

El Proyecto de Ley sobre Educación Pública: Un Conjunto de Equívocos

HARALD BEYER

- El proyecto de ley sobre educación estatal traslada los establecimientos municipales a corporaciones de giro único que recibirán fondos adicionales para desarrollar la gestión administrativa y técnico-pedagógica que le encarga la ley por un total aproximado de 114 millones de dólares. El proyecto establece que se aprobarán a los más 70 corporaciones por lo que atendida la matrícula actual en manos de los municipios, éstas contarían con un promedio aproximado de 25 mil estudiantes. Además, el proyecto crea un servicio nacional de educación que aspira a prestar apoyo educativo a los sostenedores públicos y privados.
- El proyecto está marcado por un enfoque verticalista que supone que la manera de mejorar la educación es a través de la acción, recomendación e involucramiento de niveles superiores, incluso el central, en la gestión pedagógica de los establecimientos del estado. Esto es una equivocación, más aún en momentos que parece primar en el mundo la idea de que debe empoderarse a los establecimientos educativos para que se hagan responsables de su gestión.
- Respecto de la escala implícita estipulada para cada corporación, la evidencia comparada no es clara y más bien apunta a que hay ventajas de distritos escolares relativamente pequeños. La evidencia casuística tampoco es muy alentadora. Considérese la situación de Finlandia, tan admirada en Chile por sus excelentes desempeños de pruebas internacionales de aprendizaje y competencias de estudiantes. En este país son los municipios los que tienen a su cargo los establecimientos estatales y el tamaño de la población escolar atendida por cada uno de ellos es muy inferior a la que se observa en Chile.
- Tampoco hay buenas razones para defender el aporte de 1,2 UTM por alumno que se destinará a financiar a las nuevas corporaciones de educación pública. Sobre todo, si se argumenta la necesidad de contar con un tamaño mínimo para éstas. Implícito en este argumento es que hay economías de escala que permitirían financiar esa estructura con los recursos de la subvención. Ahora bien, si no es este el argumento para defender el aporte adicional, entonces, no se entiende porque se discrimina en contra de los establecimientos particulares subvencionados. Los aportes municipales parecen responder principalmente a un mal diseño de la subvención y a las ineficiencias que provoca el estatuto docente. Que el proyecto no intente corregir esta situación es una de sus mayores debilidades.
- El enfoque verticalista de este proyecto se refuerza con el papel que se le asigna al Servicio Nacional de Educación cuyo objeto principal es prestar apoyo a los sostenedores públicos y "la ejecución de las políticas, planes y programas definidos por el Ministerio para los sostenedores que reciban subvención o aportes del Estado, así como también prestarles asesoría técnico pedagógica de conformidad a la ley". Se comete el error de querer mejorar la educación desde arriba. Sin embargo, el estado central es un mal evaluador de sus propios programas.

Harald Beyer. Coordinador Académico del Centro de Estudios Públicos.

Introducción

Es tentador, mirando el panorama educativo nacional, afirmar que la educación es un desastre. La lectura de diversos indicadores, sin una mirada algo más profunda, podría dejar esa sensación. Pero hay que recordar que recién la educación chilena ha alcanzado una cobertura, que sin ser descollante, es razonable para nuestro nivel de desarrollo. Esta historia marca los actuales resultados de una manera significativa. Algunos datos validan esta afirmación: hace cinco décadas la cobertura en educación secundaria no superaba el 15 por ciento y en educación primaria no llegaba al 65 por ciento. Casi la mitad de nuestra fuerza de trabajo actual no ha completado la educación secundaria. Ese estado docente de calidad al que habitualmente se acude en el debate público era un espejismo porque educaba a sólo unos pocos. Es fácil apelar a una educación de excelencia cuando el 85 por ciento de los jóvenes de esa época no asistía a la educación secundaria. Muchos de los problemas educacionales que observamos en la actualidad no pueden entenderse sin acudir a ese pasado de exclusión. Eso no significa estar satisfechos con los desempeños actuales. Estos dejan mucho que desear. El país vive en materia educativa en una cierta medianía, por no usar la palabra mediocridad, generalizada. Así, por ejemplo, los hijos de padres universitarios que, en promedio, son los de mejores desempeños en pruebas nacionales e internacionales en nuestro país, tienen logros en matemáticas que son inferiores a los que obtienen niños y jóvenes malayos o coreanos cuyos padres apenas tienen estudios primarios. Para un país, como el nuestro, que está completamente volcado al comercio internacional y que requiere de mucho capital humano para lidiar con, entre otras desventajas, su lejanía de los principales mercados mundiales los desafíos en materia educacional son enormes. Pero el país tiene dificultades serias para lograr acuerdos en estas materias. Ello exige, entonces, apuntar a reformas sustanciales y factibles. El

proyecto de ley sobre educación estatal que acaba de presentar el gobierno no parece satisfacer este criterio. No es para nada claro que tenga suficiente apoyo y que tampoco resuelva los problemas que aspira a enfrentar.

El proyecto pretende trasladar los establecimientos que actualmente están en manos de los municipios a corporaciones de giro único cuyos consejos directivos estarían integrados por los alcaldes que concurren a formar estas nuevas corporaciones, eventualmente concejales y personas nombradas por el Ministerio de Educación en representación minoritaria. Estas corporaciones recibirán fondos adicionales para desarrollar la gestión administrativa y técnico-pedagógica que le encarga la ley por un total aproximado de 114 millones de dólares. El proyecto establece que se aprobarán a los más 70 corporaciones por lo que atendida la matrícula actual en manos de los municipios, éstas contarían con un promedio aproximado de 25 mil estudiantes. No es evidente por qué se requiere esta escala. Además, el proyecto crea un servicio nacional de educación que aspira a prestar apoyo educativo a los sostenedores públicos y privados. Tal como está planteado el proyecto en el primer caso parece una duplicación de funciones y en el segundo caso una injerencia indebida en la gestión de los proveedores subvencionados. No cabe duda que el estado central debe asegurarse que todos los establecimientos satisfagan los estándares mínimos de desempeño de sus estudiantes, pero para cumplir esos propósitos es inadecuado que se involucre directa o indirectamente en la gestión de los establecimientos tanto públicos como privados.

El proyecto está marcado por un enfoque verticalista que supone que la manera de mejorar la educación es a través de la acción, recomendación e involucramiento de niveles superiores, incluso el central, en la gestión pedagógica de los establecimientos del estado. Esto es una equivocación, más aún en momentos que parece primar en el mundo la idea de que debe empoderarse a los establecimientos educativos para que se hagan responsables de

su gestión. El proyecto debería haber ido en esa dirección. En cambio, paradójicamente valida la situación actual porque la municipalización ha sido un experimento descentralizador incompleto que no ha empoderado a los establecimientos educativos. Este proyecto, en lugar de abordar este problema, traslada la situación a una nueva institucionalidad que no sólo no corrige el problema mencionado sino que en muchas dimensiones lo agrava. La principal falencia del proyecto es, entonces, uno de enfoque. El Ministerio de Educación e instituciones como las nuevas corporaciones de educación pública no van a poder gestionar efectivamente los establecimientos del país. Esa tarea es responsabilidad de los directores de los establecimientos y de sus equipos docentes. Hay muchas barreras para que estos logren transformar sus establecimientos en escuelas efectivas. Es en la eliminación de ellas donde deberían concentrarse los esfuerzos de las autoridades y no en intentos de diversa naturaleza para reemplazar o moldear en exceso la gestión de los establecimientos educativos estatales y privados.

Hay buenas razones para descartar la conveniencia de este proyecto o al menos asegurar un cambio profundo del mismo, pero aun aceptando su filosofía hay varios aspectos inexplicables. El más obvio es por qué se obliga a todos los municipios a acogerse al traspaso de sus establecimientos a las nuevas corporaciones de educación pública. Hay, como se demuestra más adelante, grandes diferencias en el desempeño de municipios y de establecimientos que hacen poco entendible esta medida. Es legítimo que el estado aspire a que todos sus establecimientos satisfagan altos estándares de calidad, pero como no es obvio que el nuevo esquema elegido sea el más adecuado, podría haber aceptado que municipios que han demostrado un desempeño aceptable tuviesen la oportunidad de satisfacer los estándares de desempeño de los estudiantes definidos por el Estado. Para ello podría haber firmado un convenio que se habría mantenido vigente mientras el municipio cumpliera las exigencias ahí estipuladas. Las razo-

nes para privilegiar este camino son relativamente obvias. Por una parte, la apuesta de la autoridad es riesgosa. Por otra, los incentivos de los municipios para preocuparse de la educación, después de este proyecto cuya tramitación, de prosperar, será sumamente larga, inevitablemente han caído en una proporción significativa.

En lo que sigue se analizan con más precisión algunos aspectos de este proyecto. Creemos que el foco del mismo es equivocado porque falla en poner los acentos donde están los cuellos de botella de la educación chilena y de la estatal, en particular. Pensar que reorganizar los establecimientos estatales bajo una nueva estructura burocrática va a resolver los problemas que la aquejan es un enfoque muy parcial que no da cuenta de todas las complejidades de nuestro sistema educativo. Eso no significa que el proyecto carezca de una lógica y que sea coherente con ella. El problema es que esa lógica descansa sobre bases muy débiles. Es evidente que hay una preocupación por el retroceso que ha experimentado la matrícula estatal en las últimas décadas. Esta representaba en 1981 el 79 por ciento de la matrícula total del país, muy por encima del 46 por ciento actual. Es, sin lugar a dudas, un retroceso dramático y ello ha ocurrido a pesar de que los establecimientos particulares subvencionados tienen resultados que si bien son superiores a los de establecimientos municipales no lo son drásticamente así¹. Hay múltiples razones detrás de esta evolución, pero pensar que ello obedece a la manera en que está organizada la educación estatal no tiene sustento. La mejor prueba de ello es que entre 1920 y 1960 en pleno auge del estado docente la matrícula estatal cayó desde un 86 a un 62 por ciento. En todas estas circunstancias, y ello es algo que tiende a olvidarse en el debate, fueron

¹ Este es un asunto controvertido en Chile y la evidencia no es inambigua. Pero, parece justo decir que la evidencia con datos a nivel de alumnos apunta mayoritariamente a que los establecimientos particulares subvencionados tienen resultados que son superiores a los de establecimientos municipales.

familias desconocidas, eligiendo el establecimiento que estimaban apropiado para sus hijos, las que provocaron estos cambios en la composición de la matrícula. Las causas del retroceso de la educación estatal son más profundas, entre otras la captura de la que fue objeto antes y también ahora por parte del gremio docente, y este proyecto no hace nada por remediar esta situación u otras que pudieran estar a la base del fenómeno observado. Se pierde así una oportunidad para alcanzar acuerdos más sustantivos en esta materia. El resultado más obvio es que en lugar de rescatar la educación estatal este proyecto puede ponerle la lápida definitiva y deberemos acostumbrarnos en el futuro a una educación estatal más reducida.

La cuestión del tamaño de cada unidad educativa

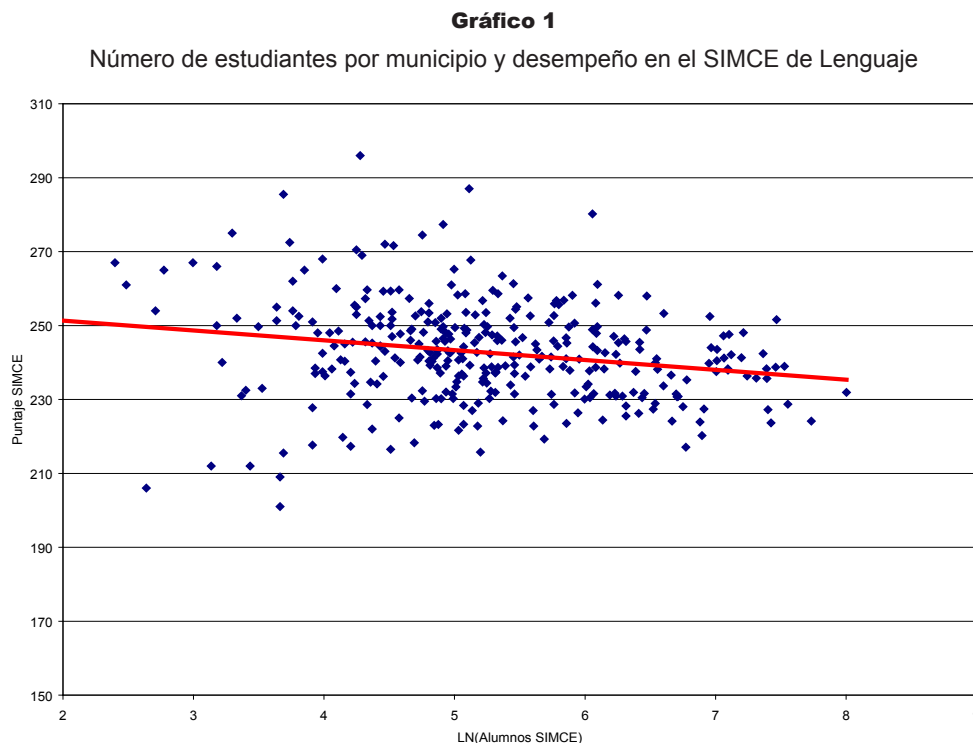
Chile tiene un sistema educativo de provisión mixta. Así, las familias que no pueden pagar un colegio particular pueden elegir establecimientos estatales o particulares subvencionados. Los primeros están en manos de los municipios a través de dos modalidades. La más común es la dependencia directa a través de los Departamentos de Administración de la Educación Municipal (DAEM). Alrededor de 290 municipios se organizan de esta forma. En otros 53 municipios los establecimientos dependen de una corporación municipal. Los 343 municipios que reportan información sobre matrícula en 2007 tuvieron una matrícula promedio durante ese año de 1,7 millones de niños y jóvenes, es decir un promedio de poco menos de cinco mil estudiantes. Pero la varianza es enorme. Así la mediana es de casi dos mil 400 alumnos, el máximo es de 45 mil 200 y el mínimo de cinco. Asimismo el 75 por ciento de las comunas tiene menos de 5 mil 600 estudiantes². Esta realidad ha llevado a sugerir que la municipalización de la educación es a la larga incompatible con una educación estatal de calidad

² Estos datos han sido extraídos del Sistema Nacional de Información Municipal

porque el tamaño de la matrícula es en la mayoría de los casos insuficiente para asegurar una escala razonable que permita un buen desempeño.

Esta realidad parece ser una de las motivaciones centrales del proyecto de ley que aspira a fortalecer la educación estatal. Se pretende que cada corporación tenga un tamaño mínimo mucho mayor al que está presente en la gran mayoría de las comunas del país. Así, el proyecto autoriza la creación de un máximo de 70 corporaciones los primeros cinco años después de dictado el reglamento que operacionaliza la ley. En este lapso son los propios municipios los que solicitan la creación de las nuevas corporaciones. Luego de transcurrido ese plazo dicho proceso es obligatorio. No es claro si en esta última etapa el número definitivo de corporaciones podría superar las 70, pero como la autorización inicial está en manos de la autoridad central cabe suponer que dicho número no superará este guarismo. Es decir se busca que cada corporación tengan un promedio de casi 25 mil estudiantes. No es evidente cómo se resolverá la situación de la propiedad de los establecimientos una vez que se transforme en obligatoria el traspaso de los mismos a las corporaciones. ¿Tendrán los municipios que recibir una compensación económica al menos por los terrenos? ¿Qué pasará con el personal de las DAEM? ¿Podrán ser despedidos? Y si esa sí, ¿cómo se producirá la desvinculación? ¿Quién financiará las indemnizaciones? Son aspectos que no son centrales al proyecto, pero que no tienen respuestas claras.

Volviendo al argumento central, este no parece tener mucho sustento empírico. Es una materia que ha sido largamente debatida y sujeto de investigación y no es evidente que del análisis surja una conclusión clara. Hay efectivamente algunas economías de escala en la provisión de educación que sugieren un tamaño más grande de los distritos locales, pero también hay deseconomías que pueden más que compensar tales economías. Así, en una propuesta reciente sobre educación para Estados Unidos se concluye que “distritos escolares más pequeños



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos SIMCE 2007

pueden ser más eficientes”³. La evidencia casuística tampoco es muy alentadora. Considérese la situación de Finlandia, tan admirada en Chile por sus excelentes desempeños de pruebas internacionales de aprendizaje y competencias de estudiantes. En este país son los municipios los que tienen a su cargo los establecimientos estatales. Son un total de 432, es decir casi 90 más que en Chile. Además tienen una población en edad escolar que es menos de un cuarto de la nuestra. Así, el tamaño de la población escolar atendida por cada municipio es muy inferior a la que se observa en Chile y ello no parece afectar sus desempeños.

En nuestro país como sugiere el Gráfico 1 no hay una relación clara entre tamaño de la matrícula y rendimiento en el SIMCE. Para hacer este gráfico

se consideró el número de estudiantes de cuarto básico que rindió la prueba SIMCE en 2007 y que ciertamente está correlacionado con la matrícula promedio de 2007 en cada municipio y el desempeño en el SIMCE de cuarto básico. Para lograr un gráfico más acotado el número de estudiantes se presenta como el logaritmo natural de dicho número. Se puede observar que el mejor ajuste entre ambas variables es una línea con una leve pendiente negativa, sugiriendo que mientras menor el tamaño mejor los desempeños. Se debe mencionar que se obtiene el mismo resultado si se usa la matrícula total del municipio. Esto sugiere, entonces, que no hay relación evidente entre ambas variables.

Es notorio, sin embargo, que para tamaños similares hay una gran dispersión de desempeños y que ésta crece mientras menor es la matrícula de las comunas. Esto no debe ser motivo de mayor sorpresa porque si la matrícula es baja el desempe-

³ Véase Bendor, Bordoff y Furman, 2007, “An Education Strategy to Promote Opportunity, Prosperity, and Growth”, The Brookings Institution, febrero.

ño de una comuna en el SIMCE queda muy marcado por el resultado de uno o pocos establecimientos educativos. Sumando y restando, la rearticulación de los establecimientos educativos en un número menor de operadores que los actualmente existentes no tiene una justificación evidente. Es cierto que en el caso de algunos municipios el número puede ser demasiado bajo y quizás ahí vale la pena explorar asociaciones que resuelvan el problema, pero la experiencia finlandesa con municipios muy pequeños y de pocos alumnos tampoco parece hacer urgente este cambio.

Sobre financiamiento y corporaciones de educación pública

Las corporaciones creadas con este proyecto de ley recibirán 1,2 UTM al año por alumno matriculado, esto representa, a los valores actuales del tipo de cambio y de la UTM, alrededor de 114 millones de dólares. La corporación típica, si se siguen los números de más arriba, recibirá algo más de 90 millones de pesos mensuales para financiarse de manera independiente de la subvención escolar. Por supuesto, el monto crecerá para las corporaciones más grandes y se reducirá para las más pequeñas. Estos dineros financiarán la estructura administrativa y técnico-pedagógica de estas nuevas instituciones. Hay que recordar que éstas contarán con un director ejecutivo y al menos una unidad que se ocupará de la gestión administrativo-financiera y otra que se ocupará de la gestión técnico-pedagógica. Es decir, los nuevos recursos suponen que la subvención actual no es suficiente para financiar la estructura administrativa de estas instituciones. Si ello es así, se debilita el argumento de que una buena razón para reestructurar la organización de la educación estatal es que, dada el tamaño de los municipios, no se logra una escala adecuada. El aumento en el tamaño medio y mínimo de las nuevas corporaciones debería generar una reducción en los costos medios de proveer educación que harían innecesario o al menos discutible el financiamiento adicional que

este proyecto contempla. En cualquier circunstancia no parecería apropiado un financiamiento por estudiante que no esté correlacionado con el tamaño de la corporación.

Ahora bien, si se estima que el monto actual es insuficiente para financiar las competencias pedagógicas necesarias en los establecimientos estatales la realidad es que ese argumento se trasladaría también a los establecimientos particulares subvencionados y lo que correspondería es diseñar una subvención por estudiante distinta y evitar un financiamiento adicional para la educación estatal a través de una vía discriminatoria. La realidad actual es que los municipios realizan un aporte adicional que, medido por estudiante, difiere sustancialmente entre municipios. El Cuadro 1, elaborado a partir del SINIM, nos entrega una idea de esas diferencias. Cabe hacer notar que el SINIM entrega el aporte de cada municipio a la educación y la matrícula promedio durante el año escolar. Para obtener el aporte municipal por estudiante se divide el primero de estos indicadores por el segundo. El cuadro se obtiene dividiendo los municipios en diez grupos iguales después de haberlos ordenado de menor a mayor aporte por alumno. En él se presenta los umbrales que dividen los diez grupos.

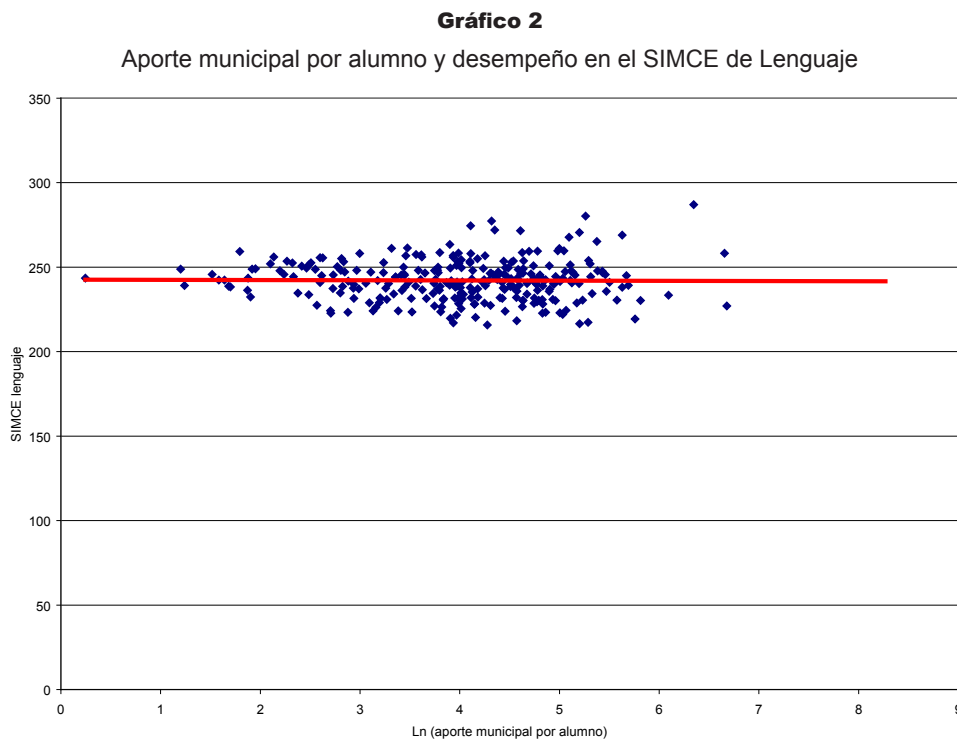
Cuadro 1

Aporte municipal anual por estudiante para el año 2007

(Valor superior de cada decil)

	Pesos anuales
D10	12.384
D20	24.929
D30	42.651
D40	54.144
D50	74.195
D60	96.458
D70	122.293
D80	165.406
D90	252.666

Fuente: Elaboración propia a partir del SINIM.



Fuente: Elaboración propia a partir del SINIM y Base de Datos SIMCE 2007.

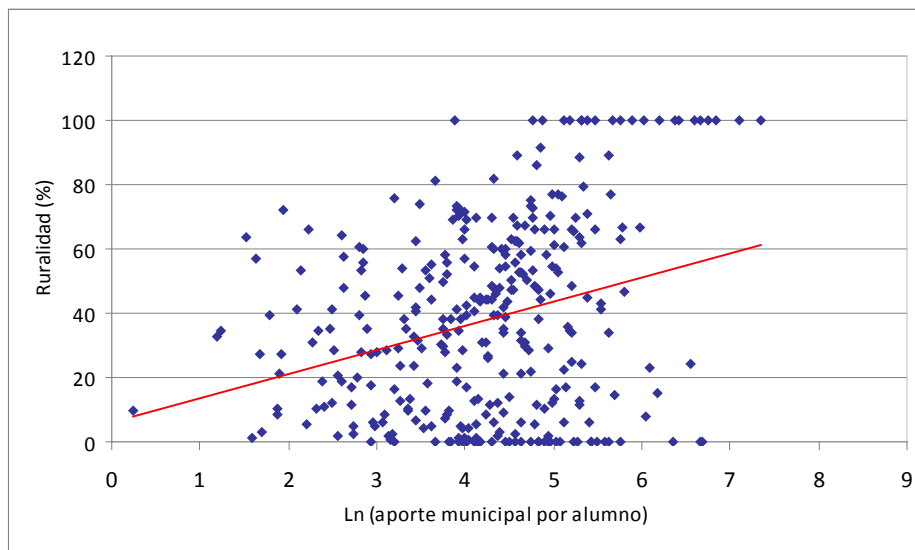
Se ve que hay enormes diferencias en el aporte municipal por estudiante. Así, D90/D10 es 20 veces y, además, dicho aporte crece más rápido a partir del cuarto decil. El último decil es especialmente disperso. Por ejemplo, el Percentil 95 representa un valor de casi 418 mil pesos. Las razones de estas diferencias en gasto no están claras. Como sugiere el Gráfico 2 el mayor gasto no parece traducirse en un mejor desempeño. Nótese que como el logaritmo natural de cero no está definido los municipios que realizan un aporte de cero a la educación no se incluyen en el gráfico. También se han excluido dos pequeños municipios –Laguna Blanca y Sierra Gorda– cuyos aportes por estudiante son particularmente elevados. La exclusión de todos estos municipios no cambia las conclusiones recién señaladas. Esta evidencia parece estar en línea con una serie de investigaciones que apuntan a que no existe una relación directa entre gasto por estudiante y desempeño escolar. Un ambiente institucional que no vincule esos aportes

directamente con el desempeño de los estudiantes hace muy difícil que estos se traduzcan en un cambio sustancial en dicho desempeño. En Chile, por diversas razones, ese entorno no existe y, por tanto, no extrañan tanto estos resultados. Por supuesto, detrás del aporte municipal puede haber en muchos casos una apuesta legítima a mejorar los desempeños de los establecimientos de su dependencia que no han rendido los frutos esperados o que aún no han madurado.

Con todo, los Gráficos 3 y 4 sugieren que las motivaciones detrás de estos mayores gastos pueden ser de carácter estructural. Estos presentan la relación entre aporte municipal por estudiante y ruralidad y entre la primera de estas variables y matrícula. Se observa una correlación positiva y negativa, respectivamente. La correlación no es especialmente fuerte entre ruralidad y aporte, del orden de 30 por ciento, pero sí lo es entre número de alumnos y aporte, alcanzando –55 por ciento.

Gráfico 3

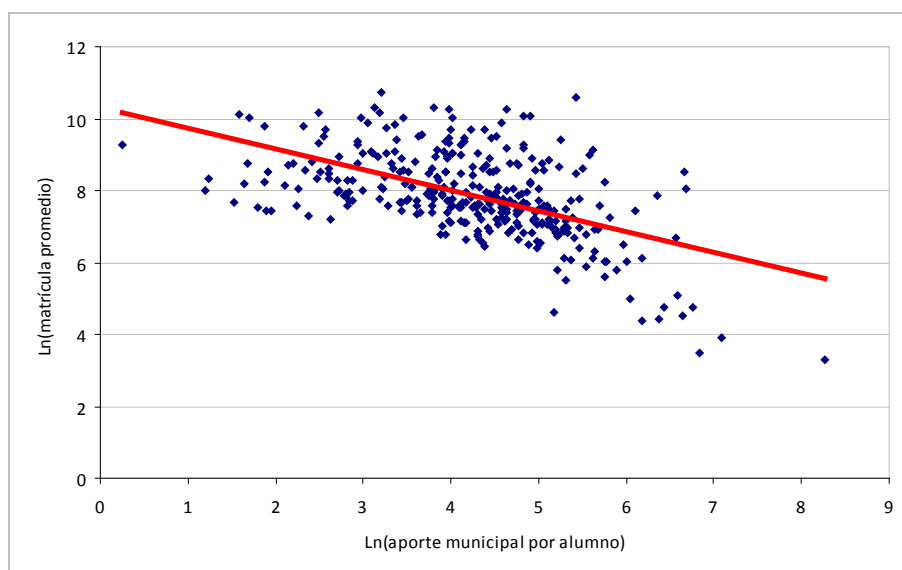
Aporte municipal por alumno y ruralidad



Fuente: Elaboración propia a partir del SINIM.

Gráfico 4

Aporte municipal por alumno y matrícula promedio de la comuna



Fuente: Elaboración propia a partir del SINIM y Base de Datos SIMCE 2007.

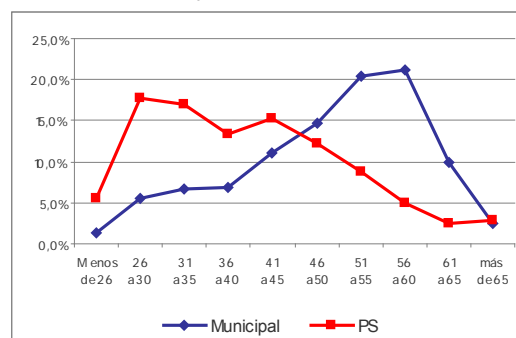
Esta situación se podría resolver con un diseño mejor de la subvención que diera cuenta de que mientras mayor es la ruralidad o menor es el número de alumnos más difícil es financiar la educación a través del mecanismo de subvención por estudiante⁴. Por supuesto, esto en el entendido de que ese bajo número de alumnos es el resultado de condiciones geográficas particulares. De hecho, ello se reconoce en la actualidad definiéndose montos mínimos de transferencia a los establecimientos. Pero ello puede ser insuficiente y posiblemente los umbrales son mayores y deben ser reducidos de manera gradual. Hay, entonces, algunos costos fijos que sugieren economías de escala en educación. Pero, éstas parecen estar más bien a nivel de los establecimientos educativos que a nivel agregado y éstas parecen agotarse rápidamente. Por cierto, estos argumentos también serían válidos para establecimientos particulares subvencionados.

Hay que tener en cuenta, además, que el estatuto docente acarrea una serie de aumentos salariales a los docentes que no tienen que ver con su desempeño propiamente tal y que están muy imperfectamente relacionados con el valor de la subvención. Así, por ejemplo, después de dos años de permanencia en la profesión los salarios se reajustan automáticamente en un 6,76 por ciento y luego cada dos años por una proporción adicional de 6,66 por ciento con un tope de 100 por ciento de la remuneración básica mínima nacional (RBMN). Asimismo, tienen una asignación por perfeccionamiento que puede llegar hasta 40 por ciento de dicha remuneración y que, en la práctica, también sube con la antigüedad en el cargo. Ninguna de estas asignaciones guarda relación directa con el desempeño de los estudiantes. Hay incentivos adicionales que se han incorporado con el paso del tiempo que también elevan el costo de la planilla pero sin estar ligado al desempeño. Entre estos se

⁴ Un interesante estudio sobre esta materia puede encontrarse en Gallego, Rodríguez y Sauma, 2007, "Provisión de educación en zonas rurales de Chile: Incentivos, costos y calidad", Informe Final, Universidad Católica.

Gráfico 5

Distribución de los docentes según edad y dependencia



Fuente: Elaboración propia a partir de Anuarios Estadísticos Mineduc.

encuentra la unidad de mejoramiento profesional (UMP) para aquellos docentes con 30 o más horas de contrato. Existe, además, un monto complementario para aquellos docentes con 12 años y más de servicio que sube hasta los 30 años de antigüedad. Es una asignación recibida, al igual que las otras, sólo por los profesores de la educación municipal. Ésta se reajusta en la misma proporción que los salarios de los funcionarios del sector público. Desde 2007 ha comenzado a pagarse la bonificación de reconocimiento profesional que reemplazará gradualmente a la UMP en 2010. Ésta se compone en un 75 por ciento de un bono por contar con el título profesional de profesor y un 25 por ciento por mención. La evidencia comparada en este caso tampoco asegura que este beneficio se traduzca en mejor desempeño. Ahora bien estas asignaciones afectan de distinta manera a los municipios dependiendo de factores como la estructura de edades de sus profesores y sus calificaciones profesionales, pero el Gráfico 5 que compara la distribución de edades en la educación municipal y particular subvencionada no deja de ser sintomático.

Por cierto, entre los distintos municipios hay estructuras de edades diversas que impactan los costos. La subvención educacional, que está definida por estudiante, no reconoce este fenómeno y por tanto puede introducir un desequilibrio entre los

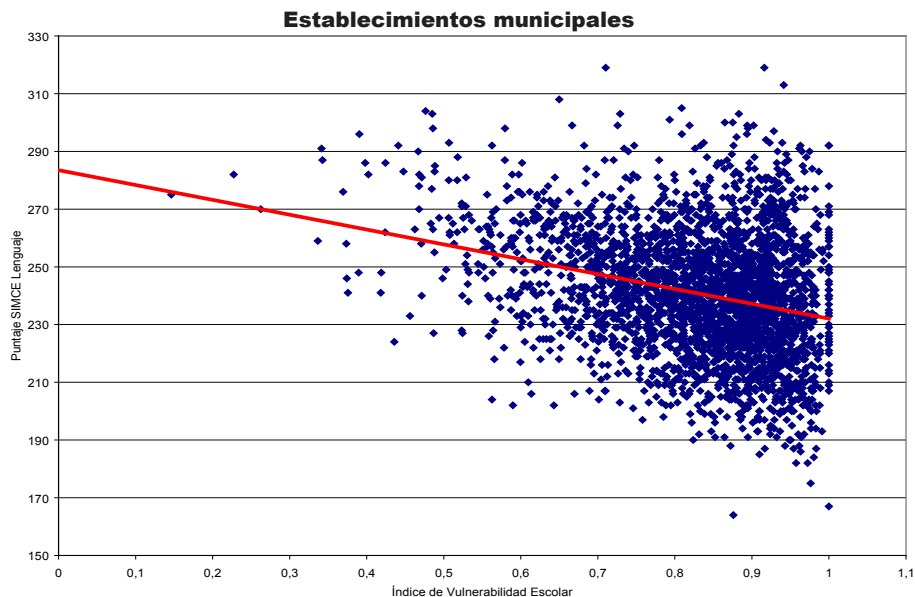
costos e ingresos de los municipios. Sin embargo, desde el punto de vista de la política educativa y del interés público no es razonable validar esa situación porque los desempeños no están relacionados con ese aumento de costos. Lo que corresponde es desarticular esos incentivos perversos y más bien premiar el desempeño. Aquí hay una avenida que no se ha explorado en nuestro país, salvo tímidamente a través del sistema nacional de evaluación del desempeño (SNED), que es definir una subvención adicional para los establecimientos que se desempeñan claramente por encima de establecimientos similares. El esquema vigente en la educación municipal que premia antigüedad, perfeccionamiento y titulaciones, entre otros aspectos, no está en línea con los desafíos educacionales que tiene el país. También se observa que el número de alumnos por docente difiere mucho entre municipios lo que puede influir en el aporte que estos hacen a la educación. Hay de hecho, una correlación levemente negativa entre aporte municipal por estudiante y la razón alumnos docentes de aula, sugiriendo que el aporte es mayor mientras menor es la última razón. Hay, entonces, ineficiencias encubiertas que tampoco conviene sustentar a través de transferencias a las corporaciones. No es evidente cómo ello se controlará una vez que, además, de las subvenciones se transfieran los recursos adicionales a dichas corporaciones. Los nuevos dineros podrían emplearse en financiar ineficiencias que en nada aportan a una educación de calidad.

Parece haber argumentos razonables para reexaminar el valor de la subvención en el caso de que el municipio cuente con establecimientos con pocos estudiantes –por cierto siempre que ello sea consecuencia de razones geográficas– que, por razones de eficiencia, deben resolverse independientemente de si estos establecimientos terminan en manos de las corporaciones o permanecen en los municipios. El Gráfico 6 que presenta la relación entre el índice de vulnerabilidad escolar de cada establecimiento con su desempeño en el SIMCE de cuarto básico revela que hay una relación ne-

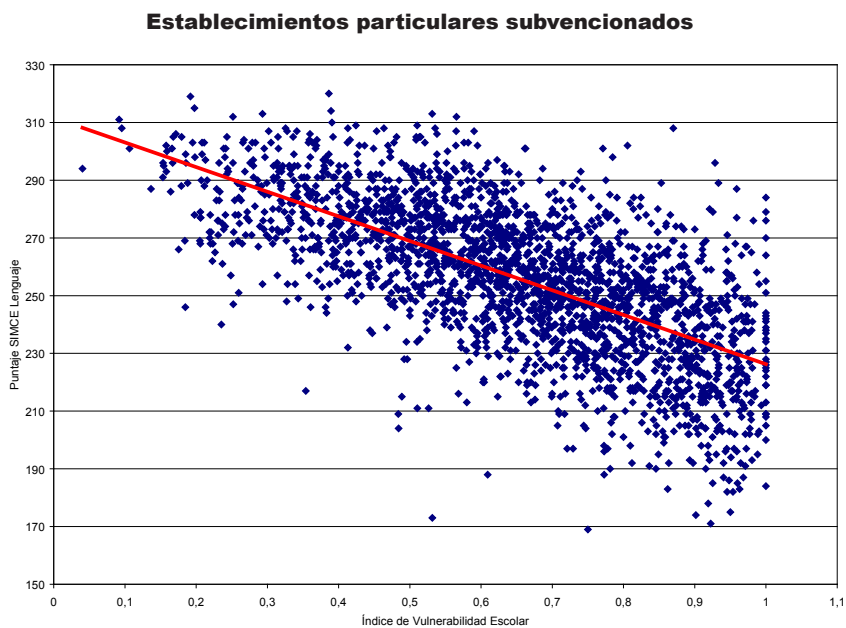
gativa y significativa entre ambos, es decir que las características socioeconómicas de los estudiantes importan en el desempeño de las escuelas y colegios. Nótese que esa relación es efectiva tanto para establecimientos municipales como particulares subvencionados. Este índice es calculado por la JUNAEB y se utiliza en la asignación de la alimentación escolar. Posiblemente por ello el índice esté sobrestimado y exagere la condición de debilidad socioeconómica de los estudiantes, pero como la exageración debe ser universal no hay razones para pensar que una corrección de la misma puede cambiar el sentido de la interpretación que sugieren estos datos.

Además del hecho de que, en promedio, los establecimientos educativos que atienden a una mayor proporción de niños vulnerables tienen peores resultados, es posible observar que hay una mayor concentración de establecimientos municipales atendiendo a niños en situaciones de alta vulnerabilidad. Pero también que eso no significa que no existan establecimientos particulares subvencionados atendiendo a esos niños. Eso es una indicación adicional de que no es razonable que el financiamiento discrimine entre establecimientos en función de la naturaleza jurídica de los mismos. Igualmente interesante es comprobar que establecimientos que atienden a niños similares tienen desempeños muy distintos y que incluso en establecimientos con una alta proporción de niños vulnerables pueden alcanzar altos puntajes en el SIMCE. Esas son escuelas efectivas que están presentes tanto en el mundo municipal como particular subvencionado. Lograr esa efectividad en la mayor cantidad de establecimientos debería ser un objetivo de la política educativa, pero es difícil pensar que ello se pueda lograr sin darle autonomía a los establecimientos educativos exigiéndole a cambio cuenta por sus resultados. Pero, en su estado actual el proyecto no va a lograr avanzar en esa dirección. El gráfico también revela una vez más que alcanzar resultados más igualitarios en educación supone compensar por sobre la subvención normal a los es-

Gráfico 6
Desempeño en el SIMCE 2007 de Lenguaje de cuarto básico e Índice de Vulnerabilidad Escolar del establecimiento



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos JUNAEB y SIMCE 2007.



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos JUNAEB y SIMCE 2007.

tablecimientos que atienden niños más vulnerables. La subvención preferencial avanza en esa dirección y debe evaluarse si son suficientes los recursos para producir dicha compensación. Estos recursos deberían estar llegando, a juzgar por el Gráfico 6, en mayor proporción a los establecimientos municipales, brindándoles una oportunidad a muchos de ellos para mejorar sus desempeños. Pero el proyecto no quiere esperar a una evaluación de esta iniciativa sino que ya ha descubierto una nueva razón para que los establecimientos estatales no satisfagan los estándares de desempeño deseados, embarcando a dichos establecimientos en una aventura de inciertos resultados.

Sobre descentralización y corporaciones de educación pública

Uno de los principales defectos del proyecto de ley que aspira a fortalecer la educación estatal es precisamente que no reconoce los efectos del estatuto docente sobre los costos de los establecimientos municipales. Pero el actual marco institucional no sólo tiene esos defectos. Uno de los principales problemas de la municipalización no es la descentralización de la educación sino que se quedó corta en este proceso. No ha habido un empoderamiento de los establecimientos educativos y en esas condiciones estos no sienten ni pueden sentir la responsabilidad que les cabe en la mejora de la calidad educativa. Una reforma que aspire a elevar los desempeños de los establecimientos estatales supone entregarle a ellos una mayor autonomía en el desarrollo de su labor y al mismo tiempo hacerlo responsables por sus resultados. En cambio, el proyecto hace todo lo contrario. Privilegia el desarrollo de las capacidades técnico pedagógicas en las corporaciones por sobre los establecimientos. De hecho, como se desprende de la letra b) del artículo 15 del proyecto radica en ellas “las directrices técnico pedagógicas y administrativo financieras que deben seguir los establecimientos de su dependencia”. Son ellas, además, las encargadas de

rendir cuentas respecto de la prestación del servicio educativo (letra c) del mismo artículo). Sólo en la letra d) del artículo 15 se habla de fortalecer las capacidades y autonomía técnico-pedagógicas de los establecimientos de su dependencia pero sólo como una consecuencia de la supervisión pedagógica de la que son objeto. A buen entendedor pocas palabras. Son las corporaciones las que gestionarán los establecimientos estatales. Del empoderamiento de estos establecimientos, de sus equipos directivos y pedagógicos poco o nada.

Hay detrás de esta concepción el mismo verticalismo que ha imperado hasta ahora. No sólo son centralizadas las negociaciones salariales y las condiciones laborales de los docentes de establecimientos municipalizados dejando sin flexibilidad a las autoridades locales y menos a los directivos de los establecimientos estatales sino que también las decisiones técnico-pedagógicas siguen en manos de la autoridad central o de su brazo “local” que son las direcciones provinciales de educación. Después se reclama que los municipios o los establecimientos estatales no han desarrollado competencias en estos ámbitos. Entre los factores que explican el éxito de la educación finlandesa no cabe duda que se encuentra el hecho de que la descentralización se ha entendido como el empoderamiento de los equipos directivos y pedagógicos de los establecimientos estatales. No es casualidad, entonces, que los cuestionamientos a muchos sistemas educativos apunten a que estos no se han descentralizado de manera suficiente, de modo de asegurar que las mejoras vendrán desde los establecimientos porque, por una parte, ello permite otorgarles más autonomía y, por otra, hacerlos más responsables por los resultados⁵.

⁵ Un ejercicio interesante en esta línea en un país que tiene un muy buen desempeño educativo es el reciente reporte del Australian Council for Educational Research elaborado en el contexto de un programa de la OCDE orientado a mejorar el liderazgo en los establecimientos educacionales. Véase http://www.acer.edu.au/documents/AER_53-TheLeadershipChallenge.pdf

El enfoque verticalista de este proyecto se refuerza con el papel que se le asigna al Servicio Nacional de Educación cuyo objeto principal es prestar apoyo a los sostenedores públicos y "la ejecución de las políticas, planes y programas definidos por el Ministerio para los sostenedores que reciban subvención o aportes del Estado, así como también prestarles asesoría técnico pedagógica de conformidad a la ley". Así, tan ampliamente definido, se presta para que el margen este servicio maneje toda la educación chilena. La enumeración de sus funciones y atribuciones, en particular los artículos 28 letras a) y c) y 29 letras b) y c) no son tranquilizadoras a este respecto. Nuevamente se comete el error de querer mejorar la educación desde arriba. Ello se ha intentado en los últimos años a través de diversas iniciativas pero sin los resultados esperados. El estado central es un mal evaluador de sus propios programas y tiende a contentarse con la introducción de los mismos haciendo caso omiso de sus impactos. Por eso es tan importante distinguir entre sus funciones y descentralizar adecuadamente la gestión. A mayor abundamiento y en una confirmación de verticalismo, el proyecto de ley apunta a instalar en los consejos directivos de las corporaciones de educación pública a representantes del Ministerio de Educación. Ellos aunque son minoritarios ciertamente que tendrán influencia en la gestión, sobre todo teniendo en cuenta la presión que pueden ejercer estas personas para que las corporaciones actúen con grados importantes de acuerdo con el Servicio Nacional de Educación.

La solución que plantea el acuerdo educacional entre el Gobierno y la Alianza, aun con sus imperfecciones, apunta en una dirección distinta y permite hacer una separación más precisa entre los roles de los distintos niveles del estado. En efecto, la agencia de calidad de la educación opera a través de dos vías: la prueba SIMCE o su sucesora y una visita inspectiva con personal calificado que prepara un informe sobre la marcha del establecimiento. El control principal se dirige al desempeño de los estudiantes, pero el informe puede establecer

recomendaciones en todo lo referido a gestión del establecimiento. No existe, sin embargo, obligación de acogerlas, aunque hay consecuencias para los establecimientos que no cumplen los estándares de desempeño de los alumnos propuestos por el Ministerio de Educación y ratificados por el Consejo Nacional de Educación que reemplaza al actual Consejo Superior de Educación. Ese informe es público y ese hecho unido a la divulgación de los resultados SIMCE invita a una reflexión al interior de las comunidades educativas locales respecto de cómo mejorar la educación de los distintos establecimientos. Como se ve el foco está puesto en los establecimientos. Pero, podría argumentarse que si el establecimiento no tiene las capacidades difícilmente va a lidiar con este informe y las reflexiones que ellos generen. Pues bien, se contempla acceso a apoyo de su elección que puede ser un servicio especializado del Ministerio de Educación pequeño y enfocado en esta tarea (muy distinto del sobredimensionado Servicio Nacional que crea este proyecto) o un prestador independiente certificado por un panel de expertos o una institucionalidad similar. El enfoque, entonces, es mucho menos verticalista estimando que los impulsos para una educación de calidad deben venir desde abajo y no desde el nivel central. Este tiene que cumplir un papel evaluador, orientador y de apoyo bien especificado.

Por cierto, no se acaban aquí las tareas del estado central en educación, pero los demás están en otros ámbitos que no parece oportuno tratar aquí. El proyecto en comento aspira a fortalecer a la educación estatal, pero se olvida completamente de las escuelas y los liceos. Sus directores aparecen apenas mencionados en su articulado: sólo para anunciar que los Directores Ejecutivos de las Corporaciones podrán delegarles las funciones y atribuciones que estimen conveniente y para indicarles que dicho director aprobará los proyectos educativos que ellos elaboren. Construir nuevos entramados institucionales sin reconocer que las mejores posibilidades de mejorar la calidad de la educación estatal vienen desde los propios esta-

blecimientos antes que de instancias alejadas de ellos es un error. La primera pregunta que debería responder un proyecto de esta naturaleza es cómo asegurar una transformación que convierta a los establecimientos estatales en escuelas efectivas. Este proyecto está lejos de responderla y más bien postula que la ineffectividad de las escuelas obedece al pequeño tamaño de las comunas y a la ausencia de una organización que reúna suficientes competencias pedagógicas en la estructura burocrática del Estado. Creemos que la evidencia disponible y la práctica comparada no validan estas argumentaciones.

A modo de conclusión

No es evidente cómo el proyecto de ley de educación pública puede contribuir a resolver los problemas de calidad de la educación chilena y, en particular, los de la educación estatal. La descentralización de la educación chilena no se ha concretado de manera efectiva porque los establecimientos educativos estatales en la práctica no están empoderados, careciendo de la autonomía y, estando exentos, en la práctica, de la rendición de cuentas que es la contrapartida de la primera. En estas circunstancias difícilmente pueden sentirse responsables de los desempeños de sus establecimientos, instalándose, salvo excepciones valiosas, una cultura que no pone demasiada atención a los aprendizajes de los estudiantes y que los responsabiliza a ellos o a sus situaciones familiares de los pobres desempeños de los establecimientos. El proyecto actual hace poco para remediar esta situación. Más bien confía, sin mayor sustento, que organizaciones más grandes relacionadas estrechamente con el nivel central a través de una coordinación en el campo de los apoyos técnico-pedagógicos van a introducir los cambios que requiere una educación estatal de calidad, pero no es claro porque los establecimientos educativos van a responder a estos cambios institucionales de una manera que sea productiva para el país y que no

se traduzca en un gasto permanente adicional sin mayores impactos.

Además, ese gasto adicional de dudosa efectividad termina discriminando entre los distintos proveedores de educación y, por lo tanto, entre las familias que eligen entre ellos. Si los argumentos sobre necesidad de financiar una estructura de gestión para los establecimientos estatales son válidos no se aprecia la razón de que este financiamiento no se extienda a los establecimientos particulares subvencionados. Si se estima que este se justifica sólo para un tamaño mínimo de estudiantes, pues habría que definir adecuadamente ese mínimo y extender el financiamiento a aquellas fundaciones, sociedades o asociaciones de establecimientos que satisfagan ese mínimo. La demanda para más fondos para la educación estatal sobre la base de que esta reuniría a estudiantes más vulnerables es algo que se resuelva a través de un mejor diseño de la subvención. Como veíamos más arriba todo indica que efectivamente los establecimientos municipales atienden a niños que, en promedio, son más vulnerables desde el punto de vista social, pero una subvención mejor diseñada debería ser suficiente para estos propósitos. De hecho, es esperable que los establecimientos municipales estén recibiendo una mayor proporción de los recursos asignados a la subvención preferencial.

El mejor diseño de la subvención también supone reconocer aquellos casos en los cuales la matrícula es insuficiente o muy dispersa para lograr establecimientos suficientemente grandes y distribuir sus costos fijos en un número suficiente de estudiantes. Nótese que esto no guarda relación con la idea de aumentar el tamaño de la matrícula que depende de cada organización estatal. Estas también van a administrar, en algunos casos, establecimientos de pocos alumnos y no es apropiado que existan subsidios cruzados entre establecimientos para resguardarse del déficit de no tener una escala suficientemente grande a nivel de establecimiento.

Por último, se argumenta que habría establecimientos selectivos y no selectivos en el país, siendo los municipales principalmente de los segundos y que eso les reservaría el derecho de recibir recursos adicionales pero, de nuevo, no es evidente la ligazón a menos que se creyese que el desempeño de los estudiantes en los establecimientos no selectivos se viese perjudicado por la existencia de establecimientos selectivos. Aquí la literatura especializada reciente tiene resultados que son ambiguos, es decir que no es evidente que una recomposición del estudiantado en los diversos establecimientos definitivamente pueda cambiar el desempeño agregado de los estudiantes. La evidencia que todavía dista de ser conclusiva pareciera apuntar a que no cabe esperar demasiados efectos de cambios en la composición social del estudiantado aunque podría haber efectos si se cambiase la composición de los estudiantes de acuerdo a sus habilidades. Así,

por ejemplo, los estudiantes serían influidos muy fuertemente por estudiantes similares a ellos y si en un curso específico se incorpora un estudiante de altas (bajas) habilidades los efectos serían relativamente locales afectando sólo el desempeño de los estudiantes existentes de altas (bajas) habilidades. No hay aquí, entonces, tampoco argumentos para, desde el punto de vista de los desempeños educativos, justificar un financiamiento especial para los establecimientos estatales. Ahora bien, hay de todas maneras otras buenas razones para aspirar a establecimientos educativos más inclusivos y lo que corresponde es premiar esas prácticas pero independientemente de la naturaleza de los establecimientos. Para consolidar esta práctica se debe velar, además, que los establecimientos sean evaluados por el valor que agregan a los estudiantes y no sólo por su desempeño absoluto.