



LECCIONES TRAS UNA DÉCADA DE REFORMAS ¿QUÉ NECESITA EL SISTEMA EDUCATIVO HOY?

MARZO 2025

SERIE
INFORME
SOCIAL
205

AUTORA: LUZ MARÍA BUDGE.

ISSN 0717-1536

AUTORA **LUZ MARÍA BUDGE.**

Presidenta del Consejo Nacional de Educación (CNED) y miembro del Consejo de Políticas Públicas de LyD. Fue presidenta del Consejo de la Agencia de Calidad de la Educación, decana de la Facultad de Educación y Ciencias de la Familia de la Universidad Finis Terrae (2006 - 2014), dirigió el Colegio San Joaquín de Renca de la Fundación Astoreca y estuvo 18 años ligada al Colegio Santiago College. Es Profesora de Inglés de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

CONTENIDO

1. RESUMEN EJECUTIVO	4
2. INTRODUCCIÓN	5
3. DIEZ AÑOS DE SIMPLISMO EN LA ELABORACIÓN DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS	6
4. LA NECESIDAD DE PONER EL FOCO EN EL FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN ESCOLAR Y MEJORA DE LA ENSEÑANZA	9
5. LOS DESAFÍOS QUE DEBIERAN OCUPARNOS HOY	11
5. EN RESUMEN	17

1. RESUMEN EJECUTIVO

Este texto es parte del libro “Reprobado. Una década perdida en educación” editado por Ediciones LYD en noviembre de 2024.

El libro hace un completo análisis a las reformas y diversas políticas públicas aplicadas en educación en los últimos 10 años y que la han afectado gravemente. Se trata de diversos especialistas que han participado del debate educativo de los últimos años y que en esta oportunidad realizan una evaluación de cuál ha sido el efecto de las reformas y políticas que se han venido implementando, entre las cuales se cuentan la ley que prohibió el copago, el lucro y la selección en el sistema escolar, la creación del Sistema de Educación Pública, la introducción de la

gratuidad en la Educación Superior y la creación de los Liceos Bicentenario.

Lo presentado en esta serie corresponde al capítulo final del libro, en el que Luz María Budge repasa los cambios, sus aciertos y desaciertos, y propone diversos elementos que podrían devolver a la educación a su rol primordial en la sociedad.

2. INTRODUCCIÓN

A lo largo de la última década, nuestro sistema educativo ha sido objeto de numerosas reformas y políticas que buscaron responder a ambiciosos objetivos y generaron altas expectativas. Un análisis riguroso sobre sus resultados, sin embargo, indica que en su mayoría éstas no han logrado los resultados esperados. Como es evidente, las razones específicas de aquello son diversas, no obstante, a la hora de concluir y sacar lecciones que nos permitan sobreponernos de estos fracasos, es útil identificar elementos comunes que podrían ayudar a explicarlos. En esa línea, hay dos aspectos que aparecen como centrales. Por un lado, el excesivo simplismo sobre el cual se debatieron las distintas políticas y reformas aplicadas, lo que se verifica tanto en la elaboración de sus diagnósticos, como en el diseño de los mecanismos para hacerse cargo de estos y en su implementación. Así también, un segundo elemento que ayuda a explicar la falta de impacto de estas reformas sobre la mejora educativa es la insufi-

ciente atención que prestaron a los factores que inciden sobre la gestión escolar y la enseñanza propiamente tal, es decir, sobre los principales *drivers* para mejorar los aprendizajes de los estudiantes.

Así, si nos atenemos a las necesidades más apremiantes que enfrenta el sistema educativo en sus distintos niveles, encontramos que hoy existe un importante espacio para avanzar, pero la experiencia de la última década indica que para ello no debemos recurrir a reformas estructurales maximalistas, como se ha hecho hasta ahora. En cambio, pareciera conveniente llevar a cabo modificaciones más precisas, muchas de las cuales ni siquiera requieren de una ley, y que pueden ser manejadas de forma más realista, pero que tienen el potencial de incidir en los ámbitos clave. El país enfrenta desafíos evidentes que no debiéramos seguir postergando.

3. DIEZ AÑOS DE SIMPLISMO EN LA ELABORACIÓN DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS

Una limitación común que ha estado presente en la mayor parte de las políticas discutidas e implementadas en este periodo es el simplismo con que fueron gestadas, pasando por alto las numerosas variables que afectan el funcionamiento de los establecimientos educativos. Esto, dado además el tiempo que tardan los cambios en ellas en manifestarse, representa un problema especialmente grave.

Este simplismo se verifica, en primer lugar, en los diagnósticos poco rigurosos o abiertamente equivocados sobre los cuales se debatieron estas políticas, los que llevaron a asociar determinados problemas o debilidades del sistema a las causas incorrectas y que, a su vez, hicieron equivocar el rumbo en cuanto a sus soluciones. A veces por falta de evidencia concluyente –un problema usual en la deliberación relativa a las políticas públicas-, pero también, más frecuente de lo deseado, por convencimientos ideológicos.

Ejemplos de esto fueron la creación del nuevo Sistema de Admisión Escolar (SAE) y el término gradual del financiamiento compartido, ambas políticas que pretendieron acabar con la segregación socioeconómica del sistema escolar –problema real–, pero que, al no atender la evidencia sobre sus verdaderas causas, se enfocaron en los medios equivocados. Subestimaron los elementos y valores que guían la elección escolar por parte de las familias, pasaron por alto la existencia de asimetrías de información y pusieron un foco excesivo en las condiciones impuestas desde la oferta, es decir, desde los establecimientos escolares. En el caso del copago, se ignoró además la existencia de mecanismos que en los hechos ya hacían posible la gratuidad para los estudiantes más vulnerables en este tipo de colegio, como las becas obligatorias o la exención de todo pago para alumnos prioritarios producto de la Subvención Escolar Preferencial (SEP). De este modo, la evidencia arroja que ninguna

de estas políticas ha logrado contribuir con el propósito de reducir la segregación socioeconómica del sistema escolar y, peor aún, que el término del financiamiento compartido pareciera incluso estar atentando contra ese objetivo, al producir un traspaso de colegios particulares subvencionados a pagados, convirtiéndolos –ahora sí– en una alternativa inaccesible para numerosas familias.

Así también, como parte de la misma reforma que introdujo estas dos políticas, estuvo también el fin del lucro, cuyo propósito, al menos en el papel –y pese a que ya existía una Superintendencia con dicha atribución–, fue cautelar el destino de los recursos fiscales que se entregan a los establecimientos escolares. No obstante, esta disposición también se diseñó a partir de un diagnóstico que careció de evidencia y terminó sobreestimando la necesidad de intervenir desde el Estado el uso de los recursos por parte de las escuelas. En consecuencia, se creó una extensa normativa para regular el funcionamiento y la creación de establecimientos particulares subvencionados, reduciendo por un lado los espacios para la gestión autónoma de sus proyectos y, por el otro, desincentivando su crecimiento, lo que entre otras cosas, ha afectado la disponibilidad de cupos en determinadas comunas.

Dentro de este grupo de políticas que se elaboraron sobre diagnósticos simplistas, se encuentran además las dos sobre la Educación Superior. Por un lado, el financiamiento gratuito, que tuvo como propósito aumentar la cobertura y equidad en el acceso a este nivel educativo, pero omitió el hecho de que la masificación había ocurrido antes, producto de las ayudas previamente disponibles. De este modo, la gratuidad, en el margen, no parece haber tenido efectos relevantes en el acceso, mientras que en los años más recientes ha conllevado una merma en los ingresos de las casas de estudio que participan de ella, la que revela el problema de limitar de antemano las fuentes de recursos a que estas pueden acceder, más aún en un contexto de alta demanda y de estrechez fiscal.

En paralelo, la creación de nuevas Universidades y Centros de Formación Técnica Estatales que tuvieron por objeto fortalecer la red de instituciones educativas del Estado y evitar la migración de estudiantes desde las regiones del país. Si bien se trató de iniciativas que generaron cierto consenso político –aunque no necesariamente por las razones correctas–, sus resultados han sido muy modestos y, en definitiva, no parece que las nuevas instituciones estén añadiendo valor en sus regiones. Pese a que el Consejo Nacional de Educación (CNED) los apoya en procesos de supervigilancia, la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) los acompaña en sus procesos de acreditación, que han recibido significativos aportes basales y han tenido la cercanía de la Subsecretaría de Educación Superior, siguen encontrando desafíos que, al parecer, los superan. Por ahora, estas instituciones de educación superior enfrentan serios problemas de instalación, de matrículas y de establecimiento de plantas docentes, siguen dependiendo de los aportes directos del Estado y se ha tenido que prorrogar la obligación de acreditación de manera de darles más tiempo. La disparidad en su capacidad a la hora de consolidar un proyecto de calidad y sostenible financieramente, sugiere una sobreestimación del rol estatal a la hora de ofrecer una educación de calidad y siembra dudas sobre la eficacia y futuro de una política de esta naturaleza. Sería por ello un error cambiar las reglas para permitirles seguir funcionando, incumpliendo con ello el propósito de ofrecer el acceso a Educación Técnica de calidad.

En segundo lugar, el simplismo del que adolecieron las políticas y reformas de la última década ha tenido un correlato también en los mecanismos e instrumentos que éstas escogieron y diseñaron para hacer frente a los problemas identificados. De este modo, hay reformas que, si bien acertaron en los problemas diagnosticados, así como en sus causas, fallaron en la forma que prescribieron para enfrentarlos. Es así como, con demasiada frecuencia, se recurrió a la ley pretendiendo resolver falencias que en realidad requerían del fortalecimiento de la propia gestión de los establecimientos educativos.

En los hechos, ello tuvo como consecuencia una mayor injerencia estatal y una sobrecarga de la labor directiva mediante nuevas exigencias, burocracia y protocolos que, en lugar de favorecer las soluciones oportunas, han debilitado la autoridad y autonomía necesarias para construir liderazgos pedagógicos sólidos.

Entre las reformas que exhiben este problema se puede mencionar el Sistema de Desarrollo Profesional Docente, que identificó correctamente la necesidad de elevar las condiciones en que se ejerce la docencia para atraer y retener mejores profesores en el sistema, no obstante, equivocó el rumbo al pretender hacerlo desde un excesivo centralismo, a través de una evaluación docente que no contiene elementos que la vinculen con los resultados de aprendizaje de los estudiantes, y sin reconocer que los profesores están insertos en una escuela y que es en el contexto de ésta donde deben llevarse a cabo las mejoras. De este modo, se crearon mecanismos de inducción, evaluación y remuneración que en la práctica no han favorecido una mayor valoración ni profesionalización, e incluso han ido en desmedro de la pertinencia y autonomía local, así como del necesario fortalecimiento de la agencia y liderazgo de los directores a la hora de guiar a sus docentes.

Por último, el simplismo de las políticas impulsadas durante los últimos diez años se manifiesta en las múltiples dificultades de implementación que algunas de ellas han tenido que sortear, ya sea por complejidades que fueron subestimadas desde su diseño original o sencillamente por haberse pensado fuera de la realidad, planteando soluciones que a la larga fueron ilusorias o que carecieron del consenso político para darles estabilidad.

Un ejemplo de esto es el Sistema de Aseguramiento de la Calidad que, si bien se creó en 2011, se ha implementado durante los últimos diez años y de hecho recién

en 2016 se dio inicio a la clasificación de escuelas por parte de la Agencia de Calidad. En dicho periodo, este sistema no ha contado con el apoyo requerido por parte de los sucesivos gobiernos para cumplir a cabalidad con el equilibrio entre sus componentes, interrumpiéndose permanentemente la mencionada ordenación de escuelas y posponiéndose indefinidamente la aplicación de las consecuencias asociadas a ella. La realidad fue más dura de lo que se pensó: por un lado, la insuficiente disponibilidad de escuelas de calidad hizo que el cierre de las de mal desempeño reiterado fuera irrealizable –la comuna de Tierra Amarilla es el mejor ejemplo, con más del 90% de sus alumnos en escuelas en riesgo en 2019¹– y, por el otro, a poco andar se vio que los establecimientos con bajos resultados requerían de una intervención mucho más intensiva de la que se había previsto para poder mejorar sus capacidades de forma sostenida. De este modo, se trata de una reforma de gran relevancia, pero que no ha logrado implementarse como debiera para lograr el impacto esperado.

En la misma línea, a seis años de su puesta en marcha, hemos sido testigos de episodios lamentables que dan cuenta de las complejidades que conlleva la instalación de la nueva Educación Pública, la mayoría de las cuales se pasaron por alto en la ley. Una vez más, pareciera que la falta de consensos políticos sobre el rol del Estado y el grado de autonomía que los establecimientos deben tener ha impedido avanzar en las soluciones requeridas para que el nuevo sistema cumpla con su promesa de ofrecer mejores condiciones para la gestión y, con ello, de revitalizar la educación de provisión estatal.

1. Según Libertad y Desarrollo (2019), ver: <https://lyd.org/wp-content/uploads/2019/09/tp-1417-radiografia-escuelas.pdf>

4. LA NECESIDAD DE PONER EL FOCO EN EL FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN ESCOLAR Y MEJORA DE LA ENSEÑANZA

Hay una sola política de las que se examinan en el libro “Reprobado, una década de pérdida en educación” que, con un afán mucho más acotado –pero valioso-, muestra resultados indudablemente positivos. Si bien ésta se inició hace más de diez años, su implementación ha ocurrido durante la última década. Ella nos entrega algunas luces de lo que requieren las iniciativas en materia educativa para ser efectivas: por un lado, pensarse desde la realidad escolar y no desde una imagen distorsionada de ésta, y por el otro, apuntar hacia el fortalecimiento de los propios equipos escolares, de sus responsabilidades y capacidades, pues son finalmente ellos los que pueden producir los cambios necesarios.

Se trata de la creación de los Liceos Bicentenario. El objetivo de este programa fue expandir las alternativas educativas de excelencia para jóvenes desaventajados y, de acuerdo con los resultados expuestos en el capítulo

correspondiente, se encuentra que los establecimientos que participaron de su primera convocatoria –que representan de mejor manera el espíritu original de éstos- han obtenido resultados prometedores. Estos han posibilitado una mejora significativa en el desempeño escolar de sus estudiantes, así como mejorado sus perspectivas para acceder a la educación superior, lo que sugiere un posible impacto, a su vez, en la movilidad social. A diferencia de las demás políticas evaluadas en el libro, el programa de los Liceos Bicentenario tuvo la cualidad de que, en lugar de suplantar por medio de normativas la labor y el criterio de los equipos escolares, se centró en el fortalecimiento de estos. Así, se reforzaron elementos que, de acuerdo con la evidencia, inciden positivamente sobre el desempeño escolar y la efectividad de las escuelas: tuvo dentro de sus principios orientadores el impulsar una cultura de altas expectativas y puso el foco en la sala de clases y en el robustecimiento de los liderazgos directivos.

Sobre la base de la experiencia de las diversas políticas y reformas estudiadas es posible extraer algunas conclusiones valiosas que debieran orientar el quehacer en los próximos años. Aquí nos referimos a dos. En primer lugar, la importancia de que las políticas públicas en materia educativa sean pensadas y diseñadas con el máximo rigor y con sentido de realidad, dejando de lado el simplismo y el voluntarismo. Cuando éstas parten de un diagnóstico incorrecto, cuando subestiman una realidad compleja, o cuando introducen soluciones que no responden a los verdaderos problemas del sistema, sin considerar a su vez los factores que sí tienen una incidencia clave, entonces es muy difícil que logren sus propósitos. Es así como a lo largo de los últimos años hemos visto que objetivos nobles, que incluso concitaban un consenso transversal, han sido incumplidos.

Una segunda lección que se extrae de los capítulos de este libro dice relación con la importancia de poner a la escuela y sus equipos en el centro, enfocándose en lo que se requiere para mejorar la gestión y la efectividad de la enseñanza en el aula. Las reformas que, en cambio, han buscado generar cambios estructurales en el sistema educativo, perdiendo de vista lo que pasa en la sala de clases, han demostrado tener una baja efectividad. Más aún cuando, en lugar de fortalecer a los equipos escolares y su autoridad para tomar sus propias decisiones,

han llevado al debilitamiento de su autonomía, entrometiendo al Estado a través de la imposición de nuevas exigencias y burocracia que entorpecen la gestión. Políticas de este tipo suelen elaborarse muy lejos del espacio escolar, pasando por alto la realidad de cada comunidad, sus necesidades y las múltiples complejidades que implican su implementación.

5. LOS DESAFÍOS QUE DEBIERAN OCUPARNOS HOY

Teniendo presente la experiencia de la última década, existen una serie de desafíos que el sistema educativo debe abordar y que consideramos debieran ser prioritarios en los próximos años. Naturalmente algunos de ellos son más urgentes que otros, pero se trata de materias fundamentales y que, como se verá, en su mayoría no requieren de grandes reformas ni contrarreformas. Se trata más bien de iniciativas puntuales que reconozcan las necesidades reales del sistema educativo, sin subestimarlas, y pongan en el centro la mejora de los aprendizajes de los estudiantes.

a) Educación preescolar

El primer ámbito de desafíos se encuentra en la educación preescolar, donde no sólo la cobertura se ubica por debajo del nivel deseado –y cayendo–, sino que también

la asistencia ha sufrido un fuerte deterioro. Urgen iniciativas que permitan aprovechar al máximo esta ventana de oportunidades, como se ha llamado a la primera infancia; es algo que los países desarrollados ya han comprendido y que en Chile no hemos logrado implementar adecuadamente. Por un lado, no se ha logrado transmitir a las comunidades más vulnerables acerca de los beneficios de la educación para esta etapa. Así, se da la contradicción de que quienes se encuentran en un entorno más carenciado, tienen un menor nivel de matrícula y asistencia. Es fundamental insistir en la importancia que tiene este nivel educativo sobre el desarrollo de los niños. Para cumplir con ello, es elemental avanzar en la ley que materializa la obligación constitucional del kínder obligatorio y, segundo, no debiera subestimarse el rol que puede llegar a cumplir la entrega de información a los padres, tal como muestra abundante evidencia².

2. Ver por ejemplo las recomendaciones que realiza el Global Education Evidence Advisory Panel (GEEAP 2023): <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/231d98251cf326922518be0cbe306fdc-0200022023/related/GEEAP-Report-Smart-Buys-2023-final.pdf>

Por otro lado, para que las atenciones en este nivel sean efectivas, se requiere mejorar la convocatoria y formación de educadoras de párvulos. Sin embargo, tenemos el problema de que la carrera de Educación Parvularia no es suficientemente atractiva y no se copan las vacantes ofrecidas. Los salarios no son competitivos con otras alternativas profesionales y no pareciera estar siendo un campo de desarrollo profesional gratificante. Es urgente generar mejores condiciones para impulsar la inserción laboral, el cuidado y la estimulación de los niños, que dé garantías de seguridad y que ponga el foco en aquello que los padres puedan valorar.

En esa línea, hoy vemos que existe además una importante carencia de mecanismos o herramientas de aseguramiento de la calidad en este nivel educativo. No tenemos un sistema que supervise la calidad de las interacciones en la sala ni estudios sobre la progresión de desarrollo de los niños con un foco claro en poder identificar los modelos que logran mejor adherencia de las familias, mayor desarrollo del lenguaje de los niños y mejor sociabilización. No tenemos un monitoreo del impacto longitudinal y no sabemos cuánto del retraso escolar posterior se vincula a una ausencia en esta etapa o bien a la asistencia a establecimientos que cumplen un rol de guardería, pero que no cumplen condiciones de calidad. El Estado a través de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) y de Integra, pero también por la vía de transferir fondos a particulares, concentra una parte muy importante de la matrícula, pese a lo cual no se ha logrado unificar el sistema tanto en los requisitos de funcionamiento (infraestructura, plantas y horarios), como en el financiamiento que se entrega por cada niño. Ciertamente sería un gran paso tener un sistema que equipare y eleve los recursos y que promueva la calidad y seguridad.

En suma, se trata de un nivel educativo de gran relevancia, clave para entregar más oportunidades especialmente a los niños provenientes de familias de escasos recursos, pero que no ha logrado convertirse en un nivel prioritario. Pese a la necesidad de aumentar la cobertura, espe-

cialmente en sectores de mayor precariedad, y que ello se haga cumpliendo requisitos de calidad, el país no ha logrado los consensos para destinar más recursos y esfuerzos. Aquí se halla por lo tanto el primer gran desafío si queremos que el país prospere.

b) Educación escolar

En educación escolar, las numerosas reformas de la última década han hecho más evidente la necesidad de medidas concretas y efectivas, por cuanto en este nivel se cruzan las buenas intenciones de todos los sectores políticos con las posibilidades reales de hacer cambios que impacten positivamente el funcionamiento de las escuelas. Nadie discute la importancia de lograr las habilidades lectoras de fluidez y comprensión en primer año básico para así poder favorecer el desempeño escolar en los años que le siguen, pero pese a ello seguimos sin medir en qué grado ese objetivo se consigue; no sabemos en la práctica quiénes lo logran ni gracias a qué metodologías y buenas prácticas ha sido posible. Estamos recién en camino de tener una evaluación en segundo básico para el año 2026, es decir, falta mucho para saber si los esfuerzos y recursos abocados a la tarea de enseñar a leer han rendido frutos o si han sido sólo buenas intenciones. En parte, ello se explica por la existencia de dos corrientes opuestas que han impedido los acuerdos necesarios para avanzar; por un lado, la que sostiene que la escolarización no hace bien a los niños y, por el otro, la que sostiene que ésta es la mejor etapa para lograr aprendizajes.

En países desarrollados, y con estudios detallados, los niños no sólo aprenden a leer en primero básico, sino que además cuentan con una introducción amplia a un segundo idioma. En Chile, en cambio, respaldamos nuestra parálisis en el alto número de niños con trastornos del lenguaje, del espectro autista (TEA) u otras disfunciones y dificultades que complejizarían su avance, pero no nos hemos preguntado ni menos hemos abordado las razones por las cuales podríamos tener más niños con esas características que otros países. Tampoco hemos vincu-

lado las políticas de salud o las de desarrollo social con las de educación de manera de unir esfuerzos y datos que esclarezcan el diagnóstico y permitan orientar mejor las acciones, lo que además podría permitir ahorro fiscal y mayor eficiencia.

En lo relativo a la gestión escolar, se reiteran los llamados de auxilio de los equipos directivos que no pueden ejercer el liderazgo pedagógico al que están llamados, ya que están agobiados en labores administrativas. No tienen los profesores que necesitan, porque no tienen posibilidad de capacitarlos en las horas no lectivas y porque no hay opciones para ajustar las plantas docentes a las necesidades de los proyectos educativos. Se ha avanzado en cuanto a las horas de libre disposición de los profesores, pero no hay evidencia de que éstas estén siendo usadas para la preparación de mejores clases. Así también, la necesidad de reemplazos debido a las continuas licencias médicas de los docentes dificulta la planificación de dichas horas. Sin duda se trata de un tema que hay que volver a evaluar.

Al referirse a la calidad de la educación, es imprescindible referirse a la calidad del desempeño docente. Aquí queda claro que las evaluaciones con que se les mide casi al término de su formación universitaria (Evaluación Nacional Diagnóstica) y luego durante el ejercicio de su profesión como parte de la Carrera Docente, abordan ciertos aspectos relativos al conocimiento de la disciplina y pedagógicos, pero estos no están realmente relacionados con los aprendizajes que logran sus alumnos. Es necesario hacer un esfuerzo de caracterización de los docentes en las escuelas de muy alta vulnerabilidad y desafiante contexto que, a la vez, logran resultados equivalentes a los de colegios particulares pagados que trabajan con los alumnos de mejores condiciones socioeconómicas y mejor capital cultural. ¿De dónde vienen esos profesores? ¿Cómo se capacitan? ¿Cuál es su permanencia en la sala de clases?

¿Cómo planifican? ¿Cuáles son sus fortalezas? Conocer las respuestas a estas interrogantes permitiría entregar información clave para guiar la formación y el reclutamiento de los docentes más idóneos.

En esa línea, se hace necesario revisar el valor que agregan las Facultades de Educación e identificar cuáles son los principales desafíos que éstas enfrentan. En promedio, dichas facultades reciben alumnos con baja preparación escolar (medido a través de la prueba de selección universitaria), pero tienen sólo cuatro años para darles suficientes herramientas profesionales. Tal vez tendrían que virar su foco desde los contenidos hacia las competencias, recurrir a la tecnología para reforzar aquellos contenidos no logrados en su propia escolaridad y mantenerlos durante su formación más cerca de salas de clase en colegios que tienen buenos resultados, para permitirles así impregnarse de buenos modelos que luego puedan replicar. Las Facultades de Educación y los sistemas de atracción de profesores no están reaccionando con la prontitud que exige el sistema y las llamadas de alerta cada vez se oyen más fuerte por la escasez de docentes de calidad en los colegios.

En lo que dice relación con el logro de aprendizajes, es importante reconocer que la culpa de los resultados insatisfactorios no la tiene necesariamente el currículo o la arquitectura curricular. No es que haya muchos contenidos o que estos sean demasiado extensos, sino que falta intencionar el trabajo de jerarquización y calendarización del programa de estudios a inicios o a finales de cada año (los profesores no trabajan en enero y en diciembre el cierre de año se lleva el foco), pues los colegios no suelen destinar el tiempo necesario a la planificación pedagógica. El foco no ha estado puesto aquí, pese a la contundente evidencia sobre la importancia que ésta tiene para el mejoramiento de los aprendizajes³.

3. Prueba de ello son las recomendaciones realizadas por el Global Education Evidence Advisory Panel (GEEAP 2023) que, entre las intervenciones altamente costo efectivas que cuentan con el respaldo de abundante evidencia ("Great Buys"), incluye el apoyo a docentes por medio de una pedagogía estructurada (lo que incluye clases planificadas) y la adaptación de la enseñanza al nivel del estudiante.

Se le suma a este factor, el tiempo que se pierde en lograr empezar la clase y el ritmo que ésta logra, y es aquí donde se extraña el bajo impacto de las propuestas de la Comisión Todos al Aula (2018), que levantó varios mecanismos que podrían aportar a aliviar las tareas administrativas de los profesores que se han ido sobrecargando en los últimos años, por ejemplo, incorporar plataformas para registrar la información requerida sin restarle tiempo al aprendizaje de la sala de clases. Si bien es cierto que la introducción del libro de clases digital ha facilitado la tarea y que muchos colegios cuentan con plataformas pagadas para hacer más expeditos los procesos, la continua introducción de nuevas normativas que le quitan el foco al aprendizaje hace que en la práctica no se perciba una ganancia en eficiencia. Así también, en paralelo ha aumentado el ausentismo, los alumnos llegan tarde y sin materiales y se generan situaciones de convivencia con cada vez mayor frecuencia y de mayor gravedad, lo que entorpece el transcurso de las clases y finalmente hace que éstas duren en promedio un cuarto de tiempo menos que el presupuestado.

En efecto, la convivencia escolar es otro de los factores que los equipos directivos y profesores levantan como una de las tareas que mayor tiempo les consume, no sólo por las complejidades que han llegado hasta la escuela (drogas, armas, amenazas y violencia física, entre otras), sino por la dificultad que cada conflicto implica, la cantidad de personas que deben involucrarse y la cantidad de protocolos para el debido proceso que deben completarse para hacerles frente, además del desgaste emocional que significa cada una de estas situaciones. El origen de estos protocolos es diverso; ha habido una tendencia a tratar de abordar estas situaciones a través de normativas que, bajo excusas nobles, han terminado debilitando la autoridad en los colegios y entorpeciendo más que facilitando las soluciones. Y si bien la Ley Aula Segura buscó otorgar mayor flexibilidad, ha sido insuficiente. En definitiva, los

protocolos y procesos están pensados para escuelas que pueden tener soportes legales o que tienen suficientes redes de apoyo. Se ha pretendido que el colegio cumpla con un rol para el cual no está preparado ni le corresponde. Cabe señalar también que en esta área se genera una brecha entre colegios de zonas urbanas y de zonas más alejadas, pues mientras en los primeros se encuentran los profesionales de apoyo que necesitan, en los segundos no cuentan con el recurso humano ni tampoco económico. Es por ello un desafío evidente el repensar la normativa sobre este tema, fortaleciendo las atribuciones de los equipos directivos y tomando como base la experiencia de aquellos que podrían aportar a las soluciones.

Sobre la gestión de la educación de provisión estatal, la información disponible indica que la instalación de los distintos Servicios Locales de Educación Pública (SLEP) ha sido muy disímil, lo que da cuenta de las limitaciones que presenta la ley. Se hace necesaria una revisión de los antecedentes de traspaso, de las plantas o sobre plantas docentes, de las condiciones salariales de éstas, de la autonomía para la gestión, de las metas de avance y la supervisión de éstas, de los equipos directivos y su relación de dependencia con el SLEP y con los organismos centrales, los recursos económicos, la sustentabilidad, fusiones y oferta territorial, etc. No es fácil poder garantizar una mejora sistemática de estas escuelas si no se sabe a ciencia cierta cuáles son los factores que inciden para lograr mejoras de los aprendizajes y de la gestión.

Surgen desde aquí dos desafíos: mayor investigación y reporte frecuente sobre los problemas que aparecen y sobre los programas y acciones que logran resultados positivos. Representa un aporte en este sentido el reciente estudio de la Agencia de la Calidad (2024)⁴, que refuerza su objetivo de existencia: “evaluar, orientar e informar”. Frente a una reforma de esta envergadura, no se debe perder de vista que el foco debe ser la calidad y aprendizaje de los estu-

4. Monitoreo del efecto de los Servicios Locales de Educación Pública en los resultados de aprendizaje. Unidad de Gestión y Ciencia de Datos, Agencia de Calidad de la Educación, 2024. Ver: <https://s3.amazonaws.com/archivos.agenciaeducacion.cl/Monitoreo+efecto+NEP.pdf>

diantes. Visto así, debiera haber una apertura a una mayor flexibilidad, por ejemplo, permitiendo que los municipios que están logrando buenos resultados, haciendo inversión de recursos y gestión en beneficio de los alumnos, puedan seguir haciéndolo sin tener que pasar por largos procesos. Que baste con los resultados de una trayectoria de los últimos cuatro años o bien, que los SLEP que así lo estimen puedan tercerizar la gestión de las escuelas si de ese modo logran los propósitos de manera más eficaz.

Ya están mencionados los desafíos del Sistema de Admisión Escolar (SAE), pues existe un grupo no menor de la población que no logra leer comprensivamente las instrucciones y no sabe cómo seguir el proceso. Están también los que buscan alternativas distintas a su lugar de residencia por razones que solo ellos conocen y no tienen cabida en la plataforma, o bien existen otros a quienes no les basta con la información que les entrega el SAE. En general, se trata de aspectos que pueden ser mejorados sin necesidad de comenzar desde cero y que, por ello, deberían lograr los consensos necesarios. Se trata de fortalecer el nuevo sistema. Para ello más información y transparencia es clave. Hay padres que quieren saber cuál es el porcentaje de vacantes usadas por hermanos, tal vez saber si los hijos de exalumnos podrían tener preferencias, cuál ha sido el comportamiento de la escuela en términos de procesos y multas de la Superintendencia, de su planta docente, de la trayectoria de resultados SIMCE o incluso de la deserción y titulación histórica. En otros países los padres pueden ver el currículum de los profesores y las evaluaciones que estos hayan tenido, así como sus grados académicos. Todos esos datos existen en distintas formas y son recogidos con recursos públicos, pero no están disponibles para que los interesados puedan consultarlos. Velar por la transparencia requiere sólo de la voluntad política y claramente sería un aporte el que los padres pudieran escoger teniendo a la vista más información seria y exhaustiva. Es posible que ello favorezca además una mayor adhesión de las familias con el proyecto educativo, aspecto que desde que se inició el SAE, los establecimientos resienten.

Como hemos visto, las necesidades de la etapa escolar son múltiples y se puede pensar en muchos desafíos, pero es imprescindible que las definiciones que se tomen permitan que las comunidades educativas tengan mayor claridad para tomar decisiones de largo plazo y enmen- dar sus rumbos. Ello requiere de una mayor continuidad y estabilidad una vez que una política se pone en marcha, algo que no necesariamente ha ocurrido. Un ejemplo de esto es que llevamos años postergando la división de seis niveles en Básica y seis en Enseñanza Media. En su momento hubo argumentos a favor y en contra, pero se zanjó en una ley que finalmente hubo que postergar dada la inviabilidad de su implementación y que sigue pesando en la toma de decisiones de colegios que enfrentan limitaciones de infraestructura y de recursos.

Otro ejemplo de esto es el Sistema de Aseguramiento de la Calidad. Tal como ya se mencionó, la falta de articulación y definición de roles entre sus distintos organismos llevan a ineficiencias que no son justificables y que podrían solucionarse con relativa facilidad con una mejor coordinación. Es así como se ha llegado a una situación tan inoficiosa como que un liceo tenga que solicitar, por un lado, al Ministerio (la SEREMI) la obtención del reconocimiento oficial, y por el otro, al CNED la apertura de una nueva especialidad, debiendo el segundo responder sin conocer los antecedentes pertinentes como es la infraestructura, los equipos y los profesores. Las definiciones que no han sido enfocadas en la articulación y efectividad del sistema hacen perder tiempo y recursos y debiéramos corregirlas. Así también, las políticas que se introducen deben tener un plazo apropiado para poder ser incorporadas por el sistema. Los cambios y ajustes curriculares, así como el Plan Nacional de Evaluaciones, tienen períodos de implementación de seis años o más y eso podría mejorarse extendiendo esos plazos, ya que los colegios se demoran en aquilatar los cambios, especialmente si no cuentan con el tiempo para el perfeccionamiento docente.

c) Educación superior

La educación superior ha estado, y sigue estando, en el centro del debate público, concitando no sólo atención, sino también cuantiosos recursos. Prueba de ello es que en la última década el gasto público destinado a este nivel se ha duplicado, mientras que, para educación preescolar y escolar, el incremento ha sido de un modesto 36%. Justo en la dirección contraria a lo que recomienda toda la evidencia. Ello conlleva una restricción de entrada cuando hablamos de desafíos, en cuanto a no seguir aumentando el presupuesto para este nivel educativo, no obstante, ello no significa que no haya cosas por hacer.

Ciertamente son muchos los elementos que han cambiado y que dada la irrupción de la IA seguirán haciéndolo de forma radical en un futuro cercano. En esa línea, un primer elemento a considerar es el desafío para las universidades que ha significado la gratuidad, no sólo por los recursos económicos y su efecto en la gestión, sino porque están recibiendo un perfil distinto de alumnos con las mismas mallas y programas que ofrecían previamente. Las carreras de pregrado en Chile son más largas que en países desarrollados y ofrecen instancias remediales que las alargan aún más y que en la mayoría de los casos son iguales para todos, sin hacerse cargo de las distintas deficiencias de origen. De este modo, se ha acrecentado la necesidad de que las casas de estudio tomen medidas al respecto.

Respecto a ello, tenemos un sistema de acreditación que no ayuda. Las instituciones se ven frente a criterios de acreditación sumamente exigentes (bien que lo sean), pero la tarea de acreditarse consume mucho de la energía que podría estar enfocada en desarrollar innovación y generar mayor productividad en el entorno. Hoy Chile es uno de los países con el mayor retorno a la educación superior⁵, sin embargo, éste ha ido a la baja. Probablemente ello se explique en gran medida por el aumento que ha experimentado la cobertura y con ello, la mayor disponibilidad de profesionales, así como también por la debilidad de la economía y su incapacidad para crear puestos de trabajo acordes. No obstante, es probable que también se esté produciendo un cambio generacional y que la industria está valorando nuevas habilidades que permitan una formación de acuerdo con las necesidades de cada rubro, especialmente cuando se refiere a tecnologías de muy rápido cambio. En ese contexto, existe un desafío en cuanto a que las universidades, partiendo de determinados conocimientos, transiten hacia una formación basada en competencias fundamentales, a través de programas de pregrado cortos y postgrados de especialización, distinto a como se ha construido el sistema universitario chileno hasta ahora. Nuevamente, más que un cambio de ley, lo que se necesita son acuerdos dentro del sistema de Aseguramiento de la Calidad, así como entre los grupos y subgrupos que representan a las distintas instituciones que conforman el sistema de Educación Superior.

5. Ver por ejemplo Education at a Glance 2024, OECD.

6. EN RESUMEN

Durante el último tiempo se ha recorrido un largo camino de iniciativas, ajustes y leyes y, en gran medida, el foco ha estado en la arquitectura, estructura e institucionalidad del sistema educativo, pero el esfuerzo no parece haber llegado hasta las salas de clase en ninguno de los niveles. Es así como, pese a los múltiples esfuerzos y recursos invertidos durante la última década, las reformas han incumplido con sus expectativas. Pareciera entonces que ha llegado el momento de reflexionar, analizar y mejorar lo que se está haciendo para mover la aguja respecto del valor que aporta una buena educación.

Es en las horas diarias que el niño, adolescente, joven y adulto invierte en su desarrollo donde debieran concentrarse las energías, pues es en las salas de clase y en las interacciones con los docentes y con sus pares donde alcanzarán una formación que les permitirá construir su futuro y ser un aporte real a la sociedad.

El desafío es revisar con datos y ponerse metas que se desplieguen más allá de los ciclos políticos.

El desafío es que la educación sea un capítulo relevante en la agenda de futuro y de desarrollo para el país y no un campo de batallas de poder y de ideologías.

En definitiva, el desafío es ser menos ambicioso –aunque ¿no es acaso ambicioso querer incidir sobre la efectividad de la enseñanza?– y tratar de avanzar a partir de iniciativas que se enfoquen en problemas precisos y a través de mecanismos más controlables, antes que a través de macro reformas que tocan demasiadas variables poco probables de poder identificar y manejar adecuadamente.

No debemos perder de vista que el foco de cualquier política tiene que estar en los aprendizajes, en el fortalecimiento de los equipos, de su autoridad, de su autonomía y en la creación de mejores condiciones para la gestión.