

Puntos de Referencia

Edición online
N° 427, abril 2016

Una alternativa efectiva para fortalecer la educación pública*

Harald Beyer

Resumen

Se debate en el Congreso un proyecto de Ley que crea un nuevo sistema de educación pública y que pone fin a la municipalización de la educación. Es una iniciativa que contiene virtudes, pero que creemos es institucionalmente débil para lograr su principal objetivo que es el fortalecimiento de la educación pública. Son diversas las razones que explican este escepticismo. Entre otras, que la institucionalidad propuesta no logra que las responsabilidades en la gestión queden adecuadamente distribuidas en los distintos niveles educativos y que, por lo tanto, se pueda establecer una rendición de cuentas apropiada. El resultado más probable, entonces, es que la institucionalidad que se crea no tenga la capacidad de relevar la educación pública e instalar un sistema que promueve el mejoramiento continuo de esta educación.

A la luz de este diagnóstico proponemos una alternativa institucional que, tomando el espíritu de la propuesta gubernamental, diseñe una organización con una capacidad real de mejorar el desempeño de la educación pública. Aceptamos como criterio orientador el término de la educación municipal y aceptamos como un hecho que se crearán servicios locales de educación como propone el proyecto gubernamental. Hasta aquí las similitudes. Para darle más independencia a estos servicios proponemos que estos servicios estén a cargo de un Consejo Directivo y que este sea el responsable de seleccionar a sus directores ejecutivos. Se descarta también crear la figura de Director Nacional de Educación Pública que establece el proyecto de ley. Este introduce un sesgo centralista innecesario en la organización de la educación pública y tiene pocas posibilidades reales de contribuir al fortalecimiento de la educación pública como pretende el proyecto.

En su lugar, proponemos crear una pequeña Agencia Nacional de Educación Pública que se relacione con los Consejos Directivos de los Servicios Locales de Educación. Su objetivo no es diseñar las políticas para la educación pública sino asegurarse que los Consejos Directivos se desempeñen satisfactoriamente en sus cargos. Para ello seleccionará a la mayoría de esos Consejos a partir de propuestas del Sistema de Alta Dirección Pública. Una minoría de estos Consejos será elegido democráticamente por los habitantes que vivan en el área geográfica cubierto por cada Servicio Local de Educación.

La política que orienta el sistema es una Estrategia Nacional para la Educación Pública que elabora el Ministerio de Educación con amplia participación y que luego es refrendada por el Consejo Nacional de Educación. Esta debe tener un horizonte de diez años y todo nuevo gobierno tiene la obligación de revisarla en el primer año de su mandato. La Agencia Nacional evaluará a los Directorios en función de su capacidad de hacer cumplir a los Servicios Locales de Educación con los objetivos definidos en esa Estrategia. Podrá, entonces, reemplazar a la mayoría no elegida democráticamente cuando se desvíen de ella.

La propuesta alternativa que se presenta permite que municipios con buenos desempeños puedan, bajo condiciones muy específicas, seguir proveyendo educación. En todo caso, si así lo solicitasen tienen eventualmente que acogerse a las exigencias que pueda hacer la Agencia Nacional para velar por el funcionamiento de todo el sistema de educación pública. Además, fortalece las responsabilidades de los planteles escolares y hace descansar exclusivamente en ellos la gestión técnico-pedagógica. Las responsabilidades de los distintos niveles están muchos más precisados que en el proyecto de ley en discusión. Así, se fortalecen las rendiciones de cuentas y la evaluación independiente de ellas. La institucionalidad que se propone tiene posibilidades mucho más elevadas de producir un mejoramiento de la calidad de la educación pública.

Harald Beyer. Director del CEP.

* Un documento preliminar se presentó en la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados el día 23 de marzo de 2016. Agradezco los valiosos comentarios recibidos a ese documento de parte de Loreto Cox y Sylvia Eyzaguirre. Sin embargo, los errores y omisiones son de mi responsabilidad.

I. Introducción

Al igual que en la mayoría de los países de la OCDE, la educación en Chile está en manos de los municipios. Sin embargo, ese diseño institucional ha sido cuestionado por diversos sectores del país. No siempre con los mejores argumentos, particularmente porque muchos de ellos no tienen sustento empírico. Por ejemplo, a veces se sostiene que los municipios son unidades muy pequeñas y que ello afecta sus desempeños, pero la realidad es que no hay ninguna relación entre ambas variables y tampoco parece existir mayor relación entre el gasto por estudiante (los aportes que los municipios hacen a educación presentan una gran variabilidad) y los logros académicos de los municipios¹. La dificultad de establecer estas correlaciones posiblemente obedece a la enorme heterogeneidad de desempeños entre planteles municipales la que se manifiesta incluso al interior de un mismo municipio. De hecho, en las pruebas SIMCE la varianza de resultados entre municipios típicamente explica algo menos del 40 por ciento de la varianza total. El resto se debe a variaciones al interior de los municipios.

Esta situación sugiere que los planteles de un mismo municipio cuentan con diversas capacidades y destrezas (solo una parte pequeña de las diferencias de rendimiento educacional en cuarto básico al interior de los municipios puede atribuirse a la composición socioeconómica de sus estudiantes) y por ello logran resultados tan distintos en cuarto básico. Esta realidad podría interpretarse, a su vez, como la consecuencia de las limitaciones o

¹ Un análisis más detallado sobre la poca relación entre el tamaño de la matrícula de cada municipio y su desempeño y entre este y los aportes municipales se puede ver en Harald Beyer, 2009, "¿Qué hacer con la educación pública?", *Estudios Públicos*, 114 (otoño), pp. 89-125. Ahí también se revisan otras afirmaciones habituales respecto de por qué los municipios tienen resultados deficientes que tampoco parecen tener sustento empírico.

falta de interés² de los municipios para realizar esfuerzos que contribuyan a la nivelación de las escuelas que están más rezagadas. Sin duda, ésta es una hipótesis posible, pero habría que contrastarla con otras. En ocasiones se señala, por ejemplo, que los responsables de la educación pública han tenido tradicionalmente poca capacidad efectiva de fortalecer las competencias de los equipos profesionales que están en los colegios. Por una parte, tendrían poca o nula injerencia en la definición de sus programas de formación continua, en su evaluación, selección y desvinculación. Por otra, el Ministerio usa su estructura nacional para saltarse a los responsables locales de la educación e introducir, por ejemplo, iniciativas técnico-pedagógicas que sustituyen, anulan o tensionan los esfuerzos locales. Así, los departamentos o corporaciones municipales de educación se refugiarían principalmente en labores administrativas, descuidando otras funciones para evitar toparse con las autoridades nacionales³.

En todo caso, ambas hipótesis no tienen que ser rivales pudiendo ser complementarias, pero si la primera predomina, es claro que el fortalecimiento de la educación pública pasa por redefinir la institucionalidad que acoge a los planteles públicos. En cambio, si es la segunda la causa de los problemas no parece indispensable desmunicipalizar, porque las soluciones serían de otra naturaleza. Distinguir empíricamente entre ambas hipótesis o más bien identificar el peso de cada una y de otras posibilidades en los resultados educacionales de los municipios es un desafío que puede ser insalvable, al menos con la disponibilidad actual de informa-

² Esta característica podría explicarse porque los alcaldes tienen que ofrecer múltiples servicios a sus electores y no solo educación. Al mismo tiempo, la evaluación precisa de ésta sería más compleja para la población que otros servicios, llevando a los alcaldes a enfocarse con más regularidad en otras dimensiones.

³ Por cierto, estas dos hipótesis han sido presentadas de manera muy simple solo para efectos del análisis que sigue. Se busca con ellas ilustrar dos categorías de problemas que, como veremos, en las líneas siguientes puede conducir a soluciones distintas.

ción⁴. Ahora bien, frente al rechazo que genera la actual institucionalidad de la educación pública en amplios sectores, detenerse a distinguir con más precisión las razones detrás del heterogéneo desempeño de los planteles escolares municipales quizás no es muy productivo. Sin embargo, estas consideraciones son importantes a la hora de diseñar una nueva institucionalidad. Es importante que ella sea capaz de crear las condiciones que permitan el fortalecimiento continuo de los planteles escolares, que tenga la capacidad de corregir las diferencias no explicadas en los desempeños educativos de estos planteles y también de las distintas instituciones locales que se hacen cargo de dichos planteles. Para estos propósitos es importante que las responsabilidades estén adecuadamente distribuidas entre los distintos niveles del sistema y que haya una clara separación entre ellos, de modo que exista una rendición de cuentas (“accountability”) independiente y sostenible en el tiempo. Sin un grado razonable de descentralización es poco probable que estos criterios se satisfagan. Ésta debe incluir un involucramiento importante de los planteles escolares en la gestión pedagógica y la evaluación correspondiente de sus desempeños.

Si bien el proyecto de Ley de desmunicipalización tiene virtudes, su principal debilidad es que no logra crear un sistema que satisfaga las condiciones señaladas anteriormente. En este sentido, la construcción de una organización que le permita a los establecimientos públicos asumir la tarea de mejorar sus desempeños y hacerlo de un modo continuo queda a medio camino. Así, si bien el

proyecto promueve un conjunto articulado de políticas y organizaciones que están pensadas para darle a la educación pública un nuevo sitio, no logra que las responsabilidades en la gestión queden adecuadamente distribuidas en los distintos niveles educativos y que, por lo tanto, se pueda establecer una rendición de cuentas apropiada. El resultado más probable, entonces, es que la institucionalidad que se crea no tenga la capacidad de relevar la educación pública y va a ser dinámicamente muy débil para lograr el objetivo que intenta alcanzar. Nótese que este problema es más urgente que el sesgo “centralista” que se le ha atribuido a la propuesta. Que lo tiene no cabe duda, pero en sí mismo no es este sesgo el problema sino que un diseño poco efectivo para asegurar el cumplimiento de los objetivos que el propio proyecto se propone. Es cierto que el logro de ellos puede satisfacerse mejor con un esquema institucional más descentralizado, pero ello tampoco es por sí solo suficiente. Estas notas describen y analizan en la siguiente sección el proyecto de ley que reemplaza a los municipios como proveedores de la educación pública. En el tercer capítulo, atendida las deficiencias del proyecto, se promueve una reorganización distinta de la educación pública que creemos no se aleja demasiado del espíritu de la propuesta gubernamental, pero satisface mejor sus objetivos. La cuarta sección aborda la transición entre ambos regímenes y plantea algunas inquietudes, a propósito de esta reforma, respecto de la oferta pública en educación inicial. En ambos casos sin entrar en mucha profundidad. Una última sección concluye.

II. La nueva educación pública

El proyecto de ley que crea el sistema de educación pública aborda, en su aspecto medular, la definición de una nueva institucionalidad que reemplace a los municipios en la tarea de proveer este servicio. Hay varios argumentos que en el mensaje se utilizan

⁴ Con todo, Ricardo Paredes y Valentina Paredes, 2009, “Chile: academic performance and educational management under a rigid employment regime” *Cepal Review*, N. 99 (diciembre), pp. 117-129 sugieren que hay importantes variaciones en la gestión de los municipios que explican una parte relevante de las diferencias de resultados que quizás se podría interpretar como un soporte de la primera hipótesis. Sin embargo, la metodología empleada no permite discernir con precisión entre ambas hipótesis.

para fundar este cambio: una proporción históricamente baja de matrícula en la educación estatal, una imagen deteriorada de la misma e incapacidad de generar de manera permanente una gestión que asegure calidad, entre otros. Atendida esta realidad los problemas de la educación pública tendrían que ver, entre otros aspectos, con su incapacidad de proyectarse hacia el futuro, una dilución de responsabilidades, insuficientes destrezas técnico-pedagógicas en los niveles intermedios y una escala (tamaño) insuficiente para generar la masa crítica que requiere una buena gestión.

Este diagnóstico permite definir los objetivos y contenidos del proyecto que se abordan brevemente en la siguiente sección. Por supuesto, éste es discutible en alguno de sus aspectos, pero probablemente no hace mucha diferencia en el largo plazo si la solución es vía la actual estructura municipal o una alternativa organizacional distinta, siempre que efectivamente resuelva las falencias⁵ que el propio proyecto define. El análisis de sus contenidos, entonces, debe descansar en el grado de resolución de los problemas y en la satisfacción de los objetivos principales que se propone⁶.

⁵ Pueden existir diferencias en los costos de ambas alternativas. El informe financiero del proyecto actual establece que el principal gasto corresponde a gasto de personal y operación de los servicios locales de educación que, en régimen, sumarían 191 mil millones de pesos. Los planteles obviamente se financiarían con las subvenciones. Hay costos de transición que no están valorados y que se asignarían vía presupuestos para financiar los déficits y deudas de los municipios asociados a la prestación del servicio educacional. Estos podrían ser menores si la reorganización de la educación pública se hace al interior de los municipios y, además, una solución de este tipo podría significar un menor gasto de funcionamiento. Con todo, en la actualidad y para el presente año el presupuesto de la nación contempla una transferencia de más de 300 mil millones de pesos para el fortalecimiento de la educación pública. En ese sentido, cambio institucional puede significar un ahorro en valor presente. Pueden elevarse los costos de la solución que involucra un cambio institucional, pero respecto del volumen de los flujos operacionales involucrados en la gestión de la educación pública estos son acotados y la mayor parte se realizan por una sola vez.

⁶ Hay algunos complementarios como, por ejemplo, la colaboración entre el sistema de educación pública y los municipios para facilitar la aplicación de políticas que son de responsabilidad de estos últimos y que pueden canalizarse eventualmente a través de los planteles escolares. Pero más allá de eso, es probable que los

II.1. La descripción del proyecto de ley

II.1.a. Sus contenidos

Se crea un sistema de educación pública que se estructura en torno a una Dirección Nacional de Educación Pública, 67 servicios locales de educación que reemplazan en esta función a los 346 municipios y los distintos establecimientos educacionales, actualmente administrados por los municipios.

La Dirección Nacional será un nuevo servicio público dependiente del Ministerio de Educación que tendrá como objeto coordinar a los distintos servicios locales para que estos provean una educación de calidad. Para alcanzar este propósito el proyecto le entrega una serie de funciones y atribuciones que incluyen, entre otras, la propuesta al Ministerio de Educación de una política de fortalecimiento de la educación pública⁷; las sugerencias de políticas, planes y programas, nuevamente al Ministerio de Educación, para esta educación; la elaboración de los convenios de gestión educacional que enmarcarán la labor de cada director local de educación pública así como sus perfiles (ambas son planteamientos que deberá visar el Ministerio); las recomendaciones a cada servicio local sobre los planes anuales que estos deben elaborar para cumplir su función; propuestas de planes de innovación a los servicios locales; la prestación de asistencia técnica a los servicios locales en asuntos que tienen que ver con su gestión administrativa; la preparación de estudios que permitan evaluar la situación educativa de cada servicio local, y la asignación de los

municipios al dejar de ser sostenedores privilegien inversiones que beneficien a todos los estudiantes de la comuna. Por cierto, no de modo inmediato, pero la competencia por los votos debería llevar a políticas más generales que las que desarrollan en su condición actual de responsables de la educación pública.

⁷ El proyecto obliga al Ministerio de Educación cada cuatro años a definir una política de fortalecimiento de la educación pública que considere las áreas de implementación curricular y gestión pedagógica, convivencia escolar, liderazgo escolar, inclusión y atención diferenciada a los estudiantes y apoyos para el aprendizaje.

recursos que determine la Ley de Presupuestos para cada uno de los servicios locales. Su Director es un funcionario público cuyo nombramiento compete al Presidente. Este, además de dirigir, organizar y administrar el funcionamiento del servicio, tendrá la facultad de proponer al Ministerio de Educación la remoción, de acuerdo a las disposiciones establecidas en el propio proyecto, de los directores ejecutivos de los servicios locales.

El proyecto de ley aspira a que los servicios locales de educación sean servicios públicos funcional y territorialmente descentralizados. Ellos reunirán una o más comunas bajo su alero siempre que éstas pertenezcan a una única región. Así, por ejemplo, los servicios locales no podrán reunir comunas de regiones contiguas. Estos servicios serán proveedores de la educación pública a través de la red de planteles escolares y parvularios que pertenecen a su territorio y que en el momento actual son gestionados por los municipios a través de departamentos o corporaciones. Para cumplir con esta tarea los servicios locales de educación tendrán, entre otras funciones, la elaboración de un plan estratégico local para la educación pública y también uno anual, en línea con las orientaciones que sugieren la política nacional de educación pública; la administración de los recursos humanos, financieros y materiales del servicio y de los establecimientos de su dependencia; el diseño y la prestación de apoyo técnico pedagógico y a la gestión de los parvularios, la escuelas y liceos; la implementación de iniciativas de desarrollo profesional de los directivos, docentes y asistentes de educación; el desarrollo del seguimiento, información y control de los procesos y resultados educativos de los planteles escolares que forman parte del servicio local, y la determinación de la apertura, fusión o cierre de establecimientos de su dependencia. Aquí se mezclan atribuciones que parecen propias de los servicios locales con otras que pueden entrar en conflicto con el rol de

los directores y sus cuerpos docentes como, por ejemplo el diseño y prestación de apoyo técnico pedagógico. El riesgo de que los roles se confundan entre los distintos niveles y no queden claras las responsabilidades es evidente.

Sus directores ejecutivos, quienes durarán seis años en sus cargos y podrán renovarse por una sola vez, serán nombrados por el Presidente de la República a partir del proceso establecido para la selección de altos directivos públicos. Además de organizar y administrar el servicio local para que se lleven adelante las funciones que se les ha entregado, estos directivos, entre otras tareas, celebrarán convenios de desempeño con los directores de los establecimientos educativos de su dependencia; contratarán, designarán y desvincularán al personal del servicio local y de los establecimientos educacionales de acuerdo al ordenamiento legal existente, y delegarán en los directores de los planteles escolares las atribuciones que estimen conveniente.

Además del financiamiento vía subvenciones estos servicios recibirán recursos para su operación que se definirán en la Ley de Presupuestos y que serán asignados por la Dirección Nacional. No es evidente de la redacción del proyecto de ley si los criterios de distribución de los fondos serán claramente sancionados en la Ley de Presupuestos o si estos serán definidos por dicha dirección. Eventualmente también podrán recibir transferencias de los municipios o de los gobiernos regionales. Asimismo, pueden definirse transferencias desde el Ministro de Educación por la vía de convenios que se celebren con la Dirección Nacional de Educación Pública, por ejemplo asociados al apoyo técnico pedagógico que ésta pueda acordar con un servicio local. Sin perjuicio de otras fuentes que establece o permite el proyecto de ley, estas tres vías de financiamiento deberían ser las principales.

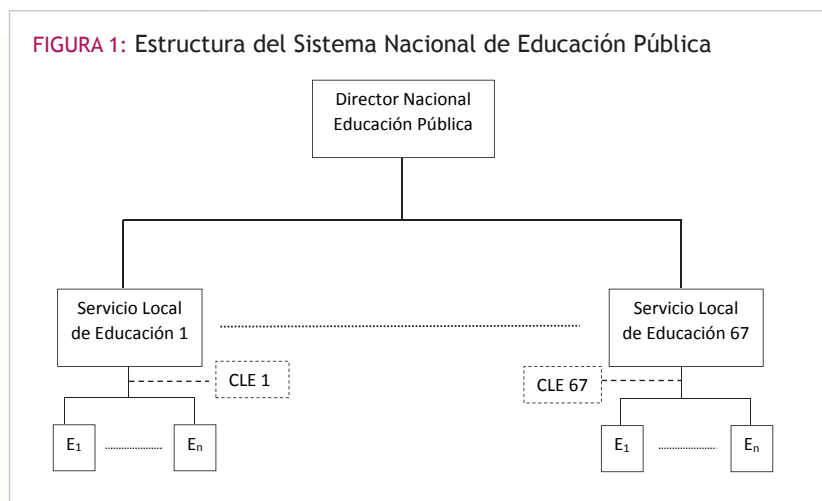
Los actuales planteles que están a cargo de los municipios pasarán a depender de estos nuevos ser-

vicios locales de educación. Ellos suman no solo las escuelas, colegios y liceos de su dependencia sino también los jardines infantiles administrados vía transferencia de fondos a los municipios⁸.

El proyecto también contempla la creación de 67 consejos locales de educación pública que es una instancia de participación en la definición de las políticas de fortalecimiento y gestión de la educación pública. Su rol es de colaboración y representación de los intereses de las comunidades locales ante los directores ejecutivos y más limitadamente frente al Ministerio de Educación. En este caso se espera que propongan al Director Nacional de Educación Pública el perfil esperado para los directores ejecutivos de los servicios locales así como también las prioridades que debería tener el convenio de gestión educacional que enmarcará su labor. Su relación con los directores ejecutivos debería ser más fluida, aunque sigue reservándose a propuestas y recomendaciones. Con todo, podrían solicitar con el apoyo de dos tercios del Consejo fundadamente al Director Nacional que se inicie un proceso de remoción del director ejecutivo. Para ello deben invocar negligencia en

⁸ La oferta de educación parvularia en el país es diversa. Por parte del Estado está la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) y la Fundación Integra, que si bien es una corporación de derecho privado, ha sido administrada por la Oficina de la Primera Dama, actual Dirección Sociocultural de la Presidencia. Además, habría que agregar los jardines infantiles que son administrados por los municipios a través de un convenio de transferencia de fondos desde la JUNJI. Estos convenios también existen con fundaciones privadas sin fines de lucro. Pero también hay una amplia oferta privada que se financia con aportes de las familias o en el caso de 0 a 2 años con la obligación de las empresas de más de 20 trabajadoras de proveerles el financiamiento de sala cuna hasta los dos años. Los niveles de transición (Pre Kinder y Kinder) están siendo crecientemente abordados por escuelas y colegios, ayudados por la disponibilidad de financiamiento a la demanda. En los grupos de menor edad el acceso es menos directo, toda vez que depende más de la oferta que de la demanda.

FIGURA 1: Estructura del Sistema Nacional de Educación Pública



su gestión. Los integrantes de este Consejo varían en número dependiendo de las comunas que agrupe cada servicio local. Tienen derecho a integrarlo los alcaldes; representantes de los centros de estudiantes, de los centros de padres, de los profesionales de la educación, de los asistentes de educación, elegidos en estas cuatro categorías entre los miembros de los consejos escolares⁹; un representante de las universidades de la región acreditada por cuatro o más años designado por el Intendente respectivo, previo acuerdo con rectores, gozando de preferencia los candidatos provenientes de las facultades de educación; un representante de los centros de formación técnica o institutos profesionales acreditados designado por el Intendente, previo acuerdo con rectores, gozando de preferencia los candidatos de los CFT estatales, y un representante del Gobierno Regional designado por el Intendente.

La Figura N. 1 presenta un diagrama que resume la estructura de este sistema.

⁹ Si el servicio local agrupa tres comunas o menos, debe elegirse solo un representante por cada una de estas cuatro categorías. Si son cuatro comunas o más los representantes de estas categorías no podrán ser inferiores en número al de alcaldes que integran el Consejo ni superiores a 16. El procedimiento a través del cual serán elegidos estos representantes queda entregado a un reglamento.

En suma, se crea un Director Nacional de Educación Pública, un nuevo servicio público en el Ministerio de Educación, que forma parte del Ministerio de Educación. De esta división dependerán 67 directores locales cada uno responsable de uno de los servicios. Estos, a su vez, tendrán bajo su responsabilidad las escuelas, liceos y jardines infantiles públicos. Los directores ejecutivos de los 67 servicios, a pesar de que el mecanismo de nombramiento parecería independizarlos, tienen en la práctica una dependencia directa del Director Nacional a través de las atribuciones que tiene éste para “proponerles” recomendaciones sobre los planes anuales y prestarles asistencia técnica. Si, además, puede postular la remoción de estos directores ejecutivos locales, el poder del Director Nacional se torna bastante incontrarrestable y la autonomía de los primeros disminuye. Los consejos locales de educación son órganos asesores con facultades bien precisas mientras los planteles escolares quedan muy supeditados a las decisiones de los directores ejecutivos locales e indirectamente a las del Director Nacional.

II.1.b. La articulación del nuevo sistema

Hay dos grandes instrumentos de articulación de este nuevo sistema de educación pública. Por un lado, están los planes, programas y más específicamente la política nacional de fortalecimiento de la educación pública que permite al Ministerio de Educación delinear los grandes objetivos para esta educación y eventualmente acordar una misión general para los servicios locales de educación. Por otro, están los convenios de gestión educacional que deben ser satisfechos por los directores ejecutivos de los servicios locales y que deberían traducir de forma más específica la misión general. Por cierto, hay otros elementos que facilitan la coordinación y la definición de una visión compartida, pero no tienen la fuerza de estos dos factores. Hay que recordar que el convenio de gestión es final-

mente definido por el Ministerio de Educación en consulta con los Consejos Locales de Educación y los directores ejecutivos serían evaluados respecto de estos convenios. El proyecto de ley propone que ellos sean revisados en su cumplimiento anualmente y que, además, una vez concluido ese proceso se produzca la adecuación de las metas del convenio si las circunstancias y supuestos originales que ayudaron al diseño del convenio sufrieron cambios relevantes.

Cada director ejecutivo debe “traducir” operativamente este convenio. Para ello contará con dos instrumentos principales: un plan estratégico local y un plan anual. Este último apoya la gestión de corto plazo propiamente tal definiendo, entre otros aspectos, el estado de avance de los objetivos y metas definidos en el convenio de gestión educacional o aquellos complementarios contenidos en el plan estratégico local, la dotación del servicio y sus establecimientos educacionales y las acciones de apoyo técnico-pedagógico que se emprenderán durante el año. El plan anual será objeto de recomendaciones por parte de la Dirección Nacional de Educación Pública, las que no necesariamente deben ser acogidas por los directores locales, pero deberá rechazarlas de manera fundada. En la elaboración de estos planes los directores ejecutivos deberán interactuar con los consejos locales. Por cierto, estos planes son los instrumentos para coordinar a los planteles asociados al servicio local de educación. Curiosamente, estos planes podrían ser desarrollados sin mayores insumos de dichos planteles. En un sistema que distribuye adecuadamente las responsabilidades sería conveniente que fuesen los directores de los establecimientos y sus equipos los que definieran las estrategias que emprenderán para cumplir con sus objetivos. Por cierto, el servicio local debería hacer ver los potenciales errores o debilidades de la propuesta de cada establecimiento para que este corrija su planteamiento, pero si no se sigue este

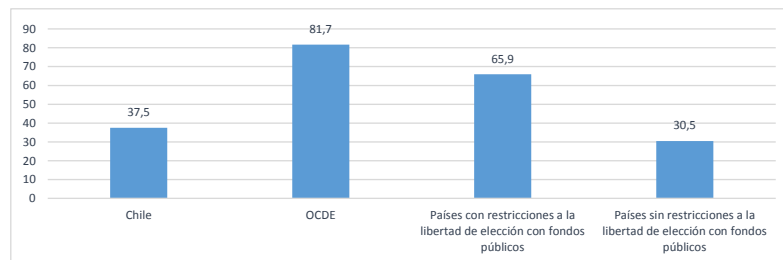
camino los roles de cada nivel quedarían confundidos.

El proyecto de ley también contempla un factor que “disciplina” a los directores ejecutivos locales, en particular la posibilidad de que sean cesados en sus cargos por incumplimiento grave del convenio de gestión educacional y negligencia manifiesta en su desempeño. En este último caso, como veíamos anteriormente, existe también la posibilidad de que los consejos locales inicien el camino de la remoción. Con todo, la decisión final recae en la Dirección Nacional de Educación Pública, es decir en el Ministerio de Educación. Esta posibilidad difícilmente podrá llevarse a la práctica si la Dirección Nacional se involucra “demasiado” en la gestión de los directores locales, posibilidad que es elevada como veíamos algunas líneas más arriba. Es indispensable, entonces, que las separaciones de cada uno de los niveles sean más precisas que las visualizadas en el proyecto de ley.

II.2 Análisis crítico

Más allá de los contenidos del mensaje de ley la cuestión interesante de evaluar es si el nuevo sistema de educación pública que se propone tiene efectivamente mayores posibilidades de generar una dinámica que lleve a un mejoramiento continuo de la calidad de la educación pública que la institucionalidad vigente. Es importante, sin embargo, tener claro que aun si esa dinámica se lograra, ella no es una garantía de que la matrícula de los planteles estatales suba significativamente. El mensaje del proyecto en ocasiones confunde ambas dimensiones. Por un lado, están ocurriendo otras reformas o hay otras políticas potenciales cuyo impacto no es fácil de anticipar en la distribución de la matrícula.

GRÁFICO 1: Proporción de estudiantes secundarios que asiste a la educación pública para distintas agrupaciones de países



Fuente: Elaboración propia a partir de PISA y documentos oficiales de países.

Nota: Países o zonas con restricción incluyen Suecia, Dinamarca, Corea del Sur, España, Reino Unido, Argentina, Indonesia, Qatar y Taiwán. Países o zonas sin restricción incluyen Bélgica, Irlanda, Holanda, Hong Kong, Macao y Emiratos Árabes.

Por otro lado, el actual mecanismo de financiamiento por estudiante y el sistema de admisión aprobado en la ley de inclusión maximizan las posibilidades de elección y no es fácil saber cómo ella se manifestará en los próximos años¹⁰. La calidad es una de las razones que influye en la elección, pero es probable que la percepción sobre ésta tenga que cambiar mucho para producir un cambio drástico en preferencias. En ese sentido, la distribución de estudiantes entre la educación pública y privada, como sugiere el Gráfico N. 1, está muy influida por las posibilidades reales de elegir educación.

Es posible comprobar que para el promedio de la OCDE la proporción de estudiantes en la educación pública es muy elevada. Ello se explica porque hay países donde no hay posibilidad de elegir con fondos públicos un proveedor educacional alternativo al Estado, como ocurre en Estados Unidos y Alemania, o donde la elección está severamente restringida como en Francia. Sin embargo, si la oportunidad se presenta hay familias que buscan otras alternativas de educación para sus hijos. Incluso en países con

¹⁰ Al respecto, no deja de ser llamativo que a este proyecto se le quiera sumar un capítulo sobre revisión del financiamiento. Las posiciones sobre este asunto son aún poco precisas, pero en algunos casos pueden responder a un intento, quizás inadvertido, de reemplazar la decisión de las familias en lo que se refiere a la distribución de estudiantes entre los distintos subsectores.

mecanismos de financiamiento parecidos al chileno tienen una proporción más baja de estudiantes asistiendo a la educación pública que en nuestro país y ello parece ser independiente de la calidad de la educación pública. Quizás, entonces, la situación que observamos en Chile es la que cabe esperar en un contexto donde hay libertad de elegir en educación y puede ser erróneo crear grandes expectativas respecto de los cambios en matrícula, incluso si mejora la calidad de la oferta pública.

Hecha esta advertencia, no podemos olvidar que nuestros resultados educativos, si bien se comparan favorablemente en el concierto latinoamericano, están lejos de los promedios que se observan en pruebas internacionales como PISA o TIMSS. Hay espacio, entonces, para mejorar y no hay que descartar que un mejor diseño institucional de la educación pública contribuya a este propósito no solo por el efecto directo que puede tener en el desempeño de los distintos actores que conforman este sistema, sino que también por el impacto que esa mejora puede producir en el sector particular subvencionado.

Ahora bien, el diseño institucional elegido parece débil para satisfacer el propósito de asegurar un mejoramiento continuo en la calidad de la educación pública. Es evidente que se quiere fortalecer el nivel intermedio en el proceso educativo y el diagnóstico es que la posibilidad de hacerlo en los municipios es muy difícil. Que sean instituciones especializadas, en número muy inferior al de los municipios y con un tamaño razonable de establecimientos y estudiantes le da sustento a esa aspiración¹¹. A ello hay que agregarle la inyección de

recursos adicionales a la subvención y la selección por el sistema de alta dirección pública de su director ejecutivo¹². Pero estos cambios están lejos de ser suficientes.

Hay, desde luego, una confianza excesiva en que el Ministerio de Educación puede conducir este proceso a través de una política nacional. Es curioso, por lo demás, que no se aproveche de dotar a esta política de una mayor participación. Un grado mayor de consulta fortalece la preocupación de todos los sectores por una educación pública de mayor calidad. Es cierto que no hay nada en el proyecto de ley que impida que ocurran estas consultas, pero es un proceso que queda a la discreción de las autoridades educacionales de turno.

Adicionalmente, el diseño organizacional es difuso. Los límites entre las funciones de la dirección nacional y de los servicios locales de educación no están claros y hay diversas áreas en las cuales podría producirse un traslape en la gestión. Más todavía si se considera, independientemente de cómo se nombran los directivos ejecutivos locales, que el Ministerio de Educación tiene un control relevante sobre cada uno de ellos. Es improbable, por tanto, que los servicios locales puedan actuar con un grado de independencia razonable. En estas circunstancias, la posibilidad de dilución de responsabilidades es alta y, por tanto, la capacidad que la institucionalidad pensada produzca resultados satisfactorios y sobre todo que genere una dinámica que promueva un mejoramiento continuo se torna muy difícil sino imposible. En efecto, los directores ejecutivos de los servicios locales no están “protegidos” del nivel central y, por tanto, el Director Nacional al evaluarlos se está midiendo, en estricto rigor, a sí mismo.

¹¹ Empíricamente muchos de estos argumentos son débiles, toda vez que hay poca correlación entre el tamaño de los municipios y el desempeño de sus estudiantes. Esto también es cierto para otras dimensiones como el gasto por estudiante o la condición socioeconómica de los estudiantes. Indudablemente que se podría argumentar que más bien esto es un reflejo de que no hay muchas capacidades y que ellas están distribuidas en el país de formas que son aleatorias. El desarrollo de menos unidades intermedias podría

ayudar a reunir y distribuir mejor esas capacidades dispersas. Para efectos de este análisis no vamos a hacer estas disquisiciones y, sin perjuicio de las flexibilidades que plantearemos más adelante, vamos a asumir que es correcto buscar esta consolidación en menos unidades intermedias.

¹² Esto ya existe para los actuales jefes de DAEM.

Eventualmente, este ejercicio se puede tornar en un debate en torno a quién es la parte responsable en la gestión del nivel intermedio.

A su vez, los establecimientos educacionales si bien son una parte del sistema de educación pública no son considerados los actores fundamentales. Una vez más tienen pocas posibilidades de “marcar” el proceso educativo. Si bien, el proyecto establece una serie de atribuciones de los directores, ellos son un actor bastante pasivo. Hay una serie de responsabilidades del servicio local respecto de los establecimientos educacionales de su dependencia (art. 43) que, en la práctica, colisionan con las tareas más propias de los directores. Al mismo tiempo su rol en la definición de los planes estratégicos locales y en los planes anuales está minimizado. En ese sentido, su situación no cambiará mucho respecto del estado actual y ello hace muy difícil que se genere la dinámica de mejoramiento continuo que el proyecto aspira a generar. Además, hay ciertas contradicciones con la ley que crea un sistema nacional de desarrollo docente, recientemente promulgada. Por ejemplo, esta es clara en señalar que corresponderá a los directores y sus equipos directivos velar por el desarrollo profesional de los docentes (en varios artículos de dicha ley), pero este proyecto le da atribuciones de implementación de este desarrollo a los servicios locales. Al mismo tiempo, en la ley antes mencionada la tendencia es entregarle a los establecimientos la gestión educacional o técnico-pedagógica. En cambio, en el proyecto que crea el sistema nacional de educación pública son los servicios locales los responsables de esta gestión y se sostiene que el Director Ejecutivo “podrá delegar en los directores de los establecimientos educacionales las atribuciones que faciliten la gestión educacional”. (Art. 12 letra h.) Se confunden, entonces, nuevamente los roles de los distintos niveles educacionales.

En estas aproximaciones existe posiblemente algún grado de desconfianza de la autoridad cen-

tral hacia las autoridades intermedias y hacia los equipos directivos y docentes respecto de la real capacidad de cumplir con las demandas para el logro de una educación pública de mayor calidad. La heterogeneidad de los desempeños actuales y las dificultades observadas para mejorar no cabe duda que alimentan esta inquietud. La experiencia pasada con proyectos de diversa naturaleza muestra que los resultados son, en general, heterogéneos como resultado de capacidades muy desigualmente distribuidas geográficamente y en las distintas unidades educativas. Pero es un error pensar que una distribución “heterodoxa” de responsabilidades, que se superponen en los distintos niveles, está en condiciones de promover un mejoramiento en los desempeños de la educación pública. Menos todavía que la Dirección Nacional a través de una política de fortalecimiento de la educación pública y de la dictación de planes y programas va a poder permear efectivamente los distintos niveles educativos. El camino más provechoso es uno donde los distintos niveles tienen responsabilidades bien definidas que estén acorde con las tareas que se esperan de cada uno de ellos. Así, por ejemplo, el nivel central no debe intentar influir en la gestión de cada uno de los niveles, pero sí crear un sistema de rendición de cuentas que lleve a todos los actores a preocuparse por una educación pública de calidad. Este desafío tiene que complementarse con otro que apunte a generar las condiciones para que el sistema de educación pública pueda contar con las capacidades que le permitan satisfacer las exigencias a las que es sometido.

Por las razones brevemente expuestas el proyecto de ley comentado, contrariando uno de los objetivos que declara el mensaje, no está en posición de fortalecer el nivel intermedio del sistema de educación pública y tampoco compromete a los planteles escolares públicos en el logro de una educación de calidad. La confusión de roles y la superposición de responsabilidades es elevada y delega, en la

práctica, en el nivel central la tarea de empujar el propósito de la calidad. Ello es una apuesta sin posibilidades de éxito. Más allá, entonces, de las intenciones de los redactores del proyecto no parecen existir muchos resguardos institucionales para asegurar el declarado fortalecimiento de la educación pública. El problema principal, en todo caso, no es tanto el “sesgo centralizador” que se desprende del proyecto como la debilidad institucional de la estructura creada. El sistema de educación pública ideado tiene pocos grados de separación entre los distintos niveles haciendo muy difícil una evaluación independiente de cada uno de ellos¹³. Con ello, la posibilidad de que la institucionalidad favorezca aprender de los errores y corregirlos con la suficiente rapidez y minimizando conflictos de interés se diluye.

III. Una alternativa superior¹⁴

Si bien se pueden pensar alternativas de fortalecimiento de la educación pública sin que sea necesario dejar a los municipios de lado como proveedores de este servicio, el estado actual del debate hace recomendable una transformación más profunda de la institucionalidad. Se aborda, entonces, una alternativa que termine con la municipalización y que sea más robusta que la propuesta en el proyecto de ley actualmente en discusión. Para estos efectos se propone una estructura con una articulación y guía de mayor alcance que la propuesta que se discute en el Congreso y que al mismo tiempo tenga organizaciones más robustas y profesionales que,

por un lado, puedan ser sometidas a evaluaciones independientes y que, por otro, tengan la capacidad de procesar la experiencia acumulada, corregir los errores y proyectar la labor de los planteles escolares públicos con una orientación de mediano y largo plazo.

III.1 Empoderamiento de los planteles escolares públicos

Esta mirada supone poner al centro del proceso de mejoramiento continuo de la educación pública a sus distintos establecimientos tanto a los que son responsables de la educación parvularia como de la educación básica y media. Esto, en un primer momento, puede parecerle a muchos expertos un riesgo innecesario, toda vez que hay evidencia que en muchos planteles escolares no hay suficientes capacidades instaladas. Pero tampoco parece realista pensar que ellas van a poder ser suplidas por una gestión técnico-pedagógica del nivel central o incluso de los servicios locales de educación.

Si se sigue este camino la planificación de la gestión técnica-pedagógica y el proyecto educacional de cada establecimiento tendrá que ser definido por el Director de cada establecimiento con la colaboración de su equipo directivo y en consulta al cuerpo de profesores y al Consejo Escolar. Esta planificación debe ser comprensiva incluyendo metas precisas y las acciones que se realizarán para cumplirlas. Por cierto, entre estas deben incluirse aquellas dirigidas a sortear dificultades y a fortalecer las competencias de los equipos directivos y docentes con fines a cumplir satisfactoriamente los propósitos. La tarea de los servicios locales es, por un lado, evaluar la viabilidad de estas estrategias y su compatibilidad con los planes locales y las políticas nacionales. Por otro, proveer los apoyos necesarios para que los establecimientos puedan llevar adelante estas tareas en el contexto de las disponibilidades de recursos definidos por las auto-

¹³ Por ejemplo, es muy difícil pensar que el Director Nacional pueda evaluar a los directores ejecutivos de los servicios locales sin estar afectado por conflictos de interés, toda vez que estos tienen poca autonomía en su quehacer respecto de los lineamientos que define el Ministerio de Educación.

¹⁴ Alguna de las ideas que aquí se presentan tienen su origen en el Segundo Informe del Panel de Expertos para una Educación de Calidad que me tocó coordinar en 2010-2011, pero se aparta en varios aspectos de él y, por tanto, no comprometen a los demás integrantes.

ridades centrales y del convenio de desempeño establecido entre el servicio local de educación y los directores de los planteles escolares. Este convenio debería constituirse, a grandes rasgos, en la carta de navegación de los directivos escolares, pero la “navegación” debe ser su responsabilidad. El servicio local debe apoyar esa navegación y evaluar que el rumbo se esté cumpliendo satisfactoriamente, llamando la atención si hay una desviación o eventualmente reemplazando al “piloto”.

Hemos privilegiado partir esta propuesta de nuevo sistema de educación pública por el último eslabón, pero al mismo tiempo el más relevante. Si los cambios no se reflejan en este nivel y no se acepta que los equipos directivos y docentes son profesionales de la educación, que requieren apropiarse de la gestión educacional en los establecimientos en los que se desempeñan, difícilmente se podrá conseguir una mejora en la calidad de la educación pública y menos un proceso motivado por el mejoramiento continuo de dicha calidad. Si bien no es fácil y hay aprehensiones en los expertos conviene desechar el paternalismo hacia los planteles escolares que está implícito en el diseño del proyecto de ley que crea el sistema nacional de educación pública. El diseño de la institucionalidad tiene que ser consistente con este enfoque inicial.

III.2 Una Estrategia Nacional para la Educación Pública

Se propone que la orientación del sistema de educación pública esté sustentada en una Estrategia Nacional para la Educación Pública. Será responsabilidad del Ministerio de Educación que ésta sea generada con una alta participación de las diversas comunidades educativas a través de procesos de consulta, de manera similar a cómo se hace con el currículum nacional, que sea además presentada en su versión preliminar a las comisiones de educación de la Cámara y el Senado recogiendo sus opiniones.

Después de este proceso de consultas, el Gobierno deberá presentar este documento al Consejo Nacional de Educación, institución que deberá validarla para que rija para todo el país.

Esta estrategia deberá contemplar una misión y visión para esta educación así como también las metas nacionales y locales para cumplir con sus propósitos. Su horizonte temporal debe ser de 10 años. Un nuevo gobierno tendrá la obligación de revisarla en su primer año para renovarla y recuperar en sus inicios el horizonte temporal con la que dicha estrategia se concibe. Sin perjuicio de ello y frente a nuevos antecedentes podrá introducir en cualquier momento del tiempo los ajustes que estime conveniente. En todo caso, todas estas revisiones deberán ser sometidas a consideración del Consejo Nacional de Educación.

Seguir este camino permite un mayor compromiso con la educación pública que difícilmente se logrará con la política nacional de fortalecimiento de la educación pública y la elaboración de los planes y programas, responsabilidad que el proyecto le entrega a la nueva Dirección Nacional de Educación Pública. Estas iniciativas tendrán escasa visibilidad y posiblemente no logren transformarse en el impulso conductor del sistema de educación pública. Además, concentra a la autoridad central en un planteamiento más global en lugar de pretender que sea la responsable de conducir el proceso de fortalecimiento de la educación pública. Su esfuerzo no debe estar en esta dimensión sino que, por un lado, asegurarse que efectivamente la institucionalidad de la educación pública actúe en concordancia con esa estrategia y, por otro, que en cada uno de sus niveles el sistema cuente con las herramientas que le permitan llevar adelante sus respectivas gestiones.

Es razonable, además, permitirle al CNED que pueda advertir las desviaciones que perciba en el cumplimiento de la Estrategia Nacional de Educación

Pública que ha aprobado. Se abre, así la posibilidad, a un observador externo con una mirada de largo plazo a hacer sentir sus inquietudes. Esto es particularmente pertinente, porque esta institución no tiene un papel en la definición de las estrategias y políticas educacionales y solo ratifica algunos ejes centrales de la misma, pero sin involucrarse en su diseño e implementación.

III.3 Servicios Locales de Educación

Se propone mantener los servicios locales de educación, pero organizados de una manera levemente distinta. Se propone que los servicios tengan un Consejo Directivo cuya mayoría es elegida a través del sistema de alta dirección pública. Una parte minoritaria será elegida por elección democrática en la que participarán todos los mayores de 18 años del territorio geográfico que es cubierto por el servicio local. No podrán ser candidatos los profesionales y administrativos que cumplan labores en el servicio local y los establecimientos de su dependencia (es una forma de evitar eventuales conflictos de interés). Su nombramiento será por cuatro años. Los directivos nombrados por el sistema de alta dirección pública podrán ser renovados en su cargo por un nuevo período. Los directivos elegidos democráticamente podrán postularse a la reelección por una sola vez. Deberán reunirse al menos una vez al mes y recibirán una remuneración de UTM 3 por sesión con un máximo de UTM 6 por mes. La remuneración del Presidente se incrementará en un 100 por ciento. Los Consejos Directivos permiten “proteger” al director ejecutivo local del nivel central de modo de definir adecuadamente las responsabilidades. La interacción del nivel central, representado, como se verá más adelante, por una institución distinta a la contemplada en el proyecto de ley y con fines más específicos, con el servicio local es a través de este Directorio. Puede ser valioso que uno de los directores seleccionados tenga vínculos con el

sector productivo del área geográfica cubierta por el servicio local, toda vez que algo más de la mitad de los estudiantes de la educación municipal optan por la educación técnico-profesional en tercero y cuarto medio y ésta parece estar especialmente descuidada en la educación pública¹⁵.

Los Consejos Directivos de los servicios locales de educación tendrán bajo su responsabilidad, entre otros aspectos,

- El nombramiento del Director Ejecutivo a partir de una terna propuesta por el Sistema de Alta Dirección Pública.
- Aprobar el Plan Educativo y Estratégico del SLE propuesto por el Director Ejecutivo. Este plan deberá ser compatible con la Estrategia Nacional de la Educación Pública y contar con metas de desempeño intermedias y las acciones destinadas a lograr esas metas.
- Conocer los resultados obtenidos por los SLE en las pruebas nacionales y la marcha académica y administrativa de los establecimientos educativos de responsabilidad de la agencia.
- Aprobar las políticas de remuneraciones y de contratación de personal de los SLE que no estén definidas por políticas nacionales.
- Aprobar los estados financieros y la rendición pública de cuentas preparada por el Director Ejecutivo. Esta rendición pública deberá tomar en consideración el grado en que el servicio y sus establecimientos están cumpliendo con la Estrategia Nacional de la Educación Pública.

¹⁵ Es muy probable que esta educación requiera un cambio mayor que trasciende la reorganización de la educación pública y que suponga un mayor vínculo con la educación superior técnico-profesional y con el sector productivo. Esto quizás debería ir acompañado de una reorganización de los últimos dos años de la educación media, es decir en un modelo que termine con la educación general en segundo medio y luego abra una mayor especialización en los dos últimos años. Esta reflexión trasciende el objetivo de estas notas.

14 *Puntos de Referencia, N° 427, abril 2016*

- Aprobar el presupuesto de los servicios locales de educación y los cambios que ellos sufran.
- Aprobar los planes anuales de desarrollo del servicio local de educación, compatible con el presupuesto asignado. Este Plan deberá incorporar las acciones realizadas para atraer nuevos alumnos y definir la apertura, fusión o cierre de establecimientos.
- Definir un convenio de gestión educativa con el Director Ejecutivo y removerlo si este se aleja o incumple el convenio acordado.

A su vez los Directores Ejecutivos de los servicios locales de educación serán responsables, entre otras tareas, de

- Elegir a partir de ternas definidas por el Sistema de Alta Dirección Pública a los directores de los establecimientos de su dependencia. El perfil de cada director debe ser consultado con los Consejos Escolares de dichos establecimientos. Los Consejos Escolares deben tener la posibilidad de escuchar a los candidatos y manifestar su opinión por escrito respecto de los candidatos al Director Ejecutivo del Servicio Local de Educación¹⁶.
- Desarrollar un convenio de desempeño con los directores y establecer un mecanismo de evaluación de sus desempeños y de rendición de cuentas.
- Diseñar con su equipo y con la colaboración de los directivos de los establecimientos el Plan Educativo de los Servicios Locales de Educación. Este Plan “agregará” los planes educativos elaborados por los directores de los establecimientos en consulta con su comunidad educativa y el servicio local de educación pública.

- Aprobar los planes técnico-pedagógicos de los distintos establecimientos de su dependencia.
- Aprobar las políticas de formación continua de los profesores que propongan los directores.
- Aprobar las contrataciones y despidos propuestos por los directores de establecimientos de acuerdo a las normas definidas en la política nacional docente.
- Definir los presupuestos no remuneracionales de los establecimientos en respuesta a las solicitudes de los directores.
- Nombrar al personal propio de los SLE y definir sus remuneraciones y desvinculaciones.
- Delegar en los directores las tareas administrativas que ayuden a reforzar y mejorar su gestión. La gestión educacional es siempre responsabilidad de los directores de los planteles escolares.
- Apoyar a los equipos directivos de los distintos establecimientos en su relación con la agencia de calidad de la educación, la Superintendencia y las instancias de apoyo provenientes del Ministerio de Educación o de las agencias externas calificadas para estos propósitos.
- Supervisar el sistema centralizado de admisiones en lo que respecta a los establecimientos de dependencia del SLE que dirige. Asimismo, velar por la adecuada presentación de los establecimientos de su servicio en ese sistema.

III.4 Agencia Nacional de Educación Pública

Si bien la Estrategia Nacional de Educación Pública va a ser una guía relevante para la gestión de los servicios locales de educación no parece que sea suficiente para garantizar que estos se apeguen a ella. Tampoco está asegurada una adecuada coordinación de estos servicios y su buen funcio-

¹⁶ Esta disposición no se aplicaría en el caso de los planteles de educación parvularia.

namiento. Para ello se propone la creación de una Agencia Nacional de Educación Pública pequeña y con objetivos muy precisos. Ella tendrá un Consejo Directivo presidido por el Subsecretario o la Subsecretaria de Educación (quien podrá hacerse reemplazar por el Director de Educación General del Ministerio de Educación). Integrarán, además, esta agencia el Director de Presupuestos (quien podrá hacerse representar por el Subdirector), dos expertos en educación elegidos por todos los decanos de las facultades de educación que reúnan cuatro o más años de acreditación, dos expertos en gestión elegidos por las facultades de administración de las universidades con cuatro o más años de acreditación¹⁷ y un representante elegido por el Presidente de la República¹⁸.

La relación de esta institución será únicamente con los directorios de los servicios locales de educación. Así, será su responsabilidad elegir a los directores de los servicios locales a partir de ternas elaboradas por el Sistema de Alta Dirección Pública. Además, debería nombrar a los Presidentes de los Consejos Directivos. Sin embargo, sería un error que se involucrara en la gestión de los servicios locales. Ello dificultaría nuevamente la posibilidad de tener niveles suficientemente autónomos para realizar evaluaciones independientes. Su tarea estaría, entonces, dirigida a definir buenas prácticas para los diversos directorios y también debería objetar eventualmente los planes estratégicos y educativos de los servicios locales de educación en la medida que ellos se aparten de la Estrategia Nacional o sean poco ambiciosos en sus objetivos. Si esa objeción se presenta indudablemente que el Servicio

¹⁷ Se discute actualmente la institucionalidad del sistema de educación superior y el mecanismo de acreditación de estas instituciones y es posible que los años de acreditación desaparezcan como categoría. En ese caso habrá que homologar la equivalencia.

¹⁸ Nótese que no es el objetivo de esta configuración resguardar representación política sino solo asegurar la presencia de un Directorio razonable que guíe al equipo ejecutivo de la Agencia en el logro de sus objetivos.

Local de Educación debería tomar las medidas correspondientes.

En caso de desacuerdo la Agencia Nacional de Educación Pública podrá remover a los directores de su confianza. En esos casos podrá nombrar transitoriamente directores mientras se completa el nombramiento por el sistema de Alta Dirección Pública. Sin perjuicio de ello, la persona que es nombrada como Presidente se podrá mantener en el cargo sin pasar por el Sistema de Alta Dirección Pública si faltan dos años o menos para completar su período. Entonces, esta Agencia entregaría orientaciones y lineamientos generales a los directorios de los SLE, velaría por el cumplimiento de los objetivos particulares que ha elegido cada una de ellas y que estos sean compatibles con la estrategia nacional de educación pública, y posibilitaría que los distintos servicios locales compartan sus experiencias y aprendizajes específicos. Esta Agencia tiene similitudes con el Sistema de Empresas Públicas, pero a diferencia de éste tendría un respaldo legal y jurídico.

La parte operativa de esta Agenda Nacional debería estar a cargo de un Secretario Ejecutivo responsable de un pequeño equipo de profesionales que tiene como tareas llevar a la práctica la interacción con los distintos servicios locales de educación, particularmente con sus directorios y, en especial, con sus Presidentes. Asimismo, debe compilar y analizar la información producida por los distintos servicios locales y otras agencias públicas para retroalimentar las revisiones de la Estrategia Nacional de Educación Pública. Es importante repetir que el propósito de esta agencia no debería ser involucrarse en la gestión de los servicios y menos diseñar políticas educativas. Su objetivo es solo coordinar a los distintos directorios y asegurarse que estos desarrollen buenas prácticas.

III.5 Conferencia de Directores de Establecimientos Públicos

Se propone instalar una Conferencia de Directores en cada servicio local de educación. Esta se reunirá al menos dos veces al año. Es indudable que en la práctica las reuniones con equipos directivos tanto de manera individual como colectiva tenga diversos espacios en la dinámica habitual de los servicios. Sin embargo, es provechoso contar formalmente con esta instancia para discutir, pensar y proyectar exclusivamente la gestión técnico-pedagógica de los planteles escolares. Así, la creación de esta instancia, reconocida en la institucionalidad, permite relevar de manera más pública el papel de los directores pero también generar instancias de cooperación y de aprendizaje de las buenas experiencias.

El proyecto presentado por el gobierno revela, como ya se había planteado, una desconfianza hacia las capacidades y competencias de los distintos establecimientos públicos. Si bien se los integra como parte del sistema nacional de educación pública su papel y, en particular, el de los directores aparece disminuido. En los países con buenos resultados educativos son los directores y sus cuerpos docentes los verdaderos gestores de la educación pública. Los niveles intermedios y superiores son una fuente de apoyo y de definición de los grandes lineamientos de la política educacional, pero la materialización de estos está encargado completamente a los planteles escolares. Se requiere, entonces, que estos tengan más libertad para marcar la gestión técnico-pedagógica.

III.6 Consejos Locales de Educación Pública

En principio la mantención de estos Consejos no es necesaria. Al crear directorios en los servicios locales con elección democrática de parte de sus integrantes y nombramiento de la mayoría a través de la ADP debería satisfacerse en una proporción

significativa una participación local. No cabe duda que los nombramientos por ADP deberían recoger personalidades como las que se propone para estos Consejos Locales de Educación en el proyecto de ley que estamos analizando.

Al mismo tiempo estamos sugiriendo que los postulantes a la dirección de cada plantel escolar presenten sus propuestas a cada Consejo Escolar y que estos opinen inicialmente sobre el perfil que deben tener los futuros directores y luego manifiesten por escrito su opinión al director ejecutivo del SLE.

III.7 Espacios de flexibilidad

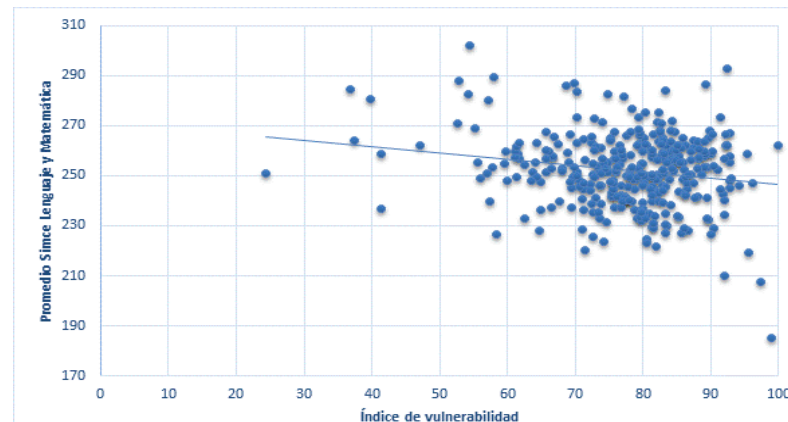
Si bien es razonable que, como criterio general, se privilegie la transformación completa del sistema de educación pública desde el esquema actualmente vigente al que se propone en estas líneas, debe evaluarse si no conviene definir algún grado de flexibilidad en la oferta de educación pública. La razón es que una transformación de esta envergadura, aunque positiva, siempre es impredecible y en la actualidad, como muestra el Gráfico N.2 existen municipios con muy buenos desempeños educativos. En particular aquellos que están muy por sobre la recta (que representa el mejor ajuste entre desempeño en el SIMCE y vulnerabilidad de los estudiantes) son municipios que están haciendo un aporte importante a la educación chilena. No es evidente que la transformación que se propone signifique que esos buenos desempeños se vayan a perder, pero es un riesgo que quizás no vale la pena correr y se puede compatibilizar con la propuesta de institucionalidad promovida por el gobierno¹⁹.

¹⁹ Es importante destacar que no es evidente que estas buenas experiencias puedan atribuirse solo al equipo encargado de la educación de una comuna en particular y que por eso bastaría trasladarlos a los nuevos servicios locales de educación para que los desempeños se mantengan. Posiblemente haya un interés y compromiso muy marcados del alcalde, del Concejo Municipal o del municipio como un todo que explican esos resultados.

Debe evaluarse, entonces, la posibilidad de que la Agencia Nacional de Educación Pública pueda establecer convenios con municipios líderes. Estos serían aquellos que están teniendo buenos desempeños y han mostrado estabilidad en estos o un aumento importante en el tiempo. Por cierto que esta calificación debe hacerse corrigiendo por la vulnerabilidad de los estudiantes y habrá que evaluar con más cuidado si los criterios son los que están implícitos en el Gráfico N.2

u otros similares o complementarios que se puedan agregar. Definidos los criterios, los municipios que deseen postular a mantener la educación bajo su control tendrán que comunicarlo a la Agencia Nacional la que solo podrá rechazar fundadamente tal solicitud. Con todo, y como esta petición puede representar un problema para el diseño de los servicios locales, la Agencia podrá imponerle al municipio, como alternativa de última instancia²⁰, que se haga cargo de la educación de municipios aledaños para poder satisfacer adecuadamente la reorganización nacional. Asimismo, el municipio tendrá que reorganizar su departamento o corporación municipal de acuerdo a la definición que estipule la ley. En estas circunstancias el alcalde será responsable, no la Agencia, de seleccionar a los directores que se eligen a partir de ternas de la Alta Dirección Pública. Por supuesto, este arreglo será ratificado a través de un convenio entre los alcaldes y la agencia nacional. Deberá contar con el respaldo mayoritario de los concejales del municipio líder. El convenio establecerá, entre otros aspectos, los aportes comprometidos por el

GRÁFICO 2: Promedio SIMCE Lenguaje y Matemáticas 2012 para cuarto básico y vulnerabilidad de la matrícula municipal.



Fuente: Elaboración propia sobre base de datos SIMCE y JUNAEB.

municipio. El convenio podrá finalizarse de común acuerdo o por incumplimiento grave del mismo. En esas circunstancias la Agencia podrá reorganizar la institución como un SLE más y los municipios no podrán reclamar algún tipo de indemnización por esta situación.

IV. Aspectos no resueltos

IV.1 La Transición y los Servicios Locales de Educación

Esta propuesta si bien aborda el diseño general de manera relativamente comprensiva no aborda algunos aspectos relevantes que, en el caso de la transición, depende de consideraciones políticas que trascienden el objeto de estas notas. Con todo, creemos que idealmente los Servicios Locales de Educación deberían tener total autonomía para definir sus plantas de personal a través de concursos públicos abiertos. En ese sentido sería razonable que para los actuales empleados de los departamentos municipales de educación se contemplen pagos de indemnizaciones y programas de capacitación o puentes de jubilación para aquellos mayores con

²⁰ Es decir, en el caso que no hay una solución alternativa y razonable de reorganización para municipios aledaños.

pocas posibilidades de reinsertarse en el mercado laboral. Indudablemente que este camino tiene un costo elevado, pero es un desembolso que no es permanente y permite iniciar en mejor pie los nuevos servicios locales de educación.

Por cierto, salvo las indemnizaciones, los demás programas se aplicarían solo a aquellos que no sean contratados en los servicios locales de educación. Puede discutirse si este pago de indemnización es razonable si la persona es contratada en el servicio local de educación, pero estas soluciones intermedias que buscan reducir los costos de la transición a la larga no son positivas porque, más temprano que tarde, condicionan los procesos de instalación de los nuevos servicios locales. Es importante que los servicios locales tengan un buen punto de partida. Para satisfacer este propósito es deseable que en los inicios se note el carácter refundacional de la nueva educación pública. Hay un simbolismo muy valioso si se elige esta alternativa. Además, ella posibilitaría una definición más flexible del régimen de contratación de los funcionarios de estos servicios, que el considerado en el proyecto de ley que los crea.

IV.2 La educación parvularia estatal

La organización a través de la cual se articulará en el futuro la oferta pública de educación parvularia no queda resuelta en esta iniciativa. Los nuevos servicios locales “controlarán” la oferta que actualmente está en manos de los municipios y que corresponde a menos de un tercio de la oferta pública total. El resto está en manos de JUNJI e Integra. Esto genera problemas de coordinación en la oferta que no son fáciles de resolver. El camino más razonable es reunir la oferta pública de educación parvularia bajo una misma dirección. Una posibilidad es “desarmar” JUNJI y la Fundación Integra y traspasar sus distintos jardines y salas cuna a los nuevos servicios locales de educación incorporando

en ellos las capacidades profesionales que puedan guiar la educación inicial en cada uno de esos servicios.

Ahora bien, no es esa forma la única alternativa para repensar la oferta de educación pública estatal, particularmente si se estima que hay en las distintas instituciones una tradición valiosa que preservar. Aprovechando la creación de la Subsecretaría de Educación Parvularia se podría pensar en un arreglo institucional alternativo. Siguiendo la reflexión que hemos hecho respecto de la organización de la educación pública sería un error hacer descansar en esta Subsecretaría o en una división de la misma la responsabilidad de la gestión de esta educación. Atendido el carácter centralizado que tienen JUNJI y la Fundación Integra no tendría mucho sentido replicar en esta alternativa los servicios locales de educación (para ello está el modelo planteado en el párrafo anterior), pero sí que hubiese una organización de la que dependiesen ambas instituciones con un Directorio responsable de coordinar su gestión y velar por un desarrollo armonioso de las políticas de estas instituciones. Esta institución sería una suerte de casa matriz o holding de la educación parvularia estatal.

En este modelo, habrá una estrategia separada para la educación inicial pública, pero debería estar en manos de la Subsecretaría de Educación Parvularia siguiendo el mismo recorrido que se planteó más arriba para la educación pública. La gestión propiamente recae en JUNJI e Integra siguiendo los lineamientos de la nueva organización. Su directorio podrá reemplazar a los responsables superiores de estas organizaciones si incumplen los lineamientos acordados. La Subsecretaría y el Ministerio de Educación quedan separados de la gestión propiamente tal. Sigue siendo su tarea, por supuesto, velar porque estén disponibles las capacidades y apoyos que necesitan las distintas instituciones de educación parvularia para poder satisfacer las exigencias

de la estrategia nacional que enmarca su gestión. Bajo este modelo, las instituciones parvularias que están en manos de los municipios serían absorbidos por JUNJI, Integra o bajo un arreglo institucional alternativo si así lo determinase la organización responsable de la educación parvularia. Los directores de esta organización serán elegidos por ADP y su Presidente sería nombrado por el Ministro de Educación. Durarán tres años en sus cargos y podrán ser reelegidos por una sola vez. Frente a incumplimiento en su gestión, podrán ser removidos por la autoridad educacional.

Hay también modelos intermedios posibles. Todos ellos tienen ventajas y desventajas y hay que sopesarlas cuidadosamente. Cualquiera que sea el modelo que se elija es importante, sin embargo, que haya una clara separación en las responsabilidades, rendiciones de cuenta acabada y evaluaciones independientes de los distintos niveles que incentive la generación de una cultura de mejoramiento continuo de la calidad.

V. Conclusiones

Si bien el proyecto de ley de desmunicipalización considera algunos aspectos interesantes en su elaboración, la institucionalidad que propone para fortalecer la educación pública es muy débil y difícilmente tendrá la capacidad de satisfacer los objetivos que se propone. Frente a esta observación, proponemos un esquema distinto que intenta hacerse cargo, por un lado, de la voluntad política de desmunicipalizar la educación y, por otro, de asegurar una nueva organización capaz de aprender de sus errores y promueva procesos de corrección que

aseguren un mejoramiento continuo de la calidad. Sobre todo, que posibilite que los planteles escolares vayan crecientemente haciéndose cargo de los desafíos educacionales que tienen por delante. Finalmente la transformación de la educación pública requiere que los equipos directivos y docentes que laboran en ellos se hagan cargo de la tarea que la comunidad política les ha encargado y que lo hagan de una manera profesional y decidida.

Por cierto, el marco normativo que rige la educación chilena no permite que se desplieguen en plenitud las ventajas de una nueva institucionalidad como la que aquí se propone. Por ejemplo, en el logro de una educación de calidad la política de gestión de los equipos directivos y docentes puede ser una herramienta muy relevante. Sin embargo, esta no se puede utilizar en plenitud porque está restringida por la política nacional docente que no siempre tiene una aplicación apropiada en un servicio local específico. Una negociación colectiva descentralizada con los docentes de cada servicio puede ser mucho más pertinente para el logro de una educación de calidad que la política nacional. Otro ejemplo, dice relación con las políticas de formación continua de los docentes. Puede ser un instrumento útil, pero que no son completamente definidas por los servicios locales. Si bien, la ley que crea el sistema de desarrollo profesional docente avanza hacia una definición más descentralizada de estas políticas mantiene todavía una injerencia nacional que puede coartar la gestión técnico-pedagógica de los planteles escolares y de los servicios locales de educación. En ese sentido, cualquier propuesta de reorganización institucional de la educación pública siempre va a funcionar con limitaciones. **PdR**