

## **Desmunicipalización** Antecedentes para la Nueva Institucionalidad de la Educación Escolar Pública\*

**SYLVIA EYZAGUIRRE**

- A partir de la experiencia internacional observamos que no hay un único modelo para administrar la educación pública. Esta diversidad de modelos nos advierte que lo relevante no es el modelo, sino que éste sea consistente.
- Si comparamos diferentes modelos exitosos entre sí notamos que comparten ciertas similitudes, a saber: i) gozan de una clara división del poder entre las diferentes instituciones involucradas, sin duplicidad de funciones, con responsabilidades claras y atribuciones necesarias para llevarlas a cabo con eficiencia; ii) el factor político se encuentra minimizado en el ámbito de la gestión, y iii) se observa una importante transferencia de autonomía a las escuelas para gestionar sus establecimientos.
- Se observa una tendencia internacional a descentralizar el sistema educativo, separando las tareas de diseño de la política pública de la provisión y fiscalización, transfiriendo la provisión y las tareas administrativas a los niveles locales (región, distrito, escuela), gozando estos de mayor libertad y responsabilidad para responder así de forma oportuna y eficiente a la demanda local.
- Un modelo descentralizado que transfiere cuotas importantes de autonomía a los niveles locales y a las escuelas supone mayor capital humano, altamente calificado y distribuido geográficamente. Moverse en esta dirección implica, entonces, fortalecer las capacidades de las unidades administrativas de la educación pública y al interior de las escuelas.
- El diseño de la nueva institucionalidad implica abordar cuatro cuestiones claves: unidad geográfica, legitimidad democrática, financiamiento, tareas y atribuciones.
- A partir de la evidencia nacional, no se encuentra correlación entre los resultados en las pruebas Simce de matemática y lenguaje y el tamaño de la matrícula pública de la comuna, el porcentaje de matrícula pública rural, el índice de vulnerabilidad de la comuna ni el gasto por alumno. Por otra parte, se observa una enorme heterogeneidad de resultados entre comunas que no se explican por el índice de vulnerabilidad. Ello lleva a pensar que el problema no radica necesariamente en la institucionalidad.
- Dada la magnitud de esta reforma y la dificultad de prever los problemas que depara la nueva institucionalidad, resulta fundamental pilotear el nuevo modelo antes de hacerlo extensivo a todo el sector público. Como este cambio toma tiempo, se recomienda partir por aquellos municipios de peor desempeño y extenderlo al resto del sistema, en la medida en que haya evidencia de mejores resultados.
- Asimismo, es imperativo perfeccionar el actual sistema de municipalización, subsanando sus falencias, pues se debe fortalecer el grueso de la educación pública durante la transición al nuevo modelo. Como no sabemos si la nueva institucionalidad traerá consigo los resultados que esperamos, es importante monitorear el desempeño de los municipios una vez subsanadas las falencias, pues puede convertirse en una mejor alternativa que la nueva institucionalidad.

**Sylvia Eyzaguirre.** Investigadora del Centro de Estudios Públicos.

\* Agradezco los comentarios de Harald Beyer. Los errores que pudiese contener este trabajo son de mi exclusiva responsabilidad.

La institucionalidad de la educación pública está puesta en cuestión. Aparentemente, existiría relativo consenso en que las escuelas y los liceos públicos deben dejar de ser administrados por las municipalidades; sin embargo, ha habido poco interés por avanzar en este asunto. Tanto el primer gobierno de la actual Presidenta, Michelle Bachelet, como el gobierno del Presidente Sebastián Piñera presentaron proyectos de ley que modificaban la institucionalidad de la educación escolar pública, pero ambos proyectos no prosperaron en su tramitación parlamentaria. Resulta difícil saber por qué ninguno de estos proyectos prosperó, pero es probable que la complejidad del asunto haya cumplido un rol, pues a pesar del consenso en la necesidad de cambiar la actual organización de la educación pública, no hay claridad sobre cómo debería ser ésta.

Estas notas tienen por objetivo entregar antecedentes relevantes para orientar el diseño de la nueva institucionalidad.

### **1. La evidencia internacional: No existe un único modelo**

A partir de la experiencia internacional, observamos que no hay un único modelo para administrar la educación pública. Países con educación de calidad tienen diferentes modelos para administrar sus escuelas públicas. En Canadá, por ejemplo, la educación es responsabilidad de los gobiernos provinciales, pero la administración está alojada en el Consejo Escolar<sup>1</sup> de cada distrito, que es el respon-

<sup>1</sup> No se debe confundir los Consejos Escolares de los distritos con los consejos escolares de los colegios. En Canadá cada distrito tiene un Consejo Escolar a cargo de gobernar la entidad que administra las escuelas y los liceos públicos. Una de sus principales tareas es elegir al director ejecutivo de la entidad que administra la educación pública, así como también evaluar su desempeño. La composición de los Consejos Escolares varía según el distrito, pero muchos están compuestos exclusivamente por ciudadanos de ese distrito, elegidos democráticamente.

sable de administrar los establecimientos públicos. En Australia son los ministerios de Educación de cada estado los que administran las escuelas públicas, pero la tendencia en las últimas dos décadas ha sido transferir mayores cuotas de responsabilidad a los establecimientos y a sus consejos escolares<sup>2</sup>, tendencia que se ha intensificado a partir de 2004. En Suecia y Finlandia, por otra parte, la administración está a cargo de los municipios, en Japón la educación básica también es administrada por el municipio, pero gobernada por un Consejo de Educación Municipal, que determina la estrategia de la comuna siguiendo las líneas generales del Ministerio de Educación y elige al director del Departamento de Educación de la comuna, encargado de ejecutar el plan estratégico; en Holanda, la educación pública también es administrada por el municipio; sin embargo, cada establecimiento cuenta con un consejo escolar, cuya tarea consiste en elegir al cuerpo directivo de la escuela y junto con el director del establecimiento toman las decisiones de administración, teniendo plena autonomía sobre los recursos que reciben de forma directa del Ministerio de Educación. Por último, en Nueva Zelandia las escuelas públicas son autónomas y gobernadas por su propio consejo escolar, careciendo de un nivel intermedio.<sup>3</sup> Esta diversidad de modelos nos advierte que lo relevante no es el modelo, sino que éste sea consistente.

Si comparamos estos diferentes modelos entre sí notamos que comparten ciertas similitudes, a saber, gozan de una clara división del poder entre las diferentes instituciones involucradas, sin dupli-

<sup>2</sup> Estos consejos escolares son similares a los que hay en nuestro país. Son consejos a nivel de cada establecimiento, compuestos por representantes de la comunidad educativa.

<sup>3</sup> Para más información sobre los diferentes sistemas escolares acá mencionados y su forma de organizar la educación pública, ver: <http://www.ncee.org/programs-affiliates/center-on-international-education-benchmarking/top-performing-countries/>

cidad de funciones, con responsabilidades claras y atribuciones necesarias para llevarlas a cabo con eficiencia. Otra característica es que el factor político se encuentra minimizado en el ámbito de la gestión. Seguramente en ello incide una cultura de “civil servants”, donde las unidades de administración cuentan con personal calificado y continúan en sus cargos independientemente del gobierno de turno, dándole estabilidad y continuidad al sistema, un sistema estricto de rendición de cuentas y una activa participación de la ciudadanía, como es el caso de los consejeros en Canadá, quienes son elegidos democráticamente.<sup>4</sup> Independientemente de si existen niveles intermedios de administración o todo está concentrado a nivel central, en todos los modelos exitosos se observa una importante cuota de autonomía de las escuelas para gestionar sus establecimientos y la presencia de directores de alta calidad con foco en lo pedagógico.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> En Chile, por el contrario, el área pedagógica está protegida de los conflictos de intereses políticos, de ahí la razón de un Estatuto Docente, no así el área de administración.

<sup>5</sup> Ver Busemeyer, M. 2012. *Two decades of decentralization in education governance: Lessons learned and future outlook for local stakeholders*. OECD Conference “Effective local governance in education”. Varsovia; Caldwell, B. 2002. “Autonomy and self management: Concepts and Evidence”, en: T. Bush y L. Bell. 2002. *The principles and practice of educational administration*. London: Paul Chapman Publishing; Carnoy, M. 1999. *Globalization and educational reform: what planners need to know*. Unesco; Clark, D. 2009. “The performance and competitive effects of school autonomy”. *Journal of Political Economy*, Vol. 117, N° 4; Fullan, M. 2001. *Leading in a culture of change*, Jossey-Bass, California; Gunnarsson, V. et al. 2009. “Does local school control raise student outcomes? Evidence on the roles of school autonomy and parental participation”, *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 58, N° 1; Hannaway, J. y M. Carnoy 1993. *Decentralization and school improvement: can we fulfill the promise?* San Francisco: Jossey-Bass; Hooge, E., T. Burns y H. Wilkoszewski 2012. “Looking Beyond the Numbers: Stakeholders and Multiple School Accountability”. *OECD Education Working Papers*, N° 85; Machin, S. y J. Verhoit 2011. *Changing school autonomy: academy schools and their introduction to England’s Education*. Center for the Economics of Education, London School of Economics. London; Marcel, M., D. Raczynski, F. Delannoy et al. 2009. *La asignatura pendiente: Claves para*

Dado que hoy los sistemas educativos están altamente exigidos por las nuevas y cambiantes necesidades sociales, económicas y culturales de la comunidad, se observa una tendencia internacional a descentralizar el sistema educativo, separando las tareas de diseño de la política pública de la provisión y fiscalización, transfiriendo la provisión y las tareas administrativas a los niveles locales (región, distrito, escuela), gozando éstos de mayor libertad y responsabilidad para responder así de forma oportuna y eficiente a la demanda local. Asimismo, se advierte en la última década una tendencia a empoderar a las escuelas, entregándoles mayor autonomía para que puedan responder a las necesidades de la comunidad. Ello va de la mano con un sistema de rendición de cuentas más estricto.<sup>6</sup>

Un modelo descentralizado que transfiere cuotas importantes de autonomía a los niveles locales y a las escuelas supone mayor capital humano, altamente calificado y distribuido geográficamente. Moverse en esta dirección implica, entonces, fortalecer

*la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile*. Santiago: Uqbar Editores; OCDE 2011. *Strong performers and successful reformers in education: lessons from PISA for the United States*; OCDE 2013. *PISA 2012 Results: What makes schools successful? Resources, policies and practices*, Vol. 4, PISA; y Burns, T. 2012. *Effective local level governance in education*, presentación en Varsovia en el seminario de CERI /OCDE.

<sup>6</sup> Ver OCDE 2012. Darling-Hammond, L., M. LaPointe, D. Meyerson, M. Terry Orr & C. Cohen 2007. *Preparing School Leaders for a Changing World: Lessons from Exemplary Leadership Development Programs*, Stanford University, The Finance Project: West Ed; Gewirtz, S., S. J. Ball & R. Bowe 1995. *Markets, choice and equity in education*, Buckingham: Open University Press; Van Twist, M., M. van der Steen, M. Kleiboer, J. Scherpenisse & H. Theisens 2013. *Coping with very weak primary schools: Towards smart interventions in Dutch education policy. A governing complex education systems case study*. OECD; Pont, B., D. Nusche & H. Moorman 2008. *Improving school leadership*, Vol. 1: Policy and practice, Vol. 2: Case studies on system leadership. OCDE; Leadbeater, C. 2004. *Learning about personalisation: How can we put the learning at the heart of the education system?*, London: UK Department for Education and Skills: [www.standards.dfes.gov.uk/innovation-unit](http://www.standards.dfes.gov.uk/innovation-unit)

las capacidades de las unidades administrativas de la educación pública y al interior de las escuelas. El buen funcionamiento de este modelo exige, por una parte, que los estándares de calidad que establece el Ministerio de Educación sean claros y pertinentes, y, por otra, que la comunidad escolar tenga pleno conocimiento de estos estándares y cuenten con las herramientas necesarias para poder satisfacerlos. Aquí los directores de colegio juegan un papel clave y por ello resulta imprescindible que su foco esté en el aprendizaje y bienestar de los alumnos, y no en las gestiones de corte más administrativas.

El informe de la OCDE (2013)<sup>7</sup>, que tiene por objetivo mejorar el liderazgo de los colegios, identifica cuatro ámbitos esenciales en el quehacer de los directores para mejorar el aprendizaje de los alumnos:

- i. Apoyar, evaluar y desarrollar la calidad docente. Los directores deben adecuar el currículum nacional y los programas a las necesidades de su comunidad. Esto exige un trabajo en equipo con el cuerpo docente, el monitoreo de la enseñanza, la evaluación del desempeño de los profesores y planificación del desarrollo profesional de los docentes.
- ii. Definir metas, evaluar constantemente las metas y rendir cuentas. Los directores deben contar con las capacidades para diseñar planes estratégicos y monitorear los avances.
- iii. Tener atribuciones y capacidades para mejorar estrategias financieras y recursos humanos. Deben tener habilidades de administración de recursos financieros y humanos, que incluyen saber seleccionar a sus docentes y evaluarlos.
- iv. Colaborar con otros establecimientos educacionales, de manera que puedan desarrollar habilidades que involucren asuntos más allá de los límites del colegio.

<sup>7</sup> Ver OECD 2013. *Improving school leadership*.

## 2. Falencias del modelo municipal actual

Un cambio en la institucionalidad de la educación pública es una modificación mayor que exige un diagnóstico exhaustivo, pues un mero cambio de administrador no resuelve el problema, si no se subsanan las actuales falencias. Es importante, sin embargo, resaltar que, si bien muchos de los problemas se encuentran efectivamente en el nivel institucional, otros escapan a este ámbito. Ello significa que una mejor educación pública requiere de cambios que van más allá de su institucionalidad, aunque por cierto esta última es clave.

Entre los expertos existe relativo consenso sobre cuáles serían los principales problemas que aquejan a la administración de la educación municipal. Entre los principales problemas se encuentran<sup>8</sup>:

- i. Difusión de responsabilidades entre el Ministerio de Educación y el municipio. Por una parte, las responsabilidades técnico-pedagógicas

<sup>8</sup> Ver Panel de Expertos para una Educación de Calidad 2011. *Informe Final: Segunda Etapa. Fortalecimiento de la Institucionalidad Pública*; 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'". *Puntos de Referencia* N° 322. Santiago; Bellei, C., D. Contreras & J. P. Valenzuela (editores) 2010. *Ecos de la revolución pingüina. Avances, debates y silencios en la reforma educacional*, Santiago: CIAE-Unicef; Raczynski, D. & D. Salinas 2008. "Fortalecer la educación municipal. Evidencia empírica, reflexiones y líneas de propuesta", en: Bellei, C., D. Contreras & J. P. Valenzuela (editores). *La agenda pendiente en educación. Profesores, administradores y recursos: propuesta para la nueva arquitectura de la educación chilena*, programa de investigación en educación. Universidad de Chile y Unicef. Santiago; Elacqua, G., S. González & P. Pacheco 2009. "Alternativas institucionales para fortalecer la educación pública municipal", en: Bellei, C., D. Contreras & J. P. Valenzuela 2008. *Op. cit.*; Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación 2006. *Informe Final del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación*; García, C. & R. Paredes 2006. "Gestión y resultados educativos en grupos vulnerables", *Documento de Trabajo*, Centro de Políticas Públicas, PUC. Santiago; e Irrázabal, I. 2004. "Estudio de diagnóstico y análisis de la administración municipal conjunta de los servicios de educación y salud en las municipalidades chilenas". Informe para la Subdere. Santiago.

- están disociadas de las administrativas. El municipio no cuenta con las atribuciones técnico-pedagógicas para intervenir los establecimientos de bajo desempeño, sino que éstas se encuentran en manos de los Departamentos Provinciales, los que dependen directamente del Ministerio de Educación. Por otra parte, el sistema de evaluación docente, que es uno de los elementos claves para los procesos de autoevaluación de los establecimientos y el diseño de estrategias para el mejoramiento continuo, se encuentra radicado en el Ministerio de Educación y considera en un muy bajo porcentaje la apreciación del director, desincentivando la implementación de sistemas descentralizados de evaluación.
- ii. Rigidez del Estatuto Docente. Esto lleva a una difusión de responsabilidades entre el sostenedor, los directores de establecimientos y el cuerpo docente. Actualmente, ni el alcalde ni los directores de los establecimientos escolares cuentan con las atribuciones necesarias para poder administrar de forma efectiva los establecimientos, especialmente en los aspectos pedagógicos. Los concursos de profesores titulares son por antecedentes y no por perfil profesional, impidiendo ajustar los requisitos a las necesidades locales, y las normas que regulan los concursos diluyen las responsabilidades entre el municipio, el director y el cuerpo docente. Además, los municipios y directores carecen de atribuciones para remover a los docentes de bajo desempeño y establecer los salarios de su cuerpo docente, dejando poco espacio para implementar políticas que premien el mérito.<sup>9</sup>
- iii. Conflictos de intereses políticos. Por un lado, no hay incentivos políticos para desempeñar una buena labor en el ámbito educacional, pues la reelección de los alcaldes no depende de sus desempeños en este ámbito (el servicio de educación compite con otros servicios que tienen un impacto más notorio en la vida cotidiana de los vecinos, como por ejemplo el aseo, la seguridad, la oferta para los adultos mayores, el servicio de atención médica, etc.; además, los padres tienen la opción de elegir colegios particulares subvencionados). Por otro lado, los alcaldes muchas veces no están dispuestos a tomar decisiones que son políticamente costosas pero necesarias, como por ejemplo fusionar escuelas, ajustar la planta docente, asegurar el servicio educativo impidiendo tomas, etc. Asimismo, se observa que el área de educación se presta para pagar favores políticos, primando la preferencia política antes que los antecedentes profesionales a la hora de elegir el personal. Esto explicaría en parte las falencias en los recursos humanos de los municipios para administrar la educación pública, cuyo personal no cuenta con las capacidades técnicas y profesionales adecuadas para esta tarea. Si bien la Ley N° 20.501 perfeccionó los procesos de selección para los jefes de la División de Administración de la Educación Municipal (DAEM) y directores de escuela, en la última elección de alcaldes presenciamos cambios injustificados de jefes DAEM y de directores. Así, la calidad del servicio educativo queda al arbitrio del alcalde de turno. Esto conlleva bajos incentivos para políticas de largo plazo que vayan más allá de un período alcaldicio.
- iv. Al no tener giro único, el municipio debe hacerse cargo de una serie de servicios, perdiendo relevancia el ámbito educacional.

<sup>9</sup> Tanto el primer problema como el segundo son independientes de la institucionalidad actual. Ello implica que no basta cambiar con la forma de administrar la educación pública, sino que deben subsanarse además estos dos aspectos.

- v. Tienen restricciones para acceder a créditos de largo plazo, dificultando la implementación de estrategias de planificación de largo plazo y la adaptación a cambios demográficos que impactan la oferta municipal.
- vi. Los municipios no han transferido competencias a sus escuelas, careciendo los directores de escuelas las atribuciones necesarias para gestionar sus establecimientos con liderazgo.

A estas falencias propias de la actual institucionalidad de la educación pública se le deben sumar la falta de una carrera docente atractiva, que atraiga a jóvenes con talento y vocación a esta profesión, y retenga a los mejores docentes y los incentive para que se desempeñen de la mejor forma posible; y entregar apoyo efectivo y oportuno a los docentes en ejercicio para su mejoramiento continuo. Si bien estas falencias afectan al conjunto del sistema subvencionado, se agudizan en el sector municipal por las restricciones que impone el Estatuto Docente.

Esta lista de problemas que afecta al sector público no es exhaustiva, pero sí recoge las falencias principales del sector, que, de no ser abordadas en la nueva institucionalidad, se corre el riesgo de no producir un efecto en calidad.

Por último, es importante mencionar que se observa una gran dispersión en el desempeño escolar de los diferentes municipios, que no se explica por el nivel socioeconómico. Además, así como hay municipios con un desempeño deplorable, hay otros que obtienen excelentes resultados. Ello nos lleva a pensar que el modelo municipal puede ser una alternativa válida para la administración de las escuelas públicas, pero su actual diseño requiere de perfeccionamiento. Por otra parte, si comparamos el desempeño de los municipios que han delegado la administración de sus establecimientos escolares en Corporaciones con los municipios que administran

sus establecimientos (DAEM), advertimos que no existe una diferencia importante en el rendimiento. Como se aprecia en el gráfico 1, las Corporaciones Municipales tienen un desempeño heterogéneo, indistinguible del de los Departamentos de Administración de Educación Municipal (DAEM).

### 3. Orientaciones para la nueva institucionalidad

El diseño de la nueva institucionalidad implica abordar cuatro cuestiones claves: unidad geográfica, legitimidad democrática, tareas y atribuciones, y financiamiento.

#### i. Unidad geográfica

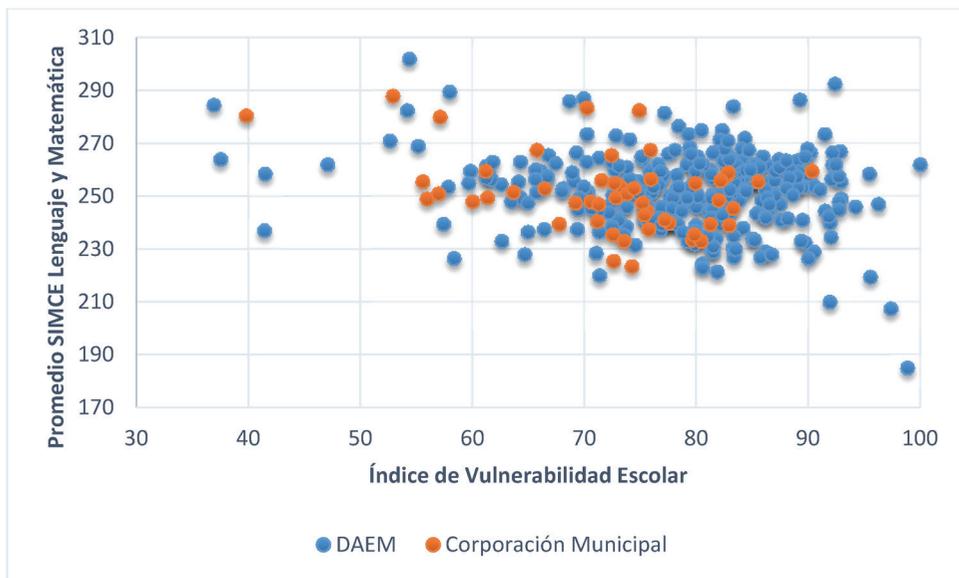
Si se opta por un sistema descentralizado, como sugiere la literatura, surge inmediatamente la pregunta por la unidad geográfica del nuevo sistema: ¿Se mantendrá la unidad comunal o se optarán por unidades más grandes (provincias, regiones) o más pequeñas (escuelas)? Responder esta pregunta exige establecer criterios que permitan iluminar el asunto en cuestión. Estos criterios podrían buscarse en las características que comparten los municipios con buen rendimiento. ¿Qué nos dice la evidencia nacional?

En primer lugar, como se observa en el gráfico 2, la evidencia disponible nos muestra que no existiría correlación significativa entre desempeño del municipio con tamaño de la matrícula escolar.<sup>10</sup> Es decir, municipios pequeños con baja matrícula escolar no muestran peor rendimiento que los municipios con alta matrícula. Ello nos indicaría que el tamaño

<sup>10</sup> Existen otros factores respecto de los cuales no se controla que puedan incidir en estos resultados; sin embargo, una primera mirada a las aseveraciones habituales que se hacen en estas dimensiones muestra que éstas tienen poca fuerza.

Gráfico 1

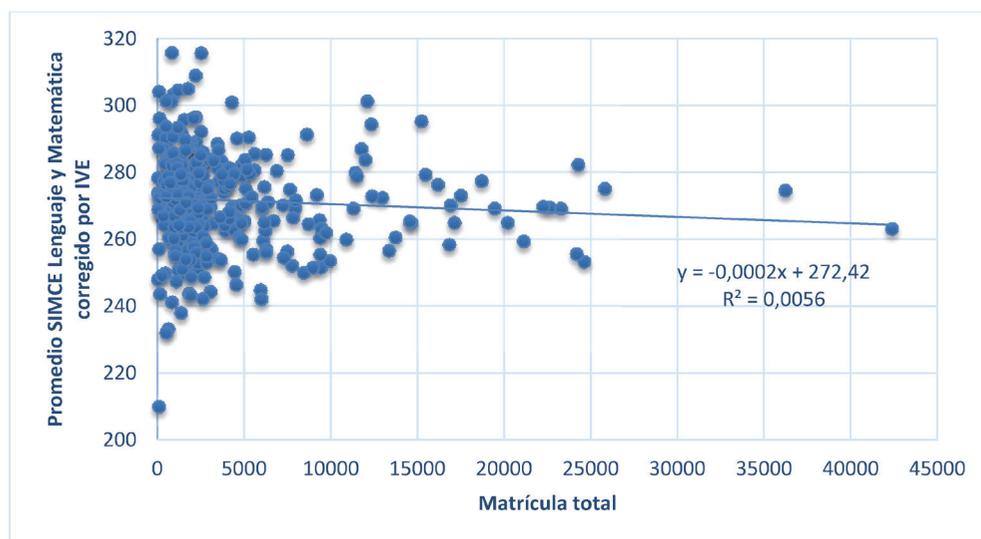
Distribución de comunas (DAEM y Corporación Municipal) según IVE y promedio Simce (2011)



Fuente: Elaboración propia en base a datos Mineduc, 2011.

Gráfico 2

Distribución de comunas según tamaño de la matrícula pública y promedio Simce en Lenguaje y Matemática corregido por IVE\* (2011)



\* Para corregir los resultados en el Simce por vulnerabilidad se realizó una regresión lineal entre los promedios simples de las pruebas de matemática y lenguaje del Simce (PS) de las comunas con sus índices de vulnerabilidad, cuyo resultado fue  $-0,2526885$  (CRL). Luego, se multiplica este coeficiente por el índice de vulnerabilidad de cada comuna y éste resultado se resta al promedio simple del Simce (PS) de cada comuna ( $PS - (IVE \cdot CRL)$ ).

Fuente: Elaboración propia en base a datos Mineduc, 2011.

de la matrícula no sería un criterio que influiría en la calidad.

Se podría pensar que tal vez no es el tamaño lo que incide en la calidad, pero sí las características de los alumnos de esa comuna; por ejemplo, el porcentaje de alumnos rurales en la matrícula de la comuna. Si consideramos la proporción de alumnos rurales, observamos que no existe correlación alguna entre dicha proporción y el desempeño del municipio corregido por índice de vulnerabilidad (gráfico 3). La proporción de matrícula rural no sería entonces un criterio que nos sirva para determinar la unidad geográfica del nuevo sistema público.

Si observamos cómo se desempeñan los municipios según su vulnerabilidad, no advertimos nuevamente correlación alguna. En el gráfico 4 se distribuyen las comunas según su índice de vulnerabilidad (eje horizontal) y el promedio Simce de Lenguaje y Matemática que obtienen sus escuelas (eje vertical). Como puede apreciarse, la vulnerabilidad de la comuna sólo explica el 3,6% del desempeño académico de las comunas. Más bien se observa una dispersión de rendimientos para igual índice de vulnerabilidad.

Si repetimos el mismo ejercicio sólo con los municipios que tienen mayoritariamente matrícula urbana, notamos que la correlación es aún más baja, explicando menos del 2 por ciento de los resultados en el Simce (gráfico 5).

Ni el tamaño de la matrícula pública de la comuna, ni el porcentaje de matrícula pública rural ni el índice de vulnerabilidad de la comuna sirven de criterio para determinar las unidades geográficas del nuevo sistema de educación pública. Sin embargo, la literatura señala que la toma de decisiones debe estar lo más cerca posible de la comunidad educativa<sup>11</sup>. En un sistema donde las escuelas gozan de

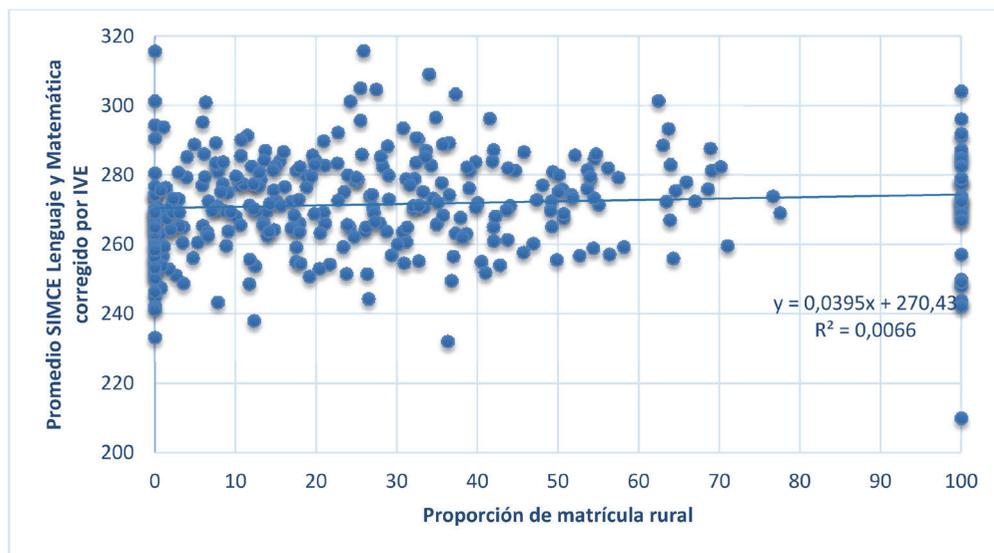
alto grado de autonomía, se hace menos necesario un nivel intermedio más próximo a la comunidad escolar que atiende; pero en sistemas donde las tomas de decisiones se encuentran radicadas en parte importante en el nivel intermedio, se vuelve sumamente relevante la proximidad de este nivel con su comunidad. Ello es consistente con la evidencia internacional. Nueva Zelanda es el ejemplo extremo de autonomía absoluta de las escuelas y en este sistema no existe un nivel intermedio, relacionándose el Ministerio de Educación directamente con las escuelas. En países donde parte importante de la toma de decisiones se encuentra en el nivel intermedio, como Japón, Finlandia, Suecia o Canadá, se observa que éste se encuentra en estrecha relación con la comunidad, ya sea porque se encuentra radicado en los municipios, que son las unidades geopolíticas más pequeñas (Suecia, Finlandia, Inglaterra), o porque la comunidad participa activamente en la toma de decisiones de este nivel intermedio integrando los consejos que dirigen estas unidades (Canadá y Estados Unidos de América). Esto implica que el tamaño de la unidad geográfica que se determine tiene implicancias para la forma de gobierno de los niveles intermedios. Macrounidades exigen un enorme traspaso de cuota de responsabilidad a las escuelas, mientras que microunidades permiten mayor control desde el nivel intermedio.

zuela (editores). *La agenda pendiente en educación. Profesores, administradores y recursos: Propuestas para la nueva arquitectura de la educación chilena*. Santiago: Universidad de Chile-Inicef, 134-153; Elacqua, G., C. Aninat & M. Martínez 2010. ¿Cómo fortalecer la educación municipal? Capacidad y Responsabilidad Política, Documento de Trabajo, Universidad Diego Portales; Marcel, M. & D. Raczynski 2009. *La asignatura pendiente: Claves para la revalidación de la Educación Pública de Gestión Local en Chile*. Santiago: Uqbar editores y Cieplan; OCDE 2013. *PISA Results 2012*. Vol. 4: What makes schools successful? Resources, policies and practices; y Busemeyer, M. 2012. "Two decades of decentralization in education governance: Lessons learned and future outlook for local stakeholders". Presentación en el seminario de la OCDE: *Effective local governance in education*. Varsovia, 2012.

<sup>11</sup> Ver Elacqua, G., S. González & P. Pacheco 2008. "Alternativas institucionales para fortalecer la educación pública municipal", en: Bellei, C., D. Contreras & J. P. Valen-

Gráfico 3

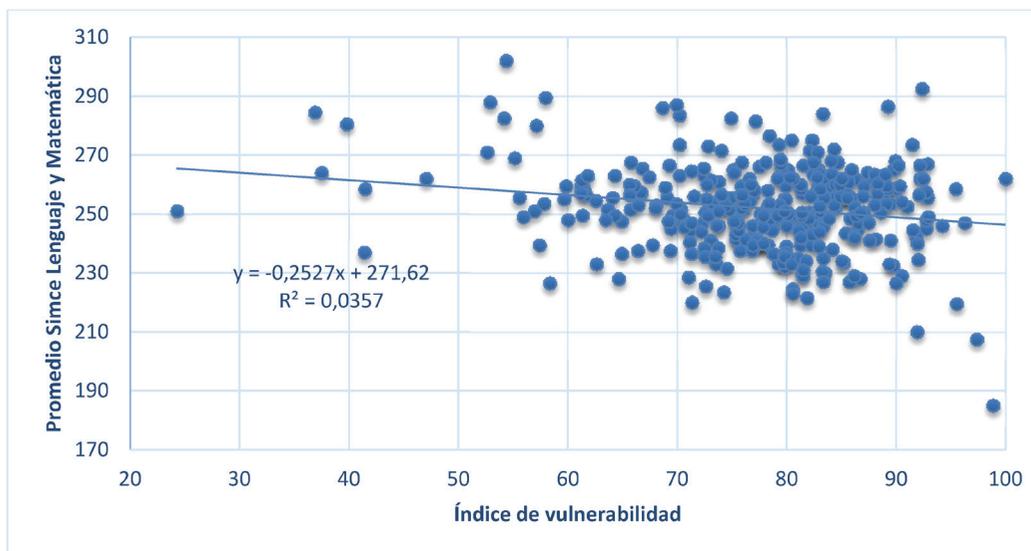
Distribución de las comunas según promedio Simce de Matemática y Lenguaje corregido por IVE y proporción de la matrícula rural pública (2011)



Fuente: Elaboración propia en base a datos Mineduc, 2011.

Gráfico 4

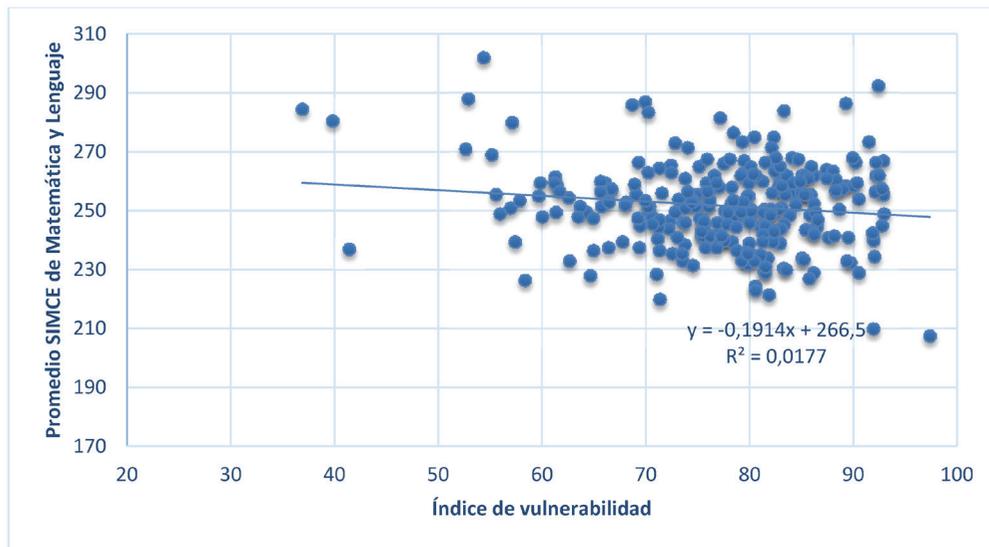
Distribución de las comunas según índice de vulnerabilidad y promedio Simce en Lenguaje y Matemática (2011)



Fuente: Elaboración propia en base a datos Mineduc, 2011.

Gráfico 5

Distribución de las comunas con más del 50 por ciento de la matrícula en zona urbana según índice de vulnerabilidad y promedio Simce en Lenguaje y Matemática (2011)



Fuente: Elaboración propia en base a datos Mineduc, 2011.

## ii. Legitimidad democrática

Otro aspecto clave en el diseño del nuevo sistema y muy vinculado a la unidad geográfica es la legitimidad democrática de la nueva institucionalidad. ¿Cuál es la legitimidad democrática que tendrán las unidades que administrarán la educación pública? Las dos vías para legitimar democráticamente este tipo de instituciones son la dependencia de autoridades políticas, electas democráticamente, o la participación ciudadana.

Por lo general, se observa que los niveles intermedios, que se legitiman a través de autoridades políticas electas democráticamente, están radicados en los municipios, cuyo responsable político es el alcalde, elegido directamente por la comunidad. Esta decisión responde a tres factores importantes: 1) Para que sea lo más efectiva posible, la toma de decisión debe estar lo más cerca posible de la comunidad, siendo el tamaño de los municipios

en comparación con las provincias y regiones más adecuado para este propósito. 2) Dado que la educación juega un papel fundamental en la transmisión cultural de una comunidad, el responsable debe gozar de legitimidad ante la comunidad. El alcalde es la autoridad política electa democráticamente más cercana a las comunidades y, por ende, está en mejor situación para responder a las necesidades de su comunidad. 3) Los municipios aportan recursos a la educación local, reclamando por ello un legítimo involucramiento en las decisiones que se tomen.<sup>12</sup>

Ahora bien, dado que el Gobierno ha optado por quitar al alcalde la responsabilidad de la admi-

<sup>12</sup> Ver entre otros 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 (editores) 2008. *Op. cit.*, 134-153; y Raczynski, D. y D. Salinas 2008. "Fortalecer la educación municipal. Evidencia empírica, reflexiones y líneas de propuesta", en: Bellei, C., D. Contreras y J. P. Valenzuela (editores). *Op. cit.*, 105-132.

nistración de las escuelas y liceos, resulta fundamental la pregunta por cuál será la fuente de legitimidad de las nuevas entidades que administrarán la educación pública. Una opción es que dependan directamente del Ministerio de Educación, radicando la legitimidad en el Presidente de la República. La tendencia actual va en la dirección opuesta: separar las funciones de provisión de la del diseño de la política pública y la fiscalización. Existen al menos tres problemas con esta alternativa: 1) la autoridad no cuenta con legitimidad local y eso implica que puede no representar los intereses y necesidades de las comunidades; 2) al ser el ministro de Educación quien en última instancia es el responsable político por los resultados nacionales, pierden peso los resultados comunales y sus problemas se diluyen en el promedio nacional, y 3) la dependencia del gobierno central implica conflictos de intereses políticos, pues nuestra experiencia indica que existe una alta presión por llenar cargos técnicos con perfiles políticos. Precisamente, para evitar estos nudos conflictivos, los sistemas de mejor rendimiento han avanzado hacia la descentralización, radicando la responsabilidad política de la administración de la educación pública en los gobiernos locales. Estos mismos problemas se encuentran a nivel de gobernador y de intendente en nuestro país, pues son nombrados por el Presidente de la República.

Otra alternativa es radicar el gobierno del nivel intermedio en un consejo ciudadano, como es el caso de Canadá y Estados Unidos de América, cuyos miembros son electos democráticamente. Las ventajas de estos consejos consisten en: 1) estar legitimados por la comunidad a la que atienden, al representar la mirada de los residentes locales y ser electos por estos mismos; 2) estar en mejor situación para garantizar neutralidad política, lo que posibilita una mirada de largo plazo respecto de los desafíos que esa comunidad enfrenta en el ámbito educacional, y 3) entregar estabilidad y continuidad

a los proyectos educativos de la comuna. Esta alternativa no está, sin embargo, exenta de dificultades. La experiencia en Estados Unidos de América y Japón nos señala que las elecciones democráticas de los miembros del consejo no garantizan neutralidad política. La experiencia de Japón fue negativa, pues las elecciones de los miembros se hicieron sobre bases políticas; gremios importantes con intereses tenían el poder para lograr elegir miembros que representaran sus intereses y las personas con mayor poder eran electas más fácilmente. Esto llevó a Japón a cambiar la forma de elección de los miembros, terminando con la elección democrática.<sup>13</sup> En Estados Unidos de América también se observan problemas de esta índole, quedando los consejos capturados por grupos de intereses, especialmente por el gremio de los profesores. La otra dificultad de los consejos es la capacidad técnica de sus miembros y la disparidad en capacidades entre unidades geográficas. Estas dificultades señalan la importancia que tiene la definición de los miembros del consejo, radicando aquí el principal desafío de esta alternativa.

### iii. Tareas y atribuciones

Resulta imprescindible que las funciones de cada estamento del sistema escolar estén muy bien definidas, de manera de terminar con la duplicidad de funciones que existe en la actualidad entre el proveedor del servicio educativo y el Ministerio de Educación, y evitar la duplicidad de funciones entre los gobiernos de las nuevas entidades (Ministerio de Educación, consejos educacionales o alcaldes) y sus directores ejecutivos.

<sup>13</sup> Ver Koyama, N. *Educational Administration in Japan and the Role of Local Governments*, papers on the Local Governance System and its Implementation in Selected Fields in Japan N° 9, consultado FECHA en: [http://www3.grips.ac.jp/~coslog/activity/01/04/file/Bunyabetsu-9\\_en.pdf](http://www3.grips.ac.jp/~coslog/activity/01/04/file/Bunyabetsu-9_en.pdf)

Corresponde a las entidades locales<sup>14</sup>:

- i. Elaborar y cumplir un proyecto de desarrollo institucional que contenga las acciones, objetivos y metas generales y anuales que se pretendan alcanzar.
- ii. Administrar los recursos humanos, pedagógicos, financieros y materiales de la entidad y de los establecimientos de su dependencia que sean necesarios para la prestación del servicio educativo. Esto incluye: contratar y desvincular según las recomendaciones del cuerpo directivo y la normativa vigente, evaluar al personal con un sistema objetivo y transparente, fijar remuneraciones según un sistema objetivo y transparente en el marco de la normativa vigente, etc.
- iii. Supervisar la prestación del servicio educativo en los establecimientos de su dependencia.
- iv. Establecer en conjunto con los directores de los establecimientos escolares las directrices técnico-pedagógicas que deben seguir los establecimientos de su dependencia.
- v. Crear, fusionar o cerrar establecimientos educacionales de su dependencia.
- vi. Fomentar la participación de padres, apoderados y miembros de la comunidad educativa en los establecimientos de su dependencia, con el objetivo de contribuir al proceso de enseñanza.
- vii. Rendir cuenta a la comunidad educativa y al Ministerio de Educación sobre la gestión y funcionamiento de la entidad y de los establecimientos educacionales de su dependencia.
- viii. Coordinarse con los organismos que componen el sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación en los establecimientos educacionales de su dependencia.

<sup>14</sup> Ver proyecto de ley que crea las agencias públicas de educación local y establece otras normas de fortalecimiento de la educación estatal, Boletín N° 8082-04.

Es importante que las responsabilidades del director ejecutivo de la entidad a cargo de la administración de los establecimientos no se confundan con las tareas del cuerpo que gobierna la entidad. Mientras al director ejecutivo le corresponde llevar a cabo las tareas de la entidad administradora, al consejo que gobierna le corresponde<sup>15</sup>:

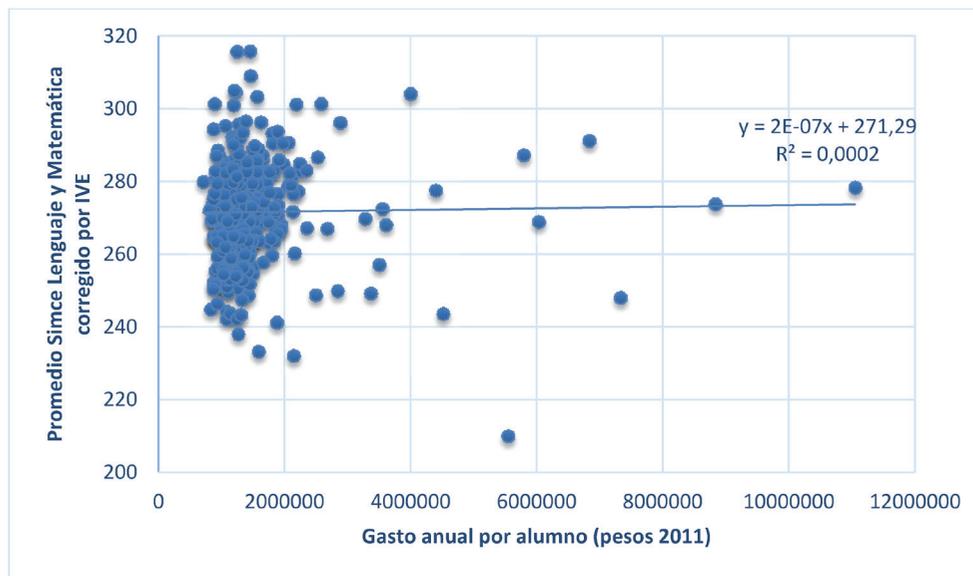
- a) Aprobar el proyecto de desarrollo institucional diseñado por el director ejecutivo, sus modificaciones y fiscalizar su cumplimiento.
- b) Formular observaciones al presupuesto anual de la entidad.
- c) Definir el perfil profesional y la remuneración del director ejecutivo, y elaborar y modificar el convenio de desempeño respectivo.
- d) Nombrar al director ejecutivo entre las alternativas presentadas por Alta Dirección Pública.
- e) Determinar anualmente el grado de cumplimiento de los objetivos acordados en el convenio de desempeño del director ejecutivo.
- f) Pedir la renuncia anticipada del director ejecutivo.
- g) Aprobar o rechazar la propuesta del director ejecutivo relativa a la apertura, fusión o cierre de establecimientos educacionales, dentro del territorio de su competencia.
- h) Atender las denuncias y reclamos de la comunidad educativa de los establecimientos de su dependencia, y, cuando corresponda, canalizarlas a la institución respectiva.

El director ejecutivo debe rendir cuenta al cuerpo que gobierna la entidad y ésta, a su vez, debe rendirle cuentas a la comunidad y al Ministerio de Educación. En la rendición de cuentas, la Superintendencia de Educación y la Agencia de la Calidad

<sup>15</sup> *Ibid.*

Gráfico 6

Distribución de las comunas según gasto anual por niño y promedio Simce corregido por nivel socioeconómico



Fuente: Elaboración propia en base a datos Mineduc y Sinim, 2011.

de la Educación cumplen un rol fundamental, al proporcionar información relevante para evaluar el desempeño de la entidad a cargo de administrar la educación pública.

#### iv. Financiamiento

La literatura nos indica que el financiamiento incide en la calidad.<sup>16</sup> Sin embargo, si observamos cómo se distribuyen los municipios según su rendi-

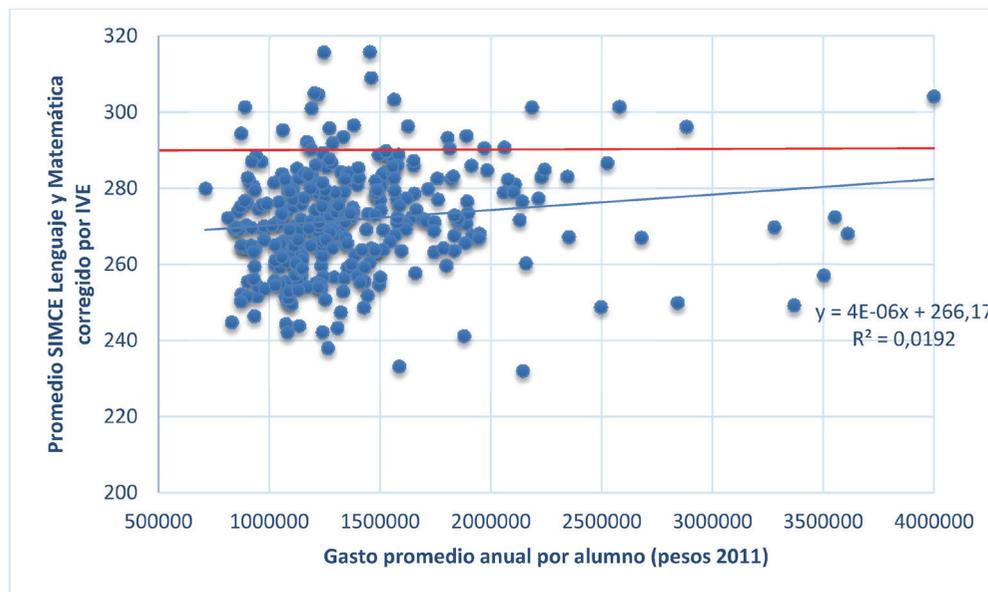
<sup>16</sup> Ver OCDE 2013. *PISA Results 2012*. Vol. IV: What makes schools successful? Resources, policies and practices. *Op. cit.*; Greenwald, R., L. V. Hedges & R. D. Laine 1996. "The Effect of School Resources on Student Achievement", *Review of Educational Research*. Vol. 66, N° 3, 361-396; y Burtless, G. (ed.) 1996. *Does Money Matter? The Effect of School Resources on Student Achievement and Adult Success*, Brookings, Washington, D.C., entre otros. Con todo, también hay estudios que indican que los recursos no tendrían mayores efectos en el desempeño de los estudiantes, ver Hanushek, E. 1997. "Assessing the Effects of School Resources on Student Performance: An Update". *Educational Evaluation and Policy Analysis*. Vol. 19, N° 2, 141-164.

miento en el Simce y el gasto por alumno, notamos que no hay una correlación significativa entre estas variables. El gráfico 6 muestra el desempeño de los municipios según el gasto promedio por alumno anual. En primer lugar, advertimos que el 77 por ciento de los municipios invierte entre uno y dos millones de pesos anuales por niño (pesos 2011). A su vez, existen 10 municipios que invierten en promedio más de 4 millones de pesos anuales por niño; sin embargo, sus rendimientos no son considerablemente mejores que el promedio de los municipios. En segundo lugar, se observa una enorme heterogeneidad en el rendimiento logrado entre municipios con igual financiamiento promedio por niño controlando por el índice de vulnerabilidad escolar de la comuna. Según estos datos, no se encuentra una correlación significativa entre gasto anual por niño con rendimiento académico.

Si eliminamos los municipios que aportan más de 4 millones de pesos anuales por alumno, nota-

Gráfico 7

Distribución de las comunas según gasto anual por niño, excluyendo los extremos y promedio Simce corregido por nivel socioeconómico



Fuente: Elaboración propia en base a datos Mineduc y Sinim, 2011.

mos que el  $R^2$  aumenta, pero explica menos del 2 por ciento del rendimiento de la comuna. La línea roja grafica el puntaje mínimo para alcanzar el estándar de aprendizaje adecuado según el Ministerio de Educación. El gasto promedio por alumno entre los municipios que logran un estándar adecuado es sumamente disperso, desde menos de 1 millón de pesos anuales por alumno hasta 4 millones.

Tampoco se observa correlación alguna entre superávit o déficit del municipio en el presupuesto del área de educación y los resultados en la prueba Simce. Nuevamente, lo que más se destaca es la alta heterogeneidad de resultados que obtienen los municipios para un mismo nivel de déficit o superávit por alumno.

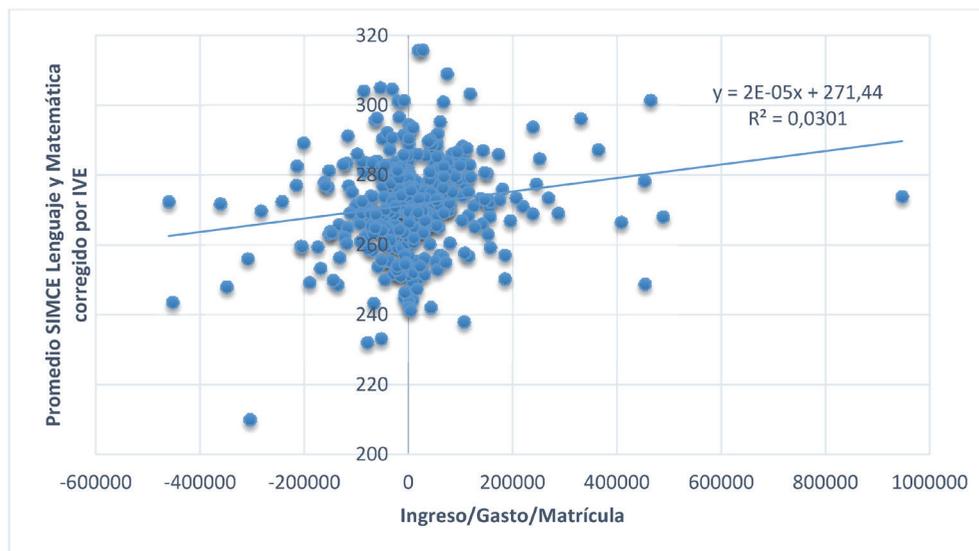
Lamentablemente, la distribución del gasto por alumno en función del rendimiento del municipio corregido por índice de vulnerabilidad no nos entrega información relevante sobre el monto apropiado por

alumno para garantizar una educación de calidad. Con todo, es importante que el financiamiento de la educación pública no sea discriminatorio entre alumnos iguales, sino que sea adecuado para asegurar una oferta de calidad y equitativo para suplir las falencias de los alumnos de familias más desaventajadas.

La entidad que administre la educación pública debería financiarse con los recursos de la subvención, de manera de evitar tratos discriminatorios con los niños que asisten al sector privado. Esto implica que las unidades geográficas deben tender a ser lo más homogéneas posible en términos de matrícula, para que los recursos que reciban los estudiantes sean similares. No se debe confundir la forma de financiamiento de las entidades administradoras con las mayores exigencias en términos de gastos que impone el actual Estatuto Docente al sector público. Este segundo aspecto debe ser abordado en el pro-

Gráfico 8

### Distribución de las comunas según superávit y resultado en Simce corregido por nivel socioeconómico



Fuente: Elaboración propia en base a datos Mineduc y Sinim, 2011.

yecto de carrera docente, cuyo financiamiento debe corregir posibles asimetrías.

Por último, la definición de las unidades geográficas así como el tipo de institucionalidad de la educación pública deberían estar sujetas también a consideraciones económicas, buscando que el nuevo modelo sea costo efectivo.

#### 4. Consideraciones finales

Dadas la magnitud de esta reforma y la dificultad de prever los problemas que depara la nueva institucionalidad, resulta fundamental pilotear el nuevo modelo antes de hacerlo extensivo a todo el sector público. Ello permitiría ir perfeccionando el modelo a medida que se implementa, y así evitar problemas de envergadura. Su extensión al resto del sistema debería estar condicionada a evidencia de mejores resultados.

Debido a que un cambio de esta naturaleza toma tiempo, es recomendable partir por aquellos municipios de peor desempeño, que son precisamente los que requieren urgentemente una intervención y donde es más difícil producir un retroceso en el rendimiento. Asimismo, es imperativo perfeccionar el actual sistema de municipalización, subsanando sus falencias, pues se debe fortalecer el grueso de la educación pública durante la transición al nuevo modelo. Como no sabemos si la nueva institucionalidad traerá consigo los resultados que esperamos, es importante monitorear el desempeño de los municipios una vez subsanadas las falencias, pues puede convertirse en una mejor alternativa que la nueva institucionalidad.

En línea con la tendencia internacional e independientemente del modelo por el cual se opte, debería avanzarse en entregar mayor autonomía a las escuelas sujeta a criterios de desempeño. Esto

implica, por una parte, empoderar a los directores de los establecimientos para que puedan gestionar con liderazgo sus instituciones, entregándoles las atribuciones necesarias para que puedan seleccionar a sus docentes según las necesidades del proyecto educativo, evaluar el desempeño de su cuerpo docente, materializar las estrategias de mejoramiento continuo y desvincular a los docentes de bajo rendimiento. Por otra parte, se podría ofrecer la posibilidad de autogobierno a los establecimientos que muestran excelentes resultados, como en Nueva Zelanda o en Inglaterra, de manera que los municipios, al igual que las nuevas entidades, puedan concentrarse en fortalecer a los establecimientos que muestran peor rendimiento. Ello permite un mayor involucramiento de la comunidad en la educación, fomentando la participación de los diferentes actores y se empodera a las familias en la toma de decisiones, con lo que la escuela respondería de forma mucho más directa a las necesidades de esa comunidad. Este beneficio estaría sujeto al buen rendimiento del establecimiento y al acuerdo y compromiso de la comunidad educativa.

En relación con las nuevas entidades a cargo de administrar los establecimientos escolares públicos, se debe resguardar que las nuevas unidades geográficas sean proporcionales al grado de responsabilidad que les compete: entre más poder concentren, más pequeñas y cercanas a la comunidad local deberían estar. **PdeR**