

Mitos y Realidades de la Educación

Informe

“Claves para el Debate sobre la Calidad Educativa”

José Joaquín Brunner
Gregory Elacqua
Soledad González
Ana Montoya
Felipe Salazar

Santiago de Chile, marzo 2007



Universidad Adolfo Ibáñez

comunicaciones@uai.cl Teléfono 369 3600

Sedes Diagonal Las Torres 2640 Peñalolén - Presidente Errázuriz 3485 Las Condes - Balmaceda 1625 Viña del Mar



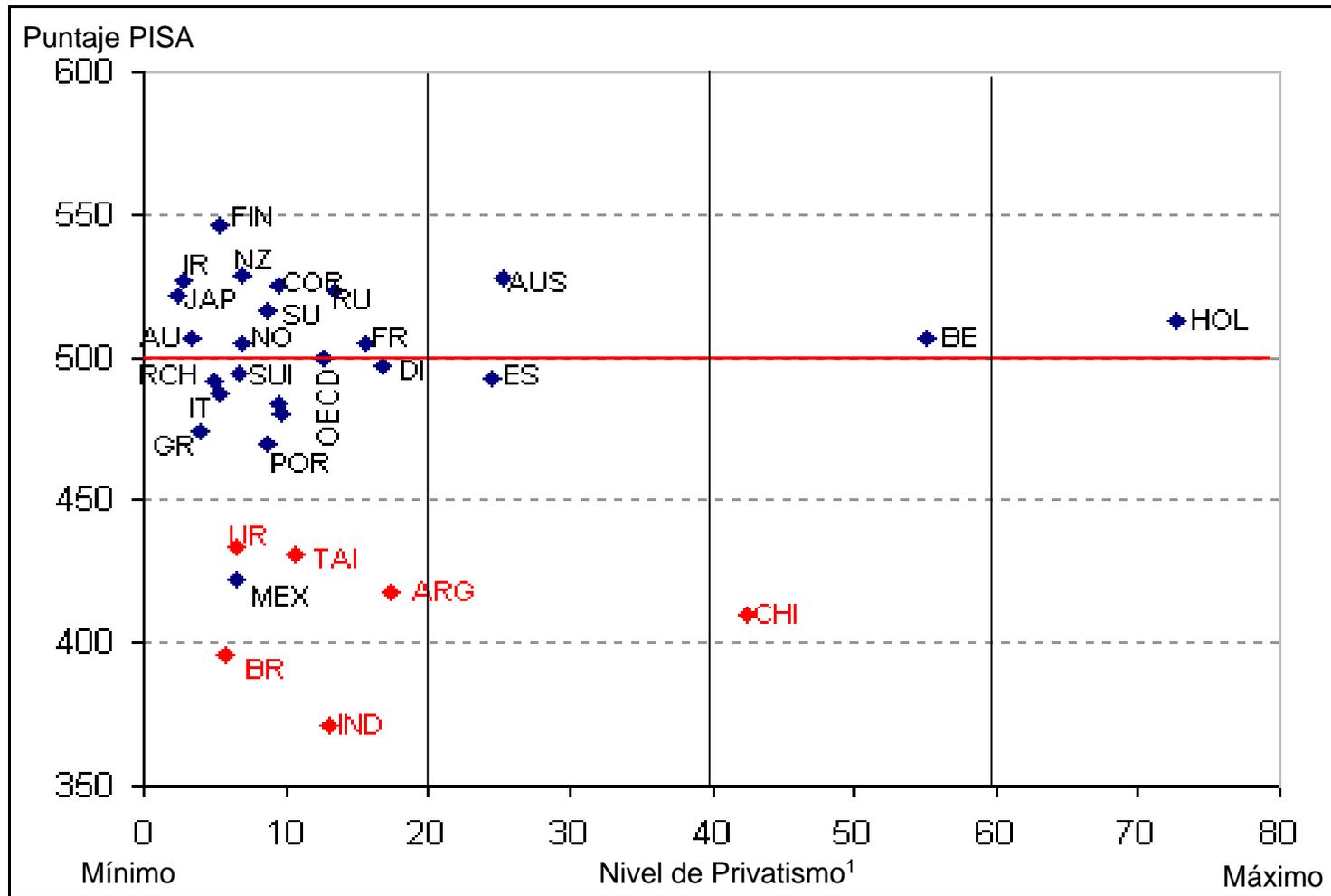
Modelos de provisión

Mito 1: “Existe una sola forma adecuada de organizar la provisión educativa”. Falso: En el mundo existen diferentes formas de organizar la provisión educativa, según cómo se combinen las modalidades de gestión y de financiamiento de las escuelas.

		FINANCIAMIENTO			
		PÚBLICO	PRIVADO		
NO-10MG	PÚBLICA	Países con modelo dominante de gestión y financiamiento públicos dominantes Alemania Austria Corea Dinamarca Eslovaquia EE.UU. Finlandia Francia Grecia Hungría Islandia Irlanda Italia Japón Luxemburgo México N Zelanda Noruega Polonia Portugal R Checa Suecia Turquía	Argentina Brasil Egipto (1) Filipinas Jamaica Malasia Paraguay Perú Rusia Tailandia Túnez Uruguay	Utilizado preferentemente en el nivel de la educación superior (Países ordenados por valor decreciente del arancel) EE.UU. Chile, Australia, Japón, Corea Canadá Nueva Zelanda Israel Reino Unido Holanda Australia, España, Italia, Portugal, Suecia, Bélgica	
	PRIVADA	Países con sistemas de gestión privada y financiamiento público dominante Bélgica Holanda	Zimbabwe	Países donde modelo de gestión y financiamiento privados reúne más de un 10% de la matrícula total en el nivel primario o secundario EE.UU. España Japón Portugal	Brasil Filipinas India Indonesia Jordania México Paraguay Perú Uruguay
		Países con sistema mixto de gestión y financiamiento público Australia España Japón Reino Unido	Chile India Indonesia Jordania	Menos de un 10% y más de un 5% Grecia Italia Nueva Zelanda	Argentina Chile

Fuente: Sobre la base de OECD, Education at a Glance 2006 y OECD, Education Trends in Perspective 2005

Mito 2: “Hay una sola forma de organizar la provisión educacional para obtener buenos resultados”. **Falso:** Se obtienen buenos resultados (o mediocres) bajo diferentes formas de organizar la provisión educacional.



Fuente: Informe UAI, 2006, Secciones 2.2.5 y 2.2.6.

1: Privatismo medido como porcentaje del gasto público destinado a enseñanza primaria y secundaria privada y matrícula privada primaria en el total de la matrícula del nivel.

Mito 3: “En Chile, el sistema mixto de provisión educacional es producto de políticas impuestas bajo el Gobierno Militar”. **Falso:** Sus raíces históricas se extienden a lo largo del siglo XIX.

Educación Primaria (Básica): Establecimientos y Matricula según tipo de proveedores

Año	Colegios públicos	Colegios privados	Matrícula total	Matrícula pública	%	Matrícula privada	%
1813		7	664				
1831	8	74	3.432				
1841	52	78					
1853	280	291	23.136				
1865			97.137	68.894	71%	28.242	29%
1876		576					
		(391) Privados pagados (119) Privados subvencionados (66) Otros	113.000				
1887							
1890	1.201	547					
1891			143.061	114.565	80%	28.495	20%
1912		(500) Privados subvencionados					
1915	2.920			308.113			
1920			401.262	346.386	86%	54.875	14%
1930	3.309	747	536.665	461.401	87%	71.264	13%
1940			524.125	486.969	80%	103.329	20%
1950			776.753	560.944	72%	215.809	28%
1957			1.065.910	743.021	69%	322.889	31%
1960			1.162.788	720.929	62%	441.859	38%
1970			2.039.185	1.574.934	77%	464.251	23%
1973			2.304.283	1.842.610	80%	471.673	20%
1981			2.139.319	1.714.614	79%	424.705	21%
1990*			1.991.171	1.218.341	61%	771.570	39%
2005*	2.907	1.210	2.227.777	1.144.377	49%	1.083.205	49%

Fuente: Sobre la base de Aedo-Richardson, 2005; Hamuy, 1960; PIIE, 1984; y Estadísticas MINEDUC, 2006

* No considera Corporaciones del Decreto Ley N° 3.166

Mito 4: *“En Chile, el financiamiento público de la provisión privada y, en particular, la subvención por asistencia media, fue un invento neo-liberal”.*

Falso: Estas políticas se han venido implementando gradualmente desde hace más de un siglo.

Chile: Subsidios públicos a la provisión privada de educación (1854 - 1952)

1854: El Gobierno comienza a otorgar subsidios a las instituciones de educación privada y a los particulares con el fin de invitarlos a abrir nuevas escuelas

1871: Mediante decreto gubernamental, la autoridad extiende el otorgamiento de subsidios a la educación privada para la creación de escuelas en las áreas rurales

1908: El Ministerio de Instrucción Pública establece los requisitos para aquellas escuelas privadas que deseen obtener subvención estatal

1920: Se dicta la Ley N° 3.654, de Educación Primaria Obligatoria, que asegura 4 años de escolaridad para niños y niñas. Además, crea una subvención por alumno que beneficia a los establecimientos de educación primaria general o vocacional, sean ellos sostenidos por instituciones de beneficencia, por sociedades de cualquiera clase, por particulares o con emolumentos de los padres de familia, siempre que sean gratuitos y cumplan las demás disposiciones de la ley

1951: La Ley N° 9.864 establece el subsidio para escuelas privadas según el promedio de asistencia. Equivale a la mitad del costo por estudiante en las instituciones estatales respectivas

1952: La Ley N° 10.343 de mayo de este año crea una subvención a la educación privada pagada por promedio de asistencia, que alcanza a un 25% del costo de un alumno estatal

Fuente: Informe UAI, 2006, Sección 1.1.1.

De las subvenciones

Art. 42.—Las Municipalidades que, a juicio del Consejo de Educación Primaria, carezcan de rentas suficientes para el sostenimiento del número de escuelas comunales que les corresponda mantener, recibirán del Estado una subvención anual hasta de veinticinco pesos por alumno de asistencia media. Esta subvención se dará por mensualidades vencidas, con arreglo a la asistencia media del respectivo mes, debidamente comprobada.

Art. 43.—El estado ayudará también, con una subvención de veinticinco pesos por alumno de asistencia media, pagadera en la forma establecida en el artículo 42, a los propietarios i a los industriales a que se refiere el párrafo anterior, para el sostenimiento de las escuelas que la lei les obliga a mantener.

Art. 44.—Los demás establecimientos de educación primaria jeneral o vocacional, sean ellos sostenidos por instituciones de beneficencia, por sociedades de cualquiera clase, por particulares o con emolumentos de los padres de familia, tendrán derecho a una subvención anual de veinticinco pesos por alumno de asistencia media siempre que reunan las condiciones siguientes:

- 1.º Que sean gratuitas;
- 2.º Que se dé en ellos como minimum la enseñanza

que prescribe el artículo 16. No se exigirá, sin embargo, la enseñanza de la doctrina cristiana;

3.º Que funcionen en un local hijiénico;

4.º Que tengan una asistencia media de treinta i cinco alumnos, por lo menos, en los distritos urbanos i de quince alumnos, por lo menos, en los distritos rurales; i

5.º Que funcionen por lo menos, cuatro horas diarias durante ciento ochenta días en el año.

Para el pago de las subvenciones a que se refiere este artículo, se consultará anualmente en el presupuesto del Ministerio de Instrucción Pública un ítem equivalente al tres por ciento del monto del presupuesto de Instrucción Primaria, sin contar las sumas destinadas a pensiones i edificación.

Art. 45.—Las escuelas particulares subvencionadas estarán sometidas a la supervijilancia del Consejo de Educación Primaria, en cuanto a las condiciones de la educación i a la forma en que se realiza el trabajo de los alumnos, a la moralidad i al estado sanitario de los locales.

Los establecimientos que no se sometan a las determinaciones del Consejo de Educación Primaria en todo lo relativo a la moralidad e hijiene, i aquellos en que no se proporcione a los alumnos el minimum de educación que determina el artículo 4.º de esta lei, podrán ser privados de la subvención por resolución motivada del Presidente de la República, espedida a petición del Consejo de Educación Primaria.

Mito 5: “En Chile, bajo el Estado Docente, la educación alcanzó su máximo sentido de inclusión y equidad”. **Falso:** *El Estado Docente operó en Chile, históricamente, sobre bases excluyentes.*

Provisión pública de educación por niveles: cobertura en el grupo de edad correspondiente (tasas brutas en %)

Año	Primaria	Secundaria	Superior
1935	47	3,3	1,0
1945	47	5,1	1,3
1955	47	7,9	2,4
1965	67	11,8	3,5

Fuente: Sobre la pase de PIIE, 1984

Tasa de supervivencia escolar según nivel socio-económico del jefe de familia, Provincia de Santiago, 1952

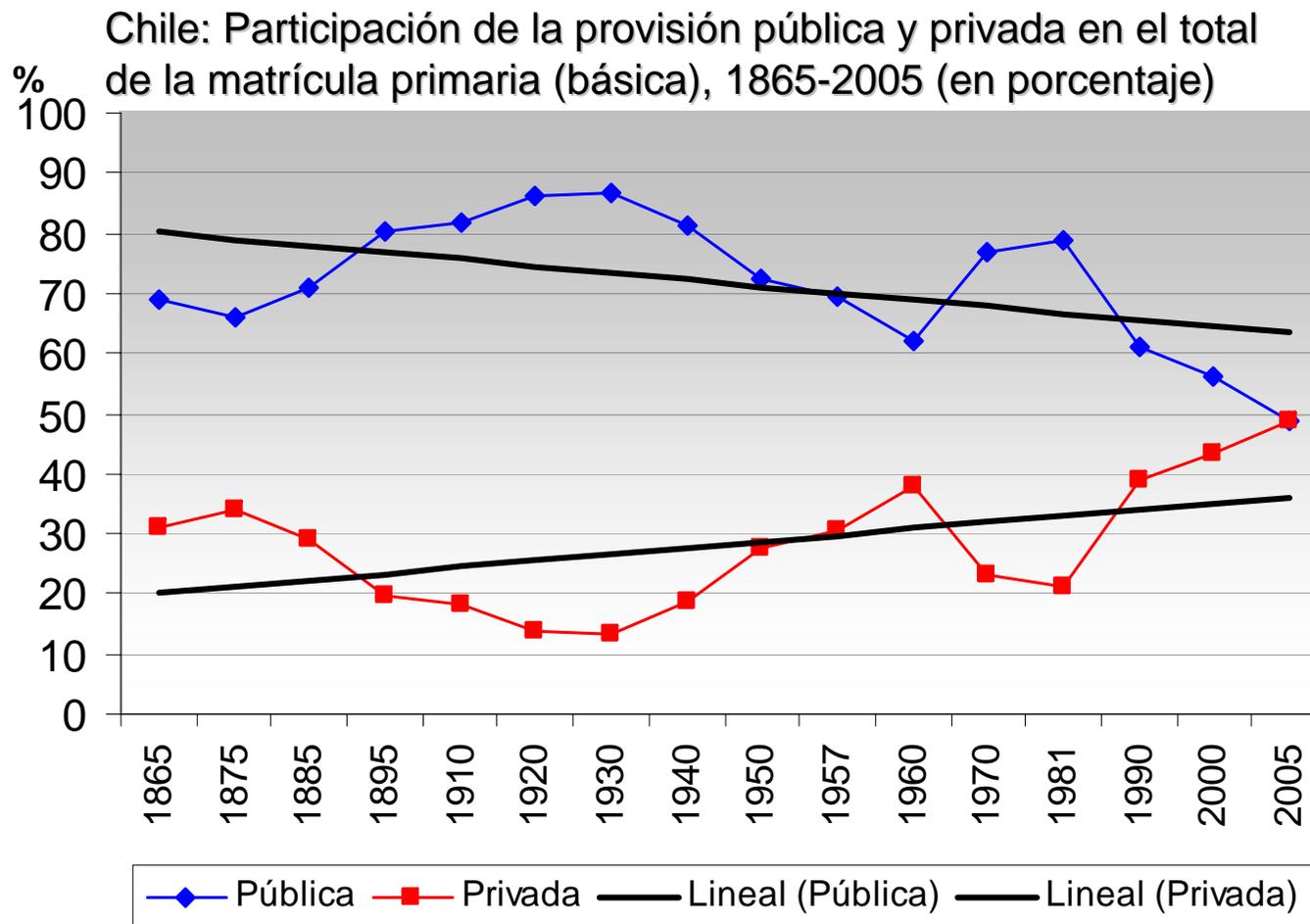
Nivel Socio-Económico			
Grado	Bajo	Medio	Alto
1	100,0	100,0	100,0
2	72,5	82,9	95,1
3	60,8	75,3	92,3
4	48,0	66,9	88,9
5	37,3	58,1	84,9
6	27,8	48,4	79,8
1 Medio	13,9	32,1	73,3

Fuente: E. Hamuy, 1960

Provisión pública

The image shows a large, open-plan interior space with a curved ceiling and white walls. The lighting is soft and even, highlighting the architectural details. The text 'Provisión pública' is centered in a bold, black font. The overall aesthetic is clean and modern.

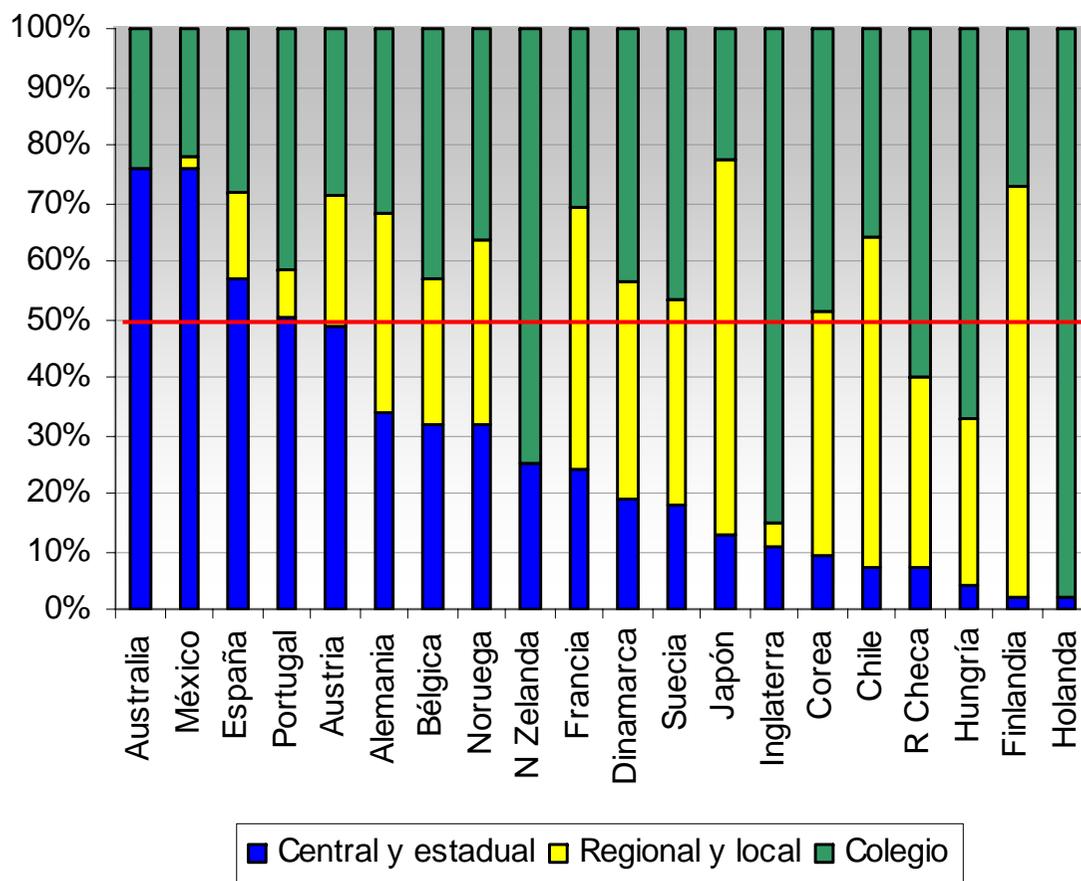
Mito 6: “La pérdida de participación de la provisión pública en el total de la matrícula primaria es un fenómeno reciente”. **Falso:** Si bien hay ciclos a lo largo de casi 150 años, existe una tendencia de disminución de la provisión pública que se acelera a partir de 1981.



Fuente: Sobre la base de E. Hamuy, 1960, y Gráfico del Mito 3

Mito 7: “La provisión pública se gestiona en general de manera centralizada”.
Falso: En los sistemas de provisión pública predoninan actualmente las modalidades descentralizadas de administración escolar.

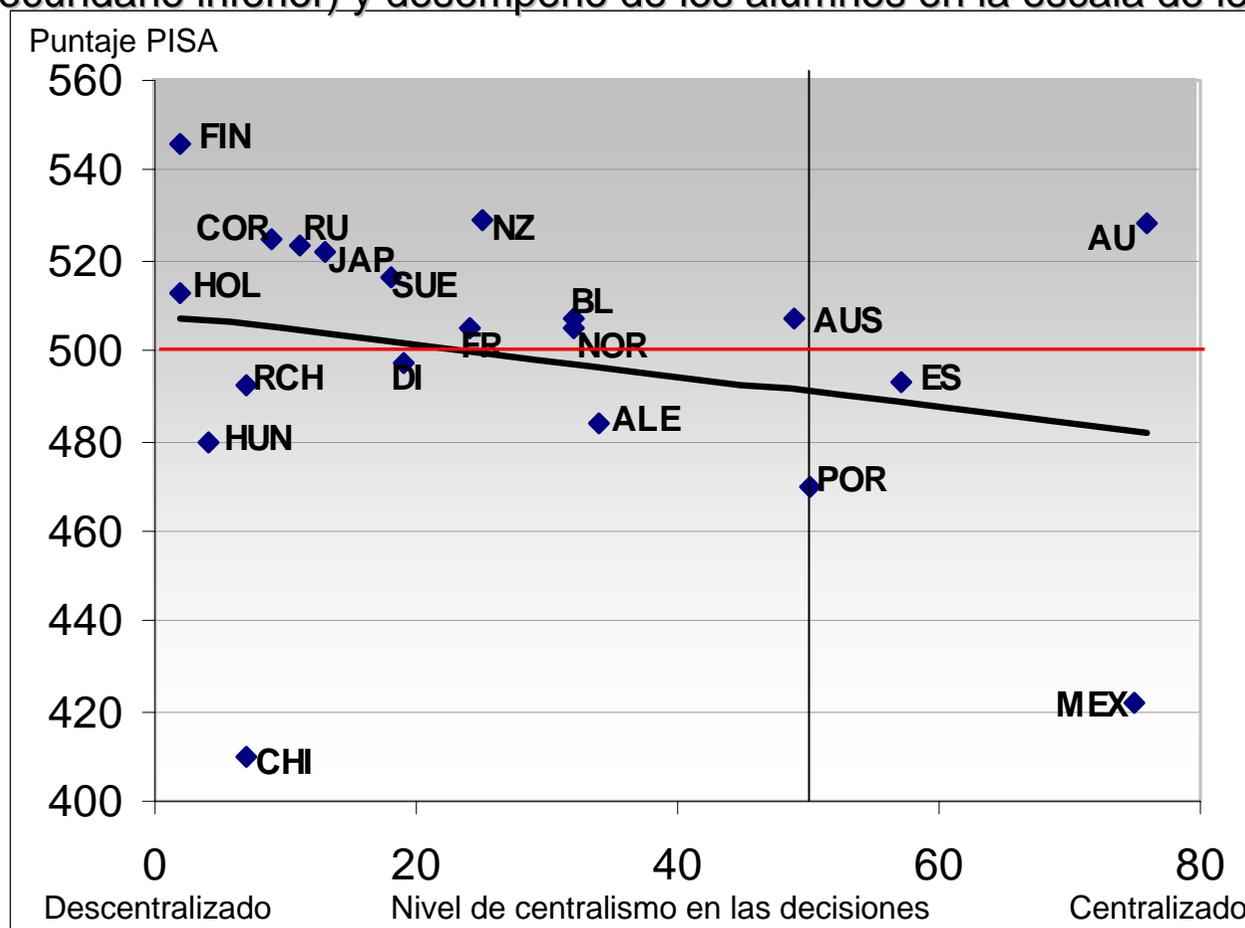
Porcentaje de decisiones en el sector público que son tomadas en distintos niveles de gobierno (Nivel secundario inferior)



Fuente: Informe UAI, 2006, sección 3.3.1.1

Mito 8: “Los modelos centralizados de provisión pública producen en general mejores resultados”. **Falso:** No existe una asociación consistente entre modelos de provisión y calidad de los resultados.

Relación entre nivel de centralismo / descentralización de la provisión pública (nivel secundario inferior) y desempeño de los alumnos en la escala de lectura



Fuente: Sobre la base de Informe UAI, 2006

Mito 9: “El régimen laboral docente del sector de proveedores públicos vigente en Chile es inusual”. **Falso:** Existen regímenes similares en varios países desarrollados y con buen desempeño educativo.

Chile y países líderes: régimen laboral docente

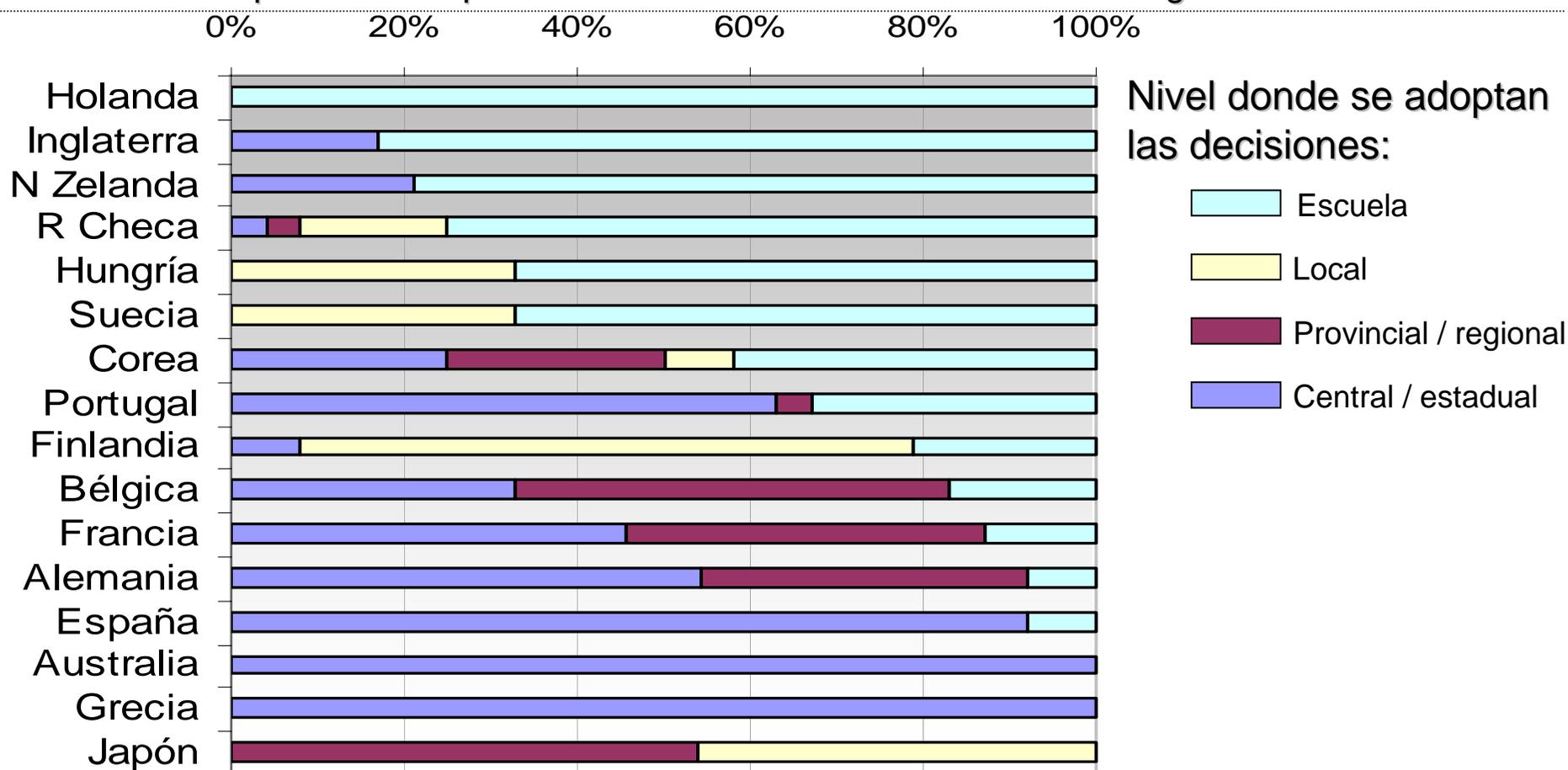
País	Empleador	Estatuto de funcionario público	Negociación colectiva
Australia	Autoridad central / regional	Sí, frecuentemente	Sí, nivel central / regional
Bélgica	Autoridad central / regional, municipal y colegio	Sí	Sí, nivel central / regional
Chile	Autoridad municipal	Sí	Sí, nivel central
Corea	Autoridad regional	Sí	No
Finlandia	Autoridad municipal	No	Sí, nivel central
Holanda	Colegio, autoridad local	No	Sí, nivel central
Inglaterra	Colegio, autoridad local	No	No
Irlanda	Colegio, autoridad local	Sí	Sí, nivel consejo conciliación
Japón	Autoridad municipal / local	Sí	No
Suecia	Autoridad municipal / local	No	Sí, nivel municipal

Fuente: Sobre la base de OECD, Teachers Matter, 2005 (Tabla 5.1)

Fuente: Informe UAI, 2006, sección 2.5.3.

Mito 10: “Los países exitosos en educación dejan en manos de las escuelas la contratación y el despido de los profesores”. **Falso: Sólo en unos pocos países estas decisiones se adoptan al interior de las escuelas.**

Porcentaje de decisiones relativas a manejo del personal¹ que se adoptan en el sector de proveedores públicos en la escuela o en otros niveles de gobierno

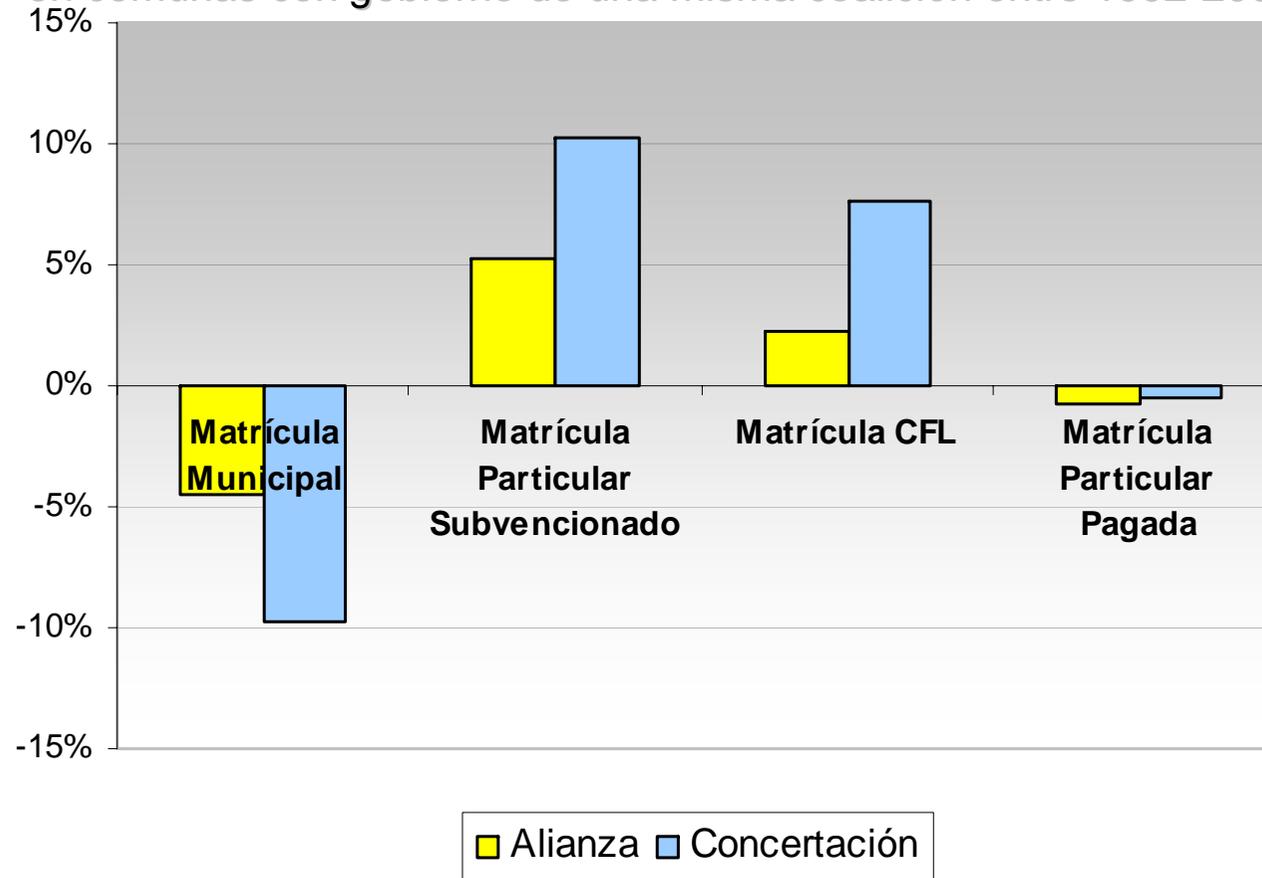


Fuente: Sobre la base de OECD, Education at a Glance, 2004

¹ Decisiones relativas a contratación y despido del personal docente y no docente; fijación de deberes y Condiciones del servicio; escala salarial e influencia en la carrera del personal.

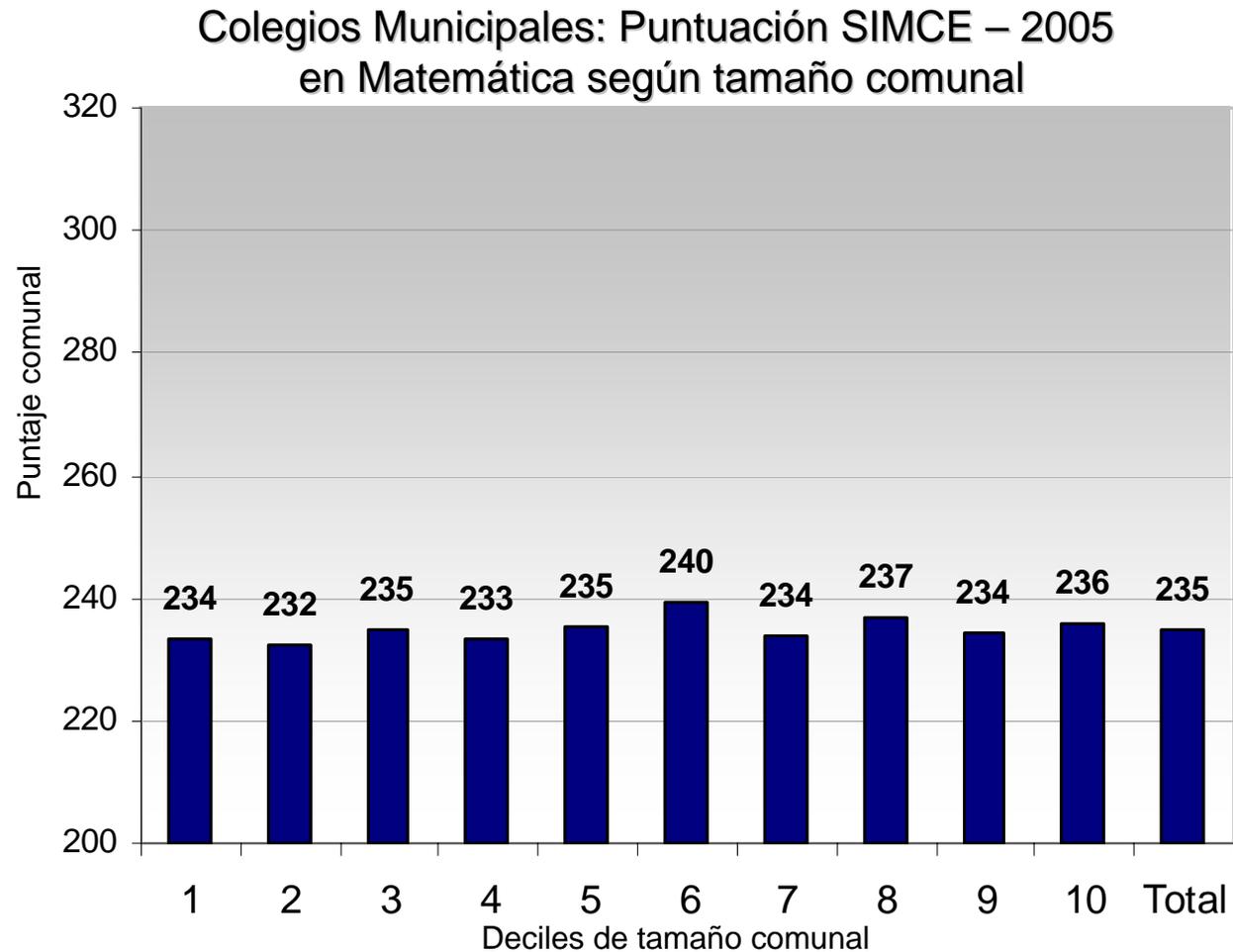
Mito 11: “La evolución de la oferta educativa depende de las orientaciones del gobierno municipal: Concertación u Oposición”. **Falso: Éstas no inciden en la evolución de la oferta educativa.**

Variación en la participación de la matrícula de enseñanza básica 1992-2005 por tipo de sostenedor y coalición gobernante a nivel comunal, en comunas con gobierno de una misma coalición entre 1992-2004



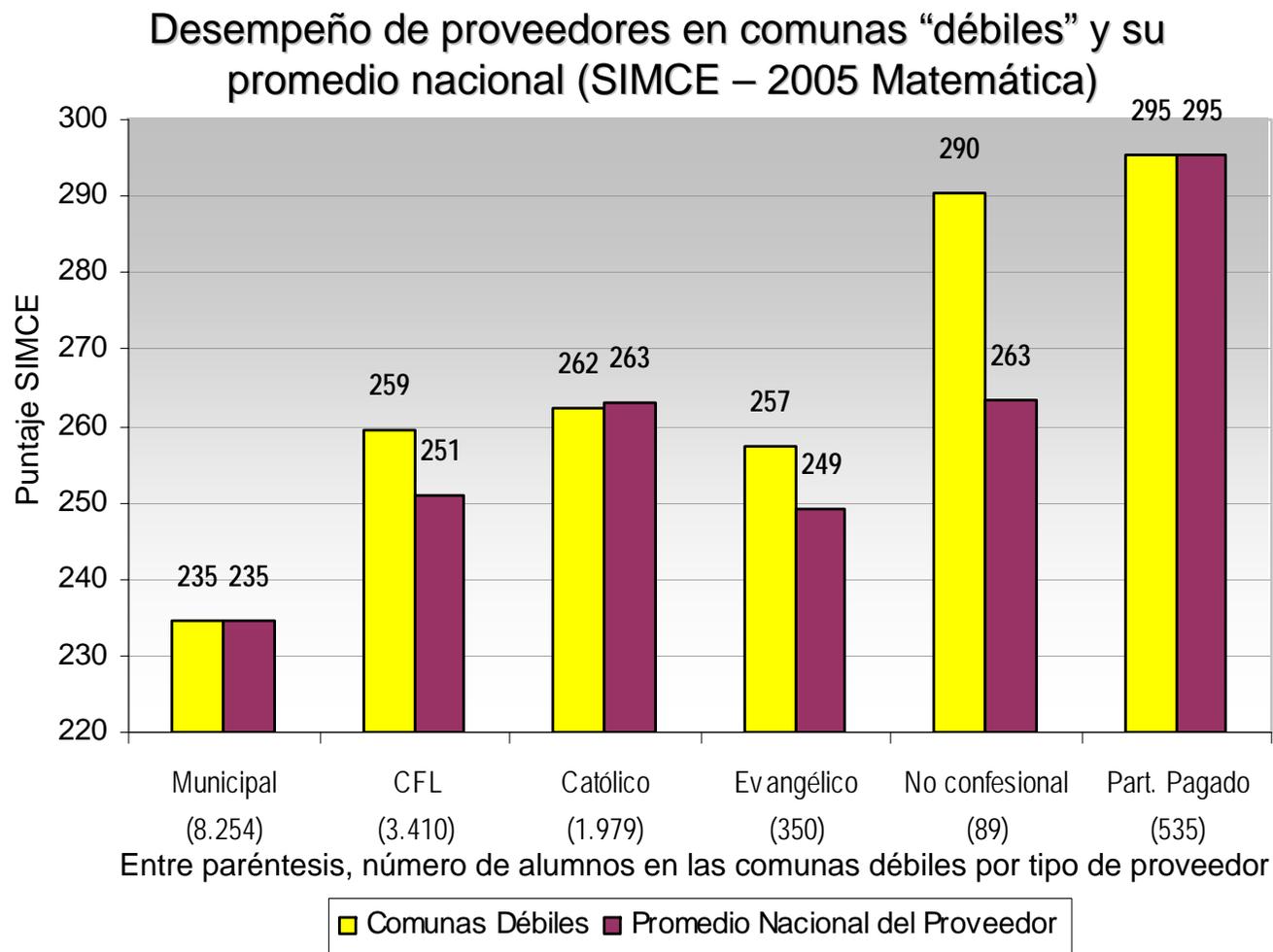
Fuente: Informe UAI, 2006, Sección 1.7.5

Mito 12: “El tamaño de las comunas afecta directamente los resultados de los colegios municipales”. **Falso:** Los colegios municipales obtienen resultados similares en comunas de diferentes tamaños.



Fuente: Informe UAI, 2006, Sección 1.5.5

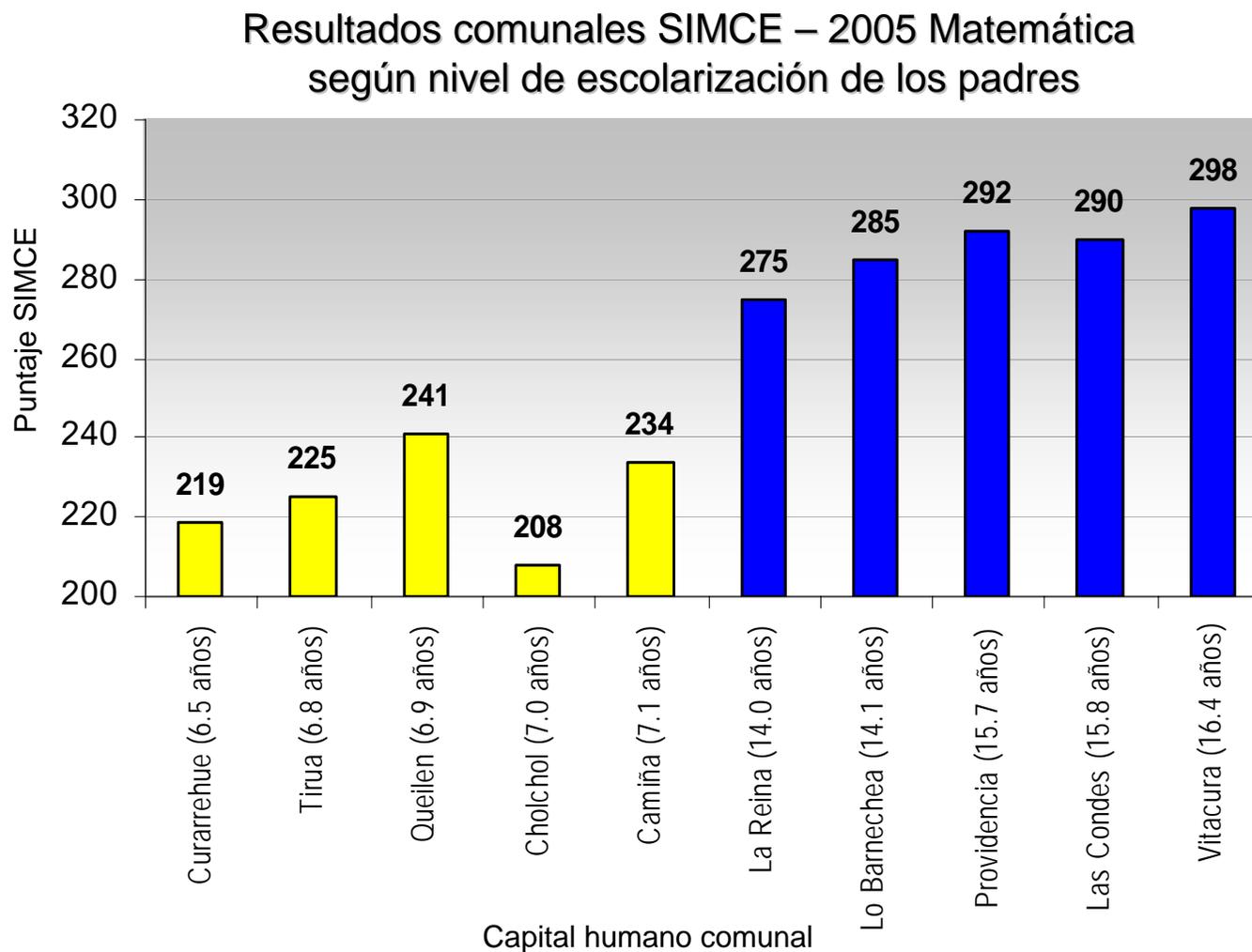
Mito 13: “Los resultados escolares son inevitablemente inferiores en las comunas “débiles”. Falso: Hay proveedores que obtienen mejores o peores resultados en las comunas débiles respecto de sus resultados a nivel nacional.



Fuente: Informe UAI, 2006, Sección 1.5.5

1 Según la tipología de la SUBDERE, en Chile hay 43 municipios “débiles” según su tamaño, ruralidad, nivel de pobreza de su población y su grado de dependencia del Fondo Común Municipal.

Mito 14: “El capital humano comunal no guarda relación con los resultados que se pueda esperar de sus alumnos”. **Falso:** Las comunas con mayor y menor capital humano del país producen resultados muy diferentes.

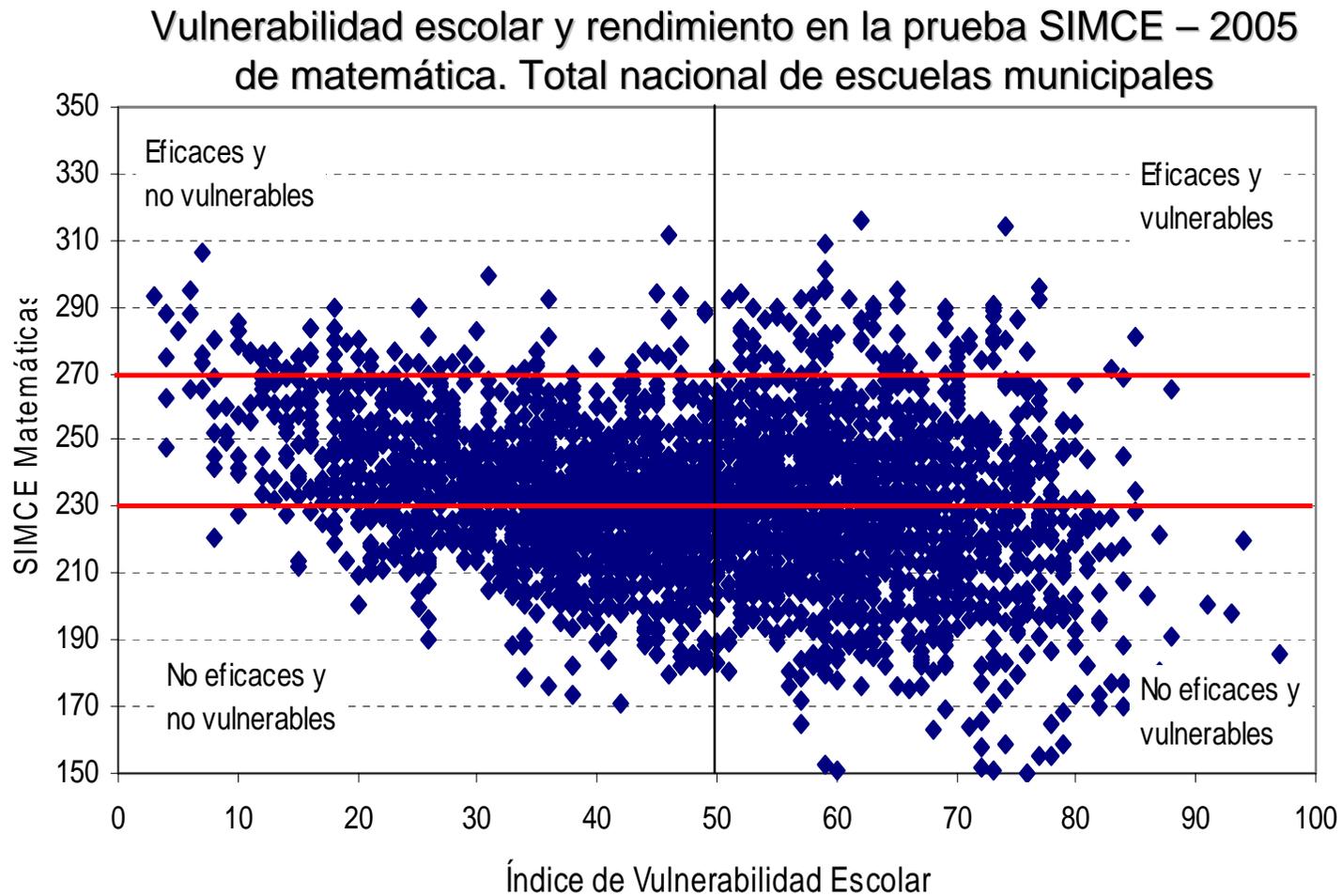


Fuente: Informe UAI, 2006, Sección 1.6.2.

Las escuelas



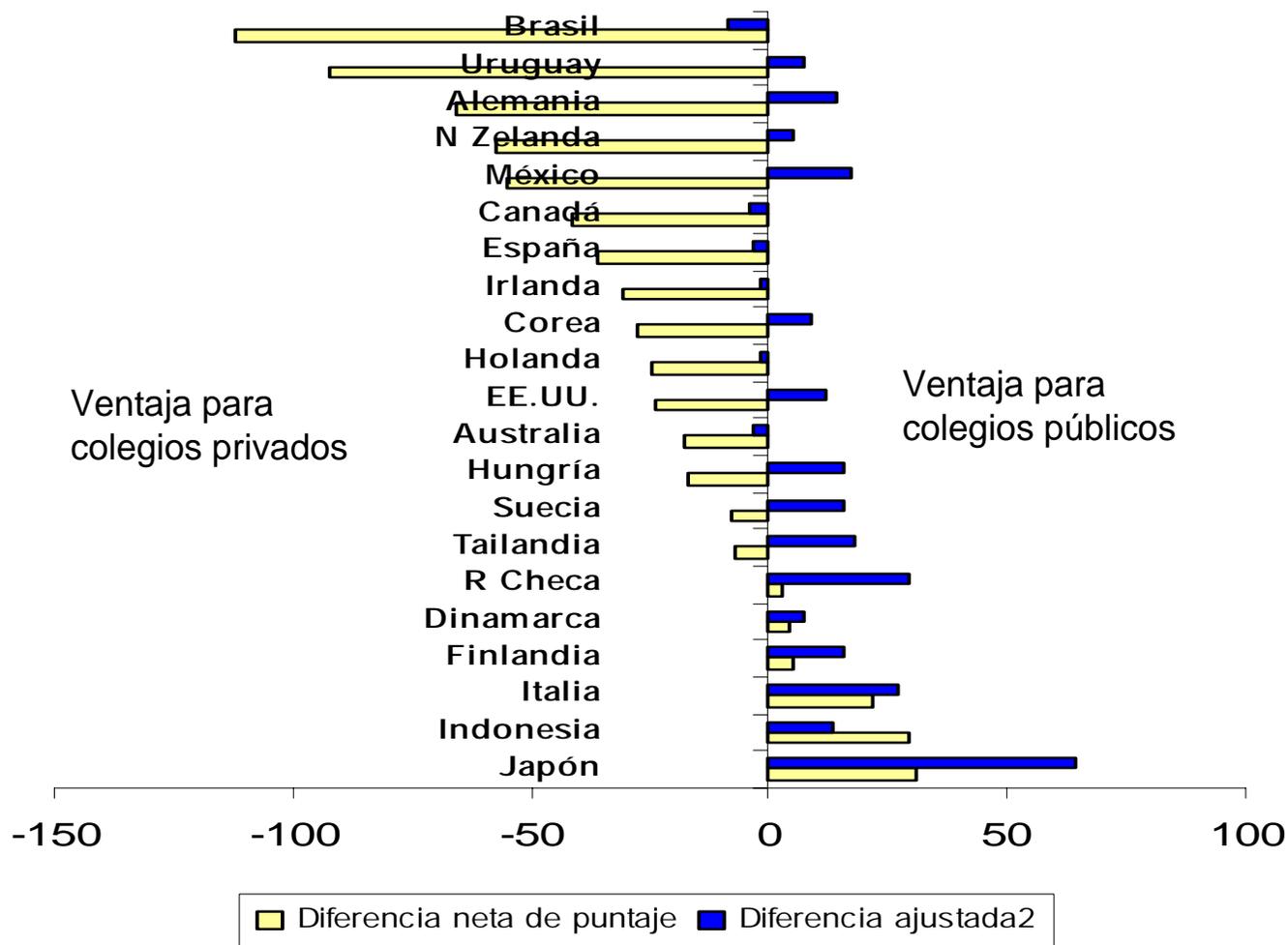
Mito 15: “No es posible compensar las desigualdades del origen socio-familiar en el sector municipal”. **Falso:** Hay colegios municipales que compensa las desigualdades de origen y obtienen positivos resultados.



Fuente: Informe UAI, 2006, Sección 1.7.7.

Mito 16: “En todo el mundo, los proveedores privados tienen siempre un mejor desempeño”. **Falso:** Una vez que se controla por el origen socio-económico de los alumnos, dicha ventaja desaparece.

Desempeño de proveedores públicos y privados en PISA – 2003, prueba de matemática

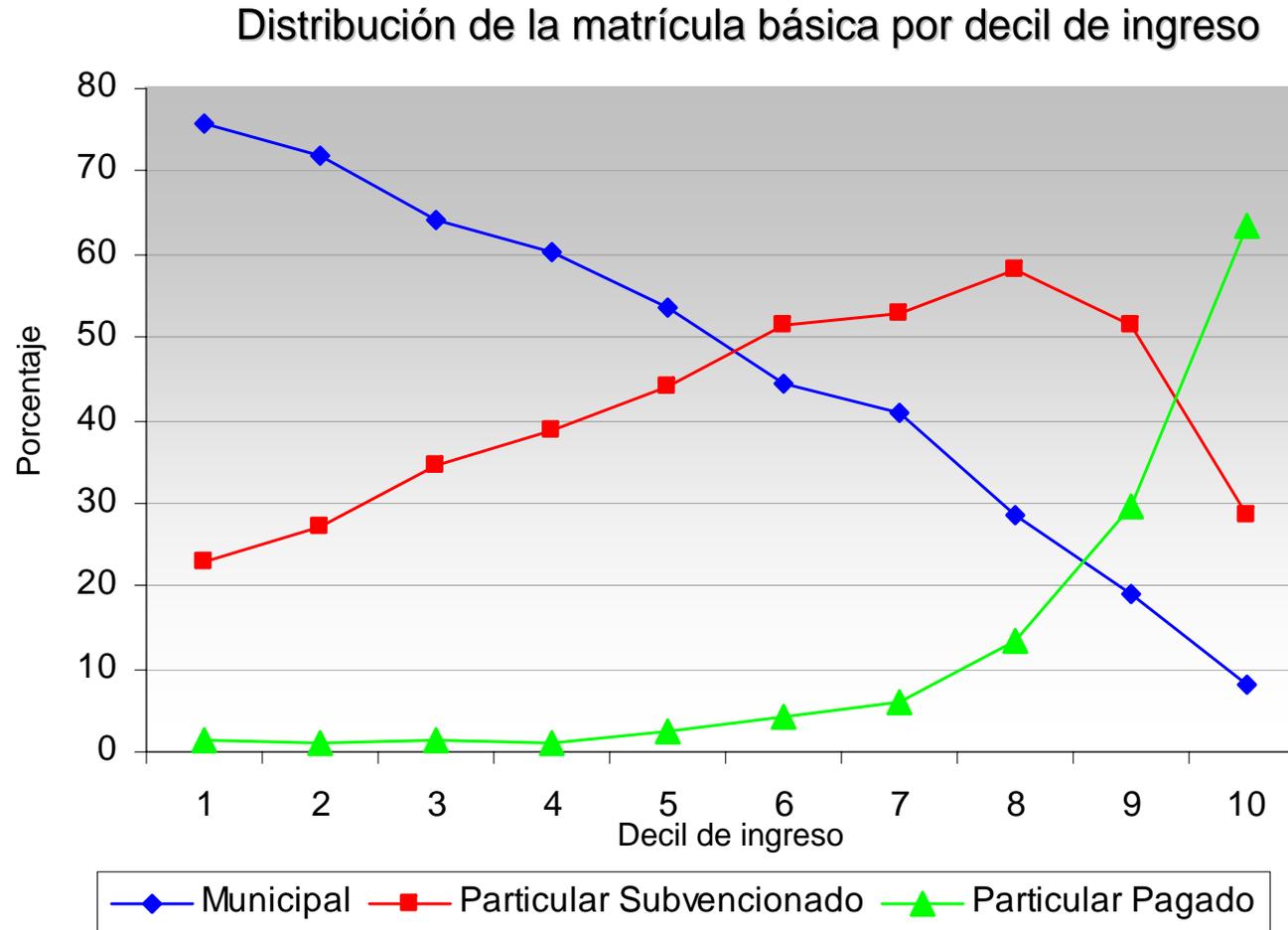


2 Diferencia de puntaje después de controlar por las condiciones socio-económicas y culturales de los alumnos y las escuelas Fuente: Informe UAI, 2006, Sección 2.3.1.

La inequidad



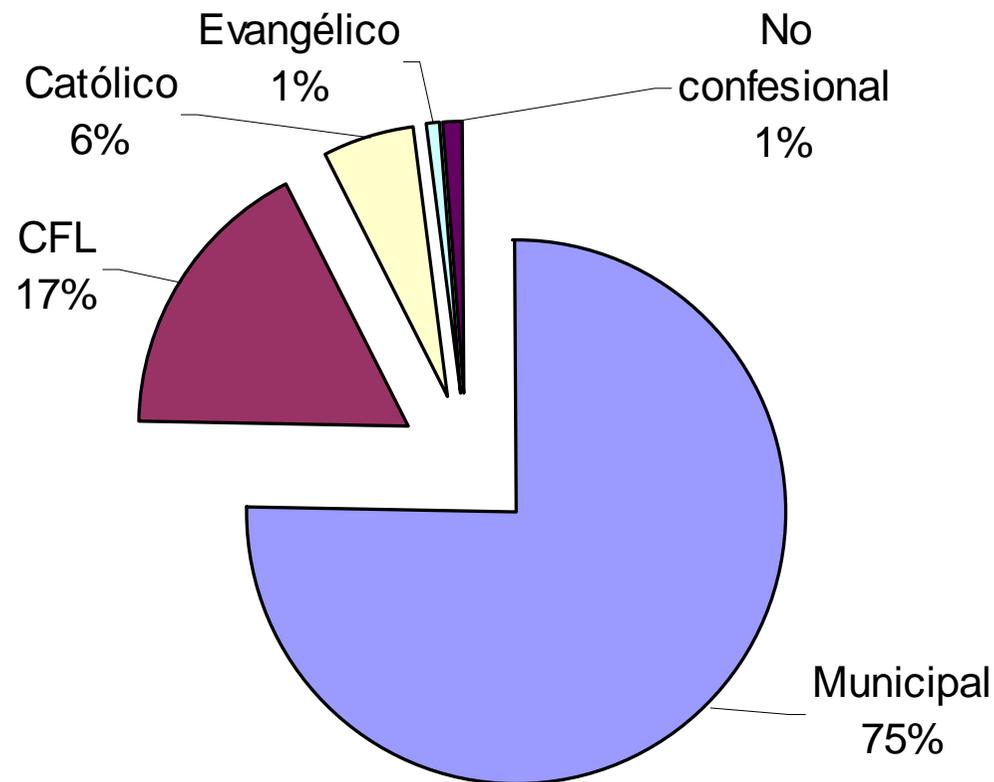
Mito 17: “No es efectivo que el sistema escolar chileno presta un servicio educacional socialmente segmentado”. **Falso:** La población estudiantil se halla claramente segmentada entre los distintos de proveedores.



Fuente: Informe UAI, 2006, Sección 1.6.1.

Mito 18: “No es efectivo que los alumnos vulnerables se encuentran concentrados en los colegios municipales”. **Falso:** Ellos se concentran en los colegios municipales.

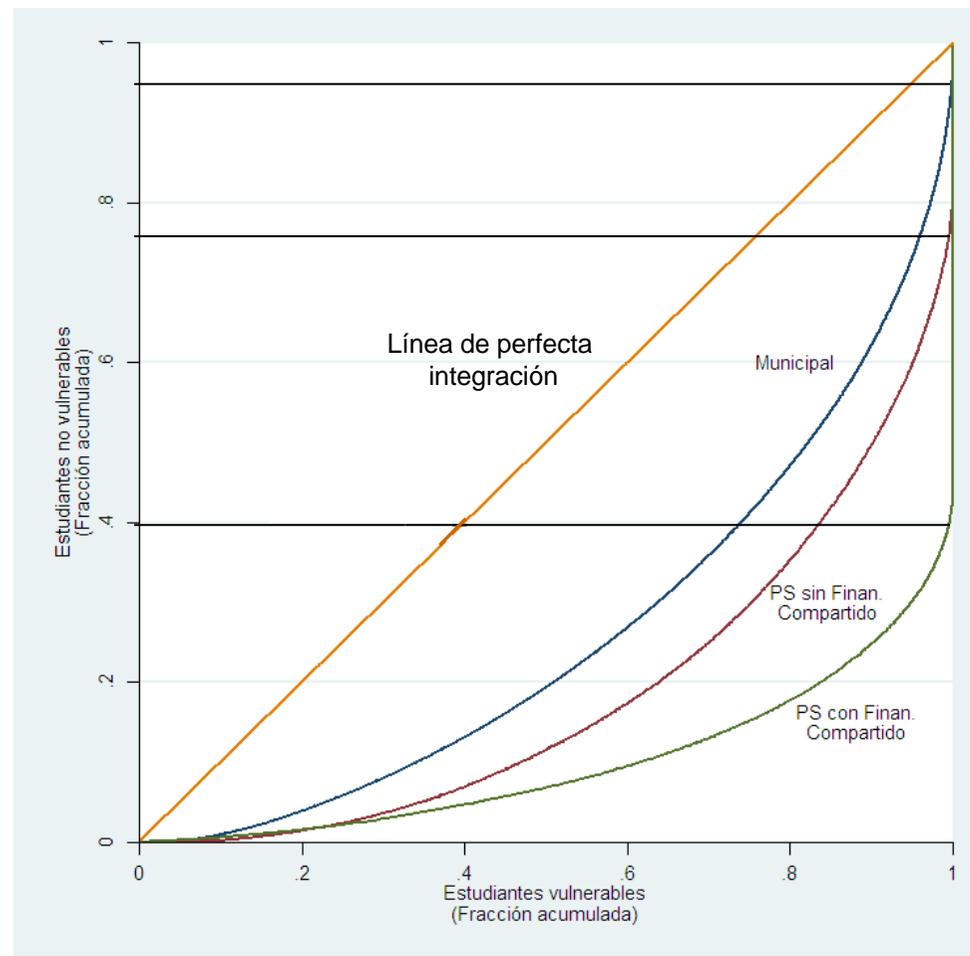
Distribución de la matrícula básica vulnerable por tipo de proveedor



Fuente: Informe UAI, 2006, Sección 1.6.4.

Mito 19: “No es efectivo que el financiamiento compartido afecte la segregación de los alumnos vulnerables”. Falso: 60% de alumnos no vulnerables en colegios con financiamiento compartido no tiene contacto con alumnos vulnerables; esta cifra es menor a un 25% en el sector privado gratuito y de alrededor de 4% en los colegios municipales.

Nivel de segregación de alumnos vulnerables de enseñanza básica subvencionada por régimen de financiamiento del sostenedor



Fuente: Informe UAI, 2006, Sección 1.6.11.

Conclusión



Resultados escolares satisfactorios

- Pueden obtenerse con diferentes organizaciones de la provisión educacional
 - Con modelos de proveedores dominantes públicos, privados o mixtos
 - Con mayores o menores grados de descentralización de la provisión pública
 - Con niveles altos o bajos de autonomía de la gestión escolar
 - Con subsidios a la oferta o la demanda
 - Con modalidades más o menos flexibles del régimen laboral docente
- Las sociedades necesitan optar y las autoridades implementar políticas coherentes con el modelo adoptado

Resultados dependen de varios factores

- Primero que todo, de factores externos, como:
 - Nivel de desarrollo de un país
 - Desigualdad relativa de las sociedades
- En seguida, de factores de sistema, como:
 - Si la oferta incluye o no a todos
 - Si es segmentada, concentra a los alumnos vulnerables y los segrega
 - Si está adecuadamente financiada
- Por último, de factores de escuela, como:
 - Si existe un gestión eficaz
 - Si profesores son competentes

Propuesta a partir de lecciones aprendidas



**MAYORES EXIGENCIAS: EN TODOS LOS PLANOS, A TODOS LOS ACTORES
MÁS CAPACIDADES: DESARROLLAR CAPACIDADES EN TODOS LOS ÁMBITOS
PARA HACER FRENTE A LAS MAYORES EXIGENCIAS**

Estándares curriculares claros y exigentes

- Estándares más exigentes, definidos en el currículo nacional
 - Exámenes externos con consecuencias en 4°, 8° y 10° y 12° grados
 - Programas de enseñanza detallados definidos a nivel de la escuela
-

Responsabilidad de las escuelas por resultados

- La escuela asume responsabilidades y da cuenta de sus resultados
 - La Escuela gestiona su personal y recursos que se le asignan
 - Asignación de fondos por alumnos, considerando su origen socio-familiar e igualdad de trato para todos los proveedores subvencionados
 - Programa nacional de formación de líderes y directivos escolares
-

Metas claras y amplia información

- Metas anuales de nivel comunal y para cada centro, públicamente informadas
 - Indicadores de desempeño e instrumentos para medir satisfacción usuarios
 - Información y análisis sobre logros por centro y alumnos individuales
 - Comparación entre escuelas con similar composición de alumnado
 - Entrenamiento y apoyo para análisis y uso de mediciones de resultados
-

Régimen docente y desarrollo profesional

- Perfiles docentes claros y concisos a nivel de escuelas
 - Responsabilidad de contratación del personal docente en el centro educativo
 - Flexibilidad del régimen de recompensas
 - Planes de desarrollo profesional con objetivos precisos definidos por la escuela
 - Delegación a los centros de fondos para desarrollo profesional
-

Aseguramiento de la calidad

- Órgano profesional independiente encargado de estas funciones
 - Funciones de supervisión, inspección, evaluación y acreditación
 - Administra exámenes externos y evaluaciones nacionales de alumnos, profesores, centros y del sistema
 - Acredita escuelas en función de un conjunto sencillo de indicadores
 - Reporta públicamente
 - Cubre a todos los proveedores subvencionados con igualdad de trato
-

Apoyo, reconocimiento, consecuencias

- Cubre a todos los proveedores subvencionados con igualdad de trato
- Centros de alto rendimiento: menor supervisión, más autonomía, estímulos
- Todos los centros: plan de acción derivado de la acreditación; fondos de mejoramiento y seguimiento
- Centros con bajo rendimiento: plan de acción prescriptivo; fondos para cambio de rumbo y seguimiento próximo
- Centros fracasados: plan de giro radical, intervención, conversión o cierre
- Comunas fracasadas: intervención y posible externalización de la administración escolar

Bibliografía consultada

Para “propuesta a partir de lecciones aprendidas”

- B. J. Caldwell, “Re-imagining the self-managing school”; London: iNet, 2004
- T. Fuchs and L. Woessmann, “What accounts for international differences in student performance? A re-examination using PISA data”; Cesifo Working Paper No. 1235, Category 4: Labour Markets, July 2004
- D. Hopkins, Every school a great school. Meeting the challenge of large scale, long term educational reform; London: Specialist Schools and Academies Trust, 2006
- iNET, “System case studies”, 2006
- A. Schleicher, La Mejora de la Calidad y de la Equidad en la Educación; Madrid: Fundación Santillana, 2005
- OECD, Informe PISA 2003; Madrid: OECD – Santillana, 2005