, el desafío consiste en poder dar una solución real y urgente a esta problemática que afecta a un número relevante de niños, niñas y jóvenes que habitan en el país y a los cuales el Estado chileno debe garantizarles su derecho a la educación para, por esa vía, reconocerles su dignidad humana y posibilitarles su desarrollo integral y bienestar subjetivo.

## Referencias

Donkin, A., Roberts, J., Tedstone, A., & Marmot, M. (2014). Family socio-economic status and young children's outcomes. *Journal of Children's Services*, 9(2), 83-95.

Ermisch, J. (2008). Origins of Social Immobility and Inequality: Parenting and Early Child Development. *National Institute Economic Review*, 205(1), 62-71.

Espínola, V. y Claro, J. P. (2010). Estrategias de prevención de la deserción en la educación secundaria: perspectiva latinoamericana. *Revista Educación*, (número extraordinario), 257-280.

Espinoza, O., Castillo, D., González, L.E. y Loyola, J. (2012) Factores familiares asociados a la deserción escolar en Chile. *Revista de Ciencias Sociales* (Ve), 18(1), 136-150.

Hogar de Cristo. (2017). *Del Dicho al Derecho: Estándares de calidad para residencias de protección de niños y adolescentes*. Santiago, Chile: Dirección Social Nacional. [https://www.hogardecristo.cl/Libro-Del\\_dicho\\_al\\_derecho.pdf](https://www.hogardecristo.cl/Libro-Del_dicho_al_derecho.pdf)

Hogar de Cristo (2019). *Del Dicho al Derecho: Modelo de calidad de escuelas de reingreso para Chile*. Santiago, Chile: Ediciones Fundación SM. <https://www.grupo-sm.com/cl/sites/sm-espana/files/resources/Chile/Del-Dicho-al-Derecho-Modelo-de-Calidad-para-Escuelas-de-Reingreso.pdf>

Ley N° 20.370, Ley General de Educación. Congreso Nacional de Chile. Publicada el 12-09-2009.

Ley N° 21.040, Crea el Sistema de Educación Pública y modifica diversos cuerpos legales Congreso Nacional de Chile. Publicada 24-11-2017.

MIDE UC (2016). *Educación*. Síntesis de Resultados: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional 2015. Santiago de Chile. Ministerio de Desarrollo Social, Subsecretaría de Evaluación Social.

Ministerio de Desarrollo Social de Chile (2017) *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional*. Consultado de: [http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/casen\\_2017.php](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/casen_2017.php)

Ministerio de Educación de Chile (2013) Serie Evidencias: Medición de la Deserción Escolar en Chile. Centro de Estudios MINEDUC. Consultado de: [https://centroestudios.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/100/2017/06/A2N15\\_Desercion\\_escolar.pdf](https://centroestudios.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/100/2017/06/A2N15_Desercion_escolar.pdf)

Portales-Olivares, J., Cortés-Rojas, L., & Peters-Obregón, H. (2019). Desescolarización, exclusión educativa y el desafío del reingreso escolar en Chile. *Revista Saberes Educativos*, (3), 143-151. Consultado de: <https://sabereseducativos.uchile.cl/index.php/RSED/article/view/53792/56521>

Román, M. (2013) Factores asociados al abandono y la deserción escolar en América Latina: una mirada en conjunto. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación* (RIECE), 11(2) 33-59.

Rumberger, R. W. y Lim, S. A. (2008). Why students dropout school? A review of 25 years of research. *California Dropout Research Project Report N° 15*. Santa Barbara, CA: University of California.

Teregi, F. (2009) *Las trayectorias escolares. Del problema individual al desafío de la política educativa*. Buenos Aires, Argentina: Ministerio de Educación.

UNESCO (2015) *Declaración de Incheon: Educación 2030: Hacia una educación inclusiva y equitativa de calidad y un aprendizaje a lo largo de la vida para todos*. Consultado de: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000233813>

UNICEF (2016). *Estado Mundial de la Infancia 2016: Una oportunidad para cada niño*. Consultado de: [https://www.unicef.org/spanish/publications/files/UNICEF\\_SOWC\\_2016\\_Spanish.pdf](https://www.unicef.org/spanish/publications/files/UNICEF_SOWC_2016_Spanish.pdf)

# VIII

*El capítulo analiza los principales avances y discusiones político-técnicas en torno a la formación inicial y desarrollo profesional docente en Chile, argumentando que existen nudos críticos transversales que requieren ser abordados para responder adecuadamente a los desafíos educativos actuales del país y para fortalecer la profesionalización docente.*

*Se profundiza en tres nudos críticos: 1) la promoción de un modelo de profesionalización docente sustentado con énfasis en modelos de rendición de cuentas externos, que incrementan la desprofesionalización docente; 2) lógicas de mérito individual, que evidencian una insuficiente comprensión del trabajo docente; y 3) la débil articulación existente entre las diferentes estrategias del Sistema de Desarrollo Profesional Docente y entre la formación inicial y continua, que muestran la falta de una mirada sistémica para entender preparación y desarrollo como procesos continuos.*

*Se concluye identificando propuestas específicas para promover la profesionalización docente desde una perspectiva democrática.*



# **Profesionalización desde una perspectiva democrática: nudos críticos y propuestas para formación y desarrollo docente\***

*M. Beatriz Fernández C.  
Romina Madrid M.*

## **Introducción**

El Sistema de Desarrollo Profesional Docente (SDPD) (Ley N° 20.903) se propone como desafío mejorar el estatus de la profesión docente, la formación de profesores y las condiciones laborales (BCN, 2016). En la formación inicial docente, el SDPD contiene una serie de regulaciones que buscan superar la heterogeneidad en la calidad de los programas de formación docente existentes y hacer de la docencia una carrera atractiva profesionalmente. El SDPD establece la acreditación obligatoria de los programas para matricular estudiantes, el diseño e implementación de dos pruebas diagnósticas y la renovación de los estándares para la formación docente. Además, señala los mecanismos de admisión válidos para las carreras de pedagogía y sus criterios de corte, los que aumentan

(\*) Este trabajo fue financiado por CONICYT/FONDECYT INICIACIÓN 11170663 y CONICYT PCI/REDI 170506. Se agradece el financiamiento otorgado por el Proyecto Basal FB0003 del Programa de Investigación Asociativa de CONICYT.

gradualmente en selectividad.<sup>1</sup> En términos del desarrollo profesional docente, el SDPD establece el aumento del tiempo no lectivo en la jornada laboral, una nueva escala de remuneraciones acorde a distintos niveles de desempeño, y la instauración de nuevos derechos para los docentes: el acompañamiento en los primeros años de ejercicio y a la formación continua.

Sin embargo, el fortalecimiento de la profesión docente no ha sido una prioridad en la historia reciente de nuestro país y no ha estado exenta de contradicciones. Durante la dictadura, la docencia y la formación docente fueron intencionalmente debilitadas en Chile a través de diferentes estrategias políticas. Los salarios de los docentes se estancaron y los docentes perdieron su estatus de servidores públicos durante la municipalización en 1981 (Ávalos, 2010; Cox, 2003). En formación inicial, se removieron aspectos controversiales en el currículum y se autorizó a los institutos profesionales a impartir carreras de pedagogía en 1981 (Pastrana, 2007). Desde la década de los noventa, los gobiernos elegidos democráticamente, intentaron revertir parte de las problemáticas generadas por estos cambios a través de políticas y programas que buscaban fortalecer la profesión, formación docente y la docencia, adscribiendo al discurso de la calidad importado desde el mundo empresarial. Esto envió un mensaje contradictorio respecto al trabajo docente, reconociendo la centralidad del quehacer docente, pero limitando su autonomía profesional.

En formación docente, se realizaron escasos cambios esa década, el Programa FFID (Programa de Fortalecimiento de la Formación Inicial Docente) entregó mayores apoyos y una oportunidad de trabajar de manera colaborativa a carreras de pedagogía de universidades del Consejo de Rectores (Ávalos, 2014; Inzunza, Assaél y Scherping, 2011). Respecto al ejercicio de la docencia, se instaló la reforma curricular en

(1) El SDPD permite tres vías de admisión: puntaje PSU, ranking de notas y a través de un programa inclusivo como PACE. Estas vías de admisión se asocian a requisitos de selección que aumentan de manera gradual desde el año 2017 al año 2023. Al año 2023, los estudiantes de pedagogía deberán tener un puntaje PSU ubicado en el percentil 70 o superior; o estar en el 10% superior del ranking de notas de enseñanza media; o estar en el ranking de notas dentro del 30% superior y contar con un puntaje PSU en el percentil 50% o superior; o aprobar un programa de acceso inclusivo, rendir la PSU y estar en el 15% de ranking de enseñanza media.

1996, el apoyo focalizado a escuelas y programas de fortalecimiento docente como MECE básica y media. Por otro lado, también en 1991, se establece el estatuto docente con mayores protecciones laborales para los docentes; y el año 2004 se crean estándares para el desempeño profesional docente (marco de buena enseñanza) y una evaluación obligatoria para los docentes del sector municipal, acompañada con la opción de incentivos económicos para docentes que alcanzaran mejores desempeños.

Desde el 2008, se instauran políticas desarticuladas que intentan regular indirectamente la formación docente (Fernández, 2018). Ante la proliferación de programas de formación y la heterogeneidad en su calidad, se instaura una prueba de salida no habilitante (Prueba INICIA) y los estándares para formación docente. Además, se implementan incentivos económicos competitivos para orientar a la demanda (beca vocación de profesor) y fortalecer la oferta (convenios de desempeño para realizar mejoras en carreras de pedagogía). A través de la Ley de Subvención Escolar Preferencial el 2008 y, luego, del Sistema de Aseguramiento de la Calidad en el 2011, se institucionaliza un modelo de rendición de cuentas externo sobre el quehacer de escuelas y de docentes, reduciendo su autonomía profesional.

Los cambios propuestos en el SDPD, se instalan sobre estas políticas anteriores que modificaron la formación docente, el ejercicio de la docencia y el currículum, reconfigurando cómo los educadores se entienden a sí mismos como profesionales (Anderson y Cohen, 2018). Estas políticas desplazaron la identidad docente desde una centrada en el compromiso social y la autorregulación hacia una centrada en la desprofesionalización de la enseñanza y la supervigilancia hacia sus pares y ellos mismos (Buchanan, 2015; Sachs, 2016). Estas regulaciones se basan en la lógica de Nueva Gestión Pública o New Public Management, que traslada la lógica del mercado y las empresas al sector público en educación, incorporando estándares, evaluaciones de desempeño, rendición de cuentas, y descentralización administrativa con autonomía restringida, entre otras características (Horsford, Scott y Anderson, 2019; Sisto, 2018). El excesivo énfasis en la evaluación y rendición de cuentas externas ha sido extensamente criticado por no producir mejoras en el



rendimiento de los estudiantes ni incrementar la efectividad docente, introducir incentivos perniciosos para docentes y directivos, y amenazar los valores democráticos (Anderson y Cohen, 2018; Buchanan, 2015; Day, 2002; Sachs, 2016).

En respuesta a estas lógicas están surgiendo nuevas propuestas de profesionalización de la docencia y la formación docente, y modelos de rendición de cuentas basados en una perspectiva democrática (Cochran-Smith et al., 2018). En el contexto nacional, las protestas sociales iniciadas el 18 de octubre del año 2019, dan cuenta de una profunda crisis política y social, resultado de la existencia de un malestar generalizado ante la inequidad, el escaso diálogo democrático y la falta de participación ciudadana en las decisiones políticas. En este momento histórico, la vinculación de la formación docente y la docencia a la construcción de una sociedad democrática se vuelve más urgente. Esto implica que la formación y desarrollo docente deben contribuir a la construcción de un proyecto democrático de sociedad, que, entre otros, prepare a los docentes para el desarrollo de una educación democrática deliberativa, en donde los estudiantes puedan analizar y discutir distintas perspectivas, y que permita a los docentes trabajar con otros para reducir las inequidades (Cochran-Smith et al., 2018). Estas demandas nos invitan a repensar, además, las políticas de rendición de cuentas en educación desde una perspectiva democrática, que no se orienten a incrementar el desempeño de los estudiantes en pruebas estandarizadas, sino que tengan como propósito resguardar el bien común, los valores democráticos y la equidad; que se base en la confianza profesional hacia los docentes y formadores de profesores, que tenga consecuencias formativas y permita la participación incidente de distintos actores.

En este capítulo se presentan tres nudos críticos transversales que requieren ser abordados para responder adecuadamente a los desafíos actuales del país en torno al fortalecimiento de la profesionalización docente. Estos son: la promoción de un modelo de profesionalización docente sustentado en uno de rendición de cuentas externo; lógicas de mérito individual; y la débil articulación entre las diferentes estrategias y entre la formación inicial y continua. En dichos nudos críticos, tanto

la formación docente como el ejercicio de la docencia se desarrollan de manera conjunta, no solo porque el SDPD tiene importantes implicancias en ambos procesos, sino también porque se reconoce que estos son procesos continuos y deben pensarse como elementos integrales de un mismo sistema (Feiman-Nemser, 2001). Finalmente, se concluye identificando propuestas para promover la profesionalización docente desde una perspectiva democrática.

### **Promoción de profesionalización con mayor rendición de cuentas externas**

#### ***a. Tensiones a nivel de formación inicial docente***

A diferencia de las regulaciones anteriores sobre la formación docente, el SDPD incluye por primera vez un conjunto de estrategias articuladas con consecuencias directas sobre las carreras de pedagogía. El SDPD establece que las carreras de pedagogía deben estar acreditadas por el Consejo Nacional de Acreditación para matricular estudiantes. Instauro el diseño e implementación de dos pruebas diagnósticas, que reemplazan a la prueba INICIA aplicada anteriormente, que no tenía consecuencias directas para los programas de pedagogía. Una de estas pruebas es diseñada y aplicada a nivel nacional por el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP), pero los programas están obligados a generar planes remediales en base a los resultados de sus estudiantes. Por otro lado, define que esta prueba debe basarse en estándares para la formación docente que, a diferencia de los estándares anteriores para estudiantes y carreras de pedagogía, dejan de ser orientadores y se articulan explícitamente en la legislación con los criterios de acreditación de carreras. De esta manera, se fortalece un sistema de rendición de cuentas externo con consecuencias directas sobre estas carreras.

Estas estrategias establecen requerimientos mínimos para que los programas de formación docente aborden el alto número de programas de pedagogía y la alta heterogeneidad de sus resultados de acreditación (BCN, 2016). Sin embargo, este aumento de rendición de cuentas externo genera obstáculos para entender la tarea de los formadores docentes como

una tarea profesional y orientada a valores democráticos (Cochran-Smith et al., 2018). Una importante falencia de esta política es que fue construida con escasa participación de docentes, formadores docentes y estudiantes de pedagogía, lo que fue denunciado en las protestas docentes previas a su aprobación a nivel nacional. Por otro lado, la implementación de las nuevas estrategias (pruebas diagnósticas, estándares y el aumento de requisitos para la acreditación) permiten asegurar que el currículum de las carreras de pedagogía considere aspectos que desde el nivel central se consideran fundamentales para una docencia de calidad. Sin embargo, el establecimiento de consecuencias directas en base a estas estrategias está mostrando implicancias negativas similares a las reportadas a nivel de sistema escolar cuando se implementa un sistema de rendición de cuentas con altas consecuencias.

En un estudio FONDECYT<sup>2</sup> se constata que los jefes de carreras de programas de pedagogía interpretan el aumento de rendición de cuentas y responden a estos cambios de manera diferenciada dependiendo de factores contextuales como: ubicación geográfica, selectividad y acreditación antes de la aprobación del SDPD, recursos materiales para implementar cambios, y sus concepciones de formación docente y docencia (Fernández, 2019). Mientras un grupo reducido de jefes de carrera entrevistados considera que el aumento de requisitos de funcionamiento y rendición de cuentas permitirá mayor responsabilización y profesionalización de parte de los formadores docentes, la mayoría de los entrevistados señala que el SDPD promueve más control externo sobre la formación docente y, por ende, reduce el rol de los formadores docentes a una tarea estandarizada, que puede ser realizada de manera similar sin considerar el contexto y que reduce los espacios de profesionalización de estos actores. Otro grupo reducido de jefes de carrera, si bien no cuestiona la lógica de rendición de cuentas, asume los nuevos requisitos de manera funcional, señalando que permiten contar con reglas más claras para el mercado respecto a que se espera para la formación docente. Sin embargo, desde el punto de vista

(2) El objetivo de este estudio es analizar cómo interpretan y responden al SDPD los formadores docentes de carreras de pedagogía impartidas por instituciones de educación superior de distintas características. El primer año se desarrolló un estudio exploratorio cualitativo, realizando entrevistas a 41 jefes de carrera de pedagogía en educación de párvulos, básica, y media en lenguaje y matemática a lo largo del país.

de una perspectiva democrática (Anderson y Cohen, 2018; Cochran-Smith et al., 2018), no se señalan aspectos que consideren relevantes para fortalecer la profesionalización de los formadores docentes.

Una consecuencia no deseada de esta nueva regulación ha sido la tensión reportada por jefes de carrera de pedagogía en universidades regionales lejanas a Santiago, entre sus sellos formativos con los contenidos evaluados en la prueba nacional diagnóstica y los estándares vigentes para la formación docente. La mitad de los entrevistados reporta que aspectos que consideran esenciales en su currículum no son relevantes para dar cuenta de la calidad de sus programas a través de los mecanismos de rendición de cuentas externos que establece el SDPD (Fernández, 2019). Estos aspectos se vinculan con lo que los autores distinguen como “equidad sólida”, en que se incorporan al currículum saberes y conocimientos relevantes para la cultura de la comunidad en la que la carrera se inserta (Cochran-Smith et al., 2018). El SDPD puede generar consecuencias negativas como las que se han reportado en sistemas de rendición de cuentas de altas consecuencias a nivel de sistema escolar como la reducción del currículum (Flórez, 2015; Ruminot, 2017). Además, lo reportado por los entrevistados es consistente con los estudios a nivel internacional sobre los efectos de las políticas de rendición de cuentas en formación inicial docente, en que concepciones tradicionales de políticas de rendición de cuentas han generado la remoción de aspectos relacionados con temas éticos, críticos y sobre equidad en los programas de pedagogía (Cochran-Smith, Piazza y Power 2013; Stephens, Tønnessen, y Kyriacou, 2004).

Por otro lado, Fernández (2019) da cuenta del modo en que las mallas de carreras de pedagogía comienzan a incorporar cursos de preparación para la prueba nacional diagnóstica, en programas que están con riesgo de cierre fruto de la acreditación o que contaban con baja selectividad y eran altamente masivos antes de la aprobación del SDPD. Esto ha sido ampliamente reportado en la literatura internacional como uno de los impactos no deseados de los sistemas de rendición de cuentas externos en las escuelas, que ante el aumento de presión externa comienzan a generar prácticas orientadas a que sus estudiantes consigan buenos resultados en pruebas estandarizadas en el corto plazo, por sobre la incorporación de prácticas que permitan fortalecer aspectos formativos (Stobart, 2008).

### ***b. Tensiones a nivel de desarrollo profesional docente***

Por su parte, el SDPD incluye un sistema de reconocimiento, a través de incentivos económicos, y promoción del desarrollo profesional de docentes en ejercicio en establecimientos del sector municipal y progresivamente para docentes del sector subvencionado. El sistema está compuesto de evaluaciones individuales y de un procedimiento de progresión en cinco tramos, a través de los cuales los docentes acceden a incrementos en su remuneración. Este incremento responde a la evidencia nacional anterior sobre la necesidad de aumentar los salarios docentes. Sin embargo, este incremento está supeditado y depende excesivamente de evaluaciones de desempeño individual. Además, el sistema incorpora apoyos formativos a docentes durante su carrera y al inicio de esta a través de un proceso de inducción con el fin de contribuir al mejoramiento de su desempeño. Entre los apoyos formativos se señala que, el CPEIP garantizará la oferta de formación continua gratuita y pertinente para los docentes que se encuentren en el SDPD, así también que se generarán programas de perfeccionamiento de acuerdo a las necesidades profesionales del docente y su establecimiento, y se fomentará la generación de redes de apoyo entre establecimientos y/o equipos docentes (BCN, 2016).

El SDPD integra como principios orientadores los conceptos de autonomía profesional, colaboración e innovación, investigación y reflexión pedagógica, entre otros (CPEIP, 2018a). Estos aspectos han sido señalados por la literatura como esenciales para la promoción de la docencia como una profesión. Sin embargo, la forma en que se entienden estos conceptos en el SDPD, prioriza la rendición de cuentas externas por sobre la autonomía profesional. La profesionalidad docente, por ejemplo, se define como “la demostración de capacidades y toma de decisiones oportunas y pertinentes durante la acción educativa en situaciones de aprendizaje” (CPEIP, 2018a, pág. 15). Es decir, ser profesional docente significa ser capaz de demostrar a otros su trabajo o juicio profesional, lo que conlleva un énfasis explícito en el control externo. Asimismo, la noción de autonomía profesional docente presente en el SDPD establece la posibilidad de “organizar las actividades pedagógicas (...) conforme a las normativas curriculares, al respectivo proyecto educativo

institucional, a las orientaciones legales del sistema educacional y a los programas específicos de mejoramiento e innovación” (CPEIP, 2018a, p. 16). En otras palabras, la autonomía se limita a ajustar el quehacer docente a los marcos legales, curriculares y pedagógicos establecidos.

Otro de los principios centrales del SDPD es la colaboración profesional y la retroalimentación pedagógica en el contexto local. La creación de los Planes Locales de formación para el desarrollo profesional tiene como eje central la colaboración entre docentes a nivel local, para generar procesos de mejoramiento y fortalecimiento de las capacidades docentes en servicio. Dicha estrategia constituye un aspecto con potencial fuerza para el mejoramiento de las capacidades docentes, puesto que reconoce que la práctica pedagógica debe ser fortalecida en y desde su contexto. Sin embargo, la colaboración docente aparece como una tarea a ser diseñada y regulada por directivos, quienes aparecen como responsables últimos de generar instancias y promover la reflexión colectiva. Es decir, la colaboración es un proceso que debe ser regulado por un superior jerárquico en su forma y tiempo, corriendo el riesgo de generar lo que Hargreaves y Fullan denominan “profesionalismo constreñido o reducido” (Hargreaves y Fullan, 2015). Además, el desarrollo de estas estrategias de trabajo colaborativo depende de las capacidades existentes de directivos escolares.

Finalmente, existe también un excesivo énfasis en incentivos de desempeño individual, que no da cuenta de una valoración de la dimensión colectiva del trabajo docente, lo que sugiere un reduccionismo en la comprensión de su relevancia.

## **Estrategias con foco individual y expectativa de cambio sistémico**

### ***a. Tensiones a nivel de formación inicial docente***

Otro aspecto central en el SDPD para la formación docente es la idea de aumentar la selectividad de los programas de pedagogía, enfatizando la importancia de atraer a la docencia a estudiantes con buenas credenciales académicas o buen desempeño en la prueba de admisión universitaria.

Esta estrategia es una respuesta comprensible en un país en que la oferta de programas de pedagogía y el número de estudiantes matriculados aumentó explosivamente durante la década del 2000, sin una regulación directa desde el Estado (Cox, Meckes, y Bascope, 2010). Este contexto puso bajo el escrutinio público la calidad de estos programas y las condiciones de los estudiantes que ingresan a las carreras de pedagogía, sobre todo porque algunos de estos programas no contaban con requisitos académicos de admisión. Por otro lado, a nivel nacional solo se habían establecido regulaciones indirectas sobre la admisión de estudiantes de pedagogía, estableciendo incentivos financieros en la forma de becas (beca para estudiantes destacados y beca vocación de profesor) (Fernández, 2018).

La promoción de estrategias para aumentar la selectividad es coherente con las recomendaciones de organizaciones internacionales que señalan que los sistemas educativos de alto desempeño reclutan a estudiantes del tercio superior de postulantes a la universidad (Barber y Mourshed, 2008; OCDE 2005). Si bien existe evidencia sobre esta característica común en los sistemas de desempeño alto a nivel internacional, la evidencia académica no es concluyente respecto al peso que tiene reclutar estudiantes con alto desempeño en pruebas estandarizadas o buen rendimiento en la secundaria en su desempeño como estudiantes universitarios y como docentes (Harris y Sass, 2011).

Por otro lado, este requisito de aumento de selectividad desplaza la responsabilidad por la calidad desde los programas de formación a los estudiantes de pedagogía. El SDPD pone el acento en establecer mayores requisitos individuales para los estudiantes que desean estudiar pedagogía, en vez de establecer apoyos para que las carreras fortalezcan sus programas formativos permitiéndoles responder a las diversas trayectorias de sus estudiantes. Si bien el SDPD autoriza el ingreso vía ranking de notas o a través de la aprobación de un programa de acceso inclusivo, la ley no contempla mayores recursos o estrategias de apoyo para las carreras de pedagogía de tal forma que puedan responder a los desafíos de formar a los estudiantes que ingresan por estas vías, cuyas trayectorias educativas son más heterogéneas. La lógica de este cambio

pareciera ser contraintuitiva, ya que se espera que la formación docente mejore, cambiando los individuos que ingresan, sin fortalecer el sistema que los forma.

El énfasis en reclutar estudiantes con mejores credenciales académicas es aún más problemático en un país altamente desigual en términos de ingresos socioeconómicos y ubicación geográfica. Diversos estudios muestran la correlación entre la prueba de admisión a la universidad y el nivel socioeconómico de los estudiantes en el país (Contreras, Corbalán, y Redondo, 2007). Por otro lado, los puntajes más altos en esta prueba tienden a distribuirse de manera desigual en el país concentrándose en la capital y grandes ciudades. En el estudio Fondecyt mencionado anteriormente, los jefes de carrera de universidades regionales lejanas a Santiago señalan que este cambio en los requisitos de admisión atenta contra su compromiso de formar profesores de su territorio y para su territorio (Fernández, 2019). Esta estrategia comienza también a mostrar efectos no deseados en la provisión de profesores. El Observatorio de Formación Inicial Docente del Centro de Estudios Avanzados en Educación de la Universidad de Chile muestra una baja tasa de recambio (menor al 4%) en diversas regiones en especialidades como física, filosofía y religión y educación básica proyectando una posible escasez de docentes en esas áreas (OFD, 2017a; OFD, 2017b; OFD, 2017c; OFD, 2018).

### ***b. Tensiones a nivel de desarrollo profesional docente***

La evaluación propuesta por el SDPD contempla una prueba de conocimientos disciplinares y pedagógicos, en el nivel y en la especialidad, y un portafolio que evidencia el desempeño contextualizado, funciones docentes fuera del aula (trabajo colaborativo, rol en actividades del establecimiento) y el perfeccionamiento pertinente. La progresión profesional en la carrera docente se estructura en cinco tramos (inicial, temprano, avanzado, experto I y experto II), además de un tramo provisorio denominado Acceso. El avance en la carrera está mediado por un sistema de reconocimiento basado en resultados de evaluación individuales. La lógica a la base es similar a la de la formación inicial; el fortalecimiento de la profesión docente se basa en el mejoramiento de



los desempeños *individuales*. El supuesto a la base, en este caso, es que la mejora en la calidad docente es producto de la respuesta a incentivos salariales individuales.

Por primera vez en Chile, desde el término de la dictadura, hay un incremento basal significativo en los salarios docentes asociando el desempeño individual a un incentivo económico individual, estableciéndose el pago por mérito para todos los docentes. Si bien existe evidencia sobre la importancia de establecer una estructura salarial acorde a la complejidad del trabajo docente y asegurar un mayor estatus (Bellei y Valenzuela, 2010), el marcado énfasis en torno a evaluaciones individuales institucionaliza lógicas de competencia entre docentes que atentan contra nociones de colaboración profesional y el desarrollo de comunidades de aprendizaje, ambas explícitas en el SDPD.

A pesar de que el trabajo colaborativo se integra como una de las tres secciones del portafolio, este aspecto no tiene un peso significativo en la evaluación final, la progresión en el sistema de reconocimiento, ni existen incentivos salariales asociados a este.<sup>3</sup> La ausencia de un rol más protagónico de la dimensión colectiva del trabajo docente en las evaluaciones contenidas en el SDPD es preocupante dado el cúmulo de evidencia científica que enfatiza en ella (Erazo-Jiménez, 2009; Fanfani, 2007; Grangeat y Gray, 2008; Martínez, Collazo y Liss, 2009; Ngang, 2013). El trabajo docente se articula en torno a propósitos morales que trascienden la tarea educativa específica y orientan la intencionalidad educativa. El propósito moral (Fullan 1993; 2001; 2003), parte esencial del trabajo docente significativo, se construye colectivamente. Las dimensiones relevantes para entender el trabajo docente (emociones, relaciones y construcción de propósitos morales), son desarrolladas en el contexto específico de las escuelas e integran al colectivo de miembros de una comunidad educativa, que es más que la suma de sus individuos.

(3) El portafolio de evaluación docente se compone de tres módulos, uno de ellos se refiere al trabajo colaborativo. Específicamente, se le pide describir y reflexionar en torno a una práctica colaborativa. Sin embargo, no es claro cómo este módulo y los otros dos se articulan y sopesan en la asignación de puntaje final.

Otro aspecto, que expresa esta tensión entre un foco individual con expectativa de cambio sistémico, es la estructura de asignaciones que componen las remuneraciones en el SDPD. La asignación de reconocimiento por desempeño en establecimientos de alta concentración de alumnos prioritarios se asocia al tramo de desarrollo profesional alcanzado por el docente<sup>4</sup> (BCN, 2016). El monto de la asignación en este caso no sirve para atender a la importante segregación en la distribución de los docentes que existen en el sistema<sup>5</sup> y al estar asociada directamente a la evaluación de desempeño, resulta más un incentivo al trabajo individual que una consideración de la complejidad de enseñar en contextos de pobreza económica. Sin embargo, lo más preocupante es que esta estrategia reduce la complejidad de la enseñanza en contextos de pobreza económica y exclusión social a un problema de asignación de recursos económicos. Considerando los altos niveles de inequidad en el sistema, es imperativo que el sistema de formación y desarrollo docente considere estrategias menos reduccionistas para atender a desafíos sistémicos como el de la pobreza y segregación social. El SDPD focaliza erradamente en el desempeño e incentivo económico individual, considerando que la calidad docente está aislada de su contexto y que el motor de cambio es la asignación de recursos individuales.

Finalmente, hay una ausencia de una mirada sistémica en torno a las condiciones laborales, lo que refleja la tensión entre el foco individual y expectativa de cambio sistémico. Por ejemplo, el SDPD establece solo la incorporación gradual al sistema de los docentes del sector particular subvencionado, el cual reúne al 44,2% de los docentes del país (BCN, 2016), y no incluye a los docentes que imparten educación parvularia y diferencial. Todo sistema de desarrollo profesional debe normalizar las condiciones laborales de aquellos a los que se busca fortalecer profesionalmente.

(4) Esta dura cuatro años desde que se comienza a recibir, dependiendo luego de si el docente ha alcanzado el tramo avanzado para continuar recibéndola.

(5) Por ejemplo, si el establecimiento tiene 80% de estudiantes prioritarios o más, los docentes que están en el tramo Avanzado, Experto I y Experto II y cuentan con 44 horas de contrato recibirán mensualmente una asignación de \$60.000.

## **Destiempos en la implementación y débil articulación de estrategias**

Además de las dos tensiones abordadas, es posible distinguir una tercera asociada a problemas de implementación y articulación de estrategias en el SDPD.

A nivel de formación inicial docente, a pesar de que el SDPD establece que la prueba nacional diagnóstica debe basarse en nuevos estándares para la formación docente, los que debían ser aprobados en el año 2018 por el Consejo Nacional de Educación, CNED (BCN, 2016), a fines del año 2019 todavía estos no eran publicados. Los 21 estándares pedagógicos y disciplinarios fueron licitados en febrero del 2017 (MINEDUC, 2017) por el CPEIP a tres universidades.<sup>6</sup> Sin embargo, luego de un poco más de un año de trabajo, no fueron aprobados por el CNED (CNED, 2018). A partir de esa fecha, el CPEIP ha trabajado en una nueva propuesta, la que no ha sido consultada de manera ampliada a nivel nacional. No existe, al momento de edición de este documento, una fecha certera de publicación y el tiempo de ajuste de la prueba nacional a estos estándares podría tomar un par de años. Si bien el set de estrategias sobre la formación docente fue aprobado en conjunto el año 2016, la puesta en marcha de estas estrategias ha sido a destiempo. Es probable que, si bien los jefes de carrera y sus equipos estén realizando cambios en sus programas para alinearse con la prueba diagnóstica final, estos ajustes no vayan en la dirección esperada por la política, porque la única información disponible oficialmente son los estándares vigentes, que el mismo SDPD ordena renovar.

A nivel de la carrera profesional docente existe una “redundancia” de evaluaciones externas. Los docentes del sector municipal son sometidos a dos evaluaciones de desempeño individual de manera simultánea. Por un lado, la evaluación docente, que incluye entrevista de evaluador par, informe de referencias de terceros, autoevaluación y la preparación de un portafolio que incluye el diseño, implementación y evaluación de una unidad de aprendizaje (DocentesMÁS, 2019). A su vez, la evaluación

(6) La construcción de los estándares fue adjudicada por la Pontificia Universidad Católica de Chile, Universidad Alberto Hurtado y Universidad Austral de Chile (CPEIP, 2017).

del SDPD se compone del portafolio de la evaluación docente y adicionalmente una prueba de conocimientos. El SDPD no se ha hecho cargo de integrar el dispositivo de la evaluación docente, que existe desde el 2004, con los nuevos requerimientos y consecuencias del SDPD, lo que incrementa lógicas de desconfianza y el sobre control profesional. Además, el exceso de evaluaciones tiene efectos nocivos en docentes como el impacto en su salud mental y constituye una razón de agobio profesional (Botella y Ortiz, 2018; Ruminot, 2017; Vergara, 2017). Estos temas han sido cuestionados fuertemente por las organizaciones docentes en las movilizaciones del año 2019 (Colegio de Profesores, 2018).

Un apoyo valorable del SDPD para la inserción profesional docente lo constituye el programa de mentorías. Existe un importante sustento teórico y empírico que justifica la necesidad de acompañar a los profesores en su iniciación a la docencia. Estos comprenden que el trabajo docente es un oficio en donde la dimensión experiencial y práctica es central y donde se pone en juego la formación inicial (Gutiérrez y Penuel, 2014; Stenhouse, 1983). Además, es relevante en el contexto nacional considerando que gran parte de los egresados declara no recibir apoyos tras el egreso (Ruffinelli, 2013). Los modelos de mentoría reconocen que la docencia conlleva una dimensión relacional y vincular que solo puede ser aprendida con otros en el contexto específico de la escuela. Por ende, suele ser más efectiva cuando mentor y principiante comparten la realidad educativa en donde están insertos. Sin embargo, la escasez de docentes mentores en el país (Eyzaguirre, 2017) y de capacidades instaladas en las escuelas para la inserción de docentes noveles, no permite que se logre este objetivo a través del SDPD. La pertinencia de este apoyo varía dependiendo de la similitud que existe entre el contexto de desempeño profesional de mentor y docente novel (Vargas Porta, 2018).

Al mismo tiempo, el SDPD contempla la mentoría como un proceso desligado de la formación inicial. Si bien las universidades pueden participar en procesos de licitación de programas de formación de mentores, no se considera a las mentorías como un proceso de inducción profesional parte de la formación docente (Ávalos, 2015), como es en

la formación docente en Francia y Alemania (Howe, 2006). Conectar el modelo de mentoría con la formación, generando alianzas entre las universidades y el CPEIP constituye una oportunidad interesante que aparece invisibilizada.

Esta desarticulación entre formación docente inicial y desarrollo profesional docente no solo se aprecia entre las mentorías, sino también a nivel general, haciendo pensar que estos procesos son vistos como dos instancias separadas de formación, que pierden de vista que en el centro de estos procesos educativos está el docente y su trayectoria, en un proceso continuo. Por ejemplo, los principios orientadores para el desarrollo profesional docente, establecidos en los documentos legislativos del SDPD y en los documentos de difusión desarrollados por CPEIP, no son parte de las indicaciones para la formación docente que se establecen en los documentos legislativos. Por otro lado, como los nuevos estándares para formación inicial docente no son publicados aún, no es posible evaluar su coherencia y articulación con los estándares para docentes en ejercicio, por lo que los lineamientos para la formación docente y la evaluación posterior de la labor profesional de estos pueden no estar en sintonía. Más preocupante aún, a nivel de política, se podrían estar enviando mensajes contradictorios sobre que se considera un buen docente. Además, es importante explicitar algunas inconsistencias respecto a cómo se evalúa o da cuenta que las personas tienen la capacidad de ser docentes. Mientras los docentes en formación son evaluados a nivel nacional solamente a través de una evaluación escrita que evalúa principalmente su conocimiento pedagógico y disciplinar de manera declarativa<sup>7</sup>, los docentes en ejercicio son evaluados por estos aspectos, pero también por su capacidad de reflexión, planificación de la docencia y su desempeño en aula. De esta manera, el SDPD considera

(7) La evaluación nacional diagnóstica contó el año 2017 con una prueba de conocimientos pedagógicos a través de 50 preguntas de selección múltiple; una prueba de conocimiento disciplinar a través de 60 preguntas de selección múltiple; y una prueba de reflexión pedagógica a través de preguntas abiertas las cuales solo fueron piloteadas sin reportarse sus resultados (CPEIP, 2018b). El año 2018 se aplicó: una prueba de conocimientos pedagógicos que incluyó 50 preguntas de selección múltiple y una pregunta de respuesta abierta relacionada con la reflexión de situaciones pedagógicas y expresión escrita; una prueba disciplinaria de 60 preguntas de selección múltiple; y un cuestionario complementario para caracterizar a los estudiantes, sus creencias y expectativas (CPEIP, 2019).

aspectos declarativos y de desempeño en aula, mientras la evaluación de los candidatos a docentes solo contempla su desempeño en una prueba de alternativas. A pesar de estas diferencias, ambas evaluaciones profundizan la lógica de rendición de cuentas externas sobre la docencia y la formación docente.

### **Orientaciones para fortalecer la profesionalización docente en Chile**

En este capítulo se analizaron los principales nudos críticos del SDPD, aprobado el año 2016 en Chile, señalando las tensiones de una legislación que intenta promover y fortalecer la profesionalización docente a través de procesos que enfatizan la rendición de cuentas externas de los programas de formación docente y la docencia en ejercicio, y que se basa en lógicas individuales, tanto para determinar quién es apto para convertirse en un docente como para evaluar y reconocer el trabajo docente. El capítulo abordó, además, los destiempos en la implementación de las estrategias que contempla el SDPD y la débil articulación entre las medidas que apuntan a la formación y el ejercicio docente. El análisis evidencia una noción de profesionalización en el SDPD que es definida como desprofesionalización o post-profesionalismo, en la que los docentes se convierten en implementadores de políticas y conocimientos producidos por otros motivados por la presión de las evaluaciones externas sobre su trabajo y sus consecuencias (Ball, 2009; Bottery, 2009; Hargreaves, 2000).

Estar a la altura de las demandas actuales de los sistemas educativos en el mundo y la sociedad civil en Chile exige reimaginar y reformular el SDPD desde una perspectiva democrática, transformando las actuales nociones de profesionalismo docente, rendición de cuentas, formación y desarrollo profesional. A nivel internacional las nuevas propuestas apuntan a avanzar a modelos de profesionalización y la rendición de cuentas alineados con una perspectiva democrática. Cochran-Smith y sus colaboradores (2018) proponen una rendición de cuentas democrática que se organiza en tres áreas temáticas: los fundamentos de la rendición de cuentas; la construcción del problema de la formación docente y la docencia; y las relaciones de poder en estas políticas.

Respecto a los *fundamentos de la política*, es decir, los propósitos, valores y conceptos a los que se orienta la política, es necesario avanzar desde la búsqueda de un profesionalismo reducido o desprofesionalismo a la búsqueda de un profesionalismo democrático (Anderson y Cohen, 2018). Esto implica, por ejemplo, avanzar en políticas que:

- Reconozcan como uno de los fines centrales de la educación la construcción de una sociedad democrática participativa sólida (Barber, 1984), y esto solo es posible en la medida que la educación es en sí misma una experiencia democrática (Dewey, 1916).
- Fortalezcan y apoyen propuestas formativas y prácticas docentes que se sustenten en una perspectiva de equidad sólida (Cochran-Smith et al., 2018). Esto significa, entre otras cosas, reconocer e incorporar los conocimientos de las comunidades, realizar un análisis en torno a las causas estructurales de la inequidad y abordar las tensiones o discrepancias en la sala de clases de manera deliberativa. Además, significa diseñar políticas que se orienten a distribuir equitativamente en los establecimientos a los docentes que son capaces de llevar a la práctica esta perspectiva de equidad sólida.
- Promuevan una visión compleja del aprendizaje, la formación y el trabajo docente, que no reduzcan el aprendizaje a los resultados en pruebas estandarizadas ni el trabajo docente a la alineación con estándares.
- Se basen en la confianza sobre el trabajo que realizan los formadores docentes y docentes, fortaleciendo su autonomía y el respeto a su juicio profesional, y no la supervigilancia y el exceso de evaluaciones externas sobre su trabajo.
- Fortalezca una visión sistémica que conecte los principios, lógicas y estrategias que se proponen para la formación docente y el desarrollo profesional de los docentes en ejercicio, reconociendo la continuidad entre estos procesos y poniendo en el centro la trayectoria de los docentes. Recomendamos, por ejemplo, realizar modificaciones al

SDPD de manera que se articule la formación docente y el desarrollo profesional docente en las mentorías de manera más efectiva.

- Reconceptualicen la noción de autonomía profesional permitiendo a los docentes trabajar autónomamente, pero en apertura y colaboración con otros actores de la comunidad, en especial con padres y estudiantes, actores claves en los procesos de enseñanza-aprendizaje (Hargreaves y Goodson, 1996).
- Incentiven el trabajo colaborativo docente e integren sistemas de apoyo y formación profesional para preparar a los docentes a trabajar colaborativamente. Pero también significa asumir el compromiso por desarrollar culturas colaborativas en donde los docentes usen su expertise para resolver problemas de su práctica profesional, en vez de solo usar la colaboración para responder a mandatos externos (Hargreaves y Goodson, 1996).

Respecto a la *construcción del problema de la formación docente y la docencia*, es relevante explicitar que los problemas de la educación en Chile son sistémicos y no pueden reducirse al actuar de los formadores docentes y los docentes. El problema educativo es complejo, obedece a múltiples variables y se enmarca en un conjunto de regulaciones que, desde la dictadura, han debilitado no solo la docencia y la formación docente, sino también la educación pública en su conjunto. Es un error pensar que el problema educativo puede solucionarse solo con mayor profesionalismo de los formadores docentes y los docentes, así como considerar que el incremento de rendición de cuentas sobre estos actores producirá como resultado mayor profesionalización, sin considerar otras variables sistémicas y estructurales. Es relevante, por ejemplo, pensar en soluciones que:

- Comprendan que, dadas las inequidades a nivel nacional, no es recomendable solicitar los mismos puntajes de admisión vía PSU en carreras de pedagogía ubicadas en regiones y que se aborde de manera flexible las regulaciones de aumento de selectividad en estas universidades evitando el cierre de programas, al menos, en las áreas en las que se proyecta escasez de profesores.



- Apoyen financieramente los programas inclusivos generados en las universidades para atender de mejor manera a los estudiantes de pedagogía que ingresan por distintas vías de admisión, entendiendo que mayor atención a la diversidad implica una mayor inversión y especialización de formadores docentes.
- Apoyen financieramente proyectos formativos que expresen las visiones de docencia y formación docente de los formadores docentes y estén conectados con el contexto en el que se insertan, de manera que su cultura y juicio profesional sea valorado y promovido. Este aspecto debería ser además considerado y evaluado positivamente en los procesos de acreditación externa.
- Aseguren igualdad de condiciones laborales para todos los docentes del sistema incluyendo educadoras de párvulos y diferenciales. Así mismo, soluciones que fortalezcan de manera equitativa las condiciones laborales de todos los docentes —como mínimo de todos los que trabajan en contexto de pobreza económica—, sin que estas dependan de los resultados en las evaluaciones externas. Esto supone la comprensión más sofisticada de la complejidad del trabajo docente.

Respecto a las *relaciones de poder*, es decir, la participación, el contenido y las consecuencias en las políticas de rendición de cuentas desde una perspectiva democrática, se sugiere avanzar en:

- La participación incidente de formadores, docentes, y organizaciones académicas y sindicales relacionadas en la construcción de políticas que afectan a la formación docente y la docencia, rompiendo la lógica de construcción de políticas que se ha dado en este ámbito desde el fin de la dictadura caracterizada por la elaboración de manera centralizada por un grupo de expertos y participación consultiva de los otros actores. Esto puede conducir a un profesionalismo docente que es inclusivo y democrático, donde exista confianza, respeto y reciprocidad entre los distintos actores sociales que trabajan juntos para mejorar las condiciones de trabajo y el estatus de los docentes (Hargreaves, 2000; Sachs, 2016).

- La construcción e implementación de evaluaciones auténticas de estudiantes de pedagogía y docentes que permitan capturar la complejidad del trabajo docente y su carácter colaborativo. Avanzar también en la utilización de instrumentos que permitan dar cuenta de las reflexiones docentes situadas y vinculadas con la práctica en contexto.
- La definición de consecuencias no punitivas sino formativas para las carreras de pedagogía y para los docentes. Esto significa, por ejemplo, entregar mayor retroalimentación en los procesos de acreditación, transparentar las pruebas que se aplican a los estudiantes de pedagogía, y entregar apoyos y recursos para que las carreras puedan hacer mejoras, no solo en la forma de fondos concursables (convenios de desempeño) sino también priorizando las universidades regionales que cuentan con menos recursos financieros y funcionan con equipos más pequeños. Esto significa para los docentes, por ejemplo, contar con mayor y más temprana información sobre su trabajo, como resultado de las evaluaciones, considerando aspectos contextuales y el trabajo que realizan como colectivo docente, permitiéndoles fortalecer su práctica pedagógica.
- El establecimiento de sistemas de evaluación, retroalimentación y cambio desde los formadores docentes y los docentes a la política y el trabajo de organismos externos de manera que ellos también rindan cuenta por su trabajo en la construcción e implementación de políticas (MINEDUC, CNED y CPEIP), estableciéndose consecuencias formativas para estas instituciones producto de esta evaluación.

Si deseamos avanzar en una visión de profesionalismo adecuada para el contexto actual chileno, en que la ciudadanía no demanda solo mayor acceso y calidad en la educación, sino que nos interpela a repensar el modelo educativo y las políticas, avanzando en equidad, autonomía y participación, debemos orientarnos a visiones democráticas de docencia, formación docente y rendición de cuentas. El SDPD fue construido con poca participación incidente de quienes viven sus consecuencias y se focaliza en una lógica de rendición de cuentas externas que fortalece

la desprofesionalización. Debemos avanzar a una política que permita fortalecer la capacidad de formadores docentes y docentes para desarrollar una educación democrática y fortalecer la equidad, a través de políticas que se basen en la confianza profesional, el reconocimiento de la complejidad de la docencia y que incorpore consecuencias formativas y no punitivas para sus actores.

## Referencias

- Anderson, G.L., & Cohen, M.I (2018). *The New Democratic Professional in Education: Confronting Markets, Metrics, and Managerialism*. New York, NY: Teachers College Press.
- Ávalos, B. (2010). Educational change in Chile: Reform or improvements? (1990-2007). En A. Hargreaves, A. Lieberman, M. Fullan, & D. Hopkins (Eds), *Second international handbook of educational change* (pp. 383-396). New York, NY: Springer.
- Ávalos, B. (2014). La formación inicial docente en Chile: Tensiones entre políticas de apoyo y control. *Estudios Pedagógicos*, 49 (Special issue 1), 11-28.
- Ávalos, B. (2015, Agosto) *Es necesario institucionalizar mentorías en la primera etapa de enseñanza*. Recuperado desde <https://educacion.udd.cl/noticias/2015/08/beatrice-avalos-en-facultad-de-educacion-es-necesario-institucionalizar-mentorias-en-la-primera-etapa-de-ensenanza/>.
- Ball, S. (2009). Education Reform, teacher professionalism and the end of authenticity. En M. Simons, M. Olssen and M. Peters (Eds.), *Re-reading Educational Policies* (pp. 667-682). Boston, MA: Sense Publishers.
- Barber, B. R. (1984). *Strong democracy: Participatory politics for the new age*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Barber, M. & Mourshed, M. (2008). *Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos*. Recuperado desde [http://www.oei.es/pdfs/documento\\_preal41.pdf](http://www.oei.es/pdfs/documento_preal41.pdf)
- Bellei, C., & Valenzuela, J. P. (2010). ¿Están las condiciones para que la docencia sea una profesión de alto estatus en Chile? En Martinic, S., & Elacqua, G. *Fin de ciclo?: cambios en la gobernanza del sistema educativo* (pp. 257-283). UNESCO.
- Biblioteca del Congreso Nacional (BCN). (2016). Historia de la Ley N° 20.903: Crea el sistema de desarrollo profesional docente y modifica otras normas. Recuperado desde <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/4890/>
- Botella, M., & Ortiz, C. P. (2018). Efectos indeseados a partir de los resultados SIMCE en Chile. *Revista Educación, Política y Sociedad*.
- Botterey, M. (2009). Critical professional or branded technician? Changing conceptions of the educational worker. En M. Simons, M. Olssen and M. Peters (Eds.), *Re-reading Educational Policies* (pp. 683-700). Boston, MA: Sense Publishers.
- Buchanan, R. (2015). Teacher identity and agency in an era of accountability. *Teachers and Teaching*, 21(6), 700-719.
- CNED (2018). Resolución exenta N° 183. Recuperada desde [https://www.cned.cl/sites/default/files/acuerdo\\_070\\_2018\\_cned\\_ejecuta\\_res\\_183.pdf](https://www.cned.cl/sites/default/files/acuerdo_070_2018_cned_ejecuta_res_183.pdf)

Contreras, M., Corbalán, F. y Redondo, J. (2007). *Cuando la suerte está echada: Estudio cuantitativo de los factores asociados al rendimiento en la PSU*. Recuperado desde [http://www.oprech.cl/bibliografico/calidad\\_equidad/Estudio\\_sobre\\_la\\_PSU\\_Contreras\\_Corbalan\\_Redondo.pdf](http://www.oprech.cl/bibliografico/calidad_equidad/Estudio_sobre_la_PSU_Contreras_Corbalan_Redondo.pdf)

Cochran-Smith, M., Piazza P., & Power, C. (2013). The politics of accountability: assessing teacher education in the United States. *The Educational Forum*, 77(1), 6-27, doi: 10.1080/00131725.2013.739015

Colegio de Profesores (2018, abril). *Mejores condiciones laborales para mejoras pedagógicas*. Recuperado desde <http://profesormetropolitano.cl/movilizaciones-2019/>

Colegio de Profesores (2017). *Estructura de las Asignaciones contempladas en el Sistema de Desarrollo Profesional Docente*. Recuperado desde <http://www.colegiodeprofesores.cl/wp-content/uploads/2017/05/Estructura-asignaciones.pdf>

CPEIP (2017). *Estándares Pedagógicos y Disciplinarios para la Formación Inicial Docente: Versión preliminar*. Recuperado desde [http://seguimiento.agendadigital.gob.cl/download?filename=1515701276\\_Est%C3%A1ndares%20Pedag%C3%B3gicos%20y%20Disciplinarios%20FID.pdf](http://seguimiento.agendadigital.gob.cl/download?filename=1515701276_Est%C3%A1ndares%20Pedag%C3%B3gicos%20y%20Disciplinarios%20FID.pdf)

CPEIP (2018a). *Modelo de Formación para el desarrollo profesional docente y directivo*. Recuperado desde [https://www.cpeip.cl/wp-content/uploads/2019/01/Modelo\\_Formacion\\_Continua.pdf](https://www.cpeip.cl/wp-content/uploads/2019/01/Modelo_Formacion_Continua.pdf)

CPEIP (2018b). *Resultados Evaluación Nacional Diagnóstica de la Formación Inicial Docente 2017*. Recuperado desde <https://www.cpeip.cl/wp-content/uploads/2018/07/Informe-nacional-Evaluaci%C3%B3n-Nacional-Diagn%C3%B3stica-de-la-FID.pdf>

CPEIP (2019). *Resultados nacionales: evaluación nacional diagnóstica de la formación inicial docente 2018*. Recuperado desde <https://www.cpeip.cl/wp-content/uploads/2019/06/Informe-nacional-Evaluacion-Nacional-Diagnostica-2018.pdf>

Cochran-Smith, M., Cummings Carney, M., Stringer Keefe, E., Burton, S., Chang, W.C., Fernández, M.B., Miller, A.F., Sánchez, J.G., & Baker, M. (2018). *Reclaiming Accountability in Teacher Education*. New York: Teachers College Press.

Cox, C. (2003). Las Políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo XX. En C. Cox, *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile*, pp. 19-113. Santiago, Chile: Editorial Universitaria.

Cox, C., Meckes, L., & Bascopé, M. (2010). La institucionalidad formadora de profesores en Chile en la década del 2000: Velocidad del mercado y parsimonia de las políticas. *Pensamiento Educativo*, 46(1), 205-245.

Day, C. (2002). School reform and transitions in teacher professionalism and identity. *International journal of educational research*, 37(8), 677-692.

- Dewey, J. (1916). *Democracy and education. An introduction to the philosophy of education*. New York: McMillan.
- D.F.L. N°1, de 1980, del Ministerio de Educación Pública, Fija normas sobre universidades. Publicado en 1981. Recuperado desde <http://bcn.cl/1vkl4>
- DocentesMÁS (2019). *DocentesMÁS, Sistema de Evaluación del Desempeño Docente*. Recuperado desde <https://www.docentemas.cl/>
- Erazo-Jiménez, M. S. (2009). Práctica reflexiva como estrategia de desarrollo profesional: presencia y estructura en reuniones docentes. *Educación y educadores*, 12(2).
- Eyzaguirre, G. (2017). *Proyecto de ley de política nacional docente*. Ministerio de Educación.
- Fanfani, E. T. (2007). Consideraciones sociológicas sobre profesionalización docente. *Educação & Sociedade*, 28(99), 335-353.
- Feiman-Nemser, S. (2001). From preparation to practice: Designing a continuum to strengthen and sustain teaching.
- Fernández, M. B. (2018). Framing teacher education: conceptions of teaching, teacher education, and justice in Chilean national policies. *Education Policy Analysis Archives*, 26(34) <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.26.2806>
- Fernández, M. B. (2019). *Informe de devolución a participantes: Resultados estudio exploratorio (Año 1)*. Proyecto FONDECYT Iniciación N°11170663. Santiago, Chile.
- Flórez, M. T. (2015). Systems, Ideologies and History: A Three-dimensional Absence in the Study of Assessment Reform Processes. *Assessment in Education: Principles, Policy & Practice* 22 (1), 3-26. doi: 10.1080/0969594X.2014.943153
- Fullan, M. G. (1993). Why teachers must become change agents. *Educational leadership*, 50, 12-12.
- Fullan, M. (2001). *The new meaning of educational change*. Routledge.
- Fullan, M. (Ed.). (2003). *The moral imperative of school leadership*. Corwin press.
- Gutiérrez, K. D., & Penuel, W. R. (2014). Relevance to practice as a criterion for rigor. *Educational Researcher*, 43(1), 19-23.
- Grangeat, M., & Gray, P. (2008). Teaching as a collective work: analysis, current research and implications for teacher education. *Journal of Education for Teaching*, 34(3), 177-189.
- Hargreaves, A. (2000). Four ages of professionalism and professional learning. *Teachers and teaching*, 6(2), 151-182.
- Hargreaves, A., & Fullan, M. (2015). Professional capital: *Transforming teaching in every school*. Teachers College Press.

- Hargreaves, A., & Goodson, I. (Eds.). (1996). *Teachers' professional lives*. Falmer Press.
- Harris, D., & Sass, T. (2011). Teacher training, teacher quality and student achievement. *Journal of Public Economics*, 95(7-8), 798-812. Doi: <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2010.11.009>
- Horsford, S.D., Scott, J.T., & Anderson, G.L. (2019). *The Politics of Education Policy in an Era of Inequality: Possibilities for Democratic Schooling*. New York, NY: Routledge.
- Howe, E. R. (2006). Exemplary teacher induction: An international review. *Educational philosophy and theory*, 38(3), 287-297.
- Inzunza, J., Assaél, J., & Scherping, G. (2011). Formación docente inicial y en servicio en Chile. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 16(48), 267-292.
- Martínez, D., Collazo, M., & Liss, M. (2009). *Dimensiones del trabajo docente: una propuesta de abordaje del malestar y el sufrimiento psíquico de los docentes en la Argentina*.
- MINEDUC (2017). *Aprueba bases y anexos para la elaboración de estándares pedagógicos y disciplinarios para la formación inicial docente, en el marco de la implementación de la ley N° 20.903*. Recuperada desde <https://www.cpeip.cl/wp-content/uploads/2016/07/Rex20846-201720Bases20Estandares20FID.pdf>
- Montecinos, C. y Fernández, M.B. (2019). The Inequitable Impact of Privatization and Marketization of Initial Teacher Preparation in Chile. In Lubienski, C; & Brewer, J.(Eds.), *Learning to Teach in an Era of Privatization: global trends in teacher education*, pp.171-188. Teachers College: NY, USA.
- Ngang, T. K. (2013). Teaching as collective work: What are the needs of novice teachers?. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 93, 195-199.
- OCDE (2005). *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*. Paris: OCDE. Recuperado de: <https://www.oecd.org/education/school/34990905.pdf>
- OFD (2017a). *Evolución de la oferta de formación docente a nivel regional: zona norte*. Recuperado desde: [http://www.observatoriodocente.cl/index.php?page=view\\_noticias&id=1247](http://www.observatoriodocente.cl/index.php?page=view_noticias&id=1247)
- OFD (2017b). *Evolución de la oferta de formación docente a nivel regional: zona central*. Recuperado desde: [http://www.observatoriodocente.cl/index.php?page=view\\_noticias&id=1265](http://www.observatoriodocente.cl/index.php?page=view_noticias&id=1265)
- OFD (2017c). *Evolución de la oferta de formación docente a nivel regional: zona sur*. Recuperado desde: [http://www.observatoriodocente.cl/index.php?page=view\\_noticias&id=1285](http://www.observatoriodocente.cl/index.php?page=view_noticias&id=1285)
- OFD (2018). *Evolución de la oferta de formación docente en carreras de Pedagogía en Educación Media*. Recuperado desde [http://www.observatoriodocente.cl/index.php?page=view\\_noticias&id=1345](http://www.observatoriodocente.cl/index.php?page=view_noticias&id=1345)

Pastrana, J. P. (2007). Subtle tortures of the neo-liberal age: Teachers, students, and the political economy of schooling in Chile. *Journal for Critical Education Policy Studies*, 5(2), 1-24.

Sachs, J. (2016). Teacher professionalism: Why are we still talking about it? *Teachers and Teaching*, 22(4), 413-425.

Sisto, V. (2018). Managerialismo, autoritarismo y la lucha por el alma de la gestión: El caso de las últimas reformas en políticas de dirección escolar en Chile. *Revista da FAEEBA-Educação e Contemporaneidade*, 27(53), 141-156.

Stenhouse, L. (1983). The relevance of practice to theory. *Theory into practice*, 22(3), 211-215.

Stephens, P., Tønnessen, F. E., & Kyriacou, C. (2004). Teacher training and teacher education in England and Norway: A comparative study of policy goals. *Comparative Education*. 40 (1), 109-130.

Stobart, G. (2008). *Testing times: The uses and abuses of assessment*. New York: Routledge.

Ruffinelli, A. (2013). La calidad de la formación inicial docente en Chile: la perspectiva de los profesores principiantes. *Calidad en la educación*, (39), 117-154.

Ruminot, C. (2017). Los Efectos Adversos de una Evaluación Nacional sobre las Prácticas de Enseñanza de las Matemáticas: El Caso de SIMCE en Chile. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 10 (1): 69-87

Vargas Porta, V. A. (2018). *Estudio de Experiencias de Mentorías en Establecimientos Educativos Municipales de Regiones en Chile*.

Vergara, C. R. (2017). Los efectos adversos de una evaluación nacional sobre las prácticas de enseñanza de las matemáticas: El caso de SIMCE en Chile. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 10(1), 69-87.



# IX

*El capítulo propone a la innovación en el aula como una consecuencia del aprendizaje profundo en los y las profesores/as. Aborda los conceptos de aprendizaje y de mediaciones para el cambio, profundizando en los procesos más cercanos a la copia de modelos y aquellos más cercanos a la ampliación de conocimientos. Pone énfasis en las condiciones para un cambio en el docente como aprendiz: práctica deliberada y sostenida cuya demanda cognitiva y emocional pone en peligro la instalación de largo plazo de cualquier programa con didácticas ambiciosas. Discute ideas intuitivas que pueden estar en la base de las políticas públicas que buscan la innovación a través de técnicas y recursos y cómo el compromiso o motivación de los y las profesores/as no es suficiente para acometer el reto de cambiar.*

*Plantea, ejemplificando a través de resultados de investigaciones en el área del lenguaje, que la ampliación de conocimientos requiere la toma de conciencia por parte del docente de su estado inicial, lo que supone poner en juego metas compartidas definidas por él /ella como aprendiz para su contexto.*

*Finaliza planteando dos tareas a la academia y política pública: investigar en aprendizaje y explorar más y nuevas metodologías con enfoques socioculturales e instruccionales para describir y recoger las ideas de las y los profesores que permitan colaborar en la formación inicial y continua, considerando genuinamente al profesor-aprendiz como profesional esencial en el cambio hacia una educación para todos y todas.*



## El reto para el cambio en las prácticas de aula: mirando al profesor como aprendiz

*Andrea Bustos I.*

*Asesora: ¿qué les parece todo lo que les he contado?*

*¿les parece aplicable?*

*Profesora: profesora, realmente esto es tan relevante...*

*vamos a hablarlo con nuestra directora para poder transmitir todas estas ideas... nos ha hecho tanto sentido.*

*Asesora: qué bueno, me alegra.*

### Introducción

Para muchos, la escuela no ha cambiado desde hace décadas. No ha cambiado la manera de disponer los bancos, ni la de exponer conocimientos nuevos. No ha cambiado la manera de utilizar los recursos de las tecnologías.

SIMCE: “Es que la escuela lo está haciendo mal”, PSU: “Es que la escuela lo está haciendo muy mal”. “Los profesores, ¡qué pasa con los profesores!”, PISA: “La escuela debe innovar”. Sabemos que estas afirmaciones son poco prudentes, injustas con algunas escuelas que hacen fuertes esfuerzos por avanzar. Sin embargo, sabemos también que los cambios y las inversiones millonarias en educación no llegan tanto a los niños y jóvenes como quisiéramos. Y nos arriesgaremos a afirmar: tampoco llegan a las y los profesores.

¿Será que las y los profesores *no quieren* cambiar?

Nos permitiremos abordar parte de estas líneas desde la investigación que venimos llevando a cabo relativa al desarrollo de la comprensión lectora y el reto que significa para los profesores. Los hallazgos podrán servir como una ruta que ejemplifique la dificultad de la innovación en educación, a través de la caracterización del abordaje de una capacidad de alta complejidad, evaluada sistemáticamente en distintos niveles y cuyo desarrollo ha sido prioridad en programas de distintos gobiernos —con resultados de bajo impacto según mediciones estandarizadas—, y cuyas prácticas siguen dando resultados que no nos satisfacen socialmente, al evidenciar una y otra vez la desigualdad de acceso a la educación.

A través de algunos ejemplos, haremos una revisión de los desafíos para el cambio. Se invitará a repensar el concepto de cambio profesional desde la noción de aprendizaje más que desde la asunción de modelos técnicos, y de cómo una visión de enseñanza para un aprendizaje profundo — base para cualquier innovación— requiere mucho más que modelado o definición de habilidades deseables, listados de estrategias o nuevos recursos para la docencia.

### **Dimensionar el reto de cambiar una práctica**

Cambiar. Cambiar es, en su versión más sencilla, aumentar registros de acción. Implica dar espacio a un nuevo hacer que puede significar un esfuerzo de flexibilidad, pero que finalmente involucra agregar o enriquecer lo que ya se tenía. Sin embargo, en otros casos, cambiar es repensar, ver lo que se hace a la luz de lo que se quiere llegar a hacer. A veces, esa toma de conciencia significa abandonar un modo de actuar o un modo de ser que exige suprimir lo que, en muchos casos, hacemos de manera automática. Cambiar agregando nuevos conocimientos o registros de acción, no niega necesariamente mi actuar anterior, sin embargo, cambiar para abandonar algo que se viene haciendo por años o respecto de lo cual se está profundamente convencido, puede requerir más esfuerzo que el sumar otros registros. Implica revisar, discutir, contrastar, demostrar, compartir metas. Porque, como veremos, cambiar una práctica es *aprender profundamente*.

Entonces, ¿qué tan real es que los profesores *no quieran* cambiar/aprender?

Describir las prácticas de profesores nos ha enseñado a dimensionar que tan lejos o cerca se está de lo que hoy plantea la investigación en el área. Hemos analizado cómo se organiza la clase y cómo se distribuye la acción al leer en la sala con el objetivo de aprender contenidos (Bustos, Montenegro, Sandoval y Melo, 2018); de qué se habla cuando se lee (Bustos, Montenegro, Jarpa y Calfual en revisión); quién es responsable de la tarea de comprender y cómo lo hace (Bustos, Montenegro, Tapia y Calfual, 2017). Al revisar las prácticas de enseñanza en más de 50 clases de profesores de educación básica, a partir de la filmación de unidades de aprendizaje cuando se lee para aprender, hemos concluido que:

1. Leen mucho en el aula.
2. Los profesores buscan formas de relacionar lo nuevo (texto) con lo conocido por los niños.
3. Quieren que los niños elaboren contenido complejo.
4. Dan oportunidades para reelaborar desde el error. Insisten.

Al transferir a una práctica de aula más general podemos concluir que tienen disposición para las tareas complejas, consideran al aprendiz y su contexto, persisten en la tarea. Siendo estos resultados deseables, también hemos obtenido otros menos alentadores:

1. Hablan más a partir del texto que sobre el texto.
2. Después de escuchar y hacer preguntas para inferir, invaden el discurso y ellos completan la elaboración. Lo mismo sucede después de los errores repetidos.
3. Mantienen el control, dicen lo que hay que hacer más que dar espacio a la transferencia del control al aprendiz (Rogoff, 1993).

Estos resultados, además, son sostenidos en diferentes niveles educativos (3º, 4º, 5º y 7º), en diferentes niveles de experiencia (novatos-expertos), en distintos niveles de evaluación docente (competentes-destacados y su comparación con noveles) y en diferentes contextos (escuelas municipales y subvencionadas).

Al hacer el ejercicio de proyectar estos resultados a cambios o innovaciones, es posible concluir sobre la necesidad de formar a los docentes en enseñar cómo hablar del texto y de cómo permitir la elaboración al estudiante de manera que le dé la oportunidad de practicar los procesos propios de la comprensión de textos<sup>1</sup>. Producto de estas conclusiones, podrían proponerse algunas políticas públicas de formación docente respecto de estrategias y prácticas más adecuadas a modelos de formación de lectores.

A pesar de la pertinencia de la idea, esta no es novedosa. En Chile, en los últimos 20 años, se ha acometido, con algunas diferencias teóricas a lo que sostienen los datos anteriores, la tarea de avanzar en los niveles

(1) Construcción de ideas a partir de las ideas textuales (texto base) y el conocimiento del lector a través de inferencias (modelo de la situación).

de lectura comprensiva. El Estado ha invertido millonarias sumas de dinero, tiempo y recursos humanos profesionales en programas de apoyo al aprendizaje en lectura y escritura con intervenciones en el aula, materiales programados y sistemas de monitoreo por parte de los equipos técnicos y sistemas de acompañamiento (Programa LEM<sup>2</sup>, PAC<sup>3</sup>, Lee Chile Lee<sup>4</sup>, Plan Nacional de la Lectura 2015-2020<sup>5</sup> y actualmente, Leo Primero<sup>6</sup>). Sin embargo, en los últimos 10 años se han sostenido los bajos resultados y las brechas por nivel socioeconómico en la medición de la capacidad de comprensión lectora en educación básica en los niveles evaluados (SIMCE, 4º, 6 y 8º, año 2018). A pesar de inversiones en bibliotecas en más de 10 millones de libros desde el año 1993, el impacto ha sido un promedio anual de préstamos por alumno inferior a 2 libros, según informe 2018 del funcionamiento de los Centros de

(2) Estrategia de enseñanza-aprendizaje de Lectura, Escritura y Matemática (LEM). Programa iniciado el año 2001, hasta el 2009. “La hipótesis tras esta opción fue que desarrollar propuestas didácticas muy detalladas que sirvieran como referentes de la “bajada” del currículo a la sala de clases podría contribuir a mejorar la enseñanza y el aprendizaje de los alumnos en estas disciplinas. Pero también que trabajar con los docentes de manera intensiva en el dominio de los contenidos curriculares y de sus didácticas contribuiría a generar una mayor capacidad profesional en el ámbito que les es más propio, el núcleo de su profesión: la enseñanza para el aprendizaje. [...] Las unidades tomaron contenidos esenciales del currículo y los conectaron con los aprendizajes esperados de los programas de estudio; propusieron planes de clases en los que se concretizaron principios pedagógicos que los docentes no sabían bien”, (Sotomayor, 2006; p.6).

(3) El programa Plan de Apoyo Compartido (PAC) propuesto por el Ministerio de Educación tenía por objetivo “resolver el bajo nivel de aprendizaje en los primeros años de escolaridad, medido a través de la prueba Simce de cuarto básico. Para esto, el programa pretende brindarle entrenamiento y apoyo continuo desde la educación pre básica a establecimientos vulnerables con bajo rendimiento escolar, con el fin de mejorar el puntaje SIMCE de 4º básico y fortalecer las competencias en gestión educativa y técnicas pedagógicas del establecimiento”. Este programa implementado desde el año 2010 fue eliminado totalmente al finalizar el 2014.

(4) Programa iniciado el año 2010 cuyo propósito fue garantizar y democratizar el acceso a la lectura. Para ello se fijó cuatro líneas de acción: Acceso: orientada hacia la democratización de la lectura ampliando las oportunidades, vinculada al mejoramiento de las bibliotecas públicas; Formación: orientada a trabajar con personas que actúan como mediadores con la comunidad (profesores/as, educadores/as de párvulos, bibliotecarios/as, mediadores/as de lectura); Desarrollo: orientada a fortalecer el estatuto de la lectura y de los libros en la sociedad chilena generando estrategias con universidades, fomentar creación y emprendimiento de editoriales y el aporte de privados como aliados y Difusión: orientada a modelar una actitud positiva hacia la lectura a través de los medios.

(5) Plan no exclusivamente aplicado en las escuelas pero que involucra al MINEDUC. Su objetivo general era favorecer el ejercicio del derecho a la lectura, en todos los formatos y soportes, propiciando y visibilizando la participación ciudadana en la implementación del Plan Nacional de la Lectura y en los Planes Regionales de la Lectura. Véase: <http://plandelectura.gob.cl/wp-content/uploads/2016/12/Plan-Nacional-Lectura-web-6-12-2016.pdf>

(6) El Plan Leo Primero corresponde a un programa implementado desde noviembre de 2018 y cuyo objetivo es que todos los niños del país aprendan a leer en primero básico. Contiene seis medidas: Capacitación a docentes de primero básico en métodos de lectura (curso semipresencial, con apoyo virtual); Fondo especial para estrategias (para Equipos Directivos); Acceso a Biblioteca Digital; Implementación de bibliotecas; Set de materiales con textos y material gráfico para los niños y apoyo pedagógico; y acompañamiento a escuelas de bajo rendimiento a través de los programas Primero Leo y Araucanía Aprende. <https://www.cpeip.cl/plan-nacional-de-lectura/> A la fecha no hay informes públicos de resultados.

Recursos de Aprendizaje (CRA) (El Mercurio, 9 de octubre de 2019). Para ser justos con el análisis, los resultados SIMCE 2010, tuvieron un alza de 9 puntos en Lectura 4° básico, lo que haría pensar en un avance a partir del Programa LEM (Agencia de la Calidad de la Educación, 2010). Sin embargo, esto tiende a estabilizarse a pesar de todos los esfuerzos posteriores.

Entonces, ¿por qué no avanzamos si se ha invertido tanto en cambio de prácticas? Lo que se propone en las líneas siguientes es abordar la problemática desde dos aristas con puntos de encuentro: la noción de aprendizaje y la noción de asesor para el aprendizaje y cómo es necesario (re)dimensionar el reto que tenemos en las manos para poder cambiar las prácticas pedagógicas. En la primera revisaremos algunas nociones sobre el aprendizaje y cómo mediarlo. Para la segunda, se abordará qué implica colaborar con el cambio, algunas experiencias de investigación y proyecciones para la academia y la política pública.

### **El profesor como aprendiz. ¿Qué hacemos y qué cambio podemos esperar?**

Al entender la innovación como una actividad que legitima las mejoras y la construcción de avances del pensamiento y las prácticas educativas (Domínguez, Medina y Sánchez, 2011) podemos analizarla como un efecto más que un producto en sí mismo. Un efecto de una nueva capacidad instalada en un aprendiz, en el caso de nuestra discusión, del profesor/a. Es decir, asumiremos que, sin nuevos conocimientos, el cambio en el aula es improbable<sup>7</sup>.

Debemos mencionar, por cierto, que compartimos la visión de que el cambio e innovación en las escuelas es, sin lugar a dudas, sistémico. Como lo plantea el “principio de proporcionalidad” de Elmore (2010), el desempeño de calidad requerirá condiciones de suyo complejas y que ya cuentan con un fuerte apoyo empírico que reconoce el rol del contexto que rodea a la escuela, las políticas educativas en que participa y la gestión educativa e institucional del establecimiento escolar (Bellei,

(7) Y por ende la innovación será, en el mejor de los casos, pasajera y dependiente de una colaboración externa, es decir, de la participación continua de otros actores, diferentes de los docentes-aprendices, que sostengan este cambio en la escuela pues una vez que estos salgan, los aprendices deben aplicar autónomamente algo que nunca fue instalado profundamente (Bellei, 2010).

Morawietz, Valenzuela y Vanni, 2015). Por tanto, el planteamiento que se hará es respecto de los profesores que, como plantea Godoy et al. (2016), son parte del corazón del cambio de la interacción en el aula y por tanto, espacio nuclear para una educación para todos y todas.

Para reflexionar sobre este fenómeno de innovación/aprendizaje proponemos incorporar tres conceptos: procesos de aprendizaje, tipos de ayuda o colaboración de un asesor y la intersección entre ambos como producto del aprendizaje. Aun cuando esto es transferible a cualquier situación de aprendizaje, proponemos pensar en el profesor cada vez que hablemos de aprendiz.

Para seguir la lógica propuesta es necesario detenernos en dos ideas cuya distinción no es baladí: por un lado que los procesos de aprendizaje y los procesos de enseñanza son de naturaleza distinta. Es posible asumir enseñanza y no por ello asumir aprendizaje. De hecho, una de las problemáticas centrales que proponemos es que se puede enseñar sin que esto habilite un nuevo aprendizaje o un *cierto tipo* de aprendizaje. La segunda idea, es que solo algunos procesos de enseñanza tienen como resultado final una modificación cognitiva. Por tanto, en la medida que asumimos aprendizaje en miras a cambios, asumimos modificaciones en las representaciones mentales del aprendiz sobre cómo es la realidad y sobre cómo es el mundo. Asumir que el carácter de la modificación es además de tipo profundo, implica cambio en las representaciones sobre cómo es y/o cómo son sus acciones, tanto en el mundo como respecto de sí mismo. Esto último es lo que acerca a ese aprendiz a la posibilidad de innovar.

### **Procesos, ayudas y tipos de aprendizaje profesional. ¿Copia o autonomía?**

Al pensar los procesos de aprendizaje de un profesional como un profesor, estos pueden estar modelados por experiencias diversas. Por un lado, los conformados por regularidades y cuyo resultado final son “mapas implícitos de actuación” (guiones) sobre lo que cabe esperar en el mundo y formas igualmente implícitas de actuar con la realidad (hábitos, destrezas). Por ejemplo, los profesores desarrollan intuiciones sobre lo que es importante o explicaciones sobre los asuntos que les afectan, así como modos de obrar peculiares que van fraguándose progresivamente.

Todo ello constituye una parte imprescindible de su saber profesional que se mantiene en el mundo de lo implícito.

Ahora bien, los profesionales cuentan con todo un arsenal de conocimientos que requieren conciencia, intencionalidad y comprensión. Estos son logrados a través de procesos constructivos que subrayan la naturaleza interpretativa del conocimiento (como opuesta a la idea de copia que se instala sin conciencia). Esto quiere decir que el acceso al mundo, a la realidad, es mediatizado desde lo que el aprendiz ya sabe; de esta manera, el aprendiz selecciona de entre todo lo que llega a su mente algunos elementos y no otros, impone una organización o estructura a los elementos seleccionados y busca encontrar equilibrio entre esos nuevos elementos y lo ya sabido mediante un proceso de integración que *puede* transformar las estructuras previas para ampliar la base de conocimiento.

Por supuesto crear nuevas estructuras de conocimiento requiere de condiciones relevantes a considerar a la hora de plantear los requisitos de esa formación profesional.

En el cuadro siguiente proponemos algunas ideas basadas en estudios sobre aprendizaje, como el de toma de decisiones de Kahneman (2012) y los clásicos de aprendizaje en tanto significación como los de Ausubel, Novak y Hanesian (2009) y Coll et al. (1997); Karmiloff-Smith y Inhelder (1975) en tanto cambio representacional y Sánchez et al., (2010) en tanto análisis del rol del asesor o guía para el cambio en profesores. El Cuadro 1 muestra dos rasgos que hemos querido distinguir: el carácter activo y el carácter profundo y jerárquico del aprendizaje de tipo constructivo.

El carácter activo implica lo que Sánchez y Mena (2010) definen como “hablar de lo que se piensa”, es decir, hacer uso real de la representación del mundo. ¿Qué piensa el profesor sobre qué es una buena clase?, ¿cuánto de eso es *con* lo que actúa y no respecto de lo que ha efectivamente pensado? Consecuentemente la enseñanza para este cambio propenderá a reconocer lo que el aprendiz puede llegar a pensar y no lo que el asesor o formador considera más importante. En ese sentido, los investigadores plantean el carácter participativo de los procesos formativos como esencial para la toma de conciencia de la inconsistencia entre lo que se



piensa, lo que se hace y lo que se desea lograr, como parte del aprendizaje jerárquico y profundo.

**Cuadro 1. Rasgos del aprendizaje constructivo y rasgos para su enseñanza**

Aprendizaje	Rasgos del aprendizaje	Rasgos de la enseñanza
Activo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se basa en representaciones mentales.</li> <li>• Implica definición de metas.</li> <li>• Moviliza procesos metacognitivos de toma de conciencia.</li> <li>• Implica regulación del proceso de cambio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enseñanza debe estar centrada en el aprendiz.</li> <li>• Lo relevante es lo que el aprendiz pueda llegar a pensar o hacer; no en lo que hace o piensa quien ayuda.</li> </ul>
Profundo y jerárquico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es cognitivamente demandante para el aprendiz.</li> <li>• Implica comprensión profunda del sentido.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Requiere de organización jerárquica de lo que se supone debe ser aprendido.</li> <li>• Debe promover un aprendizaje con comprensión a través de algún medio simbólico (como el lenguaje).</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Requiere reconocer distorsiones.</li> <li>• Y detectar ideas que ya se tienen y otras que surgen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Requiere una permanente evaluación (por parte de quien ayuda) de la marcha del proceso.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

El carácter de aprendizaje profundo y jerárquico, como plantea Sánchez et al. (2010), basado en largos estudios sobre la práctica de profesores, se relaciona con la definición de lo relevante en un plan jerarquizado. Esta jerarquización implica definición de metas: qué se desea alcanzar y qué tan lejos de ese logro se está. En una reflexión sobre su práctica, el/la docente se implica en un esfuerzo de selección de nueva información sobre, por ejemplo, su actuar o el resultado de su actuar y la reorganiza, reformula y sistematiza en virtud de nuevos datos y puntos de vista. Este proceso es efectivamente muy demandante, tanto así que los cambios son de lento avance como lo señalan los resultados de Ciga, García, Rueda, Tillema y Sánchez (2015), en un estudio de dos años de formación de psicopedagogos/as, a través de formación con modalidad de tutoría para la mejora de la práctica con niños con dificultades de aprendizaje. El estudio demostró que aun después del período de formación las prácticas volvieron a simplificarse sosteniéndose solo una pequeña parte de lo trabajado.

La explicación de los autores a este fenómeno tuvo como centro la complejidad del cambio y la necesidad de describir más acuciosamente, y en conjunto con los profesores participantes, los obstáculos para el cambio, particularmente en relación a lo que piensan los profesores respecto de las necesidades de apoyo y la modalidad para operar con ellas en una sesión de terapia.

### **Cuando querer no es poder. Una experiencia de formación docente para mejorar las prácticas lectoras**

Entre las explicaciones del estudio de Ciga et al. (2015), planteábamos la necesidad de seguir explorando y describiendo por parte de los investigadores qué piensan los profesores. A esa misma idea agregaremos la reflexión sobre uno de nuestros estudios en formación docente, relacionado con la mejora de las prácticas de formación de lectores.

La investigación tuvo lugar con cuatro estudiantes de pedagogía en su último año de formación y en finalización de su práctica profesional, quienes realizaron su trabajo de título de profesoras de educación básica<sup>8</sup>. El objetivo de la investigación, parte de un proyecto más extenso<sup>9</sup>, fue describir episodios y tipos de intercambio en el discurso docente cuando se lee en la sala de clases para aprender.

Las cuatro participantes estuvieron en un extenso programa de formación que analizaba las prácticas docentes en aula relacionándolas con los episodios e interacción en las actividades de lectura<sup>10</sup>. El proceso formativo consistió en:

- Lectura de literatura especializada y posterior discusión.
- Entrega de resúmenes teóricos sobre la literatura.
- Visualización de videos de prácticas docentes y discusión sobre intercambios del discurso pedagógico en equipo de investigación.
- Análisis de transcripciones de clases en actividades de lectura: episodios presentes y los tipos de intercambios.

(8) Trabajo de titulación para obtener el grado de licenciadas en Educación, en consecuencia se trató de un estudio con diseño empírico.

(9) Fondecyt 11130463. *Dimensionando el reto de los profesores: Análisis de las prácticas docentes de lectura colectiva en aulas de 3o, 5o y 7o básico.*

(10) El equipo debió trabajar un semestre más que los trabajos de título regulares para poder ser parte de la investigación, por tanto agregaron de manera voluntaria más tiempo a su formación.

Posterior a estos procesos se les propuso aplicar lecturas conjuntas en sus propias prácticas docentes con la instrucción de “aplicar el texto que les pareciera más pertinente” y “en las condiciones más apropiadas”. Con esos parámetros aplicaron, transcribieron y realizaron juicio cruzado utilizando el sistema de análisis de la práctica de Sánchez et al. (2008), para identificar el tipo de interacción para propiciar la comprensión.

Para analizar los resultados se realizó una entrevista al equipo. Lo discutido se ilustra en el siguiente diálogo entre la asesora (A) y las profesoras en formación (PF):

### Cuadro 2. Fragmento de entrevista utilizada en el ejemplo

A: Cuéntenme, ¿cómo les fue con el análisis?
PF1: (Mirando a sus compañeras de equipo) ¿Quién le dice?
A: ¿Pasó algo?
PF2: Es que...
A: ¿Es que...?
PF3: Es que no le va a gustar lo que sucedió.
PF1: Lo que pasa es que estamos avergonzadas...
A: ¿Qué puede ser tan terrible que las avergüence?
PF1: No hicimos nada de lo que dijimos haríamos...
PF2: Yo planeé todo, practiqué...
PF4: Yo tenía todas las preguntas elegidas para no ser invasiva*.
A: ¿Y por qué pensaron que iba a ser diferente?
PF1: Porque nosotros amamos esta teoría, porque <i>la creemos</i> completa! Y fallamos! profe, fallamos... no hicimos nada, nada!

Fuente: Elaboración propia.

\* Las intervenciones no invasivas permiten según la teoría que el aprendiz de lector participe y por ende elabore por sí mismo/a. A más carácter “invasivo” de las interacciones, menos rol del aprendiz.

El fragmento puede ser analizado desde distintos puntos de vista e invitaremos al lector a utilizar lo que Sánchez (2003) plantea en su artículo “*Estamos conscientes de lo que implica alfabetizar a toda la población*”, como una ingenuidad u optimismo de proporciones respecto de los procesos de formación de capacidades complejas. En una comparación con la población mínima que llega a desempeño de excelencia (como los deportistas de alto rendimiento o los músicos), el autor discute el reto que nos hemos impuesto como sociedad para lograr un desempeño de alto nivel, como es comprender lo que se lee, en toda la población y que en cierto tiempo histórico, estaba destinado solo a una élite<sup>11</sup>. Tal y como lo

(11) Sánchez (2003) ejemplifica a esta elite intelectual con San Ambrosio Milán (s. IV d.C) por tener la “extraordinaria” capacidad de leer sin oralizar y a Averroes, filósofo hispano-musulmán, conocido como “El comentador” por interpretar los textos de Aristóteles (s. XII).

plantearan las investigaciones de K. Anders Ericsson (Ericsson, Krampe y Tesch-Römer, 1993; Ericsson y Kintsch, 1995; Ericsson y Lehman, 1996) el logro de un desempeño complejo tiene condiciones, rasgos que caracterizan estas trayectorias y que transferiremos a la formación de profesores para la aplicación de tareas complejas y al caso que recién hemos planteado. Estos rasgos son: 1) prolongado en el tiempo, 2) selectivo y con apoyo, y 3) con práctica deliberada.

Lo primero que diremos es que enseñar de manera constructiva es de una alta demanda cognitiva y emocional (cuestión que hemos tratado para efectos del profesor como aprendiz, sin embargo, aplica directamente al profesor como enseñante). Si lo que debe enseñarse es además una habilidad compleja, como es el caso de lo que se pide a profesores para la innovación (vg. fomento lector; alfabetización inicial, habilidades científicas, razonamiento matemático, entre otros<sup>12</sup>), entonces ¡estamos frente a una doble complejidad! Complejidad para formarlo *en* la capacidad de formar habilidades nucleares. Si a ello agregamos un contexto especialmente desafiante por nuestros niveles de segregación en las escuelas<sup>13</sup>, podríamos hablar incluso de una *triple* complejidad. Es decir un nivel de formación para el cambio profundo.

¿Cómo formar para innovar en una triple complejidad?

Ericsson definía el logro de la capacidad de aplicar un desempeño de excelencia como un *proceso prolongado* en el tiempo, siendo uno de los resultados más rotundos de sus estudios. La caracterización de las prácticas de excelencia en un dominio requiere un mínimo de 10 años de preparación (ver la *regla de los 10 años* de Simon y Chase, 1973), por lo cual difícilmente es posible poner en juego, en los primeros años de docencia, una acción compleja inhibiendo acciones que naturalmente están instaladas en el actuar de profesores expertos y novatos (Bustos et al., 2017). ¿Cuánto tiempo se requeriría para instalar ya no solo buenas preguntas, como en el caso de las profesoras en formación, sino modificar el actuar deliberadamente para formar lectores comprensivos?

(12) Ver Bases Curriculares MINEDUC, 2012. Actualmente en revisión.

(13) Aun con sistemas de acceso no selectivo en los colegios con aporte del Estado (SAE), la segregación es bastante más compleja por manifestarse también en términos geográficos residenciales cuyo fenómeno tiende a crecer en Chile (Sabatini, Mora y Polanco, 2013).

Otro de los rasgos de un desempeño de excelencia es su escasa presencia. Dado el grado de dificultad de formarlo (mucho esfuerzo en tiempo prolongado), es de difícil acceso para toda la población y por ello se le caracteriza como *selectivo* (existen pocos deportistas de alto rendimiento o escasos concertistas de nivel mundial). Quienes sí lo logran, además, tienen por condición un alto grado de apoyo que se mantiene durante el tiempo irrestrictamente. Para Sánchez (2003) citando a Bloom (1985), el apoyo familiar se encarga de ayudar a los niños a establecer una práctica regular y los hábitos básicos de estudio y preparación, brindándoles el apoyo emocional (muestras de orgullo, satisfacción) y social (recursos, tiempo, ayuda).

En el caso de las profesoras en formación, este aspecto es evidente y deja sobre la mesa un tema no menor respecto de la formación inicial y continua de profesores: ¿cuánto apoyo prolongado emocional y social se aplica para un cambio de práctica?, ¿es eso acorde al grado de exigencia propio de una *élite*?

Finalmente, y a nuestro juicio, uno de los rasgos más demandantes pero más interesante de analizar desde el punto de vista de la relación aprendiz-experto, es lo que se denomina *práctica deliberada*. Más allá de las explicaciones innatas (talento) la maestría puede ser abordada desde la importancia de variables dependientes de la relación pedagógica donde más que los recursos, la posibilidad de seguir avanzando en eficiencia e innovación es la calidad de la interacción pedagógica (Godoy et al, 2016).

Para Ericsson (1993), el factor fundamental que determina la trayectoria de los expertos tiene en esencia los siguientes rasgos en un proceso en espiral:

1. Una tarea bien definida, con una meta clara que, o bien, es generada por el aprendiz, o bien, es propuesta por el formador o asesor y, en tal caso, indefectiblemente, compartida.
2. Un nivel de dificultad apropiado para el nivel particular de cada aprendiz, es decir, accesible.
3. Un monitoreo que entregue retroalimentación informativa del desempeño alcanzado en relación con la meta.
4. Oportunidades para la repetición y la corrección de errores.

En la medida que el desempeño va mejorando, la meta se va reconfigurando en función de nuevas metas compartidas.

A lo planteado por Ericsson, agregaremos un quinto elemento a este listado: la necesidad de la toma de conciencia del contexto en el que se está proponiendo la tarea. Aun cuando podría considerarse como parte de la meta compartida accesible, la tarea definida no podrá, por tanto, ser estándar o programada de antemano puesto que implicaría un desajuste a la demanda. Esto nos deja inmediatamente sobre la mesa la dificultad inherente a un programa de formación estandarizado. Este último punto lo retomaremos en las conclusiones.

Como podrá deducirse, mantener una experiencia por largo tiempo con este nivel de exigencia, no puede ser sino una tarea de altísima demanda y por tanto muy distinta de una ejercitación sin más (Sánchez, 2003). La deliberación implica, a diferencia de una práctica recreacional, un compromiso consciente de parte del aprendiz quien estará enfocado y comprometido en acceder a la meta. Esto último correlaciona, según los estudios, con el nivel de éxito y grado de experticia que se alcanza pues a más práctica deliberada, mayor nivel de desempeño (10 mil horas para un violinista experto, coincidiendo con la regla de los 10 años de Simon y Chase, 1973).

¿Cómo podemos aplicar esta práctica deliberada al caso de las estudiantes de pedagogía?

De la entrevista con las estudiantes y de la formación que ellas tienen al momento de realizarla, se desprende que adolecen de una condición básica: la definición de su estado actual de competencia y la definición de la meta compartida. Sin ello, lo sucedido fue un primer intento que podría ser el inicio de la definición de una meta. Esa condición básica daría lugar a un ciclo formativo que probablemente implicaría varios intentos con las confirmaciones de meta (intentar una vez más, hasta que se consolide) o proponer un estado superior. No basta, por tanto, el conocimiento declarativo o el estudio de situaciones “de otros” como fue el caso del análisis de videos de prácticas. Aun cuando probablemente ese análisis les permitió tener mejores nociones de la meta deseable (“Quiero hacer buenas intervenciones, quiero interactuar sin dar las respuestas a los niños/as”), no es sino hasta que toman conciencia de

la acción, en contexto real, que pueden percibir el desafío que luego se desagregará en metas a alcanzar.

Lo anterior aparece como una situación precisa para retomar elementos que hemos ido dejando en el camino de este escrito y que nos servirán de síntesis:

- El cambio es complejo.
- Si el cambio requiere innovar, es decir, ampliar el conocimiento para proponer o asumir ideas o prácticas diferentes, este debe ser a través de un proceso constructivo.
- Un proceso constructivo de aprendizaje (en el profesor) requiere de ayudas de enseñanza/formación (del asesor) de naturaleza colaborativa: resolver problemas, trabajar con la toma de conciencia de lo que sé/sé hacer, lo que quiero hacer y la distancia existente.
- Se debe contemplar dentro de las metas, la caracterización del contexto, es decir, el desafío real y situado.
- El conocimiento sobre la tarea para el cambio debe estar claramente definido y jerarquizado: se debe saber cuáles son las fases por las que se quiere avanzar y cuáles son los primeros y últimos escalones.
- Un proceso de aprendizaje profundo a través de procesos constructivos es prolongado en el tiempo, es extremadamente demandante para el aprendiz, requiere apoyo social y práctica deliberada (definir tarea, metas, ejecutar y monitorear para definir nuevas metas).
- Se debe contar con el compromiso del aprendiz.

No queremos dejar sin rescatar el concepto de compromiso del aprendiz por darse por sentado que está presente en los procesos formativos o bien, por el contrario, toma demasiada fuerza para explicar los resultados. En el caso de las estudiantes, el compromiso emotivo con la tarea era de nivel máximo, lo que explica parte de su propia frustración (“¡porque nosotros amamos esta teoría, porque la *creemos* completa! ¡Y fallamos!”), por lo que la expresión “querer *no* es poder” adquiere profundo sentido en este contexto.

Finalmente, como consecuencia de los puntos anteriores, podemos definir algunas ideas sobre la enseñanza que es posible observar en programas de formación/perfeccionamiento docente con miras al

cambio e innovación. En el cuadro siguiente proponemos un listado de ideas intuitivas/simplificaciones de la enseñanza y el aprendizaje e implicaciones prácticas a partir de la explicación de un posible *no aprendizaje*.

**Cuadro 3. Ideas intuitivas sobre aprendizaje y sus implicancias**

Ideas intuitivas	Explicaciones para el no aprendizaje	Decisiones
Creer que si se enseña algo, necesariamente, si el aprendiz es competente, lo aprenderá.	El aprendiz no era competente. Falta de atención del aprendiz.	Selección de aprendices "aptos".
Todo depende de que el aprendiz se esfuerce, se comprometa.	Falta de compromiso. Falta de esfuerzo.	Regular la motivación desde el premio/castigo. Insistir en la relevancia de lo enseñado. Promover el esfuerzo desde el valor de la tarea.
Si algo se domina conceptualmente o producto de análisis, solo queda aplicarlo.	Falta de conocimiento.	Repetir. Insistir con lo enseñado. Cambiar modalidad de lo enseñado: textos, videos, animaciones, infografías.
Si se ha aprendido algo, se podrá aplicar en cualquier escenario.	El aprendiz no ha intentado lo suficiente. Lo ha olvidado. El aprendiz no ha querido transferir. El aprendiz no está comprometido.	Motivar en la insistencia y en el "sí se puede" sin analizar los factores de la nueva situación.
La tarea de la enseñanza es que el proceso resulte fácil al aprendiz.	El material es incorrecto. La metodología es incorrecta.	Cambio de material para que sea "más fácil". Cambio metodológico.
Aprender es añadir conocimientos.	El nivel de aprendizaje del aprendiz era más bajo de lo esperado.	Diagnosticar conocimientos. Diseñar material extra. Insistir y modificar la modalidad de enseñanza. Subestimar al aprendiz.

Fuente: Elaboración propia.

Las ideas intuitivas pueden ser clasificadas según dos nociones: un aprendiz ejecutor que no sabe o no sabe hacer X y que al modelárselo correctamente, si se comprometiera, podría cambiar e innovar. Y por otro lado, un aprendiz receptor que ha de acceder al conocimiento que



está en otro y que debe ser escuchado/leído. Por tanto la enseñanza ha de ser la modalidad para alcanzar ese conocimiento canónico. Los diagnósticos y materiales, en consecuencia, toman relevancia al igual que las modalidades de transmisión del saber.

En síntesis, nos encontramos con unas teorías sobre el aprendiz que simplifican su rol: no sabe algo y puede aprenderlo si entra en contacto con el conocimiento y tiene la capacidad necesaria. Lo decisivo, nuevamente, es lo que ha de hacer el que enseña y no lo que debe hacer el que aprende *movilizado* por el que enseña.

### **Horizontes: apoyo y participación en la generación de metas, el desafío para la academia y la política pública**

Una primera idea clave que proponemos es *un nuevo pacto para la formación de profesores*: la participación en la generación de metas. Esto que puede sonar de *perogrullo* es uno de los elementos menos reconocibles en los programas de formación de profesionales de la educación.

Debemos rescatar lo que nos ha dejado la historia de programas de innovación como LEM y los avances posteriores. ¿Qué podría explicar el avance y qué la estabilidad en los años posteriores? Es posible que la implementación de un trabajo colectivo e individual con cada profesor en el momento en que se observan sus clases y se lo retroalimenta sea un punto nuclear. Sotomayor (2006) al analizar programas como P-900 y LEM releva la evolución entre un programa al variar desde talleres pedagógicos colectivos (P-900)<sup>14</sup> a andamiar posteriormente de manera individual (LEM). Esto último es coherente con un plan más ajustado a necesidades individuales del aprendiz que puede ser elaborado a partir de la observación de prácticas de profesores chilenos como lo descrito por investigaciones como las de Medina, Valdivia, Gaete y Galdames (2014), Preiss et al. (2014), Iturra (2015) con corpus de la evaluación

(14) Trabajo con 900 escuelas que representaban el 10% de las escuelas más pobres con bajos resultados en Lenguaje y Matemáticas. “Con alguna inspiración en la educación popular de los años 80, pero mayormente basado en los estudios sobre instituciones escolares efectivas, el Programa optó por la escuela como unidad de atención y supuso que el cambio de ésta se produciría mediante un apoyo externo a sus actores: profesores, niños, directivos y familias para generar en su interior ciertos procesos que llevarían a un mejoramiento continuo. El Programa partió relevando el trabajo colectivo docente y generó los llamados “Talleres de profesores”, una instancia periódica (semanal o quincenal) de trabajo pedagógico en la misma escuela.” Sotomayor (2006), pp. 256-257.

docente<sup>15</sup>, y las de nuestro propio equipo (Bustos et al., 2017, 2018) con clases en contexto naturalista. En todos los casos se caracterizan las formas de hacer de profesores en la formación de lectores, a través de análisis descriptivos que definen o categorizan tipologías de prácticas. La aplicación de estos resultados permite dimensionar el ajuste con los modos que los estudiantes aprenden. Pero TODOS los y las estudiantes.

Una segunda idea clave es la noción de situación de formación por sobre el valor del aprendiz en las políticas públicas directamente relacionadas con la evaluación de desempeño como es la Carrera Profesional Docente (Ley N° 20.903). Frente a la necesidad de cuestionar el modo en que estamos promoviendo la mejora y la validación de las prácticas docentes es necesario proponer un nuevo enfoque que, como hemos venido desarrollando, es tan profundo como una apuesta genuina por el valor del conocimiento profesional.

Extendernos sobre la calidad de la actual evaluación docente excede el objetivo de estas páginas, sin embargo, no es posible soslayar dos críticas claves: la referencia y el sentido. La referencia implica la definición compartida de las metas jerárquicamente definidas con un marco teórico y de acción claro asociado, por ejemplo, a qué entendemos de la formación de lectores comprensivos. Más allá de los listados de “buenas prácticas” definidas desde estudios con enfoque prescriptivo<sup>16</sup>, no ha existido un informe sobre qué piensan las y los docentes sobre la enseñanza de la alfabetización inicial o la comprensión lectora. En consecuencia, es posible deducir la segunda crítica: el sentido (no) compartido para el cambio.

En consecuencia vale la propuesta de una revisión sobre el uso actual de esta información de envergadura nacional, para efectos de rendición de cuentas y la ausencia de devolución, para un análisis real colegiado que tenga como efecto la definición de metas para nuevas o mejores prácticas. Esto último es un elemento central que permitiría redefinir un sistema que propicie la profesionalización docente girando desde un sistema de rendición externo a uno centrado en la participación.

(15) AVDI. Evaluación de desempeño profesional cuya fuente, además de un portafolio escrito, involucra la filmación de una clase de 45 minutos.

(16) Las plataformas *What Works* son un ejemplo de ello, (Guardia, 2018).

No podemos dejar de lado el ingreso a la Carrera Docente de las y los profesores noveles: tal y como lo desarrollamos en nuestro ejemplo con estudiantes de último año de pedagogía, las prácticas pedagógicas son situadas y por ende, la percepción de metas no logradas requiere en gran medida del acompañamiento progresivo de un experto en situación real. En ese sentido se reconoce el valor de la mentorización<sup>17</sup> instalada en las escuelas como parte de un modelo de formación profesional, sin embargo, sin la referencia jerárquica a un modelo de enseñanza definido con los y las docentes, los cambios para el aprendizaje profundo pueden adolecer de una ruta de corto, mediano y largo plazo vulnerables a políticas nacionales erráticas y/o cambios de liderazgo escolar.

Entonces, ¿cuál es la deuda? Tres (al menos):

1. Debemos seguir estudiando cómo aprenden los niños, niñas y adolescentes en los contextos que hoy tenemos en nuestro país desigual y duro. En el del patio de tierra, de los que trabajan vendiendo en la feria y de los que tienen cuentos en las noches. Cómo aprenden y cómo no aprenden. Solo esto nos dará la dimensión del reto del aprendiz de la sala.
2. Debemos describir y preguntar antes que prescribir. Abocarnos a dimensionar el reto de las y los profesores en tanto aprendices, es decir, investigar qué conocimientos efectivamente poseen para sus contextos (Bellei et al., 2015) y cómo la formación es coherente con la participación en la elaboración de sus trayectorias de aprendizaje. Sin esa profunda convicción sobre las ayudas necesarias para el aprendizaje profundo insistiremos —a pesar de todo el conocimiento que hemos acopiado— en ideas intuitivas para la formación de profesores (cuadro 3).

(17) Sistema de Inducción para docentes principiantes, es parte del Sistema de Desarrollo Profesional Docente (Ley N° 20.903, 2016). El mecanismo principal es el de Mentorías. “En una mentoría, el educador o profesor principiante (primer o segundo año de ejercicio) es acompañado por otro docente con experiencia y destacado desempeño, quien lo apoya y potencia su desarrollo profesional. El objetivo es acompañar y guiar al docente principiante para aprender más y ser mejor profesional, por lo mismo, el profesor no es evaluado en este proceso. Durante el tiempo que dura la mentoría, ambos profesores reflexionarán juntos sobre la práctica pedagógica y sus desafíos, analizarán los resultados de aprendizaje, pensarán en la preparación del trabajo de aula y abordarán la integración en la comunidad educativa, entre otras materias. (<https://www.mineduc.cl/2019/03/26/mentorias-profesores-principiantes/>)

3. Debemos repensar la política de evaluación de la Carrera Docente hacia una de formación, que reconozca que el principio de la mejora está en la participación de un colectivo profesional con una voz que informa el saber pedagógico.

Al mismo tiempo que se proponen ideas que representen las necesidades de los profesores, se debe incorporar al análisis que la instalación de nuevas capacidades, adecuadas al contexto de la escuela, debe contemplar las condiciones para el trabajo colegiado y la reflexión pedagógica. De otro modo, una demanda de aprendizaje a partir de propuestas didácticas ambiciosas es de débil apropiación. Sin el apoyo de políticas ministeriales que amplíen el rango de acción de docentes y equipos técnicos y sostenedores que colaboren, la práctica de excelencia no es posible de sostener en el tiempo.

No hay duda que para esto queda mucho camino. Hemos de explorar más diseños de investigación instruccional que indague creencias y conceptualizaciones, que describa los tipos de pensamiento profesional para la triple complejidad. Debemos insistir en metodologías de orientación sociocultural (Coll, Engel y Niño, 2017) que pregunten además de observar.

Porque no podemos insistir en diez años más de estancamiento en capacidades para la vida como lo es comprender el mundo de lo escrito, el acceso al desarrollo intelectual y emocional, individual y colectivo. Solo el apoyo consistente durante la formación inicial y continua nos acercará a un nuevo pacto educativo donde se considera a las y los docentes como profesionales y aprendices clave para la mejora de la educación chilena.

## Referencias

Agencia de Calidad de la Educación. (2010). *SIMCE 2010, un primer paso hacia el futuro. Presentación conferencia*. Santiago: MINEDUC. [http://archivos.agenciaeducacion.cl/biblioteca\\_digital\\_historica/resultados/2010/conferencia\\_2010.pdf](http://archivos.agenciaeducacion.cl/biblioteca_digital_historica/resultados/2010/conferencia_2010.pdf).

Ausubel D.P., Novak J.D. y Hanesian H. (2009). *Psicología Educativa, un punto de vista cognoscitivo*. Editorial Trilla, segunda edición, México, 2009.

Bellei, C. (Editor). (2010). *Asistencia Educativa en Chile: ¿Aporte al mejoramiento Escolar?*. Santiago: Editorial OchoLibros.

Bellei, C., Morawietz, L., Valenzuela, J., y Vanni, X. (2015). *Nadie dijo que era fácil. Escuelas efectivas en sectores de pobreza, diez años después*. Santiago: LOM.

Bustos, A., Montenegro, C., Sandoval, W., Melo Letelier, G. (2018). Creando contextos de comprensión: Rol que adquieren los estudiantes en las instancias de lectura en la sala de clases. *Revista Educación Universidad de Costa Rica*. Vol. 42, Núm. 2.

Bustos, A., Montenegro, C., Tapia, A., Calfual, K. (2017). Leer para aprender: Cómo interactúan los profesores con sus alumnos en la educación primaria. *Ocnos: Revista de estudios sobre lectura*. Volumen 16, Núm 1. 89-106.

Bustos, A., Montenegro, C., Jarpa, M. y Calfual, K. (2019.) En las salas de primaria ¿Cómo se lee para aprender? (En revisión).

Campos, R. (2017). If you want to get ahead, get a good master. Annette Karmiloff-Smith: the developmental perspective, *Infancia y Aprendizaje*, 41:1, 90-137.

Carrasco, A. (2019). Reformar sin transformar: Ideas para mejorar la educación chilena. En: Carrasco y Flores, (Editores). *De la reforma a la transformación: Capacidades, innovaciones y regulación de la educación chilena*. Santiago: Ediciones UC.

Ciga, E., García, E., Rueda, M. I., Tillema, H., y Sánchez, E. (2015). Self-Regulated Learning and Professional Development. En: Tillema, H., van de Westhuizen, G. J. y Smith, K (Coords). *Mentoring for Learning – climbing the Mountain*, pp. 257–282.

Coll, C., Engel, A. y Niño, S. (2017). La actividad de los participantes como fuente de información para promover la colaboración. Una analítica del aprendizaje basada en el modelo de influencia educativa distribuida. RED. *Revista de Educación a Distancia*. 53, 36.

Coll, C., Martín, E., Mauri, T., Miras, M., Onrubia, J., Solé, y. Zabala, A. (1997). *El constructivismo en el aula*. Barcelona: Graó.

Domínguez, M., Medina, A., Sánchez, C. (2011). La Innovación en el aula: referente para el diseño y desarrollo curricular. *Perspectiva Educativa*, vol. 50 (1), 61-86.

Ericsson, K.A. y Kintsch, W. (1995). Long-term working memory. *Psychological Review*, 102, 211- 245.

Ericsson, K. A. y Lehmann, A. C. (1996). Expert and exceptional performance: Evidence on maximal adaptation on task constraints. *Annual Review of Psychology*, 47, 273-305.

Ericsson, K.A., Krampe, R., y Tesch-Römer, C. (1993). The role of deliberate practice in the acquisition of Expert Performance. *Psychological Review*, vol. 100, (3), 363-406.

Elmore. (2010). *Mejorando la escuela desde la sala de clases*. Santiago: Fundación Chile.

Godoy, F., Varas, L., Martínez, M., Treviño, E. y Meyer, A. (2016). Interacciones pedagógicas y percepción de los estudiantes en escuelas chilenas que mejoran: una aproximación exploratoria. *Estudios Pedagógicos*, XLII, N° 3: 149-169.

Guardia, P. (2018). ¿Qué funciona en educación para reducir las brechas socioeconómicas tempranas en lectura?: Evidencia desde revisiones sistemáticas y plataformas What Works. *Evidencias*, N° 41, Julio. Santiago: Centro de Estudios MINEDUC.

Iturra, C. (2015). La organización de la enseñanza de la lectura en las aulas chilenas. Diferencias entre profesores calificados como básicos o como competentes. *Revista Javeriana*, 14(2), 535-548.

Kahneman, D. (2012). *Pensar rápido, pensar despacio*. Barcelona: Debate.

Karmiloff-Smith, A. e Inhelder, B. (1975). Si quieres avanzar, hazte con una teoría. *Infancia y Aprendizaje*, 13, 67-88.

Medina, L., Valdivia A., Gaete R. y Galdames V. (2014). ¿Cómo enseñan a leer los profesores de 1° y 2° básico en un contexto de evaluación de desempeño docente en Chile? *Estudios Pedagógicos*, XLI (1), 183-198.

MINEDUC. (2012). *Nuevas Bases Curriculares 2012 para la Enseñanza Básica*. Santiago: MINEDUC.

MINEDUC. (2019). *Banco Integrado de Programas Sociales. Plan de Apoyo Compartido (PAC)*. Recuperado de <http://www.programassociales.cl/programas/5143/2014/3>.

Mora, P., Sabatini, F. y Polanco, I. (2013). *Control de la segregación socio-espacial: Rebatiendo mitos, construyendo propuestas*. Documento de Referencia N° 7. Recuperado <https://www.espaciopublico.cl/category/documentos-de-referencia/> 4 de noviembre de 2019

Pozo, J. I. (2014). *Psicología del Aprendizaje Humano: Adquisición de conocimiento y cambio personal*. Madrid: Morata.

Preiss, D., Calcagni, E., Espinoza, A., Gómez, D., Grau, V., Guzmán, V., Müller, M., Ramírez, F. y Volante, P. (2014). Buenas Prácticas Pedagógicas Observadas en el Aula de Segundo Ciclo Básico en Chile. *Psykh.*, 23 (2), 1-12.

Rogoff, B. (1993). *Aprendices del pensamiento*. Barcelona: Paidós.

Sánchez, E. (2003). ¿Realmente somos conscientes de lo que supone alfabetizar a toda la población? *Textos de didáctica de la lengua y la literatura*, N° 33, 62-78.

Sánchez, E., García, J., Rosales, J. (2010). *La lectura en el aula. Qué se hace, qué se debe hacer y qué se puede hacer*. Barcelona, Graó.

Sánchez, E. y Mena, J. (2010). Hablamos de lo que no existe; y de lo que existe, no hablamos. *Infancia y Aprendizaje*, vol. 33, (2), pp. 185-197.

Simon, H.A., y Chase, W. G. (1973). Skill in chess. *American Scientist*, (61), 394-403.

Sotomayor, C. (2006). Programas públicos de mejoramiento de la calidad de escuelas básicas en contextos urbanos vulnerables: evolución y aprendizajes de sus estrategias de intervención (1990 -2005). *Rev. Pensamiento educativo*, vol. 39, no 2, 2006. pp. 255-271.

# X

*El presente artículo trata sobre la importancia que tiene para el sistema educativo chileno instaurar una carrera directiva, desarrollando propuestas que podrían guiar su construcción. Para ello, se parte por hacer un recorrido histórico, mostrando la situación en que, de acuerdo con la legislación posdictadura, se encuentra la dirección escolar. Posteriormente, se van desplegando las distintas dimensiones que suelen considerarse en una carrera profesional directiva, fijando en cada caso un breve diagnóstico y propuestas de política.*

*El artículo realiza, en la última sección, una reflexión más general sobre ciertas condiciones requeridas para que esta iniciativa pueda convertirse en un aporte significativo al sistema escolar y su desafío de mejorar la calidad de los aprendizajes.*



## **Carrera directiva: una herramienta decisiva para el liderazgo en escuelas y liceos**

*José Weinstein*  
*Carlos Eugenio Beca*  
*Gonzalo Muñoz*

### **Introducción**

El liderazgo de los directivos escolares es crecientemente valorado como un recurso fundamental para el cambio en los centros educativos. No solo se ha establecido que es el segundo factor intra-escolar más influyente en los aprendizajes de los estudiantes (Day y Leithwood, 2007; Leithwood, Harris y Hopkins, 2019), sino que, en lo que se ha denominado el *argumento contra factual*, tampoco se sabe de escuelas o liceos que hayan logrado trayectorias sostenidas de mejoramiento escolar sin contar con equipos directivos eficaces y comprometidos, que hayan sido capaces de liderar estos complejos procesos de cambio y mejora (Leithwood y Seashore-Louis, 2011).

Por ello las políticas educativas, y en particular las reformas dirigidas a mejorar la calidad de los aprendizajes, han puesto atención en el potenciamiento de este actor, que puede hacer una diferencia decisiva en los centros escolares, sobre todo en aquellos en situación de desventaja socioeducativa (Pont, Nusche y Moorman, 2008). Los directivos, en general, y el director/a, en particular, operan como punto de encuentro y conexión entre las políticas que vienen desde fuera de la escuela, y el trabajo que cotidianamente se realiza al interior de aquella. Son la bisagra entre las políticas y la escuela (Ganon-Shilon y Schechter, 2019). Su incidencia en los aprendizajes de los estudiantes se produce específicamente por su capacidad de dotar de coherencia a los procesos



institucionales y pedagógicos de la escuela, así como de desarrollar las capacidades individuales y colectivas de los docentes. (Robinson, Lloyd y Rowe, 2008; Bush, 2019). Se acepta, de paso, que para las políticas el apoyarse en los directivos tiene la ventaja de contar con un importante *efecto de réplica*: logrando la movilización de un grupo reducido de actores escolares, los directivos, se logra incidir fuertemente sobre un grupo mayor, los docentes que se desempeñan directamente en las aulas. Piénsese que por cada director/a suele haber, en promedio, más de 20 docentes (Weinstein, 2009).

Debe reconocerse que las políticas educativas en Chile no han terminado de activar a los directivos escolares como agentes que lideren el cambio deseado en sus establecimientos, siendo un recurso subutilizado para la mejora escolar (Weinstein y Muñoz, 2012; Weinstein y Hernández, 2014). Si bien han existido esfuerzos parciales para dotarlos de mayores atribuciones, en su selección o en buscar que jueguen un rol mayor como líderes pedagógicos, aún falta camino por recorrer en términos de la consistencia y profundidad de las medidas tomadas, así como de mayor valorización del potencial transformador que los directivos poseen. Esta situación expectante se expresa en la ausencia de una carrera directiva que se constituya en un sistema de desarrollo profesional y que fomente que los mejores candidatos y candidatas arriben a los cargos directivos, en particular al de director/a, y que luego, una vez en el cargo, puedan desarrollarse a plenitud en el ejercicio de sus funciones.

El presente artículo trata justamente sobre la importancia que tendría para el sistema educativo chileno instaurar una carrera directiva, desarrollando luego propuestas que podrían guiar su construcción. Para ello, se parte por hacer un recorrido histórico, mostrando la situación en que, de acuerdo con la legislación posdictadura, se encuentra la dirección escolar. Posteriormente, se van desplegando las distintas dimensiones que suelen considerarse en una carrera profesional directiva (Weinstein, Muñoz y Hernández, 2014), fijando en cada caso un breve diagnóstico y propuestas de política. Así, se parte por abordar el tema de los roles y funciones que debieran cumplir los directivos, considerando tanto al director/a como a los otros miembros del equipo directivo. Luego se plantea una visión sobre las fases que podría considerar una

carrera directiva, distinguiendo distintos momentos claves dentro de la trayectoria profesional. Posteriormente se trata el tema del sistema de selección y reclutamiento para acceder al cargo, lo que se complementa luego con algunas proposiciones generales sobre las remuneraciones a alcanzar. Por último, se aborda el tema, estratégico para la carrera, de la formación, y de cómo podrían cultivarse mayores capacidades profesionales en quienes ejercen las labores directivas. Hecho este recorrido por las distintas dimensiones asociadas a la carrera directiva, se culmina con una reflexión más general sobre ciertas condiciones requeridas para que esta iniciativa pueda convertirse en un aporte significativo al sistema escolar y su desafío de mejorar la calidad de los aprendizajes.

### **1. La historia reciente: el giro (aún incompleto) hacia el liderazgo educativo**

Tras una larga historia educacional que no reconoció la relevancia de la función directiva dentro de las políticas para el sector, en las últimas dos décadas se ha producido un cambio de rumbo y el liderazgo directivo se ha ido transformando en un objeto de preocupación y acción (Núñez, Weinstein y Muñoz, 2010). El cuadro 1 muestra de forma sintética cómo las políticas educacionales han reconocido la labor de los directivos escolares en la legislación desde el año 1990 en adelante.

Resulta evidente que las políticas dirigidas hacia el ámbito del liderazgo escolar ha experimentado un impulso importante en el período, particularmente desde el 2004 en adelante. Los cambios al proceso de selección de los directores y las modificaciones en el plano de la definición de las funciones y roles de los directivos comenzaron a configurar una expectativa mucho más evidente del liderazgo educativo que se esperaba de los directivos. Esto fue reafirmado por la Ley General de Educación (2009), en la cual se dio una clara señal de foco en lo pedagógico para los directores de escuela, incluyendo el deber de realizar supervisión pedagógica en aula. También se mejoraron las condiciones salariales de una parte de los directivos, se ampliaron sus atribuciones (sobre todo respecto a la conformación de sus equipos directivos) y se inició un programa masivo de formación. Estos cambios no han sido necesariamente consistentes con otras políticas. Un buen ejemplo es la

creación de la nueva carrera docente (aprobada el año 2016), que mejoró las condiciones laborales de los docentes, pero generando un desbalance respecto de los directivos. Con todo, sí ha existido mayor coherencia en la progresiva ampliación de sus atribuciones.

**Cuadro 1. Directivos en la normativa educacional 1990-2019**

Normativas principales	Definiciones de política educacional hacia directivos
Estatuto de los Profesionales de la Educación (1991)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Normativa privilegia autonomía de docentes de aula y define a directivos por sus responsabilidades básicamente administrativas.</li> </ul>
Ley miscelánea JEC con normas para directores (2004)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se define a directores como líderes educativos de sus centros, estableciendo como foco la conducción del Proyecto Educativo Institucional (PEI).</li> </ul>
Ley de concursabilidad de directivos (2001 y 2005)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se propende a mecanismos de selección profesionalizados para el cargo de director.</li> </ul>
Marco de la Buena Dirección (2005, actualizado 2015)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se comienza a privilegiar la noción de liderazgo pedagógico y se define mejor lo que se espera de la función directiva en cuanto a sus ámbitos de acción.</li> </ul>
Ley General de Educación (2009)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se establece por primera vez en la legislación el deber de los directivos de observar y retroalimentar el trabajo docente en el aula.</li> </ul>
Ley de Calidad y Equidad de la Educación (2011)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Normativa otorga mayor autonomía a los directivos en ámbitos clave de la gestión escolar, como la conformación de los equipos directivos. Inicio de ejecución de programas de formación de directivos con financiamiento público.</li> </ul>
Ley que crea Sistema de Desarrollo Profesional Docente (2016)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se actualizan requisitos para acceder a función de director de acuerdo a nueva carrera y se asigna rol en desarrollo profesional de docentes a cargo. Carrera omite a directivos, que se ven perjudicados colateralmente por mejora sustancial de remuneraciones de docentes.</li> </ul>
Ley de Nueva Educación Pública (2017)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se definen nuevas atribuciones para directores de escuelas y liceos públicos en plano de contratación de docentes, elaboración de proyecto educativo y planes de mejora, y de gestión de recursos.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia en base a Núñez et al., 2010.

Miradas en perspectiva, luego de décadas de escasa apreciación del liderazgo directivo, la normativa y las políticas educativas en nuestro

país han dado un giro hacia una mayor centralidad de sus directores y directivos escolares (Donoso et al, 2012; Weinstein y Muñoz, 2012). En ese trayecto, el cambio más relevante tiene que ver con lo que se espera de ellos: han pasado de ser entendidos como meros administradores o implementadores de directrices nacionales a líderes educativos que deben encabezar la mejora en los establecimientos que dirigen (Núñez, Weinstein y Muñoz, 2012). Estos esfuerzos por darle mayor importancia y claridad a la función directiva, sin embargo, no alcanzan a conformar propiamente una política en este tema. En este sentido, el elemento ausente de mayor trascendencia es el de una carrera profesional que permita potenciar el liderazgo escolar.

## **2. Claves para avanzar hacia una carrera directiva**

### ***Precisar roles y características del equipo directivo***

La normativa actual define con bastante claridad las funciones y atribuciones del director de un establecimiento educacional en términos de liderar su proyecto educativo institucional. A lo establecido inicialmente en la Ley miscelánea JEC y la Ley General de Educación, la Ley N° 20.501 agregó nuevas atribuciones. Entre otras, proponer al sostenedor el término de la relación laboral de hasta un 5% de los docentes que hubieren resultado mal evaluados por el sistema nacional de evaluación docente; designar y modificar el equipo directivo (subdirector, inspector general y jefe técnico); ser consultados para la selección de profesores; y proponer asignaciones especiales. No obstante, algunas investigaciones han puesto en evidencia que varias de estas atribuciones no han sido utilizadas por los directores, por distintas razones, pero, sobre todo, porque estas finalmente dependen de la voluntad de los sostenedores (UTEM, 2017).

La ley de Nueva Educación Pública, que se aplicará gradualmente hasta el año 2025, define como función principal del director “liderar y dirigir el proyecto educativo institucional y los procesos de mejora educativa, en particular, ejercer el liderazgo técnico-pedagógico en el establecimiento a su cargo” (Art. 9 de Ley N° 21.040). Esta ley agrega a las atribuciones vigentes de los directores, la de proponer al director ejecutivo del Servicio Local de Educación Pública, tanto el proyecto educativo institucional y

los planes de mejoramiento educativo, como los perfiles profesionales para cargos docentes, participando ahora como instancia final en la selección de los profesores y profesoras. Asimismo, diversas normas recientes han subrayado las atribuciones de los directores en relación a promover y orientar el desarrollo profesional de los equipos docentes que trabajan en el establecimiento a su cargo.

A la luz de las investigaciones existentes (Weinstein y Muñoz, 2012; Villalobos et al., 2017; CEDLE, 2018), las dificultades mayores no parecen radicar tanto en contar con mayores atribuciones, como en la posibilidad de ejercitar debidamente aquellas que formalmente se poseen. Sí parece conveniente reforzar las atribuciones de los directores principalmente en cuanto a sus facultades de administrar recursos para abordar situaciones emergentes (y urgentes de resolver) de la vida escolar, sin tener que esperar la tramitación burocrática de parte del sostenedor.

En contraste con lo que sucede respecto de los directores, no existe la misma claridad en relación con las funciones y atribuciones de los equipos directivos, las que son definidas genéricamente como de apoyo a los directores. El problema es incluso anterior: no se tiene, ni en la legislación ni en las políticas, una definición precisa respecto de cuáles deben ser los cargos incluidos dentro del equipo directivo. Actualmente, hay bastante heterogeneidad al respecto (Cuéllar, 2018; Focus, 2016), lo que puede explicarse a veces por las características del establecimiento (v.g., tamaño), pero otras veces obedece a situaciones de hecho o inercias del pasado. En la práctica, el cargo de subdirector existe en pocos casos<sup>1</sup>, principalmente en establecimientos de mayor tamaño y de educación media; inspectores generales existen en la mayoría de los establecimientos de tamaño medio a mayor, y jefes técnicos en prácticamente todos los establecimientos<sup>2</sup>, con excepción de las escuelas rurales y pequeñas donde tampoco hay directores sino *profesores encargados*.

(1) Según estadísticas MINEDUC, para el año 2017, el número de sub-directores representaba el 6.4% del total de directores.

(2) La existencia de este cargo se potenció con la dictación de la Ley N° 20.248, que crea la Subvención Escolar Preferencial al dictaminar, en su Art. 7°, letra c) que para optar al beneficio de esta subvención, se deberá acreditar la existencia de horas docentes destinadas a cumplir la función técnico pedagógica.

No existe tampoco suficiente claridad respecto de los roles y funciones para cada cargo del equipo. Respecto del jefe técnico, la función tiene una definición históricamente instalada asociada a la función pedagógica, al monitoreo y apoyo a los docentes, y en el último tiempo a la observación y acompañamiento en el aula, pero actividades de rendición de cuentas comienzan crecientemente a ocupar tiempo de estos profesionales en labores administrativas (Muñoz et al., en prensa). Respecto de los inspectores generales, existe una tradición que vincula su rol a la “gestión de la disciplina” de los estudiantes, pero en tanto esta dimensión se orienta, conforme a tendencias actuales, hacia la convivencia escolar, el rol de este profesional tiende a duplicarse o confundirse con el “encargado de convivencia”, función establecida en la normativa reciente (2011).

A partir de lo señalado, es posible formular recomendaciones sobre los equipos en dos ámbitos:

- En relación con la estructura y tamaño de los equipos directivos, hoy es necesario asegurar una cierta correspondencia con el número de estudiantes y la complejidad del contexto. Así, por sobre 250 estudiantes o en situaciones de mayor complejidad socioeducativa, debiera contarse, al menos, con lo que se considera un “equipo directivo básico”: director, jefe UTP e inspector general (Cuéllar, 2018; FOCUS, 2016), así como con un “equipo ampliado” (complementado con otros cargos o teniendo más de un jefe UTP y/o inspector general) cuando el número de estudiantes excede de 500. Adicionalmente, sería conveniente que en los equipos que trabajan en establecimientos de alta complejidad socioeducativa y/o de alta matrícula, se cuente con un directivo especializado en la administración de recursos humanos y materiales (CEDLE, 2016).
- Definir un marco amplio de funciones del equipo directivo, incluyendo aquellas específicas para cada cargo, pero dejando un margen de flexibilidad para que el director y el propio equipo definan las labores precisas de cada miembro, conforme al proyecto educativo y a las características del respectivo establecimiento y del equipo directivo (tamaño, capacidades y desafíos).

### ***Establecer fases de desarrollo que favorezcan la trayectoria profesional de los directivos***

Hoy día el sector público cuenta con un sistema de selección para el cargo de director escolar por un periodo de cinco años, renovables mediante un nuevo concurso público. Sin embargo, no existe reconocimiento de la trayectoria o desempeño previo del director, con excepción de la Asignación de Desempeño Colectivo<sup>3</sup>. Es decir, un director/a puede continuar en el cargo en el mismo establecimiento o en otro, pero sin que se reconozca esa trayectoria (más allá de la asignación de experiencia que se otorga, según bienios de experiencia docente). Esta realidad opera como un desincentivo a postular a un cargo de director toda vez que, aparte del tema salarial, no se perciben expectativas de desarrollo y reconocimiento profesional, y más aún existe la posibilidad de simplemente quedar fuera del servicio al no ganar un nuevo concurso, luego de transcurridos cinco años de ejercicio.

La literatura internacional señala que una carrera directiva es relevante en términos de las expectativas profesionales de los directores, ayudando a disminuir la deserción de aquellos que actualmente ejercen roles directivos y generando mayor interés por el cargo en los potenciales líderes escolares (Pont et al., 2008; Grissom y Harrington, 2010). Una revisión de experiencias internacionales realizado por el MINEDUC (2017), muestra que en varios sistemas educativos reconocidos por su nivel de desarrollo, existen carreras directivas que consideran una trayectoria con distintas etapas, desde cargos docentes hasta responsables de departamentos, subdirectores y directores, y aún a cargos superiores dentro del sistema escolar (Singapur, Inglaterra, Finlandia, Canadá, Estado de Queensland en Australia). En el caso de Nueva Zelanda, la carrera se realiza dentro del cargo de director, distinguiendo etapas desde iniciales hasta de un liderazgo de mayor experticia. Estos sistemas suelen contar con evaluaciones de sus directivos anualmente o cada 3 a 5 años. Adicionalmente, estudios de opinión nacionales han detectado un amplio consenso entre los directores en relación con la necesidad de contar con etapas en su desarrollo profesional que les permitan reconocer su experiencia, conocimientos y trayectoria (Weinstein et al, 2019).

(3) Esta asignación es de postulación voluntaria y se otorga al conjunto del equipo directivo.

Atendiendo a estos antecedentes, se recomienda avanzar en la discusión de una carrera directiva que considere fases de desarrollo profesional y un sistema de evaluación del desempeño. En cuanto a las etapas<sup>4</sup>, se propone establecer al menos las siguientes:

- Liderazgo *inicial*, que corresponde a los cinco primeros años de ejercicio, coincidente, para el caso del director, con la duración del cargo. Esta etapa incluiría un periodo de inducción durante el primer año.
- Liderazgo *consolidado*, concebido como un tramo obligatorio, una vez completado el periodo inicial, y que represente el mínimo esperado para todos los directores y directivos. Se accede a esta fase conforme a los resultados obtenidos en una evaluación de conocimientos y competencias.
- Liderazgo *experto*, entendido como una etapa voluntaria a la que se accede previa demostración de experiencia en el cargo y competencias avanzadas en liderazgo escolar, y habiendo completado un mínimo de tiempo en el cargo (6 a 8 años). En esta condición, el director/a o directivo experto podrá acompañar a pares, liderar redes y comunidades de aprendizaje y realizar mentorías. Se propone que el directivo que alcance la condición de experto lo sea solamente en la función que ejerce.

En toda la promoción de la carrera directiva, es importante el rol de las evaluaciones, que deben estar referidas al Marco para la Buena Dirección y el Liderazgo Educativo, y atender a los contextos específicos del trabajo de cada directivo, considerando tanto la dimensión individual como colectiva. La evaluación debe cumplir principalmente una función formativa, entregando una adecuada retroalimentación que permita mejorar la práctica directiva.

### ***Asegurar requisitos-base y profesionalizar la selección en todo el sistema escolar***

A nivel internacional, existe una gran variedad de sistemas de selección de los directivos escolares que, en gran medida, tienen que ver con el

(4) Esta estructura es más simple que la existente para los docentes, debido a que se trata de profesionales con una trayectoria previa, así como a que se prevé que estarán menos tiempo en sus cargos.



carácter centralizado o descentralizado de los propios sistemas educativos (Pont et al., 2008; CEDLE, 2018). Es frecuente, sin embargo, que entre los requisitos generales que se fijan para acceder al cargo de director/a se cuente con dos que no están considerados como determinantes por nuestra legislación: haber desarrollado, de manera destacada, jefaturas intermedias en un establecimiento educacional, y haber aprobado estudios de especialización en temas de gestión educacional que sean considerados como *habilitantes* por parte del Ministerio de Educación. Estas dos condiciones resultan de la mayor importancia para asegurar que quienes acceden a estas posiciones cuenten con la experiencia y los conocimientos especializados requeridos. Volveremos al tema de la formación habilitante en una sección posterior<sup>5</sup>.

En materia de concursos, con la Ley N° 20.501 se introdujo la selección de directores al sistema de Alta Dirección Pública (ADP) del Servicio Civil. No obstante este avance, hace falta una revisión de este sistema a la luz de sus resultados y en el marco de la transición desde la administración municipal a los Servicios Locales de Educación. La mayoría de los directores —61% de la muestra encuestada por la Encuesta La Voz de los Directores (CEDLE, 2016)— valora el sistema de selección por ADP, sin embargo también se observa un amplio acuerdo en relación a la necesidad de introducirle cambios. Por lo general, los directivos señalan que el rol de la autoridad política local debiera ser restringido, para evitar la politización de los nombramientos. Aunque esta situación podría tender a superarse en un contexto de agencias más especializadas como los Servicios Locales de Educación, cabe preguntarse cómo enfrentar esta situación respecto de los municipios que continuarán administrando la educación pública hasta el año 2025.

Por otra parte, directores entrevistados para un estudio en curso (CEDLE, 2019) sugieren que en el proceso de selección debieran evaluarse mejor las competencias técnico pedagógicas y de gestión de los postulantes, prestar más atención al desempeño de quien repostula al mismo cargo, y referir más la selección al contexto escolar específico

(5) Con la puesta en marcha de la carrera docente (2016), se actualizaron los requisitos para ser director: los candidatos deberán tener un título profesional de al menos 8 semestres, contar con experiencia docente en aula y encontrarse en un tramo avanzado de acuerdo al sistema de evaluación docente; además, quienes postulen a la función directiva pública deberán contar con una “certificación pertinente” para esta función, aunque no se especifica el tipo de formación que debe recibirse.

al que se postula. Esto coincide con tendencias internacionales hacia una diversificación de los métodos de selección, incluyendo no solo entrevistas sino también nuevas herramientas complementarias, tales como visitas, presentaciones, propuestas de trabajo y observaciones (Huber y Pashiardis, 2008; Pont et al. 2008).

En lo que respecta a los demás cargos directivos (subdirector, inspector general y jefes de UTP), a partir de la Ley N° 20.501 fueron declarados de exclusiva confianza del director. Si bien esto tiene la ventaja de que el director pueda contar con un equipo que él considere como el más adecuado, se corre el riesgo de que no siempre se designe a las personas que reúnan las mejores capacidades técnicas para la función, así como se arriesga un rotación total del equipo con cada cambio de dirección.

A partir, de lo señalado, en relación con la selección de los directores, se recomienda:

- Que se instituya que los directores deben contar con experiencia previa en cargos de jefaturas intermedias en establecimientos escolares y haber cursado exitosamente una formación habilitante en gestión escolar;
- Que el Servicio Civil elabore un mecanismo que permita evaluar de mejor manera las capacidades técnicas de los postulantes;
- Que el sostenedor esté obligado, en el caso de decidir nombrar a un candidato que no ocupe el primer lugar de la nómina que se le presente, a fundamentar su decisión;
- Que para la definición del perfil para el cargo (de responsabilidad del sostenedor) se consulte previamente al respectivo Consejo Escolar del establecimiento.
- Adoptar un sistema mixto de selección para los cargos del equipo directivo, equivalente al que se aplica para seleccionar al director, consistente en un concurso público, pero donde el director sea la autoridad que decida entre los nombres incluidos en la nómina de seleccionados confeccionada por la comisión calificadora.

### ***Mejores remuneraciones para reconocer el valor de la función directiva***

La literatura especializada indica que los salarios constituyen un factor importante para atraer buenos candidatos a cargos directivos (Schuermann et al., 2009), como también para la permanencia de directores de buen desempeño (Pont et al., 2008, Weinstein, Muñoz y Hernández, 2014). En general, distintos países de la OECD consideran para los directores remuneraciones superiores a los docentes, aunque los diferenciales suelen no ser muy altos, con la excepción de Australia, donde superan al 100%. Se cuida que disparidades muy marcadas en los salarios entre docentes y directivos, puedan implicar otro efecto negativo: la pérdida de docentes altamente calificados y con experiencia en el aula.

A nivel nacional, hasta la década pasada la asignación de responsabilidad directiva (25% sobre la Remuneración Básica Mínima Nacional (RBMN) para el caso de los directores y 20% para otros directivos) constituía el incentivo económico principal en relación a la responsabilidad del cargo, lo que solía hacerlo poco atractivo para docentes calificados<sup>6</sup>. Luego, en 2011, se establecieron mejoramientos significativos de las remuneraciones de directores, aunque acotados solo a quienes dirigían establecimientos de mayor tamaño y de alta concentración de alumnos prioritarios. Esto, unido a nuevas normas para los concursos con participación de la Alta Dirección Pública, vino a potenciar las postulaciones al cargo de director/a (Weinstein, et al., 2014). Sin embargo, la ley que creó el Sistema de Desarrollo Profesional Docente (2016), al elevar significativamente los salarios de los docentes de aula, particularmente de aquellos con mejores trayectorias profesionales (expertos 1 y 2), volvió a colocar a los directores y directivos en una situación de desmedro, reflejada en que tienden a percibir salarios inferiores a los docentes calificados como “expertos”. Las postulaciones, en consecuencia, en lugar de ampliarse a nuevos candidatos de alto potencial, ocurren habitualmente entre quienes ya ejercen un cargo directivo en el mismo establecimiento, o quienes ya ejercen en otro establecimiento y desean cambiarse, a veces para asegurarse un nuevo periodo de cinco años, ante la incertidumbre sobre la renovación de su nombramiento (CEDLE, 2019).

(6) Sobre todo porque los docentes podían acceder a asignaciones significativas por su desempeño en aula, como la Asignación de Excelencia Pedagógica (AEP) o la Asignación Variable por Desempeño Individual (AVDI).

En consideración a lo anterior, si realmente se desea avanzar en la calidad de los directores del sistema público, es necesario elevar de manera universal sus remuneraciones, colocándolas por encima de lo que percibe un docente en el tramo de Experto I, en por ejemplo un 20% (a igual número de horas de contrato y años de experiencia). Adicionalmente, deben establecerse diferenciales que permitan reconocer la mayor responsabilidad que implica dirigir colegios de gran tamaño y establecimientos de especial complejidad socio-cultural en atención a las características de la población que atienden. Al mismo tiempo, si se pretende no solo tener buenos directores, sino que equipos directivos bien calificados y comprometidos con su labor, también debe asegurarse una remuneración atractiva a quienes ocupen cargos directivos (jefe de UTP, inspector general), la que, en este caso, debiera ser superior en 20% a la que perciben los docentes del tramo Avanzado en la Carrera Docente (a igual número de horas de contrato y años de experiencia). De este modo, se lograría reconocer adecuadamente la responsabilidad de estas funciones y disminuir las brechas al interior de un equipo que comparte las tareas directivas.

### ***Formación de directivos: asegurar calidad, pertinencia y oportunidad***

Para muchos países la formación y el desarrollo de líderes educativos es una prioridad en su agenda de políticas, articulándose con la carrera directiva existente (Huber, 2006; OCDE, 2012; Bush, 2019). Si bien la manera en la que ellos han enfrentado el desafío de formar a los directores de escuela es altamente diversa (Muñoz, 2018), la literatura especializada converge en ciertas características para una formación efectiva tales como: contar con un fuerte componente práctico; realizarse en alianza con otros actores educacionales; tener evaluación permanente; realizarse con un alto nivel de conexión con los procesos propios del sistema escolar; disponer de profesores con experiencia en el ejercicio del liderazgo; o incorporar el acompañamiento de mentores y el trabajo en red (Darling-Hammond et al., 2009; Orr y Pounder, 2011; Wallace Foundation, 2016; Young, 2019).

Chile ha sido uno de los países dentro de América Latina que mayor espacio le ha dado a la formación especializada de directivos (Donoso

et al, 2012; Muñoz et al, 2019). La legislación en el país establece — desde comienzos de la década de los 90— que para poder acceder al cargo de director los profesores deben poseer una especialización en gestión directiva (Núñez, Weinstein y Muñoz, 2010), lo que se ratificó con la nueva ley de carrera docente. Esto provocó que los profesionales interesados en la dirección escolar iniciaran procesos formales de preparación. Este impulso ha convivido, desde el año 2011, con la puesta en marcha y consolidación de un plan de formación de directores<sup>7</sup>, impulsado directamente por el Estado para desarrollar las capacidades de los líderes del sistema escolar público y privado con financiamiento estatal.

Como consecuencia de ese recorrido, cerca de un 80% de los directivos —principalmente directores y jefes de UTP— posee algún postgrado, mientras que más del 50% tiene el grado de magíster, la mayoría de ellos especializados en el área del liderazgo y la gestión educativa (Muñoz y Marfán, 2011; FOCUS, 2016). En contraste con estas buenas cifras en materia de “cantidad” de formación, la evidencia de la que se dispone en el país indica que la calidad de los programas es altamente desigual y en promedio baja, con mínima incidencia en el cambio de las prácticas de los docentes que lideran (Weinstein et al., 2018). Existe un predominio de programas tradicionales, con un sello más bien academicista, con poca presencia de experiencias prácticas y que no discriminan de acuerdo a las diferentes etapas de la trayectoria directiva, lo que disminuye su potencial efectividad en las prácticas de liderazgo educativo<sup>8</sup>. Esta debilidad tiene que ver en parte importante con la inexistencia de políticas que aseguren que la formación de directivos responda a las necesidades de formación —nacionales y locales— y cumpla con ciertas exigencias de calidad (Weinstein et al, 2015; Muñoz et al, 2019).

Para una mejor formación en liderazgo directivo debiera apuntarse en tres ámbitos principales: i) diferenciar tipos de formación de acuerdo a las fases de desarrollo de los directivos; ii) crear un sistema que asegure una base de calidad de los programas formativos, y iii) fomentar el

(7) El Plan de Formación de Directores consiste en que el Ministerio financia la formación en diferentes programas impartidos por universidades. El promedio de inversión anual es de casi 3 mil millones de pesos y se ha alcanzado, desde el año 2011 a la fecha, una cobertura cercana a los 5.000 profesionales de la educación.

(8) Consistentemente con la idea anterior, un reciente estudio específico sobre los programas de Magíster que preparan a directivos escolares (Muñoz et al., 2019) permitió concluir que las metodologías utilizadas por los programas suelen ser tradicionales y poseer una escasa presencia de instancias prácticas de desarrollo profesional. La participación de mentores y tutores es todavía menor.

desarrollo de una mejor oferta de formación de líderes a lo largo del país. Estas recomendaciones, que se detallan en el cuadro siguiente, parten de la base de que nuestro sistema educativo carece de una estrategia sistémica y de largo plazo para enfrentar el desarrollo de capacidades de sus líderes escolares.

**Cuadro 2. Propuestas para una mejor formación de líderes escolares**

Ámbito de políticas	Objetivo principal	Medidas posibles
Trayectoria formativa	Desarrollar una oferta pertinente para las distintas fases de desarrollo de los directivos y sus distintos contextos	Sistema formativo conformado por 4 tipos de programas: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Oferta de pre-servicio habilitante para asumir cargos directivos, especializada por función y con estructuras modulares.</li> <li>• Programa permanente de inducción para directores noveles, con acompañamiento situado de mentores expertos y en alianza con sostenedores.</li> <li>• Sistema de formación continua, con sello práctico y sin reducirse a preparación individual (equipos).</li> <li>• Formación de “directores expertos”, para conformar red de líderes de alto desempeño que cumplan funciones de apoyo y coordinación de líderes en los territorios.</li> </ul>
Aseguramiento de calidad	Asegurar la calidad de la formación que se provee, fortaleciendo la gobernanza del sistema	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollar estándares específicos para la formación de directivos, sobre qué y cómo formar.</li> <li>• Poner en marcha sistema de certificación de los programas formativos (para acceder a fondos públicos).</li> <li>• Sistema de evaluación formativo para programas e instituciones formadoras.</li> <li>• Ampliación de atribuciones del MINEDUC para regular oferta formativa, definiendo responsable claro de este tema (sostenedor debiera asegurar formación, MINEDUC evaluar y certificar su calidad).<sup>9</sup></li> </ul>
Desarrollo de la oferta formativa	Fomentar el desarrollo de una mejor oferta de formación de directivos a lo largo de todo el país	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Política de innovación y fomento de nueva oferta o mejoramiento de la existente, con foco especial en territorios donde no exista oferta suficiente, en la educación pública.</li> <li>• Implementación de un modelo de financiamiento basado en becas para estudiantes de programas de formación acreditados y en una fuerte inversión basal para el caso de la educación pública, a través de los Servicios Locales.</li> <li>• Programa de investigación y desarrollo sobre formación de directivos, alojado en MINEDUC y en alianza con centros especializados.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia

(9) Ley de nueva carrera entrega al CPEIP facultades para certificar programas de formación docente, pero cuando se trata de postgrados la facultad de acreditación radica en la Comisión Nacional de Acreditación.

### **3. Tres condiciones necesarias para crear una carrera directiva**

Construir una carrera directiva es un desafío pendiente para el sistema educativo chileno. La propuesta que se ha dibujado en este artículo sugiere las que podrían ser sus principales características. Se propone mantener la definición vigente respecto de la responsabilidad principal de los directivos como líderes del proyecto educativo e institucional del establecimiento que dirigen, así como cautelar las nuevas atribuciones que la ley que crea la Nueva Educación Pública les ha reservado, adicionando la posibilidad de disponer de recursos para resolver directamente problemas urgentes que suelen emerger en la vida cotidiana de las escuelas y liceos. Se plantea también la necesidad de precisar la legislación referida a los equipos directivos, estableciendo definiciones respecto de sus posiciones principales (tales como jefes técnicos e inspectores generales), así como fijando criterios que favorezcan una correspondencia entre la magnitud de los equipos directivos y las características de los establecimientos en términos de tamaño y complejidad socio-cultural.

La carrera directiva debiera fijar tramos que permitan avanzar en su trayectoria a quienes desempeñan estas posiciones, en particular al director/a. En este sentido es que se plantea la posibilidad de contar con tres tramos: inicial, consolidado y experto. Los dos primeros corresponderían al “desarrollo esperado” de todos quienes ejercen esta posición, debiéndose pasar al tramo consolidado luego de un primer período (5 años) como director novel, mientras que el último constituiría un tramo opcional. Se plantea también mejorar el sistema de selección de los directores, disminuyendo la discrecionalidad aún vigente en cuanto al poder de decisión de las autoridades políticas locales (alcaldes), acentuando la pertinencia en los nombramientos y especialmente asegurando dos requisitos para el acceso al cargo: experiencia (exitosa) previa en jefaturas intermedias en un establecimiento escolar y aprobación de una formación especializada en gestión directiva escolar, que sea considerada como habilitante por parte del Ministerio de Educación. Las remuneraciones aparecen como un aspecto relevante de ser mejorado, en especial luego del desmedro generado colateralmente por el importante aumento, producido por la nueva carrera, de remuneraciones entre los docentes. Se propone que los directores sean remunerados en un 20% más que los docentes en tramo experto I, mientras que los otros directivos podrían recibir 20% más que

los docentes en tramo avanzado. Por último, se insiste en la importancia de contar con un sistema de formación de directivos de calidad, que posibilite que tanto quienes aspiran a ser directivos como quienes ya están en funciones puedan desarrollarse como líderes educativos. En este sentido, es clave el aseguramiento, mediante exigencias básicas, de la calidad de la formación ofrecida, así como la diferenciación de la oferta formativa entre quienes aún no son directivos pero aspiran a serlo (pre-servicio), quienes acaban de ser nombrados en la posición (inducción), quienes la ejercen regularmente (desarrollo profesional), y quienes aspiran a cumplir funciones formativas adicionales (formación como mentores).

Para que esta carrera pueda significar efectivamente un salto en materia de fomento del liderazgo directivo en la educación chilena, debiese cumplir al menos tres condiciones: de alcance, de coherencia con otras políticas concurrentes, y de capacidad de implementación.

La primera refiere a buscar el impacto, aun cuando sea diferenciado, de la carrera entre los directivos de distintas dependencias. En un sistema escolar en que la educación pública apenas sobrepasa el tercio de la matrícula escolar, es ilusorio creer que basta con legislar para este sector minoritario para tener un real (y generalizado) efecto en la calidad educativa. De hecho, la nueva carrera docente se planteó también para el subsistema privado subvencionado. En este sentido es que debiera asegurarse que existan algunos elementos de la carrera propuesta que sean universales y exigibles también para el sector privado, como podría ocurrir con los requerimientos obligatorios de experiencia y formación especializada propuestos para ser director/a, la necesidad de contar con equipos directivos adecuados para gestionar cada establecimiento según sus características de tamaño y/o composición de la matrícula, las remuneraciones base y los niveles de desarrollo de los directivos. Obviamente, hay otros elementos de la carrera propuesta que debieran ajustarse a la realidad de la educación privada financiada por el Estado, como ocurre con el proceso de selección.

La segunda alude a asegurar la coherencia entre la carrera directiva propuesta y otras políticas educativas que están relacionadas con las funciones y atribuciones efectivas de los directivos escolares, lo



que en otros trabajos hemos denominado la *coherencia externa* de la política de fomento del liderazgo directivo (Weinstein, Muñoz y Hernández, 2014; Weinstein y Hernández, 2016). Es así como resulta decisivo que la política docente reconozca y valide también este rol de liderazgo pedagógico de los directivos escolares, constituyéndoles en una referencia necesaria y útil para el trabajo en aula, así como para la constitución de comunidades de aprendizaje profesional. Igualmente es relevante que la política de mejoramiento escolar, sea nacional o local, brinde a los equipos directivos de cada establecimiento la oportunidad de conducir el trabajo de construcción de capacidades educativas e institucionales, proponiendo caminos de acción propios, así como permitiéndoles contextualizar y *filtrar* las iniciativas diversas que suelen venir desde fuera (Mintrop et al., 2018). Asumir sistémicamente una carrera directiva implica incluir con claridad a este actor dentro de la descentralización educativa, resguardando su ámbito propio de toma de decisiones y responsabilidad tanto respecto del sostenedor como hacia la comunidad educativa.

Finalmente, la construcción de la carrera directiva implica el desarrollo de capacidades institucionales en organizaciones públicas y privadas, de distinto tipo, que permitan que el liderazgo directivo pueda desarrollarse en plenitud. Estos pilares de apoyo institucionales no son suficientes en la actualidad y requieren de apoyo público para su construcción. En este sentido es relevante, por ejemplo, que se respalde a universidades y otras instituciones para que cuenten con programas formativos con el diseño y las capacidades requeridas para promover efectivamente el cultivo de las complejas habilidades y conocimientos que los directivos requieren. Igualmente, se requiere de organizaciones especializadas en selección de personas que, apoyando a las instancias encargadas, favorezcan que se profesionalice el sistema de reclutamiento de los directivos escolares, sin considerar el desafío pendiente en materia de evaluación formativa. En suma, en paralelo con la nueva legislación, debe promoverse la construcción de una *infraestructura institucional* que permita que una nueva carrera directiva sea implementada adecuadamente en sus diferentes dimensiones y así logre potenciar con fuerza el liderazgo directivo en las escuelas y liceos de Chile.

## Referencias

Bush, T. (2019). Cultivo del liderazgo educativo: principios fundamentales. En Weinstein, J. & Muñoz, G. (Eds.). *Cómo Cultivar el Liderazgo Educativo: trece miradas*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.

CEDLE (2016). *Simplificar los requerimientos a los directivos escolares*. Informe de Políticas. CEDLE: Santiago de Chile.

CEDLE (2018). *Aprendizajes para una política de formación de directores en Chile*. Informe de Políticas. CEDLE: Santiago de Chile.

CEDLE (2018). *Resultados Encuesta La Voz de los directores*. Santiago de Chile.

CEDLE (2019). Liderazgo educativo en establecimientos educacionales de alta complejidad sociocultural. Informe de Políticas. CEDLE: Santiago de Chile.

Cuéllar, C. (2018). *Equipos Directivos de Escuelas Básicas Municipales: quiénes son y cómo apoyan la labor docente*. Tesis para optar al grado de Doctor en Educación UDP-UAH. Santiago de Chile.

Darling-Hammond, L., Meyerson, D., LaPointe, M., & Orr, M. T. (2009). *Preparing principals for a changing world: Lessons from effective school leadership programs*. John Wiley & Sons.

Day, C., & Leithwood, K. (Eds.). (2007). *Successful principal leadership in times of change: An international perspective* (Vol. 5). Springer Science & Business Media.

Donoso, S., Benavides, N., Cancino, V., Castro, M., & López, L. (2012). Análisis crítico de las políticas de formación de directivos escolares en Chile: 1980-2010. *Revista Brasileira de Educação*, 17(49), 133-158.

FOCUS (2016). *Estudio de Caracterización de los Equipos Directivos Escolares de Establecimientos Educacionales Subvencionados Urbanos de Chile*. FOCUS: Santiago de Chile.

Ganon-Shilon, S., & Schechter, C. (2019). School principals'sense-making of their leadership role during reform implementation. *International Journal of Leadership in Education*, 22(3), 279-300.

Grissom, J. A., & Harrington, J. R. (2010). Investing in administrator efficacy: An examination of professional development as a tool for enhancing principal effectiveness. *American Journal of Education*, 116(4), 583-612.

Huber, S. (2006). School leader development: Current trends from a global perspective. *Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften*, 28, 15-34.

Huber, S. G., & Pashiardis, P. (2008). The recruitment and selection of school leaders. *International handbook on the preparation and development of school leaders*, 176-202.

Leithwood, K., & Seashore-Louis, K. (2011). *Linking leadership to student learning*. John Wiley & Sons.

Leithwood, K., Harris, A., & Hopkins, D. (2019). Seven strong claims about successful school leadership revisited. *School Leadership & Management*, 1-18.

Mintrop, H.R., Órdenes, M. & Madero, C. (2018). *Mejora escolar en Chile: El énfasis de la lógica “desde afuera hacia adentro” y el desplazamiento de la lógica “desde adentro hacia afuera”*. Universidad Alberto Hurtado: Cuaderno de Educación N° 79.

Muñoz, G., & Marfán, J. (2011). Competencias y formación para un liderazgo escolar efectivo en Chile. *Pensamiento Educativo. Revista de Investigación Educativa Latinoamericana* 48(1), 63-80.

Muñoz. (2018). *Estudio exploratorio sobre modelos internacionales de formación de directores y supervisores: un análisis en clave comparada*. IIPE-UNESCO: Buenos Aires.

Muñoz, G., Amenábar, J., & Valdebenito, M. J. (2019). Formación de directivos escolares en Chile: Situación actual, evolución y desafíos de su oferta. REICE. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*.

Muñoz, G., Weinstein, J., Portales, J., Moreira, A. (en prensa). *Plan de Mejoramiento Educativo (PME): historia, contribución y perspectivas de una herramienta clave para la mejora escolar en Chile*. Santiago de Chile.

Núñez, I., Weinstein, J., & Muñoz, G. (2010). ¿Posición olvidada? Una mirada desde la normativa a la historia de la dirección escolar en Chile. *Psicoperspectivas*, 9(2), 53-81.

OCDE. (2012). *Preparing teachers and developing school leaders for the 21st century: Lessons from around the world*. France: OECD Publishing, 2, rue Andre Pascal, F-75775 Paris Cedex 16.

Orr, M. T., & Pounder, D. G. (2011). Teaching and preparing school leaders. *Finding, preparing, and supporting school leaders: Critical issues, useful solutions*, 11-39.

Pont, B., Nusche, D., & Moorman, H. (2008). Improving school leadership, Volume 1: Policy and practice. *Australia: OECD Publications*. Disponible en: <https://www.oecd.org/edu/school/44374889.pdf> [visitado el 11 noviembre, 2019 ].

Robinson, V. M., Lloyd, C. A., & Rowe, K. J. (2008). The impact of leadership on student outcomes: An analysis of the differential effects of leadership types. *Educational administration quarterly*, 44(5), 635-674.

Schuermann, P. J., Guthrie, J. W., Prince, C. D., & Witham, P. J. (2009). Principal compensation and performance incentives. *Washington, DC: Center for Educator Compensation Reform, US Department of Education*.

UTEM (2017). Estudio sobre Condiciones de instalación de la Ley N° 20.501 de Calidad y Equidad de la Educación: alcances en la gestión de directores de Establecimientos Educacionales y jefes DAEM. Universidad Tecnológica Metropolitana: Santiago de Chile.

Villalobos, C., Peña, J., Aguirre, E., & Guerrero, M. (2017). Liderazgo escolar y conflictos socioeducativos. Un estudio exploratorio en liceos públicos chilenos. *Calidad en la educación*, (47), 81-111.

Wallace Foundation. (2016). *Improving University Principal Preparation Programs: Five Themes from the Field*. Wallace Foundation.

Weinstein, J. (2009). Liderazgo directivo, asignatura pendiente de la reforma educacional chilena. *Estudios Sociales*, 117, 123-147.

Weinstein, J., & Muñoz, G. (2012). Cuando las atribuciones no bastan: liderazgo directivo y gestión pública o privada de escuelas en Chile. *Qué sabemos sobre los directores de escuela en Chile*, 55-83.

Weinstein, J., & Hernández Vejar, M. (2014). Políticas hacia el liderazgo directivo escolar en Chile: Una mirada comparada con otros sistemas escolares de América Latina. *Psicoperspectivas*, 13(3), 52-68.

Weinstein, J., Muñoz, G., & Hernández, M. (2014). El liderazgo escolar en América Latina y el Caribe. Un estado del arte en base a ocho sistemas escolares de la región. Santiago de Chile: OREALC/Unesco.

Weinstein, J., Cuellar, C., Hernández, M., & Flessa, J. (2015). Experiencias Innovadoras y Renovación de la Formación Directiva Latinoamericana. *Revista Ibero-americana de Educação*, 69, 23-46.

Weinstein, J., & Hernández, M. (2016). Birth pains: emerging school leadership policies in eight school systems of Latin America. *International Journal of Leadership in Education*, 19(3), 241-263.

Weinstein, J., Azar, A., & Flessa, J. (2018). An ineffective preparation? The scarce effect in primary school principals' practices of school leadership preparation and training in seven countries in Latin America. *Educational Management Administration & Leadership*, 46(2), 226-257.

Weinstein, J., Muñoz, G., Sembler, M., & Rivero, R. (2019). La opinión sobre las políticas educativas de directores de centros públicos y privados subvencionados en Chile. Convergencias y divergencias. *Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, 23(2), 13-39.

Young, M. (2019). Desarrollo y Formación en Liderazgo Educativo: historia, desarrollo y prácticas contemporáneas en los Estados Unidos. En Weinstein, J. & Muñoz, G. (Eds.). *Cómo Cultivar el Liderazgo Educativo: trece miradas*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.

# XI

*La creación del Sistema de Educación Pública en noviembre de 2017 (Ley N° 21.040), recupera para el Estado la función social de educar. La experiencia del traspaso a la administración municipal en los años 80, había roto el proceso de construcción histórica iniciado con la fundación de la República.*

*Para enmarcar la tarea actual de refundación de la educación pública, el capítulo revisa antecedentes históricos de la educación pública chilena desde sus inicios, da cuenta de las tensiones que la han atravesado (estado docente versus libertad de enseñanza), de sus desigualdades (escuela primaria para unos y preparatorias en los liceos para otros), recapitula el proceso de municipalización y, por último, resume las características, los desafíos y las dificultades propias de la transición desde lo municipal a la nueva institucionalidad.*



# La educación pública, una construcción histórica

*Carlos Concha A.  
Juan Eduardo García-Huidobro S.*

## 1. La fundación del sistema de educación pública

Los fundadores de la República soñaron con un sistema público de educación y avanzaron con entusiasmo en su conformación. El quiebre con el pasado tuvo en la educación una herramienta para expandirse y justificar la historia que comenzaba. El futuro en construcción: una República, solo podía ser “iluminado” por una educación que formara ciudadanos, no súbditos, y que llevara al país por la senda del progreso. El objetivo fundacional del Instituto Nacional (1813), expresado por Camilo Henríquez, explicita esa visión: “formar ciudadanos para la patria, que la defendieran, la dirigieran, la hicieran florecer y le dieran honor”. Figuras como Manuel de Salas, Juan Egaña, Camilo Henríquez encarnan esta visión constituyente de nuestro sistema educacional.

A pesar de la pobreza del país y de las urgencias de poner en marcha el Estado, la economía y el orden social, en la primera parte del siglo XIX se instalaron los tres componentes centrales del sistema educacional: una

visión del Estado como responsable de la función educativa, un sistema de educación primaria, secundaria y superior estatal y la colaboración regulada de provisión del servicio educativo por parte de privados. Sobre estos tres pilares, nuestro sistema educacional floreció, sin interrupciones y con pocos cambios, hasta los años 60 del siglo pasado<sup>1</sup>.

La función educativa del Estado fue clara desde el inicio de la vida independiente. Quince años después de la Declaración de Independencia, el país se da la Constitución Política de 1833, que con cambios e reinterpretaciones estuvo vigente hasta 1925. Ella establece que “la educación pública es una atención preferente del Gobierno” (Art. 153) y dispone la creación de la Superintendencia de Educación, a cargo de la inspección de la enseñanza nacional. La Ley Orgánica de Ministerios de febrero de 1837 creó el Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública; en lo que respecta a esta última función, le encarga “promover y dirigir la instrucción y educación en toda la República” y “la inspección de todos los establecimientos de educación” (Ley Orgánica, Art. 3, incisos 25 y 26). Diego Portales ocupa este cargo por primera vez e instruye acerca de las competencias del nuevo ministerio: “Promover y dirigir la instrucción y educación pública en toda la República... La inspección de todos los establecimientos educacionales... La dirección, economía y fomento de los establecimientos de educación costeados con fondos nacionales o municipales...” (Citado por Soto, F., 2004).

Poco después, la Ley Orgánica de la Universidad de Chile (1843) le asigna a esta la condición de rectora del Sistema, lo que incluía la dirección de la enseñanza en todos sus niveles y la función de superintendencia del sistema educativo del país, a través de su Facultad de Filosofía y Humanidades y del Consejo Universitario (Mellafe, R., Rebolledo, A. y

(1) En este transcurso, se pueden identificar, al menos, tres significados del término “educación pública”. En una perspectiva amplia, la educación es la institución social destinada a formar a las nuevas generaciones para que se integren en la sociedad y, por tanto, toda educación a la que se le reconoce esta función puede decirse pública, en un sentido lato. En un segundo sentido, es posible llamar “educación pública” a la ofrecida por las instituciones que reciben financiamiento estatal para proporcionar educación escolar, sean ellas de propiedad pública o privada. Por último, un tercer sentido, restringido y de uso común, reserva el apelativo “educación pública” solo a la educación de propiedad y administración estatal. Más allá de este último sentido, el Estado republicano mantuvo siempre un rol rector a través de la normativa y de los contenidos y de garantía de derechos sobre todo el sistema, mediante las funciones de superintendencia.

Cárdenas, M., 1992, p. 73 y ss.). Este último, presidido por el rector, tenía a su cargo los planes de estudio, los estatutos o reglamentos de escuelas y colegios, la provisión del personal, los programas de exámenes y la aprobación de los textos de estudio. La Universidad de Chile, como parte del Estado, se hizo cargo también de los contenidos de la enseñanza (planes y programas de estudio, textos y exámenes). Con excepción de la educación primaria, muchas de estas atribuciones se mantuvieron hasta bien avanzada la segunda década del siglo XX.

La Ley General de Instrucción Primaria (1860), promulgada al final del Gobierno de Manuel Montt, organiza la educación primaria y le da un carácter nacional a la escuela pública. La Ley refuerza la obligación del Estado de proveer, fijar los contenidos y supervisar a la educación primaria. Señala que la instrucción que se diere en virtud de ella será gratuita y comprenderá a las personas de uno y otro sexo. Los preceptores adquieren la condición de empleados públicos con derecho a jubilación. Crea la Inspección de Educación Primaria dependiente del Ministerio, con lo que se quita esa facultad a la Universidad de Chile. También reconoce el carácter mixto del sistema, indicando que las escuelas privadas quedan sometidas a la inspección, en lo que respecta a la moralidad y el orden, pero no en cuanto a la enseñanza y sus métodos (Art. 11). La gratuidad de la educación primaria fiscal o municipal —desde la época colonial los cabildos mantenían escuelas— y la inclusión de la mujer, son condiciones nuevas del sistema público de educación. La Ley establece que el Estado creará escuelas en todos los departamentos y aldeas (una por cada 2.000 habitantes); para los sectores rurales define escuelas de cinco meses de funcionamiento anual. De igual forma, en conventos y monasterios, siempre que las rentas del Estado lo permitieran. Esto último no es extraño, porque la Iglesia Católica fue parte integrante del Estado hasta 1925. Como señala Sol Serrano: “La ley tuvo un impacto inmediato en las comunidades, en los vínculos internos y con el Estado, al hacer de sus peticiones un derecho” (Serrano, S. et al., 2012, p.159) y agrega que el Estado levantó escuelas como respuesta a las demandas de la población. Así, entre 1853 y 1899 el total de primarias creció de 561 a 1.873, el 74.9% de ellas eran públicas y educaban al 76.1% de los estudiantes (Ibid, p.238). De esta manera se cierra el ciclo fundacional,



al menos en lo que respecta a los principios básicos del sistema de educación primaria y a su relación con el Estado.

## **2. Preeminencia de lo público en educación: el Estado Docente**

Pocas veces en nuestra historia se ha producido una disputa conceptual más trascendente y elocuente que la protagonizada por conservadores y liberales en los años 70 y 80 del siglo XIX. Ella se dio en muchos frentes, pero el más importante tuvo que ver con la influencia y los privilegios de la Iglesia en los asuntos del Estado. En educación, los liberales promovían el poder del Estado y los conservadores buscaban disminuirlo. Estos últimos se enfrentaron con dureza a la condición rectora del Estado en educación, porque afectaba la autonomía de la educación regida por la Iglesia y por su control sobre los contenidos de la enseñanza. Por ello promovían la libertad de enseñanza. Los liberales en cambio, sostenían con la misma pasión, el Estado Docente.

El conflicto se ilustra muy bien a propósito del Decreto del ministro Abdón Cifuentes que estableció la libertad de exámenes (enero de 1872), poniendo fin a la atribución que el Instituto Nacional mantuvo desde 1843 de examinar a los estudiantes de los establecimientos particulares, casi todos dependientes de la Iglesia Católica. La defensa de cada postura desató una fuerte tensión política y sus efectos perduraron hasta muy avanzado el siglo XX.

El ministro Cifuentes habló de “la aduana inquisitorial de los estudios”; sostenía que “monopolizar la enseñanza en manos del Estado es atribuir a éste su dirección exclusiva, es oprimir a la vez la razón y la conciencia de los ciudadanos” y denunciaba “el estanco intelectual de Chile, confiado a una sola universidad” y, sobre todo, el monopolio que ella mantenía no solo sobre los títulos y grados, sino que además, sobre los exámenes anuales, los planes de estudio, los métodos de enseñanza y los textos. La libertad que se declara es una burla, agregaba, porque en definitiva el dueño del examen es el dueño de la enseñanza” (Mellafe, R., et al., op cit., pp. 94 y 95).

Del otro lado, el linarense Valentín Letelier representa la visión del Estado Docente y sostiene que entregar la enseñanza a manos de los particulares afectaba el propósito social y moral de la educación, que no era otro que “producir el desarrollo armónico de todas las fuerzas de la sociedad”. Por ello, en sus palabras, “un Estado no puede ceder a ningún otro poder social la dirección superior de la enseñanza pública” (“El Estado y la Educación Nacional”. Discurso en la Universidad de Chile, 1888). En relación con el reclamo de los conservadores indicaba: “En sustancia, cuando se pide que se devuelva al pueblo las funciones de la enseñanza, no es una aspiración popular la que se trata de satisfacer, es una aspiración de secta; se pide que la enseñanza se entregue a manos del pueblo, porque las iglesias desean acapararla en su provecho” (Citado por Mellafe, R. et al., op cit., pág. 95).

El Decreto del ministro Cifuentes fue derogado un año después. En definitiva, la Ley de Instrucción Secundaria y Superior, promulgada por el presidente Aníbal Pinto en 1879, concilió la educación primaria con la secundaria bajo los mismos principios de la relación entre la educación y el Estado. La ley estableció que el Estado sostendría la educación secundaria y superior y que ambas serían gratuitas (Art. 1 y 2). Así mismo, señaló que cualquier persona natural o jurídica, con excepción de los que la ley prohibiera, podrían fundar establecimientos de instrucción secundaria y superior y enseñar pública o privadamente (Art. 3). Las funciones de superintendencia serían ejercidas por el Consejo de Instrucción Pública, presidido por el ministro y sus atribuciones eran sobre la totalidad del sistema. Al Consejo se le encarga dictar los planes de estudio y los reglamentos internos, autorizar las pruebas finales para obtener grados universitarios, proponer la creación o cierre de establecimientos, los concursos para plazas docentes, el cumplimiento de las normas, la moralidad y seguridad, la lista de textos a elegir por los rectores de los establecimientos de secundaria, entre otras materias. Se le autoriza también a mantener delegaciones en los territorios en los que existan establecimientos de educación secundaria y superior. Respecto de los exámenes, la ley estableció que “los que hubieran estudiado en colegios particulares podrán también rendir sus exámenes ante comisiones nombradas por el Consejo”. Hasta los años 60 del siglo

pasado, los estudiantes de los establecimientos privados seguían siendo examinados por comisiones del Instituto Nacional o de los liceos de las cabeceras de provincia.

El Estado Docente prevaleció hasta la década de los setenta del siglo pasado. La Constitución Política de 1925, vigente hasta 1973, mantuvo las prerrogativas del Estado en la educación nacional y garantizó la libertad de enseñanza. El Gobierno del presidente Eduardo Frei Montalva fue el último gran resplandor del Estado Docente.

### **3. Educación pública para ricos y para pobres**

La desigualdad educativa fue inscrita en la partida de nacimiento del sistema de educación pública. Al decir de manera genial por Amanda Labarca, el sistema mantuvo desde su origen, dos identidades que se expresan en el pensamiento y las acciones de José Faustino Sarmiento y de Andrés Bello:

¡Tan diversos en su modalidad, en su carácter, en su mundo de esperanzas! Bello es el erudito por excelencia; hombre de gabinete y de libros, señor del pensamiento antes que soldado de cualquier causa... En cambio, Sarmiento, fue un rebelde, un luchador, un autodidacta, un hijo del pueblo... Mucho más hombre de acción que Bello, con visión política infinitamente más clara del porvenir de estos países, Sarmiento luchaba por erigir una educación primaria común en garantía de orden y progreso futuros. Bello aspiraba a formar, para regirlos, una élite aristocrática, si no de sangre, distinguida por su cultura. Para Bello el problema era enseñar a gobernar masas lentamente extraídas de su incultura; para Sarmiento era elevar rápidamente esas masas a la categoría de ciudadanos de una república en marcha. (Labarca, A., 1939, pp. 103-104)

Así, Sarmiento dedicó sus esfuerzos a la fundación de la primera Escuela Normal de Preceptores (1842) y a la formación de maestros para las escuelas primarias, y Bello a fundar y dar sustancia pública a la Universidad de Chile (1842). Dos visiones, ambas notables, abrieron dos caminos que transcurrieron de manera casi paralela por los siguientes 120 años.

Este paralelismo ha sido constatado, pero todavía insuficientemente estudiado. Labarca, A (1939), lo explicita al describir la desarticulación de la formación de docentes y de los niveles de enseñanza: “En realidad existen dos ejes paralelos: uno con la escuela primaria y ciertos colegios

especiales (Escuelas de Artes y Oficios y Escuelas de Agricultura); el otro, con el liceo y la universidad; el primero, para la clase pobre; el segundo, para la burguesía y las esferas acomodadas” (op. cit.). Por su parte, Núñez, I. (2015), lo ejemplifica en las preparatorias de liceos creadas en la segunda mitad del siglo XIX, para asegurar la continuidad de los estudios secundarios de los estudiantes. “Los alumnos que asistían a estas instituciones provenían de familias locales relativamente acomodadas. Dicha práctica institucional, burlaba el sueño sarmientino de una educación común, ya que evitaba a tales alumnos la convivencia con el tipo de alumnos que accedían a las escuelas primarias populares” (p.12). Por cierto, que los estudiantes que no proyectaban su ida al liceo —la gran mayoría y los más pobres— no asistían a esas preparatorias.

De esta forma, en el mapa de la desigualdad educativa, a la conocida diferencia entre educación particular pagada para la elite y el resto de las dependencias, hay que agregar las distinciones de la educación estatal: escuelas rurales y primarias, de escuelas preparatorias para el liceo; en secundaria, la distinción entre liceos de formación académica destinados a la continuación de estudios en las universidades y liceos técnico-profesionales destinados al campo ocupacional. Estas condiciones cruzaron gran parte del siglo XIX y XX.

#### **4. La educación pública en crisis**

En la década de los 80 del siglo pasado, la dictadura traspasó los establecimientos educacionales fiscales a los municipios o a corporaciones municipales y delegó la administración de un grupo de 70 liceos técnico-profesionales a corporaciones vinculadas preferentemente a gremios productivos. Ello fue parte del cierre de la visión del Estado Docente y de la introducción de “lógicas de mercado” en educación. En su primera etapa (1973-1979), la dictadura se centró en el control y la persecución a los opositores y en la intervención sobre los contenidos y símbolos del sistema público de educación. En marzo de 1979, con la Directiva Presidencial para Educación se inicia otra etapa: la educación se incorpora a las denominadas “modernizaciones”, junto con seguridad social, salud y vivienda y “se emprende un conjunto de transformaciones de fondo, engarzadas entre sí y presididas por una lógica neoliberal,

claramente privatizadora y sustentada en el mercado como regulador de la actividad social” (PIIE, 1991, Vol.1, p.90).

Estas “modernizaciones” desarticulan el sistema nacional de educación que el país había construido. El rol del Estado fue reducido a la normativa y su resguardo y al financiamiento, y se desplegaron los nuevos criterios e instrumentos que ordenan el sistema en la lógica mercadista. Entre ellos: los escasos requisitos para ser sostenedor educacional y para abrir y mantener establecimientos educacionales; el modelo de financiamiento basado en la matrícula y en el pago por la asistencia diaria de los estudiantes, lo que da lugar a la competencia por captar estudiantes y por retenerlos; incentivos financieros a la participación de privados con financiamiento público (permitiendo el lucro y fijando una subvención escolar inicialmente alta); un sistema de información de los logros de aprendizaje de los estudiantes, para orientar a las familias en la selección del establecimiento educacional (PER y SIMCE), no obstante que en los años 80 el Ministerio de Educación no publicó los resultados de los establecimientos educacionales. Otros cambios de profundo sentido simbólico fueron el cierre definitivo de las Escuelas Normales (1974), la pérdida de la condición de funcionario público de los docentes, quienes al ser traspasados al sistema municipal pasaron a regirse por el Código del Trabajo, y el término del carácter universitario de la formación del profesor, con la creación a comienzos de los años 80, de las academias superiores de ciencias pedagógicas, las que, tras una intensa presión social, se transformaron en universidades en 1985.

La municipalización de la educación chilena tuvo serios problemas, ligados a las características y diferencias de los municipios, que impidieron ofertar una educación pública con estándares equivalentes en todo el país. Los municipios chilenos son muy heterogéneos en tamaño, capacidades y medios económicos; les resulta difícil sostener políticas de mediano y largo plazo, porque ellos dependen de ciclos políticos electorales de cuatro años. En general muestran debilidad técnica, así el 20% de los municipios no tiene jefe de educación con dedicación exclusiva y el 39% no posee personal técnico-pedagógico. Marcel, M. y Raczinsky, D. (2009) constataban, entre otras debilidades, el escaso

control y preocupación sobre el trabajo en el aula, una gestión de corto plazo y sesgada por lo administrativo, con escaso uso de la información y baja capacidad de hacerse cargo de sus resultados. En la actualidad, el 88% de las comunas de Chile posee menos de 8.000 estudiantes y el 50% de ellas tiene menos de 2.000 en el sector público. Por otra parte, el sistema mantiene opacidad en las dotaciones de docentes y de asistentes de la educación y en la selección de directivos municipales y de establecimientos educacionales.

La mayor debilidad del sistema municipal de educación radica, en definitiva, es que fue creado para disminuir la influencia del Estado e instalar un modelo de mercado, en el marco de una institucionalidad política no democrática. Pese a que las señales de insolvencia financiera del nuevo sistema se detectaron tempranamente —el año 1986 una Comisión de Educación, Interior, Hacienda y ODEPLAN daba cuenta del déficit del sistema municipal—, esto ni se resolvió, ni impidió la continuidad del proceso (Espinoza, O. y González L., 1993). Además, debido a su financiamiento vía subvención por estudiante, ha estado expuesto a una competencia desigual con la educación particular subvencionada; competencia exacerbada desde 1993, con la nueva ley de financiamiento compartido (Ley N° 19.247, Art.9) que hizo más “atractiva” esta modalidad.

Así, desde su traspaso a los municipios, a comienzos de los ochenta, la educación pública ha sufrido una fuerte caída en su matrícula. En 1981, el 78% de ella era pública y el 15% particular subvencionada; en 1988, la matrícula municipal ya había bajado al 60% y la particular subvencionada había subido al 33.4% (Cox, C. y Jara, C., 1989, p.12). Desde 1993, financiamiento compartido mediante, este proceso se acelera y, en 2017, la educación particular subvencionada llega al 54.6% de la matrícula contra solo un 37.8% de la municipal. En 1993 los establecimientos con financiamiento compartido eran 232 y su matrícula alcanzaba a 142.732 estudiantes; diez años más tarde, producto de la nueva política, los establecimientos habían subido a 1.822 y la matrícula a 1.085.381. Ello acentuó fuertemente la segregación del sistema educativo llegando a ser uno de los mayores del mundo, con un índice de Gini de 53.0, en

contraste con Finlandia que posee 9.0, o con USA con 26 y con otros países latinoamericanos como Argentina y Brasil con 39.0 (Dupriez, V., 2010).

En suma, el actual esquema de educación municipal no pudo garantizar una gestión estable en el tiempo que permitiera procesos de mejoramientos continuos y crecientes en todo el territorio, porque estuvo sujeta a la voluntad y a las proyecciones electorales de cada alcalde; tampoco pudo asegurar equidad en las oportunidades de aprendizaje a lo largo del país, porque existe una gran diversidad de capacidades, recursos y prioridades y porque no todos los municipios han asumido las responsabilidades por sus resultados.

## **5. El nuevo Sistema de Educación Pública**

Los años 90 y el comienzo de los 2000 no aportaron muchas novedades a la manera como se estructuraban las dependencias del sistema escolar (municipal, administración delegada, particular subvencionado y particular pagado). Las políticas educativas y sus esfuerzos estuvieron centrados en reponer las condiciones de base del sistema: más financiamiento, nuevo régimen laboral docente, más tiempo y espacio escolar, mejora educativa focalizada en los sectores más vulnerables, recursos educativos y tecnológicos para las escuelas y liceos. Se trataba de poner al día la educación, asumiendo sus desafíos en democracia y asegurando niveles básicos de recursos y capacidades de gestión. Los déficits financieros municipales, desde los 90, fueron abordados caso a caso, creando fuentes de financiamiento complementarias que se agregaban a la subvención por asistencia en la forma de asignaciones u otras subvenciones. Sin embargo, no se logró revertir los déficits estructurales de algunos municipios.

El movimiento estudiantil de 2006 puso en cuestión la institucionalidad del sistema y, entre sus demandas, exigió el término de la educación municipal, la gratuidad y el fin del lucro. El Consejo Asesor Presidencial designado ese año para analizar y hacer propuestas en relación con la economía política del sistema, coincidió en que era “fundamental y adecuado” revisar la institucionalidad de la educación de propiedad estatal (Consejo Asesor Presidencial, Informe Final, p. 119). En su

Informe propone una caracterización de las posibles “entidades administradoras de educación pública”, pero no logra consenso acerca de la forma de constituir esas entidades. El tema fue abordado por el Ejecutivo a través de la presentación de cuatro proyectos de ley que creaban una nueva institucionalidad para la educación pública en 2008, 2010, 2011 y noviembre de 2015. Este último, fue promulgado como ley en noviembre de 2017.

Con la Ley N° 21.040, que crea el nuevo sistema de educación pública, el Estado recupera la función social de educar y se restablece la condición de un sistema público de educación. Ello a través de una Dirección Nacional de Educación Pública (DEP) y de 70 Servicios Locales de Educación (SLE).

Hay cuatro contenidos relevantes que permiten sostener que se trata de la restitución de un sistema público de educación:

- a. Su carácter estatal: los encargados de proveer educación son establecimientos educacionales de propiedad estatal. Ellos son administrados por los SLE, servicios públicos funcional y territorialmente descentralizados, creados por la Ley, los que se relacionan con el presidente de la República a través del Ministerio de Educación y la DEP, definido como un servicio público centralizado dependiente del Ministerio.
- b. La DEP tiene a su cargo la conducción estratégica y la coordinación del sistema. Ella propone al Ministerio de Educación la Estrategia Nacional de Educación Pública y los Convenios de Gestión Educacional de cada SLE; les asigna los recursos, en el marco de la Ley de Presupuesto, y les presta apoyo y asistencia técnica.
- c. La Estrategia Nacional de Educación Pública, para mejorar la calidad de la educación provista por los establecimientos educacionales. Ella es aprobada por ocho años, incluye objetivos, metas y acciones sobre cobertura y retención de estudiantes, convivencia escolar, apoyos para el aprendizaje, inclusión y atención diferenciada a los estudiantes, implementación curricular y articulación de los sectores y niveles



educacionales. En su discusión y aprobación participan el Ministerio de Educación, las Comisiones de Educación de la Cámara de Diputados y del Senado y el Consejo Nacional de Educación.

d. Los nuevos instrumentos ordenan estratégicamente la gestión del sistema, de manera que sus objetivos y metas concreten los compromisos y las tareas en todos sus niveles. La Estrategia Nacional es el marco ordenador de objetivos y metas de mediano plazo, a nivel nacional. Le sigue el Plan Estratégico Local de Educación Pública, orientado al desarrollo y mejora de la educación pública en el territorio; sus objetivos y prioridades deben ser “concordantes” con la Estrategia Nacional. Un tercer instrumento es el Plan Anual que cada director de SLE presenta al Comité Directivo y al Consejo Local. Un cuarto instrumento es el Convenio de Gestión Educacional que fija los objetivos, metas, indicadores y medios de verificación que cada jefe de SLE debe firmar por seis años; estos convenios los propone la DEP y los aprueba el Ministerio de Educación.

De esta forma, quedaron establecidas las características que definen la condición estatal del servicio educativo y su dependencia del Ministerio de Educación que dan unidad al sistema. En la discusión parlamentaria y gremial se planteó la pregunta de si estas características eran suficientes para asegurar la unidad del sistema público. Lo cierto es que ninguno de los elementos definidos, se encuentran en la actual administración municipal. Se discutió también respecto de cuánta autonomía era deseable para cada SLE; es claro que el carácter descentralizado de ellos, los instrumentos de gestión que ordenan los objetivos y tareas territoriales de mejora educativa y la relación con sus comunidades (Comité Directivo, Consejo Local, Coordinación Regional, Conferencia de Directores), otorgan un espacio importante de autonomía, pertinencia territorial y liderazgo a cada Servicio.

## **6. Transición y traspaso del Servicio Educativo**

Con seguridad, este es uno de los procesos más complejos que le ha correspondido enfrentar al Estado chileno. Educación es el único servicio público que luego de traspasado, es devuelto al Estado. La ley

fijó un itinerario de traspaso entre 2018 y 2025, con una evaluación intermedia en 2021 y una posible extensión hasta 2030, si así lo dispone el Presidente de la República a través de un decreto fundado<sup>2</sup>. Estableció también un Consejo de Evaluación, órgano asesor del Presidente en lo que respecta al análisis y la evaluación de la instalación de los SLE.

Las normas referidas al traspaso de bienes y personas incluyen, entre otras, las obligaciones municipales de información sobre deudas, auditorías e informes financieros y del uso de los recursos de la Subvención Escolar Preferencial, así como de docentes y asistentes, y el inventario de bienes y de contratos. La ley fijó mecanismos de pago para que el traspaso no incluyera deudas previsionales ni de remuneraciones del personal.

Respecto de las personas, establece que los funcionarios del DAEM o de la Corporación Municipal, pueden participar en concursos cerrados para optar a la planta del SLE correspondiente. Sobre el personal docente y asistentes de la educación de los establecimientos educacionales, indica que su traspaso se hará con el cambio de sostenedor educacional, por el solo ministerio de la ley y sin solución de continuidad.

A la fecha se encuentran funcionando cuatro Servicios Locales de Educación (Barrancas, Puerto Cordillera, Huasco y Costa Araucanía); en enero de 2020 se agregarán tres (Chinchorro, Gabriela Mistral y Andalién Sur) y durante el 2020 otros cuatro (Atacama, Valparaíso, Colchagua y Llanquihue).

## **7. Visión y desafíos**

### ***Aspectos destacables de la Nueva Educación Pública***

El proceso de instalación de una nueva educación pública está en curso. Basta aquilatar la envergadura de la tarea para visualizar la magnitud del desafío: a final de 2020 debieran estar en funciones 11 Servicios Locales de Educación, y otros 59 al año 2025, proveyendo educación a poco más de un millón de estudiantes. Esto implica transferir al nuevo sistema, sin quiebres ni interrupciones, el servicio educativo que hoy entregan

(2) Una comuna puede solicitar la postergación de su traspaso, si mantiene un buen desempeño educativo, suficiente matrícula, buen manejo financiero y cumplimiento de las leyes laborales.

9.352 instituciones (jardines infantiles, escuelas y liceos) y sostener administrativamente todos los procesos implicados en este traspaso.

Ahora bien, llegados hasta aquí ¿qué valorar, desde ya, de la Nueva Educación Pública? y ¿qué aspectos debieran seguir evaluándose?

En términos generales, se trata de una propuesta capaz de superar la mayoría de las limitaciones que venía mostrando la educación municipal. En concreto, responsabiliza al Estado por la calidad de la educación que imparte, con lo cual se retoma la tradición educacional pre-1980, y se generan definiciones para que el centro de los esfuerzos de mejoramiento se ponga en los establecimientos educacionales. Para ello, se fomenta la participación y se descentralizan las decisiones fundamentales y, se aumentan las capacidades profesionales orientadas a apoyar el trabajo de las instituciones escolares (jardines, escuelas y liceos), la autonomía de los establecimientos educacionales y las atribuciones de sus equipos directivos.

En especial son destacables:

a. El nuevo sistema asume, renueva y fortalece la función de apoyo técnico pedagógico a las instituciones escolares (jardines, escuelas y liceos) por parte de los Servicios Locales; dota de atribuciones a los equipos directivos y de responsabilidades compartidas a docentes y comunidades. Esto es de la mayor importancia para el compromiso del Servicio con los resultados educativos de su territorio. Las tareas de constitución de los mejores equipos y sistemas de apoyo técnico, el diagnóstico educativo local, los proyectos educativos territoriales, el desarrollo profesional de docentes, asistentes y directivos, los recursos para el aprendizaje, los sistemas de información del progreso del aprendizaje de los estudiantes y las atribuciones a los actores resultan ser, en definitiva, tareas sustantivas, porque en ellas y en los planes de mejoramiento se juega el cambio y la mejora de los establecimientos educacionales.

b. La Ley establece que tanto el financiamiento que reciben los SLE, como su dotación deben seguir un criterio de “discriminación positiva”, sensible a la vulnerabilidad, la dispersión y la ruralidad de su población; lo que permite y facilita la atención diferenciada y preferente a los más pobres. Esta fue una de las justificaciones para sacar la educación pública de la tutela municipal, ya que son precisamente los municipios más pobres, los que hoy tienen mayores limitaciones estructurales para ofrecer una educación enriquecida a su población.

c. Una de las ventajas del nuevo sistema es ser “participativo”, lo que funda una responsabilidad compartida de los diversos actores por su calidad e instancias para ejercerla. Sería de interés ir evaluando las posibilidades de enriquecer esta participación y, de acuerdo a las características de cada territorio, sumar otras miradas, por ejemplo, la de los pueblos indígenas, la de los sectores productivos y de educación superior significativos en el lugar.

d. En adelante, los municipios y sus alcaldes, al no tener la responsabilidad de gestionar la educación, podrán ejercer un nuevo rol de observadores y garantes de la calidad de “toda” la educación de su comuna. Podrán colaborar con el nuevo sistema y exigirle calidad, ya que participan en su Consejo Directivo y podrán, también, acoger eventuales reclamos de los ciudadanos relativos a la educación particular y hacerlos presente ante las autoridades del MINEDUC, lo que hoy no pueden hacer por ser “sostenedores” que compiten con los privados.

e. El proyecto contempla la vinculación de los SLE con las universidades y la formación docente; relación que puede ser beneficiosa tanto para la formación de los futuros docentes como para el mejoramiento de las instituciones escolares. La relación también puede incluir espacios de intercambio y pasantías de docentes de establecimientos educacionales en instituciones de educación superior y de académicos en establecimientos educacionales. Todos ganarían con ello.

### ***Desafíos inmediatos***

Hay desafíos inmediatos que requieren ser atendidos con efectividad, porque se relacionan directamente con los propósitos del nuevo sistema. Entre ellos:

a. El más importante es que los traspasos se hagan garantizando la continuidad del servicio educativo y que sean visibles desde el primer momento los signos de un cambio y de una mejor gestión<sup>3</sup>. Es preciso lograr los llamados “gananciales tempranos”, es decir, la confianza inicial en actores del sistema y de las comunidades educativas y demostrar que los SLE son más eficaces que los municipios en administrar la educación pública. Debieran ser claras las buenas noticias que las familias reconocen en la nueva educación pública y que las llevan a depositar su confianza en ella.

b. Comunicar los indicadores de buen desempeño y gestión educativa y financiera en los que se basará la nueva administración de la educación. Urge para ello un proceso de discusión y de acuerdos formales entre cada Servicio Local de Educación y sus comunidades. En tanto ello no exista no será claro cómo la comunidad hará control de gestión y tampoco de qué dará cuenta el Director del Servicio. La Estrategia Nacional de Educación Pública y de los Planes Estratégicos de los Servicios son contenidos centrales, por lo que su ausencia genera un vacío de compromisos y de horizonte de tareas y logros.

c. El nuevo sistema no puede partir desfinanciado, como lo hizo el sistema municipal. Es preciso evaluar y fijar los criterios y mecanismos de gestión de los ingresos (presupuesto del servicio e ingresos por matrícula y subvenciones escolares, entre otros), condiciones de superávit y/o déficit financiero de cada Servicio, razones de ello y consecuencias en cada caso; al mismo tiempo, visualizar espacios de eficiencia y de economías de escala. La administración financiera municipal, en general deficitaria, tiene aprendizajes que no es posible soslayar<sup>4</sup>.

(3) En noviembre de 2018 la Dirección de Educación Pública difundió el Manual de Instalación de Servicios Locales de Educación Pública. Ello podrá facilitar la instalación del segundo y tercer grupo de Servicios.

(4) De alto interés resultan en este punto y en el anterior, los Informes 1 y 2 del *Estudio de Sostenibilidad Financiera del Sistema de Educación Pública* (2018) realizado a solicitud de la DEP por Rodríguez J. y Seemann, A.

d. También en materia de financiamiento, importa conocer los principios de equidad y pertinencia con los que se asignarán los recursos del Programa de Fortalecimiento de la Educación Pública<sup>5</sup>. Se trata de un instrumento nuevo, sensible a la vulnerabilidad, la dispersión y ruralidad de la población de algunos SLE. Eso permitirá y facilitará la atención diferenciada y preferente a los más pobres, compensando las diferencias entre Servicios. El programa no está vigente, seguramente a la espera de la Estrategia Nacional, pero su inicio es crítico porque en régimen podría contribuir a equilibrar los déficits presupuestarios de algunos servicios.

e. Examinar si se requiere, y en qué medida, ajustar las dotaciones docentes y de asistentes de la educación. Para ello se necesita determinar, alternativas de gradualidad y plazos, sobre la base de relaciones entre estándares de calidad del servicio y dotación, en función de estudiantes, modalidades educativas, necesidades de la población atendida, número de cursos y de establecimientos educacionales<sup>6</sup>.

### ***Algunas lecciones aprendidas en el camino ya recorrido***

En lo que respecta al diseño y ejecución del traspaso y a los primeros tiempos de la nueva Educación Pública, ya se tienen algunas lecciones:

a. El traspaso del servicio educativo y la instalación de los primeros SLE muestra la capacidad de los equipos de llevar a cabo uno de los procesos administrativos más complejos que el Estado ha asumido en estos años. Las mayores energías han sido puestas en los temas de definición de plantas y gestión de recursos humanos, tareas administrativas y financieras, búsqueda y habilitación de local para los Servicios y compras. Un efecto significativo de esto es que se han cumplido las metas propuestas, pero el establecimiento educacional no ha sido, como se prometió, el foco central de preocupación y apoyo, con lo que los “gananciales tempranos” han resultado escasos. Esto requiere ser revisado y reparado, porque puede llegar a afectar el propósito fundamental de fortalecimiento de la educación pública.

(5) Art. 27 de la Ley N° 21.040.

(6) Ver sobre el punto el Informe de Rodríguez y Seeman, antes mencionado.

b. Se reconoce que los procesos de traspaso y creación de la DEP y de los nuevos SLE, demandan un conocimiento experto del estatuto administrativo, del manejo presupuestario fiscal, de las compras públicas, de la gestión financiera y de los procedimientos normativos involucrados. Si ello falla, se pone en riesgo el servicio educativo completo. El personal de los nuevos servicios ha sido provisto mayoritariamente, como señala la Ley, a través de concursos cerrados destinados a funcionarios de los Departamentos o de las Corporaciones de Educación Municipal. La definición de perfiles de cargos previos a los concursos y la evaluación rigurosa de los postulantes, al igual que programas de inducción y capacitación al personal seleccionado, seguramente habrían disminuido algunos de los problemas que afectaron los primeros tiempos a todos los servicios por sueldos impagos, malas condiciones laborales, infraestructura en mal estado o insalubridad de recintos educativos.

c. Una tercera lección se relaciona con la necesidad de revisar la articulación interna y cooperación de instancias del Ministerio de Educación a Nivel Central y de sus Secretarías Regionales de Educación. Ellos cuentan con personal que conoce bien el funcionamiento del Estado, sus procesos y procedimientos. La Ley autoriza el apoyo de la Subsecretaría de Educación para la instalación de la DEP y de los SLE. Quizás si este apoyo hubiese sido más sistemático desde el comienzo, algunas de las dificultades iniciales no se hubieran producido; tampoco las mayores demoras que algunos establecimientos perciben en lo que respecta al traspaso de recursos, reemplazos y nombramientos.

d. La postergación de la definición de la Estrategia Nacional de Educación Pública puede haber afectado la constitución y puesta en marcha del nuevo sistema, porque no se han entregado metas ni prioridades de trabajo y mejoramiento educativo claras. Quizás ello haya influido en la ausencia de estrategias comunicacionales a nivel local en relación con la visión, las ventajas y los espacios de participación del nuevo sistema.

### ***Especial atención***

Entre los aspectos necesarios de ser revisados o seguidos con atención se puede señalar:

a. Si bien, el trabajo para determinar los 70 Servicios Locales de Educación (SLE) razonablemente equivalentes fue prolijo, surge una duda y destaca una ausencia. Se optó por una división administrativa del sistema escolar (los SLE) distinta de la división política y administrativa del país y distinta de la actual estructura del MINEDUC. ¿No habría sido mejor seguir más de cerca la división política del país, para acoplar más fácilmente la educación a los procesos de descentralización política y administrativa y a los procesos de desarrollo regional? En el mismo orden de consideraciones, la Ley no explicita suficientemente la conexión de los SLE con la actual estructura territorial del MINEDUC: las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación y los Departamentos Provinciales. Para una adecuada y eficiente puesta en práctica de la NEP es importante una relación adecuada y colaborativa con las autoridades e instituciones educacionales de las regiones y provincias. Habrá que poner atención también al desarrollo de estas relaciones.

b. Parece discutible que se autorice la selección de un 20% de los estudiantes de liceos de “alta exigencia”. Son claras las desventajas de la selección y ha sido difícil avanzar en su supresión. Lo central es hacer posible procesos educativos integrados y no segregados, que abran espacios para que los “distintos” se encuentren. En suma, la selección debiera ser proscrita de la educación obligatoria y solo admitir excepciones en casos semejantes para todos, como la aceptación de los hermanos/as de los actuales estudiantes.

c. La coeducación es defendida, hoy, desde la óptica antisexista y de igualdad de géneros. Ella ofrece un soporte importante para trabajar educativamente las fuertes desigualdades que todavía subsisten en Chile con respecto a la situación y al trato a las mujeres y, por tanto, la educación pública ganaría optando por la coeducación en todos sus establecimientos.

d. En buena parte de la educación pública se sigue manteniendo la división tradicional de los establecimientos según nivel de estudios: liceos para educación media, escuelas para la básica y jardines para prebásica. Esta alternativa no facilita la relación familia-escuela, ya que,



si hay más de un hijo, la familia debe mantener relaciones con más de un establecimiento; además, esta relación es más fácil de establecer cuando los referentes de la relación son niños/as pequeños (párvulos, primeros años de básica), que asisten por primera vez a la escuela y más difícil cuando refiere a adolescentes que ingresan a educación media. Adicionalmente, los establecimientos completos tienen ventajas prácticas para las familias con más de un hijo/a estudiando. También se suprimen los temores e incertezas de un cambio de establecimiento en media. Por último, optar por establecimientos completos disminuye las presiones y el número de los procesos de selección.

e. Se echa de menos una referencia a ciertas variantes de “atención especial” que no tendrían mucha “masa crítica” en cada SLE. Ejemplos: algunas modalidades de educación especial, la educación de adultos, la educación intercultural bilingüe, las escuelas rurales uni, bi y tri docentes, la educación en cárceles, la educación en hospitales. ¿Cómo fomentar un intercambio de experiencias, en estas modalidades específicas, más amplio que lo que se puede lograr en cada SLE?, ¿qué órgano del Mineduc debería ser responsable de esta tarea?, ¿la DEG? ¿o es una función que debería asumir la DEP?

## Referencias

- Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación. (2006). *Informe Final*, Santiago.
- Constitución de 1823.
- Cox, C. y Jara, C. (1989) *Datos básicos para la discusión de políticas en educación (1970-1988)*. CIDE/ FLACSO, Santiago.
- Dirección de Educación Pública (2018) *Manual de Instalación de Servicios Locales de Educación Pública*.
- Dupriez, V. (2010). *Separer pour réussir? Les modalités de groupement des élèves*. Paris, IIEP, Unesco.
- Espinoza, O. y González L. (1993). *La experiencia del proceso de desconcentración y descentralización en Chile. 1974-1989*. Documentos PIIE.
- Labarca, A. (1939). *Historia de la Enseñanza en Chile*. Publicaciones Universidad de Chile, Santiago.
- Letelier, V. (2012). “El Estado y la Educación Nacional. Discurso en la Universidad de Chile, 1888”; *Revista Derecho y Humanidades*, N° 19.
- Marcel, M. y Raczynski, D. (2009). *La Asignatura pendiente, claves para la revalidación de la Educación Pública en Chile*. Colección CIEPLAN, Santiago.
- Mellafe, R., Rebolledo, A. y Cárdenas, M. (1992) *Historia de la Universidad de Chile*. Ediciones Universidad de Chile.
- Núñez, I. (2015). “Educación chilena en la República: promesas de universalismo y realidades de inequidad en su historia”. *Revista Psicoperspectivas*, Vol. 14, N° 3, pág. 12.
- PIIE. (1991). *Las transformaciones Educativas bajo el Régimen Militar*. 2 volúmenes. Santiago.
- Rodríguez, J. y Seemann, A. (2018). *Estudio de sostenibilidad financiera del Sistema de Educación Pública*. Dirección de Educación Pública.
- Serrano, S., Ponce de León, M. y Rengifo, F. (2012). *Historia de la Educación en Chile (1810-2010)*. Tomo I., Ed. Taurus, Santiago.
- Soto, F. (2004). “Diego Portales y la Educación”. *Revista Pensamiento Educativo*, Vol. 34, junio.

# XII

*El presente capítulo estudia las características y el desarrollo del sistema de financiamiento escolar en Chile, con un foco particular en entender las consecuencias de este sistema en la educación pública. Usando evidencia empírica y las investigaciones disponibles, en el texto se explican brevemente los conceptos detrás del financiamiento vía voucher y las razones por las cuales este esquema de financiamiento es una excepción en cuanto a su radicalidad privatizadora. Asimismo, se revisan las consecuencias que esta forma de financiar ha tenido en sostenedores, escuelas y estudiantes.*

*Enseguida se sintetiza la trayectoria de la educación pública en relación a las políticas de financiamiento. Señala que el sistema de financiamiento escolar chileno, basado en la aplicación universal y extendida del voucher y en una política de igualdad de trato entre la educación pública y la educación privada, ha generado condiciones de desigualdad y una racionalidad económica que impide a las comunidades educativas focalizarse en su función principal de educar y cuidar el bienestar integral de los estudiantes.*

*El capítulo finaliza con un conjunto de recomendaciones de corto, mediano y largo plazo para mejorar el sistema de financiamiento, haciendo énfasis en la necesidad de revisar los principios de la actual Constitución que delimitan las alternativas para transformar la política de financiamiento escolar.*



## **Financiamiento de la Educación Pública. Hacia la construcción de un Nuevo Trato**

*Ernesto Treviño  
Cristóbal Villalobos  
María Jesús Morel  
Alejandro Carrasco*

### **Introducción**

Uno de los aspectos más importantes de la organización de los sistemas educativos es su financiamiento. Como indica Henry Levin (2002), el financiamiento escolar no es solo un instrumento de distribución de recursos, sino también un dispositivo de organización social, política y cultural de los sistemas. Por lo mismo, estudiar los mecanismos y esquemas de financiamiento inevitablemente implica abordar discusiones sobre la equidad, calidad, justicia y eficiencia de la educación.

En este aspecto —el financiamiento escolar— el sistema chileno puede considerarse como un caso bastante anómalo en el concierto internacional (Treviño, Mintrop, Villalobos y Órdenes, 2018). Rediseñado a principios de los años ochenta, el esquema de financiamiento escolar del país se construyó bajo la idea del *voucher*, esto es, bajo un mecanismo de distribución de recursos que vincula el financiamiento de la institución a las preferencias de los usuarios, a través de la utilización de un cupón (virtual) que las familias entregan a las escuelas y que permite el financiamiento de estas, vinculando así financiamiento, matrícula y asistencia (Treviño, Carrasco, Villalobos y Morel, 2019).

Pero, ¿por qué el caso chileno es tan extraño? En primer lugar —y a diferencia de los experimentos acotados de *vouchers* que han surgido en las últimas décadas en regiones tan disímiles como Estados Unidos, Bangladesh, Italia, Guatemala o Nueva Zelanda (Braun-Munzinger, 2005)— en Chile este esquema de financiamiento se ha implementado en todo el territorio, constituyendo prácticamente el único esquema de financiamiento de las escuelas del país.<sup>1</sup> En segundo lugar, en Chile el esquema de *vouchers* se ha aplicado de manera transversal para todas las escuelas financiadas por el Estado (que constituyen cerca del 93% de la matrícula), diferenciándose de casos donde los *vouchers* se han limitado a las escuelas privadas (como en Colombia o Costa de Marfil) o a estudiantes de bajos recursos (como en Puerto Rico). Finalmente, el caso chileno se diferencia de otras experiencias nacionales de utilización extensiva del *voucher*, como las de Suecia, Holanda, República Checa o Dinamarca, ya que el sistema de Chile se ha aplicado por un largo periodo (casi 40 años), en un contexto de desarrollo económico del país, pero con un estancamiento en los resultados educativos, diferenciándose así de los casos europeos (OECD, 2017).

Conceptualmente, se puede indicar que el sistema de financiamiento escolar chileno se fundamenta en dos grandes principios. Por una parte, como cualquier sistema de *voucher*, el financiamiento se organiza a través de la idea de que la forma más eficiente y efectiva de distribuirlo, es a través de la competencia de recursos entre las escuelas (Chubb y Moe, 1990). Así, se espera que la implementación del *voucher* construya y dinamice un mercado escolar, donde consumidores (padres, apoderados y estudiantes) y productores (escuelas) puedan maximizar sus preferencias a través de un proceso de elección racional (García-Huidobro y Corvalán, 2016), desarrollando así una concepción donde la maximización de las utilidades individuales deviene en la mayor utilidad social (Vergara y Martín, 2017). Complementariamente, las

(1) Existen dos excepciones a este esquema dentro del país. Por una parte, hay cerca de 70 escuelas de Administración Delegada, que acogen a menos del 1% de la matrícula escolar del país. Estas escuelas, a diferencia del resto del sistema, son financiadas directamente por el Ministerio de Educación, mediante Convenios de Administración que se renuevan cada 5 años. Por otra parte, existen establecimientos particulares pagados, que no reciben financiamiento del Estado, ya que se financian con los recursos de los padres, tendiendo a concentrarse en los sectores socioeconómicos altos.

características con las que se ha implementado el esquema de *voucher* en el país (en todo el territorio, para todos los estudiantes, para todas las escuelas financiadas por el Estado), se fundamenta en una segunda idea: que la provisión pública y la provisión privada tienen la misma naturaleza. Tal como ha mostrado Falabella (2015), la implementación del esquema de financiamiento en Chile se ha acompañado de una retórica (y acción) que pone en cuestión las diferencias entre escuelas públicas y escuelas privadas, poniendo como foco central el resultado del proceso educativo o la supuesta eficiencia en la gestión como argumentos centrales, por sobre una discusión sobre la propiedad o dependencia del establecimiento. Vale la pena mencionar que esta “indiferenciación” entre lo público y lo privado se extiende más allá del financiamiento, pues esta noción se encuentra a la base del ideario constituyente de la dictadura cívico-militar, tal como quedó plasmado en la Constitución de 1980. Incluso, pese a las modificaciones constitucionales posteriores, aún perdura esta equiparación entre lo público y lo privado en los principios de la Carta Magna, la cual posee una ilegitimidad de origen (Atria, 2013). En este sentido, la Constitución indica, por una parte, que el rol central del Estado es financiar (y no proveer) al sistema educativo; y por otra, consolida la libertad de enseñanza como valor central del sistema escolar. Siguiendo la argumentación de Atria (2010), ambos fundamentos (rol subsidiario y libertad de enseñanza) consagran, a nivel constitucional, una igualdad de trato entre establecimientos públicos y privados, generando, además, una asimetría entre los ciudadanos y el Estado.

Considerando lo anterior, este capítulo busca estudiar las características y desarrollo del sistema de financiamiento escolar en Chile, con un foco particular en entender las consecuencias de este sistema en un subsector particular: la educación pública. De esta forma, se busca describir y analizar —utilizando evidencia empírica disponible hasta la fecha— los nudos críticos que en términos educativos, políticos y culturales ha producido el sistema de *voucher* en las escuelas públicas, buscando así fomentar la discusión de corto, mediano y largo plazo sobre el sistema de financiamiento. Para lograr estos objetivos, el capítulo se estructura en tres apartados, además de esta introducción. El siguiente se concentra en

describir cómo ha operado el sistema de *voucher* en el país, dando cuenta de los principales efectos y consecuencias detectados por la literatura. Lo sigue un apartado en el que se busca sintetizar la trayectoria de la educación pública de las últimas décadas en Chile, con un foco particular puesto en dar cuenta de las políticas relacionadas con el financiamiento para este sub-sector. Considerando estos elementos, el último capítulo despliega una serie de recomendaciones, organizadas en distintas temporalidades (corto, mediano y largo plazo) que debería asumir el sistema escolar respecto de su financiamiento, con especial atención en el sub-sector público.

## **1. El sistema de financiamiento en Chile y la distinción público / privado**

El esquema de financiamiento basado en el *voucher* comenzó a aplicarse de manera masiva en Chile a partir de la reforma de inicios de los 80, junto a la municipalización de los establecimientos públicos (Corvalán y García-Huidobro, 2016). En términos simples, el *voucher* funciona en el país como un cupón (invisible) entregado a las familias por cada hijo o hija que está en el sistema educativo. Cuando el niño, niña o adolescente se matricula en un establecimiento educacional, el Estado paga un monto por el servicio educativo, al que se le aplican descuentos de acuerdo al nivel de inasistencia mensual del estudiante. De esta manera, el *voucher* en Chile se entiende como un sistema de financiamiento a la demanda, calculado en base a la matrícula del estudiante, descontando por su inasistencia mensual. Si bien el sistema ha mantenido sus características centrales, ha experimentado algunos cambios, pudiendo destacarse dos grandes grupos de modificaciones.

Por un lado, y aunque en sus inicios se estableció que el *voucher* entregaría una subvención única y equivalente para todos los establecimientos (presentando solo variaciones por nivel de enseñanza), desde finales de los ochenta se crearon subvenciones específicas que reconocieron las diferencias entre escuelas, respecto, por ejemplo, de la condición de ruralidad del establecimiento (Subvención por Ruralidad y Subvención “Piso Rural”) o entregando apoyos que permitieran mantener o revincular a los estudiantes (Subvención Pro-Retención y Subvención de Refuerzo

Educativo). El esfuerzo más importante en esta materia se dio en 2008, cuando se creó la Subvención Escolar Preferencial (SEP), que provee un financiamiento mayor a estudiantes de menor nivel socioeconómico, o prioritarios, y, además, añade un monto de recursos en función del porcentaje de estudiantes prioritarios en el establecimiento. Aunque relevantes, todos estos cambios se han realizado sin diferenciar entre el carácter público o privado del establecimiento.

Por otro lado, desde 1988 se creó la Ley de Financiamiento Compartido, que permitió a las escuelas particulares subvencionadas cobrar un arancel mensual a las familias, adicional al entregado por el Estado. En 1993, esta ley da la posibilidad de establecer cuotas de copago en establecimientos de clase media, media baja y baja, lo que tuvo efectos en el aumento de la segregación escolar (Valenzuela, Bellei y de los Ríos, 2014; Mizala y Torche, 2012) y en el aumento de la matrícula del sector particular subvencionado (Elacqua, González y Pacheco, 2008; Elacqua, Montt y Santos, 2013). Al permitir mayores recursos a los establecimientos privados, el copago desbalanceó la idea de competencia “perfecta” dado que esta discriminación de precios generaba barreras de entrada para los estudiantes y permitía, además, obtener mayores recursos a los establecimientos particulares-subvencionados. En 2016 la Ley de Inclusión Escolar buscó terminar gradualmente con el copago, lo que generará en el futuro igualdad de condiciones entre los establecimientos públicos y privados, al menos desde el punto de vista de este instrumento (Carrasco, 2016).

Aunque estas modificaciones han transformado algunos de sus mecanismos de funcionamiento, no han cambiado la naturaleza central del *voucher*. ¿Cuáles han sido, entonces, las principales implicancias de la implementación de este esquema de financiamiento en el sistema escolar chileno? La investigación disponible ha sugerido que este esquema ha tenido importantes consecuencias para estudiantes, escuelas y sostenedores.

Respecto de los estudiantes, las ganancias han sido discretas y se han producido externalidades negativas que llegan a opacarlas. Así, se ha mostrado que el *voucher* ha generado en las escuelas competencia por



atraer a estudiantes con menos desafíos de aprendizaje, discriminando a quienes salen de la norma de lo que espera la escuela (Contreras, Sepúlveda, y Bustos, 2010; Treviño, Mintrop, Villalobos, y Órdenes, 2018; Carrasco, Gutiérrez y Flores, 2017; Carnoy y McEwan, 2003; Carnoy, 1998), lo que ha redundado en altos niveles de segregación entre escuelas (Valenzuela, Bellei, y de los Ríos, 2014; Villalobos y Valenzuela, 2012)<sup>2</sup>. En segundo término, el *voucher* ha promovido (y profundizado) sesgos de auto-selección, ya que los apoderados suelen elegir escuelas con estudiantes de similar bagaje social y cultural (Elacqua y Fábrega, 2004; Elacqua, Schneider y Buckley, 2006; Kosunen y Carrasco, 2016; Carrasco, Falabella y Tironi, 2016; Canales, Bellei y Orellana, 2016; Carrasco, Falabella y Mendoza, 2015). Así, más que un mercado educativo, se han generado múltiples mercados educativos, que están segmentados según clase social (Thieme y Treviño, 2013; Bellei, Contreras, Canales, Orellana, 2018), no permitiendo el encuentro de estudiantes diversos en términos económicos, sociales y culturales y generando un empobrecimiento del proceso de enseñanza y aprendizaje. Finalmente, la vinculación del financiamiento a la asistencia ha creado incertidumbres y no es claro que mejore la asistencia de los estudiantes. Siendo un tema de debate, algunos investigadores han mostrado que el esquema de financiamiento produce efectos positivos en asistencia (Paredes, 2016), pero otros estudios han sugerido que la vinculación entre financiamiento y asistencia no es un mecanismo decisor para que el estudiante vaya al establecimiento (Donoso, 2017), ya que influirían otros factores, como la composición y características del hogar (Reininger, Villalobos y Wyman, 2019) y la ubicación geográfica (CEPPE UC, 2017), entre otros.

En el caso de las escuelas, la investigación ha mostrado que la implementación masiva del *voucher* limita la racionalidad pedagógica y la sustituye por una racionalidad económica que se observa en dos ámbitos. En primer lugar, las escuelas se sienten impotentes para aumentar los niveles de asistencia de los estudiantes, ya que muchas veces

(2) Por cierto, este mecanismo interactúa con otras dinámicas de política —como la evaluación SIMCE o los Estándares de Desempeño de la Agencia de la Calidad— para profundizar estos procesos de segmentación, aunque algunas investigaciones que han tratado de aislar estos otros efectos han mostrado que el *voucher* es un motor de segregación más que de integración (Elacqua y Santos, 2015).

es la propia dinámica de la escuela la que produce esta exclusión escolar (CPCE, 2016; Súmate, 2018). Esto crea incentivos perversos en dos áreas. Por un lado, y si bien no existe evidencia sistemática, la manipulación de los datos de asistencia ha sido citada como una práctica recurrente de las escuelas (Waissbluth, 2013). Por otro, la racionalidad económica puede llevar a significar a los niños y niñas como fuentes de ingreso más que como sujetos de derechos educativos, lo que hace que, por ejemplo, muchos directivos escolares aludan a razones económicas para atraer estudiantes inmigrantes y no una valoración de la diversidad cultural (CEPPE UC, 2017). En segundo lugar, este esquema de financiamiento dificulta los procesos de gestión y planificación escolar, pues financia con ingresos variables costos fijos. Así, por ejemplo, un estudio que comparó los establecimientos financiados vía *voucher* con los financiados vía Sistema de Administración Delegada (SAD) encontró que, desde la visión de los directivos, el *voucher* creaba incertidumbre financiera y hacía que las escuelas tuvieran poca capacidad de planificar en el largo plazo, generando, además, altas presiones en los encargados escolares respecto de las rendiciones y auditorías (CEPPE UC - DESUC, 2017), en línea con lo analizado, en términos conceptuales por Weinstein, Marfán, Horn y Muñoz (2016) y en términos etnográficos por Carrasco y Fromm (2016). Asimismo, la evidencia muestra que un esquema como el de SAD no significa necesariamente un mayor gasto público, sino una mejor asignación del mismo para facilitar la planificación y gestión escolar (CEPPE UC - DESUC, 2017).

Finalmente, en el caso de los sostenedores, la investigación ha mostrado que el esquema de *voucher* crea incertidumbre y barreras para la conformación de redes de colaboración, lo que se observa en cuatro aspectos. En primer lugar, existe una sobrecarga burocrática en los niveles directivos y de los sostenedores, porque, en general, cada subvención se rinde por separado. Además de ser un problema de gestión en sí, esto crea una nueva desigualdad, porque los sostenedores más grandes (y con más recursos) pueden crear la capacidad administrativa para responder a esta demanda burocrática, mientras que los más pequeños deben distraer los pocos recursos con los que cuentan a este fin (CEPPE UC, 2017). En segundo término, la incertidumbre de flujos financieros

debido a la subvención por asistencia crea fragilidad organizacional en la planificación e implementación pedagógica, especialmente en sostenedores pequeños. Esto produce riesgos financieros que disminuyen las capacidades de llevar a cabo los proyectos educativos por la insuficiencia o extemporalidad con la que reciben los recursos financieros (CEPPE UC, 2017; CEPPE UC, 2018). En tercer lugar, el *voucher* limita la capacidad de trabajo en red entre sostenedores y entre escuelas del mismo sostenedor, elementos que son críticos para la mejora escolar (Chapman, Chestnutt, Friel, Hall y Lowden, 2016). Así, las escuelas tienen incentivos para competir por estudiantes, por financiamiento y por resultados académicos (Mintrop et al., 2013; Treviño et al., 2018), pero no para colaborar. Si bien se han creado leyes que apuntan a la colaboración —como la incorporación de criterios de colaboración en la evaluación docente y la implementación de la ley de Nueva Educación Pública (NEP)—, los incentivos de estas son definitivamente de menor magnitud que los del *voucher*, que se vinculan a la viabilidad financiera y existencia del establecimiento, lo que se conjuga con la amenaza de cierre por parte del Sistema de Aseguramiento de la Calidad (CEPPE UC; 2018; Treviño, 2018). Finalmente, el financiamiento por *voucher* desconoce las estructuras reales de costos de las escuelas, ya que los estudios han mostrado como cerca del 80% de los gastos de los establecimientos se mantienen fijos entre establecimientos de distintas comunas, dependencias y tamaños (Mineduc, 2013), lo que no se condice con una estructura de financiamiento atingente a la demanda.

Aunque los efectos en estudiantes, escuelas y sostenedores han afectado tanto a establecimientos públicos como particulares-subvencionados, la introducción del esquema de mercado ha afectado de manera particular a los establecimientos públicos, que han mostrado una trayectoria marcada por su caída (cualitativa y cuantitativa), relegación y poco apoyo, tal como se describe en el siguiente apartado.

## **2. Educación pública y financiamiento. Un tema poco presente**

En las últimas décadas, parte importante del mundo ha experimentado un aumento del rol de los privados en los sistemas escolares (Verger,

Fontdevila y Zancajo, 2017; Salhberg, 2016), aunque esta transformación ha cobrado distintos matices<sup>3</sup>.

A pesar de esto, la mayoría de los países del mundo sigue teniendo sistemas educativos con un subsistema público fuerte. Así, por ejemplo, el promedio de estudiantes matriculados en el sistema público (a los 15 años) en el 2012 llegaba al 84% (OCDE, 2017). Las razones para mantener sistemas educativos públicos robustos son variadas, pero incluyen factores educativos, socioculturales y políticos. En el plano educativo, se ha indicado que una forma de garantizar el ejercicio del derecho a la educación es a través de un buen sistema de educación pública, que sea accesible, adaptable e inclusivo respecto de todos los niños, niñas y adolescentes (López, 2014). En el plano cultural, se ha indicado que existe una relación entre sistemas públicos y los procesos de formación ciudadana, especialmente debido a la transmisión de valores transversales (y no particulares) que se pueden desarrollar en estas escuelas (Quaynor, 2012). Finalmente, y en términos políticos, el desarrollo de sistemas de educación públicos permite asegurar el desarrollo de la soberanía educativa del país y su proyecto de desarrollo (Ball, 2012), permitiendo al Estado y otros agentes gubernamentales desarrollar sus directrices en términos curriculares y pedagógicos.

En Chile, la trayectoria de la educación pública en las últimas décadas ha estado configurada por tres elementos. En primer lugar, el sub-sistema de educación pública ha sufrido una constante caída y abandono, plasmado principalmente en dos aspectos. Por una parte, la matrícula pública ha bajado constantemente en los últimos 30 años, pasando de ser un 58% en 1990 a un 36,5% en 2015<sup>4</sup> (CIAE, 2016). Esta tendencia

(3) En la mayoría de los países de América Latina se han promovido reformas políticas que han aumentado la proporción de escuelas privadas, muchas veces acompañadas de experimentos acotados, que han permitido incorporar la iniciativa privada en tareas administrativas, de apoyo técnico o de gestión escolar (Verger, Moschetti y Fontdevila, 2017; Bellei y Orellana, 2014). En países africanos y en India, la privatización se ha desarrollado especialmente a través de procesos de gobernanza indirecta, que han permitido la incorporación de redes de colaboración, el aumento de la influencia de organismos internacionales y un crecimiento del rol de la filantropía en la organización educativa de los países (Ball, Junemann y Santori, 2017; Junemann y Olmedo, 2019). Finalmente, en varios países de Europa (aunque no exclusivamente en ellos) se han generado reformas educativas que han profundizado sus mecanismos de *accountability*, entregando a los privados un rol en la operación y desarrollo de los sistemas de rendición de cuentas (Verger, Parcerisa, Fontdevila, 2019).

(4) Esto convierte a Chile en uno de los países con menor matrícula pública entre los países de la OCDE y sus socios claves (OECD, 2015).

se ha revertido recientemente en el año 2018, cuando esta matrícula ha experimentado un crecimiento de un 0,97% (MINEDUC, 2018), aunque pareciera ser que aún es muy pronto para evaluar este cambio. Adicionalmente, la matrícula pública no solo ha disminuido, sino que se ha profundizado un sistema de segregación escolar basado en la dependencia del establecimiento, que ha relegado (tanto por la acción de la oferta educativa como de la demanda educativa) a que las escuelas públicas concentren a los sectores más vulnerables (Valenzuela, Bellei y de los Ríos, 2014; Bellei, Contreras, Canales y Orellana, 2018), a la mayor cantidad de estudiantes indígenas (Treviño, Valenzuela y Villalobos, 2019), a la mayor proporción de inmigrantes (Córdoba y Miranda, 2018) y a la mayor proporción de estudiantes con necesidades educativas especiales (Holz, 2018).

En segundo término, distintos investigadores han coincidido en indicar que las reformas educativas aplicadas en las últimas décadas no han logrado transformar este proceso de abandono y relegación. En algunos casos, como en las políticas focalizadas de los años noventa (MECE Media y MECE Básica, P-900), se desarrolló una política de “igual trato” entre escuelas públicas y privadas, promoviendo un discurso focalizado en la vulnerabilidad por sobre la propiedad o dependencia de la escuela. Misma lógica tuvieron políticas de promoción de escuelas de calidad, como las Escuelas Bicentenario, que buscaron apoyar y fortalecer a colegios públicos y privados vulnerables de alto desempeño académico (Resolución N°443, 2010). En otros casos, como en la reciente Ley de Inclusión o en el Sistema Desarrollo Profesional Docente, se ha buscado la igualación de las condiciones entre proveedores públicos y privados, generando regulaciones que permitan establecer criterios comunes respecto del proceso de selección o respecto de las condiciones de trabajo de los profesores, pero sin generar cambios relevantes en la composición o magnitud del sector público (Carrasco y Honey, 2019; Cabezas et al., 2019). Finalmente, algunas políticas de equidad educativa, como la Subvención Escolar Preferencial (SEP), han mejorado las oportunidades de elección de los sectores vulnerables, lo que ha producido (como efecto no esperado) un traspaso de matrícula desde el sector público al sector subvencionado (Valenzuela, Villaroel y Villalobos, 2015; Valenzuela et

al., 2017). De esta manera, uno de los aspectos pendientes de las grandes reformas educativas ha sido, precisamente, el fortalecimiento de la educación pública (Valenzuela y Montecinos, 2017).

Finalmente, las políticas de apoyo específicas a la educación pública han sido escasas y, en general, no han implicado grandes transformaciones en el esquema de financiamiento. Por una parte, se han llevado adelante iniciativas que han permitido mejorar aspectos específicos de las escuelas públicas como la infraestructura escolar y equipamiento (Fondo de Infraestructura Educativa del Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal, FIE-PMU, y fondos administrados por el Departamento de Infraestructura Escolar para Liceos Tradicionales, Bicentenarios y Técnico Profesionales) o el saneamiento de las deudas municipales, así como la inversión en recursos pedagógicos y de apoyo a los estudiantes; administración y normalización de los establecimientos, mantención, conservación, mejoramiento y regularización de inmuebles (Fondo de Apoyo al Mejoramiento de la Gestión Educativa Municipal, FAGEM, Fondo de Apoyo a la Educación Pública, FAEP, y Programa de Fortalecimiento de la Educación Pública). Por otro lado, en el 2017 se aprobó la iniciativa de fortalecimiento de la educación pública más importante de los últimos 30 años: la Nueva Educación Pública o NEP (Villalobos, Treviño, Carrasco y Wyman, 2019; Bellei, 2018). Aunque esta política creó importantes cambios en el sistema de gobernanza escolar —pasando progresivamente los establecimientos públicos desde los municipios hacia nuevos organismos llamados Servicios Locales de Educación— y gatilló procesos de coordinación nacionales, liderados por la Dirección de Educación Pública, lo cierto es que la NEP no transforma el esquema de financiamiento de las escuelas públicas, las que siguen dependiendo para su funcionamiento del sistema de *voucher*<sup>5</sup>.

En síntesis, puede afirmarse que la trayectoria de la educación pública ha estado marcada por una caída cuantitativa y un creciente proceso

(5) Aun así, la Nueva Educación Pública implica un aumento relevante de los recursos públicos destinados a este sub-sector, ya que el financiamiento de los Servicios Locales de Educación y de la Dirección de Educación Pública son distribuidos de manera anual vía Ley de Presupuesto. Se ha calculado que esto implica un aumento de 193.619 millones para las escuelas públicas.

de segregación de su matrícula que, a pesar del desarrollo de iniciativas específicas y del reciente cambio en la gobernanza de la educación pública, no ha generado políticas estructurales de transformación del esquema de financiamiento que organiza a este sub-sector.

### **3. Recomendaciones**

En síntesis, el sistema de financiamiento escolar chileno, basado en la aplicación universal y extendida del *voucher* y en una política de igualdad de trato entre la educación pública y la educación privada, ha generado condiciones de desigualdad y una racionalidad económica que distrae la atención de las comunidades educativas de su función principal de educar y cuidar el bienestar integral de los estudiantes, por las presiones financieras que amenazan la supervivencia de las escuelas y la fuente de empleo de sus funcionarios.

Para recuperar la centralidad del bienestar de los niños y niñas, el foco en lo pedagógico y la centralidad de lo público en el sistema educativo, es indispensable que el sistema de financiamiento se reorganice a la vez, gradual y profundamente. Gradual, pues se requiere de un cambio paulatino, pero no cosmético, sino profundo, que permita reorganizar el sentido del financiamiento educativo del sub-sector. Como una forma de dibujar este proceso de reconfiguración, a continuación se proponen recomendaciones, organizadas temporalmente en el corto, mediano y largo plazo, que permitirán iniciar una nueva política de financiamiento, orientada al desarrollo organizacional de las escuelas para promover el desarrollo y el aprendizaje de los estudiantes.

#### **Recomendaciones para el corto plazo**

Para el corto plazo, se hace necesario transformar un conjunto de elementos que, sin cambiar la naturaleza general del esquema de financiamiento, sí facilitarían el trabajo de las escuelas asegurando el financiamiento sin generar ineficiencias:

##### ***a. Mejorar y facilitar el proceso de rendición de cuentas:***

La rendición de cada subvención se hace hoy por separado, lo que genera una sobrecarga en las escuelas. Es necesario facilitar este proceso



mediante un esquema de ventanilla o formulario único —similar al usado por el SII—, que permita a escuelas y sostenedores rendir automatizada y simultáneamente todas las subvenciones que reciben, disminuyendo los niveles de trabajo administrativo y las inequidades (entre las comunas o SLE) respecto de las capacidades de gestión financiera. Esta recomendación aplica a todos los establecimientos financiados por el Estado, aunque es especialmente crítica (en términos de equidad) para los nacientes Servicios Locales de Educación.

***b. Desanclar el financiamiento de la asistencia:***

El financiamiento por asistencia genera importantes lagunas financieras en las escuelas, particularmente en sectores más desfavorecidos y en el subsector público donde, por ejemplo, se concentra la población rural del país. Por esta razón, se propone transitar a un esquema de financiamiento como el del Sistema de Administración Delegada (SAD), en donde el financiamiento se hace a través de un convenio por matrícula anual, incorporando además un mecanismo de subvención en caso de tener más matrícula que la proyectada en el convenio. Un esquema diseñado de esta forma generaría mayor estabilidad en los flujos financieros de las escuelas, facilitando su gestión de mediano plazo y dando un impulso a la innovación educativa del sector público —que debería ser el beneficiario primero y directo de esta medida—, especialmente en los nuevos Servicios Locales de Educación.

***c. Potenciar sistemas de monitoreo, gestión y aseguramiento del derecho a la educación:***

Relacionado con lo anterior, la asistencia a la escuela debe transformarse desde un incentivo económico hacia un derecho. Esto implica dejar de castigar financieramente a las escuelas por la inasistencia que no está controlada por ellas, generando nuevos dispositivos o potenciando dispositivos ya existentes que permitan asegurar que el derecho a la educación se ejerza en todo el territorio, con especial énfasis en el subsector público. Para ello, es necesario generar mecanismos de fomento a la asistencia en todas las escuelas (Sistemas de Alerta Temprana), que permitan modelar la asistencia y que incluyan paneles de control, avisos a los apoderados, pero también iniciativas específicas, como la provisión



de transporte escolar por parte de los sostenedores o Servicios Locales de Educación (SLE) o la generación de Escuelas de Segunda Oportunidad o Reingreso, aspectos especialmente críticos en el sub-sector público.

***d. Reconstruir la categorización de vulnerabilidad:***

Actualmente, la categoría de vulnerabilidad está centrada en aspectos socioeconómicos de las familias de los niños, niñas y adolescentes, siendo un factor a considerar respecto del monto de subvención educativa. Si bien esto representa un avance respecto de la subvención plana, es necesario que en la definición de vulnerabilidad se incluyan también elementos relativos a la vulnerabilidad educacional como, por ejemplo, el historial de asistencia del estudiante o el historial académico, así como aspectos que representan nuevos desafíos educativos, como la inmigración o el trabajo con niños, niñas y adolescentes que viven en residencias. Esto serviría como base para que los establecimientos y sostenedores pongan atención especial en estudiantes en mayor riesgo educativo, que está por sobre la vulnerabilidad socioeconómica y especialmente presente en las escuelas públicas. Esta recomendación es válida para el conjunto de los establecimientos financiados por el Estado, incluyendo tanto a los establecimientos públicos como a los particulares subvencionados, aunque sus beneficios (por composición) serían especialmente relevantes en el sub-sector público.

***e. Aumento de capacidades y atribuciones en los SLE para utilización de fondos:***

Además de los cambios anteriores, los nuevos Servicios Locales de Educación requieren tener mayores capacidades para la ejecución del gasto, que les permita financiar con suficiencia las necesidades de los estudiantes que atienden. Por esta razón, deberían darse condiciones especiales para que los SLE puedan combinar y complementar el gasto de distintas subvenciones, siempre manteniendo criterios claros de distribución de recursos entre escuelas. Esto permitiría, por una parte, fortalecer mecanismos de cooperación entre escuelas públicas, generando, además, economías de escala al interior del sub-sector público.

## **Recomendaciones para el mediano plazo**

Junto con las medidas de corto plazo, es necesario en el mediano plazo generar un modelo de financiamiento orientado hacia nuevas fórmulas y lógicas de organización. Esto implica, en definitiva, abandonar el *voucher* como mecanismo central, único y universal de financiamiento, pudiendo destacarse especialmente dos recomendaciones:

### ***a. Transitar hacia un modelo más basal de financiamiento de la educación pública:***

Esto implica reconfigurar el modelo general de financiamiento, construyendo uno donde el financiamiento de las escuelas públicas no sea totalmente contingente a la matrícula o asistencia, sino que se base en un piso mínimo de su funcionamiento, en línea con lo planteado recientemente por la OCDE (2017b). Lógicamente, este esquema de financiamiento debería incorporar de alguna forma la matrícula y la asistencia (particularmente en los establecimientos más vulnerables y con mayores probabilidades de ausentismo), pero integrándola como incentivos positivos más que como mecanismos de castigo o mecanismos centrales. Aunque las variables de asignación del mecanismo basal, así como el porcentaje de monto basal versus monto contingente deberán ser materia de análisis particular<sup>6</sup>, lo central es transformar la lógica del financiamiento público, permitiendo entregar a las escuelas un piso estable para operar, generando incentivos para la innovación y planificación de largo plazo y permitiendo desincentivar conductas basadas en la racionalidad económica por sobre la racionalidad escolar. Considerando los argumentos entregados a lo largo del capítulo, no es ilusorio pensar que esta medida se aplicase, en primer término, solo al sub-sector público.

### ***b. Integrar la discusión sobre el financiamiento en los nacientes SLE:***

Considerando la gradual implementación de la Nueva Educación Pública, es necesario revisar la estructura de financiamiento a partir

(6) Por ejemplo, en un ejercicio referencial, Villalobos y Moreno (2014) propusieron que cerca del 70% del financiamiento podría ser basal y el 30% contingente, considerando el alto porcentaje de gastos fijos (especialmente, sueldos de profesores) que tienen las escuelas públicas chilenas.

de la lógica detrás de los Servicios Locales de Educación, los cuales requieren formas de funcionamiento colaborativo en donde no siempre los gastos son imputados a una escuela sino a la red de escuelas. En este mismo sentido, la operación en red, puede implicar que los estudiantes asistan a un establecimiento algunos días en la semana (por ejemplo, para tomar algunos cursos especializados en educación media o para desarrollar proyectos colaborativos que pueden durar semanas o incluso meses) y es necesario encontrar fórmulas financieras que reconozcan que el estudiante está en la red y puede beneficiarse de la estructura completa de ella y no solamente de lo que ofrece el establecimiento en el que está matriculado. Esto implica transformar o, a lo menos, repensar un hecho hasta hoy obvio del sistema educativo: que cada estudiante asiste únicamente a una escuela.

### **Recomendaciones para el largo plazo**

Finalmente, en el largo plazo, el desafío es avanzar en discusiones de fondo respecto de la estructura del sistema escolar y sus repercusiones en el financiamiento, especialmente respecto de tres temáticas o tópicos.

#### ***a. Generar condiciones especiales de financiamiento para las escuelas públicas y diferenciarlas de las particulares subvencionadas:***

Esto implica, en definitiva, cuestionar o poner en discusión la lógica de igualdad de trato aplicada hasta hoy a las escuelas públicas y particulares subvencionadas. En este sentido, por ejemplo, creemos que sería apropiado discutir esquemas financieros y organizacionales que se han visto en otros países, donde las escuelas subvencionadas cumplen un rol complementario a la educación pública y reciben apoyos para mejorar su gestión y funcionamiento, aunque este apoyo en general no es igual (sino menor) que el entregado a las escuelas públicas.

#### ***b. Considerar al Sistema de Educación Pública como el organizador del sistema educativo:***

En línea con lo anterior, es necesario repensar el rol de la educación pública en el conjunto del sistema escolar, considerando el financiamiento como un eje en esta tarea. Esto implica, por ejemplo, discutir sobre el rol de los sostenedores públicos, los que pueden ser entendidos como

un ente organizador y nodular del sistema en su conjunto, y no solo como un sostenedor más. Adicionalmente, esto abre la discusión sobre la organización territorial de la oferta educativa, dado que actualmente existe una sobre-oferta atomizada de parte de establecimientos subvencionados, y donde el sistema público podría estar llamado a cumplir un rol relevante como organizador de ella. Finalmente, será necesario, dada la curva de crecimiento poblacional en Chile, instaurar mecanismos que lleven a la colaboración entre instituciones educativas más que a la competencia entre ellas, especialmente en el sector público.

***c. Construcción de identidad de la escuela pública y su objetivo en el modelo de desarrollo:***

Finalmente, es necesario vincular el financiamiento escolar con el rol de la escuela pública, redibujando el sentido de la escuela pública a la luz de las necesidades del país. Esto implica pensar esquemas de financiamiento que permitan, por ejemplo, que las escuelas públicas puedan asumir nuevos desafíos de convivencia escolar (por ejemplo, la migración) o nuevos desafíos de convivencia social (por ejemplo, la participación juvenil). Para esto, diseñar programas, apoyos o mecanismos de financiamiento específico, que reconozcan el rol diferenciado de la educación pública, potenciando la innovación pedagógica en las escuelas públicas, parece ser también un ámbito a discutir.

Aunque con un cierto nivel de eclecticismo, la hoja de ruta de transformaciones anteriormente esbozada permitirá tres objetivos que creemos centrales para el sistema educativo chileno del futuro. Por una parte, permitirá rediseñar un sistema de financiamiento que ponga en el centro el proceso de enseñanza y aprendizaje de los niños, niñas y adolescentes, reconociendo la educación como un derecho que debe ser entregado a partir de criterios de equidad, justicia y calidad para todos. En segundo lugar, las transformaciones y cambios propuestos buscan dar un giro respecto de la lógica que promueve el financiamiento escolar, pasando de una concepción basada en la competencia y la racionalidad económica e individual a una lógica basada en la colaboración, el trabajo en red, la innovación pedagógica y la racionalidad pedagógica. Finalmente, las medidas propuestas aportarán a la reconstrucción del

sub-sistema de educación pública, fortaleciendo su funcionamiento y generando las condiciones para reconfigurar su rol, sentido y alcance dentro del sistema educativo, buscando así construir un nuevo trato respecto de la educación pública.

Para llevar adelante estos cambios, es necesario implementar una serie de modificaciones en distintos niveles. Por una parte, es necesario realizar modificaciones a los principios rectores de la Constitución, pues los fundamentos del sistema de financiamiento, basados en la igualdad de trato entre establecimientos públicos y privados y en el rol subsidiario del Estado están consagrados constitucionalmente. En segundo lugar, es necesario generar nuevas leyes, decretos y programas, que permitan transformar el esquema de financiamiento, su lógica y dinámica, lo que implica un debate técnico y político de largo aliento. En tercer término, los cambios planteados implican el diseño, implementación y evaluación de políticas o programas que permitan materializar los cambios en el esquema de financiamiento propuesto a nivel de escala o prototipos, dando cuenta de sus alcances y limitaciones. Finalmente, el conjunto de cambios esbozados también implica la generación de investigaciones, consultorías, evaluaciones y pilotajes, que permitan evaluar los cambios propuestos y dirigir la transformación del cambio educativo por un camino orientado a entregar una educación de calidad para todos.

## Referencias

Atria, F. (2010): ¿Qué educación es “pública”? En Bellei, C., Contreras, D. y Valenzuela, J. P.; (eds.) *Ecos de la revolución pingüina: Avances, debates y silencios en la reforma educacional*. Santiago: CIAE y UNICEF.

Atria, F. (2013). *La constitución tramposa*. Santiago: LOM.

Ball, S., Junemann, C. y Santori, D. (2017). *Edu.net: Globalisation and Education Policy Mobility*. New York: Routledge.

Bellei, C. (coord.) (2018). *La Nueva Educación Pública. Contexto, contenidos y perspectivas de la desmunicipalización*. Santiago: LOM.

Bellei, C., Contreras, M., Canales, M. y Orellana, V. (2018). *The Production of Socio-economic Segregation in Chilean Education: School Choice, Social Class and Market Dynamics*. London: Bloomsbury Publishing.

Bellei, C. y Orellana, V. (2014). *What does “education privatisation” mean? Conceptual discussion and empirical review of Latin American cases*. Documento de Trabajo, 14. Centro de Investigación Avanzada en Educación, CIAE.

Braun-Munzinger, C. (2005). *Education Vouchers: An International Comparison*. Centre for Civil Society. Disponible en: [https://ccs.in/internship\\_papers/2005/22.%20Education%20Vouchers%20in%20Practice.pdf](https://ccs.in/internship_papers/2005/22.%20Education%20Vouchers%20in%20Practice.pdf)

Canales, M., Bellei, C., y Orellana, V. (2016). ¿Por qué elegir una escuela privada subvencionada? Sectores medios emergentes y elección de escuela en un sistema de mercado. *Estudios Pedagógicos*, 42(3), 89-109.

Carnoy, M. (1998). National voucher plans in Chile and Sweden: Did privatization reforms make for better education? *Comparative Education Review*, 42(3), 309-337.

Carnoy, M., y McEwan, P. (2003). Does privatization improve education? The case of Chile's national voucher plan. *Choosing choice: School choice in International Perspective*, 24-44.

Carrasco, A., Falabella, A. y Mendoza, M. (2015) School choice in Chile as a sociocultural practice: an ethnographic inquiry. En Seppanen, P., Carrasco, A., Rinne, R. y Simola, H. (Eds.) *Contrasting Dynamics in Education Politics of Extremes: school choice in Chile and Finland*. SENSE Publishers.

Carrasco, A., Falabella, A., y Tironi, M. (2016). Sociologizar la construcción de preferencias: elección escolar como práctica sociocultural. En Corvalán, J., Carrasco, A. y García-Huidobro, J.E. (Eds) *Mercado escolar y oportunidad educacional. Libertad, diversidad y desigualdad* (pp. 17-55). Santiago: Eds. UC.

Carrasco, A., Gutiérrez, G. y Flores, C. (2017). Failed regulations and school composition: Selective admission practices in Chilean primary schools. *Journal of Education Policy*, 32(5), 642-672.

Carrasco, A. y Fromm, G. (2016). How local market pressures shape leadership practices: evidence from Chile. *Journal of Educational Administration and History*, 290-308.

Carrasco, A., y Honey, C. (2019). *Nuevo sistema de admisión escolar y su capacidad de atenuar la desigualdad de acceso a colegios de calidad: al inicio de un largo camino*. Santiago de Chile: Centro Justicia Educacional-Universidad Católica de Chile.

CEPPE UC - DESUC (2017). Colegios técnico-profesionales de Administración Delegada: Aprendizajes de un sistema de financiamiento a la oferta. *CEPPE Policy Briefs*, N°17.

CEPPE UC (2017). *Estudio cualitativo a nivel local sobre el funcionamiento del sistema de financiamiento de la educación escolar en Chile*. Informe Final, CEPPE UC - Banco Interamericano de Desarrollo BID. Santiago, Chile.

Chapman, C., Chestnutt, H., Friel, N., Hall, S. y Lowden, K. (2016). Professional capital and collaborative inquiry networks for educational equity and improvement? *Journal of Professional Capital and Community*, 1(3), 178-197.

CIAE (2016). Educación Pública: Evidencia sobre su estado y desafíos. Comunicaciones CIAE. Disponible en: [http://www.ciae.uchile.cl/index.php?page=view\\_noticias&id=774](http://www.ciae.uchile.cl/index.php?page=view_noticias&id=774)

Contreras, D., Sepúlveda, P. y Bustos, S. (2010). When schools are the ones that choose: The effects of screening in Chile. *Social Science Quarterly*, 91(5), 1349-1368.

Córdoba, C. y Miranda, P. (2018). Incorporación de estudiantes migrantes en el sistema escolar chileno: ¿una nueva forma de segregación escolar? *Contribuciones Científicas y Tecnológicas*, 1(43).

Corvalán, J. y García-Huidobro, J.E. (2016). Educación y mercado. El caso chileno. En Corvalán, J., Carrasco, A. y García-Huidobro, J.E. (Eds.) *Mercado escolar y oportunidad educacional. Libertad, diversidad y desigualdad* (pp. 17-55). Santiago: Ediciones UC.

CPCE (2016). *Estudio niños/as, adolescentes y jóvenes fuera de la escuela, caracterización y análisis de la demanda para una modalidad de escuelas de segunda oportunidad. Informe Final*. Universidad Diego Portales. Disponible en [http://cpce.udp.cl/wp-content/uploads/2016/07/Informe\\_ESO\\_21032016.pdf](http://cpce.udp.cl/wp-content/uploads/2016/07/Informe_ESO_21032016.pdf)

Donoso, M. P. (2017). *El paso de la enseñanza básica a la enseñanza media: Configuración de las trayectorias educativas para una transición exitosa* (Tesis de Magister). Universidad Diego Portales, Santiago, Chile.

Elacqua, G., Montt, P. y Santos, H. (2013). Evidencias para eliminar —gradualmente— el Financiamiento Compartido. *Serie Claves de Política Pública N 14*. Instituto de Políticas Públicas, Universidad Diego Portales. Disponible en <http://www.politicaspUBLICAS.udp.cl>

Elacqua, G., González, S., Pacheco, P. (2008). Alternativas institucionales para fortalecer la educación pública municipal. En Bellei, C., Contreras, D. y Valenzuela, J. P. (Eds.) *La agenda pendiente en educación*. Santiago: Universidad de Chile.

Elacqua, G, Schneider, M. y Buckley, J. (2006). School Choice in Chile: Is It Class or the Classroom? *Journal of Policy Analysis and Management*, 25(3), 577-601.

Elacqua, G., y Fabrega, R. (2004). *El consumidor de la educación: El actor olvidado de la libre elección de escuelas en Chile*. Santiago de Chile: PREAL.

Falabella, A. (2015). El mercado escolar en Chile y el surgimiento de la Nueva Gestión Pública: el tejido de la política entre la dictadura neoliberal y los gobiernos de la centroizquierda (1979 a 2009). *Educ. Soc. Campinas*, 36(132), 699-722.

Holz, M. (2018). *Datos de la modalidad de Educación Especial en Chile, año 2018. Asesoría Técnica Parlamentaria, diciembre 2018*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Junemann, C. y Olmedo, A. (2019). *In sheep's clothing: Philanthropy and the privatization of the 'democratic' state*. Education International Research. Disponible en: [https://issuu.com/educationinternational/docs/2019\\_ei\\_research\\_philanthropy\\_priva](https://issuu.com/educationinternational/docs/2019_ei_research_philanthropy_priva)

Kosunen, S. y Carrasco, A. (2016). Parental preferences in school choice: comparing reputational hierarchies of schools in Chile and Finland. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 46(2), 172-193.

Levin, H. (2002). A Comprehensive Framework for Evaluating Educational Vouchers. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 24(3), 159-174.

MINEDUC (2013). Hacia la medición del costo de una educación de calidad: resultados preliminares. *Serie Evidencias N°2*. Santiago.

MINEDUC (2018). *Análisis de variación de establecimientos educacionales y matrícula en educación escolar 2016 a 2018*. Centros de Estudios MINEDUC, Minuta N°4, octubre, 2018. Disponible en: <https://centroestudios.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/100/2018/11/MINUTA-4.pdf>

Mintrop, R., Treviño, E., Ordenes, M. y Donoso, M.F. (2013). Mercado y accountability en EE.UU. y Chile: Sinergia para crear buenas escuelas? Presentación realizada en MIDE UC. Santiago. Disponible en <http://mideuc.cl/wp-content/uploads/2013/09/Ernesto-Trevi%C3%B1o.pdf>

Mizala, A., y Torche, F. (2012). Bringing the schools back in: The stratification of educational achievement in the Chilean voucher system. *International Journal of Educational Development*, 32(1), 132-144.

OECD (2015), *Education at a Glance 2015: OECD Indicators*, OECD Publishing. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2015-en>

OECD. (2017a). *School Choice and School Vouchers: An OECD Perspective*. Disponible en: <http://www.oecd.org/education/School-choice-and-school-vouchers-an-OECD-perspective.pdf>



OECD (2017) *The funding of school education. Connecting resources and learning. OECD reviews of school resources*. Disponible en <http://www.oecd.org/publications/the-funding-of-school-education-9789264276147-en.htm>

Paredes, R. (2016). El sistema de vouchers en la educación chilena. En Corvalán, J., Carrasco, A. y García-Huidobro, J.E. (Eds.), *Mercado escolar y oportunidad educacional. Libertad, diversidad y desigualdad* (pp. 57-79). Santiago: Ediciones UC.

Quaynor, L. J. (2012). Citizenship education in post-conflict contexts: A review of the literature. *Education, Citizenship and Social Justice*, 7(1), 33-57.

Reininger, T., Villalobos, C. y Wyman, I. (2019). CCTs and conditionalities: an exploratory analysis of not meeting conditional cash transfer conditionalities in Chile's Families Programme. *Journal of Poverty and Social Justice*, 27(1), 95-114.

Resolución N°443 (2010), Ministerio de Educación. Determina criterios de postulación, selección y adjudicación de los "Liceos Bicentenario de Excelencia". Norma no publicada en el Diario Oficial, última modificación 6 de junio del 2011, Resolución N°149. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1053422>

Sahlberg, P. (2016). The global educational reform movement and its impact on schooling. *The handbook of global education policy*, 128-144.

Súmate (2018). *Del dicho al derecho. Modelo de Calidad para Escuelas de Reingreso*. Santiago: Fundación Súmate, Hogar de Cristo.

Thieme, C., y Treviño, E. (2013). School choice and market imperfections: Evidence from Chile. *Education and Urban Society*, 45(6), 635-657.

Treviño, E. (2018). Diagnóstico del sistema escolar: Las reformas educativas 2014-2017. En I. Sánchez (Ed.) *Ideas en educación II. Definiciones en tiempos de cambio* (pp. 133-165). Santiago: Ediciones UC.

Treviño, E., Mintrop, R., Villalobos, C. y Ordenes, M. (2018). *What Might Happen If School Vouchers and Privatization of Schools Were to Become Universal in the U.S.: Learning from a National Test Case-Chile*. Boulder, CO: National Education Policy Center. Disponible en: <http://nepc.colorado.edu/publication/chilean-voucher>.

Treviño, E., Valenzuela, J. P., y Villalobos, C. (2019). *Segregation of indigenous students in the Chilean Educational System and its relation to socioeconomic segregation*. En Gaete, A. y Gómez, V. (Eds) *Education and Poverty*. (pp. 321-347). Boston: Cambridge Scholar Publishing.

Valenzuela, J. P., Bellei, C. y de los Ríos, D. (2014). Socioeconomic school segregation in a market-oriented educational system. The case of Chile. *Journal of Education Policy*, 29(2), 217- 241.

Valenzuela, J. P., y Montecinos, C. (2017). Structural reforms and equity in Chilean schools. En *Oxford Research Encyclopedia of Education*.

Vergara, J. y Martín, A. (2017). *Pensar la educación. Desde Friedman a Dewey*. Santiago: Editorial Universitaria.

Verger, A., Moschetti, M. y Fontdevila, C. (2017). *La privatización educativa en América Latina: una cartografía de políticas, tendencias y trayectorias*. Educación Internacional. Disponible en <https://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/Privatizacion%201-Abril.pdf>

Verger, A., Parcerisa, L. y Fontdevila, C. (2019). The growth and spread of large-scale assessments and test-based accountabilities: a political sociology of global education reforms. *Educational Review*, 71(1), 5-30.

Villalobos, T., Treviño, E., Carrasco, A. y Wyman, I. (2019) La puesta en marcha de la Nueva Educación Pública: Relevancia, impacto y sustentabilidad. En Carrasco, A. y Flores, L. (Eds) *De la reforma a la transformación. Capacidades, innovaciones y regulación de la educación chilena*. (pp. 387-422). Santiago: Ediciones UC.

Villalobos, C., y Moreno, T. (2014). *¿Cómo salir del voucher? Una propuesta para una nueva estructura de financiamiento para la Educación Pública*. Disponible en: <http://www.redseca.cl/como-salir-del-voucheruna-propuesta-para-una-nueva-estructura-de-financiamientopara-la-educacion-publica/>

Villalobos, C., y Valenzuela, J. P. (2012). Polarización y cohesión social del sistema escolar chileno. *Revista de Análisis Económico*, 27(2), 145-172.

Waissbluth, M. (2013). *Cambio de rumbo: Una nueva vía chilena a la educación*. Santiago: Debate.

Weinstein, J., Marfán, J., Horn, A. y Muñoz, G. (2016). Chile. School leadership challenged by double accountability towards schools. In Easley, J. y Tulowitzki, P. (eds.). *Educational accountability. International perspectives on challenges and possibilities for school leadership* (pp. 54-72). New York: Routledge.

# *Experiencias locales de educación pública*

\* *Dirección de Educación,  
Corporación Municipal de Renca*

\* *Dirección de Educación,  
Corporación Municipal de Valparaíso*



## **En Renca se vive la Educación Pública. Aprendiendo a construir comunidad**

*Daniela Eroles\**

*Directora de Educación Corporación Municipal de Renca*

En diciembre de 2016 con la llegada al gobierno comunal del alcalde Claudio Castro S. asumimos la misión de construir un nuevo proyecto educativo que pusiera a la educación pública en el corazón de la vida comunitaria de Renca.

La gran tarea consistía en permitir a las comunidades educativas de Renca avanzar hacia el desarrollo de una educación pública de calidad para los niños, niñas, adolescentes y adultos que estudian en nuestros jardines infantiles, escuelas y liceos.

Este proyecto educativo se inscribe en los tres ejes del programa de gobierno comunal: el primero es “Renca Orgullosa”, que en educación lo tradujimos como identidad e inclusión; el segundo corresponde a “Renca Participa”, que llama al protagonismo y participación de todos los integrantes de las comunidades educativas. Finalmente, el tercer eje es “Renca Crece”, que nos compromete con el logro de más y mejores aprendizajes para nuestros estudiantes.

Nos hemos propuesto que los jardines, escuelas y liceos sean también espacios donde se aprende a construir comunidad. Para ello, es indispensable la participación y organización de estudiantes, padres y apoderados, docentes y asistentes de la educación en el destino de cada centro educativo, así como el vínculo de la escuela con la comunidad local en la que está inserta; pues el espacio comunitario es también un escenario de aprendizaje donde habitan experiencias de educación no formal y comunitarias de diversas organizaciones sociales.

(\*) **Daniela Eroles.** Es Profesora de Educación Básica y Trabajadora Social, Magíster en Política Educativa. Se ha desempeñado como docente en los niveles de enseñanza básica y media, y en la formación de profesores y educadores comunitarios. Actualmente es directora de Educación de la Corporación Municipal de la Comuna de Renca, cargo que asumió en diciembre de 2016, con el gobierno municipal del Alcalde Claudio Castro.

Concebimos los aprendizajes desde la definición que realizó la UNESCO en los pilares para la educación del siglo XXI: aprender a conocer, aprender a ser, aprender a hacer y aprender a vivir juntos (UNESCO, 1990). El pleno ejercicio del derecho a la educación exige que esta sea de calidad, promoviendo el máximo desarrollo de las múltiples potencialidades de cada persona, a través de aprendizajes socialmente relevantes y experiencias educativas pertinentes a las necesidades y características de las personas y los contextos en los que se desenvuelven; es decir, el derecho a la educación es el derecho a aprender desde el nacimiento y a lo largo de la vida. (OREALC/UNESCO, 2007). Una educación inclusiva, con y para todos y todas, desde la riqueza de la diversidad e integral, comprendiendo todas las dimensiones de las personas. Una educación de calidad, profunda, rigurosa y habilitante para la vida personal y social.

Nuestra propuesta educativa comunal se inscribe en el proyecto nacional de Educación Pública, reconociendo la educación como un bien social y un derecho humano fundamental que debe ser garantizado por el Estado. Por lo tanto, la educación que estamos construyendo para Renca es la que queremos para todo Chile: una educación de calidad, integral e inclusiva, orientada a la formación de ciudadanos que alcancen su máximo desarrollo no solo para sí mismos sino para aportar a la construcción del bien común.

De esta manera, el sistema educativo es una red de instituciones en donde todos aprendemos. Los docentes y asistentes de la educación son mediadores del aprendizaje de los estudiantes. El vínculo es el principal medio para el aprendizaje.

¿Qué significa todo esto en Renca? Que el desafío consiste en construir una educación situada en los 125 años de historia y orgullo renquino, con nuestra cultura y nuestra geografía; desde lo que Renca es y desde lo que soñamos ser.

En síntesis, la Educación Pública debe ser una experiencia que se vive, antes que un producto que se entrega; y por eso hemos adoptado el lema: *En Renca se vive la Educación Pública*. Y una educación que SE VIVE, que se practica, que se encarna, debe cumplir algunas características en la totalidad de los centros educativos de administración municipal.

Debe garantizar una educación inclusiva, integral y de calidad donde todos/as los/las estudiantes (niños, niñas, adolescentes, jóvenes o adultos) accedan a nuestros centros educativos (jardín infantil, escuela, liceo); permanezcan durante todo el ciclo escolar (educación parvularia, básica o media); aprendan (a conocer, a hacer, a ser, a vivir juntos y a construir comunidad), y estén habilitados para transitar al ciclo siguiente (del jardín a NT1; de NT2 a la básica; de la básica a la media; de la media a la educación superior).

También debe fomentar los vínculos comunitarios, desde la comunidad curso, la comunidad de aprendizaje de educadores; pasando por la comunidad escolar (estudiantes, directivos, docentes, asistentes de la educación); la comunidad educativa (familias y comunidad local); la comunidad renquina; hasta la comunidad regional/nacional. Estos vínculos deben sustentarse en relaciones democráticas, de colaboración, de co-creación y de co-responsabilidad.

Además, debe contribuir al desarrollo de una buena sociedad, donde aprendamos a vivir juntos. Buscamos reconocernos como ciudadanos de Renca y desde allí como ciudadanos de Chile y del mundo. Esto involucra compromiso con la comunidad local; compromiso con el cuidado del medioambiente; el fortalecimiento de la identidad, conociendo y valorando la historia y cultura local; y, la promoción de los derechos humanos como marco ético acordado universalmente, de modo de propiciar una convivencia ciudadana sustentada en relaciones democráticas, diálogo, valoración de las diferencias, justicia social y construcción del bien común.

En estos tres años hemos trabajado para producir más y mejores aprendizajes a partir de la generación de múltiples condiciones institucionales básicas, tales como el desarrollo institucional de la Red de Educación Pública de Renca; la elección por concursos de Alta Dirección Pública de los directores de escuelas, liceos y jardines; la implementación del programa de formación de directivos de jardines infantiles, escuelas y liceos; sumado al proceso de actualización de los Proyectos Educativos Institucionales.

También adoptamos voluntariamente un nuevo sistema de admisión escolar transparente y sin selección arbitraria. Nos adelantamos a la implementación del nuevo Sistema de Admisión (SAE) en la Región Metropolitana para los procesos de admisión 2018 y 2019, lo que nos permitió participar del SAE para el proceso 2020 en mejores condiciones tanto para las comunidades educativas como para las familias postulantes.

Hicimos grandes esfuerzos por mejorar las condiciones de infraestructura. Al efecto, instalamos equipos de climatización en todas las salas de clases; cambiamos los techos de asbesto; remodelamos baños e implementamos mejoras en accesibilidad universal, eficiencia energética e hídrica. Pensando en el Aula, generamos nuevos espacios para el aprendizaje y el trabajo colaborativo, con nuevas salas tecnológicas: Salas de Proyectos (transformación de antiguas salas de computación). Remodelamos igualmente bibliotecas con estándares de Bibliotecas Públicas. Recuperamos gimnasios; creamos nuevos patios para el aprendizaje, la recreación y el deporte.

Asimismo, implementamos nuevos programas de apoyo al acceso a la educación superior y de fortalecimiento de la educación técnico-profesional. Programa PACE, propedéuticos y un preuniversitario comunal. A ello sumamos una vinculación permanente con instituciones de educación superior técnica y universitaria, que incluye Educación Dual y fortalecimiento de prácticas profesionales.

A todo esto se suman acciones para la educación de personas jóvenes y adultas, a través del fortalecimiento del trabajo pedagógico y la formación docente en nuestro Liceo para Personas Jóvenes y Adultas, y articulando la oferta para la nivelación de estudios y la formación para el trabajo de jóvenes y adultos que no han completado la escolaridad obligatoria en conjunto con el Departamento de Desarrollo Económico Local Municipal y organizaciones sociales.

En coherencia con nuestra mirada de organizaciones que aprenden, colocamos al centro las prácticas educativas (pedagógicas, relacionales y de gestión) desarrolladas por docentes y asistentes de la educación, acompañadas desde el liderazgo pedagógico de los directivos y con el apoyo y la generación de condiciones desde la Corporación Municipal.

Desde la gestión, hemos fortalecido el desarrollo profesional para docentes y asistentes de la educación, creando redes pedagógicas a nivel comunal. Implementamos programas de formación para docentes y asistentes de la educación en aprendizaje para la comprensión, diversificación de la enseñanza, evaluación para el aprendizaje, aprendizaje cooperativo y aprendizaje basado en proyectos.

A lo que se suman iniciativas de desarrollo pedagógico, como la implementación gradual de proyectos de fomento lector y producción de textos; desarrollo matemático; ciencias basada en la indagación y desarrollo de habilidades del pensamiento. Además, incorporamos nuevos proyectos y actividades que enriquecen el currículo escolar en educación parvularia y escolar, tales como programas de educación ambiental, recreación y convivencia, deporte escolar, lenguajes artísticos.

Esto ha sido complementado con un reforzamiento del apoyo pedagógico y psicosocial para todos los y las estudiantes a través del fortalecimiento del Programa de Integración Escolar (PIE) y la contratación de psicopedagogos y duplas psicosociales en todas las escuelas y liceos. Con el fin de facilitar la asistencia escolar y el bienestar estudiantil, fortalecimos el apoyo socioeconómico estudiantil entregando útiles escolares y disponiendo buses de acercamiento. A su vez, trabajamos articulados con la red de salud y protección social comunal y regional y —junto a ello— estamos implementando el Programa Fuerza Joven, adaptación local del Modelo Islandés de Prevención de Consumo de Alcohol y Drogas.

En nuestro primer año de gestión, creamos el Programa Comunal de Convivencia Escolar, lo que llevó a la actualización de los Manuales y Planes de Convivencia y de Protocolos de Actuación frente a la vulneración de derechos y a sumar encargados de convivencia en todas las escuelas y liceos.

También apostamos por la participación de la comunidad educativa, con Consejos Escolares funcionado regularmente, entregando participación equitativa de todos los estamentos, y acompañamiento y formación a los Centros de Estudiantes y Centros de Padres y Apoderados. Lo que se va fortaleciendo anualmente con los encuentros de comunidades



educativas, un festival de la Educación Pública, y la implementación de Planes de Formación Ciudadana en jardines infantiles, escuelas y liceos, con un fuerte énfasis en la identidad local, patrimonio cultural y natural, Memoria, Democracia y Derechos Humanos.

Como corolario de estos esfuerzos, en 2019 lanzamos el Programa Escuelas Abiertas para la Comunidad, el que significó abrir cinco escuelas para ponerlas a disposición de las comunidades, por medio de actividades formativas y recreativas, generando vínculos con las organizaciones locales y diseñando participativamente la oferta programática con actores de la comunidad.

Nuestra expectativa es que los resultados sean consecuencia de la instalación de estas prácticas, lo que significa que son vacíos en abstracto y no valen a cualquier costo, sino que deben responder al desarrollo de prácticas coherentes con el contenido, el marco ético y modo de proceder de nuestro modelo educativo. Los logros académicos son un indicador —sin dudas relevante— dentro de un conjunto más amplio de funciones sociales que desempeña la escuela, en tanto espacio de formación, encuentro, y de aprendizajes que exceden los contenidos de las asignaturas.

El desafío de largo plazo es consolidar estas prácticas de modo de poder garantizar su sostenibilidad y el impacto tanto a nivel de aprendizaje como de participación y convivencia democrática de nuestros y nuestras estudiantes y sus comunidades. En ese sentido, es importante señalar que la histórica transformación que será la desmunicipalización de la educación pública, entregando su administración a Servicios Locales supra comunales, propone el desafío de rescatar su raigambre local.

Ante esta transformación en curso, nuestra apuesta es fortalecer la apropiación comunitaria del proyecto de educación pública, de manera que se traduzca en mejores oportunidades de aprendizaje y desarrollo para nuestros y nuestras estudiantes, siendo un aporte a la construcción del bien común y al buen vivir desde Renca para Chile

## Evaluación para el Aprendizaje en el Modelo Educativo de la ciudad de Valparaíso

*Silvana Sáez V.\* y Pamela Soto G.\*\**

*Dirección de Educación, Corporación Municipal de Valparaíso*

La implementación de la Ley N° 21.040 que “Crea el Sistema de Educación Pública” es un compromiso que el Estado de Chile debe asumir como imperativo para garantizar mayor justicia social en el país. Si se revisan los principios que declara la Ley, se identifican en ellos elementos que remiten a la articulación de un sistema de educación pública, que busca superar parte de las lógicas de la educación de mercado, y avanzar hacia la elaboración de Modelos Educativos Locales. La relevancia de contar con este tipo de modelos educativos es que fisuran la hegemonía de la centralización y de la estandarización como pilares del sistema educacional chileno, transitando a partir de ello hacia enfoques contextualizados que orientan el quehacer pedagógico hacia respuestas específicas a las necesidades concretas de cada territorio.

La ciudad de Valparaíso, al alero de los objetivos estratégicos propuestos por la Alcaldía Ciudadana y el ingreso al proceso de desmunicipalización el año 2021, se encuentra desarrollando a partir de 2017 una experiencia de co-construcción de un Modelo Educativo Local denominado “Éxito Escolar”, el que sitúa al centro del sistema educacional el acompañamiento de los itinerarios educativos de los estudiantes. Los lineamientos del modelo surgen a partir de los resultados de la actualización del Proyecto Educativo de la comuna, realizado por los establecimientos educacionales, el Área de Educación de la Corporación Municipal de Valparaíso y un nutrido grupo de académicos nacionales e internacionales que han ido acompañando y monitoreando la operacionalización de la propuesta.

(\*) **Silvana Sáez Valladares**. Directora de Educación de la Corporación Municipal de Valparaíso. Magíster en Gestión Escolar de Calidad, Profesora de Estado en Inglés. Ex-directora por Alta Dirección Pública de la Escuela Ernesto Quiróz Weber (2014-2016), Cerro Placeres.

(\*\*) **Pamela Soto García**. Doctora en Filosofía, Licenciada en Filosofía y Profesora en Filosofía. Especialista en Filosofía Política y la Filosofía de María Zambrano. Actualmente es Subdirectora de Planificación y Control del Área de Educación de la Corporación Municipal de Valparaíso para el Desarrollo Social. Académica de la Cátedra de Educación Social en la Escuela de Trabajo Social de la PUCV y de la Cátedra de Pensamiento Iberoamericano del Magíster en Filosofía de la UV.

El modelo ha sido diseñado a partir de una lectura biopolítica afirmativa de las trayectorias educativas de los estudiantes<sup>1</sup>, que permite establecer que los contextos de vulnerabilidad social deben ser abordados como barreras que dificultan y/o impiden un despliegue expedito a través del sistema, por lo cual, la labor del Área de Educación, y de cada uno de los establecimientos educacionales que son parte del sistema educativo comunal, debe estar orientada a derribar las barreras que se interponen en el avance del itinerario escolar.

La identificación de las barreras se realiza por medio de diagnósticos contextuales que precisan los requerimientos específicos (académicos y sociales) de los estudiantes, y a partir de ello se establece el marco de trabajo desde la singularidad de cada escuela y su contexto, tensionando la definición de fracaso escolar que atribuye la responsabilidad al individuo, sin considerar que es el sistema el que no entrega garantías suficientes para el desarrollo educativo diferenciado de los estudiantes, a partir de la particularidades que afectan su vida escolar como individuo y colectivo. Esta apuesta por una educación enfocada en potenciar la vida de los estudiantes, busca constituirse como una respuesta democrática e inclusiva para una escuela pública con impacto real desde la niñez a la vida adulta.

La implementación del Modelo “Éxito Escolar” en Valparaíso ha sido un proceso complejo, que ha contado con el compromiso de todos los actores del sistema, a partir del diseño y de la articulación cuidada y paulatina, tanto del número de establecimientos que participan en las etapas de pilotaje, escalamiento y familiarización, como de las dimensiones de trabajo propuestas por el modelo: *Currículum para la vida, Convivencia para la vida democrática, Comunidades profesionales de aprendizaje y Evaluación para el aprendizaje como sistema de evaluación local.*

(1) A través del concepto de biopolítica nos referimos a aquellos poderes que organizan la vida, y que se aplican de manera vertical y homogenizada en la administración de las instituciones, estableciéndose a partir de ellos valoraciones diferenciadas para las vidas humanas. Circunstancias que la biopolítica afirmativa quiere disputar por medio del potenciamiento de las singularidades a través de la democratización de las instituciones y la recuperación de la vida como valor comunitario y no solo individual, propendiendo con ello hacia la justicia social.

La primera de estas dimensiones en ser implementada ha sido la Evaluación para el Aprendizaje (EpA)<sup>2</sup>. Los argumentos para comenzar por esta dimensión responden a seis lineamientos diversos los que van desde el individuo al sistema: 1) la incidencia positiva del aprendizaje en la vida de los estudiantes y sus territorios; 2) la centralidad evaluativa en lo pedagógico, y no en la calificación; 3) la correlación entre el saber docente y el saber del estudiante que se explicita en el proceso de construcción e implementación de escenarios de aprendizaje, en que el trabajo colaborativo entre docentes es un elemento decidor para la transformación escolar; 4) la construcción participativa y democrática de criterios evaluativos comunales, los que incorporan particularidades de los contextos y posicionan a los docentes del territorio como los expertos en los mismos; 5) la conformación de un sistema de evaluación local, que tensiona los resultados de las evaluaciones estandarizadas, porque registra el movimiento específico e individualizado de los aprendizajes de los estudiantes y con ello permite el acompañamiento de todo tipo de trayectorias educativas, sin generar exclusión en el sistema; 6) el avance de la autonomía educativa de la comuna, a través de la construcción colaborativa de un sistema de evaluación local, que responde a las necesidades concretas de los territorios, monitoreando avances y estableciendo mejoras.

La decisión de optar por un sistema de evaluación local formativo basado en EpA se complementa con la normativa de evaluación que se establece a partir del Decreto N° 067/2018<sup>3</sup>, el que debe ser incorporado en los reglamentos de evaluación de todos los establecimientos educacionales

(2) La implementación específica de esta dimensión del Modelo Educativo en los Establecimientos Educacionales en Valparaíso se realizó en colaboración con el Departamento de Educación y Saberes Docentes de la Universidad de Chile, y de la Campaña Alto al Simce, a través de un proceso de co-construcción en tres etapas: la primera de pilotaje con 5 establecimientos educacionales; una segunda etapa de escalamiento que considera 5 nuevos establecimientos, y una tercera etapa de familiarización, en que las comunidades educativas se aproximan de forma paulatina al modelo. Hoy la comuna de Valparaíso cuenta con un 25% de su matrícula como parte del impacto directo de esta dimensión del modelo, alcanzado desde lo administrativo al 100%, a partir de la modificación de los Reglamentos de Evaluación desde una perspectiva formativa. Los avances de este trabajo se encuentran disponibles en: Soto García, P.; Martín Laguna, C.; Álvarez Rozas, P.; Olave Astorga, J.M. (2018). "Otra evaluación, otra educación posible". *Revista Docencia*, N° 53, pp. 48-62. Y en el documental: "Por fin de otra manera", disponible en: <https://youtu.be/23kmYvs82iI>

(3) Decreto N° 67, de 2018, del Ministerio de Educación, Aprueba normas mínimas nacionales sobre evaluación, calificación y promoción y deroga los Decretos Exentos N° 511 de 1997, N° 112 de 1999 y N° 83 de 2001, todos del Ministerio de Educación. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, Chile. 31 de diciembre de 2018.

del país el año 2020. Este Decreto indica que la evaluación considera un uso formativo que permite monitorear y acompañar el aprendizaje de los estudiantes, y entregar información a los docentes para tomar decisiones acerca de los pasos siguientes en el proceso, contribuyendo con estas definiciones a considerar que el aprendizaje debe incorporar en su implementación el conocimiento del contexto específico de los estudiantes, de modo de romper con lecturas estandarizadas acerca de tramos etéreos y avances tipificados para los aprendizajes, las que no contribuyen a la mejora en la escuela, ni a potenciar la vida de los estudiantes.

La apuesta educativa que hoy se implementa en Valparaíso avanza hacia la generación de un sistema educativo más justo y solidario, que se caracteriza por entregar mejores condiciones para la inclusión, la democracia, el pensamiento crítico y una mirada amplia acerca del currículum, que refuerza la autonomía de las comunidades educativas y la responsabilidad institucional y social de la educación pública. Asimismo, la recuperación de trayectorias interrumpidas es un deber para el sistema educativo en la ciudad, sin embargo, esto no se soluciona a través de la creación de otras modalidades de enseñanza como son las escuelas de reingreso propuestas por el actual gobierno, sino cambiando el foco escolar que hoy se identifica con la competencia y la rendición de cuentas, las que obliteran la contribución de la Escuela a un proyecto de sociedad que debe garantizar la educación como un derecho, y la justicia social como su principal propósito y compromiso.

Finalmente, Valparaíso a partir de su apuesta educativa quiere contribuir al debate político y educacional del país, en tanto expresa de forma concreta que la educación pública puede diseñar modelos educativos contextualizados, a partir del reconocimiento de necesidades locales que dan cuenta de las diferencias y los requerimientos específicos de cada territorio, de modo que la experiencia escolar tenga un impacto real y dinamizador en la vida de los individuos, los colectivos y las comunas en las que habitan.



# XIII

*Por décadas la Formación Técnico Profesional (FTP), tanto de nivel secundario como terciario, fue el techo al cual podían aspirar las personas de menores ingresos. Hoy, representa la puerta de entrada al desarrollo de un proyecto de vida socio-educacional, que se vincula estrechamente al desarrollo sostenible e inclusivo del país.*

*Para la FTP el desarrollo de políticas públicas que apoyen la generación de capacidades y el reconocimiento de los derechos sociales es un imperativo, no solo por las demandas sociales, políticas y productivas que enfrenta nuestro país, sino también por las necesidades de jóvenes y adultos que están enfrentando su transición al mundo del trabajo en un escenario complejo, marcado por cambios objetivos y subjetivos en las condiciones del empleo.*

*El presente documento busca describir las reformas a la FTP realizadas entre los años 2014 y 2018 y sus perspectivas de desarrollo, considerando su cobertura, sus potenciales de empleabilidad y el incremento de las expectativas sobre un sector generalmente ausente del debate de política pública. Es una invitación a pensar la FTP como parte orgánica de un sistema educacional que posee un mismo objetivo, la inclusión.*



## **Formación Técnico Profesional en Chile: Aportes a la transformación de las personas y al desarrollo del país**

*Marcela Arellano O.*

*Gonzalo Donoso T.*

### **Introducción**

En Chile, la Formación Técnico Profesional (FTP), ha logrado posicionarse de manera sostenida, quizás como nunca en su historia, en la agenda pública y en los programas de los últimos gobiernos. Esta situación ha de entenderse en el marco de una sociedad cambiante, donde la promesa del desarrollo ha permeado las expectativas políticas, sociales y económicas del país.

Lo que se espera de la FTP no es unívoco: de una parte ha sido considerada como el sector del sistema educacional y laboral que permite el desarrollo de jóvenes y adultos de mayor vulnerabilidad, pero, también, como aquel que permite la disposición de stock de capital humano frente a las demandas del mercado laboral, lo que se ha expresado en numerosas acciones, programas y políticas públicas de corte subsidiario, no siempre alineados con las demandas sociales ni las necesidades de desarrollo productivo del país.



Actores públicos y privados, han elaborado diagnósticos y propuestas de política pública e impulsado iniciativas específicas, donde el avance es relevante pero insuficiente ante los cambios impuestos por la globalización, la Cuarta Revolución Industrial y las exigencias impulsadas en el marco de los derechos sociales. Las ocupaciones tradicionales se están transformando, algunas han ido desapareciendo, emergiendo nuevas demandas para ocupaciones que aún no se conocen. Las trayectorias laborales hoy en día, requieren estar acompañadas de procesos de formación permanentes, a lo largo de las diversas rutas laborales de las personas. La FTP incorpora las competencias para estar siempre disponible para recorrer esa senda.

Actualmente, la FTP representa cerca de la mitad de la matrícula de educación superior y casi el 40% de la educación secundaria, por tanto su peso y responsabilidad específica en la formación de los ciudadanos del siglo XXI, es clave. El presente documento busca describir su desarrollo, las reformas recientes y anticipar sus desafíos inmediatos.

## **1. La Formación Técnico Profesional en Chile: una historia fragmentada**

En su origen, el quehacer de la FTP interviene directamente en el mundo material, sustentado en la relación entre el artesano y su aprendizaje, distinta del saber de corte académico, cuyo fin principal es la búsqueda de una verdad trascendental (Von Chrismar, 2008)<sup>1</sup>. En dicho contexto, se fue generando una noción de subordinación de la FTP a la formación académica, reduciéndola principalmente a un saber de tipo instrumental y por ende de bajo prestigio y valoración en nuestra sociedad.

En Chile, la formación para el trabajo fue introducida por órdenes religiosas (Dittborn, 2007), las que centraron su actuar en entregar formación en oficios a grupos vulnerables. Su institucionalización surge en el siglo XIX con la creación de la Escuela de Artes y Oficios de Santiago, las escuelas profesionales de niñas y las escuelas ligadas a gremios empresariales (Sepúlveda, 2018)<sup>2</sup>.

(1) De este espacio surge el concepto de libertad académica. Nadie puede obstruir o limitar la búsqueda de la verdad.

(2) Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA) y Sociedad Nacional de Agricultura (SNA).

La reforma educacional impulsada en la década del sesenta en el nivel secundario, buscó mejorar la permeabilidad de la Enseñanza Media Técnico Profesional (EMTP), centrándola en habilitar a sus egresados tanto para ingresar al mundo del trabajo, como también para que pudieran cursar estudios superiores. Se reduce el gasto del Estado (Sepúlveda, 2018) y se aumenta la cantidad de especialidades que los liceos EMTP pueden impartir, sin un marco normativo claro que velara por su calidad y la pertinencia de las ocupaciones ofertadas, situación que se quiso remediar en 1998 cuando se redujo el número de especialidades, al alero de un currículum único diseñado por el Ministerio de Educación (Donoso et. al, 2018).

Luego de la reforma de 1998, la primera actualización/rediseño curricular de las horas de formación diferenciada ocurre recién el año 2013, es decir 14 años después, en un contexto de vertiginosos cambios tecnológicos en las actividades productivas<sup>3</sup>. Las horas de formación general, que son parte del currículum de la EMTP, solo se actualizan para las 35 especialidades vigentes el año 2019.

En 2011, la Ley de Aseguramiento de la Calidad establece una ordenación/categorización de los establecimientos educacionales en cuatro categorías de desempeño, donde aquellos evaluados sucesivamente en la categoría insuficiente (3 veces), deben ser cerrados. Esto podría afectar a los liceos EMTP cuyos aprendizajes generados durante esta formación diferenciada no son evaluados. Un liceo EMTP podría ser cerrado sin saber si entrega una formación para el trabajo pertinente y de calidad. En efecto, al analizar los resultados del proceso de categorización de los años 2017 y 2018, se aprecia que del total de establecimientos con oferta EMTP categorizados, 117 han sido clasificados como insuficientes durante dos años consecutivos, lo que implica que un 13% del total de los establecimientos EMTP categorizados podría cerrar si no logran cambiar de condición.

(3) En términos ideales no debería superarse una actualización/revisión cada 3 o 5 años. Este es un punto crítico, tomando el análisis de Palmer (2014), respecto a limitantes para el desarrollo de la FTP. Este autor propone el concepto de "Educentrismo", el cual señala que cuando los sistemas formativos pierden su conexión con el mundo del trabajo, se genera un currículum poco pertinente, dificultando la efectividad del proceso formativo y el cumplimiento de la promesa hacia las personas.

Al año 2019, cuatro de cada diez jóvenes que terminan la enseñanza secundaria egresa de un liceo EMTP y cerca de la mitad accede a estudios de educación superior, alternando muchas veces estudios y trabajo. Esta relación aumenta a más de la mitad, en los liceos EMTP de dependencia de los nuevos Servicios Locales de Educación Pública y en los que aún son administrados por los municipios.

Para el caso de la educación terciaria, se realiza una reforma en los años ochenta, que genera dos nuevos tipos de instituciones<sup>4</sup>: Centros de Formación Técnica (CFT) e Institutos Profesionales (IP) “símiles” de los *Community College* (CFT) y *College* (IP) del sistema estadounidense, pero que en sus inicios no desarrollaron las mismas funciones (Donoso et al., 2017)<sup>5</sup>, en especial las relativas a la articulación vertical con la enseñanza secundaria y terciaria, y a la vinculación con el entorno productivo y territorial.

Otro elemento que potencia la creación de estas nuevas instituciones obedece a la expansión de los modelos de educación de masas, los cuales se sustentaron en el traspaso de parte o de la totalidad del gasto formativo desde el Estado hacia las personas (Johnstone 2004; Chappman, 2005) para así ampliar el número de plazas e instituciones que ofertan educación terciaria. En Chile, a través de un conjunto de Decretos con Fuerza de Ley (DFL) se cambió el modelo censitario de educación superior, permitiendo la apertura de nuevas universidades (privadas sin financiamiento directo del Estado), la creación de CFT e IP (que, a diferencia de las universidades, podían tener fines de lucro) donde uno de sus fines principales era absorber a los postulantes que no lograran tener los puntajes o los recursos necesarios para ingresar a la educación superior universitaria (Salazar & Pedoair, 2013).

Además, se desarrolló un proceso progresivo de reconversión de instituciones del Estado regionales, que tenían una oferta técnica post

(4) Para el caso de la educación terciaria, en la década del setenta, el régimen contrató al académico estadounidense Bruce Vogely, quien desarrolló una consultoría que serviría como marco arquitectónico del actual sistema terciario.

(5) A modo de ejemplo, los *Community College* deben poseer un fuerte anclaje territorial, donde no solo se busca entregar un *advance* diploma, sino que también tener una oferta de formación y apoyo amplia al servicio de los territorios donde están emplazados.

secundaria, en universidades<sup>6</sup>. Este proceso termina a inicios de los noventa con la transformación del Instituto Profesional Santiago en la Universidad Tecnológica Metropolitana, eliminando la existencia de CFT o IP estatales hasta la segunda década del siglo XXI cuando se promulga la Ley N° 20.910 que, en 2017, crea 15 Centros de Formación Técnica Estatal, en cada una de las regiones del país.

En la década de los noventa, los CFT e IP llegaron a ser cerca de 100 instituciones de carácter muy diverso y heterogéneo (Marginson 2014; Salazar & Pedoair, 2013; 2017). Desde el Estado se generaron algunas iniciativas y fondos concursables específicos de apoyo para este tipo de instituciones (Fernández, 2015; Arias et al., 2015), sin embargo, no es posible afirmar que hayan obedecido al desarrollo de una política de carácter sistémico.

A partir de 2005, dos iniciativas impulsan el desarrollo de este sector. La primera es el Crédito con Aval del Estado (CAE) y la segunda es la Ley de Aseguramiento de la Calidad para la Educación Superior; permitiendo que aquellas instituciones que, voluntariamente se acreditaran, pudieran acceder a recursos del Estado, tanto estudiantiles como de financiamiento institucional. Del análisis de los montos entregados entre los años 2012 y 2017, se aprecia que más del 80% del financiamiento del Estado se destinó al sistema universitario (Donoso et al., 2017).

A fines de 2019, cerca de la mitad de la matrícula de educación superior se concentra en alrededor de 90 CFTs e IPs, aumentando el peso específico del sector en la formación de las personas. De este grupo, un porcentaje significativo realiza sus estudios en jornada vespertina y se concentra en las cuatro instituciones más grandes del país.

En otro ámbito, durante la primera década del 2000 se formaron varias comisiones para abordar los desafíos del sistema educacional, sin que la FTP lograra posicionarse en la agenda. Tanto aquella comisión que generó las bases para la creación de la Ley N° 20.370 General de

(6) Dichas instituciones hoy son miembros del Consejo de Rectores y Universidades de Chile (CRUCH).

Educación, como otras posteriores, centradas en el aseguramiento de la calidad del sistema, no visualizaron las especificidades de este tramo. Los movimientos estudiantiles (2006 y 2013), impulsores de profundos cambios posteriores en el sistema educacional, tampoco levantaron demandas relevantes para este tipo de formación, en especial para el nivel terciario. En dicho período se implementó el Programa Chile Califica, financiado por el Banco Mundial, de carácter tripartito (ministerios de Educación, Trabajo y Economía) cuyo propósito fue el diseño e implementación de un Sistema de Formación Permanente, pero sin que fuese posible transferir sus resultados y aprendizajes de manera sistémica a las políticas públicas, salvo el caso del Sistema Nacional de Certificación de Competencias, creado por ley como una entidad dependiente del Ministerio del Trabajo, en el año 2008 (Ley N° 20.267).

A partir de 2009, aparecen una serie de diagnósticos de la FTP en Chile cuyas propuestas tienen un elevado nivel de coincidencia (CNP, 2018; Mineduc, 2018 y Clapes-UC, 2018). En todos ellos, el principal referente es el documento “Bases para una Política de Formación Técnico-Profesional” (2009), muchas de cuyas propuestas aún están vigentes y han sido parcialmente implementadas en los años posteriores.

La FTP atiende y ha atendido, en todos sus niveles, a personas de menores recursos, pertenecientes a los tres primeros quintiles de ingreso. La ausencia de políticas públicas y el crecimiento desregulado del sector tiene implicancias no solo para la competitividad y productividad del país, sino también afecta las posibilidades de empleabilidad y de integración social de cientos de jóvenes y adultos.

## **2. Nuevos roles: el desafío de aprender y formarse a lo largo de la vida**

La educación es un espacio privilegiado. A través de ella se visualizan las fortalezas y debilidades de nuestra sociedad. No es un accidente que las últimas crisis sociales hayan surgido desde actores del sistema educativo (2006, 2011 y 2019).

En el plano formativo, las demandas sociales han exigido al Estado chileno asumir un rol garante, cambiando su orientación subsidiaria ante

la incapacidad del actual modelo de desarrollo de dar respuesta a dichas exigencias, las cuales buscan una sociedad más equitativa, con mayor participación democrática, mejor calidad en su formación integral y mejores competencias para el desempeño laboral, entre otros elementos.

Entender nuestra sociedad a través de la educación le entrega a esta un potencial transformador; comprenderla en el marco de los derechos humanos, conlleva a enmarcarla como un derecho social, que garantiza que toda persona acceda a la educación y que, en vista del poder otorgado por la ciudadanía al Estado, este sea capaz de entregar a sus mandantes las oportunidades para garantizar ese derecho: equidad de acceso, procesos y resultados (Marshall, 1949).

En Chile, las personas consideran que la educación es uno de los mecanismos para lograr la movilidad social y alcanzar una mejor calidad de vida (Desiguales, 2017), sin embargo, la Teoría de Capital Humano, puede no prestar atención a las expectativas y necesidades de las personas. Bajo este modelo, la FTP ha sido vista como una herramienta que contribuye a maximizar la ocupación y el crecimiento económico (Bonvin, 2018). Pero este enfoque tiene vacíos explicativos importantes, ya que las demandas por aprendizajes son mayores que los recursos disponibles, unido al hecho que los retornos de la educación son disímiles de acuerdo con las condiciones sociales de entrada, las realidades políticas y económicas de los territorios, el contexto cultural, entre otras. También se debe mencionar que la educación no solo debe regirse atendiendo a la estructura de financiamiento y la eficiencia del gasto. Hoy se necesita ir más allá de la lógica más bien limitada del mercado (Sandel, 2012).

El modelo de Capital Humano ha producido personas individualistas (McGrath, 2012), donde la formación se enfoca en resultados de corto plazo, descuidando el desarrollo de trayectorias de mediano y largo plazo, al priorizar retornos económicos inmediatos. Enfocarse en utilidades, dificulta la provisión de ocupaciones de bajo retorno económico, pero elevado retorno social: como, por ejemplo, ocupaciones ligadas a educación, altamente feminizadas que entregan un menor reembolso

económico, aumentando, además, las brechas de género. Se desdibuja el rol del Estado, donde las ofertas formativas dependientes de este, comienzan a perder el foco de su misión, asimilándose a sus contrapartes privadas en la maximización de sus retornos económicos, más que al valor social de su función.

Chile es uno de los países más desiguales de la OCDE. En ese escenario, el potencial de la FTP es único, gracias a que ofrece un sistema abierto a todas las personas que deseen ingresar a él para continuar estudios de educación superior (Aequalis, 2016). Esto implica que instituciones con oferta de carreras técnicas y profesionales, no selectivas, ofrecen oportunidades de formación a todas las personas, sin barreras académicas al ingreso (solo se exige poseer licencia de enseñanza media), e integrando en sus modelos educativos aquellas estrategias de aprendizaje que aseguren que los egresados cumplan el perfil de egreso de las carreras.

El Enfoque de Capacidades, implementado por Amartya Sen y complementado por Martha Nussbaum (entre otros autores), permite conjugar el enfoque de capital humano con una visión de desarrollo como dignidad (Nussbaum, 2013). Esta perspectiva busca que las personas puedan desplegar una vida que sea significativa, lo que implica que requieren del desarrollo de competencias, habilidades y conocimientos más complejos que los solicitados para ingresar al mundo del trabajo, y apoyo no solo para el máximo desarrollo de sus talentos, sino que, en vista de su libertad, que sean aquello que desean ser. A diferencia de enfoques libertarios, reconocen en cada persona un conjunto de capacidades inherentes, con anterioridad a la decisión de si es meritorio o no ser reconocido. La noción de mérito ha instalado el imaginario de que todas las personas tienen la misma probabilidad de éxito al iniciar un proceso formativo; lo que en realidad ocurre es que aquellas personas con un menor nivel socioeconómico y menor capital social tienen escasas oportunidades reales y pueden ser hasta excluidas del sistema formativo, pues comienzan una “carrera” en desventaja (Dubet, 2006).

La perspectiva de Capital Humano se desarrolla bajo un modelo en el que las personas son un medio para el desarrollo económico, compitiendo en

el mercado “meritocráticamente” para alcanzar un desempeño, que se determinó al momento de nacer. La Teoría de Capacidades muestra un espacio donde el desarrollo económico está al servicio de las personas, por ende, se les debe reconocer sin importar sus condiciones de entrada, en aras de que la educación es un derecho social, hay una responsabilidad compartida tanto en procesos como en resultados. La FTP, al ser abierta, aumenta la posibilidad de reconocer a las personas, entregándoles distintas salidas para que no queden excluidas de los procesos formativos y así puedan seguir aprendiendo a lo largo de la vida.<sup>7</sup>

Chile aún no reconoce el valor de la FTP y lo que esta puede entregar para el desarrollo del país. Si bien, discursivamente suele ser relevada como fundamental para este fin, ha sido objeto de discriminación arbitraria por parte del Estado (especialmente en el área de financiamiento), tanto a nivel institucional como de las personas que participan en él<sup>8</sup>. El Enfoque de Capacidades, al no negar el camino recorrido, enriqueciéndolo desde la condición humana, es uno de los principales quiebres en el espacio de la reforma iniciada el 2014.

### **3. Año 2014: una ventana de oportunidad para la Formación Técnico Profesional**

El programa del segundo gobierno de la ex Presidenta Michelle Bachelet (Bachelet, 2013), diagnosticó un profundo malestar social surgido, luego de casi treinta años de implementación del modelo de desarrollo neoliberal, por un Estado de carácter subsidiario. Se buscó entonces, reconfigurar parte del actuar del Estado orientándolo hacia garantizar un conjunto de derechos sociales, donde la reforma al sistema de educación formal era una de las iniciativas eje, ya que el movimiento estudiantil de 2011 logró permear la agenda pública y sobre todo la de gobierno. Así es como se crean los Centros de Formación Técnica Estatal, uno por región, al alero de universidades regionales; lo que a la postre se

(7) Rompiendo el ordenamiento Kantiano de correspondencia perfecta, un derecho, un deber. Al ser anterior a la persona es algo inherente a su condición humana.

(8) Esta discriminación se potencia por las políticas impulsadas por agencias internacionales de influencia en el “gran sur”, las cuales se enfocaron en la educación primaria y universitaria, en los años ochenta incluso señalaron que la FTP entregaba bajos retornos por lo que no debía ser fomentada, situación que recién fue modificada en la década del 2000 (Tripney & Hombardos, 2013; McGrath et. al 2018).



constituye en la palanca para posicionar la FTP, secundaria y terciaria, como uno de los ejes de la Reforma Educacional y como un espacio de diálogo público-privado con acuerdos transversales y posibles de implementar en el periodo. Zancajo y Valiente (2018a; 2018b) señalan que el principal articulador entre el espacio público y privado, como también emprendedor de iniciativas de política pública, durante ese periodo es el propio Ministerio de Educación, a través de su Secretaria de Formación Técnico-Profesional.

En marzo de 2016, finalmente y por una unanimidad, se promulga la Ley N° 20.910 que crea los CFT estatales. Se nombran sus primeras autoridades a fines de 2017, elegidas a través del Sistema de Alta Dirección Pública y cuentan con un órgano superior de carácter tripartito que, en base a los principios del diálogo social, incorpora a actores del entorno productivo y social. Con una oferta formativa pertinente a los territorios donde se emplazan, se articula no solo con liceos EMTP, sino que también con la universidad regional y con el sistema de capacitación laboral, sentando las bases de un sistema de formación articulado (Contreras et al., 2018).

Con la entrada en funcionamiento, a fines de 2017, de los primeros 5 CFT, se vuelve a conformar un sistema de educación con provisión mixta en todos sus niveles. Los primeros 17 estudiantes que obtienen su título técnico de nivel superior se titulan en noviembre de 2019 en el CFT estatal de la región de Los Lagos; la mayor parte de ellos son trabajadores y trabajadoras que obtienen su primera credencial de nivel superior.

En paralelo, y con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, se promulga, después de 75 años, la primera Política Nacional de Formación Técnico-Profesional, que actúa como hoja de ruta frente a las tareas que se desarrollan en dicho período de gobierno. Esta política, elaborada con amplios procesos participativos a nivel nacional, se sostiene en cuatro pilares de desarrollo: (1) Calidad de la FTP, (2) Competitividad, Emprendimiento e Innovación, (3) Trayectorias Laborales y Educativas Articuladas y, finalmente, (4) Institucionalidad de la FTP<sup>9</sup>.

(9) En 2015, MINEDUC realizó 42 encuentros a nivel provincial de Educación Técnico Profesional y 15 diálogos temáticos a lo largo del país, con la participación de más de 5.000 personas –estudiantes, docentes, directivos, madres, padres y apoderados– los que fueron sistematizados por la Universidad de Chile.

La política de FTP se va consolidando en el conjunto de leyes que son parte de la Reforma Educacional, realizada entre el 2014 y 2018. A nivel secundario estas transformaciones son, entre otras, el fin del copago, lucro y selección en los liceos EMTP de dependencia particular subvencionada; el ingreso por primera vez de los docentes técnicos a mecanismos de evaluación formal y en consecuencia al Sistema de Carrera Docente; hasta las nuevas facultades que los Servicios Locales de Educación Pública tienen para ordenar y revisar la pertinencia de la oferta de especialidades en su territorio.

En el nivel terciario, la creación de los CFT estatales; el ingreso de los CFT e IP en la política de gratuidad; y la consolidación en la Ley de Educación Superior del Subsistema Técnico-Profesional, que con criterios y sellos propios para su fortalecimiento como el Consejo Asesor FTP, la Estrategia Nacional y el Marco de Cualificaciones inician la configuración de una estructura de mayor solidez en el sistema educacional.

En el mismo periodo, la generación de alianzas con otras entidades públicas y también del sector privado —siendo significativa la labor que el sector de Educación inicia con los ministerios de Trabajo y Economía—, se traduce en iniciativas orientadas al fortalecimiento de la FTP, tales como NEO Chile ejecutado por la Fundación UPLA de la Universidad de Playa Ancha<sup>10</sup>, el Programa Eleva ejecutado por la Fundación Chile<sup>11</sup>, y WorldSkills Chile<sup>12</sup>.

El desarrollo de la FTP, su cobertura en el sistema, los actores públicos y privados involucrados y la evidencia que daba cuenta de las expectativas de los jóvenes y adultos que se forman en esta área, señalan la necesidad de complementar el enfoque de capital humano con el de capacidades. La promesa de la FTP deviene entonces en la expectativa de desarrollo de trayectorias socioeducativas que faciliten las transiciones educación-trabajo, pero que sobretudo establezcan condiciones para el aprendizaje a lo largo de la vida para jóvenes y adultos.

(10) Ver en [www.joventecnico.cl](http://www.joventecnico.cl).

(11) Ver en [www.plataformaeleva.cl](http://www.plataformaeleva.cl)

(12) Ver en [www.wschile.cl](http://www.wschile.cl)

El caso del sector terciario, que representa cerca de la mitad de la matrícula de la educación superior en el año 2018, enfrenta en el período descrito un conjunto de nuevas regulaciones, una novedad en políticas educacionales que por décadas habían centrado su foco en el sistema universitario.

Avanzar en cambios a dichos paradigmas, implicó esfuerzos de todos los actores del sistema. El conjunto de propuestas elaboradas se consolida, a partir de la promulgación en el 2018 de la Ley de Educación Superior, en el reconocimiento de la existencia de dos subsistemas, uno universitario y otro técnico profesional.

Como derivados de esta nueva estructura, la nueva normativa establece:

**a. Cambios en la institucionalidad:** Se crea la primera unidad con responsabilidades en el sector, en el contexto de la creación de la nueva Subsecretaría de Educación Superior, y además un Consejo Asesor de FTP, de carácter tripartito y de alianza público-privada para orientar las políticas del sector.

**b. Nuevas exigencias en calidad:** al establecer que la acreditación institucional sea obligatoria para CFT e IP con criterios y estándares propios y representantes del sector en la Comisión Nacional de Acreditación; pero también reconociendo las diversas funciones y el aporte de estas entidades al desarrollo de país. Se hace explícita su función de vinculación con el medio y de innovación e investigación aplicada.

**c. Exigencias para el acceso e inclusión de estudiantes:** reconociendo que un sector no selectivo puede establecer criterios que permitan habilitar y formar al mayor número de personas posibles (Aequalis, 2016).

**d. Avances en materias de equidad y financiamiento:** al incorporar a los estudiantes de CFTs e IPs en las políticas de gratuidad, lo cual solo se logra al segundo año de implementación de esta política y, para aquellas

personas que cursen sus estudios en instituciones sin fines de lucro y acreditadas que adscribieran a esta iniciativa.<sup>13</sup>

Adicionalmente a los aspectos descritos anteriormente y que, son comunes al subsistema universitario, se reimpulsan tres elementos clave del diagnóstico del año 2009: (1) la definición del campo de acción de la FTP en Chile, (2) el establecimiento de un Marco de Cualificaciones y (3) la elaboración de una Estrategia de FTP como herramienta de gestión no solo de la educación formal, sino que también de la no formal. Así, primero se establece que:

Se entenderá por formación técnico profesional todo proceso de enseñanza de carácter formal y no formal, que contemple el estudio de las tecnologías y las ciencias relacionadas, el desarrollo de aptitudes, competencias, habilidades y conocimientos relacionados con ocupaciones en diversos sectores económicos. Deberá promover el aprendizaje permanente de las personas y su integración en la sociedad.

En el ámbito de la enseñanza formal, la formación técnico profesional considera los niveles de educación media de formación técnico profesional y el nivel de educación superior técnico profesional, así como la modalidad de educación de adultos en el nivel de educación media técnico profesional. En el ámbito de la enseñanza no formal considera todo tipo de formación orientada al mundo del trabajo. Asimismo, contempla todos aquellos mecanismos que faciliten la articulación entre ambos tipos de enseñanza, permitiendo la conformación de trayectorias educativas y laborales (Artículo 15, Ley N° 21.091).

Esta definición busca diferenciar conceptualmente a la FTP respecto del aprendizaje de corte académico y vincula el aprendizaje formal (en los niveles secundarios y terciarios, incluyendo la modalidad de adultos) con el no formal o informal. La generación de este nuevo sistema integrado debiese ser uno de los mayores desafíos de las políticas públicas pues implica complejas coordinaciones, tanto entre los actores del sector público como del sector privado.

El segundo elemento, es implementar el Marco de Cualificaciones Técnico-Profesional (MCTP), instrumento cuyo diseño reconoce los aprendizajes en la materia del Programa Chile Califica, del Sistema de

(13) Las instituciones con fines de lucro que lo desearan, podrían cambiar su figura y transformarse en sin fines de lucro si es que desean que sus estudiantes ingresen a gratuidad.

Certificación de Competencias Laborales ChileValora y del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo SENCE; del Consejo de Competencias Mineras, de Inacap y Fundación Chile entre otros actores (Donoso et al., 2018). Esta herramienta busca facilitar el vínculo entre educación y trabajo, ordenando los conocimientos, habilidades y competencias de los técnicos y profesionales en un continuo de niveles. Actualmente, un conjunto de IPs y CFTs participan en una experiencia piloto que debiese permitir vincular el Marco de Cualificaciones con el sistema de aseguramiento de calidad y la nueva institucionalidad.

El tercer punto hace referencia a la elaboración de la Estrategia de FTP, cuyo primer borrador fue presentado en enero de 2018 y que actualmente se encuentra en discusión. Respecto de este primer documento, Zancajo y Valiente (2018a) afirman que la misión de la Estrategia Nacional de Formación Técnico Profesional de 2018, logra conjugar en una propuesta el enfoque de capital humano con el de capacidades: “asegurar que estudiantes y trabajadores cuenten con oportunidades de desarrollar trayectorias de vida que articulen el trabajo y el aprendizaje permanente, acorde a sus expectativas y capacidades, en coherencia con las necesidades de desarrollo del país” (Mineduc, 2018).

Los avances alcanzados durante este período son significativos, son un paso concreto para el desarrollo de una FTP, entregan un marco bajo el cual se puede construir una institucionalidad robusta. Todos los documentos de política pública existentes hasta antes de la promulgación de la Ley N° 21.091 declaran la necesidad de mejorar la gobernanza del sistema (Mineduc, 2009; 2016; 2018; CNP, 2018). Robustecer lo avanzado y mantenerse en la agenda pública y de gobierno son imperativos para la construcción de un sistema de FTP integrado.

#### **4. Nuevos desafíos para la Formación Técnico-Profesional**

Los desafíos de la FTP se han acrecentado. Tal como lo señala Clapes-UC (2019), la Cuarta Revolución Industrial ha impactado nuestro mercado del trabajo, donde las brechas de capacidades han afectado a sectores ligados a comunicaciones, transportes y logística. Complementariamente, el rezago en el desarrollo de competencias básicas es significativo, en

especial cuando se analiza la prueba PIAAC (CNP, 2018)<sup>14</sup>. Se requiere avanzar y diversificar los contextos bajo los cuales se generan y reconocen aprendizajes.

A la luz de la crisis social iniciada en octubre de 2019, se hace imprescindible pensar en qué herramientas tiene el sistema formativo para responder a parte de las demandas sociales centradas en la reducción de desigualdades y en la dignidad de las personas. La FTP se encuentra en una posición privilegiada, gracias a cómo se sentaron sus nuevas bases normativas, reconociendo los avances de la visión del capital humano, pero incorporando a las personas como objeto último de su acción, centrado en el desarrollo de sus trayectorias formativo-laborales, incorporando el enfoque de capacidades.

#### ***a. Consolidar y potenciar los logros***

- ***Nuevo impulso al sector público de la FTP.*** La nueva Ley de Educación Pública, la Ley de CFT estatales y la gratuidad estudiantil generan condiciones para fortalecer y articular de manera efectiva la oferta de FTP pública en nivel secundario y terciario. Desde una perspectiva local y regional, los CFT estatales debiesen ejercer el rol de referentes de innovación en los territorios, favorecer el acceso de los liceos EMTP y consolidar una red con las buenas prácticas de los IPs y CFTs privados y las universidades regionales. En este impulso, es clave el rol que puedan tener los nuevos Servicios Locales de Educación Pública que integran en su gobernanza a los CFT-IP y han puesto en el centro de sus objetivos de calidad, la preocupación por las trayectorias educativas de sus estudiantes.

- ***Sostenibilidad de los CFTs estatales.*** A la fecha se han puesto en funcionamiento 10 de los 15 CFT estatales; sin embargo, junto con fortalecer su vinculación con las universidades regionales y los liceos EMTP del territorio, se requiere una política pública que concorra con

(14) Competencias de la población adulta en Chile, que mide habilidades cognitivas (lectoras, numéricas y resolución de problemas en ambientes tecnológicos) en la población adulta, entre 15 y 65 años, y da cuenta de la calidad de la educación y otros canales del desarrollo de habilidades.

aportes basales permanentes que den sustentabilidad en el tiempo a esta política de Estado. En el proceso de supervigilancia del Consejo Nacional de Educación (CNED), las nuevas entidades requieren del soporte y asistencia técnica del conjunto de actores del sistema. Parece necesario también, que esta incipiente red cuente con mayores niveles de coordinación y se consolide como una política que articula a educación, trabajo y economía. Las primeras evidencias de un sistema articulado que reconoce las experiencias previas de sus estudiantes y de trabajadores y trabajadoras son parte de sus primeros logros en 2019.

- ***Jóvenes y adultos con proyectos socioeducativos.*** Dada la cobertura del sistema FTP, parece necesario profundizar un enfoque que conjugue las motivaciones e intereses de los estudiantes, con las necesidades y oportunidades del entorno productivo y social de los territorios; esto implica no solo mejorar la articulación entre los niveles sino que también disponer de dispositivos de orientación e información que permitan una decisión informada de los y las estudiantes y contribuyan no solo al acceso a la educación terciaria sino que sobre todo a la retención, progresión y titulación oportuna. Debiese ser una preocupación central de la política educativa, promover el acceso a la FTP, pero asimismo analizar las causas de la deserción o no titulación. En esta línea, un desafío urgente son las acciones que la FTP pueda desplegar hacia aquellos jóvenes que no estudian ni trabajan.

#### ***b. Subsanan o corregir los problemas emergentes o persistentes***

- ***Dar continuidad a las políticas educativas.*** La promulgación de la Ley de Educación Superior, tenía implícito que la nueva administración de gobierno daría continuidad o reconvocaría al Consejo Asesor FTP que había presentado la primera Estrategia de FTP en enero de 2018, realizando los ajustes y actualizaciones que correspondiesen. Esto no se realizó, reiterando un problema transversal de las políticas públicas: su incapacidad de trascender a los períodos de gobierno. Se hace necesario entonces, independizar a este organismo colegiado del periodo de permanencia de sus consejeros (debe ser mayor o alterna a los períodos de gobierno), como también en el ejercicio de sus propuestas, para que estas sean vinculantes con las metas establecidas. Parece necesario

evaluar la pertinencia que la Estrategia FTP sea aprobada por un ente externo como es el caso de la Ley de Educación Pública<sup>15</sup>, y hacer explícita su vinculación con la futura Estrategia Nacional de Educación Pública. A dos años de iniciado el actual gobierno, el Consejo Asesor de FTP, se encuentra preparando una nueva estrategia, pese a la existencia de una realizada en el gobierno anterior, que se hizo por primera vez.

- ***Avanzar en una nueva institucionalidad.*** La labor político-técnica del Consejo Asesor FTP implica pensar cuál es la institucionalidad requerida, no solo desde la toma de decisiones, sino que en la transformación y evolución de su composición y atribuciones. Como espacio formal, es un buen punto de partida para realizar innovaciones incrementales en el sistema, para que los distintos actores se encuentren y orienten su acción, pero especialmente, para vincular políticas de desarrollo productivo y social que, en sintonía con estándares internacionales, hoy se hacen parte del enfoque de capacidades y de la consolidación de los sistemas FTP integrados. El Marco de Cualificaciones Técnico-Profesional debiese facilitar el análisis de los desafíos institucionales del futuro sistema, pues permite consensuar los resultados de aprendizaje asociados a las distintas credenciales educacionales, en una visión integral de la formación. Su inclusión como herramienta de los sistemas de aseguramiento de la calidad de la educación escolar y de la educación superior favorecerá la articulación.

- ***Evaluar los aprendizajes de los jóvenes de la EMTP.*** La EMTP comparte los problemas de la educación pública en general, tanto en lo relativo a las condiciones de calidad como a los contextos para el aprendizaje. Sin embargo, un desafío clave es evaluar los aprendizajes de los estudiantes de la EMTP, tanto las competencias genéricas como las de la formación en especialidad. Aunque esto es parte del Plan de Evaluación de la Agencia de la Calidad para el año 2020, poco conocen los liceos EMTP y sus equipos directivos al respecto. Solo a partir de esta sistematización podremos saber qué cambios requiere este nivel y cómo se podría avanzar en el mejoramiento de la calidad y pertinencia

(15) En el caso de la Ley de Educación Pública se establece que la Estrategia Nacional es aprobada por el Consejo Nacional de Educación (CNED).



de esta oferta. La información de que dispone actualmente el sistema de aseguramiento de la calidad es solo hasta segundo año de enseñanza media y, en base a esas evaluaciones, un número significativo de liceos EMTP (117 establecimientos de un total de 946) estaría en riesgo de cierre, si es que mantiene su categoría de insuficiente por tercer período consecutivo. Urge, por tanto, impulsar políticas de apoyo al mejoramiento permanente de este tipo de establecimientos y generar una evaluación exhaustiva, que reconozca los aprendizajes para el trabajo y la vida desarrollados en tercer y cuarto años de enseñanza media, a fin de evitar una discriminación arbitraria con los jóvenes y adultos que ven en este tipo de formación una promesa para un mejor futuro.

- ***Desarrollar capacidades docentes.*** Cabe mencionar que tanto la implementación del nuevo currículum de formación general en los liceos EMTP, como el mejoramiento de la didáctica en las especialidades, así como el desarrollo de modelos de evaluación de los aprendizajes debiese ir acompañada de una estrategia de formación de los docentes, de nivel secundario y terciario, tanto en los elementos propios de sus disciplinas como en las innovaciones pedagógicas y metodológicas que las nuevas formas de aprendizajes requieren. El nuevo Sistema de Carrera Docente es una oportunidad para introducir estas innovaciones.

- ***La FTP contextualizada en los territorios.*** Mejorar la calidad y pertinencia de la oferta secundaria y terciaria, favorecer la vinculación de las especialidades con el entorno productivo y social, y mejorar la valoración del rol de los técnicos y profesionales son desafíos centrales en el desarrollo de las habilidades que el siglo XXI demanda, en atención a la diversidad de las regiones del país. La ley que crea el Sistema de Educación Pública incorpora en su normativa atribuciones para construir proyectos educativos significativos para los jóvenes y adultos de los territorios. Los Servicios Locales pueden, consultando al Consejo Local respectivo, abrir o cerrar especialidades de la EMTP; quizás la implementación de esta nueva normativa puede ser el inicio de un sistema que vincule educación y trabajo y facilite la permeabilidad de ambos subsistemas. Esto debiese reflejarse en las herramientas de gestión de la FTP, en las propias del Sistema de Educación Pública y las estrategias de desarrollo regionales.

Jóvenes trabajadores y trabajadoras, ciudadanos activos y con capacidades y competencias para poder ingresar al mundo del trabajo o generar sus propios emprendimientos, y con oportunidades de aprender a lo largo de sus vidas, es la promesa de la Formación Técnico Profesional en nuestro país para las próximas décadas. Vincular sus necesidades y motivaciones con las oportunidades reales de los entornos productivos y sociales es su gran desafío.

## Referencias

Aequalis, Foro de Educación Superior, (2016). *Función Formativa de la Educación Superior*. Santiago.

Arias, E., Farías, M., González-Velosa, C., & Huneus, C. (2015). *Educación Técnico Profesional en Chile*. BID, N° 299.

Bachelet, M. (2013). *Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018*. Santiago.

Bonvin, J. (2018). Vocational Education and Training Beyond Human Capital: A Capability Approach. En: Macgrath, S. et al. (Editors), *Handbook of Vocational Education and Training*.

Clapes-UC (2019). *Mercado Laboral Chileno para la Cuarta Revolución Industrial*. N°59, julio 2019.

Chapman, B. (2005). *Income Contingent Loans for Higher Education: International Reform*. Centre for Economic Policy Research ANU, discussion paper N° 491.

Comisión Nacional de Productividad CNP. (2018). *Formación de Competencias para el Trabajo en Chile*. Santiago.

Contraloría General de la República de Chile. (2012-2017). *Financiamiento Fiscal a la Educación Superior*. Chile.

Contreras, D., Bordon P. Cáceres, I., & Duarte, F. (2018). *Sistematización de la tramitación y puesta en marcha de la Ley N° 20.910 y propuesta para la sustentabilidad de los Centros de Formación Técnica Estatales*. Universidad de Chile, Facultad de Economía y Negocios para MINEDUC.

Dittborn, P. (2007). Historia y Perspectivas acerca de la Educación Técnica de Nivel Superior. *Revista Calidad de la Educación*, N° 27.

Donoso, G.; Lincovil, C.; Herrera, M. (2017). Análisis del Rol del Estado para con la Educación Técnico Profesional. *Estudios Sociales*, N° 125/2017, pp. 161-193.

Donoso, G.; Lincovil, C.; Herrera, M. & Arellano M. (2018). Retos de la Formación Técnico-profesional: Conceptualización, Desarrollo y Desafíos del Sistema en pos de una Estrategia Nacional de Formación técnico-Profesional. En: Menéndez, J.; Chamorro, B. & Diaz, T. (coordinadores). *Integración Curricular, desafíos para la Educación Superior*. Enac, Santiago (1° edición), pp. 76-106.

Donoso, G. (2018). Articulación público-privada en el desarrollo de políticas públicas: el caso del Marco de Cualificaciones Técnico Profesional y el Consejo Asesor de Formación Técnico Profesional en Chile. En: Vargas, F. (editor). (2018) *Avanzando hacia los Marcos Nacionales de Cualificaciones: la experiencia de Chile y Republica Dominicana*. Montevideo: OIT/Cinterfor, 94 pp.

Donoso, S. (2013). *El Derecho a Educación en Chile: Nueva Ciudadanía tras el Ocaso Neoliberal*. Bravo y Allende Editores, Santiago.

Dubet, F. (2006). *La escuela de las oportunidades: ¿qué es una escuela justa?* Gedisa, primera edición.

Fernández, E. (2015). Políticas Públicas de Educación Superior Desde 1990 hasta el Presente. En: Bernasconi, Editores, *La Educación Superior en Chile: Transformación, Desarrollo y Crisis*, Ediciones UC.

Johnstone, B. (2004). The economics and politics of cost sharing in higher education: comparative perspective. *Economics of Education Review*, Vol. 23.

Larrañaga, O., Cabezas, G., & Dussillant, F. (2013). *Informe completo del Estudio de la Educación Técnico Profesional*. Santiago: PNUD- Chile, Área de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad.

Marginson, S. (2010). The Limits of Market Reform in Higher Education. *Higher education forum*, N° 7.

Marginson, S. (2014). Higher Education and Public Good. En: Gibs, P. & Barnett, R. (Editors), *Thinking about Higher Education*, Springer.

Marshall, Thomas H. (1949) *Ciudadanía y Clase Social*. Conferencia en la Universidad de Cambridge, Inglaterra. 1949.

McGrath, S. (2012). Vocational Education and training for development: a policy in need of a Theory. *International Journal of Educational Development*, N° 32, pp: 623-231.

McGrath, S. & Lugg, R. (2012). Knowing and doing Vocational education and training reform: Evidence. Learning and the policy process. *International Journal of Educational Development*, N° 32, pp: 696-708.

Mineduc. (2009). *Bases para una Política de Formación Técnico-Profesional en Chile*. Santiago.

Mineduc. (2016). *Política Nacional de Formación Técnico-Profesional*. Santiago.

Mineduc-Unesco. (2018). *Estrategia Nacional de Formación Técnico-Profesional*. Santiago.

Nussbaum, M. (2013). *Creating Capabilities, The Human Development Approach*. Harvard Universty Press. United States.

Palmer, R. (2014). Technical and vocational skills post -2015: Avoiding another vague skills goal? *International Journal of Educational Development*, N° 39, pp: 32-39.

Políticas Públicas UC, CPC, Inacap & Duoc UC (2018). *Formación, Competencias y Productividad. Propuestas para mejorar la educación técnica en Chile*.

Santiago Consultores. (2009). *Evaluación en profundidad del Programa Chile Califica*. Chile.

Salazar, J. & Pedoair, L. (2013). El Manual invisible: Tres Décadas de Políticas de Educación Superior en Chile (1980.2010). *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 21 N° 34.

Salazar, J. & Pedoair, L. (2017). El Largo Viaje: Los Esquemas de Coordinación de la Educación Superior Chilena en Perspectiva. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 25 N° 4.

Sen, A. (1999a). *Conferencia Internacional del Trabajo*. Organización Internacional del Trabajo, 87ª reunión.

Sen, A. (1999b). *Development as a Freedom*. Oxford Universty Press, tercera edición.

Sen, A. (2010). *La Idea de la Justicia*. Taurus, tercera edición.

Sandel, M. (2012). *Lo que el dinero no puede comprar. Los limites Morales del Mercado*. Debate, tercera edición.

Sepúlveda, L. (2019). Cincuenta años de la Educación Media Técnico Profesional en Chile y América Latina: Elementos para el Debate. En: Sepúlveda, L. & Valdebenito, M. Editores, *Educación Técnico Profesional ¿Hacia dónde vamos?*, uah/ediciones.

Tripney, J. & Hombardos, J. (2013). Technical and Vocational education and training (TVET) for young people in low – and middle- income countries: a systematic review and meta-analysis. *Empirical Research in Vocational Education and Training*.

Von Chrismar, M. (2008). El Futuro de las Instituciones Técnico Profesional. En: Brunner, J. & Peña, C. (Editores), *Reforma a la Educación Superior*, Ediciones Diego Portales.

Zancajo, A. & Valiente, O. (2019a). TVET policy reforms in Chile 2006-2018: between human capital and the right to education. *Journal of Vocational Education and Training*.

Zancajo, A. & Valiente, O. (2019b). Evolución de las políticas ETP en Chile: entre el capital humano y el derecho a la educación. En: Sepúlveda, L. & Valdebenito, M. Editores, *Educación Técnico Profesional ¿Hacia dónde vamos?*, uah/ediciones.

## **Leyes, Decretos con Fuerza de Ley y Proyectos de Ley:**

Ley N° 20.129, Establece un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, Chile. 17 de noviembre de 2006.

Ley N° 20.529, Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su fiscalización. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, Chile. 27 de agosto de 2011.

Ley N° 20.370, Establece la Ley General de Educación. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, Chile. 12 de septiembre de 2009.

Ley N° 20.903, Crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente y modifica otras normas. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, Chile. 01 de abril de 2016.

Ley N° 20.910, Crea quince Centros de Formación Técnica Estatales. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, Chile. 29 de marzo de 2016.

Ley N° 21.040, Crea el Sistema de Educación Pública. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, Chile. 24 de noviembre de 2017.

Ley N° 21.091, Sobre Educación Superior. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, Chile. 29 de mayo de 2018.

## **Bases de Datos**

Información estadística Agencia de Calidad de la Educación:

<https://informacionestadistica.agenciaeducacion.cl/#/bases>. (Consulta: diciembre de 2019).

# XIV

*Este capítulo releva la importancia de contar con administraciones económicas competentes y sin conflictos de interés en las instituciones de educación superior (IES), para lograr una cultura de calidad en nuestro sistema. Para ello, es esencial la implementación del Título III de la Ley N° 21.091 sobre Educación Superior (LES), que crea la Superintendencia de Educación Superior y establece un nuevo marco regulatorio que mejora la orgánica de las IES, regula el uso de sus recursos, y establece mecanismos para solucionar los conflictos de intereses.*

*Este capítulo sistematiza y explica esta nueva regulación, sus orígenes y objetivos. Para ello, primero se analizan las deficiencias regulatorias que existían, para luego entregar una explicación general del contenido del Título III de la LES, fruto de un amplio consenso técnico y político que se dio durante su tramitación. Concluye señalando que, aunque los múltiples desafíos que enfrenta el sistema de educación superior no se agotan en la correcta implementación de la ley N° 21.091, esta es un piso mínimo para avanzar, y que mucho se juega en el uso que se dé a los nuevos instrumentos que proporciona.*



# **La relevancia de una gestión económica libre de conflictos de interés para la mejora de la calidad de la Educación Superior**

*María de los Ángeles Fernández G.  
Javiera Morales A.*

## **Introducción**

Recién hemos concluido un importante ciclo de reformas educacionales, por lo que nos vemos enfrentados a enormes desafíos, nuevos y pendientes, de cara a las próximas décadas. Uno clave, por cierto, es la adecuada implementación de los cambios regulatorios acordados. En el caso de la educación superior, luego de la aprobación de la Ley N° 21.091 de Educación Superior (LES), a inicios de 2018, se ha avanzado lentamente en su proceso de implementación. Pareciera reinar la sensación de que las problemáticas que motivaron dicha ley se hubiesen solucionado con la sola aprobación de la misma. Este típico síntoma de países extremadamente legalistas, como el nuestro, nos juega en contra en la etapa de implementación de las reformas legales. Ello, pues es indiscutible que la efectividad de cualquier política pública depende en gran medida de su proceso de implementación (Basu, 1997).

La LES responde a un esfuerzo nacional y conjunto cuyo objeto principal era mejorar la calidad de nuestro sistema de educación superior y eliminar las desigualdades en su acceso. Sin duda la calidad en educación superior responde a innumerables factores (sistémicos, financieros,



institucionales, etc.) pero, por sobre todo, descansa en la existencia de una cultura de calidad que guíe y sostenga las relaciones entre todos los participantes del sistema.

Para que esta cultura de la calidad se instale y desarrolle, es requisito indispensable que exista confianza y estabilidad en el sistema y sus instituciones. Luego, urge erradicar las constantes crisis institucionales, provocadas en gran medida por deficientes administraciones económicas, que continúan quebrantando la fe pública de nuestro sistema de educación superior<sup>1</sup>. Ello explica por qué el diseño detrás de la LES comprendía cambios en todo el sistema, pues no es posible avanzar solo en acreditación si no se mejora la institucionalidad asociada al manejo administrativo y financiero de las instituciones de educación superior (IES), ni tampoco resulta eficiente agregar recursos públicos sin avanzar en materia de calidad y gobernanzas.

En este sentido, la LES “ordena la casa” (Waissbluth, 2018), con la creación de una Subsecretaría, la Superintendencia de Educación Superior (SES), la instauración de la acreditación obligatoria y un marco regulatorio destinado a mejorar la administración de las IES. Su Título III crea la SES y establece el nuevo marco regulatorio. En consecuencia, para consolidar un sistema de educación superior de calidad, transparente y moderno, es esencial que se implemente exitosamente este título. Más aun, teniendo presente que su regulación alcanzó los mayores niveles de consenso durante la tramitación de la ley, entre los distintos sectores políticos, expertos y demás actores educacionales.

Considerando lo anterior, nuestro objetivo en este capítulo es relevar la importancia de contar con administraciones económicas de primer nivel para el establecimiento de una cultura de calidad en la educación superior. Para ello, primero analizamos los déficits regulatorios que existían a este respecto y luego entregamos una explicación general del contenido del título III de la LES.

(1) Mientras escribimos este capítulo se vota en la Cámara de Diputados el informe de la Comisión Investigadora sobre un nuevo caso de crisis institucional provocado por inestabilidad financiera, esta vez se trata de la Universidad del Pacífico.

## **1. El punto de partida: un sistema desregulado y deficiente administración económica de las instituciones de Educación Superior**

La educación superior fue la protagonista del debate público nacional por largo tiempo. El movimiento estudiantil de 2011 impulsó una discusión pública en que las distintas visiones sobre nuestro sistema educacional debatieron abiertamente. Así, en las elecciones de fines de 2013 la educación ocupó un espacio relevante en los programas presidenciales, siendo uno de los temas más discutidos y analizados. Como resultado, al momento de legislar, existía cierto consenso técnico y político sobre las áreas que requerían ser abordadas de manera más urgente por la política pública. Sin duda que sobre otros aspectos reinaba el disenso, por ejemplo, en el caso de la política de gratuidad.

Así, para enfrentar la desigualdad en el acceso, era frecuente escuchar la necesidad de un sistema de acceso común a las IES y el fortalecimiento del financiamiento público de los estudios superiores (OCDE, 2009). En materia de calidad, eran pocos los que no consideraban pertinente dar el paso hacia la acreditación obligatoria y mejorar el diseño de los organismos estatales encargados de velar por la calidad del sistema para resolver los conflictos de interés en la adopción de decisiones de acreditación (OCDE, 2013). Finalmente, ante el incumplimiento normativo, el desvío de recursos institucionales, la falta de transparencia y el uso de algunas IES como vehículo para actividades lucrativas de sus dueños, se estimaba urgente la creación de una superintendencia o institución similar, el fortalecimiento y modernización de las estructuras de gobierno de las IES, y el establecimiento de un marco regulatorio para la celebración de operaciones transparentes y sin conflictos de intereses<sup>2</sup>.

(2) De hecho, el tratamiento de estas materias en la LES tiene múltiples coincidencias con el diseño de los proyectos de ley enviados al Congreso durante el primer gobierno de Sebastián Piñera (Boletín N° 8041-04 y N° 8774-04). Estas materias también fueron abordadas por distintas instancias que reunían a expertos en el área, como el Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior o el Consejo Consultivo de la Reforma a la Educación Superior. Véase por ejemplo, <https://www.mineduc.cl/2015/10/30/consejo-consultivo-aborda-formula-de-aseguramiento-de-la-calidad-que-contempla-la-reforma-a-la-educacion-superior/> o el Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior (2008).

Este consenso se explica, en parte, porque a políticos, técnicos, estudiantes y profesores los guiaba un objetivo común: avanzar hacia un sistema de educación superior inclusivo, donde primara una cultura de la calidad, en la que los diversos actores alinearan sus intereses en mejorar la experiencia educativa. Sin embargo, para avanzar en este objetivo era requisito previo dotar de cierta estabilidad al sistema, enfrentando el foco de las constantes crisis institucionales, fortaleciendo la administración económica de las IES y creando una institución pública como contrapartida. En otras palabras, para avanzar en la mejora de la calidad del sistema, se estimó urgente crear la institucionalidad y la regulación que pusiera punto final a la seguidilla de crisis financieras que afectaban a algunas IES, cada vez más frecuentemente.

Sobre este último punto es relevante tener presente la (des)regulación que se produce cuando se reforma estructuralmente la educación superior<sup>3</sup>. A partir de 1980 y 1981, se diferencia verticalmente a las IES en universidades, institutos profesionales (IP) y centros de formación técnica (CFT), abriendo un mercado con bajas barreras de entrada y amplias libertades (Brunner, 2015). A su vez, las Universidades de Chile y Técnica del Estado fueron cercenadas y reducidas a sus facultades e institutos en Santiago. Sus sedes regionales crearon nuevas universidades públicas, denominadas comúnmente ‘derivadas’ (Núñez, 1997). Así, el primitivo sistema de educación superior formado por 5, y posteriormente por 8 universidades (Bernasconi y Gamboa, 2002), se convirtió en un complejo que, el año 2019, está formado por más de 100 IES.

Esta masificación del sistema en los últimos cuarenta años es sin duda algo positivo, ya que ha democratizado, en cierta medida, el acceso a la educación superior. Este proceso democratizador se inició en el gobierno de Frei Montalva con la reforma de 1967 y continuó con Salvador Allende (Brunner, 2015). No obstante, la precaria regulación sobre los requisitos de las IES privadas para obtener el reconocimiento oficial del

(3) Mediante el Decreto Ley N° 3.541, de 12 de diciembre de 1980, se faculta al Presidente de la República para reestructurar las universidades del país, incluida la Universidad de Chile, fijar su régimen jurídico y regular el establecimiento de corporaciones.

Estado generó un sistema inarmónico, totalmente desregulado y con una —anómala— participación privada mayoritaria en la oferta educativa (León, 2015).

En este escenario, la opinión técnica, recogida por los distintos sectores políticos, estimaba necesario regular la administración de las IES, ya que la normativa vigente al inicio de la tramitación de la LES databa de 1980<sup>4</sup> y era, por decirlo de alguna manera, escasa. En el caso de las instituciones privadas, solo se refería a la forma de organización de las universidades, IP y CFT, estableciendo básicamente un modelo en que: (i) las universidades deben organizarse como personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro y, (ii) los IP y los CFT pueden organizarse además como sociedades de cualquier tipo<sup>5</sup>.

En términos jurídicos, esta obligación de las universidades privadas de constituirse como personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro (corporaciones o fundaciones) es lo que se conoce coloquialmente como la ‘prohibición de lucro’. Conforme a las referidas normas, esta prohibición constaba en nuestro sistema desde su apertura a la participación privada. Desde una perspectiva financiera, es posible resumir su objetivo en la conveniencia y el interés público envuelto en que los excedentes de las universidades sean reinvertidos exclusivamente en la mejora de la calidad del servicio educativo que se brinda. Lo anterior, sumado a que una parte importante del sistema es financiado con recursos públicos, explica por qué se optó por la figura de corporaciones y fundaciones, pues no cuentan con socios con el derecho a retirar utilidades ni con una relación de propiedad sobre la institución. A su vez, esta estructura jurídica hace más probable que los esfuerzos de los directores y miembros estén exclusivamente destinados a proveer un servicio educativo de calidad.

(4) La Ley N° 18.962 Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), y sus posteriores reformas, mantuvieron el principio de la ausencia de lucro, pero restringiendo la forma jurídica a la de una corporación. Esta norma está hoy recogida en el artículo 53 del DFL N°2, de 2009, del Ministerio de Educación.

(5) Decreto con Fuerza de Ley N° 1, de 1980, del Ministerio de Educación, que fija normas sobre universidades; Decreto con Fuerza de Ley N° 5, de 1981, del Ministerio de Educación, que fija normas sobre institutos profesionales; y, Decreto con Fuerza de Ley N° 24, de 1981, del Ministerio de Educación, que fija normas sobre centros de formación técnica.

La conveniencia o no de esta naturaleza jurídica para las IES es un aspecto clave de nuestro sistema de educación superior, que legítimamente puede ser cuestionado por la opinión pública o la academia. Sin embargo, es relevante tener presente que cuando se legisló la LES existía un consenso político y social que no ponía en duda la mantención de esta ‘prohibición’<sup>6</sup>, salvo opiniones muy aisladas. Por el contrario, lo que generó gran debate fue más bien si correspondía ampliar dicha prohibición a las demás instituciones del sistema (IP y CFT)<sup>7</sup>. Aún más, se estimaba por todos necesario establecer mecanismos legales destinados a que se cumpliera con el espíritu de la ley vigente. Ello, en tanto existía en el país un manto de duda, bastante razonable, sobre ciertas universidades que habrían generado diversos mecanismos contractuales para burlar la prohibición de retirar utilidades.

(6) En efecto, esta decisión del legislador tampoco era modificada por los proyectos de ley enviados al Congreso en la primera administración de Sebastián Piñera.

(7) Surge entonces la pregunta de por qué la reforma no extendió a los CFT e IP la obligación de constituirse como fundaciones o corporaciones. Cualquier respuesta debe considerar el efecto disuasivo del riesgo de que la LES fuese impugnada ante el Tribunal Constitucional (TC) y se permitiera que IES con fines de lucro accedieran a la gratuidad, traspasando recursos públicos a utilidades de accionistas, en vez de destinarse a la mejora de la calidad. Ello, dadas las sentencias previas que se pronunciaron a este respecto. En efecto, en la sentencia en que el Tribunal acoge el requerimiento presentado en contra de la primera glosa de gratuidad (Rol STC N° 2935-15), de 21 de diciembre de 2015, se declaró inconstitucional exigir a las IES para acceder a dicho beneficio cualquier requisito distinto a aquellos relacionados con la calidad de la institución. La sentencia no se pronunció expresamente sobre el requisito relativo al lucro.

Por ello, durante la tramitación de la LES reinó cierta nebulosa sobre el criterio del TC en este ámbito, la cual se aclaró en el control de constitucionalidad de la Ley N° 20.980 que permite la transformación de los Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica en personas jurídicas sin fines de lucro, dictada el 23 de diciembre de 2016 (Rol STC N° 3279-16). En uno de los votos disidentes 5 magistrados señalaron que declaraban como constitucional el proyecto *“únicamente en el entendido de que, al otorgar a los institutos profesionales y centros de formación técnica la facultad u opción para transformarse en personas jurídicas sin fines de lucro, ello no puede ser condición o requisito que impida a los estudiantes de aquellas instituciones que opten por continuar como personas con fines de lucro acceder a fondos públicos [...] en virtud de la aclaración anterior, pierde sentido pronunciarse acerca de las reservas de constitucionalidad efectuadas por los HH. Senadores Allamand y Larraín. Dichas reservas se justificaron -en su momento- en el alcance que al Proyecto le otorgaron otros parlamentarios, durante la discusión en el Senado, de que la conversión en personas jurídicas sin fines de lucro era determinante para que los respectivos alumnos pudieran acceder a becas o a la gratuidad educacional. Pero, como las obligaciones con fuente en la ley se expresan en ella, en este caso procede hacer primar la voluntad declarada del Legislador -por sobre una hipotética voluntad real-, para declarar que el texto del Proyecto aprobado en definitiva en el Senado, no ordena ni consagra una ley imperativa en tal sentido, que amerite disponer su inconstitucionalidad.”* [énfasis añadido]. En este escenario, la posibilidad de extender la prohibición de lucro constituyó una piedra de tope, que ponía en riesgo constantemente el avance en la tramitación legislativa del proyecto y finalmente su aprobación.

La sentencia del TC que se pronunció sobre el control preventivo de la LES (Rol STC 4317-18) finalmente confirmó todos los temores que se tenían sobre una eventual declaración de inconstitucionalidad, dejando la puerta abierta al control de universidades por entidades con fines de lucro.

La incapacidad del Estado para fiscalizar y asegurar la prestación de un servicio educativo de calidad, permitió que la escasa normativa en materia educacional, en especial la denominada ‘prohibición de lucro’, fuese burlada por ciertas instituciones. Es de público conocimiento que la norma fue contravenida y su espíritu constantemente defraudado<sup>8</sup>. Así lo estableció la segunda Comisión Especial Investigadora de la Cámara de Diputados<sup>9</sup> en su informe del 22 de enero de 2014. Entre sus conclusiones se mencionan como mecanismos para eludir la prohibición de lucrar, el retiro de recursos a través de empresas relacionadas, mediante fórmulas como el pago de altos sueldos a miembros del directorio o ejecutivos importantes, la externalización de servicios a empresas con mismo controlador, o la ‘venta de sillones’ de los consejos directivos (p. 423)<sup>10</sup>.

¿Cómo operan los mecanismos más comunes para defraudar el espíritu de esta norma? Una distinción útil es la de los ‘negocios con la universidad’, en que la institución es el medio por el que los controladores obtienen sus utilidades, y ‘negocios de la universidad’ legítimos y necesarios para su desarrollo (Bernasconi, 2013). Ejemplo de los primeros son los negocios inmobiliarios con sociedades relacionadas que arriendan o construyen dependencias para el uso de la IES (González, 2014; Monckeberg, 2011, 2013). Los segundos son aquellas transacciones comerciales que realizan las IES dentro de su giro y que le reportan excedentes pecuniarios que aumentan su patrimonio.

Los ‘negocios con la universidad’ constituyen la vía mediante la cual se extraen recursos de las IES, que por mandato legal debían reinvertirse en la propia institución, menoscabando así su patrimonio. En otras palabras, nos enfrentamos a administraciones y directorios que celebran operaciones dañinas para el patrimonio de la universidad, defraudando

(8) En otras palabras, se respeta su letra, pero se traiciona su espíritu.

(9) El informe de la primera Comisión Investigadora se rechazó. A raíz de la formalización por cohecho, soborno y lavado de activos a ex rectores de la Universidad del Mar y de la Universidad Pedro de Valdivia, de los escándalos de la Comisión Nacional de Acreditación, CNA (filtraciones de información confidencial a IES), y la manifestación del Mineduc de que no contaba con los instrumentos de supervigilancia suficientes para la adecuada fiscalización del sistema universitario, el 12 de diciembre de 2012, se creó esta segunda Comisión Investigadora.

(10) El informe señala que ejemplos de esta práctica se encontrarían en las transacciones celebradas, entre otras, por las Universidades Gabriela Mistral, San Sebastián y aquellas pertenecientes al grupo Laureate.

a la institución que debiesen proteger y administrar diligentemente. Sin duda que, ante este tipo de prácticas, el diagnóstico común sobre deficientes administraciones pareciera muy conservador. Como señaló en su momento el ex contralor Ramiro Mendoza “hay ausencia de control en las adquisiciones, en la entrega de fondos y en la rendición de los mismos. Hay falta de procedimientos que aseguren la regularidad de la transparencia de las operaciones relacionadas con la sociedad. Otro tema complejo son los conflictos de intereses e incompatibilidades” (Cámara de Diputados, 2014, p. 215).

Estas prácticas también reflejan que la educación superior, de alguna manera, se habría ‘mercantilizado’. En otras palabras, decisiones como la apertura de carreras, el monto de los aranceles, la implementación de los sistemas de acceso e, incluso, los proyectos educativos mismos, responden a la búsqueda de la maximización de ganancias por parte de los controladores de las instituciones. Varias universidades estarían siendo administradas con el objetivo de incrementar las ‘utilidades’, las que se extraían mediante diversos mecanismos contractuales como los señalados, burlando el espíritu de la legislación.

Un caso paradigmático en este ámbito es el de la Universidad del Mar. En su decreto de cierre, el Ministerio de Educación señaló que “la gestión de la universidad no se ha llevado con miras al cumplimiento de sus propósitos legales y estatutarios sino al beneficio de los intereses propios de los controladores”<sup>11</sup>. Situaciones similares dieron pie a investigaciones penales de la Fiscalía Metropolitana de Alta Complejidad Oriente del Ministerio Público y también de la Fiscalía Regional de Valparaíso en contra de diversos planteles que terminaron sin sanciones<sup>12</sup>. Asimismo, la División de Educación Superior del Mineduc (hoy Subsecretaría de Educación Superior) finalmente cerró una investigación en contra de las tres universidades que el Grupo Laureate controla: Andrés Bello, De las Américas y Viña del Mar, sin formulación de cargos, pero ordenándoles

(11) Decreto N° 17, de 2013, del Ministerio de Educación, que cancela la personalidad jurídica y revoca el reconocimiento oficial a la Universidad del Mar.

(12) La Tercera, 29/11/2017. <https://www.latercera.com/noticia/investigacion-penal-lucro-las-universidades-termino-sin-sanciones/>

ajustar sus contratos a las nuevas disposiciones para la prohibición efectiva del lucro contenidas en la LES<sup>13</sup>.

Estos antecedentes ayudan a comprender el amplio consenso que existía sobre la necesidad de mejorar la administración económica de las IES como uno de los aspectos fundamentales para la calidad del sistema. El diagnóstico a este respecto era compartido: era necesario profesionalizar sus directorios y garantizar su independencia, regular y transparentar las operaciones de las IES, terminar con los conflictos de intereses, y crear una institucionalidad sólida capaz de fiscalizar esta normativa. Esto fue lo que hizo el Título III de la LES.

## **2. Mecanismos de la LES para mejorar la administración económica de las instituciones de Educación Superior**

La LES contiene un conjunto de mecanismos para mejorar la administración económica de las IES, y con ello, su calidad. Los hechos demostraron que la sola naturaleza sin fines de lucro de una institución no garantiza que no sea vehículo para otros fines, ni tampoco la existencia de una administración competente y profesional.

El proyecto de ley contemplaba originalmente dos títulos que se refundieron durante la tramitación en el Título III. Este crea la SES, regula sus procedimientos, establece infracciones y sanciones, y contempla un marco regulatorio para las instituciones que están organizadas como personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro<sup>14</sup>. En este apartado describiremos estas normas, explicando los diversos mecanismos que contemplan, sus objetivos y funcionamiento.

La SES se crea como parte del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (SINAC-ES), integrado también por el Mineduc (Subsecretaría), el Consejo Nacional de Educación y la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) (artículo 4 inciso final). El objeto de

(13) El Mercurio, 14/10/18. <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=512994>

(14) Es decir, no se aplica a las universidades y CFT estatales, y a aquellas IES organizadas como sociedades comerciales (que solo pueden ser CFT e IP).



la SES es fiscalizar el cumplimiento de la normativa que rige a las IES (por ejemplo, las normas sobre publicidad engañosa, los compromisos adquiridos con los estudiantes, las normas sobre transparencia o de reinversión de recursos, etc.), e instruir procedimientos sancionatorios en caso de ser necesario. Asimismo, debe sistematizar la información que recopile en el ejercicio de sus competencias e integrarla al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior, que estará a cargo de la Subsecretaría (artículo 8 letra f)), pero que debe operar como plataforma común del SINAC-ES (artículos 20 letra r y 38).

Es central que la labor de supervigilancia que realice la SES esté basada en matrices de riesgo. Es decir, que no se ahogue a las IES con requerimientos de información e inspecciones, sino que se establezcan indicadores de gestión que permitan, por un lado, prevenir situaciones de crisis y por otro, mayor autonomía en el caso de IES con excelentes estándares de calidad y administración. En este sentido, son relevantes los análisis de riesgo financiero que proporcionen las IES como parte de las auditorías que realizan comúnmente (artículo 38) y también los indicadores que puedan elaborarse en coordinación con la CNA.

Es importante notar que una de las causas más relevantes de las crisis descritas son los conflictos de intereses en el control y administración económica de las IES. Ello, sumado a las otras deficiencias del sistema ya referidas, como la ausencia de regulación y fiscalización, difícilmente podrían haber producido resultados distintos. Por ello, era clave legislar en esta materia, elevando los estándares a un mínimo de transparencia, por lo menos al nivel que hasta las sociedades comerciales tenían hace décadas.

En efecto, en el caso de los IP y CFT organizados como sociedades, la normativa comercial contempla un desarrollo legal y jurisprudencial bastante completo sobre la responsabilidad de sus directorios, resolución de conflictos de interés y otros temas relevantes para una correcta administración. Por el contrario, en el caso de las universidades y demás IES organizadas como corporaciones y fundaciones, se aplicaba supletoriamente el Título XXXIII del Libro I del Código Civil, el que es bastante escueto a este respecto.

Por ello, la LES estableció el conjunto de normas del Párrafo 7 del Título III que operan en distintos niveles: en la orgánica de las IES, en el uso de los recursos, y en la regulación de conflictos de intereses y operaciones con personas relacionadas. A su vez, se incluye una figura penal sobre negociación incompatible que paralelamente se estaba legislando para los directores de las sociedades anónimas y que hoy consta en la Ley N° 21.121 (2008).

Primero, la LES establece mecanismos para fortalecer el control interno y la autonomía institucional de las IES respecto de intereses comerciales externos, de modo de prevenir que se negocie con las instituciones. Uno de ellos era aquel que prohibía controladores con fines de lucro aguas arriba en las IES (antiguo artículo 63), y que fue eliminado por el Tribunal Constitucional en el correspondiente control constitucional<sup>15</sup>. Cabe señalar que el antiguo artículo 63 sí permitía que sociedades con fines de lucro participaran como socios en las instituciones, que no es perjudicial en sí, siempre y cuando no tengan la capacidad de determinar el devenir institucional (en otras palabras, ser ‘controladoras’). Es decir, si el control está lo suficientemente diluido (como algunas universidades del G9), se asegura que aun cuando existan personas jurídicas con fines de lucro en la propiedad de la institución, ello no arriesga su autonomía. La intervención del TC permite la contradicción de que las decisiones de una persona jurídica *sin* fines de lucro (como la remoción de directores, con quién o no se contrata, o cuándo deja de existir) puedan ser tomadas por una persona jurídica *con* fines de lucro.

Con la finalidad de cumplir con el espíritu de la ‘prohibición de lucrar’, la LES consagra la obligación de que las IES deben destinar sus recursos a la consecución de sus fines y a la mejora de la calidad de la educación que brindan (artículo 65), estableciendo sanciones en caso de incumplimiento. Si bien dicha obligación parece un pleonasma dada la naturaleza sin fines de lucro de las IES, los hechos hicieron necesario reforzarla. La contravención de esta obligación constituye una infracción gravísima y causal de nombramiento de administrador provisional en

(15) Ver nota al pie 7.

caso de una vulneración sistemática<sup>16</sup>. Además, se establece la obligación de reintegrar los recursos que se destinen a otros fines, más el pago de una multa<sup>17</sup>. Estas normas están vigentes desde publicada la ley.

Para profesionalizar la administración económica y garantizar su independencia, se establecieron las funciones esenciales del órgano de administración superior, sus deberes, responsabilidades y se regularon las causales de remoción de sus integrantes. Este es un elemento clave que esperamos pueda potenciarse mediante la labor fiscalizadora de la SES. Ello no solo por la eliminación del mecanismo relativo a los controladores sin fines de lucro que hizo el TC —que sin duda hace más urgente garantizar la independencia de quienes toman decisiones administrativas en las IES—, sino también porque es de los mecanismos más eficientes para lograr dicho objetivo (Peña, 2012).

Para resolver los conflictos de intereses que se producen en la administración de cualquier persona jurídica, la LES establece un régimen para las operaciones celebradas con personas relacionadas a la IES. En abstracto, este régimen considera dos hipótesis generales: operaciones prohibidas y operaciones reguladas. El criterio determinante para trazar dicha división está dado por la intensidad del conflicto de intereses subyacente a la operación. En casos de conflicto de interés directo (lo que ocurre si una de las partes es fundadora, asociada, miembro, integrante del órgano de administración superior, rectora, o sus parientes o empresas) rige una prohibición por el altísimo riesgo implícito para el patrimonio de la IES. En tales circunstancias, quienes debían aprobar la operación (o que tienen la influencia suficiente para promoverla) se verían directamente favorecidos. La segunda hipótesis se da en aquellos casos en que no necesariamente existe un conflicto de interés entre quienes aprueban la operación y, en caso de existir, este es indirecto y no necesariamente lucrativo.

Si bien una de las recomendaciones del Informe de la Comisión Investigadora fue una prohibición total de las operaciones con

(16) Artículo 120, número 4, letra c) de la Ley N° 21.091 y artículo 6 de la Ley N° 20.800.

(17) Fórmula ya presente en la Ley N° 20.845.

relacionadas (Cámara de Diputados, 2014, p. 427), esto tendría consecuencias negativas para la institución, al entorpecer su normal y deseable funcionamiento y desarrollo. No obstante, considerando que se trata de un terreno riesgoso, para las operaciones permitidas, se estableció una robusta regulación, siguiendo el modelo corporativo, que permitirá una adecuada supervigilancia de la SES cuando corresponda. Esto es: (i) aprobación, en forma previa, por la mayoría de los integrantes del órgano de administración superior, excluyendo los que tengan interés directo o indirecto; (ii) requerimiento de que la operación debe contribuir al interés de la IES y al cumplimiento de sus fines, y ajustarse en precio, términos y condiciones de equidad similares a las que habitualmente prevalecen en el mercado en el lugar y tiempo de su celebración; (iii) constancia en acta que será firmada por todos los directores presentes y que deberá señalar su objeto, duración, individualización de la contraparte y su relación con la IES, e indicar cómo la operación contribuye al interés de la IES, entre otras materias; y, (iv) obligación de remitir información sobre estas operaciones a la SES.

En caso de conflicto de interés directo se aplica esta regulación, más una política de solución de conflictos de interés que deberá proponer la propia institución y registrarse ante la SES. Esta es otra herramienta que nos parece que también debiera ser potenciada por la SES, pues no solo permite mayor autonomía a las instituciones, sino que fomenta el desarrollo y promoción de la transparencia y buenas prácticas institucionales.

Si una IES realiza operaciones prohibidas o no cumple con los requisitos de las operaciones reguladas, incurrirá en una infracción gravísima. A su vez, los directores que resulten responsables podrán ser sancionados por la SES, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que corresponda. Esta regulación entró en vigencia en mayo de 2019.

Por último, durante la tramitación de la ley hubo una fuerte presión por el establecimiento de una figura penal que reflejara el reproche social frente a las gravísimas situaciones de utilización de IES con fines lucrativos. Esta demanda se cristalizó en el delito de negociación incompatible en

la educación superior<sup>18</sup>. Así, la indicación sustitutiva incorporó esta nueva figura penal que castiga a quien, con el poder de administrar recursos de la IES, celebre una operación que: (i) no cumpla con las normas sobre operaciones con relacionadas antes descritas y, (ii) tenga interés en la operación. Esta figura elevó el estándar de los directivos de las IES, al menos, al mismo nivel de directores y ejecutivos principales de sociedades anónimas, lo que se condice con cualquier principio de justicia, atendido a que ambos administran patrimonios ajenos. En el caso de la IES además, en una gran parte se trata de fondos públicos destinados a garantizar el derecho a la educación de las personas.

Es de esperar que en el mediano plazo logremos instalar en Chile una cultura de calidad de la educación que permee socialmente y sea patrimonio de todas y todos. Así, la labor de instituciones como la SES podrá estar cada vez más enfocada en la promoción de buenas prácticas y transparencia de la información, y acotarse en lo sancionatorio, no porque no posea los instrumentos ni las atribuciones, sino porque la cultura de calidad elevará los estándares en todos los ámbitos. Necesitamos que los problemas que tuvimos sean concebidos de forma sistémica e institucionalizada, y no individualizada en las instituciones infractoras. Así también potenciaremos el rol preventivo de la SES y no solo su faceta sancionadora.

Pero instaurar una cultura de calidad tal requiere de muchos años de trabajo mancomunado desde las instituciones del SINAC-ES, desde las propias IES, y voluntad política de los próximos gobiernos. Como hemos tratado de argumentar, requiere de IES con administraciones transparentes, profesionales y sin conflictos de intereses. Requiere mayor fiscalización. Requiere de una CNA potente, transparente, moderna, y con importantes recursos fiscales. Requiere profundizar la democratización de la educación superior. Y, debe ser un objetivo compartido por todos, una política de Estado. Mientras eso no ocurra, es fundamental que exista una institución con herramientas fiscalizadoras y sancionatorias como la SES, que impida los abusos, protegiendo el interés público y los derechos de los estudiantes.

(18) También denominado coloquialmente como 'delito de lucro en la educación superior'.

### 3. Conclusiones

Realizar transformaciones en una democracia no es fácil; el *statu quo* siempre lleva la delantera. Además, en nuestro país tenemos la mala costumbre de bajar los brazos y dar la tarea por concluida cuando se han alcanzado ciertos hitos legislativos. Este mal hábito tiene dos aristas: por un lado, tenemos la tendencia a enfrentar todos los problemas con nuevas leyes. Por el otro, una vez que las leyes se aprueban, frecuentemente la opinión pública deja de interesarse en el problema que solo unos días antes estaba en todas las portadas de los diarios. Tenemos la mala costumbre de creer que con la mera aprobación de una ley los problemas en Chile se solucionan.

Además, los procesos de implementación son complejos. Requieren voluntad política y compromiso con las políticas de Estado aprobadas. Es común que durante estos procesos aparezcan deficiencias del diseño original o del finalmente aprobado. Este proceso de ensayo y error a veces exige visitar las normas, y así iniciar un nuevo debate público que reanude el denominado ciclo de las políticas públicas.

En materia de mejora de la administración económica de las IES, el Título III de la LES fue fruto de un amplio consenso técnico y político, tanto en la necesidad de legislar como en gran parte de los mecanismos que contempla para restaurar la fe pública en el sistema y avanzar hacia una cultura de calidad. Lamentablemente, esto no ha sido relevado por los diversos actores en materia educacional. Por el contrario, la opinión pública sigue concentrada en gran medida en la política de gratuidad.

En consecuencia, el desafío en esta materia es claro. Se requiere avanzar en la divulgación de la normativa, y acompañar a las IES que lo requieran en el tránsito desde administraciones meramente figurativas, que en muchos casos solo responden a los controladores aguas arriba (en otras palabras, a sus “dueños”), hacia administraciones económicas profesionalizadas y responsables que actúen al servicio de los intereses de la institución y sus diversos estamentos: académicos, estudiantes y funcionarios. De este modo, contaremos adentro de las IES con un órgano de administración económica cuya función esencial sea el resguardo de su patrimonio y su estabilidad financiera.

Asimismo, la LES obliga a las IES a entregar la información necesaria, y faculta a la SES para solicitarla, de modo de prever las crisis institucionales que siguen afectando nuestro sistema de educación superior. Luego, el desafío en esta materia también es claro y urgente. Se requiere levantar la información necesaria para que nuestra institucionalidad pública llegue antes que la crisis se desborde, potenciando su labor preventiva.

Claramente los múltiples desafíos que enfrenta el sistema de educación superior hoy no se agotan en la correcta implementación de la LES. No obstante, esta es un piso mínimo para avanzar, y mucho se juega en el uso que se dé a los nuevos instrumentos que proporciona. Esperamos haber contribuido con este capítulo a que ello ocurra de la mejor manera, relevando el rol esencial de la administración económica de las IES en el establecimiento de una cultura de la calidad en la educación superior de nuestro país.

## Referencias

Atria, F. (2014). Derechos sociales y educación: *Un nuevo paradigma de lo público*. LOM Ediciones, Santiago.

Basu, K. (1997). On Misunderstanding Government: an Analysis of the Art of Policy Advise. *Economics and Politics*, Vol.9, Nº 3.

Bernasconi, A. y Gamboa, M. (2002). *Evolución de la Legislación sobre Educación Superior en Chile*. Informe preparado para IESALC/UNESCO Proyecto 'Observatorio de la Educación Superior en América Latina y el Caribe'.

Bernasconi, A. (2015). Introducción. En: Bernasconi A. (Ed.). *La educación superior de Chile: Transformación, desarrollo y crisis*. Ediciones UC, Santiago, 7-20.

Brunner, J. (2015). Medio Siglo de Transformaciones de la Educación Superior chilena: un estado del arte. En: Bernasconi, A. (Ed.). *La educación superior de Chile: Transformación, desarrollo y crisis*. Ediciones UC. Santiago, 21-108.

Cámara de Diputados de la República de Chile. (2014). *Informe de la Comisión Especial Investigadora encargada de estudiar a fondo el Sistema de Educación Superior Chilena*. Valparaíso, Chile.

Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior. (2008). *Los desafíos de la educación superior chilena. Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior*. Santiago, Chile.

González, M. et al. (2014). *La gran estafa. Cómo opera el lucro en la educación superior*. Catalonia UDP, Santiago.

León, J. (2015). Marco Jurídico y Regulación: la educación superior como derecho social fundamental. En Bernasconi A. (Ed.). *La educación superior de Chile: Transformación, desarrollo y crisis*. Ediciones UC. Santiago, 109-172.

Monckeberg, M. O. (2011). *El negocio de las universidades en Chile*. Debate, Santiago.

Monckeberg, M. O. (2013). *Con fines de lucro*. Debate, Santiago.

Núñez, I. (1997). *Historia reciente de la educación chilena*. PIIE, Santiago.

OECD. (2013). *Revisión de Políticas Nacionales de Educación: El Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior en Chile, Revisión de Políticas Nacionales de Educación*. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264191693-es>.

OECD/The World Bank. (2009). *La Educación Superior en Chile, Revisión de Políticas Nacionales de Educación*. Santiago de Chile, <https://doi.org/10.1787/9789264054189-es>.

Peña, C. (2012). La Universidad y el Lucro: Cómo impedirlo y por qué. *Estudios Públicos* N° 128. 116-136.

Weissbluth, M. (2018). Tardía y regular ley. *La Tercera*, 8 de enero de 2018. <http://pages.cdn.pagesuite.com/3/1/316add18-a34f-4f12-8379-397a364025fa/page.pdf>

<https://www.latercera.com/noticia/mineduc-crea-consejo-consultivo-para-la-reforma-en-la-educacion-superior/> [sitio visitado entre julio y octubre de 2019]

<https://www.mineduc.cl/2015/10/30/consejo-consultivo-aborda-formula-de-aseguramiento-de-la-calidad-que-contempla-la-reforma-a-la-educacion-superior/> [sitio visitado entre julio y octubre de 2019]

<http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=512994> [sitio visitado entre julio y octubre de 2019]



# XV

*El artículo analiza los desafíos que la educación superior chilena deberá enfrentar en los próximos años, enfocándose en cómo abordar y mejorar su pertinencia. Para ello revisa el modelo de formación tradicional que ha primado —caracterizado como un túnel formativo unidireccional y monodisciplinar—, los cambios que actualmente sufre el mercado laboral y los desafíos que estos plantean. Luego, analiza las condicionantes legales y culturales que una modificación del modelo formativo deberá tener en consideración.*

*Por último, sugiere algunas orientaciones y cautelas a la política pública y a la institucionalidad de educación superior en general, que le permitirían avanzar en esta dirección y no continuar fortaleciendo un estilo de formación que el contexto global actual exige revisar.*



# **La Educación Superior chilena y sus principales desafíos de calidad en el siglo XXI.**

## **La pertinencia de la formación**

*Sergio Bravo E.*  
*Enrique Fernández D.*  
*Andrés Bernasconi R.*

### **Introducción**

En 1994, el conocido sociólogo alemán Claus Offe publicó un libro titulado “*El túnel al final de la luz*”. Con esa imagen, el autor quería graficar el horizonte político al que se enfrentaban las sociedades de Europa Oriental, luego de la caída del Muro de Berlín: reconstruir democracias, pero sin las mismas garantías laborales y sociales que hasta ese momento habían tenido. Él advierte acerca de la complejidad de dicha situación, en especial para la reinstalación de estados de derecho, enfatizando los posibles peligros que se corrían, producto de la decepción reinante y de ciertas tendencias autoritarias.

Hemos recurrido a la imagen de “*El túnel al final de la luz*”, para ilustrar lo que a nuestro juicio es uno de los más importantes desafíos del sistema de educación superior chileno, referido a las características que la formación terciaria asume, en particular, en el sector universitario. Es esta figura del “*túnel*” la que mejor representa lo que sucede una vez que los estudiantes egresan de la enseñanza media y se enfrentan a algún tipo de educación profesional o técnica: esta es organizada como un trayecto de formación unidireccional y la mayoría de las veces monodisciplinar. En otras palabras, el estudiante ingresa a un “*túnel*” educativo, rígido curricularmente, extremadamente largo en algunos casos y que lo conduce a un mundo laboral globalizado, cada vez más cambiante,

incierto y que requiere de cierta flexibilidad de adaptación y habilidades no siempre consideradas en su proceso formativo.

La ley N° 21.091, Sobre Educación Superior, promulgada en mayo de 2018, constituye una nueva e importante posibilidad de continuar avanzando hacia el mejoramiento de la calidad de la educación superior, cuyos efectos serán visibles en el mediano plazo, tal como sucedió con la anterior ley N° 20.129 que estableció un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, el año 2006.

Con independencia de las discrepancias que en su momento hubo (que se expresaron en más de tres años de discusión legislativa) y aun cuando muchas universidades se mantuvieron al margen de los procesos de acreditación o, incluso, algunas optaron por caminos reñidos con la legalidad para obtenerla, en los hechos, la anterior legislación logró en una medida importante su cometido de mejorar la calidad del sistema de educación superior chileno.

Ello, a pesar de que no establecía la obligatoriedad de los procesos de acreditación para las instituciones, sino que dejaba en sus propias manos la decisión de asumir o no los compromisos que la ley les indicaba.

La nueva ley N° 21.091 establece, en cambio, la obligatoriedad de someterse a procesos de verificación institucional de calidad y que esta sea realizada en función de criterios y estándares definidos para las cinco dimensiones susceptibles de evaluación: i) docencia y resultados del proceso de formación (que ahora integra pregrado y magíster), ii) gestión estratégica y recursos institucionales, iii) aseguramiento interno de la calidad, iv) vinculación con el medio, e v) investigación, creación y/o innovación. Esta última es la única de carácter opcional.

La obligatoriedad se extiende también a las carreras de pedagogía, medicina y odontología, y a los programas de doctorado.

La ley establece, además, que todas las instituciones que cumplan con los criterios y estándares accederán a uno de los tres niveles de acreditación existentes: básica, avanzada o de excelencia.

Tan relevante como lo descrito, relacionado exclusivamente con los procesos de acreditación, es la generación de una nueva institucionalidad y mecanismos regulatorios para la coordinación y aseguramiento de la calidad del sistema en general. Con tal propósito se crearon la Subsecretaría de Educación Superior y la Superintendencia de Educación, que vienen a complementar el trabajo y nuevas funciones de la Comisión Nacional de Acreditación y del Consejo Nacional de Educación. Cada una de estas instancias cuenta con un rol específico y en conjunto conforman el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad.

Más allá de los indiscutibles y variados aspectos positivos que la nueva ley tiene, a nuestro juicio, ella dejó afuera una reflexión sustantiva, referida al propósito último de la reforma. Es decir, si bien abordó diversos problemas, en cuya relevancia muchos actores coincidían, formulando detallados procedimientos a los cuales el sistema de educación superior deberá ajustarse, no planteó, desde una perspectiva académica y de desarrollo general, la pregunta por el “¿para qué?” de todos esos procedimientos.

Es en esta dirección que queremos enfocar y aportar a la reflexión. De modo que en las líneas que siguen nos centraremos en los desafíos de calidad, no desde la referencia tradicional a la consistencia con los propósitos de las instituciones (interna) o a los estándares académicos y profesionales (externa), sino a la “*pertinencia*”. Condición, esta última, central de lo que deberíamos entender como una formación de calidad.

Si bien la Ley N° 21.091 menciona al menos en dos oportunidades este concepto, para hacer referencia al rol del sistema de educación superior en su conjunto y a las instituciones en particular, no lo provee de contenido, sino que lo deja como una orientación aún por definir.

Intentaremos, entonces, avanzar en este sentido y en responder la pregunta por cuál debe ser el rol de la educación superior en el Chile actual, en el contexto global que nos toca enfrentar, y por qué pensamos que este modelo del “*túnel formativo*” debe ser superado.

## 1. Cambios globales y formación terciaria

### *Transformaciones globales del mundo del trabajo*

Al menos dos aspectos, estrechamente relacionados, de la evolución de las sociedades contemporáneas hacen necesario plantearse la pregunta por la pertinencia de la formación que hoy está entregando el sistema de educación superior chileno: los rápidos cambios en el conocimiento y la evolución de las profesiones y del mercado laboral, en general.

El modelo de formación terciaria ha funcionado en Chile bajo un par de premisas que requieren ser revisadas. Por una parte, que las instituciones están rodeadas de un mercado laboral con requerimientos claramente identificables, que se expresan en distintas profesiones estables, más o menos tradicionales. Por otra, que para lograr la inserción de los futuros profesionales en los espacios que el mercado laboral tiene disponibles es necesario dotar a los egresados de conocimientos profesionales y disciplinares específicos, cuando no excluyentes.

Son precisamente estas premisas, las que han llevado a la política pública a diseñar indicadores como “*nivel de empleabilidad*” de los egresados y, en los últimos años, a discutir el concepto de “*empleabilidad pertinente*”. Es decir, no solo a considerar si luego del paso por las instituciones de educación superior se está trabajando, sino si se está trabajando en aquello que se estudió o en algo afín. Este tipo de concepciones han sido consolidadas por la construcción de plataformas informáticas disponibles en línea y por el diseño de instrumentos de fomento que utilizan dichos indicadores como sinónimo de éxito institucional y en la asignación de recursos públicos.

En el contexto actual, caracterizado por un mercado laboral diverso, dinámico y flexible, conceptos como los anteriores y, en particular, el de “*empleabilidad pertinente*” resultan un contrasentido. Al menos, en la medida que sigan considerando y esperando que los estudios y certificaciones universitarias tengan una correlación perfecta con los desempeños, oficios y profesiones requeridas hoy.

Evidentemente, no es el propósito de estas líneas cuestionar el hecho que las instituciones de educación superior deben formar para que

sus egresados puedan insertarse y tener desempeños adecuados en el mundo del trabajo. Sin embargo, es relevante hacer ver que ese mundo del trabajo, que presupone una cierta inmovilidad del mercado laboral y que opera como un receptáculo donde cada quien debe encontrar su espacio, no solo no es tal, sino que impide comprender la formación profesional de manera diferente.

A esto se suma el hecho que en Chile, como en la generalidad de América Latina, y a diferencia de los países desarrollados, las instituciones de educación superior no solo certifican conocimientos, sino que a la vez habilitan a los titulados para el ejercicio de profesiones, de modo vitalicio. Esta función de certificación profesional de las instituciones formadoras, que se produce a través de programas de pregrado, genera rigideces adicionales en ese nivel educativo.

La idea de la transformación del mercado laboral es hoy un lugar común. Uno de los primeros planteamientos que propuso una nueva visión global para analizar estos cambios fue el libro de Robert Reich (1991), *The Work of Nations: Preparing Ourselves for 21st-Century Capitalism*. En él el autor revisaba en detalle la evolución que estaban sufriendo las estructuras productivas, a raíz de la desindustrialización de los países del centro, especialmente Estados Unidos, producto del traslado de la producción industrial a lugares en los que la mano de obra y otros factores productivos eran más baratos.

Es en ese contexto en que Reich plantea la necesidad de repensar las profesiones, especialmente las asociadas a los grupos que ahora tendrían el liderazgo laboral, conocidos como “*analistas simbólicos*”. Ellos serían, de acuerdo al autor, quienes mejor caracterizarían y mejor cabida tendrían en lo que hoy se conoce como sociedad del conocimiento (Reich 1991).

Una perspectiva sociológica más orientada hacia las consecuencias de estos cambios en la vida social se encuentra en textos como el de Richard Sennett (1998), *The Corrosion of Character*. En él analizaba las implicancias que las nuevas formas y movilidad que el mercado laboral estaba asumiendo tendrían para la estructuración de la personalidad individual de los ciudadanos y para la generación de un sentido de comunidad.

En lo que ambos textos, y muchos otros, coinciden, es que el mercado laboral ha entrado en una dinámica de cambio permanente y que ello no solo afecta las condiciones laborales (flexibilidad y movilidad), sino también las características de los nuevos trabajos y profesiones, fuertemente impactados por la evolución del conocimiento y cambios tecnológicos y organizacionales, cada vez más rápidos y menos predecibles.

### ***De Bolonia a Tuning Chile: el intento por adecuarse a los cambios***

Los intentos por adecuar la educación terciaria a las transformaciones que estaban experimentando las sociedades y el mercado laboral en la década de 1990 tienen también larga data. Sus inicios podrían situarse, a más tardar, en la Declaración de Bolonia del año 1999, que dio inicio al proceso del mismo nombre. A partir de ella, un conjunto inicial de cuatro países (Francia, Alemania, Italia y Reino Unido) se propuso hacer más coherentes sus sistemas, generando un espacio de educación superior europeo. En la actualidad, esta iniciativa se ha extendido a 48 naciones de ese continente, aun cuando la misma institucionalidad de la Comisión Europea reconoce lo desigual de su implementación en ellos (<https://ec.europa.eu>).

Los principales objetivos del proceso de Bolonia eran facilitar la movilidad académica, generar un modelo de certificaciones académicas equivalentes, hacer más inclusivo ese nivel de formación y, en general, aumentar el atractivo y competitividad global de la educación superior europea.

La declaración de Bolonia fue operacionalizada a través de lo que se conoce como proyecto Tuning, que se lanzó y comenzó a implementar en el año 2000. Su nombre “*Tuning*” (sintonizar) fue escogido con el propósito de explicitar que de lo que se trataba no era de alterar las características idiosincráticas de los sistemas nacionales ni su gobernanza, sino de armonizar el nivel curricular, a fin de hacerlos compatibles.

Con este propósito se estableció una base de tres ciclos formativos que incluía un primer grado académico (bachiller), la maestría y el doctorado.

Complemento de ello fue un modelo de créditos transferibles (ECTS), que buscaba facilitar el reconocimiento de los estudios hechos en el extranjero y, por último, la implementación de sistemas de aseguramiento de la calidad que garantizaran la pertinencia y equivalencia de la educación entregada.

El proyecto Tuning fue soportado sobre un modelo de financiamiento, cuyo propósito era fortalecer la movilidad académica y estudiantil, y estaba basado en las experiencias de los programas Erasmus y Sócrates, iniciados en 1987.

Emulando el proceso de Bolonia, en América Latina se intentó implementar el programa Tuning. La idea inicial surgió en el año 2002, en el marco de la “*IV Reunión de Seguimiento del Espacio Común de Enseñanza Superior de la Unión Europea, América Latina y el Caribe (UEALC)*”, que se realizó en Córdoba, España (Beneitone et al. 2007). Al igual que sucedía en Europa, se establecieron cuatro ejes para la implementación del programa Tuning América Latina, consistentes en: i) definir un conjunto de competencias que debían orientar la enseñanza (genéricas y específicas), ii) construir enfoques de enseñanza y evaluación de dichas competencias, iii) emular el modelo de créditos académicos, y iv) fortalecer la calidad de los programas.

Las ocho universidades latinoamericanas que iniciaron este proceso en 2003, pasaron luego a 82 y enseguida a 182. Antes de llegar a 2010 se habían integrado un total de 19 países y 190 instituciones. El proceso fue lanzado oficialmente en 2004 y parte de su financiamiento se realizó en el marco del Programa ALFA, de cooperación entre instituciones de educación superior de la Unión Europea y América Latina. Su desarrollo se organizó a partir de disciplinas y de la creación de Centros Nacionales Tuning, que se nuclearon en torno a un comité de gestión y 16 grupos de trabajo (por áreas temáticas). Su ejecución tuvo dos fases: la primera de ellas entre 2004 y 2007, y la segunda, entre 2011 y 2013 (Laurito y Benatuil 2019).

Chile se integró tempranamente el Proyecto Tuning. De hecho, la Universidad de Chile se encontraba en el grupo inicial de las ocho



universidades latinoamericanas que participaron de la propuesta de 2003.

La iniciativa Tuning se asumió desde la política pública en el marco del programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior, MECESUP. En la primera fase, iniciada en 2005, se integraron cinco universidades y en la segunda se agregaron otras ocho (Muñoz y Sobrero 2006). El programa MECESUP asumió los desafíos que planteaba el Programa Tuning América Latina, a través de distintos instrumentos de fomento, como el Fondo de Innovación Académica (FIAC) y los Convenios de Desempeño. Las propuestas de las universidades que encontraron acogida en los fondos ministeriales fueron variadas, como reformas curriculares de gran alcance, introducción de créditos SCT-Chile, formación de 50 especialistas en créditos transferibles (2 por cada institución del Consejo de Rectores), publicación de un manual de SCT-Chile, entre otras.

Por desgracia no se cuenta con literatura actualizada que analice los logros alcanzados por el programa Tuning en el país, ni tampoco con una evaluación que permita dimensionar su efecto de conjunto en el sistema de educación superior chileno. Sí es posible afirmar, sin embargo, que este no tuvo una instalación homogénea en las instituciones, sino que descansó en la iniciativa de cada una de ellas y, principalmente, en sus posibilidades de adjudicarse fondos concursables. Así como tampoco tuvo un impacto relevante en la modificación de las trayectorias formativas o curriculares en el sistema educación superior chileno hasta el día de hoy.

## **2. Trayectorias curriculares y formación profesional en el extranjero y en Chile**

### ***Trayectorias curriculares internacionales y duración de los estudios***

Internacionalmente, no es función de las instituciones de educación superior emitir las certificaciones que habilitan para ejercer una profesión. Más precisamente, no es la función de los programas de pregrado (bachelor's).

El pregrado universitario entrega una formación general o una formación de habilidades básicas para el trabajo (en los programas de ciclo corto). Esta debe ser luego complementada por estudios adicionales de postgrado, trabajo supervisado, exámenes de estado, exámenes ante el gremio profesional, exámenes de evaluación de competencias técnicas, entre otros mecanismos que certifican que se puede ejercer de manera responsable e independiente una profesión u oficio legalmente regulado. Esta situación otorga a las instituciones formadoras una libertad curricular de la que en Chile carecemos, en virtud de que nuestros programas de pregrado no solo deben propender a que los estudiantes adquieran una educación de nivel superior, sino que aprendan también el “*saber hacer*” que define una profesión u oficio.

En el ámbito de la salud, por ejemplo, no es suficiente formar en las disciplinas que conforman las ciencias de la salud, sino que debemos además entregar a los estudiantes el portafolio de conocimientos y competencias específicas que debe desplegar por ejemplo una kinesióloga o un enfermero o un nutricionista.

La excepción más conocida a esta modalidad de habilitación profesional es el título de abogado, que es otorgado por la Corte Suprema de Justicia y no por las universidades, que terminan su labor con la licenciatura. Es, con todo, una excepción más bien formal que sustantiva, dado que el requisito adicional para el título es una práctica de seis meses, pobremente estructurada como experiencia de aprendizaje.

Casos menos conocidos son las licencias aeronáuticas y las de oficial y tripulante de marina mercante, en que la autoridad habilitante es la Dirección General de Aeronáutica Civil y la Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante, respectivamente. Los candidatos y candidatas deben rendir ante ellas exámenes de competencia profesional.

Dado, entonces, que los títulos profesionales requieren una formación adicional al pregrado, el ciclo completo para alcanzar la habilitación profesional es igual o más largo que la duración de las carreras en Chile.

En Inglaterra, por ejemplo, un ingeniero certificado (Chartered Engineer) requiere contar con su primer grado universitario de tres años (bachelor's), un magister (un año), y cuatro a cinco años de experiencia laboral bajo la supervisión de un ingeniero u organización certificada. Solo entonces, al cabo de ocho a nueve años, puede presentarse a las evaluaciones para convertirse en Chartered Engineer. El proceso es similar para los ingenieros en EE.UU. La certificación de un psicólogo clínico toma siete años de estudio y práctica en Alemania, ocho en España, y nueve en EE.UU. Otras profesiones, como las de profesor, contador auditor, abogado, o médico, tienen en los países desarrollados tiempos de habilitación similares o ligeramente superiores a la duración de estas carreras en Chile, por cuanto exigen formación y prácticas o exámenes adicionales al primer grado universitario (Pickenpack, 2019).

Desde esta perspectiva, y contra lo que suele pensarse en nuestro medio, las carreras en Chile no son injustificadamente largas, y en algunos casos podrían ser incluso algo cortas para asegurar la formación de un profesional de calidad.

### ***Educación superior y formación profesional chilena***

El que la certificación profesional esté en Chile “dentro” de las carreras de pregrado y no afuera de ellas explica, entonces, en gran parte, tanto su duración como su rigidez. Esta situación no ha escapado al interés del legislador, pero ha excedido ya por 13 años las capacidades de gestión de políticas públicas del Ejecutivo.

En efecto, la ley N° 20.129 de 2006 dispuso en su artículo transitorio 5° que “Corresponderá al Ministerio de Educación desarrollar una propuesta para el establecimiento de un Sistema Nacional de Certificación y Habilitación Profesional, para lo cual deberá promover una amplia participación de los distintos actores involucrados. Dicha propuesta deberá ser presentada dentro del plazo de dos años contado desde la entrada en vigencia de esta ley”. A la fecha, ningún Ministerio de Educación ha podido cumplir con este mandato legal.

Con un foco algo diferente, pero en una línea similar, la ley N° 21.091 de 2018 dispone en su artículo transitorio 46 que “En el plazo de tres

años contados desde la publicación de la presente ley, la Subsecretaría de Educación Superior presentará una propuesta de actualización de la estructura de títulos y grados del sistema de educación superior chilena contenida en el artículo 54 del Decreto con Fuerza de Ley N° 2, de 2009, del Ministerio de Educación.” Cabe recordar que el artículo 54 del decreto con fuerza de ley N° 2, de 2009, del Ministerio de Educación, establece la nómina de las carreras exclusivamente universitarias y las licenciaturas que deben otorgarse como requisito de los respectivos títulos.

La incapacidad de la ley de reforma de 2018 de abordar la estructura de títulos y grados (salvo consignar el problema a un artículo transitorio para que sea resuelto después) da cuenta, junto con la análoga incapacidad de crear un Sistema Nacional de Certificación y Habilitación Profesional, de la enorme dificultad que representa diseñar un modelo de habilitación profesional y de títulos y grados que supere el que ha estado en vigencia desde 1980. No es casual que la única parte sustantiva en que la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza de 1980 mantenga sus efectos es el citado artículo 54.

Más allá de la dificultad que reviste este desafío en sí mismo, es improbable que se pueda concebir una formación de pregrado flexible, adaptativa y centrada en las competencias para el siglo XXI, si no se libera a las instituciones de las obligaciones asociadas a certificación profesional y, por tanto, de los modelos educativos estrechamente vinculados a salidas profesionales. Que, por lo demás, están profundamente arraigados en el marco legal.

### ***Condicionantes legales***

Una complejidad adicional a las mencionadas más arriba y que tiene importantes implicancias al momento de intentar modificar o crear carreras, es la frondosa legislación administrativa que establece plantas y cargos en organismos del Estado. La forma característica que estas normas, ampliamente extendidas, asumen para definir el perfil de cada cargo o función, es por referencia a la duración de la carrera. Por ejemplo, son menciones del tipo: “título profesional correspondiente a una carrera de no menos de 10 semestres de duración”. Para los cargos directivos

usualmente se exigen diez semestres y luego el número requerido va disminuyendo a medida que decrece el nivel jerárquico de la planta de que se trate (Aequalis, 2011: 187-198).

La extensión curricular de las carreras se encuentra así condicionada por la legislación, toda vez que las instituciones formadoras no diseñarán planes de estudio que excluyan a sus graduados de acceso al sector público.

Este problema se ve agravado por su extensión a toda la administración pública, como puntualiza Aequalis (2011), ya no solo por la vía de las condiciones establecidas para poder acceder a un cargo, sino como condición de ciertas asignaciones profesionales u otros beneficios:

Por el Artículo 3° del Decreto Ley N° 479 (de 1974) y sus modificaciones, que conceden una asignación profesional a los funcionarios que cumplan jornada completa de 44 horas semanales, [...], que tengan un título profesional otorgado por una Universidad o Instituto Profesional del Estado o reconocido por éste, con un programa de estudios de un mínimo de seis semestres académicos y 3.200 horas de clases. Además de la asignación profesional o, en algunos casos, en reemplazo de ella, leyes especiales han establecido otros beneficios pecuniarios asociados a calificaciones profesionales, como es el caso de los profesionales de la educación. (194)

Entonces, la arquitectura de las plazas y remuneraciones de la administración pública descansa en cualificaciones definidas por la extensión de las carreras en semestres y en horas de clases, bajo el supuesto implícito de que las carreras más largas otorgan mayores o mejores calificaciones. Evidentemente, concluye Aequalis (2011):

esta técnica de jerarquización por duración de la carrera tiene el efecto de rigidizar los planes de estudio [...], que no pueden bajar de la duración mínima prescrita en semestres o en horas de clases, según el caso, sin perjudicar la empleabilidad de sus graduados en el sector público. Por otra parte, la dispersión e inconsistencia de las soluciones legales al problema del acceso a cargos o funciones sugiere que el legislador ha enfrentado cada pieza de legislación como un caso sui generis, sin considerar el contexto global ni el contenido de otras normas de la misma especie en otras esferas de la actividad profesional. (194)

El estudio de Aequalis que venimos siguiendo en esta parte insta a la “derogación y/o sustitución de las limitaciones establecidas en torno al

tiempo asociado a las distintas carreras de pregrado como cuestión que define criterios que rigen: i. Las reglas de contratación del sector público (que repercuten en el sector privado). ii. Las reglas para la obtención de asignación profesional u otros beneficios económicos.” (Aequalis, 2011: 196).

El estudio citado y otros de características similares muestran, entonces, las complejidades y condicionantes jurídicas particulares que una modificación de las trayectorias curriculares deberán enfrentar en la búsqueda de reducir su duración y rigidez actual.

### **3. A modo de conclusión**

Como ha sido posible apreciar en las páginas precedentes, el que la formación terciaria en Chile asuma el carácter de “*túnel*”, es decir, de una trayectoria curricular unidireccional y muchas veces monodisciplinar, tiene su origen en múltiples factores.

El primero y tal vez más relevante es que en el nuestro, como en los demás países de Latinoamérica, históricamente se ha superpuesto la educación terciaria con la certificación profesional. Ello tiene como consecuencia que la actividad educativa universitaria debe proveer durante el pregrado no solo de conocimientos superiores de carácter general, sino también de los conocimientos y competencias específicas que le permitan a los egresados desempeñarse en el mercado laboral.

Esta situación genera una rigidez que afecta tanto los tiempos que toma la formación, como la trayectoria curricular que esta debe seguir.

Un segundo aspecto que es necesario tener presente es la frondosa legislación asociada a plazas y asignaciones en el servicio público. Ella constituye una condicionante decisiva al momento de formular planes y programas de estudios conducentes a un título profesional, ya que de no ser considerada —como ha sucedido— se puede perjudicar seriamente las posibilidades de los egresados de acceder a un trabajo.

Al interior de las universidades existe, además, otra complejidad que solo enunciaremos, pero que sin duda requiere de mayor atención: la

disputa por campos de enseñanza entre quienes cultivan el saber general, el disciplinar y el profesional. Dado que la universidad debe abordar estos tres o más saberes, el espacio curricular formal es percibido como el lugar en que se debe asegurar cabida a todos ellos. Esto genera, desde el interior de la propia institución, una presión por extender los estudios. Esta situación, además, que ya se ha enraizado en las universidades, ha influido en su propia estructuración interna (facultades, departamentos, institutos, escuelas, etc. la mayoría de carácter disciplinar o profesional), en una forma de concebir la creación de carreras (como un “túnel” formativo).

Finalmente, queremos agregar que, dependiendo de cómo se aborden algunos aspectos específicos contenidos en la nueva ley N° 21.091, ella puede aportar a agudizar aún más esta situación. En específico, pensamos que si los procesos de acreditación no integran una mirada más flexible respecto de cómo debe ser la formación de pregrado, difícilmente se podrá avanzar en una dirección contraria a la actual.

Para avanzar en la pertinencia de la formación entregada será clave, entonces, la forma como la nueva institucionalidad aborde los cometidos que la ley 21.091 le entrega. En particular, aquellas referidas a la Estrategia de Desarrollo de la Educación Superior que el Ministerio de Educación y al Marco Nacional de Cualificaciones que deberá formular.

Un antecedente importante que se deberá tener en cuenta al momento de enfrentar este cometido son los intentos ya realizados por construir un Marco Nacional de Cualificaciones. Desde las iniciativas iniciales en el contexto del mencionado programa MECESUP en 2007, hasta sus formulaciones más recientes en 2016 y 2017 por parte de la División de Educación Superior, han existido al menos otras cuatro propuestas ligadas a la política pública (Kri et al. s/f). Otras han surgido de instancias no estatales como, por ejemplo, del Colegio de Ingenieros de Chile, en 2009 (Music 2019). No obstante, ellas han permanecido en el nivel de diseño y escasamente han encontrado un espacio en la discusión pública que promueva su implementación.

En síntesis, consideramos que uno de los más importantes desafíos de la educación superior chilena será avanzar hacia un modelo de trayectorias curriculares flexibles, que permitan a los estudiantes gozar de una formación inicial, del tipo bachillerato, más general, que le facilite una multiplicidad de salidas académicas y profesionales. Esto requerirá un esfuerzo de conjunto que aúne las voluntades del legislador, de la política pública, de las propias instituciones y de quienes podrían tener a su cargo las habilitaciones profesionales: el Estado, colegios profesionales u otros gremios.

Por sobre todo, pensamos, requerirá de un cambio de mirada, que deje de comprender al mercado laboral como un conjunto de espacios estáticos y predecibles, hacia los cuales se debe conducir a los egresados. Esta concepción, no solo ha aportado de manera sustantiva a consolidar el modelo de formación actual, sino también a levantar la sospecha permanente sobre la pertinencia de la formación entregada y a fortalecer la imagen de las universidades como la torre de marfil, aislada de la realidad.

No cambiar esta comprensión del mercado laboral actual hará que siga prevaleciendo una forma de concebir la formación terciaria como esta especie de “túnel”, que conduce por un camino, tan único como inflexible, al espacio laboral que a cada quien le corresponde.

Esta nueva comprensión también deberá extenderse a la política pública, a fin de evitar continuar consolidando una situación inversa a la que preconiza: el acortamiento de las carreras y el aumento de la flexibilidad en la formación. De lo contrario, al centrarse en dimensiones como la empleabilidad y, especialmente, la “*empleabilidad pertinente*” como indicadores de éxito institucional, se corre el riesgo de seguir fomentando la extensión de los estudios y de constreñir aún más el espectro de conocimientos y competencias entregadas.

Cambiar la manera de entender la educación superior chilena actual, entonces, requerirá de otra mirada. Que comprenda el mundo del trabajo actual como un espacio cada vez más dinámico y diverso, en el que los



egresados de educación superior no solo deben tratar de encontrar un lugar donde insertarse, sino que también pueden modificar activa y creativamente, a partir de los conocimientos y competencias adquiridas durante su formación terciaria.

## Referencias

Aequalis (2011): *Propuestas para la educación superior. Foro Aequalis y las transformaciones necesarias*. Disponible en: <https://aequalis.cl/sites/default/files/publicaciones/2019-07/propuestas-para-la-educacion-superior-foro-aequalis-y-las-transformaciones-necesarias.pdf>

Beneitone, Pablo; Esquetini, César; González, Julia; Maletá, Maida; Siufi, Gabriela y Wagenaar, Robert (2007): *Reflexiones y perspectivas de la Educación Superior en América Latina. Informe Final – Proyecto Tuning – América Latina*. Universidad de Deusto – Universidad de Groningen.

Kri, Fernanda; Lazo, Muriel; Guzmán, Loreto; Marchant, Elisa y Cruz, Sandra (s/f): Marco Nacional de Cualificaciones. Documento inédito, basado en el MNC para la Educación Superior entregado por el MINEDUC en 2016. Santiago.

Laurito, María Juliana y Benatuil, Denise (2019): “La internacionalización de la Educación Superior. Análisis del caso Proyecto Alfa Tuning América Latina. En *Journal de Ciencias Sociales*, año 7, Nr. 12, pp. 45-60.

Muñoz, Ana Luisa y Sobrero, Viviana (2006): “Proyecto Tuning en Chile: Análisis de procesos de internacionalización de la educación superior”. En *Calidad de la Educación*, Nr. 24, pp. 249-271.

Music, Juan (2019): Reflexiones y Planteamientos sobre la Educación Superior en Chile. En Blogs Aequalis. Disponible en: <https://aequalis.cl/index.php/blog/marco-regulatorio/reflexiones-y-planteamientos-sobre-la-educacion-superior-en-chile>

Pickenpack, Astrid (2019): *Comparación en la duración de procesos de certificación profesional de seis profesiones en Inglaterra, Alemania, España, Estados Unidos y Chile. Informe inédito*. Vicerrectoría Académica. Pontificia Universidad Católica de Chile.

Reich, Robert (1991): *The Work of Nations: Preparing Ourselves for 21st-Century Capitalism*. Knopf: New York.

Sennett, Richard (1998): *The Corrosion of Character*. W.W. Norton & Company: New York, London.

<https://ec.europa.eu>

<https://www.mifuturo.cl/>

## Los Autores



### ***Cynthia Adlerstein Grimberg***

Educadora de Párvulos PUC, Magíster en Gestión Educacional UDP y Doctora en Ciencias Sociales por FLACSO-Argentina. Se desempeña como académica del Departamento de Teoría y Política Educativa de la PUC y como consejera de la Comisión de Posgrados CNA. Su investigación se ha centrado en los ambientes de aprendizaje para la primera infancia y políticas públicas de la educación parvularia

### ***Marcela Arellano Ogaz***

Socióloga con amplia experiencia en el diseño y puesta en marcha de políticas públicas vinculadas a los ámbitos de formación técnica profesional, capacitación laboral y certificación de competencias laborales en diversos países de América Latina. Le correspondió liderar las reformas a la educación técnico profesional, entre 2014 y 2018. Es miembro del Directorio del Foro de Educación Superior AEQUALIS y se desempeña, actualmente, en el Instituto Profesional Duoc UC.

### ***Carlos Eugenio Beca***

Profesor de Filosofía, Universidad Católica de Chile. Entre los años 2000 y 2010, fue director del Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP). Desde 2011 a 2018, integró la Secretaría Técnica de la Estrategia Regional sobre Docentes para América Latina y el Caribe de OREALC/UNESCO. Ha realizado consultorías para diversos organismos internacionales y es autor de varias publicaciones sobre políticas docentes y desarrollo profesional continuo del profesorado.

### ***Cristián Bellei Carvacho***

Sociólogo por la Universidad de Chile, Máster en Política Educativa y Doctor en Educación por la Universidad de Harvard. Actualmente se desempeña en el Centro de Investigación Avanzada en Educación y el Departamento de Sociología de la Universidad de Chile y en la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Austral de Chile. Ha investigado y publicado extensamente sobre políticas educacionales, mejoramiento escolar, equidad y calidad en la educación, y mercado y segregación en educación en Chile.

***Andrés Bernasconi Ramírez***

Profesor titular de la Facultad de Educación de la Universidad Católica de Chile. Abogado y Licenciado en Derecho por la Pontificia Universidad Católica de Chile, tiene postgrados en Políticas Públicas en Harvard University y en Sociología de Organizaciones en Boston University.

***Sergio Bravo Escobar***

Profesor asociado del Departamento de Ingeniería Química de la Universidad de La Frontera. Fue Rector de la misma casa de estudios durante el período 2002-2018. Actualmente es Comisionado de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA).

***Andrea Bustos Ibarra***

Profesora de Educación Básica, especialista en Currículum y diseños curriculares aplicados y en Lenguaje y Comunicación. Doctora por la Universidad de Salamanca en Comprensión del Texto y del Discurso, Procesos Cognitivos y Aplicaciones Instruccionales. (Premio Extraordinario de Doctorado). Directora del Núcleo de Lenguaje, Aprendizaje y Prácticas Pedagógicas de la Escuela de Pedagogía de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso y Directora del Postítulo de Mención en 1º Ciclo para profesores de educación básica (CPEIP- PUCV). Académica de la Carrera de Pedagogía en Educación Básica de la misma Universidad. Actualmente es Editora Jefe de la Revista Perspectiva Educacional, Formación de Profesores (PUCV).

***Alejandro Carrasco***

Sociólogo, Magíster en Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Ph.D en Educación de la Universidad de Cambridge. Profesor Asociado del Departamento de Teoría y Política Educativa de la Facultad de Educación de la PUC y director del Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE UC). Además, es investigador principal del Centro de Estudios Avanzados sobre Justicia Educativa (CJE).

***Carlos Concha Albornoz***

Profesor de Historia y Geografía de la Universidad de Chile y Magíster en Educación de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Se ha desempeñado como profesor en establecimientos educacionales, académico, investigador y director de la Escuela de Educación Continua en la Universidad Alberto Hurtado y en cargos de dirección en el Ministerio de Educación, en los noventa y 2000.

***Liliana Cortés Rojas***

Licenciada en Trabajo Social de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Máster en Desarrollo Local y Diplomado en Gestión de Empresas. Se ha desempeñado en cargos de liderazgo y gestión, siempre ligados a fundaciones que trabajan por la superación de las condiciones de pobreza de niños, jóvenes y mujeres en nuestro país. Desde hace 6 años es directora ejecutiva de la Fundación Súmate del Hogar de Cristo.

***Gonzalo Donoso Traverso***

Sociólogo, Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Se ha desempeñado como consultor e investigador en instituciones de educación superior y agencias internacionales. Además ha sido diseñador de políticas públicas para el Ministerio de Educación y la Agencia de Calidad de la Educación. Sus áreas de interés son acceso y retención a la educación superior e historia y modelos institucionales en formación técnico profesional.

***Paulo Egenau Pérez***

Psicólogo de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Magíster en Drogodependencias de la Universidad de Barcelona. Fue coordinador del Área de Riesgo Social, director social del Hogar de Cristo en Santiago y director ejecutivo de Fundación Paréntesis. Actualmente, es director social nacional de las Fundaciones del Hogar de Cristo.

***Ma. Beatriz Fernández Cofré***

Psicóloga, Ph.D. en Curriculum & Instruction del Boston College, Estados Unidos. Recibió una beca Fulbright para realizar estudios de doctorado (2011-2015). Fue directora de un programa de formación docente entre los años 2016-2018 en la Universidad Alberto Hurtado. Actualmente, es investigadora CIAE y profesora asistente del Instituto de Estudios Avanzados en Educación de la Universidad de Chile. Sus temas de investigación y trabajo se centran en políticas de formación docente, justicia social en formación docente e investigación-acción.

***Enrique Fernández Darraz***

Profesor de Historia y Geografía por la Universidad de Concepción, Magíster en Sociología por la Pontificia Universidad Católica de Chile y Doctor en Sociología por la Universidad Libre de Berlín. Trabaja en la Universidad Católica de Chile.

***María de los Ángeles Fernández Grossetete***

Abogada, Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile, Magíster en Sociología de la Universidad Católica de Chile y Magíster en Teoría Legal y Política de la University College of London. Se ha desempeñado como abogada de derecho público y regulatorio en el Ministerio de Justicia y DD.HH., y como asesora legislativa del Ministerio de Educación, particularmente para la Reforma a la Educación Superior. Colaboradora de la Fundación Educación y Ciudadanía.

***Juan Eduardo García-Huidobro Saavedra***

Profesor de Filosofía, Universidad Católica de Valparaíso, Doctor en Filosofía y Doctor en Educación, Universidad Católica de Lovaina. Se ha desempeñado como investigador del CIDE, como profesor y decano de la Facultad de Educación en la Universidad Alberto Hurtado y, en dos ocasiones (1994-2000 y 2016-2018), ha sido Jefe de la División General del MINEDUC.

***Renato Gazmuri Stein***

Licenciado en Historia por la Pontificia Universidad Católica de Chile y Doctor en Didáctica de las Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma de Barcelona. Es profesor asociado de la Facultad de Educación de la Universidad Diego Portales y director del Doctorado en Educación de la Universidad Alberto Hurtado y la Universidad Diego Portales. Sus líneas de investigación y temas de interés son la enseñanza escolar de la historia, la sociedad y la ciudadanía, los estudios curriculares y la política curricular y evaluativa.

***Andrea Lira Muñoz***

Profesora General Básica, Magíster en Comunicación, Computación y Tecnología en Educación del Teachers College, Columbia University y actualmente candidata doctoral en Currículum y Enseñanza en la misma universidad. Activista feminista en la Región de Magallanes, participante de la colectiva abortista Marías Auxiliadoras y de la Coordinadora Feminista de Punta Arenas.

***Romina Madrid Miranda***

Psicóloga, Ph.D. en Liderazgo y Política Educativa de la Universidad de Minnesota. Investigadora Postdoctoral del Centro de Investigación Aplicada y Mejoramiento Educativo (CAREI) de la misma Universidad. Actualmente se desempeña en la línea de fortalecimiento de la docencia universitaria de la FID y en el Centro de Liderazgo para la Mejora Escolar de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

***Teresita Marchant Orrego***

Psicóloga de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Magíster en Dirección y Gestión Escolar de Calidad de la Universidad del Desarrollo. Fue docente del Magíster en Educación Especial de la Universidad Católica. Cuenta con una experiencia de 25 años de trabajo en proyectos de mejoramiento educativo. Ha publicado libros, artículos en revistas científicas e instrumentos de evaluación para preescolares y escolares.

***Neva Milicic Müller***

Psicóloga, Magíster en Educación de la Pontificia Universidad Católica de Chile y profesora emérita de la misma Universidad. PhD de la Universidad de Gales, Gran Bretaña. Entre sus numerosas publicaciones se cuentan libros, y artículos en revistas científicas, sobre madurez escolar, lectura y aprendizaje socioemocional.

***Javiera Morales Alvarado***

Abogada, Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile, Magíster en Teoría Política de la London School of Economics and Political Science y Magíster en Democracia y Políticas Comparadas de la University College of London. Se ha desempeñado como abogada en el Estudio Correa Gubbins y como asesora legislativa del Ministerio de Educación para la Reforma a la Educación Superior. Actualmente, es profesora de Derecho Constitucional en la Universidad de Magallanes.

***María Jesús Morel***

Socióloga de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Investigadora adjunta del Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE UC) y coordinadora del proyecto FONDECYT Regular N° 1180667 sobre el desarrollo de conocimiento, actitudes y participación cívica de los jóvenes en el sistema escolar chileno.

***Ana Luisa Muñoz-García***

Académica y feminista autónoma. Doctora en Cultura Educativa, Política y Sociedad de la State University of New York - Buffalo. Profesora asistente en la Facultad de Educación de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Actualmente, lidera un proyecto sobre políticas de investigación en educación superior financiado por Conicyt y es integrante del núcleo milenio sobre trayectorias de estudiantes en educación superior. Es presidenta de la Red Chilena de Investigación en Educación Chilena (RIECH).

***Gonzalo Muñoz S.***

Sociólogo y Magíster en Sociología por la Universidad Católica de Chile. Fue jefe de la División de Educación General de MINEDUC, miembro del Consejo de la Agencia de Calidad de la Educación y director de estudios del Área de Educación de Fundación Chile. Actualmente, dirige el Magíster en Liderazgo y Gestión Educativa y es profesor de la Facultad de Educación de la Universidad Diego Portales. Ha colaborado con organismos internacionales como consultor e investigador en distintos proyectos educacionales y ha publicado libros y artículos en temas de políticas educacionales, mejoramiento escolar y liderazgo educativo.

***Marcela Pardo Quiñones***

Antropóloga de la Universidad de Chile, Magíster en Psicología Educacional en Primera Infancia del Boston College, y Doctora en Estudios de la Educación Superior de la Universidad de Leiden. Se desempeña como investigadora del Centro de Investigación Avanzada en Educación de la Universidad de Chile, CIAE. Su investigación se ha enfocado en educación parvularia y evaluación del desarrollo infantil temprano.

***Hans Peters Obregón***

Sociólogo de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Diplomado en Métodos Cuantitativos para la Investigación Social de la Universidad Diego Portales y Diplomado en Data Science de la PUC. Se ha desempeñado en diversos cargos vinculados a la investigación, seguimiento y evaluación de proyectos en Fundación Paréntesis (2015-2018) y en Fundación Súmate (2018-2019).

### ***Jaime Portales Olivares***

Psicólogo de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Máster en Administración Educacional y Doctor en Educación de la University of Texas at Austin. Se ha desempeñado como investigador y asesor en políticas educativas del nivel escolar en diversas áreas del Ministerio de Educación. Actualmente, es jefe de Estudios y Evaluación de Fundación Súmame.

### ***Carolina Stefoni***

Socióloga PUC, Magíster en Estudios Culturales de la Universidad de Birmingham y Doctora en Sociología de la Universidad Alberto Hurtado., Académica del Centro Sociedad Tecnológica y Futuro Humano de la Universidad Mayor. Investigadora asociada del Centro de Cohesión y Conflicto Social (COES). Investiga temas de migraciones, educación intercultural, desigualdades y migración, fronteras y género.

### ***María Isabel Toledo Jofré***

Antropóloga, Licenciada en Antropología por la Universidad de Chile y Doctora en Ciencias de la Educación por la Universidad Católica de Lovaina. Es profesora titular de la Facultad de Psicología de la Universidad Diego Portales. Sus líneas de investigación y temas de interés son metodologías hermenéuticas, memoria colectiva y enseñanza de la historia reciente, enseñanza de temas controversiales e intimidación y violencias en las escuelas.

### ***Ernesto Treviño***

Doctor en Educación de la Universidad de Harvard y Magíster en Educación por la misma universidad. Profesor Asociado del Departamento de Teoría y Política Educativa de la Facultad de Educación de la Pontificia Universidad Católica de Chile y director del Centro UC para la Transformación Educativa (CENTRE UC). Además, es investigador principal del Centro de Estudios Avanzados sobre Justicia Educativa (CJE) e investigador asociado del Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE UC).

### ***Andrea Riedemann***

Socióloga PUC, Doctora en Ciencias Históricas y Culturales y Máster en Educación Intercultural, Universidad Libre de Berlín. Investigadora adjunta del Centro de Estudios Interculturales e Indígenas, PUC. Investiga temas de educación, interculturalidad, migración y racismo.

### ***María Teresa Rojas***

Profesora de Historia y Geografía, PUC, Doctora en Educación, Universidad Católica de Chile y Paris 5. Académica de la Facultad de Educación de la Universidad Alberto Hurtado. Investiga temas de inclusión social en el sistema escolar chileno, segregación escolar y justicia social.

***Fernanda Stang***

Licenciada en Comunicación Social, Universidad Nacional Entre Ríos. Doctora en Estudios Sociales de América Latina por la Universidad Nacional de Córdoba. Académica del Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Juventud de la Universidad Católica Silva Henríquez. Investiga temas en interculturalidad, migraciones, políticas de control.

***Cristóbal Villalobos***

Sociólogo y Trabajador Social de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Magíster en Economía Aplicada de la Universidad Alberto Hurtado y Georgetown University. Doctor en Ciencias Sociales de la Universidad de Chile. Actualmente, es investigador asociado del Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE UC).

***José Weinstein***

Sociólogo de la Universidad de Chile y Doctor en Sociología de la Universidad Católica de Lovaina. Profesor Titular de la Facultad de Educación de la Universidad Diego Portales. Ejerció como Subsecretario de Educación y Ministro de Cultura (2000-2006). Ha trabajado en diferentes instituciones nacionales vinculadas a la educación y como consultor en instituciones internacionales. Cuenta con más de 60 publicaciones en libros y revistas en las temáticas de educación, juventud, cultura y pobreza.









