



CHILE LO
HACEMOS
TODOS



TODOS AL AULA

PROPUESTAS
COMISIÓN

TODOS AL AULA

CONTENIDO

1. ANTECEDENTES	.....	6
1.1 El sistema escolar chileno no está actuando como un sistema.	.....	7
1.2 La heterogeneidad del sistema educativo chileno.	.....	9
1.3 Objetivo de esta comisión.	.....	9
2. PRINCIPIOS PARA UNA NUEVA RELACIÓN DEL SISTEMA EDUCACIONAL Y LAS COMUNIDADES EDUCATIVAS	.....	12
3. PROPUESTAS	.....	16
3.1 Un Sistema de Aseguramiento de la Calidad coordinado, articulado y coherente, con una función de apoyo y con la escuela en el centro.	.....	17
3.2 Un Plan de Desarrollo Educativo con foco en la gestión estratégica de la escuela, que agrupe los distintos planes y programas y oriente el uso de los recursos que recibe.	.....	23
3.3 Propuestas para facilitar la función directiva y docente.	.....	33
3.4 Un Sistema Educativo que reconozca el contexto complejo y heterogéneo de las escuelas.	.....	38
3.5 Plataformas informáticas que entreguen herramientas para la gestión de la información, simplifiquen los procesos administrativos y estén al servicio de la calidad.	.....	43

1

ANTECEDENTES

En las últimas décadas la política educativa se orientó a estructurar un sistema educativo que permitiera entregar educación de calidad de manera equitativa a todos los niños y jóvenes de nuestro país. El debate motivado por las manifestaciones estudiantiles de los años 2006 y 2011, puso a la educación como una prioridad y, producto de ello, se llevó a cabo un gran esfuerzo por modificar aspectos centrales de la arquitectura institucional y normativa del sistema educativo. La aprobación de la Ley de Subvención Escolar Preferencial (20.248) el año 2008, la Ley General de Educación (20.370) del año 2009¹, la Ley del Sistema de Aseguramiento de la Calidad (20.529) del año 2011 y el conjunto de reformas educativas aprobadas durante el gobierno anterior –Ley de Inclusión (20.845), Ley de Educación Inicial (20.835), Ley de Desarrollo Profesional Docente (20.903) y Ley de Nueva Educación Pública (21.040), entre otras– transformaron sustantivamente el marco en que escuelas y jardines infantiles se desenvuelven.

A pesar de la alta valoración de la que algunas de estas modificaciones gozan, y del efecto positivo que se espera sobre las escuelas, su implementación ha generado grandes cambios en la forma en que el sistema educativo se relaciona con los actores que lo componen, obstaculizando una adecuada gestión y administración de las comunidades educativas.

Sin perjuicio de lo anterior, las lógicas de transparencia y control introducidas en muchos de estos cuerpos legales entregan una oportunidad única para configurar un diseño institucional en donde prime la confianza en las capacidades de las comunidades educativas.

¹ Refundido en el Decreto con Fuerza de Ley N° 2, de 2009, del Ministerio de Educación.

1.1 EL SISTEMA ESCOLAR CHILENO NO ESTÁ ACTUANDO COMO UN SISTEMA

Un sistema es un conjunto de instituciones que, relacionadas entre sí ordenadamente, contribuyen a determinado objeto. Si el objeto del sistema escolar chileno es entregar una educación de calidad a todos los niños y jóvenes del país entonces la política pública debe asegurar que dicho sistema actúe como tal, en los términos recién descritos. Los hechos nos muestran que el sistema educativo de este país no está cumpliendo con este objetivo, las causas de esto son múltiples y van desde la falta de armonía y coherencia legal en las normas que rigen al sistema, hasta la desarticulación interna de sus partes y de éstas con instituciones externas.

Por un lado, el marco legal ha ido generando, en escuelas y jardines infantiles, una creciente sobrecarga administrativa que deben asumir no solo los sostenedores, equipos directivos o personal administrativo a cargo de estos temas, sino también a los mismos profesores.

La normativa que los regula incluye 18 cuerpos legales, 7 decretos con fuerza de ley, 60 decretos y reglamentos y 4 circulares distintas que dan origen a aproximadamente 2.300 obligaciones que deben ser fiscalizadas por la Superintendencia de Educación (SIE), institución que por ley tiene la facultad de aplicar e interpretar administrativamente cada una de esas obligaciones.

Por otra parte, los distintos actores de la comunidad educativa –sostenedores, directores, docentes, padres y apoderados– interactúan diariamente con un conjunto desarticulado de instituciones, entidades y organizaciones que requieren de ellos listados interminables de planes, manuales, medios de verificación y oficios, burocratizando a extremos insospechados los procesos de

mejora educativa, la administración interna y los mecanismos de aseguramiento de la calidad. La opinión de que hay una desarticulación de la triada de instituciones constitutivas del Sistema de Aseguramiento (MINEDUC, SIE, Agencia de Calidad), es ampliamente compartida.

De este modo, el sistema de apoyo establecido en la Ley SAC ha dado origen a situaciones de intervención que llegan a resultar contraproducentes con los objetivos que la misma ley procura. Un ejemplo de ello se encuentra en un reciente estudio publicado por el CEDLE: "Entre la evidencia recogida para este Informe, está el caso de un establecimiento que al mes de octubre ya contaba 10 visitas de supervisión técnica (de las 17 planificadas para el año), 4 visitas de la Superintendencia de Educación, 6 meses de intervención del DAEM y 10 sesiones de redes de mejoramiento; todo esto sin contar las visitas de la Agencia de Calidad²."

De manera adicional a las instituciones estatales directamente relacionadas con la función educativa, existen otras instituciones: Departamentos de Obras Municipales, Servicio de Impuestos Internos, Contraloría General de la República, Dirección del Trabajo y otras, que demandan exigencias establecidas en la normativa y ocupan mucho tiempo de sostenedores y directores para responder a ellas.

El resultado de todo lo anterior es, para muchas comunidades educativas, un aumento en los niveles de incertidumbre asociados al cumplimiento de la normativa educativa, que -en la práctica- obstaculiza la planificación y

gestión adecuada de sus proyectos educativos, produciéndose, además, una importante sub ejecución de recursos. Según estimaciones de la SIE, el 16% de los recursos destinados anualmente a la SEP no son gastados o declarados como gasto por las escuelas.

Asimismo, como la instalación de muchas de las reformas educacionales antes mencionadas todavía está en curso, ya se pueden evidenciar situaciones que complejizarán aún más la función interna de las escuelas, como la implementación gradual de la Ley de Inclusión, la Carrera Docente y la Nueva Educación Pública. La fiscalización del gasto asociada a los fines educativos, el ingreso del sector particular subvencionado a la Carrera Docente y la incorporación gradual de los Servicios Locales de Educación en el marco de un sistema ya desarticulado, son desafíos que deben abordarse antes de que puedan empeorar el estado de la sobrecarga administrativa.

A todo lo anterior se agrega la sobrecarga generada por los múltiples programas e iniciativas del MINEDUC, de otras instituciones públicas y privadas y de los propios sostenedores, lo que indica la necesidad de priorizar y racionalizar las actividades académicas de distinto tipo al que se invita a participar a los establecimientos escolares.

Así mismo, la educación actual requiere de flexibilidad, autonomía, colaboración y del desarrollo de capacidades, que, junto con controles y regulaciones claras, permitan responder a las nuevas exigencias de calidad e inclusión. No obstante, pese a los cambios realizados, el sistema escolar no está apoyando a las escuelas adecuadamente para que ello ocurra.

2 Centro de Desarrollo del Liderazgo Educativo, "Simplificar los requerimientos a los directivos escolares: Una necesidad perentoria para el despliegue del liderazgo educativo a los establecimientos", 2018.

1.2. LA HETEROGENEIDAD DEL SISTEMA EDUCATIVO CHILENO.

Lo recién descrito ocurre en el contexto de un sistema educativo muy heterogéneo sin que exista, por parte de las instituciones y su interpretación de la normativa, consideración y reconocimiento a esta diversidad. En la práctica, muchas obligaciones presentes en la ley se traducen en exigencias que no discriminan según la capacidad, tamaño y contexto de las escuelas y sus sostenedores.

Las fuentes de esta heterogeneidad son múltiples: a pesar de que sólo el 8% de la matrícula escolar se encuentra en sectores rurales, este porcentaje se distribuye en el 30% de las escuelas del país. Lo anterior es un indicador de las enormes diferencias en tamaño de matrícula de los establecimientos, y, por lo tanto, de sus capacidades administrativas para hacer frente a las exigencias del sistema. Más de la mitad de las escuelas tiene una matrícula igual o menor a 150 alumnos, un 16% de las escuelas son uni, bi o tri docentes y de éstas al menos 600 tienen matrículas menores o iguales a 5 alumnos.

La realidad de los sostenedores no es distinta. El 94% de los sostenedores tiene menos de 5 escuelas y de éstos, el 90% administra sólo una escuela. Las diferencias de economías de escala y ámbito entre estos sostenedores y aquellos que administran muchas escuelas son decisivas cuando se trata de capacidades de gestión para hacer frente a los requerimientos del sistema educativo.

Por otra parte, las distintas dependencias administrativas son relevantes debido a sus respectivas características y particularidades. La educación pública representa un 44% del total de escuelas –el 37% de la matrícula total– con una importante presencia en el ámbito rural y en los sectores más vulnera-

bles. Adicionalmente, con la publicación de la Ley 21.040, ésta se encuentra en pleno proceso de transición desde una administración municipal hacia la implementación gradual de Servicios Locales de Educación, por lo que requerirá de una atención que reconozca esa circunstancia y valore su especificidad y relevancia, de manera que el proceso de desmunicipalización iniciado el año 2017 permita revalorar y fortalecer el sistema público y la calidad de la educación que este imparte.

La educación particular subvencionada, por su lado, representa la mayor parte de la matrícula total y presenta enormes diferencias en la magnitud de escuelas administradas con el sector público: mientras en este último casi la totalidad de los sostenedores administra más de una escuela, 9 de cada 10 sostenedores privados administra solo una escuela.

Todo lo anterior tiene consecuencias en las capacidades de administración superior y por lo tanto en la forma en que interactúan con la institucionalidad vigente.

1.3. OBJETIVO DE ESTA COMISIÓN

Los problemas aquí descritos tienen un impacto concreto en la gestión escolar: estudios han mostrado que más del 70% de los directores declaran destinar entre el 40% y el 80% de su tiempo a cumplir exigencias burocráticas³, situación que parece ser transversal en las escuelas con peor rendimiento⁴.

El mismo estudio muestra que el 60% de los directores declara contar con personal de apoyo para labores administrativas dedicando importantes recursos que podrían

³ Educación 2020, "Menos carga administrativa, más calidad educativa", 2018.

⁴ Agencia de Calidad de la Educación, "Panorama de la gestión escolar", 2017.

ser destinados a fines pedagógicos o educativos. Los docentes también se ven impactados por demandas ajenas a su quehacer, entre otras razones, por la obligación de mantener evidencias de cada una de sus acciones por si son requeridas en las supervisiones. De igual forma, los sostenedores dedican recursos y esfuerzos a responder múltiples requerimientos que desvían su atención de los aspectos pedagógicos.

Todo lo anterior nos lleva a sostener que tener mayor tiempo disponible para la tarea formativa de los estudiantes, es especialmente relevante si consideramos la importancia que la evidencia da al liderazgo pedagógico de los equipos para iniciar trayectorias de mejoramiento sostenidas en las escuelas.

La LGE define la educación como el proceso de aprendizaje permanente que abarca las distintas etapas de la vida de las personas y que tiene como finalidad alcanzar su desarrollo espiritual, ético, moral, afectivo, intelectual, artístico y físico, mediante la transmisión y el cultivo de valores, conocimientos y destrezas. Se inspira también en principios como la autonomía de los establecimientos educativos para definir y desarrollar sus proyectos educativos, y la flexibilidad del sistema para adecuar dichos proyectos a la diversidad de realidades presentes en nuestra sociedad. Es en este contexto que el Ministerio de Educación ha puesto en marcha la iniciativa "Todos al Aula" cuyo objetivo central es "simplificar y coordinar la presión administrativa y regulatoria sobre las escuelas, para que sostenedores, equipos directivos y docentes puedan dedicar su tiempo al mejoramiento de la calidad de la educación".

La primera etapa de esta iniciativa consistió en convocar a una comisión de expertos de carácter consultivo, cuyo mandato fue elaborar

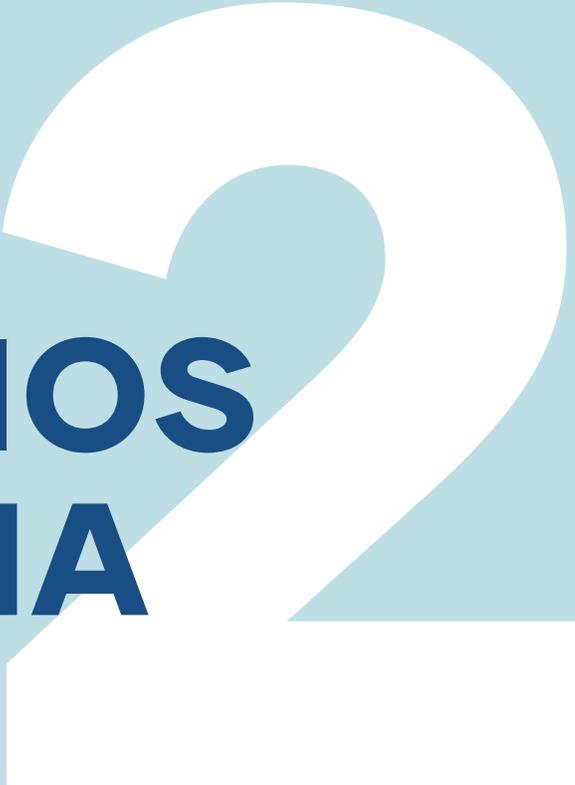
un diagnóstico general de las fuentes y causas de la sobrecarga administrativa mencionada, y proponer soluciones que permitan orientar el trabajo del Ministerio en esta materia.

Dicha tarea se llevó a cabo entre los meses de junio y octubre del año 2018 a lo largo de 6 sesiones de trabajo y 2 sesiones de cierre.

Esta comisión fue presidida por la Directora Ejecutiva de la Corporación Educacional Aprender y ex Ministra de Educación, Mariana Aylwin O., y contó con la participación del Presidente del Colegio de Profesores, Mario Aguilar A.⁵, del Alcalde de Santiago, Felipe Alessandri V.; la Directora General Colegios Dunalastair, Celia Alvaríño V.; la Coordinadora del Programa Social de Libertad y Desarrollo, María Paz Arzola G.; el Gerente General de SIP Red de Colegios, Santiago Blanco D.; el Director Ejecutivo de la Fundación Comunidad y Aprendizaje, Rodrigo Bosch E.; el Presidente de FIDE, Guido Crino T.; el Director Ejecutivo de la Fundación Belén Educa, Juan Enrique Guarachi G-H.; el Director de la Fundación AraucaníAprende, Pedro Hepp K.; la Directora de Educación de la Corporación Municipal de Peñalolén, Mónica Luna G.; la Gerente de la Fundación Astoreca, Anamaría Lyon M.; el Director Ejecutivo de Enseña Chile, Tomás Recart B.; el Director de Auditoría Educacional de Gsteduc, Rubén Valencia G.; el Presidente de Educación 2020, Mario Waissbluth S.; y el Director del Centro de Desarrollo del Liderazgo Educativo y profesor de la UDP, José Weinstein C. Como secretario ejecutivo actuó el ex Gerente General de EducaUC, Nicolás Varela P.

5 El Presidente del Colegio de Profesores, Mario Aguilar A., participó de las sesiones de trabajo de la comisión y realizó aportes a la discusión. A pesar de lo anterior, y por tener diferencias significativas respecto de este documento, decidió no suscribirlo.

Este documento constituye el producto final de la comisión, y pretende ser un aporte para la articulación del sistema, entregando más oportunidades y tiempo para apoyar la tarea cotidiana de los establecimientos de educación inicial y escolar y hacer posible la aspiración de una educación de calidad para todos los estudiantes. Se presentan aquí un conjunto diverso de propuestas, algunas abordables en el corto plazo y otras de carácter gradual y de mediano o largo plazo. Del mismo modo algunas requerirán reformas legislativas e inversión de recursos, mientras otras son abordables con las capacidades existentes en la actual institucionalidad.



**PRINCIPIOS
PARA UNA
NUEVA
RELACIÓN
DEL SISTEMA
EDUCACIONAL
Y LAS
COMUNIDADES
EDUCATIVAS**

Las familias chilenas han tenido y mantienen una alta valoración de la educación de sus hijos. Cada generación ha perseguido que la generación siguiente supere las condiciones de sus propias vidas y así ha ido sucediendo. El país ha recogido esa aspiración. Hoy Chile tiene una oportunidad, que no ha tenido antes, de entregar una formación amplia y responder a las exigencias de una educación para el siglo XXI. La masificación de la educación y las reformas de la última década plantean a la política pública el desafío de una adecuada implementación de éstas y, por otra parte, poner el foco en las comunidades educativas, para que dichas transformaciones impacten en cada aula.

Los niños que hoy están iniciando su educación formal en un jardín infantil, terminarán su vida escolar el año 2034. El mundo será muy distinto del que hoy conocemos. De allí la urgencia de poner el foco en cada aula y en los aprendizajes que requieren nuestros niños, niñas y jóvenes para desarrollar valores, competencias y conocimientos que les permitan participar en la sociedad que les tocará vivir.

En este contexto, la Comisión Todos al Aula ha definido los principios fundamentales que –a juicio de sus integrantes– deben orientar la política educacional del próximo tiempo, para efectos de evitar una sobrecarga de trabajo innecesaria, y la implementación de las medidas que se proponen, para establecer una nueva relación del sistema educacional con las comunidades educativas, en el nivel parvulario y escolar.

Remover el obstáculo que hoy significan la sobrecarga administrativa y la presión regulatoria, expresadas en un listado interminable de reglamentos y protocolos que deben cumplir las escuelas y actores de la comunidad educativa, es una condición previa e indispensable

para que éstas puedan concentrar su esfuerzo y tiempo en las tareas educativas y en el acompañamiento de sus alumnos y alumnas.

Para que ello ocurra:

1. La buena formación de los alumnos y alumnas debe ser el bien principal a resguardar por parte de la política educativa y sus instituciones ejecutoras. Por ello, deben crearse las condiciones adecuadas para que todos los jardines, escuelas y liceos del país puedan dedicar el máximo de su tiempo, energías y esfuerzo a esta estratégica tarea nacional. Entre dichas condiciones destaca la de contar con instituciones cuyos requerimientos de orden administrativo sean coordinados y simples, de modo que no se conviertan en una actividad excesivamente demandante y distractora. Ello requiere de una mirada de sistema en su diseño e implementación.

2. Las políticas públicas en educación deben avanzar a estructurar un sistema educativo y de aseguramiento de la calidad que reconozca en la confianza hacia las comunidades educativas una virtud central para el mejoramiento de la calidad⁶; y, por otra parte, que

⁶ “Existe un amplio consenso, tanto a nivel nacional como internacional, respecto a que esta dimensión escolar es un factor crítico para el mejoramiento sostenido de la calidad de las escuelas, influencia especialmente significativa en aquellos establecimientos más vulnerables, cuestión que contribuye a la necesaria equidad en la educación (Bellei, Valenzuela, Vanni & Contreras, 2014). Este aumento de capacidades se puede transformar al mismo tiempo, en un aumento de la confianza del Estado hacia de las comunidades educativas puesto que, como menciona el Centro de Política Pública UC (2016), un mayor nivel de capacidad en las instituciones ayuda aumentar la percepción de confianza que se tiene so-

asegure procedimientos de rendición y fiscalización modernos y acordes a los estándares de transparencia del siglo XXI.

3. El Estado y sus instituciones deben facilitar y apoyar el trabajo de las escuelas, combinando adecuadamente la creación de capacidades con el monitoreo de la calidad de la educación impartida y la necesaria rendición de cuentas a los sostenedores. El apoyo de la política pública debe orientarse a generar competencias en las comunidades educativas, en sus directivos y docentes, para que éstos puedan desarrollar plenamente sus proyectos educativos institucionales, así como cumplir con las exigencias de calidad que el país ha concordado. Dicho apoyo y monitoreo público deberá diferenciarse según las capacidades que presenten los establecimientos educativos subvencionados, focalizándose en aquellos que presenten mayores deficiencias y dificultades.

4. La política pública debe promover e incentivar la colaboración y el trabajo en redes entre sostenedores, directivos, docentes y otros actores de las comunidades educativas, que permitan compartir experiencias, aunar esfuerzos, gestionar en conjunto y abrir nuevos espacios para las innovaciones y el desarrollo de competencias.

5. El Estado y sus instituciones deben modernizar sus sistemas de monitoreo, control y evaluación del desempeño de los establecimientos escolares, utilizando los importantes avances disponibles de la tecnología y la informática para simplificar y automatizar procesos de recolección, análisis y gestión de información.

bre ella. Esto es positivo, dado que la evidencia constata que las escuelas con alta confianza relacional tienen un 300% más chances de mejorar significativamente sus resultados académicos (en lenguaje y matemáticas) que el resto (Bryk y Schneider, 2002)". Elige Educar, "Políticas de Promoción de la Confianza en Las Escuelas".

3

PROPUESTAS

3.1. UN SISTEMA DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD COORDINADO, ARTICULADO Y COHERENTE, CON UNA FUNCIÓN DE APOYO Y CON LA ESCUELA EN EL CENTRO.

El Sistema de Aseguramiento de la Calidad (SAC), creado por la Ley 20.529 el año 2011, tiene por objeto “propender a asegurar una educación de calidad en sus distintos niveles (...) y propender a asegurar la equidad, entendida como que todos los alumnos tengan las mismas oportunidades de recibir una educación de calidad”.

Con este fin se crearon nuevas instituciones como la Superintendencia de Educación (SIE), la Agencia de Calidad (ACE) y el Consejo Nacional de Educación (CNE) que, junto al Ministerio de Educación (MINEDUC), constituyen un sistema que tiene como misión impulsar la calidad educativa, conciliando la autonomía, el apoyo, la evaluación y la rendición de cuentas.

Sin embargo, como se señala en la introducción, la creación de esta nueva institucionalidad aumentó los procesos y requerimientos hacia sostenedores, docentes y especialmente equipos directivos, lo que ha sobrecargado la gestión de los establecimientos educativos, limitando su tiempo para las tareas propiamente pedagógicas.

Existe un consenso amplio respecto a que el sistema no funciona como un todo articulado y coherente, capaz de brindar apoyo a las escuelas para la mejora de sus procesos educativos.

Esto ha sido sostenido, entre otros, por la OCDE⁷, que recomienda que “el Ministerio de Educación debe reflexionar sobre cómo los diferentes elementos del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad en la Educación

y otras iniciativas de rendición de cuentas y de mejoramiento de los establecimientos trabajan en conjunto para mejorar los procesos de enseñanza y aprendizaje y los resultados en la educación, también para proporcionar una retroalimentación coherente a los establecimientos sobre cómo pueden mejorar y evitar una sobrecarga de intervenciones externas que requieren tiempo y esfuerzo por parte del personal escolar”.

La encuesta de Educación 2020⁸ realizada a directores de escuelas (2018) da cuenta de que “otra de las críticas al Sistema de Aseguramiento de la Calidad es la poca coordinación entre sus instituciones: el Ministerio de Educación, la Superintendencia de Educación y la Agencia de la Calidad de la Educación, además de la Contraloría General de la República como institución fiscalizadora, lo que origina duplicación de exigencias”. Así, E2020 propone “reestructurar el Mineduc, analizando su coordinación con las instituciones del Sistema de Aseguramiento de la Calidad, para lograr mejores grados de eficiencia en el cumplimiento de sus fines institucionales. Esto implica un análisis, articulación y rediseño de sus normas, organización y procesos, de modo de articular un sistema coherente al servicio del aprendizaje”.

Por su parte, la SIE, en un informe acerca de la carga administrativa de los establecimientos⁹ sostiene que, en opinión de los establecimientos, “no existe una visión de conjunto o de sistema en el operar de estas instituciones,

⁸ Educación 2020, “Menos carga administrativa, más calidad educativa”. Junio 2018.

⁹ Superintendencia de Educación, “Informe 4: Requerimientos que las instituciones del SAC generan sobre la comunidad escolar y sus efectos en la gestión y carga administrativa de los establecimientos”. Mayo 2018.

⁷ OCDE “Revisión de recursos escolares: Chile 2017”.

no existiendo claridad en el objetivo o finalidad que oriente el quehacer de los organismos que lo componen". Agrega que "por otro lado, es una opinión generalizada, tanto a nivel de las propias instituciones como de los establecimientos educacionales, que el SAC no funciona como un sistema propiamente tal, principalmente por la falta de coordinación entre las instituciones en temas como criterios para evaluar, coordinación de tiempos y conceptos utilizados en la solicitud de requerimientos".

El propio MINEDUC reconoce la importancia de esta coordinación. En su informe "Orientaciones para el apoyo técnico pedagógico al sistema escolar"¹⁰ sostiene que "es de especial importancia la coherencia y alineación estratégica con que se presentan, en el territorio, los supervisores de MINEDUC, los evaluadores de la Agencia de Calidad y los fiscalizadores de la Superintendencia de Educación. Comprender la relación entre estas tres instituciones del sistema de aseguramiento como una colaboración necesaria para abordar la escuela de manera integral, y con roles diferenciados en términos de rol rector y apoyo técnico, evaluación, orientación de resultados, resguardo de derechos y fiscalización, constituye un requisito para que las escuelas puedan relacionarse con las instituciones del SAC de manera más fluida y clara, potenciando así la contribución que cada una de estas instituciones realiza para la mejora continua de escuelas y liceos" (2017).

PROPUESTA 1: Luego de 7 años de implementación del SAC, se propone evaluar el funcionamiento del sistema por parte de una institución externa, con el fin de clarificar roles, funciones y formas de coordinación para la operación del sistema en régimen.

Cada una de las instituciones que conforman el SAC (MINEDUC, CNE, ACE, SIE) tiene un rol específico fijado en la Ley 20.529, que muchas veces se confunde.

En la práctica, las funciones de la ACE no conversan adecuadamente con las del apoyo técnico pedagógico del MINEDUC a través de los Departamentos Provinciales (DEPROV).

Por otro lado, a la fecha, el sistema no ha logrado operar en régimen, ya que ha ido teniendo modificaciones y complementaciones legales. De hecho, la Ley de Inclusión (20.845), la Ley de Educación Inicial (20.835), la Ley de Desarrollo Profesional Docente (20.903), la Ley de Administración Provisional y de Cierre de IES (20.800) y la Ley de Nueva Educación Pública (21.040), han introducido cambios ya sea en la normativa y/o en el funcionamiento del SAC.

Lo anterior deriva en la existencia de duplicidades y falta de claridad en los roles de las instituciones que componen el SAC, lo que ya ha sido advertido por la OCDE, que sostiene que "en cuanto a la asistencia técnica pedagógica pública dentro de los departamentos provinciales (DEPROV) del Ministerio, el equipo de revisión de la OCDE no tiene claro cómo dichos servicios encajan dentro del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad en Educación"¹¹.

Es por ello que se propone la realización de una evaluación que apunte a clarificar –y de ser necesario redefinir– los roles de cada

¹⁰ MINEDUC, "Orientaciones para el apoyo técnico pedagógico al sistema escolar". Enero 2017.

¹¹ OCDE "Revisión de recursos escolares: Chile 2017".

organismo, permitiendo así una mejor coordinación. En esa línea, el artículo 8° de la Ley 20.529 contempla un comité coordinador del SAC, “encabezado por el Ministro de Educación e integrado, además, por el Superintendente de Educación y el Secretario Ejecutivo de la Agencia o, en cada caso, por las personas que ellos designen”, cuyo rol y funcionamiento también debiera ser evaluado.

De igual forma, es necesario evaluar la efectividad e impacto de los apoyos entregados, de modo que el tiempo y recursos invertidos redunde en mejor calidad de educación. Esto va en línea con la propuesta del CEDLE¹² que sugiere “desarrollar un proceso de revisión de todas las herramientas de política educativa que están vigentes para la evaluación, fiscalización y apoyo a los equipos directivos escolares, buscando su simplificación, su no-redundancia y su priorización en los grandes objetivos del liderazgo para el aprendizaje y la dirección escolar”.

PROPUESTA 2: Establecer criterios comunes en todo el Sistema de Aseguramiento de la Calidad.

Uno de los problemas detectados en el SAC tiene que ver con el desalineamiento en los criterios utilizados por los asesores técnico-pedagógicos del MINEDUC y fiscalizadores de la SIE. En efecto, dada la vinculación que la asesoría directa tiene con la construcción, monitoreo y evaluación del PME, y la relación de este último con las fiscalizaciones de recursos SEP llevadas a cabo por la SIE, resulta fundamental que los criterios y recomendaciones que emanen de los funcionarios de ambas instituciones se encuentren ali-

neados. Por otro lado, se evidencian también graves diferencias de criterios entre los mismos funcionarios de la SIE en sus fiscalizaciones. Todo lo anterior genera incertidumbre en las escuelas que no sólo afecta los ámbitos financieros asociados a las fiscalizaciones de recursos, sino que en la interpretación de la normativa en general.

Es por ello que proponemos generar iniciativas que permitan calibrar adecuadamente el apoyo que tanto el MINEDUC como la SIE entregan a las escuelas. Lo anterior significa, entre otras cosas, implementar planes de formación sobre la base de información compartida en todos los niveles: nacional, regional y provincial.

PROPUESTA 3: Calendarización integrada del SAC.

Una de las claves para el éxito del modelo de apoyo establecido en la Ley 20.529 a las escuelas en categoría de desempeño insuficiente es la coordinación y articulación que debe existir entre las orientaciones que entregan las visitas evaluativas de la ACE y el apoyo entregado por el MINEDUC a través de los asesores técnico-pedagógicos. En la actualidad se evidencia una falta de conexión entre los planes de asesoría de los departamentos provinciales y los diagnósticos entregados por la ACE. Esta desconexión redundante en visitas que no se traducen necesariamente en apoyos concretos a las escuelas en categoría de insuficientes y por ende entorpecen la gestión de la escuela. Es por ello que se propone estructurar todo el trabajo de apoyo que el MINEDUC entrega a estas escuelas a partir de las orientaciones generadas por la ACE.

Asimismo, la falta de coordinación en las visitas de las distintas instituciones del SAC genera pérdidas de tiempo e ineficacia en

¹² Centro de Desarrollo del Liderazgo Educativo, “Simplificar los requerimientos a los directivos escolares”. 2018

los resultados. Se propone generar un calendario común que integre las fechas de visitas evaluativas de la ACE con las de los equipos de los Departamentos Provinciales que están encargados del apoyo técnico pedagógico.

Ese calendario debe ser público y acordado con los directivos del establecimiento educacional. Todo cambio en la planificación debe ser registrado y conocido previamente de igual manera. Sería una meta deseable, para cada escuela por separado, poder bloquear algunas semanas para dedicarlas únicamente al trabajo pedagógico, siempre en acuerdo con las autoridades regionales del SAC.

Por último, los requerimientos de las distintas instituciones del SAC a las escuelas, debieran ser en tiempos adecuados, que no interfieran en los procesos de planificación u obstaculicen el desarrollo de otras actividades académicas.

PROPUESTA 4: Definir cómo se abordará el apoyo técnico pedagógico en el marco de la implementación de la Nueva Educación Pública (NEP) y mejorar la coordinación entre éste y las orientaciones emanadas de la ACE.

Con la puesta en marcha de la Nueva Educación Pública, los Servicios Locales tienen el mandato legal de asumir responsabilidades en el ámbito de la mejora (art. 19 de la Ley 21.040, lo que es refrendado en su art. 25), que establece la creación de unidades técnico pedagógicas para cada uno de ellos. Ello implica una coordinación sistemática entre la Dirección de Educación Pública (DEP), la ACE y las demás unidades ministeriales, de manera que puedan asumir la transición entre los apoyos que hoy realizan a los municipios y el cierre de esta función con el traspaso a los Servicios Locales. Esta coordinación debe ser no sólo nacional, sino que especialmente territorial.

Las iniciativas que está desarrollando la Dirección de Educación Pública para el cumplimiento de sus objetivos estratégicos, requiere una articulación inmediata con el resto del sistema educativo, para no añadir más descoordinación al sistema¹³.

Asimismo, es necesario revisar el rol de las instituciones de apoyo pedagógico, de modo de evitar duplicidades respecto de los roles y funciones de los profesionales de los Departamentos Provinciales de Educación (DEPROV), Secretarías Regionales Ministeriales de Educación (SEREMI) y de los propios Servicios Locales.

PROPUESTA 5: Coordinar el sistema de fiscalización de las instituciones externas al SAC que interactúan con las escuelas.

Diversas instituciones, además de la SIE, fiscalizan a los establecimientos escolares, entre ellos la Contraloría, la Dirección del Trabajo, el Servicio de Impuestos Internos, la SEREMI de Salud, entre otros. Se propone dictar un Reglamento que establezca una coordinación de las fiscalizaciones con la SIE, que permita también la simplificación y la eficiencia entre los distintos órganos¹⁴.

13 Documento elaborado por la DEP para la comisión "Oportunidades que la implementación del sistema de educación pública abre para evitar los efectos que la sobrecarga administrativa y la burocratización tienen sobre la vida y el trabajo de las comunidades educativas".

14 En este sentido resulta útil recordar que el artículo 5° de la Ley 18.575, en su texto refundido (DFL 1 de 2001), establece que "Las autoridades y funcionarios deberán velar por la eficiente e idónea administración de los medios públicos y por el debido cumplimiento de la función pública. Los órganos de la Administración del Estado deberán cumplir sus cometidos coordinadamente y propender a la unidad de acción, evitando la duplicación o interferencia de funciones".

PROPUESTA 6: Fiscalización priorizando un foco preventivo a escuelas y sostenedores.

De acuerdo con la Ley 20.529, uno de los objetivos de la SIE es fiscalizar que los sostenedores se ajusten a la normativa educacional. También debe fiscalizar la legalidad del uso de los recursos recibidos por parte del Estado, además de atender las denuncias ingresadas por parte de la ciudadanía, siguiendo el debido proceso y aplicando las sanciones que en cada caso corresponda.

Dada la amplitud de la normativa educacional, la SIE determina anualmente qué materias se fiscalizarán sobre la base de criterios que incluyen consideraciones como riesgo de afectar el proceso educativo, relevancia de una reforma, coyuntura, entre otros. El año 2017 se realizaron 12.002 acciones de fiscalización de normativa y 7.662 acciones de fiscalización de recursos.

Consideramos que la SIE debe avanzar hacia un paradigma de fiscalización que permita a escuelas conocer, adelantarse y prevenir faltas que deriven en infracción y multas, instalando la capacidad a través de medidas formativas y no punitivas, fortaleciendo el principio de la confianza y la autonomía. Desde las escuelas, hay una percepción de que

Por otro lado, la Ley 20.845 en su numeral 7 señala en su artículo 56: *“Dentro del marco de sus atribuciones, y con el objeto de dar cumplimiento a los fines que la ley impone a cada uno de estos organismos, la Superintendencia de Educación, el Ministerio de Educación y el Servicio de Impuestos Internos, actuarán coordinadamente y se remitirán recíprocamente la información que sea necesaria para el correcto ejercicio de sus funciones de fiscalización. El contenido, plazo y forma en que se enviará esta información, se determinará en un reglamento que deberá dictarse conjuntamente por los Ministerios de Hacienda y Educación”*.

dentro de la SIE prima un rol de carácter punitivo y no de apoyo a la mejora, además de la aplicación de criterios diferentes, que parecen arbitrarios. Se propone la difusión de material informativo simple y claro sobre la base del conocimiento acumulado de aquellas infracciones más comunes en las escuelas, de manera de ir cerrando brechas de conocimiento normativo en éstas.

PROPUESTA 7: Definir y limitar atribuciones discrecionales de la SIE para interpretar la normativa.

De acuerdo al artículo 49 letra m) de la Ley 20.529, a la SIE le corresponde “aplicar e interpretar administrativamente la normativa educacional cuyo cumplimiento le corresponde vigilar e impartir instrucciones fundadas de general aplicación al sector sujeto a su fiscalización”. Por otro lado, dice que “las instrucciones y resoluciones que emanen de la Superintendencia serán obligatorias a partir de su publicación y deberán ser sistematizadas, de tal forma de facilitar el acceso y conocimiento de ellas por parte de los sujetos sometidos a su fiscalización”.

Sin embargo, esta facultad interpretativa en ocasiones puede estar en conflicto con instrucciones previas emanadas de la misma SIE, lo que provoca incertidumbre en sostenedores y directores de escuelas.

En particular, la promulgación de la Ley 20.845 trajo consigo muchas dudas normativas. Previendo esto, el legislador introdujo en el artículo trigésimo octavo transitorio, un período de 5 años para hacer consultas a la SIE con relación a los fines educativos. Sin embargo, las respuestas de la SIE sólo son aplicables al caso en cuestión, y constituyen “orientaciones o directrices para sus solicitantes, y en ningún caso obstarán o vincularán el

ejercicio de las facultades o atribuciones de la referida Superintendencia”.

Dada la gran complejidad de la normativa educacional y la enorme diversidad de situaciones que se pueden presentar en las escuelas, se propone limitar las atribuciones discrecionales de la SIE para interpretar la normativa, y que cada pronunciamiento se realice en el más breve plazo, publicándose en su sitio web.

PROPUESTA 8: Mejorar los filtros de los procedimientos de denuncia para las escuelas, priorizando que las comunidades puedan resolver sus conflictos dentro de la escuela, con intervención de la SIE en casos más graves.

La SIE recibe denuncias y reclamos realizados por los actores del sector educativo, referentes a situaciones de convivencia escolar y vulneraciones de derechos. Cada denuncia puede ser declarada no pertinente, dar inicio a un proceso de mediación, dar comienzo a una fiscalización in situ de la denuncia o iniciar un proceso administrativo en caso de existir evidencia sobre transgresión de normativa y/o vulneración de derechos educacionales.

El año 2017 se recibieron 12.674 denuncias, de las cuales un 45% tuvo que ver con maltrato a estudiantes. Del total de denuncias sólo 3.314 (un 24,3%) fueron fiscalizadas.

Hoy no existe un filtro previo para revisar veracidad y pertinencia de la denuncia. Cada denuncia da origen a una petición de información de la SIE, la cual obliga a las escuelas a destinar gran cantidad de tiempo y recursos para recopilar evidencia y responder en forma completa.

Esto contrasta con la obligación del denunciante, quien sólo debe completar un formulario en la página web de la SIE. En caso

de que la denuncia no prospere por falta de méritos, no implica ningún costo ni sanción para el denunciante, a pesar de que la ley sí contempla sanciones para las denuncias infundadas¹⁵. En opinión de algunos directivos de escuelas, lo anterior fomenta la “cultura de la denuncia”¹⁶. Por otra parte, la SIE pone a disposición de las comunidades escolares el servicio de mediación, cuyo objetivo es favorecer una resolución pacífica de conflictos. El año 2017 se recibieron 1.562 solicitudes de mediación de las cuales 1.457 (un 93%) fueron declarados mediables. De éstos últimos, un 53% fueron finalizados con acuerdo y 37% sin necesidad de mediación.

Sin embargo, estas mediaciones, que debieran ser un instrumento de resolución de conflictos, no parecen estar cumpliendo su objetivo. Son reuniones no resolutorias, donde en general se insiste en la solicitud de documentación relacionada al proceso.

En vista de lo anterior, se propone, en primer lugar, establecer un filtro previo a cada denuncia, que, entre otras cosas, exija al denunciante que declare haber agotado previamente las instancias de resolución de conflictos propias de su escuela. Se prioriza así la resolución de los conflictos de manera autónoma dentro de la escuela, en la forma que cada establecimiento determine conforme a sus reglamentos y protocolos. En segundo lu-

15 El artículo 65 de la Ley 20.529 establece que “Si el Director Regional o el Superintendente, mediante resolución fundada, establecen que la denuncia carece manifiestamente de fundamentos, podrán imponer a quien la hubiere formulado una multa no inferior a 1 UTM y no superior a 10 UTM, atendida la gravedad de la infracción imputada.”

16 Nicolás Varela, “Levantamiento de información acerca de la carga administrativa de los establecimientos de educación escolar Antecedentes previos para la Comisión de Expertos”. Junio 2018.

gar, y sólo para aquellos casos en que no se llegue a una resolución del conflicto, se propone fortalecer los servicios de mediación de la SIE, simplificando sus procesos, de manera que constituyan una herramienta efectiva para las escuelas y las partes involucradas.

PROPUESTA 9: Entregar, por parte de la SIE, un modelo de Estados Financieros simplificado para las escuelas que no llevan contabilidad completa (similar al del SII).

El artículo 55 de la Ley 20.529 señala que “La Superintendencia pondrá a disposición de los sostenedores formatos estandarizados e instrumentos que sean necesarios para llevar a cabo de forma eficiente los procesos de rendición de cuentas. Se procurará, asimismo, facilitar programas computacionales u otros mecanismos que apoyen a los sostenedores en el registro de sus operaciones y la confección de los libros que se les exijan”.

En la actualidad los formatos del proceso de rendición de cuentas son complejos y engorrosos, donde se debe detallar cada transacción. Dado el foco de la SIE en realizar la rendición de cuentas con la presentación de Estados Financieros, se propone entregar un modelo simplificado y agregado que cumpla con los requerimientos legales exigidos.

Es importante destacar que el artículo 54 bis del mismo cuerpo legal citado establece que “los establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado deberán, además, presentar una declaración con la información que requiera el Servicio de Impuestos Internos”, por lo que se propone avanzar hacia un sistema de rendición único que comparta información y criterios entre la SIE y el SII.

3.2. UN PLAN DE DESARROLLO EDUCATIVO CON FOCO EN LA GESTIÓN ESTRATÉGICA DE LA ESCUELA, QUE AGRUPE LOS DISTINTOS PLANES Y PROGRAMAS Y ORIENTE EL USO DE LOS RECURSOS QUE RECIBE

Tanto la Ley de Inclusión como otros programas ministeriales, han tenido repercusiones en la Ley de Subvención Especial Preferencial (SEP), así como también en la normativa que regula el Programa de Integración Escolar (PIE) generando duplicidades y excesos de requerimientos que han contribuido a generar confusiones y sobrecarga administrativa en el sistema escolar.

Así lo reconoce el diagnóstico de la OCDE¹⁷, que sostiene que “los múltiples programas tienen requisitos de información distintos, duplicando esfuerzos y tiempos en la gestión operacional de los mismos, lo cual pareciera estar generando una cultura en la gestión de los recursos muy centrada en los procedimientos formales, como el cumplimiento de normas y procesos, lo que podría fomentar una cultura organizacional no propensa a la innovación y a la toma de riesgos”.

Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP)

En el caso de la Ley de Subvención Escolar Preferencial promulgada en enero de 2008, ésta ha sido altamente valorada como un aporte significativo para las escuelas, pues ha ido sumando importantes recursos adicionales focalizados en los alumnos más vulnerables, y porque introdujo un conjunto de elementos innovadores para la planificación escolar de los establecimientos que han firmado voluntariamente el Convenio.

¹⁷ OCDE “Revisión de recursos escolares: Chile 2017”.

La Ley SEP adelantó la forma en que operaría el sistema integral luego de la aprobación de la Ley de Inclusión, de manera que aquello que era voluntario, hoy forma parte integral del sistema. No obstante, ciertos instrumentos que antes eran necesarios para la implementación de la SEP se mantuvieron inalterados, aun cuando la nueva legislación incorporó criterios y obligaciones que los reemplazan. En consecuencia, hoy existe una redundancia en la normativa relativa al uso de recursos SEP y al resto de las subvenciones.

El año 2011 se introdujeron modificaciones a la Ley SEP, ampliando el ámbito de uso de los recursos (Ley 20.550). No obstante, la importante suma de recursos SEP que no se utilizan, que asciende a más de 120 mil millones (SIE 2016)¹⁸, revelan la necesidad de abordar las trabas que impiden su uso, porque no se trata de que los establecimientos no tengan necesidades de mejora, sino de restricciones y burocracias que obstaculizan un adecuado uso de la subvención y demandan gran tiempo de los establecimientos¹⁹.

La comisión destacó fundamentalmente dos ámbitos de duplicidades con mayor costo administrativo para los establecimientos: (i) problemas relacionados con la firma del Convenio de "Igualdad de Oportunidades y Exce-

18 Esto representa un 16% de la SEP, sin considerar el saldo inicial de arrastre de años anteriores ni los gastos rechazados, por lo que la cifra podría ser mayor.

19 "Los colegios con poca capacidad de gestión que no cuenten con experiencia y con personal especializado en tareas de este tipo tendrán que pagar un mayor costo al destinar tiempo de profesores o directivos a ejercer esta labor, dejando de lado el resto de sus funciones educativas (alto costo de oportunidad)". Elacqua et al, 2009. "La toma de decisiones de un sostenedor: Análisis a partir de la Ley SEP". Expansiva UDP-CPCE.

lencia Educativa" y (ii) problemas relacionados con la formulación e implementación de los Planes de Mejoramiento Educativo PME.

La firma de convenios limitados en el tiempo (cada 4 años) y la definición de los estudiantes SEP cada año es inconsistente con el propósito de financiar la educación de los más vulnerables y con dar certidumbre sobre los recursos, especialmente en un nuevo escenario donde todos los recursos son fiscalizados continuamente por la SIE. Lo mismo pasa con la fiscalización específica del Convenio, cuando sus obligaciones deben cumplirse también en virtud de las normas generales (cumplir con la igualdad de oportunidades y estar constituido como una entidad sin fines de lucro).

La presentación de una rendición de cuentas anual especial para la SEP, separada y adicional a la rendición general del uso de todos los recursos que todos los establecimientos deben presentar, es otra redundancia que genera dificultades en la contabilidad y una carga innecesaria.

Por otra parte, el objetivo del Plan de Mejoramiento Educativo (PME-SEP) es motivar una mejor gestión de los establecimientos, con planes y metas de mejoramiento educativo de mediano plazo, en el marco del Proyecto Educativo Institucional (PEI). Este propósito fue recogido por el SAC, que también contempla el PME como un instrumento que promueve la calidad. Si bien la Ley SAC modificó la Ley SEP, precisando que se entenderá que el PME de la Ley SEP es el mismo a aquel que se hace referencia en la Ley SAC, en la práctica ello no ocurre. Por otra parte, el PME debe contener acciones ligadas a cada gasto de manera de impedir el desvío de los recursos a actividades que no promuevan la mejora educativa. Con la Ley 20.845, este propósito se extendió a todas las subvenciones,

estableciéndose nuevos mecanismos para verificar el destino de éstas al cumplimiento de fines educativos.

De este modo, la obligación de rendir cuenta en forma separada de los recursos SEP, y de clasificar cada gasto realizado según su financiamiento; la obligación a ligar todo gasto SEP a una acción en el PME; y la fiscalización independiente de recursos SEP y generales, dificultan la gestión, generan incertidumbre para los directivos escolares y desvían su atención de los procesos escolares.

Consideramos que lo anterior ha llevado a que, en vez de incentivar una cultura favorable a la innovación, se ha ido generando una cultura centrada en evitar sanciones. En el caso específico del PME SEP, la Ley también da atribuciones de "verificación de cumplimiento del PME" al MINEDUC. Todo ello ha terminado limitando el uso del PME como una herramienta de gestión y provocando un ineficiente uso de los recursos adicionales de la SEP. Por ejemplo, ocurre que se pueden usar recursos en pizarras interactivas y contratación de asesores, pero no en otras necesidades "regulares" como contratar más horas docentes, aumentar las remuneraciones, crear incentivos, mejorar infraestructura, etc²⁰.

Programa de Integración Escolar (PIE)

En el caso del Programa de Integración Escolar cuyo propósito es favorecer el logro de los aprendizajes esperados de "todos y cada

uno de las y los estudiantes", especialmente de aquellos que presentan necesidades educativas especiales (NEE), sean estas de carácter permanente o transitorio, éste requiere de un diagnóstico de ingreso de cada estudiante (Decreto 170/09). Sobre esta base, se incorpora el proyecto del colegio a través de una plataforma al Programa de Integración Escolar, luego se firma el Convenio PIE y el establecimiento recibe un financiamiento adicional a la subvención regular por cada estudiante con NEE. Con este financiamiento, el establecimiento puede contratar los recursos humanos, el equipamiento y los materiales educativos pertinentes, así como capacitar a todo el establecimiento en el apoyo de los estudiantes con NEE. Así, hoy interactúan los estudiantes PIE con sus compañeros en la sala de clases, con la participación del docente titular y el profesional PIE, quienes deben estudiar en conjunto las planificaciones, identificar y evaluar los aprendizajes y ajustar las estrategias, para lo cual es fundamental el trabajo colaborativo.

Los problemas identificados de sobrecarga administrativa y burocrática de los programas PIE son significativos. Así lo estableció la Mesa Técnica de Educación Especial del año 2015²¹. También existe preocupación por una excesiva fiscalización de la SIE respecto de los procesos educativos. El decreto 170 detalla en forma excesiva las tareas a realizar, y obliga a los establecimientos a cumplir con otras "orien-

20 Esta interpretación está incluso vigente en algunas interpretaciones de la Contraloría general de la República, que por ejemplo determinó en su dictamen 56373-2011, que "...la subvención de la Ley N° 20.248, no puede ser utilizada por los establecimientos que la perciben, en desembolsos en que deban incurrir para el funcionamiento y mantención de los mismos...". Es decir, dificulta destinar los recursos a su función educacional.

21 "El personal especializado invierte mucho tiempo en hacer las evaluaciones y en tareas administrativas que reduce la intervención con propósitos educativos. El proceso y requerimientos establecidos en el decreto 170 implican mucho tiempo en formularios y los diagnósticos demoran más allá de lo deseado". Propuestas para avanzar hacia un sistema educativo inclusivo en Chile: Un aporte desde la educación especial. Mesa Técnica Educación Especial, Marzo 2015.

taciones" que emita el MINEDUC.. Se verifica cada diagnóstico y profesional contratado, así como la "efectiva entrega y prestación de los apoyos especializados y trabajo colaborativo y de coordinación". Esto último lo realiza a través de la verificación de un "Registro de planificación y evaluación de actividades de PIE del curso", en que, con formatos definidos por el Ministerio, debe registrarse de "forma sistemática y continuada todas las actividades de co-enseñanza, individuales y/o grupales", de al menos los últimos 3 meses de cada alumno.

Por otra parte, se dificulta un trabajo coordinado con los procesos de enseñanza regular. Así también lo indicó la Mesa Técnica: "En nuestro sistema educativo existe una evidente separación entre la normativa que regula la educación general y la especial, lo que no facilita avanzar hacia un sistema educativo inclusivo y conduce a una administración diferenciada de los recursos humanos y financieros". Es decir, la ejecución del trabajo de los docentes regulares del curso y los profesionales del PIE pierde coordinación por el hecho que su financiamiento, monitoreo de actividades y rendición de cuentas es independiente.

Finalmente, cuando un establecimiento ingresa al PIE, el pago de la subvención de los alumnos con necesidades educativas especiales transitorias comienza con un retraso de varios meses, lo que dificulta que los establecimientos con poca caja (la mayoría) puedan ingresar. Además, dicho pago se divide en más de 15 códigos según el tipo de NEE de los alumnos, además de los códigos 1000²². La subdivisión implica un registro muy engorroso, difícil de administrar y gestionar.

22 La Ley 20.637 creó nuevos códigos de pago (códigos 1.000) destinados al pago de la Educación regular (Parvularia, Básica, y Media), que tienen asociados los Factores de pago sin incremento.

Por lo tanto, los recursos de la subvención PIE al contar con un uso específico, tanto para profesionales como materiales, induce a una separación artificial en la gestión escolar y redundante en una sobrecarga ineficiente de trabajo, que subutiliza las posibilidades de uso de recursos y estrategias para abordar la inclusión de estudiantes con necesidades especiales.

Cabe destacar que, como consecuencia del uso y rendición de recursos específicos como la SEP y el PIE, se produce una descoordinación asociada a los contratos de los docentes y no docentes del establecimiento que realizan, adicionalmente, tareas asociadas a SEP o PIE. Mientras la SIE solicita que toda remuneración pagada por SEP o PIE quede indicada en el contrato de trabajo y liquidación, incluso solicitando que se divida el sueldo base según corresponda a su financiamiento (subvención general, SEP o PIE), la Dirección del Trabajo tiene una opinión diferente. Esto genera, además, desconfianzas en el trabajador y es difícil de implementar en los sistemas contables y de gestión del establecimiento.

PROPUESTA 10: Crear un Plan de Desarrollo Educativo (PDE) integrado y único, con foco en la gestión estratégica de la escuela.

En base a lo anteriormente descrito, se propone crear un Plan de Desarrollo Educativo único, que integre el PME y el PIE, y otras subvenciones, que se constituya como una guía pedagógica y de gestión interna, con metas medibles en mejoras de eficiencias internas y educativas, de carácter integral y para un tiempo determinado, Este Plan de Desarrollo Educativo (PDE) constituiría una herramienta relevante para orientar, planificar y materializar procesos de mejoramiento institucional y pedagógico de los centros escolares. Estos procesos se orientan de ma-

nera distinta en cada institución en función de su PEI, de la cultura escolar, del contexto sociocultural y territorial, de los roles y funciones de los miembros que la componen, del diagnóstico institucional y, principalmente, de los logros y desafíos para el mejoramiento de la calidad diagnosticados y recogidos en el respectivo PDE.

Hoy existen al menos 6 planes que las escuelas deben desarrollar: convivencia, sexualidad, inclusión, desarrollo profesional, formación ciudadana, vida sana; junto con el Proyecto Educativo, el Reglamento de Convivencia, diversos protocolos y los Planes de Mejora y Plan PIE. Todo ello tiende a parcializar y desintegrar el desarrollo estratégico de la comunidad educativa. Por lo tanto, todos ellos deberían ser parte del PDE y éste, de igual forma que los planes vinculados a SEP, PIE, subvención pro-retención y otros, orientaría la asignación y uso de recursos recibidos por cada escuela.

Esto implica que el PDE deberá reflejar la intencionalidad de los recursos que cada escuela recibe. En ese sentido, el plan de desarrollo de cada establecimiento deberá incorporar ámbitos de trabajo acordes a los planes y programas en los que participe.

Para el caso específico de las escuelas pequeñas o rurales, el PDE debe ser de una complejidad acorde a su matrícula y contexto. Para ello, se propone que el MINEDUC diseñe un modelo (opcional) de plan estratégico único, simplificado y pertinente para las escuelas rurales, pequeñas y de características especiales²³, en forma prioritaria para aquellas que son multigrado. Las escuelas podrán hacer las adaptaciones que consideren necesarias

²³ Escuelas cárceles, escuelas de Lenguaje, escuelas hospitalarias.

de este modelo. Sin perjuicio de lo anterior, se sugiere que el diseño del PDE, tanto en su versión para escuelas pequeñas o rurales como para escuelas grandes, se construya tomando en cuenta los aprendizajes, sugerencias y experiencias de las propias comunidades educativas con el actual PME.

La ACE, de acuerdo a su rol evaluador y orientador focalizado en escuelas de bajo desempeño, podrá revisar este PDE y recomendar modificaciones sobre la base de sus diagnósticos.

PROPUESTA 11: Revisar y simplificar el Convenio Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa a la luz de la nueva normativa.

Como se comentó previamente, hoy existe una redundancia en la normativa introducida con la Ley 20.845 y las obligaciones y compromisos del Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa²⁴.

Dado que todos los aspectos que considera el PME serán incluidos en el PDE, para el corto plazo se propone revisar y simplificar el Convenio, de modo que aquellos que ingresen por primera vez suscriban las obligaciones y compromisos de la Ley 20.248 que no son actualmente de aplicación general. A su vez, para quienes ya cuenten con un Convenio firmado, se propone extender en forma indefinida su duración²⁵, salvo un incumplimiento grave del mismo.

²⁴ El artículo 6° de la Ley 20.248 contempla la obligación de a) eximir el cobro de financiamiento compartido, b) no seleccionar, c) informar acerca del PEI y el reglamento interno, d) retener a alumnos, y e) destinar los recursos que les entrega la SEP al Plan de Mejoramiento Educativo.

²⁵ Hoy tiene una duración de cuatro años renovable (Art. 7 Ley 20.2448).

En el largo plazo, con el fin del financiamiento compartido y la gratuidad efectiva de los establecimientos subvencionados, se propone eliminar la firma del convenio.

Es importante mencionar que cualquier infracción a los compromisos y obligaciones vigentes llevará consigo las sanciones contempladas en la ley²⁶.

PROPUESTA 12: Simplificar proceso para que alumnos con necesidades educativas especiales (NEE) transitorias o permanentes puedan ser objeto de la subvención especial y su caracterización.

A los expertos de la educación especial, preocupan las eventuales situaciones de “sobre-diagnóstico” y el efecto que puede ocasionar sobre los alumnos. Al respecto, la mesa técnica ya mencionada²⁷ indicó que “la clasificación de los estudiantes en categorías diagnósticas conlleva un ‘etiquetaje’ que permanece durante su trayectoria escolar y tiene consecuencias negativas tanto para éstos (baja autoestima y auto-concepto) como para el entorno (bajas expectativas y discriminación)”.

Consecuentemente, se propone revisar esta clasificación y simplificarla, entendiendo subdividir en algunos tipos de trastornos para lo pedagógico, pero no financieramente, lo cual significa simplificar su pago. Se trata de reducir la tramitación burocrática y de reflejar el tratamiento inclusivo de alumnos con NEE, sin caer en un sobre diagnóstico o etiquetaje previo.

²⁶ Artículos 34 y 35 de la Ley 20.248.

²⁷ “Propuestas para avanzar hacia un sistema educativo inclusivo en Chile: Un aporte desde la educación especial”. Mesa Técnica Educación Especial, Marzo 2015.

PROPUESTA 13: Adelantar entrega de información de alumnos prioritarios, preferentes, PIE y pro-retención con anterioridad a la fecha de planificación de las escuelas.

Actualmente, la entrega de información acerca de la categorización de alumnos para los diversos programas de subvenciones no coincide con la fecha de planificación de las escuelas, lo que dificulta los procesos de presupuesto y elaboración de planes y actividades anuales, al no tener certeza de los ingresos.

Así, se propone revisar los procesos de categorización de alumnos de forma que se pueda adelantar la entrega de información.

PROPUESTA 14: Mantener la calidad de alumno prioritario y/o preferente por al menos 2 años.

La calidad de alumno prioritario o preferente es determinada anualmente por el MINEDUC, de acuerdo con los criterios establecidos en la Ley N° 20.248 (Ley SEP). Para ello, considera los datos de las fuentes pertinentes (Ministerio de Desarrollo Social, FONASA, etc.).

Similarmente a lo expuesto en la propuesta anterior, en relación a tener certeza de ingresos, pero también para focalizar los esfuerzos educativos en los alumnos, se propone que la caracterización que hace el MINEDUC respecto a los alumnos prioritarios y preferentes tenga una duración de al menos 2 años, y no se reevalúe anualmente²⁸ como lo establece la ley actualmente.

²⁸ Artículo 2 y 2 bis, Ley 20.248. “La determinación de la calidad de alumno [prioritario/preferente], así como la pérdida de la misma, será informada anualmente por el Ministerio de Educación a la familia de dicho alumno y al sostenedor del establecimiento en que éste se encuentre matriculado”.

PROPUESTA 15: Unificar la rendición de todos los recursos que recibe el establecimiento.

El proceso de rendición contempla 7 rendiciones separadas: Subvención General, Subvención de Mantenimiento, SEP, PIE, Pro-retención, Internado y Refuerzo. El 90% de las subvenciones entregadas a escuelas es rendida dentro de los plazos, el 9% fuera de éstos, y el 1% no es rendida.

Este proceso desagregado de rendiciones tiene como consecuencia una alta sobrecarga administrativa en las escuelas y sus sostenedores. La comisión coincide en que es necesario avanzar a un esquema de rendición simplificado.

Para lograrlo, se propone unificar las distintas subvenciones para efectos de la rendición de cuentas. Todas ellas tienen el fin de otorgar educación de calidad a los estudiantes que asisten a las escuelas que las reciben, por lo que debería existir una rendición de cuentas que se concentre en los fines educativos²⁹, manteniendo todos los principios mediante los cuales cada una de ellas se asignan a las escuelas (preferencial asociada a número de alumnos preferenciales, PIE asociada a alumnos PIE, etc.). Esto permite administrar los recursos desde un marco de planificación común, contextualizado a la realidad de cada escuela, y va en línea con el principio de generar una cultura de confianza hacia las comunidades educativas.

Una posición de minoría³⁰ consideró que,

29. Artículo 3° DFL 2 de 1998, Ministerio de Educación (modificado por la Ley 20.845).

30. Esta posición fue suscrita por 3 miembros de la comisión –Juan Enrique Guarachi, Mónica Luna y José Weinstein– y la posición de mayoría fue suscrita por 14 miembros.

si bien es importante simplificar los procesos de rendición de manera que los establecimientos y sus sostenedores puedan dar cumplimiento a los requerimientos mínimos de transparencia y responsabilización sin descuidar la gestión pedagógica necesaria en su proyecto educativo, la separación de rendición permite al Estado y a las mismas escuelas asegurar que los recursos entregados con destinos y usos específicos, tengan los impactos deseados.

PROPUESTA 16: Invertir la lógica de fines educativos y señalar específicamente aquellos ámbitos en que las escuelas no pueden gastar los recursos de las subvenciones.

La Ley 20.845 incorporó un nuevo artículo 3° al DFL2/98 de Subvenciones, y definió una lista taxativa de 11 operaciones que se consideran permitidas bajo el concepto de “fines educativos”. Asimismo, en los artículos siguientes añadió una serie de restricciones y sanciones para quienes destinen los fondos recibidos a fines distintos de los indicados.

Dada la complejidad y diversidad de las operaciones escolares y su uso de recursos, no resulta fácil distinguir si cada gasto se enmarca en el listado exhaustivo que indica la ley, lo que genera gran incertidumbre en los sostenedores, que no saben si los gastos efectuados podrán ser objeto de objeciones y posterior sanción por parte de la SIE.

Así, se propone invertir la lógica de la normativa actual, y que la SIE señale específicamente aquellos ámbitos en que las escuelas no pueden gastar. Este listado, de actualización permanente, debe estar publicado en la página web de la SIE, de forma que permita a todos los actores del sistema conocer oportunamente gastos que han

sido rechazados por no ser considerados “fines educativos”.

PROPUESTA 17: Avanzar hacia un proceso de rendición de cuentas continuo.

Hoy en día el proceso de rendición de cuentas ocurre en periodos específicos del año y los procesos de rectificación son lentos y burocráticos. Contar con un sistema de plataforma abierta durante todo el año, habilitando la opción de ir rectificando lo declarado, permitiría a sostenedores rendir recursos conforme estos se van ejecutando y, por ende, distribuir la carga asociada al proceso de rendición en un periodo más largo de tiempo.

PROPUESTA 18: Fiscalizar la rendición de recursos en el periodo inmediatamente siguiente al gasto, y no uno o dos años después.

La Ley 20.529 establece, en su artículo 54, que los recursos recibidos durante el año anterior se rendirán hasta el 31 de marzo del año siguiente. Sin embargo, para el periodo 2017, y al igual que para todos los periodos anteriores, el proceso oficial de rendición se realizó entre el mes de diciembre de 2017 y el 29 de junio del año 2018. Esto conlleva a que los procesos de fiscalización ocurran uno o dos años después de la ejecución del gasto, lo que complejiza la recolección de información y obliga a los sostenedores a mantener registros detallados y respaldos físicos de cada una de las transacciones. Adicionalmente, producto de esta fiscalización se pueden rechazar partidas de gastos realizados con mucha anterioridad, lo que implica rehacer las rendiciones para que los saldos sean consistentes con lo aprobado por la SIE.

PROPUESTA 19: Separar las subvenciones que son fondos para traspasar a los profesores por leyes específicas.

Esto contribuiría a eliminar conflictos por falta de claridad en el traspaso de esos recursos, entre profesores y sostenedores. Hay que considerar que la Ley de Carrera Docente³¹, ya está en marcha para los colegios municipales y el próximo año comenzará para el primer séptimo de los subvencionados, lo que conllevará nuevos y más complejos bonos para los docentes.

Es importante mencionar en este punto que la unificación de la rendición de recursos recibidos, guiados por el PDE propuesto, no puede dar espacio a financiar los mayores gastos posibles asociados a la implementación de esta ley.

PROPUESTA 20: Eliminar concursos públicos para la contratación de servicios ATE, mejorar plataforma ATEs del MINEDUC y asociar contratación de ATEs a Chilecompra.

Dado que el sistema ya dispone de herramientas para lograr control y transparencia (tanto los sostenedores como las ATE deben ser entidades sin fines de lucro), se propone revertir la obligación de licitar los servicios ATEs e incorporar mejoras a la plataforma actual de ATEs que faciliten la cotización, evaluación y rendición, de manera de evitar que escuelas deban dedicar tiempo y recursos a engorrosos procesos de concursos para cualquier asesoría o perfeccionamiento. Es importante recordar, además, que la mitad de las escuelas del país son pequeñas y no cuentan con personal idóneo para hacerse cargo de complejas licitaciones.

31. Ley 20.903 “Crea el sistema de desarrollo profesional docente y modifica otras normas”

Por otro lado, dado que los sostenedores municipales ya cuentan con la plataforma de compras Chilecompra, podría extenderse ésta a la contratación de servicios ATEs.

PROPUESTA 21: Mejorar procesos de distribución y rendición de recursos del Fondo de Apoyo a la Educación Pública (FAEP).

El objeto del Fondo de Apoyo a la Educación Pública es apoyar el financiamiento del servicio educacional a las Municipalidades, Corporaciones Municipales y Servicios Locales, de conformidad a lo señalado en la Resolución N°22, de 2015, del MINEDUC y sus modificaciones. La Ley N° 21.053 de presupuestos para el año 2018, asignó M\$264.195.000 para la ejecución del FAEP.

La aplicación del FAEP ha constituido un apoyo efectivo al funcionamiento de los servicios educativos municipales y a los nuevos servicios locales, pero ha tenido problemas de gestión por exceso de burocracia, dobles rendiciones e interlocutores varios. Se requiere la definición de una sola institución a la cual rendir, que –de acuerdo a las funciones de SAC– correspondería a la SIE. Al mismo tiempo, dicho organismo debería coordinar con la Contraloría sus procesos de fiscalización, de modo de no volver a solicitar a un municipio dos veces en el año los mismos documentos y repetir procesos que toman al menos 2 meses de atención por parte de colegios y sostenedores públicos.

También es indispensable articular de mejor manera el proceso interno que hoy contempla interlocución con Departamentos Provinciales, Secretarías Regionales Ministeriales y Dirección de Educación Pública, lo que finalmente extiende y confunde los tiempos de respuesta. Es importante un solo nivel

de coordinación con capacidad para resolver discrepancia y dudas.

Asimismo, los recursos son traspasados en cuotas y supeditados al cumplimiento de requisitos y con un plazo definido para su ejecución. En la actualidad los Convenios FAEP son a 14 meses de ejecución, prorrogables en 6 meses. Se propone aumentar el plazo a 24 meses en total, de forma de relacionar el plazo con los tiempos de licitaciones y compras de acuerdo a la normativa legal, principalmente para los DAEM. Ello significa establecer tiempos reales de negociación y ejecución de los convenios, de modo que tanto la firma de éstos como la entrega de la primera cuota ocurra durante el primer semestre. Ello considerando el plazo perentorio de rendición para recibir la tercera cuota (3 meses).

PROPUESTA 22: Revisión del mecanismo de distribución de subvenciones.

El BID reconoce en su informe “Financiamiento de la Educación en Chile”³² muchas fortalezas derivadas del sistema de financiamiento chileno, entre las cuales se destaca el hecho de tener un mecanismo de distribución de recursos vía subvenciones con reglas claras que permita que recursos sean asignados según criterios preestablecidos en forma transparente. Como consecuencia de esto, el sistema de financiamiento actual ha permitido el desarrollo de una oferta educativa amplia y variada y sus criterios de asignación (SEP y PIE) han permitido una distribución de recursos progresiva en términos de equidad.

A pesar de lo anterior, tanto el mismo informe del BID como la OCDE³³ identifican una

32. BID. “Financiamiento de la Educación en Chile”. 2018

33. OECD (2007). “Country background report-Chi-

serie de dificultades para el sistema escolar chileno a partir del mecanismo de subvenciones. Primero, dificultades asociadas al pago por asistencia. Por un lado, ocurre que la asistencia de los estudiantes es fluctuante lo que no permite planificar un presupuesto adecuado. Como consecuencia, para ciertos meses, no se logra cubrir todos los costos del establecimiento, lo que genera una importante carga administrativa y dificulta la gestión operacional de los establecimientos, sobre todo en el caso de los establecimientos con estudiantes de mayor vulnerabilidad, ya que presentan mayor ausentismo.

Una segunda dificultad se asocia a que la fórmula de cálculo de la subvención utilizada actualmente es cada vez más compleja producto de los múltiples aportes o incrementos que se le han incorporado por diferentes conceptos, en especial desde la publicación de la Ley 20.845. Esto ha llevado a que los sostenedores deban reestimar cada año los recursos con que contarán para los años siguientes, lo que dificulta los procesos de planificación a mediano y largo plazo. De esta forma, el sistema de distribución de recursos se ha convertido en uno de alto nivel de complejidad y ha generado que los sostenedores deban destinar importantes esfuerzos en gestionarlo.

Así, según la OCDE³⁴, en Chile se genera una alta carga administrativa para los sostenedores, la SIE y el MINEDUC, ya que se debe movilizar una importante suma de dinero para el control (supervisión) y comprobación de los registros de asistencia que se realizan diariamente debido a las frecuentes irregularidades e inconsistencias asociadas a ellos.

le. *OECD thematic review of tertiary education.*"

34. OCDE "Revisión de recursos escolares: Chile 2017".

Se propone simplificar la fórmula de cálculo de la subvención, disminuyendo o unificando el número de componentes de la subvención, manteniendo los indicadores que reflejan las diferencias en las características de los estudiantes, de los establecimientos y los costos por niveles de enseñanza.

Si bien la lógica de pago de subvenciones por asistencia tiene beneficios indiscutidos en términos de fomentar la asistencia³⁵ y la retención, la vinculación de la asistencia con el pago de subvención no concita un acuerdo unánime entre los miembros de la Comisión. Dada la complejidad del tema y la diversidad de opiniones al respecto, se propone la realización de un estudio amplio acerca del mecanismo de distribución de subvenciones, que considere, entre otros aspectos, factores que van más allá de la asistencia, tales como: tamaño, territorio, matrícula, tipo de formación, entre otros.

En todo caso, es importante destacar que la Comisión coincidió en que los eventuales cambios en el sistema de entrega y rendición de recursos a la escuela no debieran implicar aumentos netos en el financiamiento promedio de las escuelas. Esta es una discusión política de largo alcance, sin embargo, en el corto plazo, se puede facilitar la gestión y rendición financiera de las escuelas, simplificando el sistema de financiamiento a partir de una agrupación de las subvenciones.

35. Varios estudios, tanto nacionales como internacionales, demuestran una clara y marcada correlación entre asistencia y rendimiento escolar. Ver por ejemplo Paredes et al. (2009) "Asistencia, desempeño escolar y política de financiamiento", en "Camino al Bicentenario, Propuestas para Chile". Concurso Políticas Públicas UC.

3.3. PROPUESTAS PARA FACILITAR LA FUNCIÓN DIRECTIVA Y DOCENTE.

Toda la evidencia indica que el liderazgo directivo es esencial para el buen desarrollo educativo, así como también los buenos aprendizajes dependen en gran medida de la calidad de las interacciones entre profesores y estudiantes. Por lo tanto, el tiempo dedicado a funciones burocráticas o exigencias administrativas, es una limitación para que pueda desplegarse el liderazgo directivo y un trabajo docente motivado, bien preparado y con disposición a lograr una buena formación de todos los alumnos.

Sin embargo, los directivos y docentes de aula expresan reiteradamente una percepción de agobio y falta de tiempo dentro del sistema escolar. Esto fue recogido en la mesa de trabajo conformada el año 2015 por representantes del MINEDUC, Colegio de Profesores, SIE, Asociación Chilena de Municipalidades y académicos universitarios del área de educación, en la que se caracterizan las fuentes y causas del denominado "agobio laboral docente" y se elaboraron propuestas concretas para superar dicha problemática³⁶.

Las comunidades educativas se ven invadidas por situaciones de urgencia o requerimientos que impiden focalizarse en la tarea educativa con la debida concentración. Diversas problemáticas derivadas de las condiciones de los estudiantes y el contexto de las escuelas se han hecho más complejas y obligan a dedicar mucho esfuerzo a abordarlas. Por su parte, la carga administrativa ha aumentado, en vez de disminuir. En especial,

los docentes, tanto de aula como directivos, consideran entre sus principales obstáculos para ejercer bien su función, el exceso de regulaciones, la constante desconfianza y una sobrecarga de trabajo, además de la falta de atribuciones para manejar con mayor autonomía los recursos y tomar decisiones sobre el quehacer de sus establecimientos³⁷.

El sistema educacional en el nivel inicial y escolar ha debido desarrollar, además de sus Proyectos Educativos y Reglamentos de Convivencia, un conjunto enorme de protocolos para regular procedimientos ante conductas referidas a seguridad, accidentes, maltratos, acoso sexual y laboral, y planes para abordar transversalmente formación ciudadana, vida saludable, o sexualidad, entre otros. Así también, la cultura de rendición de cuentas se ha hecho más exigente³⁸.

El Colegio de Profesores, junto a varios integrantes de la comisión, plantea que la implementación del currículum se está convirtiendo en un peso administrativo por la cantidad de objetivos de aprendizajes que deben planificarse e implementarse. Los docentes –sostienen– están más preocupados de rendir sobre cobertura y contenidos, que del logro de aprendizajes relevantes. Son demasiados objetivos, los que sobrepasan la cantidad de semanas de clases y obstaculizan la posibilidad de desarrollar procesos de contextualización curricular y de generación de aprendizajes sig-

36. Informe Ejecutivo de Resultados y Propuestas Mesa sobre Ley 20.501, Condiciones para la Docencia y Agobio Laboral. Ministerio de Educación, Marzo 2016.

37 5a Encuesta a Directores: La Voz de los Directores, Centro de Desarrollo y Liderazgo Educativo, marzo 2018

38. Directores sostienen dedicar entre 40 y 80% de su tiempo a funciones burocráticas. Documento Educación 2020, "Menos carga administrativa, más calidad educativa", junio 2018

nificativos³⁹. Asimismo, se sienten presionados por la cantidad de notas que deben poner.

Con la promulgación de la nueva Ley de Carrera Docente, los profesores del sistema municipal o de Servicios Locales de Educación se ven enfrentados a dos sistemas de evaluación. Por una parte, la Evaluación Docente vigente desde el año 2004, obligatoria cada cuatro años y por otra, los instrumentos evaluativos para el reconocimiento de los tramos ligados a remuneraciones, obligatoria también para los tramos inicial y temprano. Este último sistema comenzará a aplicarse gradualmente para los docentes del sector particular subvencionado, y podría coexistir con las evaluaciones que en muchos establecimientos educacionales particulares subvencionados se realizan anualmente.

Si bien algunas de las medidas que se proponen no están estrictamente ligadas a los temas de burocracia administrativa, y algunas tienen que ver más bien con una sobrecarga de trabajo pedagógico, la Comisión estima necesario plantearlas porque la percepción de agobio laboral de los profesionales de la educación⁴⁰ es un obstáculo para mejorar la educación en nuestro país.

39. Sobre diseño y desarrollo curricular, y tendencia a sobrecarga de prescripciones, ver Gysling (2016), Espinoza (2016), y Ossandón, Caro y Aguilar (2018).

40. "En general los docentes consideran que el tiempo que disponen para realizar cada una de sus actividades es insuficiente." Centro UC Políticas Públicas y Elige Educar, "Uso del tiempo no lectivo. Desafíos para políticas públicas y comunidades educativas", Junio 2016.

PROPUESTA 23: Potenciar el liderazgo pedagógico de directores y equipo directivo.

La mayor parte del tiempo de los docentes directivos debe concentrarse en las tareas de formación, conducción y apoyo de los procesos pedagógicos. Ello requiere mayor autonomía, participación en las decisiones sobre programas, equipos de trabajo y uso de recursos. Con este fin, se propone generar una oferta formativa en la línea de administración y gestión para equipos directivos, que esté muy alineada con las exigencias administrativas propias de una escuela, además de las medidas de disminución de exigencias desde la política educativa.

Se propone también establecer la figura de un encargado administrativo con perfil directivo que asuma la carga administrativa propia de la escuela. Así también, los docentes deben poder dedicar la mayor parte de su tiempo a tareas relacionadas con la formación de sus alumnos, preparación de la enseñanza, trabajo de aula, seguimiento de los aprendizajes de cada estudiante, trabajo colaborativo, en un ambiente favorable para el encuentro con sus estudiantes.

PROPUESTA 24: Avanzar hacia una racionalización del Currículum.

Si bien los establecimientos educacionales tienen facultades para priorizar el currículum, hay circunstancias institucionales que impiden que ello ocurra. En la práctica los docentes perciben una presión desde el MINEDUC y la ACE para implementar el currículum completo y de las pruebas estandarizadas para centrarse en los contenidos curriculares.

En el corto plazo, se propone realizar una evaluación sobre la implementación de los Objetivos de Aprendizajes, apoyar desde el SAC su implementación y simplificación y,

en el largo plazo, avanzar hacia una mayor integración curricular, reduciendo la cantidad de Objetivos de Aprendizaje e indicadores de evaluación, orientándolo hacia la consecución de destrezas y habilidades, al desarrollo de las transversalidades educativas y a un logro real de los aprendizajes⁴¹, cuidando siempre la inclusión de los requisitos mínimos de egreso en cada nivel reconocido por el Estado.

En el mediano plazo se plantea realizar un proceso participativo de evaluación y reelaboración de las políticas curriculares, que permita construir diseños y orientaciones para el desarrollo de lineamientos estables en función de procesos de aprendizaje integrales, globalizadores y multidimensionales.

Por su parte, el SAC debe entregar orientaciones para que las exigencias sobre el currículum se centren en el desarrollo de habilidades y el abordaje de los desafíos formativos considerando la realidad contextual, y no sólo la cobertura curricular.

PROPUESTA 25: Revisión de la definición de hora no lectiva: Establecer porcentajes destinados a trabajo personal del docente.

Uno de los aspectos relevantes en la percepción de agobio laboral de los docentes es el hecho de que deben llevar trabajo para sus casas puesto que el tiempo laboral no les

41. En las "Recomendaciones para una política de desarrollo curricular" (Informe Mesa de Desarrollo Curricular, MINEDUC, Mayo 2016) se establece "*Dotar al currículum nacional de una estructura que defina expectativas formativas expresadas por medio de aprendizajes nucleares, enfatizando su carácter de logros anuales y progresivos, sustantivos cultural y disciplinariamente, centrados en desempeños relevantes para la vida y suficientemente amplios para permitir su contextualización.*"

alcanza para cumplir todas las exigencias. La Ley de Desarrollo Profesional Docentes incorpora avances en esta materia: aumentó en 10 puntos porcentuales el tiempo no lectivo de los docentes, llegando a una proporción de 35% el año 2019. Por otro lado, la ley establece que al menos un 40% de ese tiempo sea dedicado a la preparación de clases y evaluación de aprendizajes. No obstante, existe evidencia⁴² de que los docentes en Chile efectivamente están destinando más tiempo de lo establecido en sus contratos para realizar su labor pedagógica, así como que la carga laboral, reflejada en parte por la alta cantidad de tareas que realizan semanalmente, los ha llevado a destinar gran parte de sus horas no lectivas en actividades que se alejan de la enseñanza.

En vista de lo anterior, se propone realizar un estudio actualizado del uso de las horas no lectivas en el marco de la implementación de la Ley de Desarrollo Profesional Docente. Sobre la base de este estudio, se debe revisar el porcentaje mínimo del tiempo no lectivo dedicado a las labores docentes directamente asociados al aprendizaje de los estudiantes.

PROPUESTA 26: Revisar carga administrativa de educadoras diferenciales en el marco del PIE.

En los programas PIE, el sistema establece numerosos mecanismos de supervisión y exigencia de informes, cuya elaboración recae fundamentalmente en las educadoras diferenciales. Esta labor resulta excesiva, reiterativa y sin consecuencias prácticas para la mejora de los aprendizajes de estudiantes con NEE.

Para que los docentes PIE focalicen su tra-

42. Centro UC Políticas Públicas y Elige Educar, "Uso del tiempo no lectivo. Desafíos para políticas públicas y comunidades educativas", Junio 2016.

bajo en el quehacer pedagógico directo con estudiantes y en la colaboración con otros docentes, se propone establecer un ordenamiento a la carga administrativa de las educadoras diferenciales, que implica, entre otras cosas contar con una plataforma dinámica para el PIE y no con un espacio que actúa principalmente como repositorio de documentos.

PROPUESTA 27: Dictar a la brevedad los reglamentos pendientes de la Ley de Carrera Docente.

Pese a que la Ley 20.903 fue aprobada el año 2016, persisten vacíos importantes dado que el cuerpo legal suponía una serie de reglamentos cuya elaboración se encuentra pendiente y que, de no constituirse prontamente, pueden afectar el desarrollo del nuevo sistema de desarrollo profesional docente.

Por lo tanto, es urgente dictar los reglamentos que correspondan para la correcta aplicación del estatuto vigente, actualizado con las normas incorporadas de la Ley 20.903. Estos reglamentos deben considerar explícitamente las diferencias entre los sostenedores públicos y subvencionados, habida consideración de las condiciones diferentes de funcionamiento como sostenedores⁴³.

43. Situaciones no resueltas con anterioridad han afectado a los sostenedores y docentes públicos, que han terminado muchas veces resueltos en el poder judicial.

PROPUESTA 28: En el caso de la educación municipal y los servicios locales, mejorar, en el más breve plazo, la articulación de la plataforma de la carrera docente con el SIGE y la BRP.

Se requiere mejorar la información entre CPEIP y sostenedores públicos, para resguardar el cumplimiento de las obligaciones legales. Esto implica, por ejemplo, que la información que hoy se entrega a los docentes sobre sus cambios de tramos llegue a los sostenedores en tiempo y forma correcta, pues son éstos quienes deben ejecutar los pagos correspondientes.

Se propone realizar un informe financiero que dé cuenta efectiva respecto a si la ley está cubriendo la totalidad de los recursos necesarios para la carrera docente⁴⁴. Resulta urgente realizar esto antes que el sistema particular subvencionado ingrese a la nueva carrera, pues existe una experiencia municipal que parece indicar lo contrario.

PROPUESTA 29: Adelantar el ingreso de las escuelas particulares subvencionadas a la Carrera Docente.

La Ley 20.903 determinó que los establecimientos educacionales particulares subvencionados y de administración delegada ingresarán a la Carrera Docente en forma progresiva; en una primera etapa voluntaria entre los años 2017 y 2025, para luego pasar a una segunda etapa obligatoria el año 2026. El ingreso en la etapa voluntaria se realiza por medio de un proceso de postulación y se priorizan a aquellos establecimientos con mayor concentración de estudiantes prioritarios. El cupo mínimo para cada año es

44. Tal como fue comprometido en la discusión de la ley.

un séptimo del total de docentes que se encuentren en los establecimientos afectos a este proceso; el año 2017 fueron seleccionados 765 establecimientos considerando más de 15.000 docentes⁴⁵.

Existe una tensión en aquellos establecimientos que aun cuando quisieran ingresar no pueden hacerlo. Dado el interés de sus docentes de acceder a mejores remuneraciones, se recomienda, previa realización de estudio financiero sugerido en la propuesta precedente, acelerar el ingreso previsto en la Ley 20.903.

PROPUESTA 30: Definir situación de docentes del sector particular subvencionado, que firmaron contratos colectivos – convenios colectivos en el caso de las Corporaciones Municipales– en el marco del ingreso a la Ley de Desarrollo Profesional Docente.

La nueva carrera Docente establece condiciones adicionales al Código del Trabajo. Existen dudas y distintas interpretaciones entre los organismos reguladores, y poca claridad y coordinación entre la SIE y la Dirección del Trabajo, e incluso posiciones contradictorias.

Según indica el artículo trigésimo tercero transitorio de la Ley 20.903 “el derecho de los profesionales de la educación que ingresen al Sistema de Desarrollo Profesional Docente a percibir las remuneraciones y asignacio-

nes establecidas (...) será incompatible con la percepción de cualquier monto que haya servido de base para determinar (la remuneración actual)”.

De lo anterior se puede concluir que se deberán modificar los contratos de trabajo existentes para dar paso al nuevo modelo de remuneraciones. Entre otras cosas, ya no serían compatibles los aportes pactados con el sostenedor tales como, mayores valores de hora docente, bonos por responsabilidad o cualquier otro emolumento que haya formado parte de la remuneración mensual.

La situación estaría bajo norma en el caso del contrato individual, puesto que puede ser modificado por mutuo acuerdo de las partes o por concurrencia de alguna causa legal, siendo el artículo trigésimo tercero transitorio de la Ley 20.903 el que otorga la causa legal para dicha modificación.

Sin embargo, cuando estos aportes han sido pactados a través de contratos colectivos en el sector privado o convenios colectivos en el caso de las Corporaciones Municipales, no hay claridad respecto de cómo operará la Ley de Carrera Docente, con lo establecido en el Código del Trabajo, que señala que “las estipulaciones de un instrumento colectivo vigente sólo podrán modificarse mediante acuerdo entre el empleador y la o las organizaciones sindicales que lo hubieren suscrito”⁴⁶.

Se requiere un lineamiento claro y común entre el MINEDUC, específicamente desde el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigación Pedagógica (CPEIP), y la Dirección del Trabajo.

45. Resolución Exenta No 6577 del 13 de diciembre de 2017, del Ministerio de Educación que Asigna cupos de ingreso al sistema de desarrollo profesional docente para profesionales de la educación que se desempeñan en el sector particular subvencionado y de administración delegada, a los establecimientos educacionales que indica, y fija lista de establecimientos educacionales que postularán a la asignación de cupos del año 2018.

46. Artículo 311, Código del Trabajo.

PROPUESTA 31: Redefinir criterios para el otorgamiento de la asignación de reconocimiento por docencia en establecimientos de alta concentración de alumnos prioritarios.

Como parte del nuevo sistema de remuneración docente se encuentra el “bono por concentración de estudiantes prioritarios”, el que se construye de la suma entre el 20% de la asignación de tramo y una asignación fija de aproximadamente \$47.000 que es proporcional al número de horas de contrato. Este bono se otorga para establecimientos que tengan una concentración de estudiantes prioritarios mayor o igual al 60%.

El año 2017, 6.525 establecimientos educacionales cumplieron con el requisito para este bono⁴⁷, no obstante, de ellos el 27% no cumplía con el mismo requisito en alguno de los dos años anteriores.

Esta variación, que no depende de los colegios ni de los docentes, y que afecta la remuneración, podría generar conflictos que se podrían evitar si el incentivo tuviese una escala progresiva que permitiera asignar el bono en menor proporción a aquellos establecimientos que tengan porcentajes menores, de tal forma que la variación en la concentración de estudiantes prioritarios produzca una variación en el bono y no la pérdida completa del mismo.

47. Resumen Prioritarios y Beneficiarios SEP por EE. Obtenido de Datos Abiertos Mineduc: <http://datos.mineduc.cl/dashboards/20018/descarga-bases-de-datos-de-resumen-prioritarios-y-beneficiarios-sep-por-ee/>

3.4. UN SISTEMA EDUCATIVO QUE RECONOZCA EL CONTEXTO COMPLEJO Y HETEROGÉNEO DE LAS ESCUELAS.

El sistema educacional chileno es diverso y heterogéneo. En él coexisten escuelas, colegios y liceos de diferentes niveles y tipos de enseñanza, dependencia administrativa, tamaño, ubicación geográfica, etc. Asimismo, a nivel de resultados (medidos por la prueba SIMCE y categoría de desempeño de la ACE) también puede observarse una gran variabilidad.

Actualmente hay 11.574 establecimientos escolares en el país. El 73% de ellas imparte Educación Básica y el 30% Educación Media; un 21% de los establecimientos⁴⁸ que presenta ninguna de las modalidades anteriores. Dentro de los establecimientos con Educación Media, aproximadamente un tercio de los liceos ofrecen educación Técnico-Profesional y el resto son Científico Humanista.

En términos de dependencia, el sector municipal representa un 44% del total de establecimientos (se consideran establecimientos municipales y de Servicios Locales de Educación) y un 37% de la matrícula. Un 52% de las escuelas municipales son rurales y tienen una matrícula promedio de 73 alumnos. Del mismo modo, en el sector urbano predominan los establecimientos particulares subvencionados, con el 60% de las escuelas. Es relevante notar que la matrícula municipal ha disminuido en un 24% en la última década, mientras que la particular subvencionada ha aumentado en un 12% en el mismo periodo.

Con respecto al tamaño, el 60% de las escuelas del país tiene matrículas de menos de 250 alumnos. Estas escuelas tienen

48 Escuelas especiales, de lenguaje, parvularias, carcelarias y otras.

en promedio 9 docentes. Hay más de 1.800 establecimientos uni, bi y tri docentes, de los cuales un 17% están ubicados en la IX Región de la Araucanía.

Sin embargo, en términos de matrícula, la educación rural solo representa el 8% del total. El 61% de la matrícula se encuentra en escuelas urbanas de más de 500 alumnos, el 60% de la matrícula se encuentra en tres regiones (Región Metropolitana, VIII Región del Biobío y V Región de Valparaíso), y casi el 60% de la matrícula rural se encuentra en el sur de Chile.

De acuerdo a la categoría de desempeño 2017 de la ACE hay 5.708 establecimientos ordenados en nivel de educación básica y 2.778 establecimientos ordenados en nivel de educación media. Entre el 11% y 12% de los establecimientos se encuentran en categoría insuficiente en cada nivel.

Hay un total de 850 establecimientos que tienen al menos un nivel en categoría insuficiente, de los cuales dos tercios son municipales. Las escuelas insuficientes presentan índices de vulnerabilidad⁴⁹ promedio sobre el 80% versus 73% en escuelas desempeño alto⁵⁰. Seis de cada diez escuelas insuficientes se encuentran en la Región Metropolitana o en la V Región de Valparaíso. Las Regiones con mayor cantidad de escuelas rurales insuficientes son La Araucanía, Biobío y Libertador Bernardo O'Higgins.

Es importante destacar que existen a nivel nacional 2.847 establecimientos que imparten educación básica y/o media regular que, por su tamaño, no pueden ser categorizadas por la ACE y, por ende, tampoco reci-

ben apoyo directo del SAC. El 77% de estos establecimientos son rurales, casi la mitad son uni, bi o tri docentes y, a pesar de representar un alto porcentaje respecto de la cantidad total de establecimientos a nivel nacional (25%), representan el 6% de la matrícula regular nacional.

No obstante esta gran diversidad, la vasta normativa existente no asume la heterogeneidad del sistema escolar, lo que conlleva a que un gran conjunto de obligaciones actuales sean inaplicables a ciertos establecimientos, ya sea porque no se corresponden con su realidad específica o bien porque no son factibles de cumplir dada la limitación de recursos o complejidad asociada.

PROPUESTA 32: Diferenciar normativa según el tamaño, dependencia y realidad de las escuelas con contextos especiales⁵¹ con particular énfasis en los procesos de rendición de cuentas.

Se requiere ordenar y explicitar para los sostenedores y directivos de escuelas con contextos especiales, el listado de normativas específicas que deben cumplir. Este listado debiera ser revisado y acotado según el tipo de escuela, por lo que es necesario que participen representantes éstas, de modo de lograr el máximo de pertinencia y realismo.

En particular, en relación al proceso de rendición de cuentas, el artículo 55 de la Ley 20.529 señala:

"Las rendiciones de cuenta consistirán en estados financieros que contengan la información de manera desagregada, según las formas y procedimientos que establezca la Superintendencia de Educación, con especial

49. Se considera un promedio ponderado entre el IVE 2018 de básica y media publicado JUNAEB.

50. Del total de establecimientos, solo un 77% tiene información de IVE 2018.

51. Escuelas uni, bi, tri docentes, multigrado, aulas hospitalarias, escuelas en contexto de encierro y dependientes del SENAME.

consideración de las características de cada establecimiento educacional, y exigiendo, según sea el caso, procedimientos que sean eficientes y proporcionados a la gestión de cada sostenedor y sus respectivos establecimientos. Para tal efecto, la Superintendencia deberá tener en consideración factores tales como la ruralidad, número de estudiantes matriculados y nivel socioeconómico de cada establecimiento y sostenedor”.

Siguiendo lo establecido en la ley citada, se proponen los siguientes cambios al procedimiento de rendición de cuentas:

Establecimientos (o sostenedores) hasta 200⁵² alumnos de matrícula

Respecto de este tipo de establecimientos, podrán acreditar el uso de los recursos a través de la ventanilla única. Actualmente la facturación electrónica y boletas de honorarios electrónicas permiten que los gastos sean asociados directamente al RUT de cada sostenedor, por lo que el proceso de rendición de cuentas se limitaría a identificar la fuente de financiamiento y no a digitalizar manualmente un gran número de documentos con el riesgo de error que aquello implica. Adicionalmente, esto permitiría un mejor control en el uso de los recursos, toda vez que estaría toda la información a disposición de los organismos fiscalizadores y no sólo lo declarado por cada RBD.

Establecimientos (o sostenedores) con matrícula superior a 200 alumnos

La rendición de cuentas debe avanzar hacia un proceso donde sea la contabilidad de cada colegio, con las políticas entregadas por la SIE, el medio de rendición de cuen-

tas, evitando así el exceso de trámites para lograr rendir de manera oportuna. Libros de compras, libros de remuneraciones y libros de honorarios, que se obtienen desde los sistemas de gestión, pueden ser adaptados con formatos exigidos por el órgano fiscalizador lo que, sin lugar a dudas, implicaría menor carga de trabajo administrativo.

Si a lo anterior agregamos la posibilidad de exigir detalles de movimientos (libros mayores), y la posibilidad –todavía inexplorada– de contar con datos de Previred y la Superintendencia de Bancos, se podría contar con un sistema de rendición moderno, simple y de mejor fiscalización.

PROPUESTA 33: Entregar gradualmente mayor autonomía a las escuelas con mejor desempeño, según criterios de ordenación de la ACE e historia de comportamiento ante fiscalizaciones de la SIE.

La SIE lleva a cabo anualmente una fiscalización sobre muestras de establecimientos, debido a su alcance y su capacidad de fiscalización. El año 2015 esta institución realizó alrededor de 20.000 visitas de fiscalización a más de 9.000 establecimientos.

Para seleccionar los establecimientos a fiscalizar, se emplea un modelo de gestión de riesgo cuyas principales variables son, por una parte, la probabilidad de que un establecimiento o sostenedor incurra en una falta o hecho grave, y por otra, el nivel de impacto o importancia relativa en calidad educacional que potencialmente tenga la materia a ser fiscalizada.

Para simplificar y reducir la carga administrativa, es preciso avanzar desde un sistema de control hacia una mayor autonomía en la toma de decisiones por parte de las escuelas. Ello implica una rendición de cuentas trans-

52. Este número es referencial, y debe ser estudiado en detalle conforme a la realidad de las escuelas.

parente, basada en la confianza, en equilibrio con el cuidado en el uso de los recursos destinados a la educación y que esté acorde a los objetivos y grados de avance de lo planificado por las escuelas.

Al mismo tiempo, es importante dar mayor autonomía a las escuelas para que puedan optar por aquellos programas que sean pertinentes a su proyecto educativo, desafíos y contexto, a diferencia de lo que ocurre hoy, donde la mayoría de las exigencias son impuestas.

Consecuentemente, esta comisión propone dar un tratamiento diferenciado respecto a la rendición de cuenta a aquellos establecimientos que cumplan ciertas condiciones de desarrollo institucional, desempeño académico y un historial de fiscalizaciones sin observaciones. Esto basado en lo que plantea la OCDE⁵³, donde la construcción de confianza se basa en que, para poder avanzar hacia espacios de autonomía en las escuelas, éstas cuenten con docentes altamente calificados y líderes fuertes, que sean buenos jueces de las necesidades de aprendizaje de sus estudiantes.

Siguiendo la recomendación de la OCDE, se propone que la extensión de la autonomía sea un proceso gradual, usando como herramienta la certificación de los establecimientos (de tamaño suficiente) a través de la ACE como parte del proceso de revisión escolar, para asegurar que dichos establecimientos tengan la capacidad de ejercer su nueva autonomía.

PROPUESTA 34: Fomentar asociatividad (Microcentros, Servicios Locales de Educación y otro tipo de instituciones sin fines de lucro) como ejes de apoyo colectivo a escuelas con contextos especiales.

Se propone favorecer la gestión administrativa conjunta entre fundaciones sostenedoras, lo que permitiría que las escuelas aprendan unas de otras y se generen especializaciones y sinergias en los procesos administrativos. Esto tiene mayor relevancia para establecimientos educacionales en que, dado su tamaño, la administración es una carga proporcionalmente muy grande.

La lógica de delegación de funciones de administración superior a instituciones técnicamente robustas, presente en el diseño de la nueva institucionalidad de educación pública, debe ser posible de aplicar también en el sector privado. En ese sentido, se estima que la prohibición de subcontratar a personas jurídicas para la administración superior de los establecimientos escolares, establecida en la Ley 20.845⁵⁴, va en dirección contraria a lo anterior.

Se propone, adicionalmente, la creación de un Fondo Concursable de colaboración, para que sostenedores privados y públicos puedan compartir no sólo en aspectos administrativos, sino también pedagógicos. Aun cuando sean pocos recursos, es un estímulo para la creación de redes interescolares. Los incentivos pueden ser mayores cuando se trate de colaboración con escuelas pequeñas o rurales

Por otra parte, el decreto exento 968 del año 2012 establece el funcionamiento de los llamados Microcentros Rurales, al alero del MINEDUC. Los profesores de escuelas rurales

53. OCDE "Revisión de recursos escolares: Chile 2017".

54. DFL2/98 Ministerio de Educación, artículo 3, letra i) "*Dichas funciones [de administración superior] no podrán ser delegadas, en todo o en parte, a personas jurídicas*".

multigrado realizan una reunión técnico-pedagógica al mes, con el objetivo de evaluar la situación de aprendizaje de cada establecimiento, reflexionar sobre el trabajo pedagógico, tomar decisiones respecto a innovaciones necesarias para la mejora e intercambiar experiencias pedagógicas. Los Microcentros sesionan en promedio 7,1 veces al año y representan el 36% de las redes de trabajo a nivel nacional. El microcentro representa una oportunidad para incorporar el trabajo de un profesional experto en gestión administrativa que apoye en forma itinerante a las escuelas o desde los nuevos Servicios Locales de Educación (SLE,) y que, además, recoja y entregue información a la escuela. Es necesario definir y separar los roles/responsabilidades de este profesional experto y los del "profesor encargado" en cuanto a gestión.

PROPUESTA 35: Tener un trato especial para escuelas con cursos combinados en términos de planificación y evaluación.

Actualmente, a las escuelas rurales multigrado, escuelas hospitalarias y carcelarias se les exige tener planificaciones por asignaturas, al igual que las escuelas completas. Se propone facilitar el proceso de preparación de la enseñanza, avanzando desde una planificación por asignatura hacia una integrada⁵⁵ con modelos de planificación que debieran ser entregados a las escuelas y que éstas puedan adecuar, y modelos de evaluación distintos al SIMCE, que sean aplicados por las propias escuelas para hacer seguimiento de los aprendizajes de sus alumnos.

55. Propuesto en el Seminario de Educación Rural 2016 por la Red de Universidades Chilenas por la Educación Rural.

Esto es consistente con el informe OCDE⁵⁶, que sugiere que se incorporen en los programas de formación inicial docente, herramientas para trabajar en aulas multigrado y similares, y contribuir a que los microcentros rurales se puedan enfocar efectivamente en temas técnico-pedagógicos e innovación escolar y en menor grado en administrar planificaciones pedagógicas que no son pertinentes.

PROPUESTA 36: Evaluar e incentivar la fusión de escuelas rurales pequeñas.

La Ley General de Educación (LGE) tiene por desafío igualar oportunidades de aprendizaje, como un gran principio de equidad, de todos los estudiantes que asisten a las escuelas rurales multigrado. Sin embargo, la tarea es compleja de abordar, cuando sabemos que más de 1.000 escuelas multigrado del país (51,8% del total de escuelas multigrado), tienen una matrícula menor a 10 estudiantes. En muchos casos, estas escuelas no se justifican en términos educativos pues se desarrolla la tarea pedagógica en un aislamiento de grandes proporciones. En aquellos lugares donde hay escuelas cercanas y con posibilidades de traslado, se recomienda fusionar escuelas para alcanzar matrículas que permitan mejor desarrollo para los alumnos, conforme indican estudios de expertos⁵⁷. Se recomienda también hacerlo gradualmente y con el apoyo de las comunidades.

56. OCDE "Revisión de recursos escolares: Chile 2017"

57. Gallego, Rodríguez y Sauma (2007) "Provisión de educación en zonas rurales de Chile: incentivos, costos y calidad". En "Camino al Bicentenario, Propuestas para Chile", Concurso de Políticas Públicas UC.

PROPUESTA 37: Simplificación del proceso de Reconocimiento Oficial, principalmente a Jardines Infantiles.

El Reconocimiento Oficial “es un acto administrativo a través del cual la autoridad le entrega a un Establecimiento Educacional la facultad de certificar válida y autónomamente la aprobación de cada uno de los ciclos y niveles que conforman la educación regular, y de ejercer los demás derechos que confiere la ley”⁵⁸.

Los requisitos que los establecimientos deben cumplir se encuentran en los Decretos 315 y 548 de Educación entre otros. Adicionalmente, si el establecimiento desea impetrar subvención, se debe considerar lo dispuesto en el Decreto 148, también del MINEDUC. Este conjunto extenso y complejo de normativas –más de 70 páginas– dificulta y pone una importante carga sobre los sostenedores al momento de iniciar o modificar sus actividades escolares.

Cada vez que un establecimiento educacional agrega un nivel de enseñanza, hace transformaciones en su infraestructura o cambios de especialidad, debe hacer completo el procedimiento de reconocimiento oficial. Además, el nuevo establecimiento debe estar construido y la infraestructura en desuso un año antes del ingreso de los alumnos para recibir el reconocimiento oficial, lo cual se traduce en un costo financiero importante. Por lo tanto, se propone que sólo se evalúen los cambios y no deba exigirse todo el proceso como si la escuela no tuviera reconocimiento anterior. Asimismo, se propone que la documentación requerida para obtener el reconocimiento oficial se pueda entregar en formato digital y se pueda hacer seguimiento en línea a la tramitación.

58. Ley General de Educación 20.370, artículo 45.

Por otro lado, la publicación de la Ley 20.832 establece que todas las Salas Cunas y Jardines Infantiles deberán tener autorización de funcionamiento otorgada por el MINEDUC conforme al Decreto 128 de 2018⁵⁹. En particular, debe considerarse que este tipo de establecimientos no cuentan con soporte administrativo y legal para hacer frente a esta nueva complejidad, por lo que se propone revisar la normativa existente, simplificarla y dar nuevos plazos para este proceso.

3.5. PLATAFORMAS INFORMÁTICAS QUE ENTREGUEN HERRAMIENTAS PARA LA GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN, SIMPLIFIQUEN LOS PROCESOS ADMINISTRATIVOS Y ESTÉN AL SERVICIO DE LA CALIDAD.

“La tecnología puede ayudar a simplificar y agilizar los procesos administrativos de los establecimientos y liberar ese tiempo para las actividades académicas y docentes”⁶⁰.

Estas palabras resumen claramente el objetivo de las propuestas contenidas en este eje: dar un salto tecnológico en los aspectos administrativos de la educación para colaborar en el proceso de desburocratización encomendado.

Según el análisis de la comisión, la implementación de medidas de modernización generaría un impacto en la carga administrativa que se vería reducida de manera importante. Sin perjuicio de lo anterior, se hace necesaria una revisión previa de las actua-

59. El Decreto 128 de 2018 reglamenta los requisitos de adquisición, mantención y pérdida de la Autorización de Funcionamiento en establecimientos de Educación Parvularia.

60. Frase contenida en presentación del Centro de Innovación del Ministerio de Educación en reunión con esta comisión.

les exigencias de manera de acotarlas a las realmente necesarias.

Consecuentemente, se recomienda priorizar la modernización e integración de los sistemas informáticos de los distintos actores del SAC aprovechando el grado de avance existente, entre otros, en el Centro de Innovación del MINEDUC, instaurando una mesa de trabajo con fechas y plazos definidos.

Estas propuestas requieren de condiciones materiales previas, como es el acceso a Internet de alta velocidad y sin intermitencia en el servicio. Para insertarnos en la sociedad del conocimiento, debemos asegurar a las escuelas las herramientas de forma equitativa.

PROPUESTA 38: Internet para todas las escuelas.

Propiciar, en el mediano plazo, la instalación de una buena conexión a Internet en todas las escuelas –especialmente en las rurales– que les permita operar de manera eficiente. Esto tendrá efecto en la gestión, en la comunidad, en el uso de recursos educativos y en el desarrollo profesional (espacios virtuales de formación). En el corto plazo, entregar Internet móvil a los profesores encargados en aquellas escuelas remotas que no cuenten con conexión, de modo que no incurran en gastos personales.

PROPUESTA 39: Creación de ventanilla única para trámites relacionados con las escuelas.

El concepto ventanilla única busca facilitar al usuario final (Escuela) la tarea administrativa mediante el uso de una plataforma única que contenga toda la información digitalizada y on-line que requieran los distintos procesos o subprocesos y sus respectivos usuarios internos y/o externos (SIE, MINEDUC, ACE, CPEIP, entre otros).

De esta manera se evita la duplicidad en los requerimientos de la información y se aporta a la eficiencia y eficacia en el uso de los tiempos y recursos generales tanto de organismos públicos como privados. Con esto no solo deberían rebajarse los costos de transacción, sino también los costos que se generan en cada visita de las instituciones a cada comunidad educativa, con lo que se puede dar una primera señal de cómo poner el sistema al servicio de las escuelas⁶¹.

A modo de ejemplo: el oficio ordinario 628, del 12 de abril de 2017, de la Superintendencia de Educación respecto de los documentos que los establecimientos subvencionados deben tener a disposición de las visitas inspectivas, es útil para medir el impacto de implementar la ventanilla única. De 14 requerimientos, el 78,5% (11 casos) ya se encuentra disponible en alguna plataforma existente.

Mientras se implemente esta ventanilla única, creemos que la plataforma SIGE debe ser mejorada significativamente. Actualmente las escuelas suben la matrícula, asistencias, notas e información de docentes, pero es recurrente que los órganos del SAC, los sostenedores y la Contraloría General de la República soliciten información que ya se encuentra en la plataforma, lo que es frustrante y multiplica las tareas.

Una mejora técnica para robustecer el sistema podría involucrar, por ejemplo, una inversión en espacio de almacenamiento, un adecuado servicio técnico las 24 horas, un servicio de programación y capacitación para una adecuada interacción con el sistema. Esto podría convertir a la plataforma SIGE en un repositorio universal para efectos de consulta, orden, sistematización y registro

61. Educación 2020, “Menos carga administrativa, más calidad educativa”. Junio 2018

histórico. Es necesario implementar una única gestión digital desde principio a fin, que evite la duplicación de tareas como, por ejemplo, la necesidad de autorizar ante notario las copias de los libros de asistencia.

Se trata de un avance progresivo hacia una gestión digital universal, orientada a suprimir la necesidad de envío de documentos físicos, en una transición gradual y cuidadosa, pero definitiva, que cambie la cultura del papel por una que privilegie un sistema mucho más versátil e indubitado para mantener y consultar registros. Este sistema debe cumplir con estándares de transparencia, interoperabilidad, accesibilidad universal, sencillez, rapidez y seguridad.

Con el buen uso de algunas herramientas tecnológicas es posible mejorar la gestión documental que permita tener un registro histórico permanente y único de la información de las escuelas que incluya notas, matrícula, asistencia, certificados de alumnos prioritarios y graduados.

PROPUESTA 40: Servicio Automatizado para trámites de la Dirección del Trabajo.

En particular, una mejora que podría llevarse a cabo en el corto plazo es la relacionada al cumplimiento de las obligaciones laborales y previsionales en las escuelas.

Los sostenedores de Establecimientos Educativos públicos (Municipios y Servicios Locales de Educación) y los sostenedores de Establecimientos Educativos particulares subvencionados deben presentar todos los meses documentación en los Departamentos Provinciales de MINEDUC que demuestre el cumplimiento de sus obligaciones laborales y previsionales respecto de más de 220.000 docentes y más de 50.000 asistentes de la educación.

Esta obligación se cumple hoy mediante (i) la obtención de un certificado digital de cumplimiento de obligaciones laborales y previsionales emitido por la Dirección del Trabajo, y su posterior envío al Departamento Provincial de Educación correspondiente, o bien (ii) en forma manual –hoy un 56% de las escuelas– llenando plantillas Excel entregadas por MINEDUC, generando un Certificado de Pago de Remuneraciones, obteniendo planillas (en papel) de respaldo de los pagos efectuados a cada uno de los distintos organismos, tales como AFP, mutuales, Fonasa, Isapre, Previred, etc., las que se deben adjuntar a la planilla indicada, para finalmente presentar toda la documentación en duplicado en las oficinas de MINEDUC. El sostenedor debe posteriormente esperar su revisión y se le entregan sus documentos aprobados o rechazados.

Dado que la Dirección del Trabajo es capaz de emitir certificados digitales de cumplimiento de obligaciones laborales y previsionales, es evidente que cuenta con bases de datos que contienen esta información. Por otro lado, ya existe un convenio vigente de interoperabilidad, que rige el intercambio electrónico de información, entre MINEDUC y la Dirección del Trabajo, por lo que sería sencillo crear un servicio automatizado que todos los meses envíe a la Dirección del Trabajo la nómina de docentes y asistentes de la educación que posee el MINEDUC, y los sistemas de la Dirección del Trabajo respondan con un archivo indicando para cuáles de ellos se han cumplido las obligaciones laborales y previsionales y para cuáles no.

Al implementarse una ventanilla única, este tipo de procesos podrían eliminarse, con el correspondiente ahorro de tiempo asociado.

PROPUESTA 41: Implementación de plataforma de gestión básica disponible para todos los establecimientos.

La implementación de estas mejoras requiere que cada escuela pueda conectarse a través de una plataforma sencilla que permita interactuar con el MINEDUC cumpliendo con exigencias básicas, a saber; asistencia, notas, hoja de vida y planificaciones.

Hoy muchos establecimientos⁶² cuentan con alguna de las más de 30 soluciones computacionales⁶³ que ofrece el mercado, pero por temas de costo la cobertura no es completa. Así, la idea es poner los incentivos necesarios para el uso de este tipo de plataformas que facilitarían el intercambio de información con la ventanilla única junto con algún tipo de subvención en el caso de los establecimientos más pequeños y/o flexibilidad de financiamiento con alguna de las subvenciones.

La entrega de este sistema básico no resta la posibilidad de generar interoperabilidad con otros proveedores privados de plataformas.

62. No se cuenta con la información exacta de cuántos establecimientos tienen sistemas de gestión escolar instalados, porque no todas las empresas del rubro están disponibles para entregar esa información. A pesar de lo anterior, el Centro de Innovación del Mineduc ya lleva un registro de 1.750 establecimientos que cuentan con estos sistemas. Este dato no incluye a las empresas Napsis y Colegium, que son las que tienen mayor cobertura, por lo que estima que son alrededor de 5.000 los establecimientos con algún sistema de gestión escolar.

63. "Se identificaron 36 plataformas de gestión educativa en el mercado chileno, la mayor parte de las cuales se orienta a la gestión administrativa-académica del establecimiento, aunque algunas incorporan gestión curricular". Torrent, C. (2015) "Uso de plataformas de gestión educativa". Centro de Educación y Tecnología Enlaces del Ministerio de Educación Chile.

Aun cuando no existe un dato exacto, la mayor parte del trabajo administrativo relacionado con la gestión pedagógica está a cargo de los docentes. De esta manera, la utilización de un sistema que contenga la mayor cantidad de información digitalizada permitiría un ahorro importante de tiempo que puede ser redestinado a lo realmente importante; la mejora continua en el proceso enseñanza-aprendizaje.

PROPUESTA 42: Plataforma de apoyo a la gestión de escuelas rurales y pequeñas.

Se propone que el MINEDUC licite un subsidio para que el mercado ofrezca una plataforma que apoye la gestión de escuelas rurales y pequeñas (para las que esta plataforma sería gratuita), considerando nula o escasa Internet. Esta plataforma debe diseñarse considerando que podrá ser utilizada en los microcentros por un colectivo de escuelas. La interfaz y funcionalidad de esta plataforma debe ser diseñada y probada en colaboración con representantes de las escuelas rurales.

Se propone que el SIGE considere a escuelas con aulas multigrado, con formularios que se adapten a la realidad de estas escuelas; dando mayores facilidades para completar la información solicitada, y en torno a interfaces amigables que permitan trabajar on y off-line.

PROPUESTA 43: Poner a disposición de las escuelas toda la información existente en el sistema educativo.

A partir de las iniciativas mencionadas, se hace posible poner a disposición de las escuelas información de los alumnos, de manera de identificar claramente inicio, evolución y resultado del proceso educativo.

Antecedentes como fortalezas y debilidades de los alumnos que ingresan a un nuevo

establecimiento, si fueron atendidos en PIE, calidad de prioritario o preferente, datos de asistencia y matrícula pueden ayudar a mejorar los procesos educativos, y, mediante el uso de *big data* y *machine learning*, entregar alertas tempranas y prevenir la deserción.

Por otro lado, el SAC recibe mucha información asociada a la calidad de los procesos educativos, tanto a través del SIMCE y sus cuestionarios como a través de las visitas de evaluación. Esta información puede ser devuelta a las escuelas de manera más simple y ordenada de tal forma que éstas puedan utilizarla para orientar la mejora pedagógica administrativa.

Para el caso de las escuelas pequeñas, rurales y en especial las multigrado, se propone que esta información se haga disponible mediante los microcentros o a través de los SLE respectivos.

PROPUESTA 44: Estudiar la implementación de un sistema que simplifique la toma de asistencia, permita hacer seguimiento a los alumnos y pueda ser utilizado para otras funciones (alimentación, biblioteca, notas, etc.).

Se recomienda estudiar la implementación de un mecanismo automático, como por ejemplo un sistema biométrico mixto (reconocimiento facial + identificación por radiofrecuencia) que registre la entrada y salida de los estudiantes y envíe la información automáticamente al MINEDUC y al establecimiento.

Este sistema simplificaría el actual proceso de toma de asistencia, muchas veces manual y extremadamente burocrático, y permitiría al mismo tiempo contar con información fidedigna y automática, lo que facilitaría el proceso de pago de subvenciones.

PROPUESTA 45: Implementar sistema de fiscalización on-line.

Con la creación de una ventanilla única se puede avanzar a un proceso de fiscalización on-line utilizando los medios de verificación almacenados y utilizando procesos automatizados que permitan reducir tiempos y documentos requeridos en las visitas de terreno.

PROPUESTA 46: Implementar un sistema de Identidad Digital.

Un complemento para agilizar trámites es la implementación del Sistema de Firma Electrónica Avanzada (Ley 19.799 de 2014) para todos los establecimientos educativos del país, de modo que muchas gestiones con el Estado que requieran la rúbrica del representante de la escuela se puedan llevar a cabo utilizando este sistema. Esto optimizaría el otorgamiento de documentos como, por ejemplo, la licencia de enseñanza media.

A medida que se avance gradualmente en la digitalización de las operaciones administrativas de las escuelas, este recurso será cada vez más útil, por lo que se debe apuntar a la entrega de identidad digital a cada actor del sistema escolar.

GLOSARIO

SAC: Sistema de Aseguramiento de la Calidad.

CEDLE: Centro de Desarrollo de Liderazgo Educativo.

DAEM: Departamento de Administración de Educación Municipal.

SEP: Subvención Escolar Preferencial.

MINEDUC: Ministerio de Educación

LGE: Ley General de Educación.

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

SIE: Superintendencia de Educación Escolar.

E2020: Educación 2020.

CNE: Consejo Nacional de Educación.

ACE: Agencia de Calidad de la Educación.

DEPROV: Departamento Provincial de Educación.

PME: Plan de Mejoramiento Educativo.

DEP: Dirección de Educación Pública.

SEREMI: Secretaria Regional Ministerial de Educación.

SII: Servicio de Impuestos Internos.

PIE: Programa de Integración Escolar.

PEI: Proyecto Educativo Institucional.

NEE: Necesidades Educativas Especiales.

PDE: Plan de Desarrollo Educativo.

FONASA: Fondo Nacional de Salud.

ATE: Entidad de Asistencia Técnica Educativa.

FAEP: Fondo de Apoyo a la Educación Pública.

BID: Banco Interamericano de Desarrollo.

CPEIP: Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas.

RBD: Rol de Base de Datos.

RUT: Rol Único Tributario.

SLE: Servicio Local de Educación.

SIMCE: Sistema de Medición de la Calidad de la Educación.

AFP: Administradora de Fondos de Pensiones.

TODOS AL AULA



TODOS *al* AULA

PLAN NACIONAL DE LA CALIDAD



**CHILE LO
HACEMOS
TODOS**