

Fortalecimiento de la educación escolar pública: ¿Desmunicipalización?*

SYLVIA EYZAGUIRRE

- Actualmente se concibe la institucionalidad de la educación escolar pública como municipal, pues en su regulación jurídica se determina al alcalde como el sostenedor de las escuelas y liceos; sin embargo esta misma regulación establece una difusión de atribuciones entre diferentes actores que termina por diluir la responsabilidad del alcalde. Ante el decaimiento de la educación pública, docentes y estudiantes reclaman no sólo por su fortalecimiento, sino que aparejado con ello por terminar con la municipalización, creyendo así poner fin de raíz a los problemas que la aqueja. Empero, gran parte de los problemas de la educación municipal no tiene relación con su institucionalidad, de manera que un cambio de dependencia no garantiza un mejor sistema público si no se subsanan dichos problemas.
- El proyecto de ley presentado por el gobierno no resuelve los problemas fundamentales que afectan la administración y gestión de la educación pública, como la difusión de responsabilidades, la separación de las funciones técnico-pedagógicas de las administrativas y un financiamiento insuficiente, entre otros. El único problema que aborda este proyecto tiene relación con las debilidades propias de la institucionalidad de la municipalidad. La ventaja de las agencias locales en la relación con la municipalidad radica principalmente en tres aspectos: 1. Al tener las agencias giro único, concentran sus funciones exclusivamente en las tareas relacionadas con la educación. 2. Las agencias pueden fusionar la administración de establecimientos de más de una comuna y así generar economías de escala. 3. Al no depender de la municipalidad, la educación pública queda libre de los conflictos de intereses de los alcaldes, dificultándose así su manipulación para fines políticos. Esto facilitaría la posibilidad de implementar
- estrategias de largo plazo. Otro aspecto positivo de las nuevas agencias es que mantienen el carácter descentralizado de la administración con una fuerte vinculación con la comunidad local.
- Pero, la desvinculación con el municipio trae consigo también desventajas. El municipio está a cargo de múltiples asuntos y servicios de la comuna, de manera que le resulta fácil diseñar políticas en red para combatir de forma temprana problemas que están estrechamente ligados con la educación. Además, el alcalde, al ser elegido democráticamente por la comuna, cuenta con la legitimidad de que carecen los gobiernos regionales y provinciales, pues dependen éstos del gobierno central. Por último, el hecho de que la administración de la educación tenga consecuencias políticas para el alcalde puede tener efectos positivos.
- Una de las principales falencias del proyecto del gobierno es que no resuelve el problema de la definición de responsabilidades y la separación de las tareas administrativas de las técnico-pedagógicas. Además, debiera profundizarse la orientación descentralizadora que impulsó la Ley de Calidad y Equidad, transfiriendo mayores competencias a los directores de escuelas y liceos. Otro de los puntos clave que este proyecto no aborda es el financiamiento. Éste ha resultado insuficiente para asegurar capacidades técnicas y profesionales adecuadas. Para subsanar esta falencia, que es determinante para la calidad de la educación pública, se debe asegurar un financiamiento estable, equitativo y adecuado.
- Por último, el actual proyecto debiera incorporar mecanismos que incentiven la integración social, considerando que nuestro sistema es uno de los más segregados del mundo.

Sylvia Eyzaguirre. Investigadora del Centro de Estudios Públicos.

* Agradezco los comentarios de Loreto Cox y Ricardo González.

La educación escolar pública estuvo nuevamente en el ojo del huracán. Ya en 2006 los escolares reclamaron por la calidad de la educación municipal y exigieron al gobierno de turno medidas que la fortalecieran. De este conflicto surgió la nueva Agencia de Calidad de la Educación, la Superintendencia de Educación y el nuevo Consejo Nacional de Educación; medidas que vienen a mejorar de forma sustantiva el actual sistema escolar. Una de las peticiones de aquel entonces, que aún no ha logrado materializarse, pero que resurgió con fuerza en el reciente conflicto educacional, tiene relación con la institucionalidad de las escuelas y liceos, a saber, desmunicipalizar la educación pública.

La dependencia municipal de los establecimientos escolares como forma de organizar la educación pública está desprestigiada. A nivel de docentes y directores, la encuesta CIDE 2010 revela que sólo 5,3% y 5,6%, respectivamente, consideran que los establecimientos públicos deben ser administrados por los municipios. Esta alternativa tampoco cuenta con el apoyo de los apoderados, sólo 17,4% prefiere esta opción¹. A nivel de la ciudadanía existe un amplio rechazo a esta forma de organizar la educación pública, así lo reflejó la encuesta CEP junio-julio 2006, donde 73,4% de los encuestados considera que el Ministerio de Educación debiera administrar los establecimientos públicos, mientras que sólo 8,5% prefiere que lo hagan las municipalidades². Por último, tanto los políticos como los expertos comparten la opinión de que es necesario introducir cambios importantes en la gestión de la educación pública, sin embargo no es evidente la forma que debiera tener ésta³. Por una parte, hay quienes abogan por un sistema

centralizado, dependiente del Ministerio de Educación. En esta línea se encuentra gran parte de los docentes, una porción importante de los directores de establecimientos y también una mayoría ciudadana. Por otra, están los partidarios de un sistema descentralizado con fuertes raíces a nivel comunal. Esta opinión es compartida por la gran mayoría de los políticos, alcaldes y expertos.

En este contexto se sitúa el debate sobre el proyecto de desmunicipalización de la educación escolar pública que presentó recientemente el gobierno⁴. No deja, sin embargo, de extrañar el alto rechazo transversal que existe por la dependencia de la educación pública, sobre todo considerando la tendencia internacional que apunta a una descentralización de la educación y las experiencias exitosas de sistemas municipalizados como los de Finlandia y Japón, entre otros. Si bien nuestro sistema público adolece de serios problemas, éstos no necesariamente son consecuencia de su institucionalidad. De hecho, no es en absoluto claro que la educación pública sea efectivamente "municipal", dada la difusión de responsabilidades existente entre la municipalidad, el Ministerio de Educación y la comunidad escolar⁵. Seguramente en este rechazo se combinan distintos factores, como por ejemplo el hecho que la municipalización fue realizada bajo la dictadura de Pinochet y por tanto careciendo de legitimidad ciudadana, el deterioro de la carrera docente durante los años 80, la persistente baja en

⁴ Ver Proyecto de ley, Boletín N° 8082-04.

⁵ Ver Mac-Clure, L. (2010). La Ley de Calidad y Equidad (N° 20.501), aprobada a inicios de 2011, aborda algunos de los problemas más relevantes de la administración de la educación pública (como por ejemplo la mejora sustantiva de los procesos de selección de los jefes de los Departamentos de Administración de Educación Municipal (DAEM) y de los directores de establecimientos escolares, aumento de los incentivos para ambos cargos de manera de atraer a personas altamente calificadas, mejoramiento de los procesos de rendición de cuentas y de la definición de responsabilidades, así como el aumento de las atribuciones en ambos cargos, etc.), pero no logra resolver todos los problemas que aquejan a la gestión municipal. Para un análisis de las ventajas y falencias de la ley, ver Eyzaguirre, S. (2010).

¹ Ver CIDE (2010).

² Ver Centro de Estudios Públicos (2006).

³ Para un diagnóstico de la educación pública y propuestas al cambio en la gestión, ver Raczynski, D. y D. Salinas (2007) y (2008); Elacqua, G., S. González y P. Pacheco (2008); Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2006); Montt, P., G. Elacqua, P. González, *et al.*, (2006); y Bellei, C., P. González y J. P. Valenzuela (2010).

la matrícula de establecimientos públicos, la falta de atribuciones de los alcaldes para administrar eficientemente sus establecimientos, etc.; pero ninguna de estas razones tiene estricta relación con el tipo de institucionalidad. Dado que un cambio en la dependencia es un cambio mayor, resulta imprescindible asegurar que dicha modificación responda de forma efectiva a los problemas y necesidades que se han detectado en el sistema y no a un clamor popular que puede resultar a largo plazo perjudicial. Se vuelve menester, entonces, no sólo reflexionar sobre la nueva forma que debiera tener el sistema escolar público, sino antes que nada ganar claridad sobre la función y las necesidades de la educación pública a la luz de un diagnóstico que muestre las falencias y ventajas del actual sistema.

El objeto de este punto de referencia es analizar críticamente el proyecto de ley que apunta a la desmunicipalización de la educación escolar pública. Dicha tarea exige claridad sobre la situación actual de la educación pública, que a su vez sólo puede alcanzarse a la luz de una revisión histórica del sistema escolar en su conjunto. El trabajo, por ende, se estructura en tres partes. La primera parte examina de forma somera la evolución del sistema escolar poniendo especial énfasis en los últimos veinte años, entregando el horizonte a partir del cual podremos comprender la situación actual de la educación pública, a la cual se abocará la segunda parte. En la tercera y última parte se analizará críticamente el proyecto de ley que crea las nuevas agencias que administrarán la educación pública.

1. Evolución del sistema escolar chileno

Para comprender adecuadamente la situación de la educación pública, resulta necesario hacer un diagnóstico del sistema en su conjunto. Dicho diagnóstico exige un análisis histórico, pues es la única manera en que podemos sopesar adecuada y objetivamente la situación actual de la educación. El diagnóstico no pretende entregar una radiogra-

fía acabada del sistema escolar ni tampoco una evolución en detalle de éste; sólo algunos datos fundamentales que sirvan para el propósito de este trabajo. Para ello he seleccionado cinco ejes fundamentales, que si bien no agotan las múltiples dimensiones del sistema escolar, entregan una panorámica general. Éstos son: cobertura, financiamiento, calidad, equidad y segregación.

a) Cobertura

En el último medio siglo ha aumentado la cobertura escolar significativamente. Durante el gobierno del presidente Eduardo Frei Montalva (1964-1970) se llevó a cabo una importante reforma a la educación y ésta pasa a ser considerada en la Constitución como un derecho fundamental de los ciudadanos. En consecuencia, se expande la educación obligatoria de seis a ocho años y aumenta el acceso a la educación básica sustantivamente, alcanzado una cobertura bruta de 93,3%⁶. La cobertura de la enseñanza media recién se expande durante los años ochenta. En 1960 ésta alcanzaba sólo 15% y se elevó a 49,7% en 1970⁷. A comienzos de los 90 la cobertura ya alcanza 77% y en 2008 se registra una cobertura bruta⁸ sobre el 95% y neta⁹ sobre el 80%¹⁰.

En los últimos 40 años se ha más que duplicado el promedio de años de escolaridad de la población pasando de 4,3 años en 1970 a más de 10 años en 2008¹¹. La expectativa de escolaridad

⁶ Ver Cox, C. (2003), p. 5.

⁷ *Ibid.*

⁸ La cobertura bruta corresponde a la matrícula total de alumnos en un determinado nivel de enseñanza en relación con la población total del grupo de edad oficial para el nivel de educación correspondiente (para enseñanza media 14-17 años).

⁹ La cobertura neta corresponde a la matrícula total de alumnos, del grupo de edad oficial, en un determinado nivel de enseñanza en relación a la población total de ese grupo de edad.

¹⁰ Ver Cox, C. (2003) y Mineduc (2010b), pp. 25 y 27.

¹¹ Ver Mineduc (2010b), p. 19.

para los niños de cinco años también ha aumentado considerablemente hasta casi alcanzar los 16 años en 2007¹², sólo dos años menos que el promedio de los países miembros de la OCDE¹³.

Si bien a nivel nacional la matrícula escolar ha crecido en 20,1 puntos porcentuales entre los años 1990-2008, el número de alumnos que entra a educación básica es cada vez menor debido a la baja que ha sufrido la tasa de la natalidad. Hasta el año 2000 se observa un alza sostenida en el número de personas que se encuentran entre los seis y trece años; sin embargo, a partir de 2001 comienza a disminuir el número de personas en este tramo de edad. En 2005 se encontraban 2.263.000 niños en el tramo de edad entre seis y trece años. Para 2015 se estima que sólo 1.982.000 estarán en el mismo rango, es decir 280.000 niños menos, según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE)¹⁴, una disminución del número de niños en este tramo de 12,37 puntos porcentuales.

La coyuntura actual nos pone ante al menos dos grandes desafíos: por una parte, aumentar la cobertura neta de enseñanza media de manera de bajar la proporción de jóvenes que no están terminando la educación secundaria (en 2008 sólo 81,6% de los jóvenes de 17 años estaba matriculado en la educación secundaria¹⁵); y, por otra parte, hacer los ajustes necesarios al sistema en concordancia con la baja de la tasa de natalidad.

b) Financiamiento

En los últimos veinte años ha aumentado considerable y consistentemente el financiamiento. Entre los años 1990 y 2008 el gasto público en educación en Chile pasó de 2,6% a 4,2% del PIB. Éste además creció a un promedio anual de más de 6%, lo que significa en términos reales que el gasto público en educación se quintuplicó, pasando de

aproximadamente 769 mil millones de pesos a 3 billones 730 mil millones de pesos (en valor de 2008). En 2011 el Ministerio de Educación cuenta con recursos por un monto cercano a los 10 mil millones de dólares, vale decir 5 billones 72 mil millones de pesos (en valor de 2008). (Gráfico 1)

En comparación con los otros países miembros de la OCDE, el Estado de Chile gastó en educación en 2008 4,2% del PIB, 0,8 puntos porcentuales bajo el promedio de estos países, pero considerablemente más que el gasto de Australia, República Checa y Japón, países que tienen un rendimiento muy superior al nuestro¹⁶. (Gráfico 2)

Dentro del gasto público en educación más del 70% se destina a la educación básica y media, que equivale a 3,3% del PIB para 2008, sólo 0,1 punto porcentual bajo el promedio de los países de la OCDE. El gasto por alumno crece en forma acorde con el aumento del gasto público en educación. Entre los años 1995 y 2008 aumenta el gasto público en educación por alumno sobre PIB per cápita en 5,4 puntos porcentuales, pasando el gasto de 11,4% a 16,8%¹⁷. En el año 2008 el promedio del gasto público por alumno de educación básica y media fue de \$ 857.000 y \$ 932.000 anuales, respectivamente¹⁸. La subvención escolar por alumno de educación básica y media humanista-científica ha crecido en los últimos diez años en cerca de 41%¹⁹. Para los estudiantes de educación básica (1° a 6°) con jornada escolar completa la subvención del año 2011 fue \$ 50.098, para los de educación básica (7° y 8°) \$ 50.265 y para los de educación media humanista-científica \$ 59.801. Con todo, sigue siendo una cifra insuficiente para alcanzar los niveles de calidad a que se aspira, sobre todo considerando la enorme brecha que existe entre las remuneraciones de los docentes y las profesiones

¹² Ver Mineduc (2010b).

¹³ Ver Mineduc (2009).

¹⁴ Ver Mineduc (2010b), p. 15.

¹⁵ *Ibid.*, p. 30.

¹⁶ Ver OCDE (2011), p. 231.

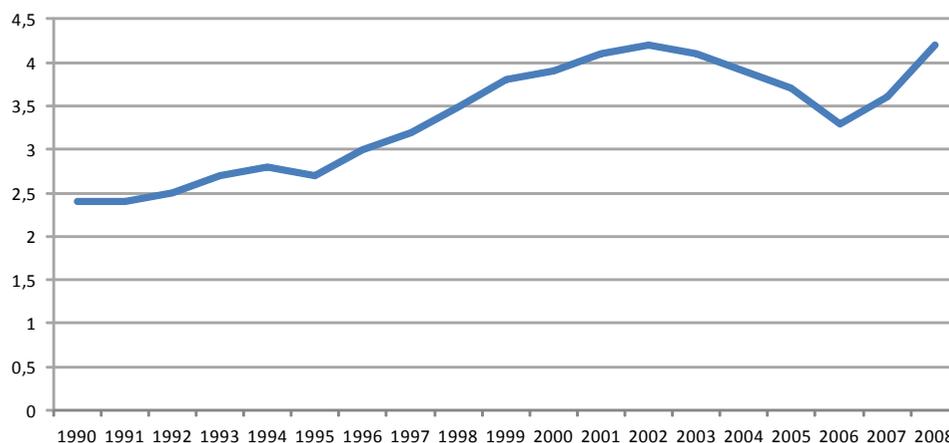
¹⁷ Ver Mineduc (2010b), p. 53.

¹⁸ *Ibid.*, p. 50.

¹⁹ Datos obtenidos del Mineduc y ajustados al precio diciembre 2010 con datos del Banco Central.

Gráfico 1

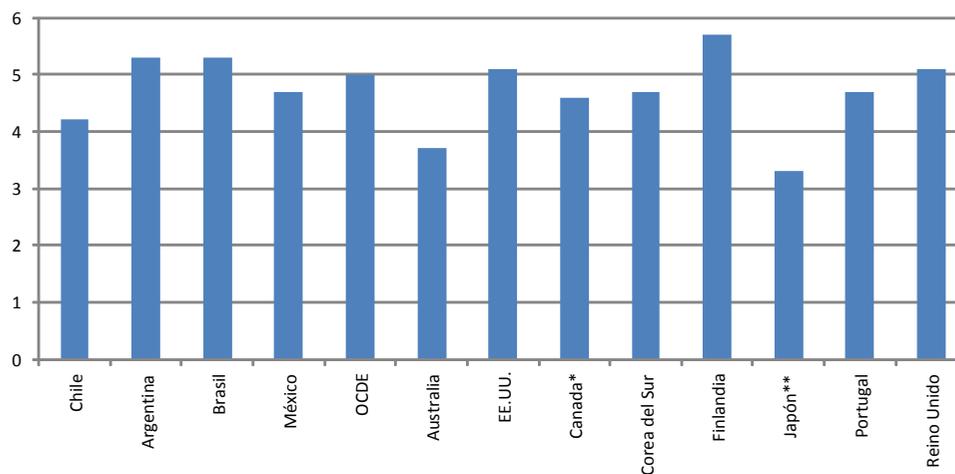
Gasto público en educación en Chile como porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración propia con datos del Mineduc.

Gráfico 2

Gasto público en educación escolar como porcentaje del PIB 2008



* Año de referencia 2007 y el gasto puede incluir otros niveles de educación.

** El gasto puede incluir otros niveles de educación.

Fuente: Elaboración propia con datos del Mineduc y OCDE (*Education at a Glance 2011*).

afines²⁰. El gobierno debe presentar en marzo de este año un proyecto de ley que aborde la carrera docente. Es de esperar que dicho proyecto cuente con los recursos necesarios para atraer a personas altamente competentes a la profesión.

c) Calidad

En relación con la calidad de la educación, Chile ha demostrado en los últimos años avances significativos en el rendimiento académico de sus alumnos. La última prueba PISA reveló que nuestros estudiantes de 15 años obtuvieron en promedio los mejores resultados en lenguaje y matemática entre los países latinoamericanos que participaron: Uruguay, Argentina, México, Brasil y Colombia, obteniendo 41 puntos sobre el puntaje promedio (equivalente a 0,41 de desviación estándar) de los países de la región en la prueba de lectura.

²⁰ Uno de los factores dentro de la escuela que más inciden en el rendimiento académico de los alumnos es la calidad de los docentes, precisamente uno de los problemas más graves de nuestro sistema educacional. Los resultados de pruebas estandarizadas, tanto nacionales (Inicia) como internacionales (TEDS-M), revelan las falencias con que egresan los alumnos de carreras de pedagogía. Los alumnos de educación básica que rindieron la prueba Inicia en 2010 obtuvieron en promedio 51% de respuestas correctas en la prueba de conocimientos generales de educación básica y sólo 5% obtuvo más del 75% de las respuestas correctas. En la prueba de mención en matemática, el promedio de respuestas correctas fue 42%. En la prueba de habilidades de comunicación escrita sólo 1% de los alumnos tuvo un desempeño bueno. Los resultados de la prueba internacional TEDS-M son también alarmantes. El 60% de los futuros profesores no alcanza el nivel mínimo de conocimientos de matemática que debieran enseñar a sus alumnos. (Ver Mineduc (2011); Simonsen, E. (2010) y Babcock, J. *et al.* (2010)). Es necesario atraer a jóvenes altamente capaces a las carreras de pedagogía para elevar la calidad de los docentes. Para ello se vuelve menester cerrar la brecha que existe entre las remuneraciones de los profesores y las de otras profesiones afines (a partir de los datos de Futuro Laboral estimamos que el ingreso promedio de los docentes está 34 y 47 puntos porcentuales bajo el promedio del total de las carreras profesionales universitarias al primer y quinto año de titulación, respectivamente (ver Mineduc (2010a)), de manera que la carrera docente se vuelva atractiva para jóvenes talentosos y con vocación. Esto conlleva un aumento importante de la subvención escolar, dado que más del 80% de ésta se destina al pago de las remuneraciones de la planta docente.

Además, entre los años 2000 y 2009 se observa un aumento significativo del rendimiento de los alumnos en lectura: una disminución de la brecha en 40 puntos con relación a los países de la OCDE, no así respecto del desempeño en matemática.

Con todo, no podemos estar satisfechos. A pesar de haber disminuido en 17% el número de jóvenes que no tienen las competencias lectoras necesarias para desenvolverse de forma efectiva en el mundo actual, todavía uno de cada tres jóvenes no alcanza este nivel mínimo, y la brecha con los países más desarrollados es aún muy grande, pues Chile está 44 puntos (0,44 de desviación estándar) bajo el promedio de los países de la OCDE en la prueba de lectura²¹.

En los resultados SIMCE de 2010 también se observa un avance significativo en lectura en los niños de cuarto básico. En los últimos diez años hemos aumentado en 21 puntos (0,4 de desviación estándar) el rendimiento de los alumnos de cuarto básico en lectura, no así en matemática. Hemos disminuido respecto del año 2009 en 7 puntos porcentuales el porcentaje de alumnos de cuarto básico que sólo tienen un nivel inicial de lectura y hemos aumentado en 6 puntos porcentuales el porcentaje de alumnos que alcanzan niveles de logro avanzado. Sin embargo, 55% de los niños de cuarto básico no tiene los conocimientos que corresponden a su nivel escolar en lectura. En matemática estos resultados son más dramáticos, pues 72% de los niños no alcanza el nivel de logro esperado para su nivel escolar y tampoco se registra una mejora a lo largo del tiempo²². (Gráfico 3).

d) Equidad

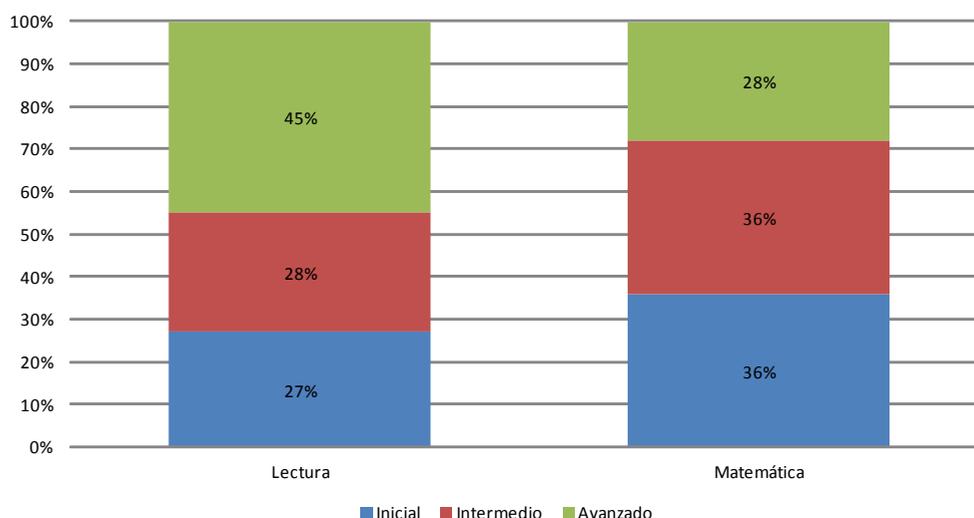
Así como se ha avanzado en calidad, también se ha avanzado en equidad. Entre 2002 y 2010 se registra una disminución de la brecha en los resul-

²¹ Ver OCDE (2010a).

²² Ver SIMCE (2010b).

Gráfico 3

Distribución nacional de estudiantes de 4° básico 2010 según niveles de logro



Fuente: Elaboración propia a partir de Simce 2010.

tados de los grupos socioeconómicos alto y bajo²³ para cuarto básico de 22 puntos en lectura (0,4 de desviación estándar). (Gráfico 4)

En la prueba PISA 2009 también se observa una disminución estadísticamente significativa de la brecha en el desempeño de los niños pertenecientes a los grupos socioeconómicos alto y bajo²⁴. A pesar de este avance, el peso de la composición económica, social y cultural en el desempeño académico de los estudiantes sigue siendo muy fuerte, siendo uno de los mayores entre el grupo de países que rindieron la prueba PISA en 2009. Ésta reveló que 52% de los jóvenes de estrato socioeconómico bajo no alcanza el nivel mínimo

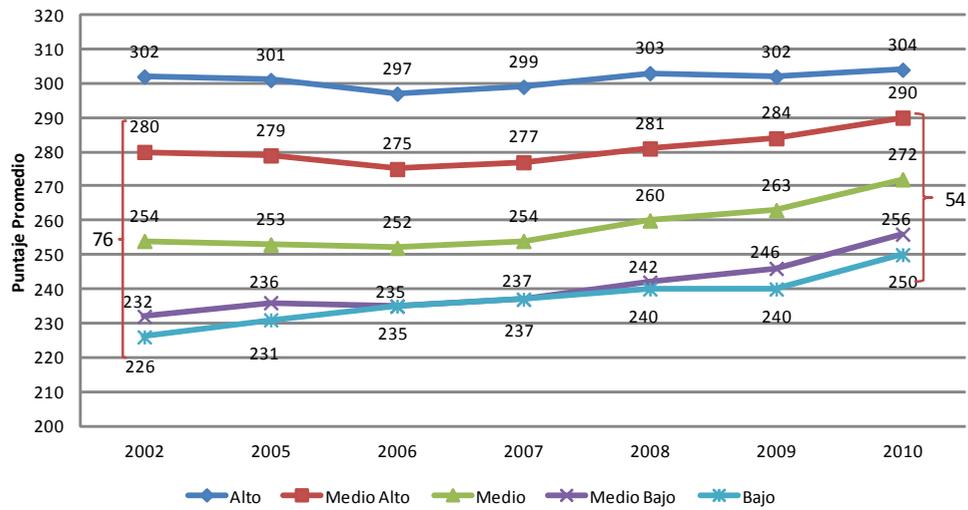
²³ Las variables que utiliza SIMCE para la clasificación de los grupos socioeconómicos son el nivel educacional de los padres (expresado en años de estudio), el ingreso mensual del hogar y el Índice de Vulnerabilidad del Establecimiento (IVE-SINAE), calculado por JUNAEB.

²⁴ La diferencia de puntaje asociada al aumento en una unidad en el índice del estatus socioeconómico elaborado por PISA disminuyó en 10 años en 8 puntos, equivalente 0,08 de desviación estándar. Ver OCDE (2010b), pp. 78, 147 y 163.

en lectura, mientras que sólo 9% de los jóvenes de estrato socioeconómico alto se encuentra en esta situación. Si tomamos como indicador la prueba SIMCE del año 2010, observamos que mientras 76% de los alumnos de estrato social alto cuenta con las habilidades lectoras propias de su año escolar, sólo 28% de los alumnos de estrato social bajo alcanza dicho desempeño. (Gráfico 5)

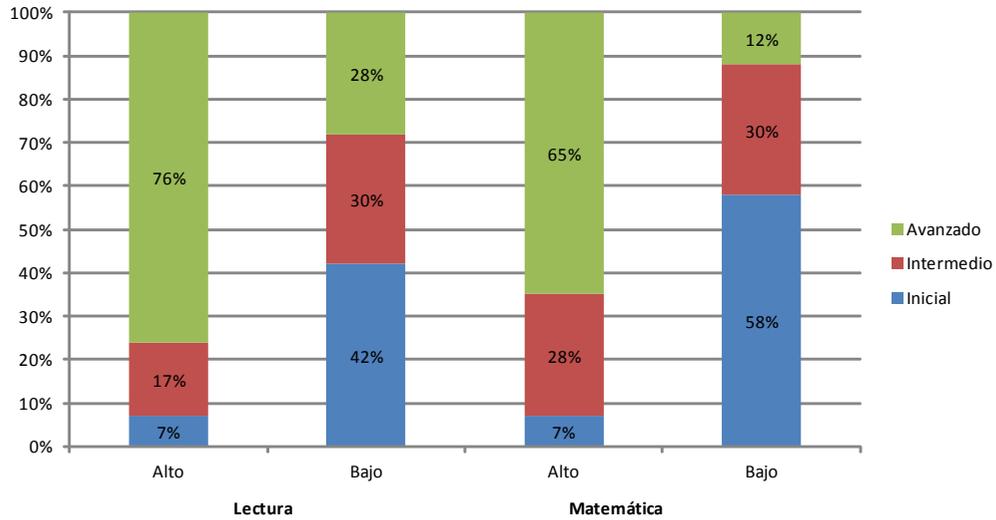
El Gráfico 6 compara el rendimiento promedio en lectura (en el eje vertical) con la intensidad de la relación entre rendimiento y origen socioeconómico (en el eje horizontal) de los diferentes países que participaron en la prueba PISA 2009. Un diamante negro indica que la intensidad de la relación entre rendimiento y origen socioeconómico es mayor que el promedio de la OCDE, uno blanco que no es significativamente diferente al de la OCDE y uno azul que es menor que el de la OCDE. Como se observa, el porcentaje de la varianza explicado por el factor socioeconómico en el rendimiento en lectura para Chile es considerablemente mayor que el de la OCDE.

Gráfico 4
Tendencias en 4° Básico Lectura



Fuente: Elaboración propia a partir de Simce.

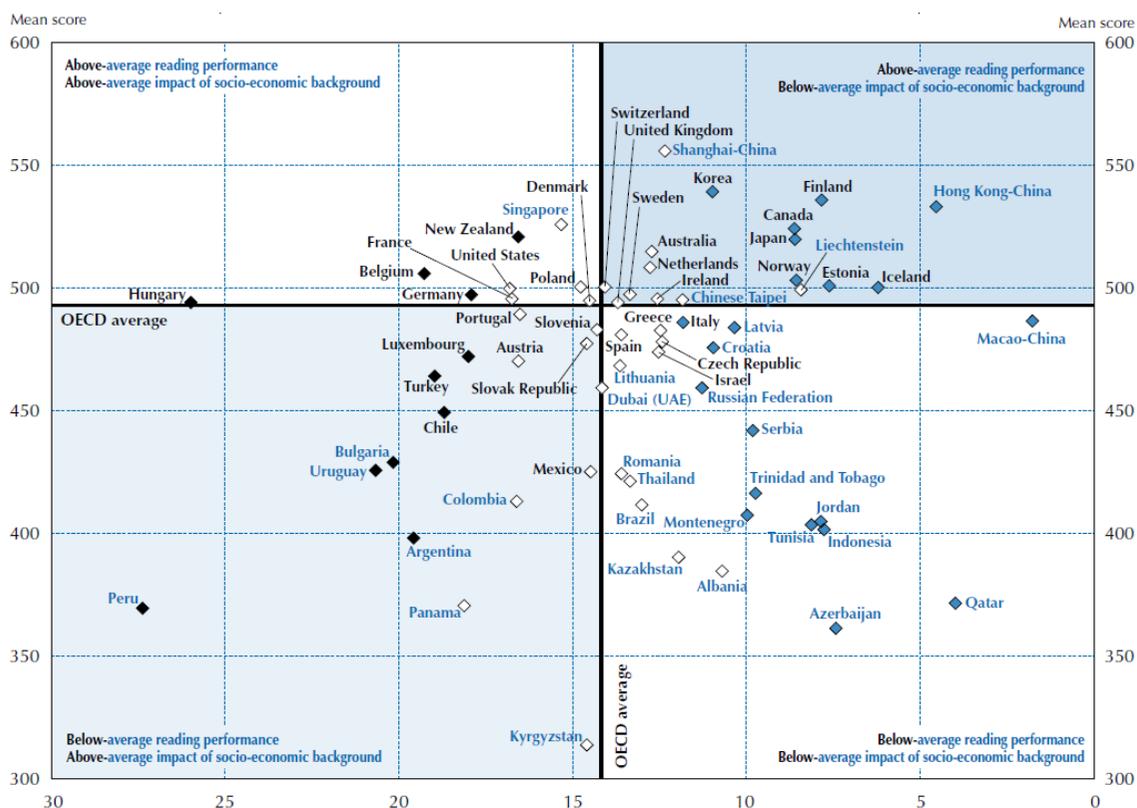
Gráfico 5
Distribución de los estudiantes de 4° básico 2010 por niveles de logro y estrato socioeconómico



Fuente: Elaboración propia a partir de Simce 2010.

Gráfico 6

Intensidad de la pendiente socioeconómica y el desempeño en lectura



Fuente: OCDE, PISA 2009.

e) Segregación

Si bien en los últimos años se ha expandido significativamente la cobertura de la educación secundaria, lo que ha significado avanzar en integración social, pues la segregación más radical es entre quienes van a la escuela y los que no, no hemos avanzado de igual manera en revertir la segregación que existe al interior de nuestro sistema escolar.

Chile es uno de los países más desiguales del mundo con un coeficiente de GINI del ingreso de 52,4²⁵ y además muy segregado a nivel residen-

²⁵ Dato obtenido de Nation Master (año 2009).

cial²⁶. Nuestro sistema escolar en concordancia con la desigualdad del país es a su vez tremendamente segregado y replica la segregación residencial. En los resultados PISA 2009 Chile fue el país de la OCDE con el índice más bajo de inclusión social con una proporción de la varianza en el índice socioeconómico de los estudiantes al interior del establecimiento de 48,6%, es decir 26,2 puntos porcentuales bajo el promedio de la OCDE²⁷. No extraña que

²⁶ Ver Larragaña, O. y C. Sanhueza (2007).

²⁷ El índice de inclusión horizontal es estimado como $100 \cdot (1 - \rho)$, donde ρ representa la correlación del origen socioeconómico al interior del curso, es decir la varianza en el índice del estatus socioeconómico y cultura de los estudiantes al interior del establecimiento (elaborado por

Chile sea el país con el sistema educacional más segregado de la OCDE, pues es también el país con el coeficiente de desigualdad (GINI) mayor. Sin embargo, dentro de todos los países que rindieron la prueba PISA, Chile y Tailandia figuran como los países con mayor segregación a nivel escolar, obteniendo un porcentaje considerablemente mayor que Brasil y Colombia, que tienen un coeficiente de GINI mayor que el chileno.

Los estudios de Valenzuela²⁸ y de González, Mizala y Romaguera²⁹ revelan los altos grados de segregación del sistema escolar. El estudio de González *et al.*, sin embargo, muestra que la varianza del nivel socioeconómico *dentro* del establecimiento es mayor que aquella *entre* los establecimientos de educación básica. Esta situación cambia en la educación media, observándose una menor varianza del nivel socioeconómico de los estudiantes *dentro* de los establecimientos que *entre* éstos. La segregación entre establecimientos de enseñanza media es alta y los niveles socioeconómicos dentro de los establecimientos son relativamente homogéneos. Estos resultados están en línea con los resultados PISA.

Pareciera que las políticas implementadas para establecimientos subvencionados, como la prohibición de selección de alumnos en educación básica, el Subsidio Escolar Preferencial (SEP) y la cuota obligatoria de alumnos vulnerables, no han sido suficientemente eficaces para revertir esta situación, aun cuando estudios preliminares como el de Elacqua³⁰ muestran que la segregación en Chile ha disminuido y esto se debería a la Subvención Escolar Preferencial. Asimismo, el estudio de Sapelli sobre la desigualdad económica en Chile muestra

PISA) dividido por la suma de la varianza del origen socioeconómico de los estudiantes entre los establecimientos y la varianza en el origen socioeconómico de los estudiantes dentro del establecimiento. Ver OCDE (2011), p. 460.

²⁸ Ver Valenzuela, J. P. *et al.* (2008).

²⁹ Ver González, P., A. Mizala y P. Romaguera (2004).

³⁰ Ver Elacqua, G. (2009).

que, considerando la brecha de ingresos por cohortes generacionales, la desigualdad ha disminuido en las generaciones más jóvenes gracias, según Sapelli, al mayor acceso a la educación superior³¹.

Habiéndose consolidado en los últimos años una amplia cobertura en educación escolar, se vuelve necesario cambiar el foco de atención y concentrarse ahora en la calidad, equidad e integración del sistema escolar. El aumento de la cobertura ha contribuido significativamente a la mejora de estos tres indicadores, sin embargo una vez alcanzado este objetivo se vuelve necesario abordar estos asuntos desde otro ángulo.

2. Situación de la educación escolar pública

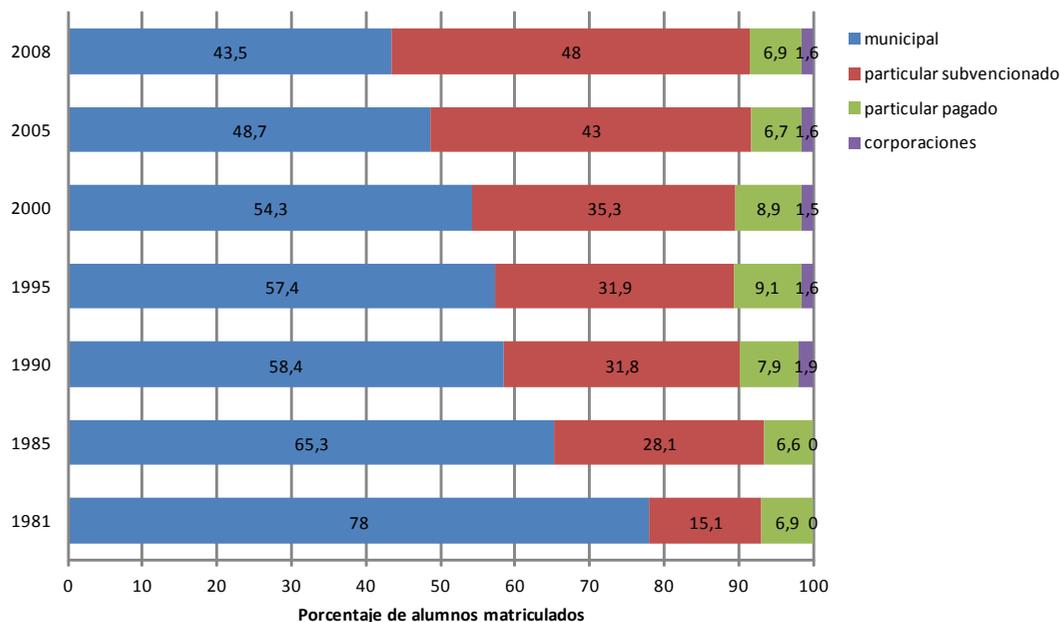
a) Cobertura, financiamiento, calidad, equidad y segregación

En los últimos diez años ha disminuido la matrícula total de alumnos en el sistema educacional debido a la baja en la tasa de natalidad, sin embargo la matrícula de los establecimientos particulares subvencionados ha aumentado, mientras que la matrícula de los establecimientos municipales ha disminuido en mayor proporción que la tasa de natalidad. La matrícula para educación básica general (niños), por ejemplo, cayó entre 2000 y 2010 en cerca de 300.000 niños, pero la matrícula de los establecimientos particulares subvencionados aumentó en aproximadamente 176.000, mientras que la de los establecimientos públicos disminuyó en 435.000³². Más dramático que la pérdida de matrícula ha sido la pérdida del peso de la educación pública en el sistema educacional. En 1981 el 78% de los alumnos matriculados en establecimientos escolares asistía a una escuela o liceo, pero el por-

³¹ Ver Sapelli, C. (2010).

³² Datos obtenidos del Mineduc.

Gráfico 7
Distribución de la matrícula 1981-2008



Fuente: Mineduc.

centaje en 2008 cayó a 43,5%, y se redujo en 27 años 34,5 puntos porcentuales³³. (Gráfico 7)

La caída de la matrícula de los establecimientos municipales sigue agudizándose, el año 2010 la cobertura para primero básico fue 40%, mientras que la de establecimientos particulares subvencionados 53%³⁴. Esta baja en la matrícula de los establecimientos públicos está en línea con los resultados de la encuesta que realizó el Centro de Estudios Públicos en junio-julio de 2011, donde 70% de los entrevistados dice preferir a igual costo e igual distancia los establecimientos particulares subvencionados, mientras que sólo 24% dice preferir los municipales. Dichos promedios varían según las edades y los años de estudio de los encuestados. Mientras 29% de las personas de 55 años y más dice preferir establecimientos públicos, sólo 12%

³³ Ver Mineduc (2008), p. 15, y Mineduc (2010b), p. 33.

³⁴ Datos obtenidos del Mineduc.

de los jóvenes entre 18 y 24 años comparte dicha preferencia. A su vez, aproximadamente 38% de los entrevistados con cero a ocho años de estudio prefiere los establecimientos municipales, mientras que sólo 14% de los entrevistados con 13 o más años de estudio los prefiere. Esto sugiere que, manteniéndose las condiciones actuales, seguirá disminuyendo la matrícula de los establecimientos públicos y continuarán concentrándose en éstos los alumnos más vulnerables.

Esta reducción de la matrícula de los establecimientos municipales no ha ido de la mano con una reducción equivalente en el número de establecimientos. Entre el año 2000 y 2009 se redujo en 426 el número de establecimientos municipales; sin embargo no fue suficiente para mantener el promedio de alumnos por establecimiento. En el área rural disminuyó en 514 el número de establecimientos, pero esta reducción no bastó para mitigar la pérdida de matrícula, pues el número de alumnos por esta-

blecimiento bajó en promedio 18%. En el área urbana la situación es aún más crítica, pues aumentó en 88 el número de escuelas y liceos, y el promedio de alumnos por establecimiento se redujo 24%³⁵.

Esta baja tiene un efecto directo en el financiamiento. Dado que la subvención que entrega el Estado es por alumno, los establecimientos que han sufrido una caída en sus matrículas perciben, en términos relativos, menos dinero que antes vía subvención. La falta de flexibilidad para reaccionar ante estos cambios y la falta de voluntad política para llevarlos a cabo han llevado a los municipios a tener que aumentar de forma importante sus aportes a la educación pública. Entre 2001 y 2009 aumentó el aporte municipal de \$ 42.888 millones anuales a \$ 120.316 millones³⁶, es decir 181%. A su vez, la subvención estatal aumentó 56% en términos reales, entre 2004 y 2009. Tanto el aumento de los aportes municipales como el incremento de la subvención entre 2004 y 2009 significaron un aumento de la subvención anual por alumno municipal de \$ 270.600³⁷. Este aumento de la subvención por alumno no necesariamente implica un aumento de recursos para los establecimientos. La pérdida de matrícula del sector público ha significado un aumento del costo por alumno, que el incremento del subsidio intenta cubrir. El impacto del esfuerzo por parte del sector público por allegar más recursos a la educación municipal se diluye principalmente por un problema de ineficiencia en la gestión.

Con todo, la calidad de la educación pública en los últimos años ha mejorado. Así lo indican los resultados del SIMCE. Si comparamos los resultados del SIMCE 2010 con los de 2002, observamos que el rendimiento de los alumnos de cuarto básico que asisten a establecimientos públicos aumentó significativamente en lectura para todos los niveles socioeconómicos en cerca de 20 puntos (0,4 de

desviación estándar). Esta mejora sostenida en el tiempo no ha logrado, sin embargo, revertir la mala opinión que existe sobre la educación pública. Si bien las escuelas y liceos obtienen en promedio peores resultados en la prueba SIMCE que los colegios particulares subvencionados³⁸, si controlamos por ingreso socioeconómico dicha diferencia disminuye de forma importante. Los resultados del SIMCE 2010 para cuarto básico en lectura arrojaron una diferencia entre los establecimientos municipales y particulares subvencionados según grupo socioeconómico que va de 3 a 8 puntos, equivalente a 0,08 y 0,16 de desviación estándar respectivamente. Con todo, el rendimiento académico de los alumnos de establecimientos públicos sigue siendo muy bajo, pero no muy diferente al de los particulares subvencionados. Los resultados de la última prueba SIMCE revelan que 71% y 68% de los alumnos de cuarto básico del nivel socioeconómico bajo y medio-bajo no tienen los conocimientos correspondientes a su año escolar en lectura. En matemática estos resultados son dramáticos: alcanzaron al 87% y 84% de los alumnos³⁹. (Gráfico 8)

Por último, con relación a la segregación, los establecimientos municipales atienden en promedio a los alumnos más vulnerables del país. De los alumnos de cuarto básico en 2010, el 80% y 75% de los que pertenecen a los grupos socioeconómicos bajo y medio bajo en 2010 asisten a un establecimiento municipal. En segundo medio 71% de los alumnos de ingreso socioeconómico bajo asiste a un recinto municipal. En el otro extremo de la escala, únicamente 6% de los alumnos de nivel socioeconómico medio alto asiste a una escuela o liceo, mientras que 94% de los alumnos del mismo nivel socioeconómico asiste a colegios particulares subvencionados⁴⁰. A pesar de la alta concentración de alumnos vulnerables en la educación pública,

³⁵ Datos obtenidos del Panel de Expertos (2011).

³⁶ Millones de pesos de 2009. Datos obtenidos *ibid.*

³⁷ Pesos de 2009. Datos obtenidos *ibid.*

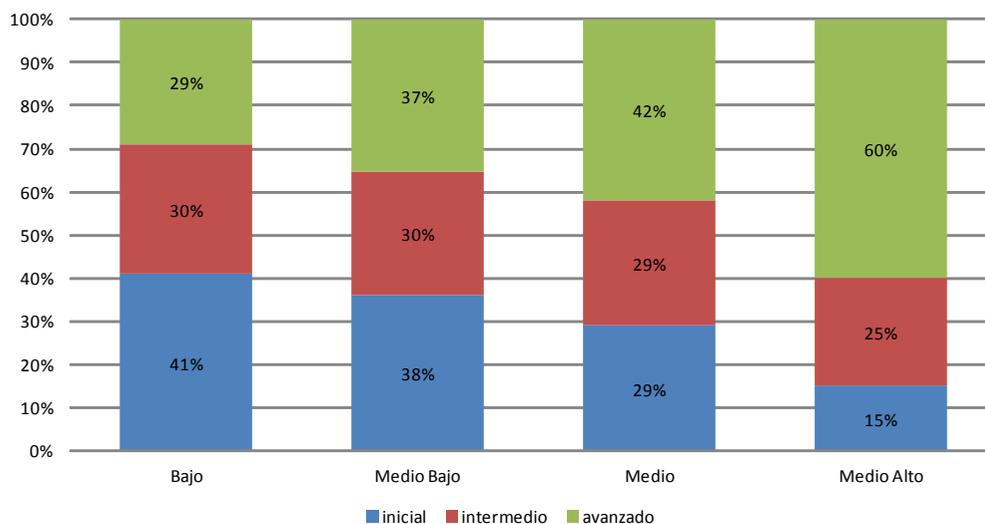
³⁸ La diferencia en los promedios nacionales de ambos tipos de sostenedores fue de 18 puntos, equivalente a 0,36 de desviación estándar.

³⁹ Datos obtenidos del SIMCE 2010.

⁴⁰ Ver Simce (2010).

Gráfico 8

Distribución de estudiantes de 4° básico 2010 en niveles de logro de lectura según grupo socioeconómico de los estudiantes para establecimientos municipalizados



Fuente: Elaboración propia a partir de Simce 2010.

ésta es la menos segregada del sistema escolar. La educación municipal no sólo es la más heterogénea a nivel de sostenedor, sino que a nivel de los establecimientos también, pues los estudiantes vulnerables están distribuidos de forma más homogénea que en los establecimientos particulares subvencionados⁴¹.

En la medida que la educación pública obtiene los peores resultados en la prueba SIMCE (sin controlar por nivel socioeconómico), se educan los niños más vulnerables del país y es la menos segregada, se vuelve prioritario fortalecerla y así contribuir a mejorar el sistema precisamente en los

⁴¹ Ver Elacqua, G. (2006). El Estudio de Valenzuela *et al.* (2008) muestra que existen enormes diferencias en los grados de segregación según tipo de sostenedor. Para los alumnos de cuarto básico de los establecimientos municipales se estimó una segregación alta de 0,38, índice de Disimilitud de Duncan, mientras que en los colegios particulares subvencionados ésta fue muy alta, de 0,53. El estudio de Elacqua (2009) también muestra un menor grado de segregación en el sistema público que en el particular y que al interior de los establecimientos existe mayor heterogeneidad en los municipalizados que en los particulares subvencionados.

aspectos antes mencionados. Este fortalecimiento implica, al menos, mejorar tres aspectos clave del sistema público: carrera docente, financiamiento y gestión.

b) Institucionalidad de la educación pública

Actualmente se concibe la institucionalidad de la educación escolar pública como municipal, pues en su regulación jurídica se determina al alcalde como el sostenedor de las escuelas y liceos; sin embargo esta misma regulación establece una difusión de atribuciones entre diferentes actores que termina por diluir la responsabilidad del alcalde. Ante el decaimiento de la educación pública, docentes y estudiantes reclaman no sólo por su fortalecimiento, sino que aparejado con ello por terminar con la municipalización, creyendo así poner fin de raíz a los problemas que la aqueja. Empero, gran parte de los problemas de la educación municipal no tiene relación con su institucionalidad, de manera que un cambio de dependencia no garantiza un mejor sistema público si no se subsanan dichos problemas.

Entre las principales debilidades del sistema público, que se detectan con anterioridad a la Ley SEP y la Ley de Calidad y Equidad de la Educación, se encuentran⁴²:

1. La institucionalidad del municipio tiene debilidades que dificultan su gestión. Por una parte, el municipio debe hacerse cargo de un conjunto de tareas, dentro de las cuales sólo una corresponde a la administración de los establecimientos escolares. Al no tener giro único la entidad que administra la educación pública pierde relevancia su gestión en este respecto. La evaluación y por ende la reelección de los alcaldes no están estrechamente asociadas a la calidad de la educación que provee el municipio, de manera que los alcaldes no tienen los incentivos para concentrar sus esfuerzos en garantizar una gestión efectiva. La calidad de la educación pública queda así al arbitrio de los alcaldes de turno, y por ende carece de una mirada de largo plazo y puede quedar cooptada por intereses políticos y no estrictamente educacionales. La alta heterogeneidad en la gestión de los servicios educacionales es en parte consecuencia de ello. Por otra parte, el municipio presenta enormes falencias en términos de recursos humanos y no cuenta con las capacidades técnicas y profesionales adecuadas. Además, no tiene posibilidad de establecer asociaciones con otras municipalidades con personalidad jurídica propia para administrar tareas comunes y así maximizar los recursos. Por último, los municipios no tienen acceso a créditos de largo plazo que les permitan crear nuevos establecimientos y así responder a la demanda. Si bien hoy en día la matrícula total de niños ha ido disminuyendo,

la movilidad geográfica obliga a los municipios a adecuar su oferta educacional.

2. Existe desigualdad de capacidades entre municipios, pues sus recursos dependen de la composición socioeconómica de los residentes y de la densidad poblacional. En la medida que el financiamiento del Departamento de Administración de Educación Municipal (DAEM) dependa del municipio o de la subvención por alumno que entrega el Estado, resultará un sistema poco equitativo.
3. Existe una disolución de responsabilidades respecto de la educación pública. Éste es uno de los nudos neurálgicos del sistema educacional y radica en una inefectiva descentralización. Por una parte, las responsabilidades administrativas están disociadas de las técnico-pedagógicas. El municipio no cuenta con las atribuciones técnico-pedagógicas para intervenir los establecimientos de bajo desempeño. Éstas están en manos de los Departamentos Provinciales de Educación (Deprov) que dependen directamente del Ministerio de Educación. Por otra parte, tampoco el municipio cuenta con las atribuciones necesarias para una administración y gestión eficiente de sus establecimientos. Las normas que regulan el proceso de nombramiento de directores y de profesores titulares diluyen las responsabilidades entre distintos actores, a saber, la comunidad escolar, el municipio y el Ministerio de Educación. Junto con ello, carece también de las atribuciones para remover oportunamente a directores y docentes en caso de mal desempeño, y para fijar las remuneraciones de sus trabajadores, dejando poco espacio para ensayar políticas de incentivos⁴³.

Esta dicotomía de las funciones y responsabilidades hace que el municipio no se sienta res-

⁴² Ver Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2006); Bellei, C., P. González y J. P. Valenzuela (2010); Panel de Expertos para una Educación de Calidad (2011); Raczynski, D. y D. Salinas (2008); y Elacqua, G., S. González y P. Pacheco (2008).

⁴³ Para un análisis más detallado del Estatuto Docente, que norma los contratos de trabajo de los profesionales de la educación, ver Mac-Clure (2010).

ponsable por los logros de aprendizaje de sus alumnos y el Ministerio de Educación tampoco por la gestión y administración de la educación pública. Esta situación entorpece la gestión de la educación pública, pues las decisiones administrativas tienen un impacto en el ámbito pedagógico y las falencias que se identifican en este último muchas veces requieren de un cambio a nivel administrativo.

4. Los municipios no han transferido competencias a sus escuelas. Uno de los factores que más influyen en la calidad de un establecimiento educacional es la gestión de su director, sin embargo los directores de establecimientos municipales carecen de las atribuciones propias de su cargo, como por ejemplo la selección, despido, evaluación y determinación de las remuneraciones de sus trabajadores.
5. Existe una asimetría en la regulación para los distintos proveedores, que otorga a los colegios particulares subvencionados una ventaja sobre los municipales. La regulación de la educación pública es más restrictiva, eleva el costo de proveer educación y dificulta su gestión y administración, mientras que la regulación de la educación privada es más flexible, pues otorga facultades a los sostenedores que no tienen los alcaldes ni los jefes del DAEM como, por ejemplo, nombrar al director del establecimiento, removerlo en cualquier momento y fijar libremente su remuneración. A su vez, los directores de establecimientos particulares, con el consentimiento del sostenedor, tienen la facultad de contratar a los docentes y a su equipo directivo, evaluarlos, despedirlos y fijar sus remuneraciones. Por otra parte, los establecimientos municipales son menos selectivos que los particulares al proveer educación a los niños más vulnerables del país. A pesar de que la ley prohíbe la selección y la cancelación de matrícula por rendimiento académico hasta sexto básico, en la práctica los colegios

particulares tienen la posibilidad de hacerlo indirectamente al seleccionar a las familias o por medio del cobro de copago⁴⁴.

6. Falta de regulación respecto de la cobertura escolar. Actualmente no existen prácticamente barreras de entrada para abrir nuevos colegios. Tomando en cuenta la baja en la tasa de natalidad y el bajo promedio de alumnos por establecimiento, sería conveniente regular la creación de nuevos establecimientos poniendo barreras razonables que garanticen calidad.

Muchos de los problemas acá expuestos fueron abordados por la Ley SEP, por la Ley de Calidad y Equidad y por la Ley que crea la nueva Agencia de Calidad de la Educación y la Superintendencia de Educación. Mientras la Subvención Escolar Preferencial ataca la inequidad y la segregación, entregando más recursos a los estudiantes más vulnerables e impidiendo el cobro de copago a los beneficiarios de la SEP⁴⁵, la Ley de Calidad y Equidad ataca la estructura de responsabilidad de la

⁴⁴ La Ley General de Educación, N° 20.370, en sus artículos 11 y 12, prohíbe a los establecimientos subvencionados por el Estado seleccionar a sus alumnos por rendimiento académico en los procesos de admisión para la educación escolar hasta sexto básico y cancelarles la matrícula por el mismo motivo. Sin embargo, nada dice respecto de la posibilidad de cancelar la matrícula por problemas de conducta o de seleccionar a los postulantes bajo otros criterios. En Chile el rendimiento escolar de los estudiantes está altamente correlacionado con el nivel socioeconómico de la familia, de manera que la selección de las familias por medio de una entrevista puede funcionar en la práctica como una selección por rendimiento académico. Por lo demás, no sólo es deseable la heterogeneidad respecto del rendimiento académico, sino que incluso más importante es la heterogeneidad socioeconómica. Atendiendo la marcada segregación que caracteriza nuestro sistema escolar, el Estado debiera promover enfáticamente la inclusión social.

⁴⁵ Cabe destacar que en el proyecto de ley que aumenta las subvenciones del Estado en los establecimientos educacionales (Boletín N° 8070-04) se incrementa considerablemente el monto de la SEP a los alumnos de 5° básico a 4° medio. Todavía se observa una diferencia en los montos de la SEP entre educación básica y media, brecha que debiera cerrarse en los próximos años, dado que no hay razones pedagógicas que la justifiquen.

educación municipal y las condiciones laborales de sus docentes, flexibilizando el Estatuto Docente; y la nueva Agencia de Calidad y la Superintendencia apuntan a mejorar la calidad de la educación y co-lateralmente disminuir la segregación, en la medida que fiscalizan el cumplimiento de los estándares de calidad y de las normas que prohíben la selección y establecen un porcentaje obligatorio de alumnos vulnerables⁴⁶. La Ley de Calidad y Equidad aborda principalmente la difusión de responsabilidades, empoderando, por una parte, a las escuelas, entregando mayor autonomía y responsabilidades a sus directores; otorgando mayores atribuciones a los jefes del DAEM y más responsabilidad a los alcaldes en la selección del jefe del DAEM. Junto con ello, modifica los procesos de selección y aumenta las remuneraciones de forma importante del jefe del DAEM y del director del establecimiento, mejorando así las capacidades técnico-profesionales de los municipios. De esta forma se avanza en la descentralización de la gestión escolar y se corrige en parte la asimetría respecto de los colegios particulares subvencionados. Por otra parte, fomenta la competencia al interior de la carrera docente, aumentando los incentivos económicos para docentes destacados y acelerando la salida de los profesores de bajo rendimiento⁴⁷.

⁴⁶ Dado el alto nivel de segregación de nuestro sistema y que la libertad de elección es un derecho de los padres y apoderados y no de los colegios, el Estado debiera prohibir la selección en educación básica al menos para los establecimientos que reciben subvención estatal, estipulando procesos de admisión ciegos que garanticen igualdad de oportunidades entre los postulantes (podrían permitirse excepciones, como otorgar prioridad a hijos de ex alumnos o a hermanos de alumnos). Además, para incentivar la integración, la nueva Agencia debería fiscalizar que todos los establecimientos cumplan con la cuota obligatoria de alumnos vulnerables y entregar información a los padres respecto de sus opciones. En el caso de aquellos establecimientos donde no puedan cumplir con dicha exigencia, pues no postula un número de alumnos suficiente con estas características, la Agencia debiera asegurar que se respete la cuota con el grupo de alumnos más vulnerables que postule.

⁴⁷ Para un análisis más en detalle de la Ley de Calidad y Equidad ver Eyzaguirre, S. (2010).

Los problemas de orden institucional que no resuelven las medidas anteriormente comentadas debieran ser recogidos por el proyecto de ley que modifica la dependencia de la educación pública.

3. Proyecto de ley que crea las agencias públicas de educación local

a) Descripción de la propuesta

El proyecto de ley que tiene por fin modificar la institucionalidad de la educación pública⁴⁸ propone la creación de agencias de educación de derecho público, descentralizadas, autónomas, con patrimonio propio, de giro único, que tienen por objeto administrar el servicio educativo de una o más comunas. El traspaso del servicio educativo será obligatorio para las comunas cuyos alumnos no estén logrando los estándares mínimos de calidad y optativo para las demás. Las agencias no dependerán del Ministerio de Educación, sino que estarán enraizadas localmente, pero estarán sometidas a la evaluación de la Agencia de Calidad de la Educación y a la fiscalización de la Superintendencia de Educación y de la Contraloría de la República.

Las agencias estarán integradas por un consejo directivo de cinco miembros y un director ejecutivo. Este último cumplirá una función equivalente al del jefe del DAEM y será el responsable de administrar los establecimientos escolares públicos de su dependencia. Éste será seleccionado por el Consejo Directivo en base a una terna elaborada por la Alta Dirección Pública a través de una comisión calificadora integrada por un miembro del Consejo Directivo, uno del consejo de Alta Dirección Pública y el director de un establecimiento educacional dependiente de la agencia. Como requisito de postulación se exige una licenciatura o título profesional de al menos ocho semestres y la duración del cargo será de cinco años. Al igual que el jefe del DAEM, deberá suscribir un convenio de

⁴⁸ Ver Proyecto de Ley, Boletín N° 8082-04.

desempeño donde se establezcan con claridad las metas y objetivos a alcanzar anualmente. En consecuencia contará con las atribuciones necesarias del cargo, como definir el proyecto de desarrollo institucional, las directrices técnico-pedagógicas, la contratación, desarrollo y término laboral del personal de la agencia, el presupuesto, supervisar los establecimientos de su responsabilidad, abrir, fusionar o cerrar establecimientos y la rendición de cuentas por su gestión, entre otras. La rendición de cuenta deberá hacerla al Consejo Directivo, quien es responsable de la selección del director ejecutivo, de establecer la remuneración de éste (la cual no podrá ser menor que la remuneración de los directores de establecimientos a su cargo), de supervigilar su gestión y de despedirlo en caso necesario, entre otras funciones.

El Consejo Directivo está constituido por cinco miembros: tres integrantes locales (alcalde, un representante de los padres y apoderados de los establecimientos administrados por la agencia, y un miembro nombrado por los directores de estos establecimientos) y dos miembros regionales (un funcionario del Mineduc nombrado por el Secretario Regional Ministerial de Educación y otro designado por el Intendente con acuerdo del Gobierno Regional a proposición de una terna presentada por los rectores de las instituciones de educación superior de la zona). Será presidido por el alcalde de la comuna (en el caso que la agencia administre los establecimientos de más de una comuna, se deberá elegir sólo a un alcalde como representante) y la duración de los cargos del consejo será de cuatro años y recibirán honorarios de ocho unidades tributarias mensuales (UTM = \$ 312.000).

Con relación al financiamiento, el patrimonio “estará constituido por las subvenciones educacionales correspondientes a los establecimientos que administre, recursos y bienes transferidos por los Gobiernos Regionales, y los que reciba por concepto de celebración de convenios con otros organismos del Estado, los bienes que se le trans-

fieran a cualquier título, así como los frutos, rentas e intereses de los bienes que le pertenezcan, las donaciones y asignaciones gratuitas que reciba y los aportes voluntarios que los alumnos, padres y apoderados deseen realizar, los aportes que reciban de las respectivas municipalidades, y otros que le sean entregados por ley”⁴⁹.

Las agencias deberán contar con un número mínimo de alumnos, de manera que los municipios más pequeños deberán asociarse con otros y conformar una única agencia para alcanzar un número mínimo de matrículas.

b) Análisis crítico de la propuesta

El proyecto de ley presentado por el gobierno no resuelve los problemas fundamentales que afectan la administración y gestión de la educación pública, como la difusión de responsabilidades, la separación de las funciones técnico-pedagógicas de las administrativas y un financiamiento insuficiente, entre otros. El único problema que aborda este proyecto tiene relación con las debilidades propias de la institucionalidad de la municipalidad. La ventaja de las agencias locales en relación con la municipalidad radica principalmente en tres aspectos: 1. Al tener las agencias giro único, concentran sus funciones exclusivamente en las tareas relacionadas con la educación, sin tener que compatibilizarlo con otras funciones. 2. Las agencias pueden fusionar la administración de establecimientos de más de una comuna y así generar economías de escala. 3. Al no depender de la municipalidad, la educación pública queda libre de los conflictos de intereses de los alcaldes, dificultándose así su manipulación para fines políticos. Esto facilitaría la posibilidad de implementar estrategias de largo plazo. Otro aspecto positivo de las nuevas agencias es que mantienen el carácter descentralizado de la administración con una fuerte vinculación con la comunidad local. La experiencia internacional indica que la descentrali-

⁴⁹ Proyecto de Ley, Boletín N° 8082-04, p. 9.

zación de la toma de decisiones hace más efectiva la gestión educacional, lo cual tiene un impacto positivo en el sistema en su conjunto.

Sin embargo, la desvinculación del municipio trae consigo también desventajas. La municipalidad está a cargo de múltiples asuntos y servicios de la comuna, de manera que le resulta fácil diseñar políticas en red para combatir de forma temprana la deserción escolar, el maltrato infantil, el consumo de drogas por los estudiantes, la delincuencia juvenil, la obesidad infantil o el embarazo adolescente, entre otros, problemas que están estrechamente ligados con la educación. Además, el alcalde, al ser elegido democráticamente por la comuna, cuenta con la legitimidad de que carecen los gobiernos regionales y provinciales, dependiendo éstos del gobierno central. Por último, el hecho de que la administración de la educación tenga consecuencias políticas para el alcalde puede ser positivo. Si el alcalde es responsable de la educación de la comuna, la comunidad puede exigirle a éste que dé cuenta de las gestiones hechas en este ámbito y así presionar para elevar la calidad de la educación, dado que su reelección depende de los votos de la comunidad. Esto es un incentivo para que los municipios sigan aportando económicamente a la educación de la comuna, recursos que se perderían si el alcalde dejara de ser responsable. Por último, al caer la responsabilidad sobre el alcalde, los problemas educacionales de la comuna cobran más peso y no se diluyen, como probablemente ocurriría si la educación fuera gestionada a nivel regional o central.

Una de las principales falencias del proyecto del gobierno es que no resuelve el problema de la difusión de responsabilidades. La reciente Ley de Calidad y Equidad de la Educación empodera a los alcaldes, otorgándoles mayores atribuciones para seleccionar y despedir al jefe del DAEM, asumiendo de este modo mayor responsabilidad por la educación pública de la comuna. El actual proyecto, por el contrario, diluye esta responsabilidad entre el Ministerio de Educación, el Gobierno Regional, el

alcalde y la comunidad escolar. Debiera existir una definición más clara de las funciones de los distintos actores. Si bien es importante la participación de la comunidad escolar en el Consejo Directivo, pues ellos conocen de cerca los problemas de los establecimientos y en consecuencia pueden orientar la toma de decisiones y fiscalizar la gestión del Director Ejecutivo⁵⁰, no les corresponde la función de proveer educación. También se valora la presencia de un profesional propuesto por los rectores de las instituciones de educación superior acreditadas con sede en la comuna, provincia o región. Sin embargo, el proyecto de ley no determina que dicho representante debiera ser docente de alguna de las instituciones de educación superior. Sería conveniente que este representante estuviera ligado a facultades o departamentos de educación, de manera que exista un vínculo real entre las instituciones que forman docentes y las agencias que proveen la educación pública⁵¹. Además, sería pertinente revisar las exigencias de las instituciones de educación superior para participar en la propuesta de un representante, restringiéndola sólo a instituciones con un mínimo de años de acreditación. Al igual que los miembros de la comunidad escolar, el representante de las instituciones de educación superior no tiene como función proveer educación, a pesar de su utilidad como asesor en el Consejo Directivo. El Ministerio de Educación, por su parte, debiera restringirse al diseño de políticas educativas y a supervisar el sistema en su conjunto, y delegar la función de proveedor —para evitar las posibles

⁵⁰ No debiera prohibirse la participación de un docente en ejercicio de alguno de los establecimientos públicos de la comuna como representante de los directores de escuelas y liceos, pues sería importante contar con la participación activa de los docentes en la orientación de las políticas educativas de la comuna. Los conflictos de intereses que podrían surgir no tendrían mayor repercusión, pues su representación equivaldría a 1/5 de los votos.

⁵¹ En Finlandia las facultades de educación colaboran con las municipalidades en la gestión de la educación, de esta manera la municipalidad recibe asesoría de los programas de formación docente y éstos reciben información del desempeño de sus egresados, permitiéndoles perfeccionar la formación.

tensiones entre estas funciones—, como ocurre en la mayoría de los mejores sistemas educativos (Gran Bretaña, Finlandia, Australia, Países Bajos, Suecia, Japón, Canadá, EE.UU., entre otros). Así, la figura del alcalde es quien más se presta para que asuma la responsabilidad política por la educación de la comuna, ya que éste cuenta con legitimidad, al ser electo de forma directa por los miembros de la comuna y desempeña un cargo político, donde su gestión tiene consecuencias directas para su reelección. De esta forma, el Consejo Directivo debiera no sólo ser presidido por el alcalde, sino también otorgarle mayores atribuciones a éste, como la selección del Director Ejecutivo de la agencia a través de una terna elaborada por la Alta Dirección Pública con participación de los restantes miembros del Consejo, el despido del mismo y la determinación de su remuneración. Para incentivar la participación de los miembros, no debiera fijarse una dieta mensual, sino que la remuneración debiera ser relativa a la asistencia.

Otra ambigüedad que alberga el proyecto respecto de las funciones de los distintos actores tiene relación con las políticas de intervención técnico-pedagógicas. En el artículo 19 se enumeran las funciones del Director Ejecutivo, entre ellas fijar las directrices técnico-pedagógicas, a las cuales deberán ceñirse los establecimientos de su dependencia. Sin embargo, no se eliminan los actuales Departamentos Provinciales, que hoy en día asumen esta función, ni tampoco se fusionan éstos con las nuevas agencias. Para subsanar esta deficiencia del actual sistema, que no recoge el actual proyecto, debieran transferirse los Deprov a las respectivas agencias, de manera que éstas reúnan tanto las funciones administrativas como las técnico-pedagógicas⁵².

En esta misma línea, debiera profundizarse la orientación descentralizadora que impulsó la Ley de Calidad y Equidad, transfiriendo mayores

⁵² Ello implica modificar la Ley N° 18.956, artículos 15 y 16.

competencias a los directores de escuelas y liceos. Uno de los aspectos clave que no fue abordado en dicho proyecto tiene relación con las atribuciones de los directores en el nombramiento de los profesores titulares, la evaluación de los docentes y la determinación de asignaciones económicas extraordinarias para docentes destacados. Actualmente, los directores tienen poca injerencia en la selección de los profesores titulares, en la evaluación de su cuerpo docente y en la determinación de las remuneraciones⁵³, atribuciones esenciales al cargo, que sí poseen los directores de colegios particulares. La nueva institucionalidad de la educación pública debiera considerar estos aspectos, asegurando una gestión más efectiva de los establecimientos y contribuyendo a “nivelar la cancha” entre los colegios particulares y las escuelas y liceos.

Dada la heterogeneidad del rendimiento de los establecimientos públicos, podría ensayarse un sistema donde las escuelas y liceos de excelente rendimiento cuenten con mayores libertades que las escuelas de bajo desempeño, tanto respecto de las decisiones administrativas como de las pedagógicas. A cambio de mayor autonomía, los establecimientos de excelencia deberían colaborar con las escuelas y liceos de peor rendimiento de la comuna, generando así una red de establecimientos. Por su parte, las agencias podrían concentrarse en los establecimientos que requieren más ayuda, fomentando un sistema más equitativo⁵⁴.

⁵³ Respecto de este punto ver Mac-Clure, L. (2010) y Eyzaguirre, S. (2010).

⁵⁴ Nuestro modelo educacional ha avanzado en esta dirección. Tanto la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP) como la nueva Agencia de Calidad de la Educación contemplan medidas de este tipo. La Ley SEP establece diferentes grados de libertad en la administración de la subvención según el desempeño académico de los alumnos y la Agencia de Calidad de la Educación establecerá la frecuencia de sus inspecciones considerando el rendimiento de los establecimientos. Sin embargo, podría avanzarse aún más, flexibilizando, por ejemplo, el plan de estudio para los establecimientos de excelencia y entregando mayores atribuciones a los directores de establecimientos municipales de buen desempeño en la selección, evaluación y despido de sus docentes. Esta medida ha tenido éxito en el

Otro de los puntos clave que este proyecto no aborda es el financiamiento. Los actuales DAEM se financian, en gran parte, con los subsidios escolares que entrega el Estado y los recursos económicos que aporta la municipalidad. Dichos recursos han resultado insuficientes para asegurar capacidades técnicas y profesionales adecuadas. Para subsanar esta falencia, que es determinante para el buen funcionamiento de las agencias, se debe asegurar un financiamiento estable, equitativo y adecuado. Una posible solución sería que el financiamiento no dependiera de la subvención escolar por alumno que entrega el Estado ni de los recursos del municipio, sino que fuera establecido por el Ministerio de Educación, considerando la matrícula de alumnos y el índice de vulnerabilidad de la dependencia, sin perjuicio de que puedan percibir recursos de parte del municipio o de otras instituciones. De esta forma se aseguraría que las escuelas y liceos reciban íntegramente la subvención escolar por alumno que entrega el Estado y se evitarían posibles conflictos de intereses entre los establecimientos y las agencias. Además, debiera facultarse a las agencias a tener acceso a créditos de largo plazo que les permitan adecuar su oferta educativa, ya sea abriendo nuevos establecimientos (en caso necesario) o mejorando la infraestructura de los ya existentes. Por último, se requiere una revisión del modelo de financiamiento de la educación escolar, así como un estudio para estimar el monto adecuado del financiamiento para el nivel de calidad de educación que se pretende. En principio es evidente que debieran aumentarse los recursos que entrega el Estado para aliviar a los municipios de la enorme carga financiera que significa actualmente la administración de la educación pública, sin perjuicio de que éstos puedan seguir colaborando económicamente, y para fortalecer la carrera docente, aumentando significativamente las remuneraciones de los futuros

Reino Unido y la nueva reforma que está llevando a cabo este país en el ámbito de la educación impulsa políticas diferenciadas para los establecimientos según rendimiento académico. Al respecto ver Eyzaguirre, S. (2011).

docentes y así atraer a jóvenes destacados y con vocación a la profesión⁵⁵.

Otro punto que amerita revisión es el requisito de fusionar la administración de los establecimientos de comunidades pequeñas para generar economías de escala. El criterio que está a la base de dicha decisión es uno económico y no pedagógico. No hay evidencia empírica nacional de que los municipios más grandes administren mejor sus establecimientos que los municipios más pequeños. No se observa una correlación evidente entre tamaño de la dependencia y desempeño académico. No debiera ser el criterio económico el que prime a la hora de decidir el tamaño mínimo de las dependencias que administrarán las nuevas agencias, sino uno que tenga relación con la calidad de la educación.

Por último, el fortalecimiento de la educación pública no debiera ir de la mano con un debilitamiento de la educación particular. Son los padres y no el Estado los que deben decidir dónde deben estudiar sus hijos. Esto, sin embargo, no significa que no pueda existir una mayor regulación respecto de las condiciones para abrir un nuevo establecimiento escolar, elevando las exigencias de entrada. La apertura de nuevos establecimientos, tanto públicos como privados, debiera responder a una necesidad real de la demanda, sea por falta de cobertura, por un proyecto educativo diferente, para reemplazar a un establecimiento de baja calidad, etc. A su vez, el actual proyecto debiera incorporar mecanismos que incentiven la integración social, considerando que nuestro sistema es uno de los más segregados del mundo.

Bibliografía

⁵⁵ El aumento de la subvención general propuesta en el proyecto de ley (Boletín N° 8070-04) es insuficiente para alcanzar este propósito. Para un análisis del sistema de financiamiento, anterior a la ley SEP, ver Beyer, H. (2008) y Mizala, A. (2008).

- Babcock, J. et al. (2010), *Breaking the cycle. An International comparison of U.S. mathematics teacher preparation*, Michigan State University, consultado en: <http://www.educ.msu.edu/content/sites/usteds/documents/Breaking-the-Cycle.pdf>
- Bellei, C., P. González y J. P. Valenzuela (2010), "Fortalecer la educación pública: un desafío de interés nacional", en: Bellei, C., D. Contreras y J. P. Valenzuela (eds.) (2010), *Ecós de la revolución pingüina. Avances, debates y silencios en la reforma educacional*, Universidad de Chile y Unicef: Santiago, pp. 225-254, consultado en: <http://www.sistemaspublicos.cl/wp-content/uploads/2011/09/Fortalecer-la-educación-pública-un-desafío-de-interés-nacional.pdf>
- Beyer, H. (2008), "Más financiamiento en educación y un mejor diseño de la subvención", en: Bellei, C., D. Contreras y J. P. Valenzuela (eds.) (2008), *La agenda pendiente en educación. Profesores, administradores y recursos: propuesta para la nueva arquitectura de la educación chilena*, Universidad de Chile y Unicef: Santiago, pp. 183-204, consultado en: http://www.ciae.uchile.cl/download.php?file=publicaciones/la_agenda_pendiente.pdf
- Centro de Estudios Públicos (2006), Encuesta junio-julio 2006, consultado en: http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_3807.html
- CIDE (2010), VIII Encuesta a Actores del Sistema Educativo 2010, consultado en: http://www.cide.cl/mailling/textos_completos/VIII_encuesta_web.pdf
- Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2006), *Informe final del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación*. Chile, consultado en: <http://www.consejoeducacion.cl/articulos/InformeFinal.pdf>
- Cox, C. (2003), "Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo XX", en: Cox, C. (ed.) (2003), *Políticas educacionales en el cambio de siglo*.
- Elacqua, G. (2009), "The impact of school choice and public policy on segregation: Evidence from Chile", *Documento de Trabajo* N° 10, Centro de Políticas Comparadas de Educación, Universidad Diego Portales, Santiago, Chile, consultado en: <http://www.cpce.cl/>
- Elacqua, G. (2006), *Enrollment practices in response to vouchers: Evidence from Chile*, Escuela de Gobierno, Universidad Adolfo Ibáñez, consultado en: http://ncspe.org/publications_files/OP125.pdf
- Elacqua, G., S. González y P. Pacheco (2008), "Alternativas institucionales para fortalecer la educación pública municipal", en: Bellei, C., D. Contreras y J. P. Valenzuela (eds.) (2008), *La agenda pendiente en educación. Profesores, administradores y recursos: propuesta para la nueva arquitectura de la educación chilena*, Universidad de Chile y Unicef: Santiago, pp. 134-155, consultado en: http://www.ciae.uchile.cl/download.php?file=publicaciones/la_agenda_pendiente.pdf
- Eyzaguirre, S. (2011), "La reforma de la educación escolar en el Reino Unido", *Puntos de Referencia* N° 334, consultado en: http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_4817.html
- Eyzaguirre, S. (2010), "Hacia reformas de segunda generación en educación", *Puntos de Referencia* N° 327, consultado en: http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_4718.html
- Gallego, F. y A. Hernando (2009), "On the Determinants and Implications of School Choice. Structural Estimates and Simulations for Chile", *Documento de Trabajo* N° 343, IE-PUC.
- González, P., A. Mizala y P. Romaguera (2004), *Vouchers, Inequalities and the Chilean experience*, CEA (Centro de Economía Aplicada), Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, consultado en: http://www.ncspe.org/publications_files/Voucher_ChileOP94.pdf
- Larragaña, O. y C. Sanhueza (2007), "Residencial Segregation Effects on Poor's Opportunities in Chile", *Documento de Trabajo* N° 259, Departamento de Economía, Universidad de Chile, consultado en: <http://www.econ.uchile.cl/uploads/publicacion/9567a6ce-4c0c-444f-a0eb-8626ae-26f5ec.pdf>
- Ley General de Educación, N° 20.370, consultado en: <http://www.leychile.cl/N?i=1014974&f=2011-09-17&p=>
- Ley Reestructura el Ministerio de Educación Pública, N° 18.956, consultado en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30325&buscar=18956>
- Mac-Clure, L. (2010), "¿Quién está a cargo de la gestión de la educación pública escolar? Un análisis de la regulación legal de las escuelas 'municipales'", en: *Estudios Públicos* N° 120, 107-123, consultado en: http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_4742.html
- Mineduc (2011), *Resultados Prueba Inicia Egresados Pedagogía en Educación Básica 2010*, consultado en: <http://www.evaluacioninicia.cl/docs/Inicia2010.pdf>
- Mineduc (2010a), *Futuro Laboral 2009/2010*, consultado en: http://mt.educarchile.cl/MT/jjbrunner/archives/Folleto_FUTURO_LAB2009-10.pdf
- Mineduc (2010b), *Indicadores de la Educación en Chile 2007-2008*, consultado en: http://w3app.mineduc.cl/mineduc/ded/documentos/Indicadores_2007-2008.pdf
- Mineduc (2009), *Indicadores de la Educación: Chile en el contexto internacional 2009*, consultado en:

- http://w3app.mineduc.cl/mineduc/ded/documentos/Indicadores_Internacionales_2009.pdf
- Mineduc (2008), *Indicadores de la educación en Chile 2007*, consultado en: http://w3app.mineduc.cl/mineduc/ded/documentos/Indicadores_de_la_Educacion_2007.pdf
- Mizala, A., "La subvención escolar diferenciada por nivel socioeconómico en Chile", en: Bellei, C., D. Contreras y J. P. Valenzuela (eds.) (2008), *La agenda pendiente en educación. Profesores, administradores y recursos: propuesta para la nueva arquitectura de la educación chilena*, Universidad de Chile y Unicef: Santiago, pp. 205-218, consultado en: http://www.ciae.uchile.cl/download.php?file=publicaciones/la_agenda_pendiente.pdf
- Montt, P., G. Elacqua, P. González, et al., (2006), *Hacia un sistema escolar descentralizado, sólido y fuerte. El diseño y las capacidades hacen la diferencia*. Ministerio de Educación (Serie Bicentenario), Chile.
- Nation Master, consultado en: http://www.nationmaster.com/graph/eco_dis_of_fam_inc_gin_ind-distribution-family-income-gini-index
- OCDE (2011), *Education at a glance 2011*, París, consultado en: <http://www.oecd.org/dataoecd/61/2/48631582.pdf>
- OCDE (2010a), *PISA 2009 Results: What students know and can do. Student Performance in Reading, Mathematics and Science* (volumen I), consultado en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091450-en>
- OCDE (2010b), *PISA 2009 Results: Learning Trends: Changes in student performance since 2000* (volumen V), consultado en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091580-en>
- Panel de Expertos para una Educación de Calidad (2011), *Informe Final: Segunda Etapa. Fortalecimiento de la Institucionalidad Pública*, consultado en: http://mt.educarchile.cl/mt/jjbrunner/archives/Info_Instit_Pub.pdf,
- Proyecto de Ley aumenta las subvenciones del Estado en los establecimientos educacionales, Boletín N° 7080-04, consultado en <http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php>
- Proyecto de Ley crea las agencias públicas de educación local y establece otras normas de fortalecimiento de educación estatal, Boletín N° 8082-04, consultado en: <http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php>
- Raczynski, D. y D. Salinas (2008), "Fortalecer la educación municipal. Evidencia empírica, reflexiones y línea de propuestas", en: Bellei, C., D. Contreras y J. P. Valenzuela (eds.) (2008), *La agenda pendiente en educación. Profesores, administradores y recursos: propuesta para la nueva arquitectura de la educación chilena*, Universidad de Chile y Unicef, pp. 105-133, consultado en: http://www.ciae.uchile.cl/download.php?file=publicaciones/la_agenda_pendiente.pdf
- Raczynski, D. y D. Salinas (2007), *Gestión municipal de la educación. Diagnóstico y líneas de Propuesta. Informe Final*, Asesoría para el desarrollo, consultado en: http://w3app.mineduc.cl/mineduc/ded/documentos/Gestion_Municipal_de_la_Educacion.pdf
- Sapelli, C. (2010), *Chile: ¿Más equitativo? Una mirada distinta a la distribución del ingreso, la movilidad social y la pobreza en Chile*, Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- SIMCE (2010a), *Resultados Nacionales SIMCE 2010*, consultado en: http://www.simce.cl/fileadmin/Documentos_y_archivos_SIMCE/Informes_Resultados_2010/IN_2010_web.pdf
- SIMCE (2010b), *Resumen de resultados PISA 2009 Chile*, http://www.simce.cl/fileadmin/Documentos_y_archivos_SIMCE/evaluaciones_inter/pisa_2009/Resumen_Resultados_PISA_2009_Chile.pdf
- Simonsen, E. (2010), "El 60% de los futuros docentes no llega al nivel mínimo en prueba internacional de matemáticas", en: *La Tercera*, 4 de julio de 2010.
- Valenzuela, J. P., C. Bellei y D. De los Ríos (2009), "Evolución de la segregación socioeconómica de los estudiantes chilenos y su relación con el financiamiento compartido", en: *Evidencias para Políticas Públicas en Educación*, FONIDE, Ministerio de Educación de Chile, pp. 231-284.