



ISSN 0717-1560

**SERIE INFORME  
SOCIAL  
Nº 93**

**INCENTIVOS Y RENDICIÓN DE CUENTAS:  
CLAVES DE ESCUELAS EFECTIVAS**

**SEMINARIO CALIDAD Y GESTIÓN EN EDUCACIÓN 2005**

**JULIO 2005**

## INCENTIVOS Y RENDICIÓN DE CUENTAS: CLAVES DE ESCUELAS EFECTIVAS

### Resumen Ejecutivo

La calidad de la educación en Chile presenta un nivel sumamente deficiente. Ello la ha llevado a convertirse en uno de los problemas que mayor preocupación genera en la población.

Existen numerosas propuestas para intentar revertir esta situación. Asimismo, son diversas las políticas que se han implementado en este mismo sentido. Sin embargo, las mediciones muestran que ellas no han sido efectivas en alcanzar su objetivo.

El presente documento contiene algunos análisis y propuestas concretas en los ámbitos de gestión –pedagógica, de recursos humanos y financieros-, liderazgo directivo, incentivos y rendición de cuentas, orientados a mejorar la calidad de la educación; todos los cuales fueran presentados en el Seminario Calidad y Gestión en Educación, organizado en Julio de 2005, por Libertad y Desarrollo.

En primer lugar, se presenta el discurso de inauguración del presidente del directorio de Libertad y Desarrollo, Carlos Cáceres, seguido por la intervención del Ministro de Educación, Sergio Bitar; luego se reproducen las presentaciones de diferentes expertos en educación, y finalmente se incluyen algunas conclusiones.

## INDICE

I.	Discurso Inaugural a cargo de Carlos F. Cáceres C., presidente del directorio de Libertad y Desarrollo.	3
II.	Intervención del Ministro de Educación, Sergio Bitar.	8
III.	Mitos y Realidades en Educación, por Cristián Aedo.	17
IV.	La Importancia de los Incentivos, por Patricia Matte.	32
V.	Rendición de Cuentas por los Resultados en las Escuelas, por Lance Izumi.	42
VI.	Conclusiones	53

I. DISCURSO INAUGURAL DEL SEMINARIO CALIDAD Y GESTIÓN EN EDUCACIÓN 2005

Carlos F. Cáceres C.<sup>1</sup>

**C**on especial agrado en mi calidad de presidente de Libertad y Desarrollo participo en esta ceremonia de inauguración del seminario Calidad y Gestión en Educación, por quinto año consecutivo, que es reflejo de la importancia que le asigna nuestra institución al tema de la educación. Año a año, hemos ido creando lo que queremos sea una tradición en cuanto a generar un espacio de encuentro entre todos los actores de significación para reflexionar sobre resultados y tareas, en la convicción que, si no encaramos con real voluntad el tema que hoy nos preocupa, las posibilidades de prosperidad y de participación en ella de todas las familias chilenas, se limitarán enormemente.

El miércoles pasado asistimos a un seminario en que el destacado académico de la Escuela de Negocios de la Universidad de Harvard, Profesor Michael Porter, expuso sobre el tema: “La competitividad en Chile, dónde se encuentra el país”.

Con alarma y por qué no decirlo con pena, al analizar el tema de los factores negativos en la competitividad de Chile, escuchamos que de sus investigaciones en un total de 93 países, respecto al tema educacional para el caso de Chile ocurre lo siguiente: en calidad de las escuelas públicas ocupamos el lugar 70, en calidad en la educación matemática y ciencias, lugar 76; en calidad del sistema educacional, lugar 64. Su comentario adicional fue que en estas materias nuestro país estaba en un lugar similar a Zimbawe. El comentario podría generar un sentimiento de frustración. Sin embargo, dicha actitud sería equivocada. Lo que corresponde es, una vez más, una decisiva voluntad de superación.

Estimados amigos, no nos cabe duda que el problema de la educación nos afecta a todos y pareciera que él no está en el camino de una adecuada resolución.

---

<sup>1</sup> Presidente del Consejo de Libertad y Desarrollo.

Las cifras relativas a la calidad de la educación no son alentadoras. La prueba SIMCE<sup>2</sup> muestra que no hay avance en el desempeño de los niños y jóvenes que asisten a los establecimientos educacionales de nuestro país. La situación más crítica se produce entre los alumnos provenientes de familias de bajos recursos, quienes no sólo presentan los peores resultados, sino que además no han registrado ninguna mejora de estas condiciones a pesar de los esfuerzos especiales que se focalizan en ellos. Ante esta realidad qué difícil resulta expresar que el propósito que hoy une a todos los chilenos es abrir las oportunidades a la totalidad de los miembros de nuestra sociedad.

Esta situación de baja calidad queda también manifiesta en las pruebas internacionales en que Chile ha participado. La última de ellas –prueba TIMSS que mide los conocimientos en matemáticas y ciencias a alumnos de octavo básico- que se dio a conocer a fin del año pasado, confirma el bajo nivel de rendimiento que habíamos observado en las mediciones anteriores. Y no es que esto ocurra porque nos comparemos sólo con países cuyo nivel de desarrollo es mayor que el de Chile; los resultados de nuestro país son significativamente más bajos que los que debiéramos alcanzar dado el nivel de gasto por estudiante que tenemos; menores que los que pudiéramos obtener con el nivel de ingreso per cápita que presentamos; e inferiores que los que alcanzan países con menor índice de desarrollo humano que el nuestro.

La pregunta obvia que surge entonces es ¿qué debe hacerse para cambiar esta situación? Existen numerosas propuestas que buscan mejorar la calidad de la enseñanza, y entre ellas, las que nos plantea en la prensa el Ministro Bitar: “en el siglo XXI, son dos los macrolenguajes que permitirán a las personas participar activamente en la Sociedad de la Información: las habilidades digitales y el dominio del inglés. El Ministerio de Educación está firmemente empeñado en el desarrollo de ambas competencias, en un proceso de formación continua que se inicia en la educación parvularia, para prolongarse a lo largo de toda la vida”. Sin embargo, ésta, como otras propuestas, no tendrán el mismo grado de efectividad en el cumplimiento de su objetivo, si no se dan avances significativos en etapas que son previas.

---

<sup>2</sup> Sistema de Medición de la Calidad de la Educación.

En lo que sí ha existido consenso es en la evaluación de los elementos que explican la insatisfactoria realidad actual. Un reciente tema público elaborado por Libertad y Desarrollo recordó una de las conclusiones que, a modo de diagnóstico, contenía hace más de 10 años el Informe Brunner<sup>3</sup>. Cito textual: “Las causas del profundo desajuste de la educación son múltiples, interrelacionadas y complejas. Pero hay dos elementos de base que, si queremos efectivamente avanzar por el camino de la modernización educacional, necesitan ser corregidos a la brevedad: (i) el contexto legal-administrativo -esto es, de gestión y manejo de sus recursos humanos, materiales y de financiamiento- en que actualmente operan las escuelas no ofrece los adecuados incentivos para mejorar su calidad, aumentar su efectividad y por esta vía tornarse más equitativa. En las escuelas y liceos municipales esta situación se ve agravada por las rigideces adicionales que introduce la Ley N° 19.070 del Estatuto de Profesionales de la Educación; y (ii) la inversión en el sector está muy por debajo de lo que se necesitaría para que el país pueda modernizar su educación. Ambos elementos guardan una estrecha relación entre sí. Nada se ganaría con gastar más si no se cambia el contexto y los incentivos dentro de los cuales operan las escuelas; y no sería suficiente modificar ese contexto y los incentivos que proporciona si el país no invierte más en educación”, cierro comillas.

A pesar de lo anterior, luego de 10 años de publicada esta declaración, su recomendación sigue en ese mismo plano: el sistema ha visto incrementar notablemente el gasto en la educación: 2,36 veces entre 1994-2004 y, sin embargo, el contexto y la infraestructura inadecuada de incentivos bajo la cual estos recursos se utilizan se mantienen inalterados. ¿Podemos entonces sorprendernos que los resultados académicos de los estudiantes no registren mejoras? El diagnóstico ha sido claro: la búsqueda de soluciones no pasa por el simple aumento de recursos. Los resultados serán siempre limitados si no se asigna la importancia que tiene al hecho de rendir cuentas por parte de los profesores, directores y de las escuelas en su totalidad, ante

---

<sup>3</sup> “Los Desafíos de la Educación Chilena Frente al Siglo 21”, elaborado por el Comité Técnico Asesor del Diálogo Nacional Sobre la Modernización de la Educación Chilena, designado por S.E. el Presidente de la República, Septiembre de 1994.

los padres y apoderados; si no se aplica una auténtica autonomía a quienes deben llevar adelante las tareas directivas de los colegios y las escuelas en elementos tan importantes como la contratación, determinación de remuneraciones, el destino de recursos, la extensión de jornada y tantos otros.

Se preguntaba en días pasados a un experto extranjero: ¿hay problemas de gestión en educación en Chile? Su respuesta: Chile tiene una experiencia larga en gestión desconcentrada en educación que se inició hace cerca de 25 años. La pregunta es qué es lo que ha sido objeto de desconcentración e indagar en qué medida los municipios, las instancias provinciales, cuentan con las herramientas para asegurar que la prestación del servicio educativo sea cada vez más pertinente a las condiciones particulares de las personas. Y dejaba formulada una pregunta ¿existe una gestión educativa lo suficientemente flexible que permita afrontar las necesidades de aprendizaje de cada niño y niña en particular? La homogeneidad no cabe frente a realidades tan diversas, con ello no se logrará la eficiencia posible en la aplicación de los recursos.

El Profesor Porter señala igualmente que “el Gobierno chileno ha aumentado el gasto, pero no ha introducido todavía una mejora de estándares y un método de *accountability*, para poder exigir responsabilidades y tomar medidas consecuentemente. Por eso, creo que los datos están mostrando que los avances son muy lentos. Chile está gastando más dinero, pero no está abordando realmente los estándares de exigencia y administración y no existe suficiente competencia en el sistema”.

Así entonces, la mala combinación de factores aplicados ha llevado a que el gasto hasta ahora realizado no muestre un rendimiento positivo y que permita declarar el no cumplimiento del objetivo de la Reforma Educacional que se encuentra en aplicación; porque bien sabemos que el éxito de ésta no se debe medir por la cobertura de sus programas sino por la efectividad que ellos muestren, la que sólo es posible de observar en el desempeño de los estudiantes, y que aún no se presenta.

¿Cuánto debemos esperar para ello? Me parece que será imposible observar resultados positivos mientras no se avance en

la línea de la institucionalidad bajo la cual se utilizan los recursos destinados a educación.

Estamos convencidos que todos los niños pueden aprender, independiente del nivel socioeconómico del que provienen. Si bien no se puede desconocer que existen mayores dificultades en algunos casos, nos parece peligrosa la visión relativa a que los bajos rendimientos de algunos grupos se explican sólo por su condición sociocultural. Hay colegios que, a pesar de ello, obtienen buenos resultados. ¿Cómo lo logran?, eso es lo que debemos conocer. Sabemos que no hay recetas únicas, y que cada director tiene sus propias fórmulas, pero conocer estas experiencias ayuda a otros directores que enfrentan problemas similares a tener esperanzas y ponerse metas ambiciosas en relación al logro de sus estudiantes. Esta misma ambición deben tenerla los padres y apoderados de esos estudiantes, quienes deben convertirse en actores que participan activamente del proceso educativo de los estudiantes, participación que parte desde la misma selección del colegio para sus hijos.

Estimados profesores, a todos los que estamos hoy en esta sala nos une un propósito común: cómo mejorar el proceso educacional chileno, en la convicción que si ello no ocurre, sólo quedará como un deseo el objetivo de la igualdad de acceso a las oportunidades en un trayecto de creciente prosperidad. No cabe duda que el desafío y la responsabilidad es inmensa frente al devenir de las futuras generaciones. Lo que no hagamos en el día de hoy tendrá un costo demasiado elevado que será pagado con pérdida de oportunidades por quienes vienen más adelante que nosotros. Deriva de este desafío un auténtico sentido de misión, en la cual cabe aunar voluntades y acciones.

## II. INTERVENCIÓN DEL MINISTRO DE EDUCACIÓN, SERGIO BITAR

**C**omienzo estas palabras felicitando al Instituto Libertad y Desarrollo por sus 15 años recién cumplidos y su contribución al debate nacional. Agradezco asimismo esta invitación a la inauguración de la quinta versión anual de este Seminario sobre Calidad y Gestión en la Educación.

La preocupación por la gestión de las escuelas es uno de los ejes para obtener los dos objetivos estratégicos de la educación chilena: más calidad para mejorar los resultados de aprendizajes y más equidad para compensar las desigualdades de origen socio familiar de los alumnos.

Estamos, entonces, ante un desafío mayor: cómo aumentar la efectividad de nuestras escuelas, partiendo de aquellas más rezagadas y que atienden a los niños y jóvenes de menores recursos. Hasta ayer, mientras una proporción todavía significativa de nuestra población infantil y juvenil se hallaba excluida del sistema escolar o lo abandonaba a mitad de camino, era prioritario insistir en la expansión del acceso: no hay peor desigualdad que estar excluido del sistema escolar.

Hoy, en cambio, prácticamente todos los niños que ingresan a un establecimiento escolar podrán completar una educación de 12 años. La reforma constitucional del 2003 aceleró el cumplimiento de esta meta y es un avance sustantivo que sitúa a Chile entre los países que las Naciones Unidas califican como de alto índice de desarrollo educacional.

Ahora que estamos alcanzando gradualmente niveles de cobertura semejantes a los de países que tienen un ingreso per cápita 2, 3 y hasta 4 veces los de Chile, nuestra tarea es velar por la efectividad de los establecimientos, entendida como calidad de resultados y compensación de desigualdades.

Los programas y acciones de la reforma educacional están todos orientados hacia ese doble fin, bajo el supuesto de que nunca un sólo factor aisladamente produce el mejoramiento de todo el

sistema de manera permanente, por eso debemos actuar paralelamente en distintos ámbitos, desde la educación parvularia, expandiendo su cobertura prácticamente al doble entre los niños de 0 a 5 años pertenecientes a los dos quintiles de más bajos ingresos del país.

En la actualidad, como ustedes saben, un 93 % de las escuelas subvencionadas cuentan con nivel kinder y más de la mitad de ellas ya tiene pre kinder: Esta es una plataforma sólida para el 2006 y podemos alcanzar el 2010 cobertura total en kinder y pre kinder; y 12 años de cobertura total significa 14 años de cobertura para todos los niños de Chile y avanzar seriamente desde los dos años en adelante, especialmente con los niños de menores ingresos para desarrollar sus aptitudes desde más temprano y reducir las desigualdades.

Junto con crear más oportunidades de atención temprana, hemos impulsado una completa revisión del currículum para este tramo de edad, buscando fortalecer el desarrollo de competencias y aprendizajes básicos, como la expresión y el lenguaje, la relación, exploración e interpretación del entorno y la formación de valores de autonomía, identidad, autoestima y convivencia de los niños.

A partir del próximo año dispondremos de un sistema de acreditación del servicio de salas cunas y jardines infantiles públicos y privados, para asegurar y mejorar la calidad de la atención otorgada en estos establecimientos con particular atención en cuatro áreas: gestión educativa, participación de las familias y la comunidad, protección y cuidado de los niños y gestión y administración de recursos humanos y financieros.

A nivel del sistema escolar contamos hoy con valiosos estudios realizados al amparo de universidades, centros de estudios, organismos internacionales, que dan cuenta de los principales factores que inciden en la efectividad de las escuelas.

¿Qué explica el éxito de las escuelas efectivas?

1) Su gestión institucional centrada en lo pedagógico, los aprendizajes de los niños, un proyecto educativo que es

compartido y que orienta las acciones de directivos, profesores, alumnos y apoderados.

2) Directivos y profesores con altas expectativas respecto de las capacidades de aprendizajes de sus alumnos, y que se las transmitan. Saben ellos que las escuelas pueden hacer una diferencia significativa y asumen el compromiso de marcarlas.

3) Liderazgo directivo y técnico, proyectos educativos con metas concretas y priorizadas, reglas claras y explícitas, profesionalismo y ética de trabajo, planificación y evaluación, desarrollo profesional docente.

4) Son escuelas efectivas allí donde más importa: en el aula, y todos los estudios revelan que así se logran mejores resultados, con clases motivadoras, cercanas a la vida cotidiana de los alumnos, con propósitos, estructuras, ritmos claros, alto aprovechamiento del tiempo.

5) Usan métodos y distintos modelos para organizar la relación con los padres y apoderados, desarrollando acciones concretas para vincularse con ellos.

6) Los buenos resultados obtenidos por estas escuelas se han construido desde la experiencia práctica de la comunidad escolar, más que a partir de teorías, textos o enfoques pedagógicos y didácticos determinados.

7) En las escuelas que despegan, en las que han sido capaces de dar un salto de mejoramiento, por lo general, se entrelazan factores internos con factores y condiciones externas favorables.

Por lo general, entonces, el proceso es un doble arranque externo e interno y tiene varios momentos comunes. Se realiza con participación y compromiso de los profesores, un diagnóstico sobre la situación de la escuela que incluye un análisis detallado del aprendizaje de los niños y de su realidad afectiva y familiar. Se construye un plan con prioridad y pasos a seguir, se lleva a cabo un programa de perfeccionamiento docente en terreno, con énfasis en las prácticas en el aula, se adopta un nuevo manejo de la disciplina escolar pasando de una concepción autoritaria a una

reglamentación estricta, pero ... con profesores, alumnos, padres y apoderados.

Se trabaja sobre la identidad de la escuela, asumiendo clara y explícitamente el compromiso de ser una escuela que destaca en su medio y que desarrolla una gestión proactiva. La escuela no recibe pasivamente recursos materiales y proyectos, sino que los busca, los negocia, los vincula con sus necesidades y los hace propios.

La reforma educacional está comprometida con el mejoramiento de la gestión de las escuelas bajo el concepto que aquí hemos resumido; este es el camino, la política gubernamental y la sociedad contribuyen a mejorar la gestión de los establecimientos sobre todo si entienden que éste es un asunto de calidad e igualdad, no meramente una cuestión de ingeniería económica o de productividad en una cadena de montaje.

De hecho, hemos dado pasos importantes y estamos dando pasos importantes en esta dirección. Por el lado de la política pública, hemos desarrollado un sistema de aseguramiento de la calidad de la gestión que este año cubrirá a establecimientos que atienden a un tercio de la matrícula municipal.

Este sistema promueve el mejoramiento de las prácticas institucionales a través de una autoevaluación basada en un modelo de calidad de la gestión escolar, la revisión y validación de este diagnóstico por parte de un panel externo de expertos, la planificación y ejecución de mejoras que resultan de este juicio evaluativo y la vinculación de todo este proceso a las decisiones de apoyo y recursos que provienen de los sostenedores municipales hacia las escuelas y del propio Ministerio a través de la supervisión.

Los principales ámbitos de preocupación del sistema son los procesos de liderazgo y conducción escolar, gestión y supervisión de la implementación curricular, convivencia escolar, administración y gestión de los recursos, y análisis y evaluación de sus resultados.

Hay, además, una serie de otras medidas que hemos ido adoptando durante el último tiempo que directa o indirectamente inciden en el mejoramiento de la gestión escolar. Menciono algunas: a partir de este año se aplicará el SIMCE a los cuartos básicos anualmente, y año por medio, a los octavos básicos y segundos medios, lo cual permitirá monitorear de manera continua los aprendizajes de los niños y tenerlos dos veces medidos.

También este año completaremos la tarea de construir los niveles de logros de aprendizajes o niveles de desempeño en lenguaje, matemáticas, ciencias y ciencias sociales, lo que hemos llamado también y estamos desarrollando, los mapas de progreso, más allá de los cambios curriculares.

Este es un poderoso instrumento que, como muestra la experiencia de los países de la OECD<sup>4</sup>, facilita a todos los interesados conocer lo que necesita aprender un alumno y cuál es el nivel de desempeño que ha alcanzado en relación al estándar fijado. Desde este año, igualmente, la supervisión ministerial de establecimientos escolares empieza a hacerse a partir de las necesidades de mejoramiento de la calidad de la escuela. Queremos pasar de algo que ha sido más bien formal y a veces burocrático, a un incentivo al cambio en la calidad de la escuela, como eje de la supervisión y así tener un cambio sustantivo en la orientación y el trabajo.

A partir de ahora las tareas del supervisor tienen que enfatizar actividades como: el diagnóstico de la calidad de la educación del establecimiento, para lo cual deben utilizar los insumos de autoevaluación del establecimiento; a partir de esos resultados del diagnóstico concordar un plan de asesoría para el establecimiento, con compromiso de gestión y resultados; en la etapa final el supervisor debe acompañar, asesorar y estimular al establecimiento en sus avances y la solución de problemas.

Sabemos que la gestión de las escuelas y el logro de resultados de aprendizaje están también influidos por la magnitud del gasto

---

<sup>4</sup> OECD se refiere a la sigla en inglés de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

por alumno, y es por eso que este año dejaremos presentado al Parlamento el proyecto de ley que otorga una subvención preferencial a los establecimientos que acogen a los niños y jóvenes de las familias más necesitadas, pero lo haremos también vinculando esas contribuciones con proyectos de la escuela cuyo resultado podamos medir contra los recursos que se entregan.

Las escuelas tienen que tener la capacidad de absorción de esos recursos y de traducirlos en mejoramientos de los aprendizajes. Ahora, del lado de la sociedad, fundaciones, empresas, organismos no gubernamentales y organizaciones de la comunidad, también realizan variados esfuerzos para apoyar a las escuelas en su proceso de mejoramiento de la gestión, con apoyo del Ministerio y empresas. Por ejemplo, la Fundación Chile constituyó el Consejo Nacional de Certificación de la Gestión Escolar, iniciativa que está proporcionando a decenas de establecimientos a lo largo del país, la oportunidad de conocer sus fortalezas y debilidades en este ámbito y de emprender procesos de mejoramiento.

En suma: el marco externo es mucho más favorable que antes para desarrollar procesos de mejoramiento de la gestión escolar. Tenemos que enfatizar mucho más este camino y además despertar la voluntad y el compromiso de cada uno de los establecimientos.

Lo que necesitamos es crear para el sistema educacional condiciones de apoyo y estímulo suficiente para abordar la enorme tarea que la sociedad se ha impuesto. Hemos logrado, además, innovaciones que van a intensificarse el 2005 y a ustedes les consta que cualquier cambio que uno emprende en este sector enfrenta muchas dificultades.

Referente a los Consejos Escolares, estamos promoviendo la mejor participación de padres y apoderados y la constitución de la comunidad educativa para ocuparse de la convivencia y de la calidad de la educación en la primera fase. Los primeros días de la próxima semana o en un par de semanas más, vamos hacer el balance de la constitución de todos los consejos escolares al primer semestre y debemos tener constituidos en 10 mil colegios consejos escolares durante el curso del año, y buscar el máximo



esfuerzo para que resulten exitosos y ese rezago de la participación de padres y apoderados podamos alentarla por esta vía para coincidir y converger con los demás actores en la calidad de la convivencia, como dije recién, salud y seguridad de los niños y luego calidad de la educación.

Recuerden que ahora también, y a partir del año pasado, estamos entregando a cada padre y apoderado los resultados del SIMCE de su pupilo, de manera que también por esa vía haya una contribución adicional.

La evaluación del desempeño docente va a avanzar este año. La ley es la ley y nadie puede ponerse al margen de ella, menos cuando se trata de la calidad de la educación y cuando esto ha sido convenido con la Asociación Chilena de Municipios y con el Colegio de Profesores, y cuando el gobierno va a cumplir perfectamente en todo las garantías que ha dado, incluso a la indemnización a los que salgan tres veces mal.

Y respecto de la concursabilidad de los directores: (hartó que nos costó, dos requerimientos al tribunal constitucional), va a partir del año que viene y estamos seguros que va a ayudar. De este modo, vamos avanzando de forma de dejar una plataforma sólida, para el 2006 dar un nuevo salto.

Dispondremos, además, en los próximos meses de nuevas medidas para afianzar la educación especial, la educación en sexualidad y la formación ciudadana. Continuaremos fortaleciendo el inglés con un programa especial que por primera vez se ha instalado en el país el 2003. Dejaremos propuestas articuladas para elevar mucho más la calidad de la formación de nuestros profesores mediante cambios en las pedagogías, certificación de la calidad de las pedagogías, nuevos programas de formación docente y hemos estructurado en las últimas semanas una comisión con rectores de universidades públicas y privadas.

También con el Colegio de Profesores y decanos de las facultades de pedagogía propondremos, antes de fin de año, y lo daremos a conocer públicamente, un programa potente de largo plazo de mejoramiento de la formación de nuestros profesores en la formación inicial, en formación en servicio y un equipo especial

que hemos estructurado ahora para hacer propuestas sobre inducción, acompañar al alumno que termina la pedagogía, de manera que el primer y segundo año fortalezca su capacidad de innovación dentro del establecimiento y no vaya al establecimiento para mantener las mismas prácticas que habían antes, con lo cual es muy poco lo que podemos progresar.

Queridas amigas y amigos, hay muchos otros temas que no he abordado. También hemos preparado en los últimos meses una propuesta 2006-2010 en materia de educación pre-escolar que está a disposición de ustedes con un plan de masificación y mejoramiento de la calidad bastante mayor. No he abordado los temas de educación superior, donde tenemos el proyecto de acreditación de la calidad que esperamos sacar pronto del Congreso; hemos tenido, además, la posibilidad de terminar con el privilegio de una exención tributaria que era el 57 bis de la ley de la Renta, que nos va a permitir una suma de recursos que se vaciará enteramente para becas de jóvenes de menores ingresos, para concentrarse especialmente en carreras técnicas.

Esto va a significar 3 % de aumento del presupuesto nacional en becas en un año. Asimismo, la aprobación de la nueva ley de financiamiento con aval del Estado, que también va a permitir generar más condiciones de equidad y de refuerzo de la formación técnica que es una de las debilidades del Estado; el reciente proyecto aprobado que permite obtener recursos de la minería o royalty para concentrar en un fondo para el desarrollo científico y tecnológico, y con eso también podamos mejorar la formación de nuestro capital humano avanzado, y no pasar lo que ocurrió con el salitre, que ahí quedaron los recursos que ustedes, como saben, históricamente Chile llegó a eliminar todos sus impuestos y se quedó sólo con el impuesto a la exportación del salitre y ahí están los resultados históricos de los años 1900 a 1930.

Esa es la tarea, en eso estamos embarcados y estoy seguro de que vamos a progresar mediante el consenso y los acuerdos y la colaboración de quienes hacen su labor con conciencia, que estoy convencido son la mayoría de nuestros docentes, directivos y sostenedores; de quienes ayudan desde fuera del sistema y trabajan para darle más calidad, equidad y fuerza; y de quienes



como ustedes se reúnen a reflexionar, debatir sobre estos temas y con ello dan testimonio de su compromiso con la educación y con Chile.

Estoy seguro de que juntos, más allá de las discrepancias y para eso es la democracia, buscando consensos, esmerándonos por la calidad, lograremos avances apreciables en los próximos años.

### III. MITOS Y REALIDADES EN EDUCACIÓN

**Cristián Aedo<sup>5</sup>**

**E**sta presentación es más bien teórica sobre la efectividad y el consenso que hay a nivel de las distintas personas que han investigado sobre estos temas, saliéndome un poco de la discusión que hay en Chile, pero ilustrándola con algunos aspectos.

Lo que quiero cubrir primero es ¿qué es efectividad en educación?, luego, ¿qué nos dicen los estudios de efectividad?, tanto los que se han realizado desde el punto de vista de la economía, que son más bien lo que vamos a llamar función de producción y también sobre las escuelas efectivas; y posteriormente me gustaría terminar con una reflexión final.

#### 1. ¿QUÉ ES EFECTIVIDAD EN EDUCACIÓN?

Efectividad se refiere al grado de cumplimiento de los objetivos o metas que se hayan establecido en las escuelas, cualquiera que éstas sean, porque se tiene la presunción de que son importantes para el objetivo educacional.

Lo que queremos hacer es comparar entre escuelas y compararnos a nivel internacional; es por eso que se utilizan medidas cuantitativas, usualmente relacionadas con el rendimiento de los colegios en pruebas de conocimiento. Tenemos nuestra prueba SIMCE, pero también en otros lugares se utilizan lenguaje o ciencias; y es una buena noticia el que esta prueba nacional se realizará todos los años a los cuartos básicos, porque eso ciertamente va a ayudar a las evaluaciones.

Hay otros indicadores que se pueden usar, por ejemplo, se podrían comparar repitencias o abandono escolar, pero tienen que ver más bien con el proceso y no con el resultado.

---

<sup>5</sup> Economista. Doctor en economía de la Universidad de Minnesota. Profesor universitario. Director de Estudios de INACAP. Autor de numerosos documentos que analizan los problemas de educación en nuestro país.

También hay otras variables, como el tratar de medir el desarrollo integral de los alumnos, que muchas veces es un elemento central en el proyecto educativo de los colegios, pero que es más difícil de medir y especialmente, comparar entre los distintos establecimientos.

La pregunta fundamental que tratan de hacer todas las personas que hay investigando, los que han estudiado el tema de la efectividad, es cuánto progresan sus estudiantes en relación con escuelas que son similares en términos de la habilidad de los alumnos que tienen y de las características socio-económicas y culturales de sus alumnos. Esta es una pregunta importante para evitar atribuir resultados a condiciones que no corresponden precisamente al colegio; que son todas las cosas que traen los niños hacia la escuela. En el fondo se trata de medir el *valor agregado* de un período de educación, sobre el rendimiento educacional de los alumnos, cuando tal rendimiento puede ser estrictamente atribuido a la única diferencia que existe: que el niño asistió al colegio A en vez de asistir al colegio B.

Una de las cosas que siempre se olvida, o que no está muy clara cuando se hacen estos estudios de efectividad, es que todos ellos se basan en estándares más comparativos que absolutos, es decir, tratan de medir la efectividad relativa de un colegio versus otros y no si el nivel absoluto de efectividad está bien o está mal. Por lo cual, muchos de los estudios -y Chile es un país donde se han hecho muchísimos estudios sobre efectividad-, no dicen mucho con relación al impacto que esto tiene a nivel internacional.

**Cuadro N°1**

País	Puntaje Matemática	Horas de Matemática Anual	País	Puntaje Matemática	Alumnos por Clase
Indonesia	411	169	Indonesia	411	40
<b>Chile</b>	<b>387</b>	<b>160</b>	Singapur	605	38
Australia	505	136	Malasia	508	37
Estonia	531	125	<b>Chile</b>	<b>387</b>	<b>35</b>
Malasia	508	120	Arabia Saudita	332	28
Singapur	605	114	Gana	276	37
Hungría	529	112	Egipto	406	38
Holanda	536	94			

El cuadro N°1, que fue obtenido de los resultados del informe TIMSS<sup>6</sup> del año 2003, muestra que, a pesar de la cantidad de estudios de efectividad y de que muchos investigadores hemos estudiado la efectividad relativa de colegios municipales versus privados subvencionados y particulares pagados, y otras; todavía Chile ocupa una posición bastante baja cuando se le compara con estas investigaciones internacionales. Por ejemplo, el puntaje de matemática es de 387 para Chile. En el cuadro se ve que Chile, a pesar de tener 160 horas anuales de matemáticas, tiene un rendimiento menor que otros países que tienen mucho menos, incluso hay países que tienen mayor cantidad de alumnos por sala, lo cual ya está dando una indicación de que en realidad la temática de la efectividad en las escuelas es bastante compleja, y no se resuelve solamente moviendo una sola variable.

Lo que hacen muchas veces todos estos estudios de efectividad - constatar las diferencias- no es suficiente. Siempre podemos encontrar diferencias entre las escuelas. Creo que la pregunta realmente interesante comienza cuando uno trata de ilustrar las razones que están detrás de éstas y, en este sentido, es muy

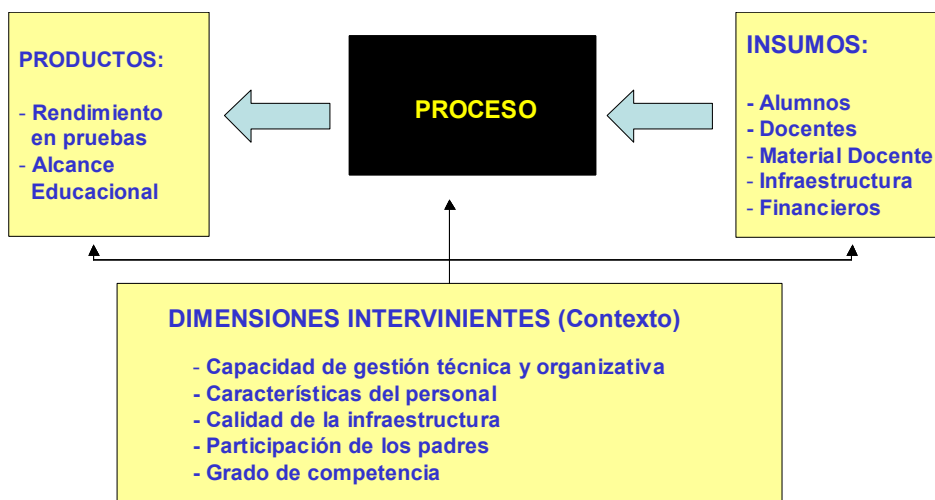
<sup>6</sup> "Trends in International Mathematics and Science Study". Es una prueba internacional que mide los conocimientos de matemáticas y ciencias de estudiantes de varios países.

interesante analizar qué es lo que nos dicen los estudios de función de producción y qué es lo que nos dice la línea de investigación sobre escuelas efectivas, que son dos líneas distintas.

## 2. ¿QUÉ NOS DICEN LOS ESTUDIOS DE EFECTIVIDAD?

### Funciones de Producción

¿Qué nos dicen los estudios de efectividad en términos de función de producción? Esta línea toma más bien la visión desde la economía, que razona sobre el funcionamiento de una escuela como un proceso productivo en el cual hay insumos, un proceso y un resultado.



Como muestra el esquema, los insumos son: los alumnos y sus características; los docentes y sus niveles de experiencia y formación; el material docente; la infraestructura de los colegios; y los recursos financieros. Todos estos insumos entran a una caja negra. Estos estudios de función de producción no se preocupan de ver qué es lo que ocurre dentro de la escuela, pero después sí se preocupan de medir los productos, que pueden ser rendimiento en prueba, alcance educacional, etc.

Toda esta literatura reconoce que la interacción en cada uno de estos procesos está afectada por diferentes variables o

dimensiones intervinientes (de contexto), como la capacidad de gestión técnica y organizativa, características del personal del colegio, la calidad de la infraestructura, la participación de los padres, el grado de competencia, el marco legal, las posibilidades de autonomía; todas aquellas reconocidas por la mayoría de los diagnósticos.

Las preguntas, desde el punto de vista de un educador son: si puede considerarse a la escuela como una unidad productiva, y si se puede medir el producto educacional en su calidad. Esto me recuerda mucho la discusión de cuando se introdujo el concepto de capital humano que todos nosotros usamos. La gente decía: ¿cómo es posible comparar un ser humano con una máquina?, que era de donde venía la idea del capital humano y la inversión en él. Por lo tanto, yo creo que es bueno mirar muchas veces la escuela como un proceso productivo, porque ahí uno puede aprender cómo ir mejorándolo.

¿Qué nos dicen entonces estos estudios? El siguiente cuadro muestra los resultados de un famoso investigador y profesor de Harvard, Eric Hanushek, quien hizo una recopilación de todos los estudios que han hecho evaluaciones de efectividad, donde se presentan las principales variables. La primera columna muestra dos tipos de variables: lo que ocurre dentro de la sala de clase (razón profesor-alumno, educación y experiencia de los profesores) y otras de tipo financiero (salarios de los profesores y gasto por alumno).

**Cuadro N°2:  
Rendimientos de los alumnos: Efectos estimados<sup>7</sup>**

Recursos	Número de estimaciones	Estadísticamente Significativos		Estadísticamente no Significativos		
		Positivo	Negativo	Positivo	Negativo	Signo Desconocido
<b>Sala de Clases</b>						
Razón profesor/alumno	277	15%	13%	27%	25%	20%
Educación de los profesores	171	9%	5%	33%	27%	26%
Experiencia de los profesores	207	29%	5%	30%	24%	12%
<b>Financieros</b>						
Salario de los Profesores	119	20%	7%	25%	20%	28%
Gasto por alumno	163	27%	7%	34%	19%	13%

<sup>7</sup> Fuente: Hanushek (1997), "Assessing the effects of school resources on student performance: an update". En: Educational evaluation and Policy Analysis, 19, pp. 141-164.

La segunda columna muestra el número de estudios que se han utilizado para cada variable en particular y al lado derecho está el resumen de qué es lo que nos dicen, en términos de si los efectos son positivos o negativos. Además, hay una columna arriba de estos efectos que dice si son estadísticamente significativos o no. Es decir, si son resultados que uno puede decir con cierto nivel de seguridad que están bien validados desde el punto de vista estadístico o si no lo están.

Éste es un estudio a nivel mundial. Lo que llama muchísimo la atención es que los resultados de relacionar insumo y producto son bastante ambiguos; aquí hay algunos que uno esperaría que fuesen positivos. Por ejemplo, para la experiencia de los profesores, se espera que tenga impacto sobre la efectividad, pero sólo un 29% de los estudios considera que, efectivamente, éstos son positivos y significativos desde el punto de vista estadístico. Hay otros que lo encuentran negativo y otros donde los resultados son más bien inciertos. Entonces, la sensación que queda después de mirar esta tabla es que no se pueden obtener conclusiones sólidas, a pesar de lo que digan algunos estudios en particular.

**Cuadro N°3**  
**Rendimiento de los Alumnos:**  
**Efectos Estimados Países en Desarrollo<sup>8</sup>**

Recursos	Número de estimaciones	Positivo	Negativo	No Significativo
<b>Sala de Clases</b>				
Razón profesor/alumno	30	27%	27%	47%
Educación de los profesores	63	56%	3%	41%
Experiencia de los profesores	46	35%	4%	61%
<b>Financieros</b>				
Salario de los Profesores	13	31%	15%	54%
Gasto por alumno	12	50%	0%	50%
<b>Infraestructura</b>				
Calidad de la Infraestructura	34	65%	9%	26%

<sup>8</sup> Fuente: Hanushek (1995), "Interpreting recent research on schooling in Developing countries". En: The World Bank Research Observer, 10, pp. 227-246.

Este cuadro también es del profesor Hanushek y muestra resultados para países en vías de desarrollo. Esta tabla es más concluyente que la anterior. Por ejemplo, los aspectos positivos de la calidad de la infraestructura son un elemento que sí mejora bastante la efectividad. La educación de los profesores es otro elemento importante y el que tiene más de un 50% es el gasto por alumno. Sin embargo, todavía no hay un resultado que sea mayor a 66%, lo que llama la atención desde el punto de vista de la investigación. Entonces, yo diría que ninguna de las variables contempladas en estos estudios es significativa y positiva en más de dos tercios (66%) en los estudios. Sólo en la educación de los profesores, gasto por alumno e infraestructura es posible pensar que podrían ser más o menos efectivos.

La razón profesor alumno, que se usa extensivamente para medir calidad de la educación, tiene un efecto positivo y significativo sólo en un 27% de los casos. Por lo tanto, pareciera que el resultado de esta investigación es que hay evidencia sustancial que no aparece aquí; que habría otros aspectos que ocurren dentro de la escuela que son más importantes que esta mera relación entre insumo y producto.

Hay que ver lo que pasa en el colegio y cómo se enseña, eso implica que tenemos que adoptar un enfoque más bien antropológico que lo que hace la literatura anteriormente expuesta. Hay que ir de vuelta al colegio, en el buen sentido de la palabra, a ver qué es lo que ocurre dentro de éste, para tratar desde ahí de obtener lecciones de efectividad. Eso justifica la literatura que se ha empezado a desarrollar mucho en todos los países -y Chile no es una excepción- en la línea de escuela efectiva, que tiene también un componente de profesores efectivos, que lo vamos a dejar fuera de esta presentación.

### **Escuelas efectivas**

¿Qué nos dicen los estudios de efectividad? Surgen como una respuesta a esta insatisfacción con respecto a los temas de función de producción. Esta nueva línea es una investigación multidisciplinaria, aquí nos salimos del ámbito de esta ciencia imperialista que es la economía, que invade con sus metodologías otras áreas del saber. Esta nueva rama es muy bienvenida porque

estamos frente a un problema complejo y con muchas aristas, por ello se basa mucho en estudios de casos, más que en análisis estadísticos de muestras significativas, etc., como lo hace la economía. Está centrada en analizar la efectividad de las clases de los profesores, de los métodos de instrucción, entre otros. La pregunta central y el foco está en saber qué funciona dentro de una escuela.

La característica más distintiva de esta investigación está en el hecho que se intenta romper con el concepto de caja negra y uno se mete efectivamente dentro de la escuela, lo que es muy importante.



Volviendo al esquema presentado: tenemos los insumos, que sigue reconociendo cierta literatura, que afectan esta caja negra, pero que ahora se nos revela y que es donde ocurre el proceso de la enseñanza y donde hay acciones que ocurren a nivel de la escuela y de los cursos: el modelo de gestión, la estrategia de enseñanza, la organización de la clase, el currículum, la estructura organizacional, el plan de estudio, el método de instrucción, entre otros. Todo eso influye en los productos, que son el rendimiento en las pruebas y el alcance educativo, es decir, se sigue con los mismos insumos y productos; la única diferencia es que uno entiende lo que está ocurriendo dentro de la

clase y también se considera que hay un contexto, que es el mismo que antes, que afecta todo esto.

¿Cuál ha sido el consenso? La literatura reconoce al menos 10 variables centrales. Una de las referencias obligadas para Chile son los dos artículos siguientes: el primero, un libro de la UNICEF llamado “Quién dijo que no se puede”, el que presenta una discusión sobre efectividad y también hay una presentación de experiencias de escuelas exitosas; el segundo, se llama “Factores que desafían los buenos resultados educativos de escuelas en sectores de pobreza” de Dagmar Raczynski y Gonzalo Muñoz (2004), de PREAL, UNESCO. Ellos revisan sistemáticamente la evidencia para Chile de aquellas escuelas que participan en el programa P-900 que han logrado revertir su situación y salir de esta categoría y cuáles son los factores de efectividad que han estado asociados con ese proceso.

En términos de los factores que están asociados a la efectividad, es más bien una combinación de éstos:

**(i) Liderazgo educacional con propósito:** con visión, misión, con objetivos claros. Ahí, las cosas que se enfatizan son las habilidades generales de liderazgo y la formación de éstas, la gestión en administración, el estilo de decisión que ocurre dentro de la escuela, si el director es un facilitador -por ejemplo, para el desarrollo profesional de todos los estamentos que trabajan dentro del colegio-, si es controlador del proceso de la clase. Con respecto a la autonomía, qué niveles tiene el líder o el director del colegio para establecer su opinión, lo que representa un elemento central.

¿Existe una política de rendición de cuentas? Esto es clave, lo debe hacer el director con quien corresponda: con los padres y en el caso de una escuela municipal, con el director del DAEM<sup>9</sup> o de la corporación educacional, etc. Lo mismo los profesores, quienes deberán hacerlo con el director de la escuela.

---

<sup>9</sup> Departamento de Administración de Educación Municipal.

#### Liderazgo Educativo con Propósito

Habilidades generales de liderazgo  
Estilo de decisión participativo u orquestador  
Iniciador y facilitador de la profesionalización del personal  
Tiempo destinado a liderazgo administrativo y educacional  
Controlador del proceso de sala de clases  
Autonomía  
Política de rendición de cuentas

(ii) **Consenso y cohesión en el personal del colegio:** tipo y frecuencia de reuniones, contenidos de cooperación, satisfacción, etc. Se trata de alcanzar un consenso, comunicar a todas las personas el proyecto educativo, tenerlos a todos encaminados hacia el mismo fin y, entonces, moverse hacia ese objetivo común. Las instituciones están llenas de personas que piensan que lo hacen bien, pero puede que la labor que realizan -de corazón- no se alinee con el objetivo del colegio. Entonces, al final las personas, en términos matemáticos, están en un óptimo local y no en un óptimo general, siempre hay que alinear la institución y cada una de las personas con ésta.

#### Consenso y Cohesión del Personal del Colegio

Tipos y frecuencia de reuniones y consultas  
Contenidos de la cooperación intracolegio  
Satisfacción en relación con la cooperación intracolegio  
Importancia atribuida a la cooperación

(iii) **Clima de la escuela:** es muy importante y tiene que ver con un ambiente ordenado dentro del colegio, con buenas relaciones internas, entre los alumnos y profesores. El rol del profesor jefe en relación al involucramiento efectivo con los estudiantes, por ejemplo. Las evaluaciones de roles y tareas.

Clima del Colegio
<b>a) Ambiente Ordenado:</b> La importancia otorgada a un clima ordenado Reglas y regulaciones Premios y Castigos Ausentismo y deserciones Buena conducta y comportamiento de los alumnos Satisfacción con un clima ordenado de la escuela
<b>b) Buenas Relaciones Internas:</b> Prioridad de un clima que potencie la efectividad Percepciones relativas a condiciones que potencien la efectividad Relaciones entre alumnos Relaciones entre alumnos y profesores Relaciones entre el personal del colegio Relaciones: el rol del profesor jefe El involucramiento efectivo de los alumnos Evaluación de roles y tareas. Evaluación del lugar de trabajo y de las condiciones de trabajo Satisfacción general, carga de trabajo Infraestructura

**(iv) Calidad del currículo/oportunidad de aprendizaje:** Con respecto a la fijación de prioridades, se debe planear cuidadosamente, revisar tanto el currículum como la metodología para aprovechar todas las oportunidades. Son escuelas efectivas todas las que están continuamente en este proceso, que es bastante dinámico: oportunidades de aprendizaje, satisfacción con el currículum, oportunidades de retroalimentación con el currículo, etc.

Calidad del Currículum/Oportunidades de Aprendizaje
Fijación de prioridades curriculares Elección de métodos y libros Aplicación y uso de métodos y libros Oportunidades de aprendizaje Satisfacción con el currículum

(v) **Expectativas de un alto alcance educacional:** Este es un elemento muy importante: la expectativa de un alto alcance educacional. Esto implica tener un foco claro en el dominio de las ciencias básicas, alta expectativa en el nivel de la escuela, de los profesores, es decir, que como escuela queremos resultados excelentes. Es tener un archivo histórico con el alcance educacional de los alumnos, hacerles un seguimiento, etc. En resumen, mantener una actitud de que todos pueden aprender, no sólo los más talentosos. Creo que ese es el desafío que muchas escuelas tienen.

#### Expectativas de un Alto Rendimiento Educativo

Un foco claro en el dominio de las ciencias básicas  
Altas expectativas a nivel de las escuelas  
Altas expectativas a nivel de profesores  
Archivos con el alcance educacional de los alumnos

(vi) **Clima de la sala de clases:** el orden, la actitud de trabajo, las relaciones. Se trata de revisar constantemente lo que se está haciendo dentro de las clases, porque eso tiene oportunidades de ser mejorado.

#### Clima de la Sala de Clases

Orden  
Actitud de trabajo  
Relaciones dentro de la sala de clases

(vii) **Tiempo de aprendizaje efectivo:** se relaciona mucho con el anterior, pero quise nombrarlo aparte, intencionalmente. Significa preocuparse por el tiempo que ocurre dentro del aula, para evitar lo más posible el gasto de tiempo improductivo, el que no está dedicado a actividades efectivamente de educación, que exista un ritmo.

Tiempo de Aprendizaje Efectivo
Importancia de un aprendizaje efectivo
Monitoreo del ausentismo
Tiempo en el colegio
Tiempo al nivel de la sala de clases
Administración de la sala de clase
Trabajos de la sala de clases

**(viii) Profesores efectivos:** esto puede ser un programa de certificación; altos estándares en la evaluación, lo que me parece bien; alto nivel de seguridad en lugar de trabajo. Lamentablemente, hemos visto hechos que dan cuenta de un bajo nivel de seguridad, de poco respeto por parte de algunos alumnos. También, es importante tener buenos sueldos y autonomía de los profesores dentro de la sala de clases, con una rendición de cuentas y una supervisión efectiva y con el mínimo de burocracia.

Profesores Efectivos
Programas de certificación
Altos estándares de rendimiento docente
Altos niveles de seguridad en el lugar de trabajo
Buenos sueldos
Autonomía de los profesores en la sala de clases
Una supervisión efectiva y con el mínimo de burocracia

**(ix) Potencial evaluativo:** esto es tener un énfasis evaluativo. Evaluar es bueno. Nosotros tenemos una tradición chilena de que con las mediciones nos van a pillar, y por lo tanto, se convierten en monstruos. Ellas debieran ser realmente aliadas, porque están dentro de un proceso de mejoramiento. Debemos tener ese cambio cultural de pensar en la evaluación más como un aliado, que como en un enemigo y que también nuestros jefes lo tomen de esta forma. En este sentido, el uso de los resultados de las evaluaciones es muy importante, la mantención de los registros de rendimiento de los alumnos y el sentir una satisfacción con las actividades de evaluación.

**Potencial Evaluativo**

Énfasis evaluativo

Monitoreo del progreso de los alumnos

Evaluación del proceso del colegio

Uso de los resultados de la evaluación

Mantención de los registros del rendimiento de los alumnos

Satisfacción con las actividades de evaluación

**(x) Involucramiento de los padres:** una variable que es difícil de conseguir, pero que mucha literatura ha estado vinculada con ella, es el involucramiento de los padres en los procesos. Éste debe ser real. Hay mucha experiencia de profesores que se vinculan mucho, que dan su teléfono, por ejemplo, a los apoderados teniendo un contacto real. Aquí tiene que ir en ambas direcciones, tanto el profesor con los apoderados y los apoderados con los alumnos.

**Involucramiento de los Padres**

Énfasis en el involucramiento de los padres en la política de la escuela

Contactos con los padres

Satisfacción con el involucramiento de los padres

En resumen, hay una serie de factores de las escuelas de efectividad, donde no me atrevería a decir cuál de ellas es más importante; más bien es una conjunción de ellas. En mi opinión las más importantes las resumiría en 4 letras, PARI:

- (i) **Perfeccionamiento**, tiene que haber una política de perfeccionamiento en la jefatura de los colegios, una administración profesional con conocimientos especializados en gestión;
- (ii) **Autonomía**, es central y tiene que ser una autonomía real en la gestión de recursos humanos y financieros. Muchas veces se ven colegios, especialmente municipales, que manejan solamente una caja chica, que no conocen cuántos son los ingresos que entran por concepto de subvención, etc;

(iii) **Rendición de cuentas**, eso es tremendamente importante; una política de rendición de cuentas no hace mal;

(iv) **Incentivos para todos**, tanto para la escuela en su funcionamiento, como para sus profesores y administrativos.

Como reflexión final, diría que un elemento central en toda esta literatura que he revisado, si bien se reconoce el atributo público y privado en la discusión; en general, no es un elemento que la literatura enfatice mucho. Creo que todos los estudios en Chile que conozco se preocupan mucho si el colegio es privado, subvencionado o municipal, pero considero que esa categoría de análisis no es correcta. Hay colegios muy heterogéneos. Una corporación en un municipio grande funciona distinto que en un municipio chico o rural, etc. Dentro de los colegios privados hay algunos con fines de lucro, otros sin, que dependen de fundaciones, otros que no; hay situaciones en que el sostenedor tiene un único establecimiento, otros que tienen varios y que aprovechan de distinta manera las economías de escala, hay colegios laicos, religiosos -católicos y de otras religiones-, etc. Entonces hablar de un colegio privado es una categoría errónea, hay que cambiar esa tipología.

Ir más allá de esta tipología nos permitirá concentrarnos en analizar el impacto sobre el rendimiento escolar, es decir, sobre la efectividad que tienen las importantes variables que los distintos estudios de escuelas efectivas han comenzado a distinguir. Quisiera terminar mencionando que hay escuelas que, a pesar de trabajar con niños de escasos recursos y enfrentar situaciones difíciles, han logrado ser efectivas. Algunas pertenecen a fundaciones, otras más relacionadas con ciertas entidades católicas, etc. Esto pretende, solamente, mostrar que existen colegios exitosos.

#### IV. LA IMPORTANCIA DE LOS INCENTIVOS

Patricia Matte<sup>10</sup>

**P**ara comenzar, me hice la pregunta sobre qué es lo que nosotros, los que estamos en el mundo en la educación, entendemos por incentivos. Normalmente tiende a verse solamente como algo económico, entonces, quise aclarar eso primero, para poder después hacer un relato de cómo creo debiera encaminarse este tema tan importante.

##### 1. ¿QUÉ SE ENTIENDE POR INCENTIVOS?

Los incentivos son factores que mueven a las personas en determinada dirección. Incentivar significa mover hacia algo, un fin, un propósito, un objetivo. No son solamente monetarios, pueden ser incentivos positivos o negativos, acercar al objetivo final o alejar de éste.

Tenemos que hablar de incentivos en educación, algo que es totalmente nuevo. Normalmente, uno pide disculpas en medios ligados a la educación para hablar de ellos, porque es considerado como un tema que viene del mundo de las empresas privadas, de la economía y no del mundo de la educación. Pero esto debe cambiar, ya que los incentivos tienen un rol muy importante en este sector, así como también lo tienen en los demás ámbitos.

##### 2. ¿PARA QUÉ LOS INCENTIVOS EN EDUCACIÓN?

Como en todas las cosas de la vida, cada uno de los que somos actores del sistema escolar, debemos apuntar en forma coordinada a un objetivo común. Para eso son los incentivos, para que todos nos orientemos y no nos superpongamos o vayamos algunos para allá u otros para acá; es decir, están diseñados para que cada uno se sienta responsable de la tarea que le

---

<sup>10</sup> Socióloga. Presidenta de la Sociedad de Instrucción Primaria y de la Fundación Los Nogales. Consejera del Instituto Libertad y Desarrollo.

corresponde y así, efectivamente podamos lograr la meta que todos soñamos, que es que todos los niños chilenos, y lo resalto: **independiente del nivel socio económico cultural del que provengan**, puedan recibir una buena calidad de educación, porque ese es el gran tema en Chile. Aquí muchos de nosotros estamos involucrados creyendo que eso es posible.

### 3. ACTORES DEL SISTEMA EDUCATIVO

De nuevo me hice la pregunta, quiénes son aquellos actores del sistema educacional que requieren ser incentivados, cómo se mezclan los incentivos o de dónde salen los incentivos.

**1) El Estado:** el primer gran actor y en Chile ha sido un actor muy trascendental a lo largo de la historia. No nos olvidemos que venimos de un Chile en que todas las decisiones en educación se tomaban en forma centralizada en el Ministerio de Educación y se hablaba del Estado Docente. Éste fue el actor central por muchos años en nuestro país en la tarea de educar, pero cuando partimos como nación independiente no siempre fue así. La iglesia comenzó a educar en Chile muy tempranamente y fue una combinación del Estado con la Iglesia en un comienzo, y luego, en los años siguientes fueron incorporándose otros actores.

Por ejemplo, yo dirijo una institución que el próximo año cumple 150 años de vida y siempre fue privada y siempre se pensó y se soñó desde la partida, con el objetivo de aportar en mejorar la calidad de la educación de los chilenos, con la convicción de que el Estado solo, no podía llevar adelante esta tarea, aunque es un actor muy relevante de este sistema.

**2) Los Apoderados:** los apoderados son quienes eligen la escuela para sus hijos, este es un elemento central que tendemos a olvidar. Los padres tienen un poder muy grande, que es decidir el colegio y con esa elección, incentivan a ese establecimiento al preferirlo.

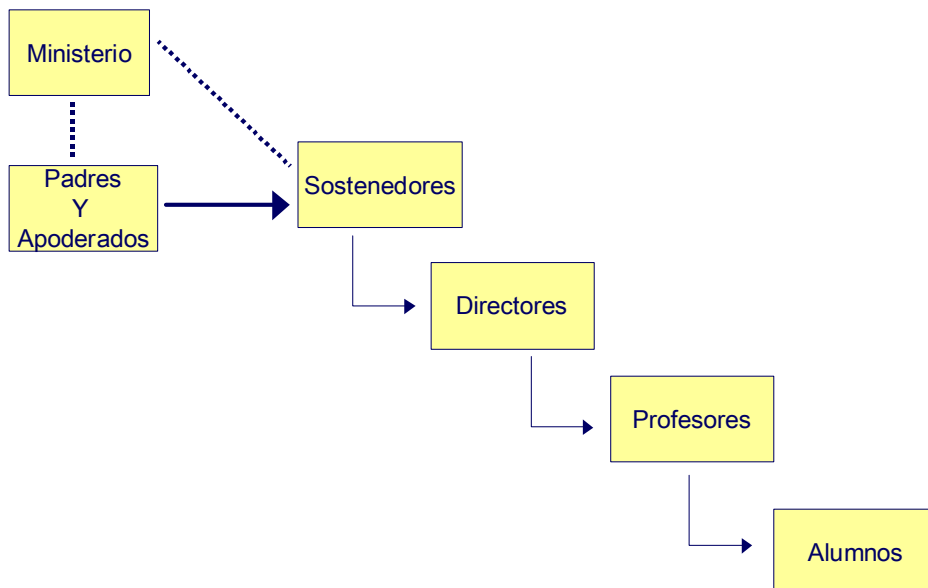
**3) Los Sostenedores, Administradores y Propietarios de la Escuela:** hay un amplio margen de alternativas de personas responsables, pueden ser propietarios, simplemente

administradores o pueden ser los municipios, etc.. Todos ellos también reciben y entregan incentivos.

4) **Los Directores:** Los directores son los líderes de cada establecimiento.

5) **Los Profesores:** son el equipo humano, muy relevante para que el establecimiento funcione.

6) **Los Alumnos:** que son el sujeto central de nuestra tarea, educar.



En el esquema se expresa esta línea de actores, esto es muy elegante, pero me produce un poco de intranquilidad, porque así se estructura todo en relación al objetivo. Hay una línea del Ministerio hacia los sostenedores, del Ministerio hacia los padres y apoderados, de los padres y apoderados hacia los sostenedores, de éstos a los directores y se va concatenando una línea o cadena de incentivos, y lo importante es que todos tienen que apuntar a un objetivo común.

### **¿Qué rol cumple actualmente el Ministerio?**

En el esquema actual, fija los objetivos fundamentales y ¿mínimos?, Hay mucha discusión sobre eso. ¿Son realmente mínimos los objetivos que fija el Ministerio? o ¿son tan amplios que impiden algún tipo de aporte individual de cada establecimiento? Por eso ¿mínimos? aparece entre signos de interrogación.

A través de la reforma, en estos últimos años, se han dado señales centralizadoras, confusas con respecto a la tarea anterior. Decíamos que uno de los roles centrales del Ministerio es fijar las metas, los objetivos fundamentales a seguir. Pero últimamente, de forma indirecta, ha participado en la gestión misma de los establecimientos, cosa que no debiera ser: juez y parte.

Además, con muchas de sus actuaciones, ha rigidizado la administración de los recursos humanos, financieros y pedagógicos y eso lo sabemos todos los que estamos involucrados en cierta forma en la tarea de educar.

Ha mejorado un elemento central del Ministerio, que es la entrega de la información, y hay que reconocer que ha progresado la calidad y la cantidad. Las pruebas internacionales, más los cambios que se han hecho en el SIMCE, permiten, de alguna forma, traspasar el incentivo correcto a los otros actores del sistema.

### **¿Qué rol cumplen actualmente los Apoderados?**

Desgraciadamente, el diseño de la subvención hace que sea demasiado invisible la relación entre los apoderados y la subvención. Ellos no están concientes de que al elegir un establecimiento, con su elección han derivado recursos de los que ellos disponen hacia la escuela. Pero como la subvención no les llega directamente, sino que al establecimiento, no están lo suficientemente concientes de ese paso, por lo tanto, no están tan incentivados a “votar con los pies”. Lo anterior significa que si el colegio no es bueno, van a retirarse e ir a otro, que es un poder que tienen. La subvención debiera tener un rediseño para que eso fuera más transparente.

Tampoco han estado suficientemente informados en forma tradicional, la información que se les ha entregado no es comprensible para la mayoría de los apoderados, por lo tanto, no los ha incentivado a moverse de una escuela a otra o, por lo menos, no han tenido la señal clara para poder hacerlo.

Eso los ha llevado a que no elijan con todos los elementos en la mano. Existe una investigación que está realizando la Universidad Adolfo Ibáñez que ha demostrado que los apoderados chilenos eligen por motivos muy diversos a los resultados académicos del colegio. Yo creo que ese es un derecho de los apoderados, ellos pueden elegir, por ejemplo, por el proyecto valórico por sobre los logros académicos. Nos gustaría que los apoderados, a lo que Chile debería tender, es que los padres tuvieran la opción valórica, pero a la vez, pudieran tener en la mano los resultados académicos claros del establecimiento que eligen, puede que ellos igual consideren que lo valórico esté sobre los resultados y eso es un absoluto derecho que tienen. Por eso debe haber alternativas en este aspecto, donde eso sea lo central y lo académico no sea tan importante, pero también otras opciones en que esto último sea lo central y lo valórico sea menos. En resumen, tiene que haber alternativas heterogéneas, diversas para responder a los deseos de los padres.

Por otro lado, en las escuelas que no funcionan correctamente, los padres no sienten que su participación produce efectos en los desempeños de los alumnos. Por lo tanto, están desincentivados a participar en escuelas no tan bien organizadas o que no funcionan. Entonces, en realidad los padres tampoco han tenido claro cuál es el rol para poder presionar e incentivar y a su vez ellos incentivarse en participar.

### **¿Qué rol cumplen actualmente los Sostenedores?**

Para empezar, en la mayoría de las escuelas municipales, no se transfieren los recursos en forma directa a los establecimientos de acuerdo al número de alumnos asistidos. Por lo tanto, ese incentivo tan importante, que el establecimiento sepa que los recursos que percibe están relacionados con que tenga alumnos y que van a atraerlos en la medida que entreguen buenos resultados, esa señal no se está dando hoy día al sostenedor.

No está llegando al que maneja el establecimiento ni a los mismos profesores. De hecho si uno le pregunta a los directores de colegios municipales si saben cuántos recursos llegan a su establecimiento por concepto de subvención, la mayoría de ellos desconoce ese dato. Se produce el tema de las transferencias cruzadas entre colegios que pertenecen a un mismo sostenedor (municipio, por ejemplo), es decir, hay colegios muy efectivos, muy eficientes, con muy buenos resultados que tienen muchos alumnos, que sin saberlo ellos, les transfieren recursos a colegios que no tienen buenos resultados y que están prácticamente vacíos, para poder continuar financiándolos. Así, esa señal que es muy importante no está llegando claramente.

Los sostenedores, sobretodo los municipales, no retribuyen a sus directores según desempeño, porque no tienen esa posibilidad o porque no ha sido considerado un elemento importante. En aquellos sectores privados que sí se podría hacer, tampoco se ha hecho.

### **¿Qué rol cumplen actualmente los Directores?**

El líder central del establecimiento educacional es el director, pero ¿qué rol cumplen actualmente los directores? Me estoy refiriendo a la mayoría de los colegios, porque hay experiencias que se apartan mucho de esto, pero para la gran mayoría, que es lo que nos importa para mejorar la calidad de la educación, los directores no cuentan con las herramientas necesarias para ejercer su liderazgo en la administración de la escuela. Hoy día los directores pueden ser cambiados y necesitan concursar, pero aunque en un colegio llegue el mejor director de Chile, si no puede disponer de los profesores que prefiere o de cómo premiarlos, o no les puede exigir a sus profesores el cumplimiento de una meta o un proyecto educativo; en esos casos ¿estará incentivado ese director para ejercer su liderazgo si no tiene ninguna herramienta para ejercerlo realmente? Esa es la gran pregunta que nos tenemos que hacer porque es un elemento central que explica las falencias de muchos colegios.

Los directores tampoco se sienten responsables de sus alumnos, ¿por qué? no porque sean malos en su labor, sino porque no tienen las herramientas para sentirse responsables, no pueden

ejercer ningún liderazgo en lo financiero, no saben de cuántos recursos disponen y en lo pedagógico, no pueden seleccionar ni premiar a sus profesores y muchas de esas cosas vienen inducidas desde el Ministerio. Esto último, algo ha ido mejorando, como los textos, el currículo, etc. Entonces, en el fondo, el director está desmotivado porque no dispone de todos o la mayoría de los elementos que necesita para hacerse responsable de los resultados de sus alumnos.

Y por último, pocos de los directores pueden evaluar a sus profesores o retribuirlos de acuerdo a su desempeño, incluso en el elemento de evaluación que se está introduciendo hoy día, que ha sido tremendamente rechazado (el concepto de evaluación por lo menos se está introduciendo), los directores tienen una participación casi nula. Hay mucha evaluación de pares y de gente ajena al establecimiento educacional, entonces, también eso desmotiva al director a cumplir su rol.

### **¿Qué rol cumplen actualmente los Profesores?**

Muchos de ellos no están logrando los aprendizajes esperados para los estudiantes de los cuales son responsables, pero lo que es más grave, muchos piensan, y están convencidos, que influyen muy poco en los resultados de sus alumnos. El por qué piensan eso es una discusión que creo que es central, hay muchas señales e incentivos incorrectos en este aspecto.

Por ejemplo, toda la discusión de los últimos meses sobre los mitos en la educación, en que se dice que si no se duplica la subvención, no se puede hacer prácticamente nada con un alumno de un sector pobre, es una señal tremendamente negativa. Es verdad que Chile es un país de desarrollo intermedio, todos los que estamos en educación sabemos que tenemos que más que duplicar la subvención. No hemos tenido una discusión seria sobre lo que tiene que contemplar la subvención, la creamos en 1980 y no hemos vuelto a discutir ese tema. ¿Qué insumos debe contemplar el costo de la subvención?, ¿qué debería incluir?, ¿el costo del capital, la remuneración de los profesores?, pero ¿qué otras cosas más?, ¿asesorías externas?, etc. Esa discusión no la hemos tenido, por lo tanto, estamos todos convencidos de que hay que subir la subvención, pero de ahí a

decir de que con esta subvención -que se ha casi triplicado-, no se puede hacer nada, es una señal muy negativa y muy desincentivadora para los profesores.

Una gran mayoría de los docentes, aún hoy día, no está dispuesta a participar en la evaluación establecida. La ven como un peligro, cuando efectivamente no se debe temer a la evaluación. Estamos evaluando a nuestros alumnos, entonces, ¿cómo no nos vamos a evaluar a nosotros mismos? y eso es algo que nos está conspirando fuertemente en contra y está desincentivando a aquellos profesores que sí son evaluados y a aquellos establecimientos que sí están haciendo la labor de evaluar, porque permanentemente se está minando el esfuerzo que ellos están haciendo y les es cada vez mas difícil hacerlo.

### **¿Qué rol cumplen actualmente los Alumnos?**

Generalmente -obviamente hay excepciones-, no se encuentran en un ambiente organizacional proclive al estudio. Una escuela que no está bien organizada, que tiene alto porcentaje de licencias diarias de profesores, cuyo director no puede ejercer su liderazgo, donde no hay disciplina, etc., no crea un ambiente organizacional proclive al estudio. Muchos alumnos están en ese ambiente donde no se les exige.

Hay una teoría nueva, moderna que dice que cada uno debe seguir su propio ritmo, ¿qué significa eso?, ¿que los alumnos flojos no se les puede exigir porque no están dentro del ritmo?. Si nosotros trabajáramos en un lugar donde nos dijeran que cada uno puede seguir su propio ritmo, yo muchos días me quedaría en la cama hasta mucho más tarde de lo que me quedo, pero eso no es una realidad en el mundo, hay que exigir, no hay nada peor para un niño pobre que decirle “no, usted es pobre, por lo tanto, no le vamos a exigir”. Eso es lo peor, lo condenamos a la pobreza.

Se piensa, lo dije anteriormente, que por su nivel socioeconómico no pueden aprender, por lo tanto, lo que se hace es “acogerlos” en el establecimiento, se es muy cariñoso con ellos, pero no se les exige y eso es un tremendo desincentivo a hacer lo que se debe hacer.

#### 4. CONCLUSIONES

Hay muchas otras variables que influyen en los resultados educacionales y eso nadie lo niega. No estamos diciendo que la gestión del establecimiento o los incentivos sean la única variable, pero la evidencia nos muestra que la institucionalidad en que se mueven las escuelas es una de las más relevantes. No podemos seguir actuando en contra de la realidad de los incentivos.

Los actores del sistema no están presionados para asumir su tarea responsablemente, pues no reciben las señales correctas.

Por último, reciben un discurso descentralizador, pero a la vez, otra cantidad de medidas confusas, y ese es el gran desincentivo de hoy día, la confusión que hay. Se dice que la responsabilidad es de los establecimientos y de los municipios, pero se toma una serie de medidas centralizadoras que les quita responsabilidad. En las cosas malas se transfiere la responsabilidad al establecimiento. Por ejemplo, por las tomas de los alumnos de educación media en la comuna de Santiago y ante el riesgo que siguieran otras, el Ministro le delegó la responsabilidad al alcalde, pero resulta que en otros aspectos el alcalde no está facultado para ejercer esa responsabilidad. Entonces, en lo difícil, que era sacar a los alumnos del establecimiento, se le cargó la mano a los alcaldes, pero en muchas otras cosas en que los alcaldes tendrían que estar permanentemente ejerciendo su liderazgo, para poder en ese momento llegar y decirles a los alumnos que terminen con la toma, se les entraba ese liderazgo y no tienen tampoco el equipo para ejercer presiones en un momento difícil y duro.

Espero con esto aclarar y tranquilizarnos de que cuando hablamos de incentivos, por supuesto que también estamos hablando de retribución. Creo que entre los profesores y los que estamos metidos en el mundo de la educación, hay mucho más gente parecida a San Francisco de Asís, de lo que uno encuentra en el mundo real. Pero no todos somos siempre San Francisco de Asís, y cuando vemos al lado que una persona que, efectivamente, no hace su trabajo, no hace la tarea -esto se extiende para los directores, para los alumnos, para los

apoderados, para todos-, uno se desmotiva a hacerlo bien y entonces, necesitamos ser estimulados.

Los incentivos no necesariamente pasan por el dinero, también pasan por decirle a un profesor, usted lo está haciendo muy bien, ir a observar una clase, o decir que no lo está haciendo tan bien y conversar en privado para ver cómo lo podemos hacer mejor. Un incentivo también es decirle al profesor, “mire, usted tiene una o dos falencias en geometría, las vamos a corregir con un perfeccionamiento, ¿usted está de acuerdo con esto?” Eso es incentivo, mostrar el camino, apuntar hacia el objetivo, que es creer en él, creer que todos nuestros alumnos pueden aprender y que nosotros podemos hacer una gran diferencia en esos aprendizajes.

#### IV. RENDICIÓN DE CUENTAS POR LOS RESULTADOS EN LAS ESCUELAS

Lance Izumi<sup>11</sup>

**T**odos nosotros, seamos sudamericanos, norteamericanos, asiáticos, europeos o africanos, entendemos que nuestros pueblos necesitan una cantidad cada vez mayor de conocimientos para tener éxito en una economía compleja y global basada en la tecnología. La gran competencia económica entre las naciones, que es importante cuando los consumidores pueden acceder a mejores bienes a los mejores precios, ha hecho que sea más necesario que nunca contar con una fuerza de trabajo bien preparada. Debido a esta necesidad, los gobiernos en todo el mundo se han dado cuenta que los sistemas de educación pública deben hacerse responsables por el logro o falta de logros de los estudiantes. El problema que me gustaría abordar hoy día es cómo diseñar un mejor sistema efectivo de responsabilidad escolar.

En términos amplios, un sistema de responsabilidad en educación (*accountability*) establece metas u objetivos que los estudiantes, profesores, escuelas y otros deben cumplir. El hecho de no cumplir estas metas y objetivos resultaría en una variedad de consecuencias o sanciones, mientras que el hecho de alcanzarlos resultaría en reconocimiento o compensaciones. Hay una serie de elementos clave que deben estar presentes en un sistema de responsabilidad para que sea efectivo.

##### 1. ELEMENTOS CLAVE PARA RENDICIÓN DE CUENTAS

- Estándares de contenido académico rigurosos, que describan y definan lo que los estudiantes deben saber y son capaces de hacer.
- Currículo y libros de texto alineados a los estándares, para asegurar que lo que se está enseñando en la sala

---

<sup>11</sup> Director de Estudios Educativos, Pacific Research Institute for Public Policy,

de clase logrará los objetivos de aprendizaje contenidos en los estándares.

- Un sistema de medición o prueba consistente con los estándares, y que, óptimamente, incorpore características de valor agregado en su diseño.
- Objetivos y/o referencias de desempeño desafiantes, que motiven a los individuos e instituciones a hacerlo mejor.
- Evaluaciones de desempeño de profesores y directores deben estar vinculadas, al menos en parte, a medidas de logro de los estudiantes; y las compensaciones y sanciones basarlas en estas evaluaciones.
- Las universidades que forman a los profesores deben dar a los estudiantes de pedagogía tanto el conocimiento de las asignaturas como los métodos de instrucción, basándose en investigación cuantitativa que mejor prepare a los profesores a enseñar para que sus alumnos alcancen los estándares.
- Todos los colegios deben estar sujetos a las sanciones contenidas en el sistema de responsabilidad (*accountability*).
- Los informes de logros de los estudiantes en cada escuela deben ser distribuidos ampliamente y ser fácilmente accesibles.

Permítanme comentar cada uno de estos elementos con mayor detalle:

El propósito de un sistema de responsabilidad escolar es asegurarse que los niños están aprendiendo lo que aquellos que establecen y diseñan las políticas, y el público en general, esperan que ellos aprendan. Los estándares de contenido académico informan a los estudiantes lo que necesitan saber en una asignatura con el fin de progresar a través de su escolaridad. Permítanme hacer hincapié en el hecho de que los estándares fijan las metas de conocimiento para el currículo, pero no son en sí el currículo.

## 2. CARACTERÍSTICAS DE LOS ESTÁNDARES

Los buenos estándares poseen nueve características comunes, que son:

- Rigurosos. Los estándares deben estimular las mismas altas expectativas para todos los niños, vengan de familias de alto o bajo nivel socioeconómico.
- Entendibles. Los estándares deben ser claros y comprensibles, de modo que los profesores sepan lo que se requiere de ellos y que los padres puedan determinar si sus hijos están o no progresando.
- Medibles. Por ejemplo, los estándares pueden pedir a los estudiantes que hagan cálculos de matemáticas, identifiquen eventos históricos claves, o lean y comprendan una obra de literatura. Estas son acciones que se pueden medir.
- Específicos. Los estándares deben decir en forma específica, sin llegar a ser tan detallados que lleguen a ser triviales, lo que los niños deben saber.
- Completos. Los estándares efectivos deben cubrir todas las áreas esenciales e importantes de la asignatura.
- Académicos. Los estándares deben ser una herramienta educacional, y no un vehículo para las opiniones sociales y políticas de los que diseñan las políticas.
- Equilibrados. Debe haber un equilibrio entre la adquisición de destrezas y la adquisición de conocimientos.
- Manejables. Los estándares deben cubrir conocimientos fundamentales o básicos en lugar de ser enciclopédicos. Fuera de estos conocimientos centrales debería darse a los profesores cierta flexibilidad para incluir otra información. Los buenos estándares deben ofrecer una guía –y no órdenes- a las escuelas y profesores en el desarrollo de las actividades del currículo, materiales de la sala de clases, y métodos de instrucción.
- Acumulativos. Los requisitos de conocimientos para los cursos más bajos deben ser suficientemente completos, de modo que los estudiantes no se confundan cuando deban enfrentar material más difícil en cursos más altos. Cada nivel debe construir sobre lo que se ha aprendido anteriormente.

En los Estados Unidos, los estándares de muchos estados no cumplen estas importantes características. Están deficientemente diseñados, siendo demasiado fáciles, vagos e incompletos. Una evaluación reciente de estándares de matemática estatales encontró que en la mayoría de los estados éstos estaban clasificados como casi fracaso o completo fracaso.

California, que es de donde yo vengo, tiene estándares de matemática y lectura que se clasifican entre los mejores de nuestro país. Cuando he conversado con directores de escuelas de alto rendimiento que tienen muchos niños pobres, todos dicen que los estándares académicos son un foco crucial de la enseñanza y el aprendizaje. Son un plan maestro o mapa caminero para lo que los estudiantes necesitan aprender y lo que los profesores deben enseñar, y sirven como los cimientos sobre los que se construyen otras partes del sistema de responsabilidad.

El currículo y los libros de texto se deben alinear con los estándares. Si, por ejemplo, los estándares de matemática hacen hincapié en la memorización de los cálculos de números básicos, pero su currículo de matemática y libros de texto no enfatizan dicha memorización, entonces los estudiantes no están aprendiendo en la clase lo que dicen los estándares que deben estar aprendiendo. Los alumnos tenderían a hacerlo peor en pruebas estandarizadas alineadas a los estándares.

Permítanme referirme a un punto importante aquí. Si un estado o país no tiene estándares de contenido académico, o los que tiene son malos, entonces cada escuela debería tener cierta flexibilidad para adoptar su propio currículo y libros de textos, siempre que muestren mejoras en el rendimiento de sus estudiantes. Si no se han promulgado buenos estándares de contenido académico, y si el gobierno central retiene la facultad de dictar currículos y libros de texto, entonces el gobierno podría imponer un mal currículo y malos libros de textos a las escuelas. Esto es lo que sucedió en California antes que el estado adoptara sus estándares actuales. Algunas escuelas lograron ocultar el hecho de que estaban usando currículos y libros de texto más efectivos y sus estudiantes sobresalieron.

Como en el caso del currículo y libros de texto, las pruebas estandarizadas deben alinearse con los estándares. Si las pruebas no se alinean con los estándares entonces la prueba probablemente no está midiendo lo que se está enseñando en la sala de clases. Sería injusto hacer responsables a los estudiantes, profesores y directores por malos puntajes en las pruebas si esos puntajes no reflejan en forma exacta el aprendizaje basado en estándares que estaba ocurriendo en la sala de clases.

Las pruebas de medición de los aprendizajes se deben dar no sólo para un curso -como es el caso en Chile- sino que para cursos consecutivos. En California, las pruebas se toman todos los años a los alumnos entre segundo básico y tercero medio. Hacer pruebas anualmente en cursos consecutivos es importante, porque permite construir una base de datos de prueba que posibilita el seguir el rastro y analizar el avance individual de los estudiantes de año en año.

Mirando los puntajes de pruebas individuales a través del tiempo, uno puede ver el crecimiento o declinación en el desempeño individual de los estudiantes. Entonces se pueden hacer determinaciones sobre cuánto valor han contribuido o no han contribuido los profesores, escuelas, currículos y otros actores al logro de los estudiantes. Por ese motivo, este método de análisis de prueba se llama prueba con valor agregado.

### 3. MEDICIONES DE VALOR AGREGADO

El estado de Tennessee en los EE.UU. ha sido el pionero en las pruebas de valor agregado. Bajo el “Sistema de Responsabilidad de Valor Agregado de Tennessee”, se reúnen y analizan los datos de rendimiento individual de los estudiantes a través del tiempo. Los datos se pueden usar como un mecanismo de diagnóstico para especificar las debilidades individuales de los estudiantes y para ayudar a los profesores a mejorar el logro de cada alumno en particular. Además, como los datos de estudiantes individuales se vinculan a profesores específicos en la sala de clases, se puede estimar la efectividad de cada docente.

La responsabilidad (rendición de cuentas) por la vía de valor agregado ofrece grandes posibilidades, debido a que la meta de la educación es que cada estudiante, no sólo promedios de grupos o de escuelas, obtenga cierta habilidad en las asignaturas fundamentales. En los EE.UU. el gobierno central promulgó la “Ley Ningún Niño Queda Atrás” (No Child Left Behind Act), que requiere que cada niño en el país sea hábil (*proficient*) en matemáticas y artes de lectura/lenguaje al año escolar 2013-14. El nivel de habilidad es determinado por los estados mediante la fijación de puntajes de comparación en pruebas estatales.

Mi organización, Pacific Research Institute, ha desarrollado un modelo de valor agregado que usa el puntaje de cada estudiante para proyectar una meta de mejoramiento individual anual para el alumno, que está vinculada con la comparación de habilidad en la prueba estatal. Un estudiante debe cumplir esta meta de mejoramiento cada año si va a lograr cierta habilidad a la fecha en que se gradúe. Dependiendo de si un alumno la cumple o no, los profesores pueden determinar si necesita apoyo adicional y quién requiere mayor atención. Además, debido a que este modelo mide y proyecta cómo cada estudiante individual está avanzando hacia la habilidad definida (*proficiency*), puede ser utilizada para evaluar si la participación en un programa particular de educación ha ayudado o ha dañado ese progreso. Por ejemplo, si un estudiante ha estado en una clase que usaba un currículo en particular, pero él y otros en la clase no están progresando hacia la habilidad, entonces los que fijan las políticas pueden tener que reemplazar ese currículo.

Nuevamente, la meta es para que cada estudiante individual llegue a determinado nivel de habilidad. Naturalmente, el nivel del puntaje de pruebas que se determina para mostrar la habilidad definida (*proficiency*) debe estar a un nivel suficientemente alto que permita asegurar que el estudiante realmente ha obtenido los conocimientos y aprendizaje que requieren los estándares. Si el nivel se fija muy bajo, entonces se puede indicar que un alumno es “hábil” aún cuando su conocimiento y aprendizaje real son deficientes.

Permítanme decir en este punto que las pruebas no son instrumentos perfectos para medir el rendimiento de los

estudiantes. Sin embargo, los puntajes de pruebas, generalmente, son mejores indicadores del logro del estudiante que la mayor parte de otras alternativas. Por ejemplo, algunos sistemas de responsabilidad (rendición de cuentas) usan no sólo puntaje de prueba para clasificar las escuelas, sino también usan tasas de asistencia de los estudiantes. Sin embargo, una escuela puede tener una asistencia de 100 por ciento, pero tiene una enseñanza terrible en la sala de clases. Medir es crucial para la responsabilidad debido a que, sin pruebas estandarizadas, nadie puede, desde fuera de la sala de clase, evaluar el progreso del estudiante.

Si la gran meta es mejorar el desempeño de los estudiantes, entonces los profesores y directores deben hacerse responsables por el logro o falta éste de sus estudiantes. Asumiendo que hay buenos estándares, buen currículo y libros de texto, y una buena prueba alineada a los estándares, corresponde al profesor y al director mejorar el logro de los alumnos. Los profesores y directores deberían, por lo tanto, ser evaluados basándose, por lo menos en parte, en si los estudiantes están mejorando su desempeño.

Algunas personas dicen que es injusto evaluar a los profesores y directores en cuanto al rendimiento de los estudiantes, debido a que algunas escuelas o salas de clases tienen estudiantes que son de altos ingresos y de alto rendimiento, mientras otros tienen estudiantes que son de bajos ingresos y rendimiento. Los profesores y directores con estudiantes ricos de alto rendimiento obtendrían halagos, mientras que aquellos con estudiantes pobres de bajo rendimiento podrían ser despedidos. Sin embargo, las mediciones y evaluaciones no deberían mirar al puntaje de estudiantes en sólo un año, sino cómo mejoran o no mejoran a través del curso de su carrera académica. Este es el motivo de por qué las pruebas de valor agregado y la responsabilidad por los resultados son tan importantes. Bajo la responsabilidad de valor agregado, que rastrea el rendimiento de un estudiante individual durante un período de años, un profesor que mejora el rendimiento de un estudiante de bajos ingresos, con bajo rendimiento obtendría una mejor evaluación que un profesor que no mejora el rendimiento de un estudiante más rico, de mejor desempeño.

El hecho de tener evaluaciones basadas en indicadores objetivos, como mejoramiento en logro de estudiantes, aborda la queja de los profesores que las evaluaciones basadas en las observaciones del director son demasiado subjetivas. Los profesores se preocupan que los directores puedan compensar a sus profesores favoritos con buenas evaluaciones. Sin embargo, si una evaluación se basa en la responsabilidad de los profesores por medio de valor agregado, entonces la evaluación sería mucho menos subjetiva.

En California no hay consistencia para evaluar a los profesores. Los métodos de evaluación difieren entre distritos escolares y de director en director. Muchos de los procedimientos de evaluación son dictados por reglas en el contrato del sindicato de profesores local. Algunos de éstos permiten que el rendimiento de los estudiantes se considere en la evaluación de un profesor, pero otros no. Por ejemplo, en un contrato en el sur de California, el desempeño de los alumnos en las pruebas podría incluirse en un contrato sindical como parte de la evaluación de un docente sólo con la aprobación de éste. Así, un maestro inefectivo, que no mejora el rendimiento de los estudiantes en la prueba, podría impedir que se consideraran dichos puntajes en una evaluación de su desempeño. Este profesor inefectivo, por lo tanto, no se hace responsable por los bajos puntajes obtenidos por sus alumnos en la prueba. Esta falta de responsabilidad es dañina, debido a que el logro del estudiante, medido por las pruebas estatales, es la meta del sistema de educación. Si aquellos que son directamente responsables de esta meta no rinden cuentas de haberla cumplido o no, entonces es mucho más improbable que ésta se cumpla.

California también ha adoptado un programa de revisión con profesores pares. Bajo este programa, los colegas de un educador evaluarán su rendimiento. Sin embargo, todos los principios rectores importantes, como los criterios para seleccionar pares evaluadores y las consecuencias que de la rendición de cuentas se implementen para profesores incompetentes, se negocian en el contrato sindical del docente. Así, en última instancia, son los sindicatos de profesores quienes deciden si se despide a los que están fallando o se les permite



continuar enseñando. No es sorprendente que donde los profesores evalúan a otros maestros, haya muy pocos educadores incompetentes a los que se les recomienda buscar carreras alternativas.

Es injusto hacer responsable de los resultados a un director por el rendimiento de los estudiantes en su escuela, si no se les ha dado control sobre quién puede y quién no puede enseñar en la sala de clases.

En California, una vez que un profesor pasa un período de prueba de dos años, es prácticamente imposible despedir a un maestro incompetente. El Gobernador Arnold Schwarzenegger está tratando de hacer que sea más fácil remover a estos docentes incompetentes, y ha convocado a una elección especial para Noviembre de este año, donde presentará un referéndum ante la gente de California preguntando si el período de prueba de dos años debería alargarse a cinco.

Estudios en EE.UU. indican que la calidad de los profesores es uno de los factores más importantes en el aprendizaje de los alumnos. La incompetencia del docente, por lo tanto, es una enorme obstrucción para mejorar el logro de los alumnos. Si hay educadores incompetentes, uno debe preguntar: ¿Quién los está produciendo?. En los EE.UU. las escuelas universitarias de educación producen la mayor parte de nuestros profesores del país. Muchos de estos programas universitarios, sin embargo, no están haciendo un buen trabajo enseñando a los futuros profesores. A menudo se les enseña a usar métodos de enseñanza que están de acuerdo con la tendencia, pero no se apoyan en evidencia cuantitativa que demuestra que se mejora el logro de los estudiantes. Es por ese motivo que una comisión de enseñanza nacional independiente en EE.UU., ha recomendado que las universidades hagan una clara conexión entre lo que se enseña a los profesores futuros sobre métodos de enseñanza y qué es lo que la investigación demuestra que es efectivo.

Un modelo de responsabilidad basado en mediciones de valor agregado mediría, no sólo las ganancias en el logro de los estudiantes, sino también cuánto ha contribuido un profesor individualmente a las ganancias de conocimiento del estudiante.

Las Universidades podrían seguir el rastro del desempeño de sus graduados para ver si han tenido éxito en mejorar los logros de sus estudiantes. Para las universidades que producen demasiados profesores incompetentes, los encargados de definir las políticas podrían decidir si dichos programas de entrenamiento de profesores debiesen continuar operando.

Es importante que todas las escuelas sean parte de un sistema de responsabilidad. Aunque parezca extraño, algunos sistemas de responsabilidad son voluntarios, lo que significa que aunque los estudiantes en una escuela puedan tomar la prueba de estado y la escuela pueda recibir una calificación basada en los puntajes de prueba de los estudiantes, la escuela puede decir que no quiere participar en el sistema de responsabilidad por sus resultados, y por lo tanto no estará sujeta a las sanciones del sistema por un mal desempeño. Muchas escuelas malas, naturalmente, se negarán a ser parte del sistema de responsabilidad.

Si una escuela está fallando, es importante que las sanciones que se establezcan aborden efectivamente las razones por las cuales ello está ocurriendo. Si se debe a mala enseñanza, los profesores tienen que ser removidos. Si se debe a una mala gestión, entonces debe instalarse un nuevo equipo de administración. Si se debe a reglamentos gubernamentales restrictivos o reglas sindicales, deben revocarse aquellos reglamentos y reglas.

Algunas sanciones, sin embargo, pueden parecer dramáticas pero su efecto puede ser mínimo. Por ejemplo, simplemente tener otro nivel de gobierno que se haga cargo de una escuela no es garantía que las cosas mejorarán. Una escuela administrada por el estado o burocracia gubernamental nacional, no constituye necesariamente un mejoramiento sobre tener una escuela administrada por el gobierno local.

Finalmente, los sistemas de responsabilidad por los resultados y rendición de cuentas (*accountability*) deben hacer accesible la información sobre la escuela y rendimiento de los estudiantes para los padres y el público. Los padres necesitan saber y entender lo que está sucediendo en la escuela de sus hijos. El público necesita saber si se están usando en forma efectiva los

dólares de impuestos. La información de la rendición de cuentas, que incluye los puntajes de prueba de un estudiante individual, debería enviarse a los padres de cada niño. Los medios de prensa deberían recibir información de rendición de cuentas de la escuela de modo que puedan escribir reportajes. La información debería ponerse en internet. Sólo cuando la información sobre rendimiento de los estudiantes y responsabilidad se distribuye ampliamente, puede la gente ejercer presión sobre las escuelas para que mejoren.

Existen, naturalmente, muchos otros problemas que deben contener los sistemas de responsabilidad por los resultados en las escuelas. Creo, sin embargo, que los aspectos a que me he referido hoy son algunos de los más importantes. Sandy Kres, quien redactó la mayor parte de la ley sobre responsabilidad nacional en EE.UU, dice que “un público bien informado debe continuar respaldando la responsabilidad impulsada por resultados, porque ningún logro por sí solo tendrá mayor impacto en el futuro de nuestra sociedad, que establecer la excelencia en nuestras escuelas públicas”. Esta conferencia ayudará a informar al público chileno sobre la necesidad de un sistema efectivo de responsabilidad por los resultados de la escuela, que ayudará a mejorar el logro de sus hijos, que son el futuro de su país.

## VI. CONCLUSIONES

**C**on la publicación de este informe se dan a conocer los resultados del seminario de Gestión y Calidad en Educación, realizado en Julio, por quinto año consecutivo, por el Instituto Libertad y Desarrollo y que este año ha estado inserto en el marco de actividades por la celebración de los 15 años de existencia de la institución.

En esta importante jornada de análisis, destacados profesionales que trabajan en el tema de educación, comentaron sobre algunos aspectos relevantes a considerar, sobre gestión de los colegios y mejora de la educación impartida por éstos.

En particular, se examinaron algunos mitos respecto a las causas de la baja calidad de la educación; se discutió sobre la importancia de la estructura de incentivos en esta área, de manera de fomentar mejores desempeños en todos los actores; y pudimos conocer la experiencia de otros países, en este caso, de EE.UU., con respecto a un completo sistema de rendición de cuentas, adaptado a la realidad de esa nación y algunas propuestas referentes a este tema.

A modo de conclusión, nos queda la certeza de que todos los estudiantes pueden aprender, independiente de su nivel socioeconómico, si la escuela en la que estudian es realmente una escuela efectiva, capaz de compensar estas falencias. Para ello, es fundamental el marco de incentivos y el sistema de rendición de cuentas que enfrentan los diversos participantes que forman parte del proceso de enseñanza-aprendizaje, los que deben lograr que cada actor realice su mejor esfuerzo y se responsabilice por los logros educativos de los alumnos.

Lo anterior no desconoce que, efectivamente, se requieren más recursos en los sectores que educan a los estudiantes con mayores necesidades, pero sí se desprende que ello no es suficiente por sí solo, para mejorar la calidad de la educación.

Entonces, es claro que existe preocupación común por el tema de la educación. Éste es un tema que requiere urgentemente ser



asumido con la importancia y prioridad que debe tener, en cuanto es la base para que una sociedad avance, a través de otorgar mejores oportunidades de desarrollo a todos sus integrantes.