

LA ASIGNATURA PENDIENTE

CLAVES PARA LA REVALIDACIÓN DE LA
EDUCACIÓN PÚBLICA
DE GESTIÓN LOCAL EN CHILE



Mario Marcel
Dagmar Raczynski
(editores)

Prólogo de Ricardo Lagos Escobar

uqbar
EDITORES

Colección CIEPLAN

LA ASIGNATURA PENDIENTE

**CLAVES PARA LA REVALIDACIÓN DE LA
EDUCACIÓN PÚBLICA
DE GESTIÓN LOCAL EN CHILE**

LA ASIGNATURA PENDIENTE

CLAVES PARA LA REVALIDACIÓN DE LA
EDUCACIÓN PÚBLICA
DE GESTIÓN LOCAL EN CHILE



Mario Marcel
Dagmar Raczynski
(editores)

Prólogo de Ricardo Lagos Escobar

COLECCION
CIEPLAN


EDITORES

The logo for uqbar Editores features a stylized key icon where the head of the key is a circle and the shaft is a vertical line. The text 'uqbar' is positioned to the right of the key's head, and 'EDITORES' is centered below the key's shaft.

Dirección de Colección Cieplan: Eugenio Tironi

LA ASIGNATURA PENDIENTE

Claves para la Revalidación de la Educación Pública de Gestión Local en Chile

© Mario Marcel y Dagmar Raczynski (Editores)

© Uqbar editores, agosto 2009

© Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN), agosto 2009

ISBN N° 978-956-8601-55-3

www.uqbareditores.cl

Teléfono: (56-2) 224 72 39

Santiago de Chile

Dirección editorial: Isabel M. Buzeta Page

Diseño de portadas Colección Cieplan: Caterina di Girolamo

Diagramación: Salgó Ltda.

Impresión:

Queda prohibida la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio o procedimiento.

ÍNDICE

PRÓLOGO	
<i>Ricardo Lagos</i>	13
ESTE LIBRO	19

PRIMERA PARTE MARCO DEL ESTUDIO

Capítulo I

¿POR QUÉ LA EDUCACIÓN MUNICIPAL?

<i>Mario Marcel</i>	33
I.1. CONCEPTOS BÁSICOS	33
I.1.a. Descentralización y logros educativos	33
I.1.b. Calidad de la educación y gestión escolar	35
I.2. ¿CUÁNTO SABEMOS SOBRE LA EDUCACIÓN MUNICIPAL?	36
I.3. ÁMBITOS RELEVANTES DEL PROCESO EDUCATIVO Y GESTIÓN	39

SEGUNDA PARTE ANÁLISIS CUANTITATIVO

Capítulo II

EL SECTOR MUNICIPAL EN EL SISTEMA EDUCACIONAL CHILENO

<i>Oswaldo Larrañaga, Claudia Peirano y Denise Falck</i>	49
II.1. MATRÍCULA	49
II.1.a. Tendencias de la matrícula	50
II.1.b. Los cambios en la matrícula: demografía, cobertura y composición ..	52
II.1.c. Perfil socioeconómico de los estudiantes	56
II.2. ESTABLECIMIENTOS	57
II.2.a. Tendencias	59
II.2.b. Los cambios en la matrícula y la oferta de establecimientos: 2000-2007	63

II.3. PROFESORES	65
II.3.a. Contratación docente 1995-2007	67
II.3.b. Edad de los profesores	69
II.3.c. Docentes con funciones técnico pedagógicas y directivas	70
II.3.d. Relación horas docentes contratadas por alumno	71
II.4. CONCLUSIONES	74
Capítulo III	
UNA MIRADA AL INTERIOR DEL SECTOR MUNICIPAL	
<i>Oswaldo Larrañaga, Claudia Peirano y Denise Falck</i>	77
III.1. TIPOS DE COMUNA SEGÚN TAMAÑO Y NIVEL SOCIOECONÓMICO	77
III.1.a. Caracterización de las comunas	77
III.1.b. Estudiantes en la enseñanza municipal por tipos de comunas	80
III.2. LA GESTIÓN MUNICIPAL DE LA DIVERSIDAD	85
III.2.a. La distribución de los puntajes SIMCE	85
III.2.b. Diferencias al interior de los establecimientos educacionales	86
III.2.c. Diferencias entre establecimientos al interior de los municipios ..	91
III.2.d. Diferencias entre cursos	93
III.3. CONCLUSIONES	96
Capítulo IV	
LA GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN MUNICIPAL Y SU EFECTO EN LOS RESULTADOS DE LA ENSEÑANZA	
<i>Oswaldo Larrañaga, Claudia Peirano y Denise Falck</i>	99
IV.1. INDICADORES DE GESTIÓN EDUCACIONAL	99
IV.1.a. Introducción	99
IV.1.b. Indicadores de la gestión del municipio provenientes de la encuesta a administradores educacionales	103
IV.1.c. Otros indicadores de gestión de los municipios	108
IV.1.d. Índice de la gestión del establecimiento	111
IV.1.e. Otros indicadores de la gestión de los establecimientos	113
IV.2. MODELO ECONÓMICO	115
IV.2.a. Estadísticas descriptivas	116
IV.2.b. Distribución del SIMCE	118
IV.2.c. Resultados	119
IV.3. CONCLUSIONES	127
ANEXO CAPÍTULO IV	129

TERCERA PARTE ANÁLISIS CUALITATIVO

Capítulo V

PRIORIDADES, ACTORES Y PROCESOS EN LA GESTIÓN MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN

<i>Dagmar Raczynski y Daniel Salinas</i>	135
V.1. METODOLOGÍA Y PRINCIPALES RESULTADOS	136
V.2. ENCUESTA CENSAL APLICADA A LOS ADMINISTRADORES MUNICIPALES DE EDUCACIÓN	140
V.2.a. Los temas de la encuesta y aspectos metodológicos	140
V.2.b. La gestión de la educación municipal desde la perspectiva de los jefes de DAEM y de corporaciones municipales. Análisis descriptivo	141
V.3. AGRUPACIÓN DE DAEM O CORPORACIÓN SEGÚN COMPORTAMIENTOS	157
V.3.a. Metodología de construcción de los grupos	157
V.3.b. Descripción general y tamaño de los tres grupos de DAEM o corporaciones	159
V.3.c. Variables en que se diferencian los tres grupos de DAEM o corporaciones	161
V.4. CONCLUSIONES	174

Capítulo VI

¿CÓMO SE HACE REALMENTE GESTIÓN EDUCATIVA MUNICIPAL?

<i>Daniel Salinas y Dagmar Raczynski</i>	177
VI.1. PRESENTACIÓN Y ASPECTOS METODOLÓGICOS	177
VI.2. GESTIÓN DE LA UNIDAD MUNICIPAL ENCARGADA DE LA EDUCACIÓN	179
VI.2.a. Planificación estratégica: objetivos e instrumentos de gestión	179
VI.2.b. Gestión financiera y de recursos humanos	184
VI.2.c. Gestión técnico-pedagógica	189
VI.2.d. Gestión social y extracurricular	194
VI.2.e. Relación con padres y apoderados	195
VI.3. AUTORIDADES MUNICIPALES	196
VI.3.a. Rol del alcalde y concejo municipal	196
VI.3.b. Relación autoridades políticas y DAEM o corporación: tensión político / técnico	197
VI.4. ALIANZAS Y REDES	199

VI.6. INFLUENCIA DEL MARCO NORMATIVO	202
VI.6.a. Estatuto Docente	202
VI.6.b. Subvención escolar por asistencia	204
VI.6.c. Competencia del sector particular subvencionado	204
VI.6.d. Doble dependencia y segmentación entre lo técnico-pedagógico y lo administrativo y financiero	205
VI.6.e. Funciones, roles y responsabilidades que les cabe a los distintos niveles del sistema educativo	206
VI.7. CONCLUSIONES	207
ANEXO CAPÍTULO VI:	
SEIS CASOS «INTERESANTES» DE GESTIÓN MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN	209

CUARTA PARTE ANÁLISIS COMPARATIVO

Capítulo VII

EXPERIENCIAS INTERNACIONALES EN GESTIÓN DESCENTRALIZADA DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA

<i>Francoise Delannoy y Marcela Guzmán</i>	225
VII.1. MARCO CONCEPTUAL	226
VII.1.a. Lógicas de intervención	226
VII.1.b. Aspectos institucionales críticos	227
VII.2. CONSIDERACIONES TEÓRICAS Y METODOLÓGICAS	228
VII.2.a. Falsos dilemas en torno a la descentralización	229
VII.2.b. ¿Existe un número ideal de niveles?	230
VII.2.c. Alineamiento y diferenciación	232
VII.2.d. Políticas macro y micro	233
VII.2.e. Marco conceptual subyacente y casos a estudiar	234
VII.3. ESTUDIOS DE CASO	235
VII.3.a. Canadá	235
VII.3.b. Colombia: El programa de concesiones de escuelas municipales de Bogotá	242
VII.3.c. Finlandia	247
VII.3.d. Holanda	249
VII.3.e. Inglaterra	252
VII.3.f. Japón	257
VII.3.g. Suecia	260

VII.4. TIPOLOGÍA DE CASOS	265
VII.4.a. Países «revisionistas»	265
VII.4.b. Países «reformistas»	267
VII.5. LECCIONES RELEVANTES PARA CHILE	268
VII.5.a. ¿Es posible ofrecer una educación de calidad desde el nivel local?	268
VII.5.b. ¿Hasta qué punto la rigidez laboral de los profesores impide desarrollar una educación de calidad?	270
VII.5.c. ¿Qué tienen en común los sistemas más destacados?	275
VII.5.d. ¿En qué áreas de la gestión educacional es Chile distinto de los sistemas de referencia?	277

QUINTA PARTE MIRANDO AL FUTURO

Capítulo VIII

¿QUÉ HACER CON LA EDUCACIÓN MUNICIPAL?

Mario Marcel, Osvaldo Larrañaga, Claudia Peirano, Françoise Delannoy,

Marcela Guzmán, Dagmar Raczynski y Daniel Salinas

281

VIII.1. LA IMPORTANCIA DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA

282

VIII.2. LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL COMO ALTERNATIVA PARA LA
EDUCACIÓN PÚBLICA

285

VIII.2.a. Marco institucional

285

VIII.2.b. Logros y cuestionamientos a la educación municipal

286

VIII.2.c. Alternativas a la gestión municipal

287

VIII.3. ANÁLISIS ESTRATÉGICO DE LA EDUCACIÓN MUNICIPAL

288

VIII.3.a. El análisis de alternativas para el fortalecimiento de la
educación municipal

288

VIII.3.b. Perspectiva del análisis

290

VIII.3.c. Análisis FODA

290

VIII.3.d. Los riesgos de la pasividad

297

VIII.4. HACIA UNA POLÍTICA DE ESTADO PARA LA EDUCACIÓN MUNICIPAL

297

VIII.4.a. Por qué fortalecer la educación municipal

297

VIII.4.b. Gestión educativa

299

VIII.4.c. La revalidación de la educación pública de gestión local

302

VIII.4.d. Hacia una imagen objetivo para la educación municipal

305

Capítulo IX

PROPUESTAS PARA UNA ESTRATEGIA DE REVALIDACIÓN DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA DE GESTIÓN LOCAL

Mario Marcel, Osvaldo Larrañaga, Claudia Peirano, Françoise Delannoy,

Marcela Guzmán, Dagmar Raczynski y Daniel Salinas 309

IX.1. ADECUACIÓN DEL ENTORNO 311

IX.1.a. Exigencias a los establecimientos subvencionados 313

IX.1.b. Información y transparencia 317

IX.1.c. Financiamiento 318

IX.2. REFORMULACIÓN DE LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL 321

IX.2.a. División de responsabilidades 321

IX.2.b. Institucionalidad local 328

IX.3. FORTALECIMIENTO DE PROCESOS CLAVES 338

IX.3.a. Iniciativas conjuntas 338

IX.3.b. Formulación, seguimiento y evaluación de compromisos 340

IX.3.c. Fortalecimiento del trabajo de aula 347

IX.3.d. Articulación de un sistema inteligente de supervisión educativa ... 353

IX.3.e. Operación de redes 354

IX.4. DESARROLLO DE COMPETENCIAS FUNDAMENTALES 357

IX.4.a. Componentes del programa de desarrollo de competencias fundamentales 357

IX.4.b. Certificación de la calidad de la gestión educativa local 362

IX.5. CÓMO EMPEZAR 365

POST SCRIPTUM 367

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 373

SIGLAS Y ABREVIATURAS 379

LOS AUTORES 381

PRÓLOGO

La educación ha sido un tema central en los cuatro gobiernos de la Concertación. Cuando se mira lo acontecido en los últimos 20 años, se puede detectar una impronta pocas veces vista en la historia educacional de Chile. Los avances cuantitativos han tenido características relevantes en materia de cobertura y esfuerzos por modificar las condiciones del desarrollo educacional chileno.

Esto ha sido posible porque en el mismo período el país tuvo un desarrollo inédito en la historia económica nacional. Que Chile haya tenido en gran parte de este período un ritmo de crecimiento por habitante tres o cuatro veces superior al ritmo de crecimiento per cápita de América Latina, es un signo de aquello. Este progreso permitió prácticamente el 100 % de cobertura en la Enseñanza Básica y algo similar en la Enseñanza Media. Lo que falta tiene que ver más con la deserción educacional que con la capacidad de proveer una cobertura para todos los niños en condiciones de asistir a la Enseñanza Media.

Durante este período se avanzó significativamente en la educación pre-básica. Se entendió que ahí estaba el germen de la discriminación entre los niños de acuerdo a las capacidades psicomotrices desarrolladas al momento de ingresar o no a la educación pre-escolar. En otras palabras, los niños ya están diferenciados cuando llegan a primer año de educación básica dependiendo de si han tenido o no educación pre-escolar. Ahí radican los esfuerzos que se han desplegado para aumentar la cobertura que en estos momentos se acerca al 100% en los alumnos de 5 a 6 años, y cifras muy significativas en los tramos inferiores de la educación pre-básica. Los esfuerzos realizados, particularmente por el gobierno de la Presidenta Bachelet en relación al desarrollo de las guarderías infantiles, completaría el edificio educacional para generar condiciones de mayor igualdad y oportunidades al inicio del sistema educacional.

Cuando se ven los temas de la educación de hoy, tiende a olvidarse que 20 años atrás un elemento crucial era la situación heredada por parte de los profesores. De ahí la necesidad de dictar un Estatuto Docente para hacer justicia al gremio. Se olvida que muchos de los elementos de inflexibilidad de dicho estatuto fueron exigencias de la oposición de esos años, por ejemplo, la inamovilidad de los directores de establecimientos que fueron designados por el régimen militar. Hubo otros valiosos avances como en el año 1996, cuando se tomó la decisión de implementar una jornada escolar completa con los consiguientes esfuerzos que en materia de infraestructura educacional fue necesario hacer. Un día alguien me dijo que en los 6 años de mi mandato presidencial podría haber inaugurado una escuela cada día o la ampliación de un colegio para cumplir con la jornada escolar completa. A medida que fuimos aumentando en cobertura, fue posible pensar en una Reforma Educacional que se promulgó el año 2003 y estableció la obligatoriedad de la enseñanza media. El Chile que comenzó con una enseñanza obligatoria de 4 años en 1920, que sube a 6 en 1927, que en el gobierno del Presidente Frei Montalva sube a 8 y que tras 13 años de gobiernos de la Concertación estuvo en condiciones de establecer que la enseñanza media completa constituiría la obligatoriedad para los jóvenes de Chile.

Cuando vemos esta tremenda obra aun podemos detectar una insatisfacción en muchos sectores con la enseñanza que tenemos en Chile. En el año 2006 esta disconformidad emergió con gran fuerza a través del movimiento de los estudiantes secundarios, cuyo corolario fue la designación de la Comisión Presidencial para enfrentar las demandas que se estaban realizando, particularmente en relación a la calidad de la educación.

En ese momento, junto con dar una mirada hacia lo realizado, se quiso ver las bases de aquellos temas que no habían sido tratados, como por ejemplo la modificación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) que, con una cierta ironía, se promulgó el 10 de marzo de 1990. Días antes que el gobierno militar entregara el mando. En las conversaciones sostenidas a mediados de febrero de 1990 para ver la transición al interior de la cartera de educación, en presencia del ministro secretario general de la época, General Ballerino, nunca se mencionó que iban a dejar como regalo la promulgación de esta ley.

El otro elemento frente al cual hubo atisbos de modificación pero que nunca se logró concretar, dice relación con el tema de la institucionalidad del sistema educacional chileno, y en particular con la municipalización establecida en 1980. Pocos cambios en la educación han sido más complejos que aquello. La municipalización fue largamente resistida por los profesores y por buena parte de quienes pensaban que el sistema debía mantenerse debidamente centralizado. Recuerdo la discusión del Estatuto Docente, nos encontramos con que la municipalización implicaba situaciones tan diferentes y tan disímiles que

pensamos que era necesario introducir una modificación. ¿Cuál era el problema? La diferente magnitud de los municipios de Chile y la incapacidad que tenían las 350 y tantas municipalidades para administrar el sistema educacional básico y medio en su respectiva comuna. Municipios de mayor tamaño tenían mejores capacidades, podían operar mejor, tenían mediciones. Sin embargo los municipios, especialmente los más modestos, prácticamente llevaban una existencia rutinaria con muchas dificultades para las mediciones indispensables en materia de calidad educacional. Esta fue la razón por la cual en algún momento insinuamos la posibilidad de tener corporaciones educacionales que abarcaran más de un municipio y, manteniendo la descentralización, fuese posible tener unidades de administración del sistema educacional de mayor envergadura para cumplir mejor sus tareas.

Este libro es producto de una investigación profunda sobre el sistema municipal. Establece que la gran asignatura pendiente es la educación pública de gestión local. Plantea con claridad las ventajas y desventajas de la educación municipal como la conocemos. Estamos en presencia del análisis más profundo que yo conozca sobre la educación municipal en Chile. ¿Cuáles son las razones por las cuales la educación municipal ha ido perdiendo terreno frente a la educación particular subvencionada? ¿Cuáles son las características de esta pérdida de terreno? Y ¿cuál es la gravedad que esto entraña para el futuro? ¿De qué manera podemos ver en otros países experiencias similares de descentralización y en qué medida también pueden servir para incorporarlas en nuestro sistema educacional?

El tema del tamaño del municipio es relevante. Municipalidades grandes pueden tener una gestión administrativa muy exitosa o mejor que municipios pequeños, aquí radica un dilema institucional muy fuerte y constituye la razón por la cual este libro me parece novedoso, ya que mantiene la necesidad de la descentralización, entendida como la posibilidad que los usuarios del sistema educacional puedan reclamar directamente a los responsables de la gestión. Cuando hay un sistema absolutamente centralizado, dependiente del Ministerio de Educación, son escasas las posibilidades de un padre o apoderado de acercarse al ministro para plantear los temas del colegio de sus hijos. Por ese motivo la descentralización es importante, pero la unidad que administra el municipio no me parece adecuada. Este libro nos da una respuesta sobre este tema. Menciona distintas formulas por las cuales se puede alcanzar la descentralización para mantener la gestión local del sistema educativo. El lector podrá ver diversas alternativas de geometría variable en donde la gestión local se puede hacer a través de órganos dependientes directamente de la región, del gobierno regional o de un conjunto de municipios. En este libro, junto con analizar las características de la gestión, se plantea una reivindicación de la educación pública.

El sistema educacional de un país tiene un conjunto de elementos públicos que debe preservar: garantizar el acceso a la educación, asegurar que ésta se desarrolle en establecimientos de calidad, sean públicos o privados y, por cierto, la necesidad de tener una educación que permita que determinados valores y principios de la sociedad sean compartidos por todos sus hijos.

Es distinto el caso de la otra educación pública, aquella que el Estado realiza a través del financiamiento que otorga a entidades que administra directamente, sea el estado centralizado o estado de carácter regional, provincial o comunal, o una combinación de éstos. Dicen los autores que «el carácter público de la educación municipal está asociado a valores y objetivos que deben ser preservados en cualquier sistema educativo que valore la diversidad, reconozca las diferencias, respete los derechos de los alumnos y sus familias y persiga la excelencia». Se trata de mantener estos principios fundamentales a través de la gestión local.

Se debe tener presente que estos 20 años han existido unas medidas que, a nuestro juicio, plantean inconvenientes desde el punto de vista de la equidad, tal es el caso del sistema de financiamiento compartido. Para corregir esta situación se planteó, y afortunadamente se aprobó el año 2008, la ley sobre Subvención Preferencial o Subvención Diferenciada que incrementa los aportes del estado a las escuelas ubicadas en sectores de menor ingreso o mayor riesgo social. Ahí el aprendizaje es más difícil y debe ser más completo, siempre y cuando estas escuelas propongan proyectos educativos para mejorar el aprendizaje de sus niños. Sin duda se puede lograr una mejor gestión de carácter local respecto de estos recursos y, por tanto, aprovechar la existencia de la Ley de Subvención Preferencial en lo que podría ser una nueva institucionalidad emergente.

En virtud de la necesidad de proteger la libertad de enseñanza, el sistema educacional establece una Superintendencia de Educación para tener una educación de similar calidad en establecimientos públicos y aquellos particulares con financiamiento del estado o privado y, también, una agencia que asegure la calidad de la educación de manera que sea esta institución la que responda de los contenidos de la enseñanza y la forma en que se imparte, para que los jóvenes que allí asisten puedan tener la seguridad de sus aprendizajes.

≠Este libro será un aporte significativo al debate educacional, su planteamiento en torno a la necesidad de mantener la descentralización con la idea de una gestión local va en la dirección correcta de la nueva institucionalidad emergente. Estoy consciente del debate existente en el Parlamento de Chile, pero me parece que esta publicación contribuye a un debate más racional y riguroso que nos permita avanzar hacia una política de estado en estas materias. Sería una buena forma de celebrar el Bicentenario. Después de todo, tras la celebración del primer centenario, continuó el debate iniciado diez años antes

de la Ley de Instrucción Primaria, 10 años después, en 1920, se promulgó la primera Ley de Instrucción Primaria Gratuita laica y obligatoria tras un largo debate. Bueno sería que iniciemos entonces, luego de las celebraciones de nuestro Bicentenario, con una institucionalidad acorde con lo que va a ser requisito indispensable para tener éxito en este siglo XXI, el siglo del conocimiento. Un sistema educacional que a todos sus hijos les otorgue iguales oportunidades para acceder a una educación de calidad.

RICARDO LAGOS ESCOBAR
Santiago, 8 de julio de 2009

ESTE LIBRO

Hemos titulado este libro «La asignatura pendiente» para llamar la atención sobre los déficits de conocimiento, estrategia y acción que Chile tiene respecto de la educación municipal. Desde las reformas de comienzos de la década del ochenta, en Chile se venía hablando mucho de la educación municipal pero se conocía poco y se hacía aún menos. La asignatura de la educación municipal estaba pendiente no sólo para las autoridades del sector, sino para el sistema político, la prensa, los expertos en políticas públicas, las autoridades locales, los administradores educacionales, los directores, profesores y padres de los alumnos; en definitiva, para todos los que preferían opinar, transferir responsabilidades o cambiar a los alumnos de colegio, antes de asumir su propia responsabilidad para transformar a este sector.

Paradójicamente fueron los propios estudiantes los que le recordaron al país que la asignatura de la educación municipal estaba pendiente. El movimiento de los estudiantes secundarios de mediados de 2006 marcó un hito en la historia de la educación chilena. Ello no sólo tuvo que ver con las imprevistas magnitudes de la movilización, sino con la forma en que ésta afectó el curso de las políticas educacionales en Chile. El estudio contenido en este libro es, en buena medida, una consecuencia de esa movilización.

Orígenes de este libro

Hasta el año 2006 buena parte de los esfuerzos de los gobiernos de la Concertación habían estado orientados a mejorar la calidad de la educación a través de medidas y programas del Ministerio de Educación que, acumulativamente, equivalían a una sustantiva reforma pedagógica. Al mismo tiempo, sin embargo, la estructura organizacional y financiera de la educación chilena se mantenía esencialmente incólume desde las reformas de comienzos de los ochenta

como producto de los amarres institucionales que la protegían, el apoyo que le seguía dando un sector importante del sistema político y las soluciones de compromiso de la transición política en Chile. Parecía que en Chile se mantenía una incómoda cohabitación de la reforma financiera e institucional de los ochenta con la reforma pedagógica de los noventa. El movimiento estudiantil de 2006 desnudó las debilidades de este esquema y alentó al sistema político a hacerse cargo de los nudos más complejos del funcionamiento del sistema educacional.

Una primera respuesta del gobierno a los desafíos puestos por la movilización estudiantil fue la creación del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, compuesto por 81 integrantes presididos por el experto en educación Juan Eduardo García-Huidobro. Paralelamente, sin embargo, el Ministerio de Educación, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y el Ministerio de Hacienda encargaron una serie de estudios para llenar vacíos de información y de análisis sobre aspectos claves del funcionamiento del sistema educacional.

Uno de los vacíos más importantes de conocimiento en la educación chilena estaba en la educación municipal. Este vacío se hacía especialmente grave porque la falta de conocimiento se había ido supliendo con prejuicios y descalificaciones generados desde distintos sectores del mundo político y social, apoyados en los bajos resultados de la educación municipal en las pruebas de diagnóstico sobre rendimiento escolar y las pruebas de selección universitaria. Mientras los partidarios del liberalismo destacaban los malos resultados del sector como manifestación de la baja calidad de la educación pública y la interferencia del Estatuto Docente en el libre funcionamiento del mercado educacional, los sectores más tradicionalistas enarbolaban la misma información para denunciar el fracaso de la municipalización y reclamar la vuelta de los establecimientos públicos al control del gobierno central. Por su parte, el gremio de los profesores entendía las deficiencias de la educación municipal como un problema de recursos. Tan enconado ha sido este debate que ignoró completamente el mejoramiento en el rendimiento escolar de este sector que arrojó la prueba SIMCE de 2008¹.

¹ La prueba SIMCE de 2008 se aplicó a alumnos de 4° básico y 2° medio. A nivel nacional, los resultados obtenidos por los alumnos de 4° básico se incrementaron en 6 puntos en lectura y un punto en matemáticas. El incremento en lenguaje se concentró en los alumnos de nivel socioeconómico medio y bajo del sector municipal. En 2° medio no hubo cambios significativos en los promedios nacionales, pero sí mejoras en el rendimiento de los alumnos de nivel socioeconómico medio en los establecimientos municipales.

En la perspectiva de un intenso debate nacional sobre el futuro de la educación, el Ministerio de Educación, con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, resolvió llenar el vacío de conocimiento sobre la educación municipal. Para ello encargó un estudio sobre la materia a un grupo multidisciplinario que fuera capaz de analizar la situación del sector desde diversas perspectivas, incluyendo sus dimensiones pedagógicas, financieras e institucionales, todas ellas integradas bajo el paraguas de la gestión educativa municipal.

Esta tarea fue abordada por un consorcio de investigadores con especialidad en educación, gestión pública y sociología. En total participaron en el proyecto nueve investigadores con el apoyo de otras veinte personas que generaron la información que luego se utilizó en el diagnóstico de la educación municipal y en la elaboración de propuestas de reforma. Todo ello se volcó a un informe titulado «Estudio sobre el Mejoramiento de la Gestión y la Calidad de la Educación Municipal» cuya versión final, de casi 400 páginas de extensión, además de sus anexos, fue entregada al Ministerio de Educación en enero de 2008. El estudio fue luego discutido en talleres con el equipo ministerial, tras lo cual el Ministerio publicó la versión original del estudio en su página web. Durante 2008 el estudio sirvió de respaldo para la preparación de propuestas de reforma legal que se fueron enviando al Congreso, culminando con el envío de un proyecto de fortalecimiento de la educación pública en noviembre de ese año.

Dada la intensidad del debate educativo, los autores de la investigación consultaron a la Ministra de Educación Mónica Jiménez sobre la posibilidad de elaborar un libro que difundiera los contenidos del estudio de forma de hacerlo asequible para los distintos sectores interesados en el futuro de la educación pública en Chile. La Ministra no tuvo inconvenientes y parte del equipo original del proyecto se abocó a la tarea de preparar este libro.

Para ello, se editó la versión original del informe en varios sentidos. Primero, se simplificó el contenido, eliminando una serie de detalles técnicos y prácticamente todos los anexos estadísticos y metodológicos. Segundo, se hizo una revisión editorial para homogeneizar el lenguaje, mejorar la redacción y facilitar la lectura. Tercero, se actualizó algunos de los datos globales del sistema educacional así como la forma de presentación de algunas propuestas de reforma para adecuarlas al lenguaje utilizado en los proyectos de reforma e incorporar elementos de contexto. Una consecuencia directa de esta revisión fue distinguir en los últimos dos capítulos entre «sector municipal» y «sector público de gestión local» para diferenciar con mayor claridad la realidad actual de la visión sobre el futuro del sector.

Aún así, se hizo un esfuerzo por mantener los hallazgos, reflexiones, propuestas y conclusiones del estudio inicial.

¿Cómo se hizo el estudio?

El estudio que dio origen a este libro recurrió a un enorme volumen de datos sobre el funcionamiento de la educación municipal. Esto incluyó, por un lado, un uso extensivo de las diversas bases de datos del Ministerio de Educación, tales como la información del sistema de subvenciones, las bases de datos administrativos de los establecimientos educacionales y las bases de datos sobre profesores. Por otro lado, el estudio generó un conjunto de datos adicionales, entre los que destacan una encuesta a los directores de DAEM o corporaciones educacionales de todos los municipios del país y 33 estudios de caso en profundidad.

Este cúmulo de información fue utilizado aplicando varios métodos de investigación, incluyendo métodos estadísticos, econométricos y cualitativos, y la aplicación de una perspectiva comparada con otras experiencias internacionales. Esto le dio al estudio el carácter multidisciplinario que se buscó desde un comienzo.

En total participaron en el estudio nueve profesionales y tres instituciones. El equipo del Centro de Microdatos de la Universidad de Chile, integrado por Claudia Peirano y Denise Falck, junto a Osvaldo Larrañaga del PNUD, asumió la principal responsabilidad por la elaboración del análisis cuantitativo; el equipo de Asesorías para el Desarrollo, encabezado por Dagmar Raczynski y Daniel Salinas, con la colaboración de un equipo de profesionales para el trabajo de campo, se detuvieron en el análisis cualitativo, integrando evidencia acumulada en investigaciones previas; la experta en educación Francoise Delannoy abordó el análisis de experiencias internacionales, y el equipo de Politeia Soluciones Públicas, liderado por Mario Marcel y Marcela Guzmán, con el apoyo de María Pía Aqueveque, se hizo cargo de organizar las propuestas de reforma, coordinar el trabajo del conjunto de consultores y editar el informe final. Cabe resaltar que el trabajo en todas las etapas fue de todo este equipo, independiente de quienes fueron los redactores de cada parte. También la versión editada contenida en este libro en todas sus partes contó con los aportes de todo el equipo.

Estructura y contenidos principales del libro

El libro se estructura en cinco partes, compuestas de nueve capítulos, más un *post scriptum*.

La primera parte entrega el marco motivacional y conceptual del estudio. El Capítulo I llama la atención sobre el vacío de investigación en el tema y a la vez propone un enfoque que pone en el centro de la atención el proceso de enseñanza/aprendizaje. A partir de ahí, el enfoque propuesto, que se aplica en

el resto del libro, vincula este proceso central con los roles de diversos actores y procesos en la gestión educativa. El principal mensaje de este capítulo es que la gestión educativa no se limita a aspectos administrativo-financieros, sino que se extiende hacia el trabajo técnico-pedagógico. Más que una declaración conceptual, esta afirmación se basa en la realidad del funcionamiento de escuelas y liceos como organizaciones, al igual que los DAEM y Corporaciones. Uno de los problemas principales de la educación municipal hoy en día es la tendencia a centrar la discusión en temas administrativos y a trasladar la responsabilidad entre los diversos actores del funcionamiento del sistema. El concepto de gestión educativa que se desprende de aquí integra lo administrativo-financiero con lo técnico-pedagógico e involucra a todos los actores que inciden directa o indirectamente en el proceso educativo.

La segunda parte del libro contiene un análisis cuantitativo del funcionamiento de la educación municipal en los últimos años, combinando indicadores agregados con un exhaustivo análisis de microdatos, a nivel de municipios, establecimientos educacionales, cursos, alumnos y profesores.

El Capítulo II analiza las principales tendencias de la educación municipal desde 1990, expresadas en estadísticas sobre alumnos, establecimientos y profesores. El principal fenómeno que se refleja en estas estadísticas es cómo el sector municipal ha ido perdiendo peso relativo en el sistema educacional chileno, llegando a casi equiparar su participación en la población escolar con la del sector particular subvencionado. Este proceso, sin embargo, ha estado lejos de ser lineal y uniforme, siendo más intenso para la educación básica, en el período posterior a 2000 y en zonas urbanas. En gran medida ello ha respondido a la intensidad de la competencia del sector particular subvencionado y, aunque la educación municipal ha manifestado una relativa pasividad frente a este fenómeno, de todos modos se observan casos de municipios que han sido capaces de cerrar, fusionar y crear establecimientos. Además, los efectos de este proceso han estado mediatizados por los ajustes en la subvención escolar, la creación del régimen de jornada escolar completa y probablemente también lo serán por la subvención preferencial.

El Capítulo III se interna en el funcionamiento de la educación municipal, sobre la base de análisis de microdatos extraídos del sistema. Este análisis confirma que la educación municipal capta a una mayor proporción de la población escolar en las comunas pequeñas, rurales y/o pobres. Aunque en promedio los estudiantes del sector municipal tienen un menor nivel socioeconómico que los del sector particular subvencionado, hay una gran diversidad socioeconómica al interior de la educación municipal. El principal hallazgo de este capítulo es que el sector municipal no hace una buena gestión de esta diversidad. Esto se expresa en que la brecha de resultados educativos es mayor que la brecha

socioeconómica de los estudiantes y mayor que la brecha de rendimiento en el sector particular subvencionado. Esto sugiere que la educación municipal no parece operar con objetivos de equidad interna o, si los tiene, no sabe como reflejarlos en el funcionamiento de sus establecimientos, aceptando pasivamente la diferenciación socioeconómica de los alumnos de diversos establecimientos de su misma dependencia y en una proporción significativa de éstos se produce una diferenciación significativa de resultados entre cursos paralelos. Entre los factores que explican esta situación se cuenta la alta autonomía que se entrega a los profesores en el trabajo de aula, la debilidad de los sistemas de supervisión educativa, el tamaño de los cursos, la ausencia de estrategias para identificar y apoyar a los alumnos con dificultades de aprendizaje y la tendencia a diferenciar cursos paralelos según capacidades de sus alumnos. Este comportamiento, sea por acción u omisión, es inconsistente con las aspiraciones de igualación de oportunidades que abundan en el discurso de la educación pública.

El Capítulo IV contiene un análisis econométrico del impacto de la gestión educativa sobre el rendimiento escolar. Para este efecto se utilizan indicadores estadísticos de gestión administrativa y financiera e índices sintéticos que combinan estadísticas tradicionales con información sobre prácticas de gestión extraída de la encuesta a jefes de DAEM o Corporación recopilada para este estudio. El análisis del capítulo revela que la gestión administrativa-financiera y la gestión escolar tienen impactos positivos e importantes sobre el rendimiento escolar. Entre los factores que se asocian positivamente al rendimiento escolar se cuentan una relación más equilibrada entre los gastos en remuneraciones y los ingresos por subvención, prácticas de buena gestión pedagógica (en la educación básica urbana), una mejor gestión financiera y mayores ingresos por estudiante. El grado de competencia del sector particular subvencionado, en cambio, tiene un efecto negativo sobre el rendimiento de los estudiantes del sector municipal.

La tercera parte del libro contiene un análisis cualitativo sobre las prácticas administrativas y pedagógicas en el sector municipal, utilizando para ello la referida encuesta a 343 directores de DAEM y corporaciones y 33 estudios de caso en el mismo número de municipios.

El Capítulo V contiene el análisis de los resultados de la encuesta a directores de DAEM y corporaciones educacionales. Pese a las significativas diferencias que se observan entre municipios, la aplicación de técnicas de análisis factorial y de componentes principales se corroboró que las actividades se ordenan en torno a tres ejes o factores que son: el administrativo y financiero, el técnico-pedagógico y el de trabajo en red con otros. En cuanto al perfil de actividades en cada eje los DAEM y Corporaciones se ordenan en tres grupos principales que reflejan el peso relativo que en la gestión tienen las actividades

que realizan en cada uno. A partir de esta agrupación, se constata que los casos con resultados relativamente positivos o fuertes en el plano de la gestión financiera, técnico-pedagógica e inserción en redes tienden a corresponder a municipios más grandes en zonas urbanas. En el otro extremo, los municipios con una gestión más precaria, donde las autoridades educativas municipales asumen menos su responsabilidad por los resultados educativos de los alumnos tienden a corresponder a comunas de muy poca población, alto porcentaje de establecimientos rurales y un alumnado de peor situación socioeconómica y menor escolaridad paterna. A pesar de estas diferencias, sin embargo, la mayor parte de los municipios tienden a compartir algunas características, como una fuerte separación entre la gestión administrativo-financiera y técnico-pedagógica, una atención concentrada en la primera y una intensa crítica al Estatuto Docente y al pago de subvenciones por alumno asistente.

El Capítulo VI, que analiza los casos de 33 municipios de distinto tamaño, perfil socioeconómico y localización geográfica, confirma que las áreas prioritarias de gestión de los municipios en materia educacional son las de gestión administrativa-financiera de los establecimientos, siendo los aspectos técnico-pedagógicos un tema todavía secundario y minoritario, aunque emergente. Este énfasis no responde sólo a sesgos culturales o limitaciones técnicas, sino sobre todo a las demandas derivadas de la delicada situación financiera de muchas administraciones municipales. Asimismo, se observa una marcada y generalizada ausencia de estrategias para hacer frente a la fuga de matrícula en las comunas visitadas, las rurales y pequeñas inclusive. Frente a las demandas cotidianas de la administración, la gestión técnica pedagógica constituye un «segundo piso» de gestión, en el sentido que debe darse conjuntamente o después de «saneamiento financiero». Está cada vez más instalada la preocupación por la calidad educativa en el discurso, pero existe dificultad, lentitud e irregularidad para pasar del discurso a la práctica. En la mayoría de los casos se observan intentos incipientes y acciones específicas, más que estrategias sistemáticas y consolidadas, sin que se registren experiencias significativas de gestión en red orientadas a superar las limitaciones de municipios individuales. No obstante, se identifican municipios que se destacan por contar con una estrategia educativa explícita, de mediano plazo, centrada en mejorar la calidad de la educación municipal.

La cuarta parte del libro, correspondiente al Capítulo VII, contiene el análisis de siete experiencias internacionales de gestión educativa descentralizada que son relevantes para Chile, correspondientes a Canadá, Colombia (escuelas concesionadas de Bogotá), Finlandia, Holanda, Inglaterra, Japón y Suecia. Cada uno de los casos estudiados se inserta en cultura y valores distintos, mientras su nivel de descentralización y puntos de partida también difieren. Posiblemente por estas razones las experiencias de reforma identifican al menos dos tipos

de países: países revisionistas, que han optado por una estrategia de cambios graduales y acumulativos, y países reformistas, que han optado por reformas más radicales, algunas de las cuales se han quebrado por la propia tensión que han generado en el sistema educacional. No obstante, las experiencias tienen en común el haber actuado con coherencia y sinergia entre políticas, contar con mecanismos de financiamiento compensatorio para los centros educativos más pobres o vulnerables, uso extensivo de estándares y sistemas de evaluación para guiar decisiones tanto a nivel macro como micro, y dedicar una atención prioritaria al profesionalismo docente y a los procesos técnico-pedagógicos. En contraste con estas experiencias, Chile destaca como un caso único en el sentido de aplicar un modelo educacional de cuasi-mercado sin que se haya nivelado el terreno entre los distintos actores para que la competencia entre centros educativos municipales y particulares subvencionados sea posible y justa. Asimismo, Chile es el único país en el cual el Estado subvenciona colegios privados sin que éstos estén sujetos a un sistema de aseguramiento de la calidad claramente definido y efectivamente aplicado. Posiblemente por estas razones, en las experiencias analizadas no se observa la pugna ideológica entre educación pública y privada que se aprecia en Chile. Por último, en los sistemas de referencia no existe la dicotomía entre responsabilidades administrativo-financieras y técnico-profesionales que se observa en nuestro caso.

La quinta parte contiene las propuestas de reforma que se derivan del diagnóstico de los capítulos anteriores.

El capítulo VIII contiene el marco conceptual de estas propuestas, argumentando sobre la legitimidad y necesidad de una estrategia de revalidación de la educación pública municipal en Chile. Para ello se parte destacando el carácter público de la educación municipal y los valores que están asociados a dicha identidad. Los logros, debilidades, oportunidades y amenazas del sector son luego analizados en base a un análisis FODA que se apoya extensamente en los antecedentes aportados por los capítulos anteriores del libro. La idea fundamental que aporta este capítulo es que el carácter público de la educación municipal está asociado a valores y objetivos que deben ser preservados en cualquier sistema educativo que valore la diversidad, reconozca las diferencias, respete los derechos de los alumnos y sus familias y persiga la excelencia. En tanto el sector municipal sea la expresión fundamental de la educación pública existen razones no sólo para mejorar el funcionamiento del sector, sino para apoyarlo como una alternativa educativa que exprese los valores y objetivos de la educación chilena. Del mismo modo, las propuestas de este capítulo también asumen que una gestión descentralizada de la educación pública, con un fuerte apoyo en el contexto local, tiene ventajas importantes para la gestión educativa y, con seguridad, no representa un impedimento en sí misma para el mejoramiento de la calidad y

la equidad de la educación. En tal sentido, se postula que las políticas dirigidas hacia este sector deben ser capaces de extraer lo mejor de la vocación cívica de la educación pública y las ventajas operativas de la gestión local, haciendo que ambos elementos se potencien en lugar de anularse entre sí. En este sentido, el capítulo invita a transitar desde el concepto de «educación municipalizada», que evoca un proceso impuesto hace más de 25 años, hacia uno de educación pública de gestión local, que alude a los elementos que debe ser capaz de conjugar un sistema a la altura de los desafíos que enfrenta el país.

El capítulo IX contiene un conjunto de propuestas para articular una estrategia de revalidación de la educación pública de gestión local. Estas propuestas surgen de la convicción de que el desafío de transitar desde la actual situación del sector es suficientemente importante como para justificar una estrategia de mediano plazo con metas, recursos, instrumentos específicos y organización. Las propuestas del capítulo se organizan en cuatro áreas: (a) adecuación del entorno de la educación pública de gestión local, nivelando el terreno de juego respecto del sector particular subvencionado y sujetando a todos los sostenedores que reciben aportes del estado a similares exigencias de responsabilización por la calidad y equidad de la educación que reciben sus alumnos; (b) desarrollo institucional, proponiendo una estructura de responsabilidades y facultades desde el nivel central del ministerio de educación hasta los establecimientos educacionales; (c) fortalecimiento de procesos claves, de tal manera de alinear la gestión educativa en el sector público de administración local con el objetivo de apoyar el trabajo de aula, elevando el rendimiento global y cerrando la brecha de aprendizaje entre estudiantes de distinto origen socioeconómico, y (d) desarrollo de competencias en el sector con el propósito de responder a los desafíos que demanda su revalidación como una opción de educación de calidad en Chile.

El libro culmina con un *post scriptum* que resume los principales hechos ocurridos con posterioridad a la elaboración del informe original. El recuento contenido en este capítulo evidencia la forma en que se ha acelerado la transformación institucional de la educación chilena desde mediados de 2007. Es así como en este período se adoptaron varias medidas que elevan el financiamiento para el sector subvencionado y el sector municipal en particular, incluyendo un aumento general de la subvención, un aumento de la subvención de ruralidad y la creación de un fondo de apoyo a la gestión municipal. Asimismo, a comienzos de 2008 finalmente se aprobó la ley sobre subvención preferencial, incrementando los aportes del estado para la educación de los niños y niñas de menores recursos, con compromisos y metas claras de mejoramiento educativo de parte de los establecimientos que los educan. En 2007 también se envió al Congreso Nacional el proyecto de nueva Ley General de Educación, para

reemplazar a la antigua Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza heredada de la dictadura, la que fue aprobada por el Congreso Nacional en abril de 2009, focalizando con mayor claridad los principios del sistema educacional, eliminando la selección de alumnos en la educación básica y reestructurando los ciclos educativos. La nueva Ley General de Educación también establece una nueva estructura institucional, la que incluye una Superintendencia de Educación y una Agencia para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación, institucionalizando de este modo los procesos de supervisión y asistencia técnica a los establecimientos educacionales. No obstante, para implementar esta nueva institucionalidad, el Congreso debe aprobar sendas leyes sobre ambas materias, las que al cierre de esta publicación, en junio de 2009, aún se encontraban en discusión. Finalmente, en noviembre de 2008 el gobierno envió al Congreso un proyecto de ley sobre fortalecimiento de la educación pública que propone la creación de corporaciones de derecho público a cargo de la gestión de los establecimientos municipales.

En general, es posible decir que el conjunto de iniciativas que se han ido poniendo en marcha desde mediados de 2007 son consistentes con el diagnóstico y las propuestas contenidas en este libro. Sin embargo, es mucho lo que queda aún por hacer, no sólo en el plano de la adecuación normativa e institucional, sino en la implementación de ésta y la adaptación de la educación pública de gestión local a nuevas condiciones y desafíos. Al mismo tiempo, el efecto de los paros, tomas y movilizaciones de 2009 han puesto en evidencia la vulnerabilidad del sector a conflictos de alta figuración pública. En efecto, el principal efecto de dichas movilizaciones ha sido instalar una sensación de crisis en el sector que ha alentado a muchas familias a trasladar a sus hijos a establecimientos particulares subvencionados.

Ideas centrales y limitaciones de las propuestas

Al momento de mirar estas iniciativas y su relación con las propuestas de este libro, es importante recalcar una idea central. Esta es que no podemos ver a la educación municipal sólo como un problema. Calificar a este sector como «una vergüenza» y su estado actual como «catástrofe» o «crisis terminal», por mucho que invoque la necesidad de actuar, constituye un juicio que, se quiera o no, alienta enfoques maximalistas que no sirven para conducir un sistema tan complejo como la educación y ahuyentan a las familias que están resolviendo sobre la educación de sus hijos. Este libro plantea que junto con una enorme cantidad de problemas, distorsiones y limitaciones, la educación pública de gestión local ofrece valores y ventajas operacionales que, de ser aprovechadas, pueden contribuir a mejorar el nivel general de la educación chilena. En este

sector también se observan experiencias e iniciativas, desarrolladas con gran esfuerzo por directores, profesores y administradores educacionales en todo el país, que indican que tal transformación está lejos de ser una utopía y puede apoyarse en buenas experiencias que ya existen al interior del sistema. La asignatura pendiente de la educación municipal también pasa por reconocer estos valores, potencialidades y buenas prácticas.

Al mismo tiempo que se recalcan los mensajes centrales es importante destacar cuáles son los límites de la investigación y propuestas que de ella se desprenden.

En primer lugar, este libro no contiene propuestas de cambio institucional en la educación pública como las que hoy se discuten en Chile. Al contrario, el libro estudia el funcionamiento de la educación municipal en su realidad concreta, identifica sus fortalezas y debilidades y genera propuestas de reforma que construyen sobre las primeras y tratan de resolver las segundas. El mantener el análisis en este nivel se fundamenta en dos elementos. Primero, en la convicción de que los problemas detectados en la investigación de base no se resuelven automáticamente con cambios en la dependencia de los establecimientos educacionales públicos. La mejor prueba de ello es que las experiencia más reciente al respecto –la municipalización de los 80– no sólo no mejoró por sí sola la calidad de la educación pública sino que generó problemas adicionales, derivados de la sustancia y la forma del traspaso de establecimientos que se arrastran hasta el día de hoy. El segundo elemento, corolario del anterior, es que cualquier esquema institucional alternativo que pretenda mejorar la calidad de la educación pública de todos modos deberá hacerse cargo de los problemas de gestión técnico-pedagógica que este estudio identifica. Por esta razón, estimamos que las propuestas de este estudio no son válidas sólo para una reforma que mantenga la administración local de los establecimientos públicos, sino que cualquiera otra que traspase su dependencia o cree nuevas formas organizativas. En definitiva, este libro no está orientado a conservar lo existente, sino a atraer la atención de los reformadores sobre los problemas y desafíos reales de la gestión de la educación pública en Chile, más allá de su revestimiento institucional, actual o futuro.

En segundo lugar, las propuestas de este libro no pretenden ser recetario comprehensivo de medidas para mejorar la calidad de la educación en Chile. Hay muchos temas relacionados con la calidad de la educación, como la formación de profesores, el currículum escolar, las metodologías docentes o los materiales de estudio, que aquí no se abordan. Ello se debe a que el foco de este estudio es la gestión de los establecimientos públicos y, aunque hemos expandido el término para abarcar la gestión técnico-pedagógica, ello no significa extenderse a materias relacionadas con el proceso de enseñanza-aprendizaje

que están fuera del alcance de los establecimientos educacionales o sus sostenedores. En otras palabras, mientras este estudio se pregunta cómo la gestión puede mejorar la calidad y equidad de la educación en el subsistema público, hay varias otras dimensiones, igualmente relevantes, desde las cuales se puede contribuir al mismo objetivo.

De este modo, esperamos que los contenidos de este libro ayuden a formarse un juicio completo y equilibrado sobre el estado de la educación municipal, a concebir una visión sobre la educación pública de gestión local del futuro y a identificar pasos simples y concretos para materializar esa visión. Si este libro ayuda a entender por qué se requieren cambios en la educación municipal, qué es necesario cambiar y qué se debe preservar o fortalecer, entonces habrá hecho una pequeña contribución para poder rendir la asignatura pendiente de Chile.

Agradecimientos de los autores

Los autores desean agradecer a las contrapartes del Ministerio de Educación durante la preparación del estudio que dio origen a este libro, particularmente a la entonces Subsecretaria, Pilar Romaguera y a Mauricio Farías, Jefe del Departamento de Estudios por su apoyo para este proyecto. Asimismo, se agradecen los valiosos comentarios recibidos de las autoridades y expertos del Ministerio de Educación que leyeron el informe y participaron en los seminarios en que éste se discutió. A la actual Ministra Mónica Jiménez se le agradece su entusiasta apoyo para que el informe se transformara en un libro. Del mismo modo debe agradecer la buena disposición del personal de DAEM y corporaciones municipales que respondió las encuestas y participó en las entrevistas, así como al conjunto de profesionales que las aplicaron.

Los autores quisieran también expresar su agradecimiento a la Corporación de Estudios para Latinoamérica, CIEPLAN, por haber apoyado la preparación, edición y publicación de este libro.

No obstante el apoyo recibido de las personas e instituciones citadas, los autores deben advertir que las opiniones vertidas en este informe son de su exclusiva responsabilidad y que no comprometen a los organismos en que se desempeñan ni al Ministerio de Educación.

PRIMERA PARTE
MARCO DEL ESTUDIO

Capítulo I

.....

¿POR QUÉ LA EDUCACIÓN MUNICIPAL?

Mario Marcel

I.1. CONCEPTOS BÁSICOS

I.1.a. Descentralización y logros educativos

Las reformas que se aplicaron en Chile desde 1980 dieron origen a un sistema educacional profundamente descentralizado. Actualmente integran este sistema cerca de 10.000 establecimientos educacionales, de los cuales 5.600 son municipales, 3.300 son particulares subvencionados, 600 particulares pagados, y 70 están bajo el régimen de administración delegada. Cada uno de estos sectores absorbe 46,4%, 45,1%, 6,8% y 1,8%, respectivamente, del total de 3.200.000 alumnos del régimen diurno.

El que casi la mitad de los alumnos financiados por el estado asista a establecimientos privados y que los demás lo hagan en establecimientos administrados por municipios con autonomía política del gobierno central hacen del sistema educacional chileno uno de los más descentralizados del mundo.

La descentralización del sistema educacional en Chile no ha significado que la sociedad exima al gobierno de sus responsabilidades ni que éste se desentienda del funcionamiento del sistema escolar y su desempeño. Con el retorno a la democracia en 1990 y especialmente en los últimos años, se ha producido un intenso debate en el país sobre qué debería hacer el estado para mejorar el acceso, la equidad y la calidad de la educación. El gobierno, a través del Ministerio de Educación, ha desarrollado una intensa agenda de reformas, políticas y programas que ha tocado múltiples dimensiones del proceso educativo, desde el diseño curricular hasta el tiempo dedicado a la enseñanza.

La prioridad asignada por los últimos cuatro gobiernos a la educación se refleja claramente en el hecho de que entre 1990 y 2007 el gasto público en educación se cuadruplicó en términos absolutos, mientras que su peso relativo

aumentó desde 2,3% del PIB a 3,5% del PIB en el mismo período. Entre 2000 y 2007 el gasto en educación representó alrededor de un 15% del gasto público total.

Pese a que en Chile el gobierno es el responsable de garantizar el derecho al acceso a la educación, de definir los contenidos mínimos de los procesos educativos y de aportar buena parte de su financiamiento, en la realidad no administra ningún establecimiento educacional. Esta situación parece contrastar con la evidencia proveniente de numerosas investigaciones en Chile y en otros países que sitúa a la escuela como la unidad básica de funcionamiento del sistema educacional y la instancia en que se resuelve en buena medida el volumen, calidad y cobertura de los aprendizajes.

De este modo, la realidad institucional en que se ha desarrollado la educación chilena a lo largo de los últimos 25 años responde en buena medida a lo que técnicamente se define como un problema entre agente y principal, donde el gobierno central, a través del Ministerio de Educación establece los lineamientos de una política educacional que en la práctica se resuelve en las acciones de miles de escuelas que no tienen una relación de dependencia respecto de aquel. La pregunta clave en este contexto es cómo asegura el gobierno (el principal) el logro de ciertos objetivos y metas en materia educacional cuando las escuelas son administradas por municipios y sostenedores privados (los agentes).

Como respuesta a este problema los últimos gobiernos han intentado desarrollar un conjunto de reformas, políticas y programas orientados a alinear los objetivos y el desempeño de los establecimientos educacionales con los objetivos de la política educacional. En el diseño de estas políticas se ha buscado preservar las ventajas de una gestión descentralizada para generar mayor eficiencia y ofrecer alternativas de elección a las familias.

Las intervenciones de la política educacional han intentado incidir indirectamente sobre el funcionamiento de los establecimientos educacionales a través de apoyo, asesoría, recursos, financiamiento, incentivos, reconocimiento y regulación. Es así como durante la década del 90 la agenda estuvo centrada en políticas públicas orientadas a mejorar la calidad y equidad de los contextos y resultados de aprendizaje del sistema escolar (Cox, 2003; OECD, 2004). Para el logro de este objetivo el gobierno adquirió un rol promotor de programas de mejoramiento y renovación pedagógica.

El principal resultado de las políticas, programas y reformas públicas seguidas durante los últimos 25 años ha sido incrementar significativamente la cobertura escolar y su capacidad de retención de los alumnos de menores recursos. Es así como la cobertura de la educación primaria se ubicó en 97% en 2001, en tanto que la cobertura de secundaria llegó a 85% de la población en el tramo de edad correspondiente. Con ello, Chile se ha transformado en el país

de América Latina que mayores avances ha hecho en el cierre de las brechas educativas entre distintos grupos socioeconómicos. Asimismo, se ha mejorado significativamente las condiciones materiales de las escuelas, los insumos del proceso educativo y las remuneraciones de los docentes.

El aumento de cobertura ha dado origen a nuevos desafíos para el sistema educacional, pues ha significado retener en el sistema escolar a miles de niños y jóvenes provenientes de hogares de menores recursos. Esto ha involucrado administrar una mayor diversidad en el sistema educacional como un todo y asumir el desafío de ofrecer una educación de calidad a alumnos que enfrentan el proceso de enseñanza-aprendizaje en situación de desventaja.

En este contexto los escasos avances en materia de calidad de la educación han sido motivo de especial frustración para las autoridades, fuente de crítica del sistema político y los medios de comunicación, y causa de creciente insatisfacción para los estudiantes y sus familias. En efecto, pese al significativo aumento de la inversión pública y privada por alumno y a los programas y reformas aplicados, no sólo no se aprecian avances significativos en las mediciones del rendimiento de la población escolar a lo largo del tiempo, sino que los estudios internacionales indican un deficiente desempeño de los estudiantes chilenos en relación a todos los países avanzados y de rápido desarrollo. Los alumnos y sus familias, por su parte, reconocen pocos avances en las prácticas pedagógicas y un deterioro en las perspectivas de movilidad social asociadas al acceso a niveles educativos superiores.

I.1.b. Calidad de la educación y gestión escolar

Como la calidad es la dimensión del desempeño educativo que se supone más directamente vinculada a la gestión de los establecimientos educacionales, la discusión sobre cómo mejorar la calidad de la educación en Chile se ha ido centrando crecientemente en la gestión. Así, se ha llegado a asumir que mejorar la gestión educativa es una condición necesaria –y para algunos incluso suficiente– para elevar la calidad y equidad de la educación que reciben los niños y jóvenes chilenos.

La prioridad que en el país se ha asignado a la mejora en la calidad de la gestión educativa se ha reflejado claramente en los diagnósticos y propuestas contenidos en los informes de las comisiones convocadas por el gobierno para asesorarlo en materia educativa. Estos diagnósticos y propuestas, al mismo tiempo, no desconocen la gravitación de otros frentes que agregan complejidad a la problemática educacional, entre ellas, las grandes desigualdades socioeconómicas de los estudiantes y las debilidades de la formación de los profesores.

Es así como la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación, convocada por el Presidente Frei en 1994, luego de constatar los avances alcanzados hasta entonces en materia de cobertura señaló que «falta implementar acciones adicionales que, a la par con las medidas hasta aquí adoptadas, superen las rigideces del sistema, flexibilicen el estatuto de los docentes, aumenten los incentivos y recursos para las escuelas, y permitan así asegurar una educación masiva de calidad que produzca resultados significativos para cada niño, considerando sus diferencias de origen socioeconómico». A partir de este diagnóstico, la Comisión propuso aumentar la autonomía y flexibilidad en la gestión de los establecimientos educacionales, dentro de un marco normativo en que se priorizaba la libertad de enseñanza y donde el estado se identificaba como responsable de garantizar el derecho a la educación y fijar los objetivos fundamentales y contenidos mínimos de la enseñanza.

Por su parte, el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, establecido por la Presidenta Bachelet en 2006, centró su análisis sobre la gestión educativa en los establecimientos municipales, registrando como consenso que «(...) es indispensable mejorar la educación pública para lograr que la educación contribuya efectivamente a la ampliación de oportunidades de todos los chilenos. Esto requiere modernizar y fortalecer técnicamente la administración y gestión de la educación de propiedad pública, hoy en manos de los municipios»². Las propuestas del Consejo sobre cómo lograr esta mejora, sin embargo, registraron más diferencias que acuerdos, identificándose cuatro alternativas sólo para el diseño institucional del sistema educativo estatal, las que van desde la continuidad de la administración municipal hasta el traspaso de estos establecimientos a un servicio nacional dependiente del Ministerio de Educación.

1.2. ¿CUÁNTO SABEMOS SOBRE LA EDUCACIÓN MUNICIPAL?

Como en buena medida lo indica el Informe del Consejo Asesor de 2006, el debate sobre cómo mejorar la calidad de la educación en Chile no sólo se ha ido focalizando en la gestión educativa en general, sino en la gestión de los establecimientos municipalizados en particular.

Actualmente en los establecimientos municipales se educan alrededor de 1,8 millones de estudiantes que, como se ha indicado, representan un 46% del total de la población escolar del país. Parte importante de los alumnos del sector municipal proviene de hogares de escasos recursos, representando éstos casi un 70% de la matrícula de este sector. De esta forma los colegios municipales constituyen una parte fundamental de la oferta educativa para los sectores

más vulnerables. En principio, un mejor desempeño de la educación municipal debería contribuir a disminuir el efecto de las diferencias de origen de los estudiantes, de forma que el conjunto de la población obtenga una educación de similar calidad.

Los resultados de los SIMCE de los últimos años evidencian que el rendimiento de los alumnos de establecimientos municipales se encuentra por debajo del promedio nacional. En el SIMCE de 2007 estas diferencias son entre 10 y 12 puntos. En comparación con los establecimientos particulares subvencionados y pagados, el sector municipal presenta un rendimiento inferior cercano a 20 y 60 puntos, respectivamente.

No obstante, las diferencias entre el sector municipal y el particular subvencionado y particular pagado van mucho más allá que la gestión. Estos últimos atienden a alumnos de mejor nivel socioeconómico y cuentan con recursos económicos superiores para desempeñar su labor. Es así como la diferencia entre establecimientos municipales y particulares subvencionados desaparece o se vuelve estadísticamente poco significativa al controlar por el nivel socioeconómico de los estudiantes, en particular en el nivel básico. Esto da cuenta de la alta segmentación social de las escuelas chilenas (González, Mizala y Romagueras, 2002 y 2004; Carnoy, 2005; Auguste y Valenzuela, 2004). Incluso existen estudios que sugieren que los establecimientos municipales serían relativamente más efectivos para estudiantes que provienen de entornos familiares desaventajados (Tokman, 2001).

No obstante, las brechas absolutas siguen siendo un tema de preocupación de la política educacional. En un país con fuertes desigualdades socioeconómicas, el objetivo de política no debe ser entregar la misma educación a todos los estudiantes, sino proporcionar un mayor apoyo a los alumnos de menores recursos, de modo de compensar las desventajas de origen con que éstos enfrentan el proceso de enseñanza-aprendizaje, obteniendo así logros educativos que no estén condicionados por el origen socioeconómico de los estudiantes.

Dado que alrededor de dos tercios de los alumnos provenientes de hogares de menores recursos asiste a establecimientos municipales, el cierre de las brechas de rendimiento educativo pasa necesaria, pero no exclusivamente, por mejorar la calidad de la educación en este sector. Como al mismo tiempo los establecimientos municipales están sujetos a un conjunto de normas y prácticas administrativas distintas de las del sector particular subvencionado resulta inevitable que se establezca una vinculación entre el menor desempeño educativo de los alumnos de este sector y las mayores rigideces en la gestión de los establecimientos municipales. Es así como hoy muchos responsabilizan a la gestión del sector municipal de los magros resultados obtenidos por sus alumnos en las pruebas de diagnóstico educativo.

El creciente acuerdo en torno a la importancia de la gestión educativa no ha ido acompañado de una agenda consensuada de reformas ni de una estimación de la medida en que la aplicación de tales propuestas mejoraría el desempeño del sistema educacional.

Esta situación es en buena medida el reflejo de que el énfasis en la gestión educacional que se ha puesto en Chile ha estado marcado fundamentalmente por las intuiciones, las conjeturas y los prejuicios, antes que por un conjunto sólido de evidencias. En efecto, el sostén empírico del actual énfasis en la gestión educativa municipal resulta más de la incapacidad de los modelos tradicionales para explicar el desempeño observado sobre la base de los insumos del proceso educativo y las características de los alumnos, que de constataciones obtenidas directamente de la realidad. En el caso de la educación municipal, esta asociación entre pobre desempeño y gestión aparece además marcada por un fuerte sesgo ideológico que busca contraponer como antagónicas gestión pública y privada, libertad de enseñanza y derecho a la educación.

La vinculación entre gestión y desempeño educacional en Chile recién ha comenzado a ser estudiada empíricamente en los últimos años. Es así como los estudios de Pavez (2004) y Paredes y Lizama (2006) sugieren que dentro de las variables más relevantes y que explican la variación de resultados educativo se encuentran aspectos de forma y fondo en que se asume las distintas dimensiones de la gestión de la educación municipal. En forma más específica, Paredes y Lizama (2006) indican que disponer de un equipo de gestión, el desarrollar competencias docentes e informar los resultados del SIMCE a los apoderados son variables que tienen un impacto relevante en el desempeño escolar. Similares resultados se encuentran en García y Paredes (2006) donde a través del estudio de casos en escuelas gestionadas por la Sociedad de Instrucción Primaria se postula que efectos positivos en los resultados académicos son atribuibles a la gestión pedagógica y administrativa. Raczynski y Salinas (2006), por su parte, sugieren que existen restricciones y condicionamientos del marco normativo y de características de la política educacional (como rigideces del Estatuto Docente y la subvención por asistencia) que limitan la competencia y que afectan los resultados.

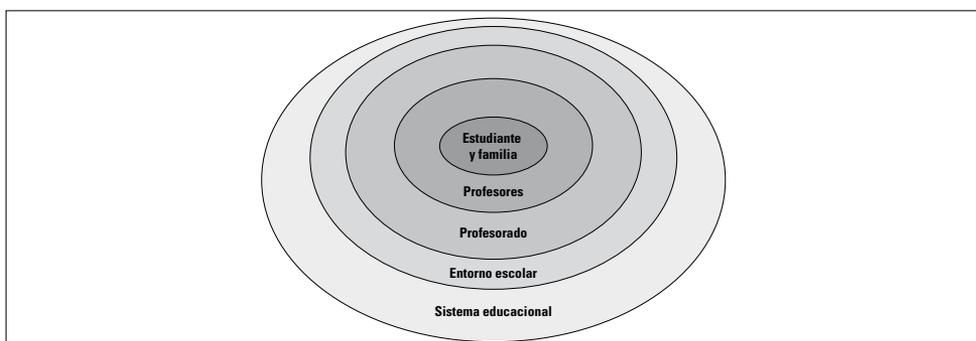
Los resultados de estas primeras investigaciones, sin embargo, no son fáciles de traducir en una agenda concreta de reformas ni menos proyectar sus efectos. La dificultad para identificar un conjunto concreto y coherente de propuestas para mejorar la gestión educativa se enfrenta, además, al desafío que impone un sistema educacional altamente descentralizado, aún en el nivel municipal. En el mejor de los casos, esto involucra orientar, motivar y coordinar las acciones de municipios que administran 5.700 establecimientos educacionales.

I.3. ÁMBITOS RELEVANTES DEL PROCESO EDUCATIVO Y GESTIÓN

Existe en Chile y en el mundo una extensa literatura sobre los determinantes de la calidad de la educación. Una conclusión esencial de esta literatura es reconocer la complejidad del proceso enseñanza-aprendizaje no existiendo medidas simples que garanticen una educación de calidad. Ello ocurre porque en el sistema educativo participan numerosos actores que interactúan en distintos niveles y procesos, contribuyendo o dificultando el logro de resultados educativos. La educación sólo logrará progresos sistemáticos en la medida que la interacción entre estos actores logre que cada uno de ellos aporte positivamente al proceso de generación de niños y jóvenes dotados de las competencias necesarias para la vida.

Entendemos la gestión educativa como la capacidad para movilizar los recursos pedagógicos, profesionales, financieros, materiales y sociales para el logro de resultados de aprendizaje. Sobre la base de este enfoque, se distinguen cinco ámbitos en los que se desenvuelve la gestión educativa, cada uno de los cuales cuenta con espacios sociales e institucionales, procesos y actores diferenciados. Estos son: (a) el ambiente familiar y social en que se desenvuelven los niños y jóvenes; (b) el proceso de enseñanza-aprendizaje en la sala de clases; (c) el entorno institucional provisto por el establecimiento educacional; (d) el entorno inmediato de los establecimientos, compuesto por los sostenedores y otros establecimientos educacionales, y (e) el sistema educativo en su conjunto, con sus correspondientes políticas, regulaciones, mecanismos de asignación de recursos y sistemas de supervisión. Como se ve en la figura 1, estos ámbitos en donde se desenvuelve el proceso educativo no presentan un orden jerárquico, sino más bien se encuentran contenidos unos a otros en niveles desde la unidad nuclear que es la familia hasta el sistema educativo en su conjunto.

Figura 1.1
ÁMBITOS EN EL PROCESO EDUCATIVO



Fuente: elaboración propia.

Los estudiantes, sus familias y la preparación para la escuela. Diversos estudios han constatado una relación robusta entre el rendimiento escolar y la condición socioeconómica de los hogares de los niños y niñas que participan en el sistema educacional. Como señala Brunner y Elacqua (2003) en el caso de los países desarrollados, los estudios sostienen que cerca de un 80% de los resultados escolares se le atribuyen a la familia y el 20% restante a la escuela. En América Latina, según estimaciones de Cohen (2000), Banco Mundial (1995) y Gerstenfeld (1995) los pesos estimados serían de 60% y 40%, respectivamente, subrayando el hecho de que en las familias donde hay más pobreza la escuela pasa a ser más importante. La situación socioeconómica de las familias influye sobre el rendimiento escolar a través de los recursos y motivación que el hogar proporciona para apoyar el proceso educativo. Entre estos destaca especialmente la educación de los padres, la disponibilidad de recursos para adquirir útiles y textos, las condiciones materiales que el hogar proporciona para estudiar y hacer tareas, y las presiones para que niños y jóvenes trabajen para complementar los ingresos familiares. Otras variables del entorno familiar que según Levin y Belfield (2002), Marzano (2000) y Sheerens (2000) inciden en los logros del aprendizaje y que a grandes rasgos se pueden agrupar en tres: (i) El capital humano e infraestructura que posee la familia; (ii) Condiciones salud, estimulación social y psicomotor; y (iii) Acceso e involucramiento de los padres en el proceso educativo de sus hijos.

El impacto del nivel socioeconómico sobre el rendimiento educacional se vuelve más importante si aquel incide sobre el apresto de niños y niñas para ingresar al sistema escolar. En buena medida las oportunidades de aprovechar el aprendizaje escolar dependen de las posibilidades de desarrollo psicomotor y de desarrollo de aptitudes y conductas adecuadas que hayan tenido los niños y niñas durante sus primeros años de vida. Si el hogar no genera estas posibilidades, éstas pueden ser en parte suplidas por el sistema de educación prebásico.

Como se señala anteriormente los padres tienen un rol importante en el proceso educativo. En primera instancia los padres son los encargados de elegir la escuela de los hijos. Dentro de los aspectos que inciden sobre esta decisión se encuentran factores socioeconómicos, la búsqueda de uniformidad socio-cultural, factores prácticos como distancia, el costo de la educación y otros (Elacqua y Fabrega, 2006).

Dentro de los aspectos que inciden en esta decisión están factores socioeconómicos en que se busca uniformidad socio-cultural.

Profesores y alumnos: la educación en la sala de clases. El grueso de las actividades propias del proceso educativo se da en la sala de clases, en la interacción regular e intensiva entre el docente y sus alumnos. Para que este proceso rinda buenos resultados se requiere de tiempo suficiente, contenidos sustantivos,

recursos apropiados, metodologías eficaces y profesores preparados y motivados para aplicarlas. Los estudios coinciden en identificar tres variables claves que definen a un docente efectivo: (i) conocimiento de los contenidos de la enseñanza; (ii) manejo de un repertorio amplio de técnicas pedagógicas, y (iii) motivación.

Según estadísticas del Sistema de Evaluación del Desempeño Profesional Docente, un 58,9% de los docentes en actividad evaluados presenta un nivel competente y destacado, un 37,3% un nivel básico y solo un 3,8% insatisfactorio.

En lo que respecta al trabajo dentro de las salas de clases, se han identificado ocho aspectos claves en el desarrollo del aula, como son:

- Organización de los elementos de la unidad
- Calidad de las actividades de clase
- Calidad del instrumento de evaluación
- Utilización de los resultados de la evaluación
- Reflexión sobre su práctica docente
- Ambiente de la clase
- Estructura de la clase
- Interacción pedagógica

Estos aspectos se refieren al marco dentro del cual se da la interacción profesor-alumno. Dentro de este marco, los alumnos tienen derechos a ser atendidos en sus necesidades y recibir una educación de calidad. Esto exige que los profesores deban actualizar sus conocimientos y técnicas pedagógicas y adaptarlas a las características de sus alumnos, de tal manera de satisfacer las necesidades diferenciadas a través de una educación personalizada.

Profesores, alumnos y profesores en la escuela: la gestión escolar. Tanto el informe de la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación de 1994 como el Consejo Asesor Presidencial de 2006 identificaron a la escuela como la unidad básica del sistema educacional, visión que se ha reflejado en gran medida en las estrategias aplicadas en la reforma educacional durante los últimos años. Las razones para asignar un rol tan central a la escuela abundan y se apoyan en buena medida en las investigaciones sobre escuelas efectivas. Estas investigaciones señalan que las escuelas que obtienen un rendimiento de sus alumnos sustancialmente superior a lo que explicarían las variables de contexto se caracterizan por contar con un alto sentido de misión, mayor autonomía, liderazgo directivo, un clima organizacional positivo, una gestión responsable y una alta preocupación por los resultados.

Se ha señalado a este respecto que «La escuela efectiva requiere un trabajo efectivo en el aula, pero este no asegura buenos resultados sino que no hay un

liderazgo institucional y pedagógico, un trabajo articulado entre los profesores y una gestión escolar que entregue un ‘soporte’ a lo que ocurre en la sala de clases», agregándose que en las escuelas efectivas esta coherencia existe y define una sintonía que recorre desde el aula hasta el nivel directivo y viceversa. Los aspectos del trabajo de los profesores en la sala de clase que destacan en las escuelas efectivas estudiadas son muchos (recuadro I.1).

RECUADRO I.1
RASGOS DESTACADOS DE LA ENSEÑANZA EFECTIVA EN
ESCUELAS EFECTIVAS EN SECTORES DE POBREZA

El aprendizaje de los alumnos es lo prioritario. Los docentes orientan inequívocamente su trabajo con los alumnos en el aula hacia la adquisición de aprendizajes, confiando en que éstos pueden aprender y que es de su responsabilidad (la de los maestros) poner en práctica metodologías de enseñanza que venzan o neutralicen los problemas. Encontrar mecanismos para motivar al alumno para que aprenda es una preocupación básica de los profesores. Ellos saben que la motivación por aprender de los alumnos no es un factor inamovible que el alumno trae a la sala de clase, sino que es responsabilidad del docente.

Adquisición de aprendizajes significativos. Los profesores estudiados despliegan esfuerzos por conectar los contenidos de su enseñanza con la realidad particular, los aprendizajes previos y motivaciones personales de sus alumnos. Saben que para llegar a lo lejano, deben partir de lo cercano. Esta regla de la pedagogía impregna un conjunto de prácticas encaminadas hacia la adquisición por los alumnos de aprendizajes significativos. Los alumnos obtienen así una relación activa con el lenguaje y conocimiento, con los números y el raciocinio lógico. La metodología de enseñanza y recursos didácticos utilizados en una misma clase son diversos y van variando porque esto multiplica las probabilidades de que cada alumno encuentre su punto de conexión y/o motivación personal con los contenidos de la materia.

Alta estructuración y anticipación de la situación de aprendizaje. Los docentes de las escuelas estudiadas realizan un intenso y sistemático trabajo de planificación y preparación de clases, respaldados por los encargados de la gestión pedagógica en la unidad educativa y también por sus pares. De la misma forma el trabajo en el aula se evalúa responsablemente, en equipo e individualmente. Las clases se entrelazan con las anteriores, sus objetivos se explican con claridad, las actividades se anticipan y se controlan los tiempos, el tiempo se aprovecha y el ritmo es fuerte, el profesor supervisa, controla y retroalimenta permanentemente a los alumnos, el profesor saca conclusiones, con aporte de los alumnos, se refuerza lo importante y se explicita lo nuevo aprendido. Alta estructuración de la enseñanza no significa que sea rígida. Los profesores están atentos a imprevistos y oportunidades de enseñanza que surgen en el momento.

Constante supervisión y retroalimentación a los alumnos. Los docentes intentan mantener una relación constante de comunicación con sus alumnos. Estos, a su vez, perciben que

están siendo acompañados por el profesor. La «mano invisible» del profesor (expresada en un sinnúmero de preguntas, comentarios, instrucciones, correcciones, decisiones) motiva e involucra a los alumnos y los evalúa y retroalimenta constantemente. Si ha organizado a los alumnos para realizar un trabajo en grupo, supervisa cada uno y se preocupa de involucrar a todos los estudiantes en la tarea.

Uso intensivo del tiempo, ritmo sostenido. Una de las características más constantes de las escuelas estudiadas es su gran valoración del tiempo, expresada en un alto aprovechamiento de las horas lectivas. En las escuelas efectivas existe poco ausentismo laboral, se suspenden pocas clases y cuando un profesor se ausenta, deja guías y actividades planificadas las que son ejecutadas por un profesor reemplazante. En muchas de ellas se procura liberar al profesor de tareas administrativas que le distraigan o le hagan perder mucho tiempo de sus clases. Coherente con esta valoración del tiempo, la mayoría de los profesores hacen un uso intensivo de las horas lectivas.

Buena relación profesor–alumno. La autoridad pedagógica es intrínseca a la relación profesor/alumno. La autoridad pedagógica en los maestros estudiados de las escuelas efectivas reposa en la calidad de su trabajo y en su condición de efectivos mediadores entre sus alumnos y el saber. Es esta autoridad investida, pero reforzada por la práctica, la que sus estudiantes parecen reconocer: estos docentes son muy respetados por sus alumnos y, al mismo tiempo, tienen generalmente relaciones afectuosas y de mucha confianza con ellos.

Materiales didácticos con sentido formativo. El uso de materiales didácticos ocupa en general un lugar importante en la enseñanza de estos docentes. En la mayoría de las clases analizadas los docentes utilizan una amplia gama de recursos didácticos: textos de estudio, libros, guías de aprendizaje, computadoras, juegos, videos, etc. Muchos docentes ocupan materiales de la vida cotidiana que reciclan e insertan en actividades formativas. La cantidad de material disponible en la escuela ayuda, no obstante, la variable clave es la creatividad de los profesores en el uso de lo que existe y en inventar material cuando no existe.

Fuente: extraído de Raczynski y Muñoz. *Efectividad Escolar y Cambio Educativo en Condiciones de Pobreza en Chile*, MINEDUC, 2005.

Para el logro de mayor coherencia resulta esencial el apoyo entre los profesores y su participación en redes y comunidades educativas. En particular se identifican cinco prácticas que contribuyen a la alineación del trabajo en el aula con la gestión del establecimiento entre las que se encuentran:

- Compartir experiencias educativas
- Evaluarse periódicamente
- Discutir iniciativas de progreso del establecimiento y proponerla
- Activar redes de apoyo en torno a su tarea educativa
- Discutir las necesidades particulares de su alumnado

Estas prácticas tienden a reducir la varianza de lo que ocurre en la sala de clases. Por otra parte, el tiempo dedicado por los profesores a estas actividades se ve condicionado por las horas dedicadas a funciones administrativas en relación a las pedagógicas.

Estas prácticas se dan en un contexto donde el profesorado es el interlocutor más cercano de los padres y alumnos con la escuela. Por ello son los más aptos para la identificación de debilidades y fortalezas de la gestión escolar desde la escuela hacia los padres y viceversa.

El entorno de la escuela. El establecimiento educacional no es una isla sino que se encuentra inmerso en una comunidad y forma parte de redes institucionales y profesionales como son los sostenedores, los municipios, las comunas, sus pares y competidores. Las relaciones que se establecen al interior de estas redes pueden involucrar jerarquías, dependencia, colaboración o competencia. En el caso de la educación municipal adquiere especial importancia (a) las relaciones que se establecen entre el municipio como sostenedor y sus establecimientos dependientes, lo que tiene una incidencia fundamental sobre la planificación, financiamiento y gestión en la escuela, y (b) la relación que se establece con los establecimientos particulares subvencionados en un contexto de competencia.

El municipio y los establecimientos municipales están insertos en un entorno en el cual hay sostenedores municipales de otras comunas, sostenedores particulares en la misma comuna y en otras cercanas, universidades e instituciones expertas, empresas, organizaciones sociales y gremiales con interés en la educación. Estos actores a veces constituyen una oportunidad de apoyo para la educación municipal, otras veces son competencia, otras veces son disfuncionales o interfieren con ella.

El municipio es garante de educación gratuita de calidad en la comuna. Si es así tiene una responsabilidad en la educación que va más allá de una buena administración de sus escuelas y liceos. Para el logro de estos objetivos la creación de redes entre pares y aprendizaje institucional puede ser de gran utilidad. El apoyo a través de redes permite el desarrollo y adopción de prácticas e instrumentos tanto pedagógicos como administrativos. La estructura de estas redes se puede dar a través de establecimientos con similares características o con instituciones como universidades, ONGs, asociaciones comunales a través de vínculos verticales.

El sistema educacional. Sin perjuicio de la centralidad que asuma la escuela en el proceso educativo y del protagonismo que adquieran actores como los docentes, un sistema educacional que opere como tal requiere al menos de cuatro elementos: (i) un sistema de asignación de recursos; (ii) mecanismos de coordinación, instancias de trabajo entre actores institucionales e instancias de trabajo

con actores educacionales externos; (iii) instancias de formulación de políticas, programación, evaluación y fiscalización; y (iv) fijación de estándares de clase, disseminación y supervisión. Estos elementos son esenciales para hacer que la educación responda a los requerimientos de la sociedad y sea capaz de aprender de la multiplicidad de experiencias que se dan en su interior.

En este nivel los establecimientos municipales y sus sostenedores se relacionan con las instancias normativas, supervisoras y fiscalizadoras del Ministerio de Educación. La atención recae sobre los procesos y actores clave a través de los cuales las políticas educacionales diseñadas desde el nivel central son difundidas e implementadas a lo largo del país. Esto supone una mirada a los actores institucionales que participan de esos procesos en los distintos niveles territoriales (central, regional, provincial) y que están asociados a las distintas funciones de la institucionalidad existente (formulación de políticas, programación, evaluación, supervisión, inspección), así como al tipo de coordinaciones que se dan entre ellos. Como señala Di Gropello (2004) el sistema educacional chileno ha adoptado un modelo en el cual las relaciones de rendición de cuentas se basan en un convenio implícito entre el centro educativo y el municipio (actor político local) y «el derecho a voz» de los ciudadanos ante el actor político local.

El sistema educacional provee un marco normativo y de asignación de recursos. Dentro de la normativa y regulaciones relevantes están: el Estatuto Docente, la subvención escolar, los incentivos al desempeño vigentes (SNED, excelencia académica, evaluación docente), reglamentación del Consejo Escolar, decisiones de infraestructura, decisiones de focalización.

Dentro del sistema educativo el Estado y el Ministerio de Educación además de proveer el marco normativo, tienen que cumplir una serie de deberes orientados a los derechos de la ciudadanía en edad escolar. En esta línea dentro de las modificaciones más importantes introducidas destaca la obligación de velar por la calidad, estableciendo para ello las condiciones necesarias con el fin de resguardar el derecho a una educación de calidad que establece la reforma constitucional.

Aunque la gran mayoría de los estudios sobre la educación chilena contienen abundantes comparaciones entre establecimientos según su dependencia municipal, particular subvencionada o particular pagada, son muchos menos los que han estudiado al sector municipal en sí mismo, sus formas de gestión y el impacto de éstas sobre el desempeño educativo de sus alumnos.

De hecho, en esta materia se puede contar sólo con tres tipos de estudio:

- Los que han hecho referencias o levantado hipótesis sobre la influencia de la educación municipal en el rendimiento de sus alumnos sin cuantificar su impacto.

- Los que han analizado ciertas dimensiones de la gestión educativa municipal, como la administración del personal docente.
- Los que han realizado estudios micro sobre la gestión municipal a nivel de establecimientos (escuelas efectivas) o municipios (buenas prácticas).

El presente estudio pretende contribuir a llenar los vacíos de conocimiento sobre la educación municipal. En particular, se trata de analizar sistemáticamente las características de la gestión educativa municipal, evaluar su impacto sobre el rendimiento escolar y derivar propuestas para mejorar el desempeño del sector.

SEGUNDA PARTE
ANÁLISIS CUANTITATIVO

Capítulo II

.....

EL SECTOR MUNICIPAL EN EL SISTEMA EDUCACIONAL CHILENO

Oswaldo Larrañaga, Claudia Peirano y Denise Falck

¿Cuán importante es el sector municipal en el sistema educacional chileno? ¿En qué medida se diferencia éste del sector particular en la composición de sus alumnos, sus profesores y las características y distribución de sus establecimientos? Este capítulo recopila un conjunto de antecedentes básicos para caracterizar al sector escolar municipal y analizar su evolución en el tiempo.

II.1. MATRÍCULA

El cuadro II.1 presenta las estadísticas básicas de la matrícula de la enseñanza básica y media en el año 2007. Sobre un total de 3,18 millones de estudiantes, la educación municipal congregaba a 1.473 mil estudiantes o 46% del total, la educación particular subvencionada a 1.434 mil estudiantes (45%), los establecimientos particular pagados a 216 mil estudiantes (7%) y los establecimientos de corporaciones de administración delegada a otros 56 mil alumnos (2%)¹.

En 2007 la enseñanza básica atendía un total de 2.145 mil estudiantes que se distribuyen entre las tres principales dependencias institucionales en forma similar a los porcentajes descritos a nivel del conjunto de la matrícula. De ese total había 1,879 mil estudiantes en establecimientos urbanos y 266 mil en establecimientos rurales. La condición de estos últimos es definida por la distancia y la dificultad de acceso al límite urbano más cercano. La gran mayoría de los

¹ En el sistema educativo chileno existen 70 establecimientos gestionados por Corporaciones de administración delegada. Se trata de establecimientos públicos que son financiados a través de convenios de administración suscritos con entidades de derecho privado vinculadas al mundo empresarial e industrial. Esta modalidad educativa no es considerada en este estudio por estar sujeta a normativas especiales.

estudiantes de las escuelas rurales (78%) asiste a establecimientos administrados por municipios.

Cuadro II.1
DISTRIBUCIÓN DE MATRÍCULA 2007:
URBANO-RURAL, SEGÚN NIVEL Y DEPENDENCIA
(miles de alumnos)

	<i>Municipal</i>	<i>Part. Subv.</i>	<i>Part. Pagado</i>	<i>Corpor. Adm. Delegada</i>	<i>Total</i>
Educación Básica					
Urbano	828	914	137	0	1.879
Rural	205	58	3	0	266
Total	1.033	972	140	0	2.145
Educación Media					
Urbano	424	438	73	53	988
Rural	16	24	1	3	45
Total	441	462	74	56	1.033
Ed. Básica y Media					
Urbano	1.252	1.352	210	53	2.867
Rural	222	82	4	3	311
Total	1.474	1.434	215	56	3.178

Fuente: Anuario Estadístico Mineduc, 2007.

Por su parte, la enseñanza media atendía a 1.033 mil estudiantes en modalidades de educación general (65% del total) y técnico-profesional (35%). Los establecimientos municipales congregan a 440 mil estudiantes secundarios, prácticamente a la par de los establecimientos particulares subvencionados que captan otros 462 mil. El resto de la enseñanza media incluye a 74 mil estudiantes en colegios particulares pagados y 55 mil estudiantes en Corporaciones educacionales de administración delegada. Por último, hay que notar que cerca del 96% de la matrícula de enseñanza media asiste a establecimientos urbanos².

II.1.a. Tendencias de la matrícula

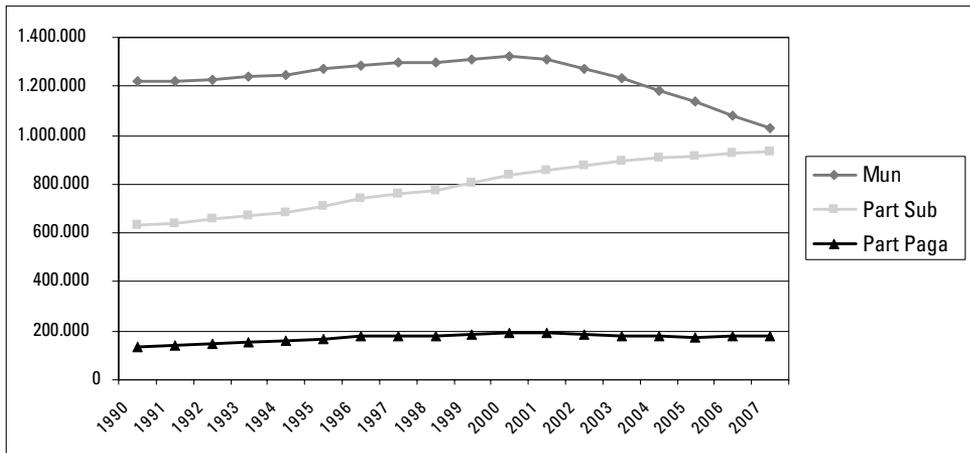
El gráfico II.1 presenta la evolución de la matrícula de la enseñanza básica entre 1990 y 2007³. El total de estudiantes en este nivel presenta un crecimiento hasta

² Esta es una proporción mayor que en la enseñanza básica, reflejando el traslado de estudiantes residentes en áreas rurales a establecimientos localizados en áreas urbanas.

³ De este punto en adelante, la metodología del estudio asigna la identificación de cada establecimiento (RBD) a la dependencia en la cual se originó y se mantiene en esta clasificación

2001 y un decrecimiento a partir de entonces. Acumulativamente el número de alumnos creció en 7,7% en el período, llegando a 2,14 millones de estudiantes en 2007. Las tendencias descritas obedecen a efectos de cobertura y demografía que son analizadas más adelante.

Gráfico II.1
MATRÍCULA EDUCACIÓN BÁSICA 1990-2007



Fuente: bases de datos Mineduc.

El sector municipal también evidencia una fase de crecimiento y otra de decrecimiento, pero esta última es más pronunciada de modo que el total de estudiantes en establecimientos municipales de enseñanza básica descendió desde 1,22 millones en 1990 a 1,03 millones en el 2007. A los efectos de cobertura y demografía citados se une en este caso un traslado de alumnos entre sectores. El sector particular que recibe a los alumnos que abandonan la enseñanza municipal crece en un 47,4% en el período.

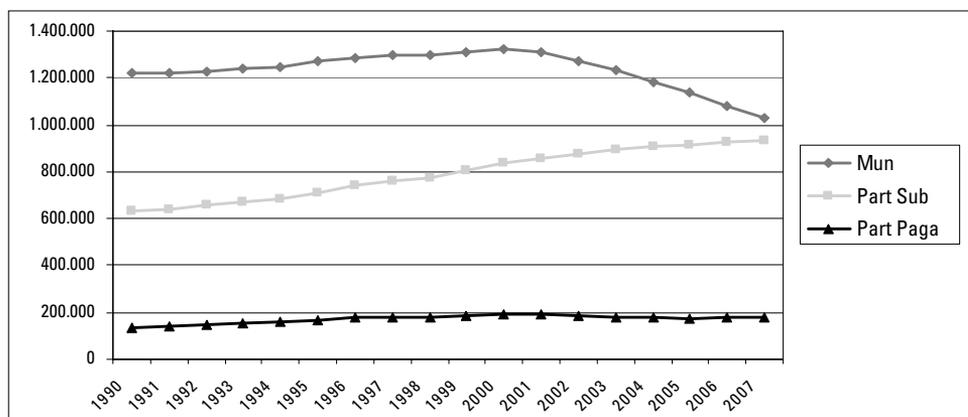
En 1990 el sector municipal representaba un 61,2% de la matrícula de enseñanza básica, alrededor de 30 puntos porcentuales por arriba del sector particular subvencionado con un 31,8%. En el año 2007 esa distancia se había reducido a solo 4,3 puntos porcentuales.

El gráfico II.2 presenta la evolución de la matrícula de la enseñanza media. Esta presenta una tendencia creciente durante la mayor parte del período como consecuencia de aumentos generalizados en su cobertura. En el sector municipal

a través de los años. Existe un porcentaje menor de establecimientos que ha cambiado de dependencia, principalmente de particular pagado a particular subvencionado, por lo que los datos que se presentan pueden variar marginalmente de los datos publicados por el Ministerio de Educación.

la matrícula de enseñanza media crece desde 366 mil alumnos en 1990 a 466 mil en 2005, año a partir del cual se detecta un quiebre de tendencia.

Gráfico II.2
MATRÍCULA EDUCACIÓN MEDIA 1990-2007



Fuente: bases de datos Mineduc.

En términos porcentuales el sector municipal representaba un 55,3% de la matrícula de la enseñanza media en 1990, comparado con un 35,4% del sector particular subvencionado y un 9,3% del particular pagado. En 2007 la matrícula de la enseñanza media se repartía en partes relativamente iguales entre el sector municipal y el particular subvencionado, situación que da cuenta de una migración de estudiantes desde establecimientos municipales a los particulares subvencionados en el período.

II.1.b. Los cambios en la matrícula: demografía, cobertura y composición

Los cambios en la matrícula escolar de un sector de dependencia a lo largo del tiempo pueden atribuirse a tres efectos: cambios en la población en edad escolar o efecto demográfico; cambios en el porcentaje de estudiantes sobre la población en edad escolar o efecto cobertura y cambios en la participación del sector de dependencia en la matrícula total o efecto composición. La desagregación de los cambios de la matrícula en los citados efectos entrega una primera aproximación a las causas que están detrás de las tendencias presentadas por la matrícula en el sector municipal.

El cuadro II.2 muestra el cambio en el número de estudiantes en el sistema escolar según nivel de enseñanza y dependencia, entre 1990 y 2007. El análisis se realiza para dos sub-períodos, 1990-99 y 2000-07. En la enseñanza básica el

primer período corresponde a una fase de crecimiento de la matrícula y el segundo período a una fase de decrecimiento, mientras que en la enseñanza media el segundo período marca una profundización de la tendencia ascendente de los años previos.

Cuadro II.2
CAMBIO EN LA MATRÍCULA POR PERÍODOS
(en miles)

	<i>Municipal</i>	<i>Part. subv.</i>	<i>Part. pagada</i>	<i>Total</i>
Básica				
1990-99	93,5	173,6	47,3	314,5
2000-07	-296,1	96,1	-10,4	-210,4
Media				
1990-99	33,7	35,0	16,5	85,3
2000-07	38,8	160,2	10,0	209,1

Fuente: bases de datos Mineduc.

Al respecto considere que la matrícula en el año 1 (M_1) puede expresarse como el producto de la población en edad escolar (N) por la tasa de cobertura (c) y por la tasa de participación de cada dependencia escolar (ρ):

$$M_1 = \rho_1 c_1 N_1$$

Restando la expresión anterior de la correspondiente para el año 0, resulta que el cambio en la matrícula entre ambos períodos puede descomponerse en tres efectos: demográfico, cobertura y composición⁴. Cada efecto es el cambio en el total de la matrícula a partir de un cambio en el factor respectivo, asumiendo que los demás factores se mantienen constantes en sus niveles promedio del período. De esta manera, el efecto demográfico es el cambio de la matrícula municipal que se produciría como resultado del cambio en la población en edad escolar, si se mantuvieran constantes la tasa de cobertura y la tasa de participación. Los efectos cobertura y composición tienen una interpretación similar.

Los resultados de la descomposición para la enseñanza básica se presentan en el cuadro II.3. En el período 1990-99 se produjo una fuerte expansión de la base demográfica de la enseñanza básica. La población entre 7-14 creció en un 18% en esos años de manera que la matrícula del sector municipal tendría que haberse incrementado en alrededor de 211 mil estudiantes por causa del efecto demográfico.

⁴ $M_1 - M_0 = \frac{1}{2} [c_1 \rho_1 + c_0 \rho_0] [N_1 - N_0] + \frac{1}{2} [N_1 \rho_1 + N_0 \rho_0] [c_1 - c_0] + \frac{1}{2} [c_1 N_1 + c_0 N_0] [\rho_1 - \rho_0]$

Cuadro II.3
 DETERMINANTES DE LOS CAMBIOS EN LA MATRÍCULA
 EN LA ENSEÑANZA BÁSICA
 (matrícula en miles de estudiantes)

	<i>Municipal</i>	<i>Part. subv.</i>	<i>Part. pagado</i>	<i>Total</i>
1990-99				
Demografía	210,7	119,3	26,5	356,6
Composición	-107,1	80,1	25,5	-1,5
Cobertura	-24,6	-14,3	-3,1	-42,1
Total	79,0	185,1	48,8	313,0
2000-07				
Demografía	-112,1	-85,3	-17,6	-215,0
Composición	-172,2	162,9	6,6	-2,6
Cobertura	2,4	1,8	0,3	4,6
Total	-281,9	79,5	-10,7	-213,1

Fuente: bases de datos Mineduc.

La cobertura se mide como la proporción de estudiantes en la enseñanza básica respecto de la población entre 7-14 años. Esta es una medida de cobertura bruta, puesto que no ajusta por aquella fracción de estudiantes que ya ingresaron a la educación media ni por lo que se incorporan tardíamente a la escuela básica. La tasa de cobertura así calculada se reduce levemente en el período (89.7% vs 88.9%), originando una caída de la matrícula municipal de alrededor de 25 mil estudiantes. Finalmente, la enseñanza municipal presenta una caída de su tasa de participación de 61.2% a 56.3% en el período. Este es el denominado efecto de composición que causa una pérdida por sobre 107 mil estudiantes en el período.

La suma de los tres efectos entrega un aumento de 79.000 estudiantes en el sector municipal entre 1990-99. Este es el resultado de un fuerte efecto demográfico, parcialmente compensado por el efecto composición que opera en dirección contraria.

En cambio, el aumento de la matrícula del sector particular subvencionado es la resultante de efectos demográficos y composición que se refuerzan en este período. Algo similar ocurre en la enseñanza particular pagada, aún cuando los órdenes de magnitud de los efectos son bastante más reducidos

En el período 2000 a 2007 el efecto demográfico es negativo puesto que la población entre 7-14 desciende en 9.1%, situación que se origina en la caída en la tasa de fecundidad que se viene produciendo desde décadas anteriores. Como la tasa de cobertura es relativamente constante, la matrícula de la enseñanza básica cae en términos absolutos en este período, afectando a todas las dependencias. Sin embargo, el efecto composición sigue trasladando estudiantes desde el

sector municipal hacia el particular subvencionado, profundizando la caída de la matrícula municipal hasta acumular una caída superior a los 280 mil alumnos. En el sector particular subvencionado, en cambio, el efecto composición es suficientemente importante para compensar el efecto demográfico, obteniendo un incremento neto de alrededor de 80 mil estudiantes en este período.

El cuadro II.4 presenta un análisis similar para el nivel de enseñanza media. En este caso el efecto demográfico es positivo en ambos períodos, causando incrementos de matrícula a nivel del agregado y de cada dependencia. Por otra parte, la cobertura de la enseñanza media está creciendo en forma significativa, representando otra fuente de crecimiento en la matrícula tanto a nivel agregado como por dependencia. En cambio, el efecto composición opera favoreciendo al sector particular subvencionado a costa del sector municipal.

Cuadro II.4
DETERMINANTES DE LOS CAMBIOS EN LA MATRÍCULA
EN LA ENSEÑANZA MEDIA
(matrícula en miles de estudiantes)

	<i>Municipal</i>	<i>Part. subv.</i>	<i>Part. pagado</i>	<i>Total</i>
1990-99				
Demografía	17,2	11,3	3,1	31,6
Composición	-17,8	9,6	7,9	-0,2
Cobertura	28,9	19,3	5,2	53,6
Total	28,3	40,3	16,4	85,1
2000-07				
Demografía	47,0	39,8	9,4	96,3
Composición	-59,7	67,2	-8,5	-0,9
Cobertura	54,9	47,0	10,9	112,8
Total	42,2	154,1	11,8	208,2

Fuente: cálculos propios en base a bases de datos Mineduc.

Como consecuencia de los efectos descritos, se tiene que la matrícula de la enseñanza media se incrementa en alrededor de 85 mil estudiantes entre 1990 y 1999, y de 208 mil estudiantes entre 2000 y 2007. La mayor expansión de la matrícula de la enseñanza media ocurre en el sector particular subvencionado, a partir de efectos demográfico, cobertura y composición que operan en una misma dirección. En cambio, la expansión de matrícula en la enseñanza municipalizada es moderada por un efecto composición negativo que compensa parcialmente los efectos provenientes del crecimiento demográfico y de cobertura.

Para los próximos años se espera una reversión del efecto demográfico en la enseñanza media, cuando el efecto de la caída de la fecundidad alcance a la

población de 15-19 años. Si se mantiene la dirección del efecto composición, desde el sector municipal al particular subvencionado, se puede anticipar una agudización de la pérdida de alumnos del sector municipal.

La caída de la matrícula en los establecimientos municipales tiene un impacto inmediato en los recursos del sector, dado que este se financia con una subvención por alumno. En la medida en que los gastos no puedan ajustarse en igual proporción se produce un déficit de financiamiento. También hay efectos potenciales sobre la composición socioeconómica de la matrícula municipal, la oferta de establecimientos disponibles, la razón entre profesores y alumnos y otros factores que son explorados en el resto del capítulo.

II.1.c. Perfil socioeconómico de los estudiantes

Los cambios en la matrícula de la enseñanza municipal pueden darse en conjunto con cambios en el perfil socioeconómico de los estudiantes si la migración de estudiantes hacia el sector particular subvencionado se concentra en los estratos de relativo mayor nivel socioeconómico o si existe crecimiento segmentado de la nueva matrícula. Ello podría causar un aumento relativo de la población vulnerable en el sector municipal que demandaría mayor volumen de recursos educativos para compensar las desventajas asociadas a sus hogares de origen.

Para examinar este punto se analiza el porcentaje de la matrícula que pertenece al 40% más pobre de la población. El análisis se realiza sobre la base de las Encuestas Casen de los años 1996, 2000 y 2006, de modo de conocer la evolución del indicador en el tiempo y su relación con los cambios a nivel del total de la matrícula.

Los resultados obtenidos se presentan en el cuadro II.5. Para la enseñanza básica, estos señalan que en 1996 un 70,5% de los estudiantes en escuelas municipales pertenecían a los dos quintiles inferiores de ingreso, comparado con un 48,6% en el sector particular subvencionado y un 8,2% de la particular pagada. Del conjunto de estudiantes en la enseñanza básica se tiene que un 58% pertenecía al 40% de la población más pobre en el citado año⁵. No se observan cambios de importancia en el perfil socioeconómico durante la década 1996 a 2006, de modo que la caída de la matrícula de la enseñanza municipalizada es relativamente pareja por estrato socioeconómico en este sub-período.

⁵ Los hogares pobres tienen mayor porcentaje de menores de 18, lo cual explica la sobrerrepresentación de este grupo etéreo en el 40% más pobre de la población.

Cuadro II.5

PORCENTAJE DE POBLACIÓN VULNERABLE POR DEPENDENCIA 1996-2006

	<i>Municipal</i>	<i>Part. subv.</i>	<i>Part. pagado</i>	<i>Total</i>
Ed. Básica				
1996	70,5	48,6	8,2	58,0
2000	73,7	48,1	6,0	59,2
2006	71,2	46,9	6,7	57,6
Ed. Media				
1996	55,6	40,6	8,9	45,3
2000	61,7	45,7	6,5	50,2
2006	62,8	47,9	5,9	52,2

Fuente: Encuestas CASEN.

A nivel de la enseñanza media el sector municipal sigue teniendo la mayor concentración de estudiantes de escasos recursos, aún cuando la brecha es menos pronunciada que la observada en la enseñanza básica. El porcentaje de estudiantes de familias de menores recursos aumenta significativamente en el período 1996 a 2006, tanto en el sector municipal como particular subvencionado. Esto no es sorprendente si se considera que el aumento de la cobertura es un determinante principal del crecimiento de la matrícula del nivel medio que los aumentos de cobertura se realizan hacia los sectores de menor estrato socioeconómico que son los últimos en incorporarse al sistema educacional.

II.2. ESTABLECIMIENTOS

En 2007 había en Chile un total de 9.581 establecimientos educacionales de enseñanza básica y media para niños y jóvenes en el país (cuadro II.6)⁶. Algo menos de la mitad de ellos son rurales (4.376), correspondiendo en su enorme mayoría a escuelas básicas de administración municipal. En cambio, la oferta de enseñanza media es por lo general urbana (92.7% del total), implicando arreglos de transporte o alojamiento para jóvenes de zonas rurales que continúan sus estudios en la enseñanza media.

La oferta municipal es de 5.572 establecimientos, correspondientes a un 58.2% del total. Sin embargo, este número está muy influido por el componente rural, que es predominante en el sector municipal. Del total de establecimientos municipales un 62% son rurales, proporción que sube a un 66% a nivel de la enseñanza básica.

⁶ Hay establecimientos que tienen enseñanza básica y media de modo que la suma de las partes no es igual al total.

Cuadro II.6
 NÚMERO DE ESTABLECIMIENTOS 2007:
 URBANO-RURAL, SEGÚN NIVEL Y DEPENDENCIA

	<i>Municipal</i>	<i>Part. Subv.</i>	<i>Part. Pagado</i>	<i>Corpor. Adm. Delegada</i>	<i>Total</i>
Educación Básica					
Urbano	1.772	2.196	564	1	4.533
Rural	3.407	878	20	0	4.305
Total	5.179	3.074	584	1	8.838
Educación Media					
Urbano	624	1.201	466	62	2.353
Rural	76	86	15	8	185
Total	700	1.287	481	70	2.538
Ed. Básica y Media					
Urbano	2.142	2.425	576	62	5.205
Rural	3.430	918	20	8	4.376
Total	5.572	3.343	596	70	9.581

Fuente: bases de datos Mineduc.

El sector particular subvencionado lidera en número de establecimientos educacionales a nivel urbano, tanto en la enseñanza básica como media, aún cuando sigue habiendo una mayoría de alumnos que asiste a establecimientos municipales. Por tanto, el tamaño promedio del establecimiento, medido por el número de estudiantes, tiene que ser mayor en el sector municipal.

El cuadro II.7 reporta que en la enseñanza básica urbana la matrícula promedio en establecimientos municipales es 464 contra 400 en el sector particular subvencionado. En la enseñanza media urbana la brecha es bastante superior: 682 versus 350. A nivel rural, en cambio, el tamaño promedio de los establecimientos es similar entre la dependencia municipal y particular subvencionada. Parte importante de las diferencias en áreas urbanas se explican porque un número considerable de establecimientos particulares subvencionados son relativamente nuevos y se encuentran en una fase de expansión de su matrícula, tal como se analiza más adelante.

Asimismo, la participación de los establecimientos rurales es muy superior a la participación de la matrícula rural, implicando que el tamaño promedio de los establecimientos debe ser también muy diferente. Efectivamente, el promedio de estudiantes en las escuelas básicas rurales alcanzaba a 62 estudiantes en el año 2007, muy por debajo del promedio de 414 estudiantes por establecimiento urbano. A nivel de enseñanza media la brecha es bastante menor, 237 *versus* 408, pero hay que tener en cuenta que los establecimientos rurales son pocos en este nivel.

Cuadro II.7
MATRÍCULA PROMEDIO POR ESTABLECIMIENTO, 2007:
DEPENDENCIA, NIVEL Y URBANO-RURAL

	<i>Municipal</i>	<i>Part. Subv.</i>	<i>Part. Pagado</i>	<i>Total</i>
Básica				
Urbana	464	400	313	414
Rural	61	64	–	62
Media				
Urbana	682	350	190	408
Rural	241	257	–	237

Fuente: bases de datos Mineduc.

De modo que si bien el efecto de la ruralidad no es significativo en términos de matrícula sí lo es en términos de la cantidad de establecimientos, así como de la cantidad de municipios y de docentes involucrados. Del total de municipios que administran escuelas, en 248 la proporción de establecimientos rurales supera al 50%, mientras que en 183 casos es mayor a un 70%. Asimismo, las escuelas rurales contratan el 43% de las horas docentes en el sector municipal en educación básica, como se verá más adelante. En términos de gestión pedagógica, el 63% de estas escuelas no reporta puntajes SIMCE el año 2005 por lo tanto no es posible conocer el nivel de resultados de sus alumnos. Adicionalmente, se registra que el 93% de ellos no tienen horas docentes destinadas a trabajar en unidades técnico pedagógicas (UTP).

A la fecha no se dispone de estudios que analicen en profundidad la calidad de la gestión administrativa de establecimientos que cuentan con escalas tan reducidas y la relación que existe entre el financiamiento que reciben y la posibilidad de entregar educación de determinados estándares de calidad.

II.2.a. Tendencias

Entre 1990 y 2007 el número de establecimientos educacionales aumentó de 8.947 a 9.511 (cuadro II.8). Este es el resultado de una fuerte expansión de la oferta del sector particular subvencionado, donde el número de establecimientos crece en casi 40% (3.343 vs. 2.425); mientras que la oferta de establecimientos municipales cae desde 6.000 a 5.572.

También se producen cambios entre los niveles de enseñanza, acordes con las tendencias que presenta la matrícula en el período. Así, el número de establecimientos de educación básica crece en un 5% mientras que a nivel de la enseñanza media la expansión alcanza a un 66%.

El sector particular subvencionado concentra la dinámica de crecimiento de la oferta de establecimientos, con incrementos de 37% y 105% para los niveles de enseñanza básica y media, respectivamente. En el sector municipal la oferta de establecimientos básicos cae en 9% mientras que en la enseñanza media aumenta en 30%.

Cuadro II.8
NÚMERO DE ESTABLECIMIENTOS POR DEPENDENCIA Y NIVEL
1990, 2000 Y 2007

	<i>Municipal</i>	<i>Part. Subv.</i>	<i>Part. Pagado</i>	<i>Total</i>
Total Básica y Media				
1990	6.000	2.425	522	8.947
2000	5.893	2.685	706	9.284
2007	5.572	3.343	596	9.511
Básica				
1990	5.705	2.236	508	8.449
2000	5.561	2.467	694	8.722
2007	5.179	3.074	584	8.837
Media				
1990	538	626	322	1.486
2000	597	759	479	1.835
2007	700	1.287	481	2.468

Fuente: bases de datos Mineduc.

Las estadísticas presentadas corresponden a información de tipo transversal, equivalente a fotografías de la oferta de establecimientos en distintos períodos de tiempo. Ello permite conocer tendencias agregadas, pero no la dinámica de creación, cierre y permanencia de escuelas a lo largo del período. Para estos efectos se requiere seguir la trayectoria de establecimientos individualizados en el tiempo, lo cual es posible a partir de los catastros de matrículas anuales unido a los códigos de identificación de cada establecimiento (RBD).

El cuadro II.9 reporta que entre los años 1990 y 2007 hay 11.306 establecimientos educativos que presenta actividad durante al menos un año del período. De este total, un 67.1% se mantuvo en operación a lo largo de todo el período, los cuales se denominan como «Establecimientos Permanentes». Por otra parte, los establecimientos que empiezan a operar en el período corresponden a un 17,1% del total, mientras que dejan de operar un número equivalente a un 12,1%. El restante 3,8% son escuelas que inician y cesan su operación al interior del período, denominados «transitorios».

La apertura de la información a nivel de enseñanza municipal y particular subvencionada muestra que un 82.2% de los establecimientos municipales que

operó al menos un año en el período corresponde a la categoría permanente, y que un 11,9% deja de operar en el período. Por contraste, solo un 51,1% de los establecimientos particulares subvencionados con operaciones entre 1990-2007 son permanentes, a la vez que un tercio corresponde a nuevos establecimientos y otro 10% deja de operar. De modo que el sector municipal puede caracterizarse por su estabilidad, mientras que el particular subvencionado por un mayor dinamismo.

Cuadro II.9

EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE ESTABLECIMIENTOS: 1990-2007

<i>Situación 1990-2007</i>	<i>Todos Establ.</i>	<i>Munic. Establ.</i>	<i>P. Subv. Establ.</i>	<i>Todos %</i>	<i>Munic. %</i>	<i>P. Subv. %</i>
1 Permanentes	7.582	5.243	2.029	67,1	82,2	51,5
2 Surgen en el periodo	1.929	329	1.314	17,1	5,2	33,4
3 Dejan de operar en periodo	1.365	757	396	12,1	11,9	10,1
4 Transitorios	430	53	197	3,8	0,8	5,0
Total	11.306	6.382	3.936	100	100	100

Fuente: bases de datos de matrícula, Mineduc.

Una dimensión complementaria de análisis en el caso de los establecimientos permanentes es su tasa de ocupación, la cual puede ser aproximada dividiendo la matrícula del año 2007 por la matrícula más alta en el período analizado⁷. Así, una tasa de 0.69 como la exhibida por los establecimientos urbanos municipales es indicativa de que en el año 2007 este sector operaba en promedio a un 69% de la máxima capacidad utilizada en el período (cuadro II.10). Hay que notar que no tiene sentido realizar este análisis a nivel de establecimientos emergentes, puesto que ellos se encuentran en una fase de expansión sin que existan referentes pasados que permitan aproximar su máxima capacidad de uso.

Los resultados muestran que el sector municipal presenta menores niveles de ocupación que el sector particular subvencionado a nivel agregado en educación básica y en educación media urbana. La tasa de ocupación en las escuelas municipales rurales de educación básica es particularmente baja, alcanzando a un promedio de 51%.

⁷ No se dispuso de información sobre capacidad instalada de los colegios (cantidad máxima de alumnos que pueden atender) ni antes ni después de la implementación de la JEC. Por este motivo, el análisis de capacidad se realiza exclusivamente sobre diferencias de matrícula en el tiempo.

Cuadro II.10
ESTIMACIÓN DE LA CAPACIDAD OCUPADA 2007:
SEGÚN DEPENDENCIA, NIVEL Y URBANO-RURAL

	<i>Municipal</i>	<i>Particular Subvencionado</i>	<i>Particular Pagado</i>	<i>Total</i>
Total Básica y Media				
Urbano	0,72	0,85	0,84	0,80
Rural	0,51	0,65	–	0,55
Total	0,60	0,80	0,84	0,68
Educación Básica				
Urbano	0,69	0,83	0,79	0,77
Rural	0,51	0,64	–	0,54
Total	0,57	0,77	0,80	0,66
Educación Media				
Urbano	0,85	0,90	0,88	0,88
Rural	0,87	0,88	–	0,88
Total	0,85	0,89	0,88	0,88

Fuente: bases de datos de matrícula, Mineduc.

RECUADRO II.1 ¿POR QUÉ SE CREAN ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES?

La creación de establecimientos privados subvencionados a nivel de la comuna está fuertemente relacionada con dos variables: (a) tamaño de la comuna y (b) aumento de la población en edad escolar.

Estos factores dan cuenta del 75% de la varianza en el indicador, según se establece en un análisis de regresión. Así, acorde a lo esperado, la decisión de inversión privada respondería básicamente a oportunidades de mercado, en términos de ofrecer educación en las zonas donde se experimentan incremento de la población en edad escolar.

En cambio, la creación de establecimientos municipales es explicada solo en un 25% por la variable tamaño de población; sin presentar relevancia otras variables como aumento de la población en edad escolar, el nivel socioeconómico de la comuna y la transferencia del municipio a la educación. De modo que la decisión de inversión municipal respondería en esencia a variables ajenas a las características demográficas o económicas de la comuna.

En cualquier caso es notorio el rol pasivo que tiene la educación municipal para absorber la nueva demanda por educación media. Es posible que tal comportamiento responda a un «dejar hacer» a los oferentes privados y que en ausencia de los mismos el sector municipal hubiese tenido que responder con mayores inversiones antes que convertirse en el cuello de botella de la educación chilena.

Fuente: Elaboración de los autores a base de información de establecimientos y matrícula del Ministerio de Educación e información de ingresos municipales publicada por la SUBDERE.

II.2.b. Los cambios en la matrícula y la oferta de establecimientos: 2000-2007

Las fuertes variaciones en la matrícula que se producen desde el año 2000 pueden distribuirse de distinta manera entre los establecimientos, según como sea la respuesta de los administradores de la educación. Para examinar este punto se cuantifican los cambios en la matrícula según las tres categorías de establecimientos: permanentes, los que empiezan a operar y los que cesan sus operaciones⁸.

Los resultados se presentan en el cuadro II.11 para la enseñanza básica, cuya matrícula presenta una tendencia a la baja que es especialmente aguda en el sector municipal. En los tres tipos de dependencia ocurre que los establecimientos permanentes pierden matrícula del nivel básico entre 2000 y 2007, lo cual es relativamente consistente con la caída absoluta que presenta el número de estudiantes en la enseñanza básica en el período. Sin embargo, hay una notoria divergencia en el porcentaje de alumnos en establecimientos que dejan de operar, el cual es bastante mayor en los sectores particular subvencionado y particular pagado que en el sector municipal. Ello sugiere que las escuelas municipales tienen una menor tendencia a cerrarse, ajustándose a través de menores tasas de ocupación, tal como también se indicaba en el análisis de la capacidad instalada. Ello es consistente con la obligación del sector municipal de atender a todos los alumnos que lo requieran y a su mayor presencia en el sector rural, donde los cambios de matrícula están más dominados por factores demográficos y migratorios que por la competencia del sector particular subvencionado.

Cuadro II.11

CAMBIOS EN MATRÍCULA SEGÚN CATEGORÍA DEL ESTABLECIMIENTO. EDUCACIÓN BÁSICA 2000-07

(miles de alumnos)

	<i>Municipal</i>	<i>Particular Subvencionado</i>	<i>Particular Pagado</i>	<i>Total</i>
1. Permanentes	-320,2	-97,8	-13,7	-431,8
2. Nuevas	52,7	212,6	23,0	288,4
3. Dejan de operar	-36,5	-48,4	-32,3	-117,3
Total	-296,0	98,4	-10,0	-207,6

Fuente: bases de datos matrícula, Mineduc.

⁸ La clasificación se realiza con los datos disponibles, que es matrícula por establecimientos. Puede haber alguna discrepancia con el *status* administrativo del establecimiento. Por ejemplo, una escuela que deja de operar porque no registra matrícula en el año 2007 puede seguir existiendo en los registros administrativos.

Cuadro II.12
 CAMBIOS EN MATRÍCULA SEGÚN CATEGORÍA DEL ESTABLECIMIENTO.
 EDUCACIÓN MEDIA 2000-07
 (miles de alumnos)

	<i>Municipal</i>	<i>Particular Subvencionado</i>	<i>Particular Pagado</i>	<i>Total</i>
1. Permanentes	10,9	36,2	8,9	56,1
2. Nuevas	35,8	139,0	15,1	189,9
3. Dejan de operar	-7,9	-15,8	-13,9	-37,7
Total	38,7	159,4	10,1	208,3

Fuente: bases de datos matrícula, Mineduc.

Los datos también muestran que el sector particular subvencionado está afecto a significativos procesos de creación y cierre de establecimientos, considerando la gran cantidad de alumnos en uno y otro caso. Hay que notar que una parte de los nuevos establecimientos del sector correspondería a establecimientos particulares pagados que cambian de dependencia administrativa. Ello puede ocurrir dado que la combinación de recursos del financiamiento compartido y subvención fiscal puede ser lo suficientemente atractiva para que algunos establecimientos que se financiaban exclusivamente con aportes privados decidan el traslado de dependencia⁹.

La fuerte caída de matrícula en el sector municipal se concentra en 2.230 de los 5.696 establecimientos municipales que operan en el período, a la vez que 523 establecimientos cesan su operación (6%). Por su lado, el sector privado subvencionado absorbe la nueva matrícula a través de la apertura de 794 nuevas escuelas.

Por otra parte, el significativo incremento en la cobertura de la enseñanza media (cuadro I.12) es posible solo en el contexto de una expansión en la oferta de establecimientos. En el período 2000-2007 comienzan a operar 633 nuevas unidades de educación media, equivalente a un 43% de los establecimientos existentes a inicios del período. Estas nuevas unidades incluyen tanto establecimientos de educación básica que empiezan a impartir educación media como establecimientos de educación media que comienzan a operar en el período¹⁰. La mayor parte de la creación de liceos tiene lugar en el sector particular subvencionado que da cuenta del 77% de la nueva oferta de establecimientos, seguido del sector municipal con un 14%.

⁹ Más general, es probable que un establecimiento cambie RBD cuando cambia sostenedor, edificio, se fusiona o incurre en algún otro cambio «estructural». La información disponible no permite distinguir entre estos casos, quedando registrados como cierre de un establecimiento y apertura de uno nuevo.

¹⁰ Datos disponibles para el período 1995-2006 muestran que un tercio de la nueva oferta corresponde a establecimientos que se amplían a educación media y dos tercios a la construcción de nuevos establecimientos.

RECUADRO II.2
INVERSIÓN PRIVADA Y RECURSOS JEC EN LA AMPLIACIÓN DE COBERTURA

A partir de 1997 se instaura la Jornada Escolar Completa (JEC) como modalidad de atención escolar, tanto en educación básica como en educación media¹¹. Esta reforma está asociada a un incremento en la subvención por alumno y a un programa de infraestructura que aporta financiamiento para la ampliación, reparación y construcción de nuevos edificios, a través de un sistema denominado «aporte de capital» que opera bajo modalidades concursables. El grueso de estos recursos se destinó a ampliaciones y reparaciones de establecimientos existentes. Desde 1997 a 2005, el programa financió parcialmente¹² la construcción de 92 nuevos establecimientos, de los cuales 32 fueron de educación municipal con contraparte de recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional. En el caso de los 60 colegios particular-subvencionados, la complementariedad viene a través de recursos de los propios sostenedores (recursos propios y/o créditos de la banca privada).

Entre 1997 y 2005, la oferta nacional total se incrementó en cerca de 1.500 establecimientos nuevos, incluyendo municipales y particulares subvencionados, de educación básica y media, de acuerdo a los registros de las bases de datos del Ministerio de Educación. El aporte de capital JEC financió la construcción del 12% de los establecimientos municipales y del 6% de los establecimientos particulares subvencionados.

Por tanto, el 78% de la construcción de nuevos establecimientos entre 1995 y 2005 corresponde a inversión privada, ya sea en colegios particulares subvencionados o particulares pagados.

Estos antecedentes contradicen la percepción de que parte importante de la expansión del sector municipal en los últimos años se deba al aporte de capital asociado a la Jornada Escolar Completa.

Fuente: elaboración de los autores a partir de información provista por la División de Planificación y Presupuesto (DIPLAP) del Ministerio de Educación.

II.3. PROFESORES

Las clases son impartidas en Chile por docentes profesionales, mayoritariamente titulados en educación en las universidades del país. En los cuatro primeros años de educación básica las clases son impartidas por docentes generalistas que dictan de manera conjunta las materias de lenguaje, matemáticas y comprensión del medio natural y social. En los cuatro años siguientes de

¹¹ La modalidad de atención JEC no es obligatoria para 1° y 2° básico ni para establecimientos de Educación Diferencial.

¹² Los sostenedores debían financiar el terreno y los recursos JEC estaban destinados a la construcción, ejecución de obras civiles y adquisición de mobiliario.

educación básica, las clases son impartidas principalmente por docentes generalistas, quienes se van especializando con la práctica en una materia específica. Los docentes más jóvenes han tenido la oportunidad de estudiar educación básica con especialidad en su formación inicial. Los docentes de educación media son principalmente especialistas en las materias que dictan, y muchos de ellos estudiaron licenciaturas además de pedagogía. La profesión docente incluye también a quienes se dedican a actividades directivas o técnico pedagógicas en los colegios.

A partir de la implementación de la Jornada Escolar Completa Diurna, en 1997, la mayor parte de los docentes ha pasado a trabajar en un solo establecimiento educacional. La dependencia del establecimiento educacional determina el marco regulatorio de los contratos laborales de estos docentes. Los docentes de establecimientos municipales se rigen por el Estatuto de los Profesionales de la Educación (DFL 5/92) más conocido como Estatuto Docente. Los docentes de establecimientos particulares subvencionados y privados se rigen por el Código del Trabajo más algunas regulaciones específicas.

En el sector municipal, el gremio docente negocia directamente con el gobierno las remuneraciones y los programas que puedan afectar las condiciones laborales de los docentes de todo el país. Los municipios son los empleadores de los docentes y tienen amplias facultades para su contratación, sin embargo, estos deben sujetarse a los mecanismos de evaluación y a la estructura básica de remuneraciones determinados por la ley. Asimismo, el Estatuto Docente impone restricciones operativas y financieras para la disminución de horas de trabajo y para el despido de docentes.

En esta sección se presenta información sobre los docentes de la educación diurna de niños y jóvenes, de 1° básico a 4° medio. La información proviene de la base de datos de Idoneidad Docente del Ministerio de Educación para los años 1995 (primer año para el cual existe información sistematizada) y 2007. Cabe mencionar que la fuente primaria de esta información son formularios que se completan en los establecimientos educativos siguiendo instrucciones escritas y para los años seleccionados aún no existía un proceso de validación de información con contratos u otra información administrativa.

La mayor parte de los indicadores se expresa en la unidad *horas docentes contratadas* con el fin de poder realizar distintos tipos de análisis sobre la base de unidades equivalentes. La unidad *hora docente* corresponde a horas cronológicas semanales de trabajo.

El análisis de los profesores tiene como años de referencia a 1995 y 2007, que pueden interpretarse como antes y después de la introducción de la Jornada Escolar Completa. Esta se instala gradualmente a partir de 1997 y modifica la relación profesor/alumno debido a los requerimientos de la jornada extendida,

sin que exista un patrón definido de avance entre tipos de establecimientos y comunas. Ello dificulta la interpretación de los datos en años intermedios, puesto que los establecimientos funcionan con distintos requerimientos de profesores según el avance en la instalación de la JEC.

II.3.a. Contratación docente 1995-2007

En esta sección se presentan las cifras totales de docentes para los años 1995 y 2007, por dependencia y nivel educativo y las horas docentes contratadas para esta misma clasificación.

El cuadro II.13 presenta el total de docentes trabajando en estos años a nivel nacional. Aquellos docentes que estaban registrados en más de un colegio fueron asignados al establecimiento en el cual registraban mayor cantidad de horas contratadas¹³.

Cuadro II.13
TOTAL DOCENTES 1995-2007, POR NIVEL Y DEPENDENCIA

<i>Dependencia</i>	<i>1995</i>			<i>2007</i>		
	<i>Básica</i>	<i>Media</i>	<i>Total</i>	<i>Básica</i>	<i>Media</i>	<i>Total</i>
Municipal	46.253	14.997	61.250	49.122	19.585	68.707
Particular Subven.	17.563	8.086	25.649	38.714	22.351	61.065
Particular Pagado	6.733	4.638	11.371	10.064	7.764	17.828
Total	70.549	27.721	98.270	97.900	49.700	147.600

Fuente: bases de datos de idoneidad docente, Mineduc.

Los contratos docentes se fijan en horas, por lo que un docente puede tener distinta cantidad de horas contratadas, trabajar en distintos niveles en distintos colegios y en jornadas diurna o nocturna. Por este motivo, una mejor forma de considerar a los docentes en análisis estadísticos es utilizar la varia-

¹³ Para los fines de este estudio se considera como unidad relevante las horas docentes contratadas por nivel educativo. Los criterios para clasificar la información de la base de Idoneidad Docente fueron identificar al establecimiento donde cada docente presenta la mayor cantidad de horas de clases e identificar los dos principales niveles en los que los docentes hacen clases. Esta metodología permite identificar la cantidad de docentes que realiza clases en cada nivel educativo, en el establecimiento principal. Dado que existe una proporción de docentes que realiza clases en los dos niveles en estudio (ed. básica y ed. media), se estima una cantidad total de docentes superior a la estimada de acuerdo a la metodología seguida por el Anuario Estadístico del Mineduc, la que asigna al docente al nivel en el cual realiza mayor cantidad de horas de clases.

ble horas de docente contratadas. El cuadro II.14 presenta las horas docentes contratadas para educación de niños y jóvenes en jornada diurna para los años 1995 y 2007.

Cuadro II.14
TOTAL HORAS DOCENTES CONTRATADAS 1995-2007,
POR NIVEL Y DEPENDENCIA

<i>Dependencia</i>	<i>1995</i>			<i>2007</i>		
	<i>Básica</i>	<i>Media</i>	<i>Total</i>	<i>Básica</i>	<i>Media</i>	<i>Total</i>
Municipal	1.605.628	523.944	2.129.572	1.777.143	708.662	2.485.805
Particular Subv.	717.043	325.218	1.042.261	1.347.668	762.481	2.110.149
Particular Paga	246.623	178.493	425.116	428.019	311.546	739.565
Total	2.569.294	1.027.655	3.596.949	3.552.830	1.782.689	5.335.519

Fuente: bases de datos de idoneidad docente, Mineduc.

En el año 2007 trabajaban cerca de 148.000 docentes en el país, de los cuales un 47% estaba contratado en el sector municipal, un 41% en el sector particular subvencionado y un 12% en el sector particular pagado.

El trabajo de estos docentes se traduce en un total aproximado de 5.335.000 horas docentes contratadas para el año 2007. La distribución de horas por dependencia es similar a la distribución de docentes.

Las horas contratadas por docente eran en promedio 32,5 horas semanales el año 1995 y 34,6 horas semanales el año 2007. En este último año, el promedio de horas semanales contratadas por docente en el sector municipal era de 35,9 horas, en el sector particular subvencionado de 32,7 horas y en el sector particular pagado de 30,6 horas (ver cuadro A.2.1 en anexo).

Entre 1995 y 2007 la cantidad total de docentes contratados se incrementó en 50,2%, mientras que las horas docentes contratadas aumentaban en un 48,3%. El sector municipal incrementa la cantidad de horas contratadas en un 16,7%, con lo cual la media de horas por docente se incrementa de 34,2 a 35,9 en el período. En el sector particular subvencionado, el total de horas contratadas se incrementa en 102,5% en el contexto de un fuerte crecimiento de la matrícula en el sector, con lo cual la media de horas por docente crece de 29,8 a 32,7. En el sector particular pagado las horas contratadas se incrementan en 71% y la media de horas por docente aumenta de 25,8 a 30,6.

Un 15% del total de horas docentes contratadas en el año 2007 corresponden a establecimiento rurales; si se distingue por nivel de enseñanza, se tiene que el porcentaje rural asciende a 20% en la educación básica y solo 4% en el nivel medio. La apertura por dependencia muestra que la proporción de horas contratadas para educación en zonas rurales era de 23% en el sector municipal,

de 8% en el sector particular subvencionado y de 2% en el sector particular pagado. Estas proporciones de horas contratadas entre zonas urbanas y rurales son semejantes a los datos del año 1995 por nivel educacional y por dependencia.

II.3.b. Edad de los profesores

El cuerpo docente que dicta clases en educación básica tenía en el 2007 un promedio de edad de 46,8 años, mientras que aquellos que enseñaban en la enseñanza media tenían 41,7 como promedio (cuadro II.15). El grupo de mayor edad es el de los profesores de enseñanza básica municipal, alcanzando una edad media de 50 años, sustancialmente por arriba de los docentes básicos en establecimientos particulares subvencionados (42,5 años) y particulares pagados (41,5 años). En la enseñanza media hay también una brecha de edad entre profesores municipales y particulares subvencionados o pagados: 45,8 *versus* 39,6 y 41,3 años.

Cuadro II.15
EDAD PROMEDIO DE LOS DOCENTES 1995-2007,
POR NIVEL Y DEPENDENCIA

<i>Dependencia</i>	<i>Básica</i>			<i>Media</i>		
	1995	2005	<i>Diferencia %</i>	1995	2005	<i>Diferencia %</i>
Municipal	44,0	50,0	13,6	41,2	45,8	11,1
Particular Subv.	40,3	42,5	5,4	37,4	39,6	5,9
Particular Paga	38,6	41,5	7,5	38,5	41,3	7,2
Total	42,7	46,8	9,7	39,2	41,7	6,4

Fuente: bases de datos de idoneidad docente, Mineduc.

La mayor edad de los profesores en el sector municipal se debería a la baja movilidad laboral en este sector. Ello causa que los docentes antiguos no sean reemplazados por jóvenes o que ante la necesidad de disminuir horas salgan primero los docentes a contrata que tienen un menor costo en indemnizaciones que los docentes de planta que son los más antiguos. Es también probable que la permanencia laboral sea más larga en los establecimientos municipales que son más antiguos porque previamente conformaban la educación pública dependiente del Ministerio; los establecimientos particular subvencionados son relativamente más nuevos y por lo tanto su estructura de personal debiera ser más joven.

En comparación con el año 1995 el cuerpo docente ha envejecido 4 años, la edad promedio del sector particular subvencionado se ha acercado con la

edad promedio del sector particular pagado y la distancia de estas con la edad promedio del sector municipal se ha incrementado.

Un cuerpo docente más envejecido está asociado a un mayor costo de producción de la enseñanza, puesto que la estructura salarial de los docentes de los establecimientos municipales contempla incrementos de salarios asociados a la experiencia laboral y a la cantidad de cursos de perfeccionamiento realizados. En promedio, un profesor municipal con más de 60 años recibe una remuneración 51% superior a la de un profesor municipal entre 31 y 40 años. También hay una diferencia de remuneraciones entre profesores del sector municipal y particular subvencionado; los primeros obtienen en promedio un salario 13% superior¹⁴.

Si al total de docentes contratados en el sistema el año 2005 se le imputa los salarios de referencia para los distintos tramos de edad, se obtiene que el sector municipal tiene un gasto promedio por hora docente 10 % superior al del sector particular subvencionado (ver cuadro A.2 en anexo). Esta diferencia se genera porque el sector municipal tiene contratada una mayor proporción de horas de docentes en los tramos de más edad y con un salario relativamente más alto.

II.3.c. Docentes con funciones técnico pedagógicas y directivas

El porcentaje de horas docentes dedicado a actividades de Unidades Técnico Profesionales en 2007 es de 4,7% en el sector municipal, 3,2% en el sector particular subvencionado y 3,0% en el sector privado pagado. En actividades directivas, las que comprenden los cargos de director, subdirector e inspector general, se reporta un 7,4% de horas docentes en el sector municipal, un 8,0% en el sector particular subvencionado y un 6,9% en el sector privado.

En las zonas rurales, los establecimientos son relativamente más pequeños y cuentan con menos docentes. En los casos extremos hay escuelas con 1, 2 ó 3 docentes que realizan todas las funciones de manera simultánea. El 93% de los colegios rurales no presenta horas contratadas para UTP. En este contexto la tasa de docentes dedicados a tareas técnico pedagógicas es sólo 2% y no ha variado en este período. La tasa de docentes dedicadas a tareas directivas es de 29% en el sector municipal, debido a la baja cantidad de docentes totales por establecimiento.

¹⁴ Encuesta Longitudinal de Docentes 2005: Análisis y Principales Resultados.

II.3.d. Relación horas docentes contratadas por alumno

Una variable central en materia de la gestión educacional es la relación entre la cantidad de profesores y la cantidad de alumnos. Una mayor relación profesor/alumno puede aumentar la efectividad de la enseñanza, otros factores constantes, dado que los profesores son protagonistas principales en el proceso educativo. Por otra parte, la tasa profesor a alumnos incide directamente en la disponibilidad de recursos financieros, puesto que los profesores representan el principal factor de costo de la educación mientras que los ingresos financieros dependen directamente de la cantidad de alumnos en los establecimientos.

En el análisis siguiente el indicador es medido en términos de las horas semanales contratadas de docentes, puesto que aproxima de mejor manera la dotación efectiva de docentes en los establecimientos. Para calcular la variable se computa la cantidad de horas semanales docentes por alumno de cada establecimiento, para luego calcular valores promedios para el conjunto de establecimientos o a nivel de subgrupos.

Los resultados a nivel de promedios por dependencia y nivel de enseñanza se presentan en el cuadro II.16. La distinción urbano-rural es fundamental en este caso, puesto que las escuelas rurales trabajan con tasas de profesores a alumnos que duplican en promedio a las vigentes en establecimientos urbanos. No obstante lo anterior, solo se reportan las estadísticas del área rural para la enseñanza básica considerando que sobre el 93% de los establecimientos rurales son escuelas básicas. Los datos que se presentan corresponden a promedios simples de establecimientos, pero las conclusiones del análisis se mantienen si se consideran promedios ponderados según tamaño (número de alumnos) de los establecimientos.

Cuadro II.16

HORAS DOCENTES CONTRATADAS POR ALUMNO, PROMEDIO POR ESTABLECIMIENTO 1995-2007 POR NIVEL Y DEPENDENCIA

<i>Dependencia</i>	<i>Básica Urbano</i>		<i>Media Urbano</i>		<i>Básica Rural</i>	
	<i>1995</i>	<i>2007</i>	<i>1995</i>	<i>2007</i>	<i>1995</i>	<i>2007</i>
Municipal	1,32	1,78	1,81	1,79	2,37	4,33
Particular Subv.	1,17	1,57	2,01	1,92	2,09	3,64
Particular Paga	2,48	3,21	3,79	4,05	-	-
Total	1,41	1,86	2,34	2,32	2,33	4,21

Nota: promedios simples por establecimiento

Fuente: bases de datos de idoneidad docente, Mineduc.

En primer término, los datos muestran que hay una gran brecha en la relación horas docentes /alumnos entre establecimientos particulares pagados

y los establecimientos subvencionados por el Estado, sean estos municipales o particular subvencionados. Los primeros exhiben una relación entre horas docentes a alumnos que prácticamente duplica a las demás dependencias, y que junto a las diferencias en nivel socioeconómico de los estudiantes puede ser clave para explicar las brechas de resultados en las pruebas SIMCE y PSU. En última instancia, la brecha entre tipos de establecimientos es un reflejo de las grandes ventajas en los recursos financieros por alumno que presentan los establecimientos particulares pagados.

En segundo lugar destaca la similitud en la disponibilidad de horas docentes por alumnos entre los establecimientos municipales y particulares subvencionados. A nivel de la enseñanza básica urbana los establecimientos municipales funcionan con una tasa algo más alta que los particulares subvencionados, pero dicha relación se revierte en la enseñanza media. Ello desmitifica la creencia de que la educación municipalizada opera con excesos de profesores, considerando que sus niveles de contratación son comparables a un sector que debiera operar bajo parámetros de eficiencia.

Tercero, los establecimientos rurales presentan tasas de horas docentes a alumnos significativamente más altas que los establecimientos urbanos. El grupo de mayor interés son las escuelas básicas municipales, puesto que es allí donde se concentra la oferta de establecimientos rurales. Estas escuelas presentaban en el 2007 una relación de horas contratadas a alumnos de 4,33 en el área rural y de tan solo 1,79 en el área urbana. Se sigue que el costo de la enseñanza en establecimientos rurales es consiguientemente más elevado, lo cual intenta ser compensado con un valor más alto de la subvención educacional.

Cuarto, entre 1995 y 2007 hay un incremento significativo en la relación de horas docentes a estudiantes en los establecimientos urbanos de nivel básico. Este crecimiento alcanza a un 34% en los establecimientos municipales y particulares subvencionados, siendo prácticamente equivalente a los requerimientos de la jornada escolar completa que aumenta en un 27% las horas de clases semanales (de 30 a 38 horas). A nivel de la enseñanza media se mantiene la relación entre horas docentes y alumnos, aún cuando la JEC aumenta las horas de clase en un 10% (38 a 42 horas semanales). En los establecimientos rurales se produce una fuerte expansión del indicador en ambos tipos de dependencias, muy por encima de los requerimientos de la jornada extendida. En el sector municipal, esta situación puede deberse a que la matrícula ha disminuido en mayor proporción que los establecimientos y por tratarse de establecimientos con un número reducido de docentes cuentan con menos flexibilidad para ajustar la contratación de horas a los nuevos requerimientos. Asimismo, la escala reducida del sector rural también puede afectar a establecimientos nuevos o en proceso de incrementar matrícula, como es

la situación promedio de los establecimientos particulares subvencionados, ya que la contratación de un docente impacta en mayor medida la proporción de horas contratadas por alumno.

Para los distintos niveles educativos se constata una similar tendencia en el cambio de la razón horas docentes a alumnos entre establecimientos municipales y particulares subvencionados. Sin embargo, este resultado esconde discrepancias significativas a nivel de la contratación de docentes y de los cambios en la matrícula, tal como se muestra en el cuadro II.17.

En la enseñanza básica las escuelas municipales experimentan fuertes caídas en el número de estudiantes, del orden del 18% en las escuelas urbanas y del 28% en las rurales, las que están relacionadas con los efectos demográficos y competencia que fueran documentados. Al mismo tiempo, la contratación de horas docentes crece en alrededor de 20% en ambos tipos de escuelas, de modo que la relación entre horas docentes a alumnos aumenta como resultado de fluctuaciones de signo opuesto en sus componentes. En cambio, en el sector privado subvencionado hay incrementos tanto en horas docentes como en la matrícula. La contratación de horas docentes crece en proporción mucho mayor al número de estudiantes, 62% *versus* 13% en las escuelas urbanas y 83% *versus* 20% en las escuelas rurales, de modo que la relación entre ambas variables crece acordeamente.

La gran mayoría de los establecimientos municipales pierde alumnos en el período sin que se realicen ajustes proporcionales en la contratación de horas docentes. Así, un 81% de las escuelas básicas experimenta caídas absolutas de su matrícula en el período; en un 45% de estos casos se producen aumentos en la contratación de horas docentes; en un 15% no hay variación en las horas docentes y en un 33% las horas docentes disminuyen, pero en menor proporción a la baja en la matrícula. Estas tendencias se aplican tanto a las escuelas urbanas como rurales.

Es probable que el aumento de la relación de horas docentes por alumno refleje de modo importante las restricciones políticas y legales que enfrenta la educación municipalizada para realizar ajustes a la baja en la planta docente. Bajo tal contexto la introducción de la jornada escolar completa le habría permitido al sector municipal financiar el gasto de profesores frente a la pérdida de la subvención por caída de la matrícula. Este escenario podría repetirse a futuro, al coincidir nuevos descensos de la matrícula por factores demográficos con la inyección de recursos financieros en el contexto de la subvención preferencial.

La situación resultante no es necesariamente negativa, puesto que la elevación de la razón horas docentes a alumnos podría corresponder precisamente a los requerimientos de las nuevas políticas que buscan elevar la calidad de la enseñanza. Sin embargo, sería preferible un escenario donde los ajustes de las

plantas docentes se realizaran en un marco menos restrictivo, puesto que es muy difícil que la distribución histórica de las plantas docentes entre los establecimientos sea precisamente la requerida para optimizar la calidad y equidad de la enseñanza.

Cuadro II.17
CAMBIO EN EL PORCENTAJE DE HORAS DOCENTES Y MATRÍCULA
ENTRE 1995 Y 2007

<i>Dependencia</i>	<i>Básica Urbano</i>		<i>Media Urbano</i>		<i>Básica Rural</i>	
	<i>Horas docentes</i>	<i>Matrícula</i>	<i>Horas docentes</i>	<i>Matrícula</i>	<i>Horas docentes</i>	<i>Matrícula</i>
Municipal	21,1	-17,8	47,4	41,9	18,8	-27,6
Particular Subv.	61,8	13,1	79,1	72,1	83,4	19,9

Nota: promedios simples de datos por establecimientos.
Fuente: bases de datos de idoneidad docente, Mineduc.

II.4. CONCLUSIONES

La matrícula de la educación básica municipal viene cayendo desde fines de la década del 90, como consecuencia del efecto demográfico que resulta de la reducción en la población en edad escolar y de la emigración de estudiantes hacia el sector particular subvencionado. En cambio, la matrícula de la enseñanza media municipal ha estado creciendo como producto de los aumentos de cobertura asociados a la incorporación de los jóvenes de estratos medios y bajos a este nivel de enseñanza. Ello aún cuando la mayor parte del incremento en la demanda por educación media ha sido captado por nuevos establecimientos educacionales pertenecientes a sostenedores particular subvencionados.

En promedio los estudiantes del sector municipal pertenecen a familias de menor estrato socioeconómico respecto de la educación particular subvencionada, contribuyendo a resultados más bajos de la enseñanza en un contexto de políticas compensatorias débiles. Por otra parte, no hay evidencia que la composición socioeconómica de los estudiantes del nivel municipal haya empeorado en términos relativos en el marco de los cambios que ha experimentado la matrícula en la última década.

Las tendencias de la matrícula han estado asociadas a distintas dinámicas en materia de los establecimientos educacionales. En términos generales, el sector municipal tiende a operar con una dotación dada de establecimientos, de modo que la caída en la matrícula del nivel básico es acomodada por una reducción del número de estudiantes por establecimientos y la expansión de la matrícula de la enseñanza media por aumentos en la ocupación de los establecimientos

existentes. En cambio, el sector particular subvencionado presenta una dinámica más pronunciada de cierre y creación de establecimientos.

La diferente respuesta entre ambos sectores es especialmente notoria en la actitud pasiva de la educación municipalizada frente al aumento de la demanda por enseñanza media. La falta de inversiones del sector municipal pudo haber ocurrido por la lentitud del proceso de evaluación, obtención de financiamiento y aprobación de nuevos establecimientos municipales frente a un sector privado que actúa más rápidamente. También pudo haber habido falta de interés de las autoridades municipales para expandir el nivel de operaciones de un servicio que opera con escasez de financiamiento y restricciones en la gestión, además de crecientes preferencias de las familias por los establecimientos particulares subvencionados.

Los profesores de la educación municipalizada tienen mayor promedio de edad y están sujetos a un régimen laboral más rígido respecto de sus contrapartes en la educación privada. No obstante lo anterior, la tasa de horas docentes a alumnos es bastante similar respecto de la educación particular subvencionada, aún cuando muy inferior a la existente en la educación particular pagada.

En la última década ha habido un importante crecimiento en las horas docentes a alumnos a nivel de la enseñanza básica. La gran mayoría de los establecimientos del sector municipal ha experimentado caídas absolutas en su matrícula sin que haya ajustado proporcionalmente sus plantas docentes. Sin embargo, ello no se ha traducido en pérdidas de eficiencia o mayores desequilibrios financieros debido a la introducción en paralelo de la Jornada Escolar Completa y la transferencia asociada de recursos, lo cual ha viabilizado la mayor tasa profesor/alumnos.

La tendencia a la baja en la población escolar básica proseguirá durante los próximos años, puesto que la población en edad escolar continúa cayendo. Es posible que los déficits financieros que genera la diferencia entre ingresos decrecientes (por la caída en la matrícula) y gastos fijos (por estructura de producción y por restricciones laborales) sean compensados por los incrementos de financiamiento en progreso, como los aumentos en la subvención regular y la implementación de la subvención escolar preferencial.

Por otra parte, la caída de la tasa de fecundidad causará una caída absoluta de la población en edad de educación media (15-19) a partir del año 2010. Ello trasladará las presiones demográficas a la educación media, revirtiéndose el período de bonanza de la década previa. La situación del sector municipal será particularmente compleja, puesto que enfrentará la competencia de un sector subvencionado con eventual exceso de capacidad instalada producto de las inversiones realizadas en los años anteriores.

Capítulo III

UNA MIRADA AL INTERIOR DEL SECTOR MUNICIPAL

Oswaldo Larrañaga, Claudia Peirano y Denise Falck

El sector de educación municipal comprende 350 comunas altamente heterogéneas en tamaño y estructura socioeconómica, lo que involucra contextos muy distintos para la gestión educativa. Este capítulo presenta un análisis de la cobertura y resultados de la enseñanza municipal a nivel de las comunas clasificadas en subgrupos de acuerdo a las variables de tamaño y nivel socioeconómico de los estudiantes. También se examina la distribución de resultados educativos en el interior de los establecimientos, entre cursos de un establecimiento y entre establecimientos en un municipio.

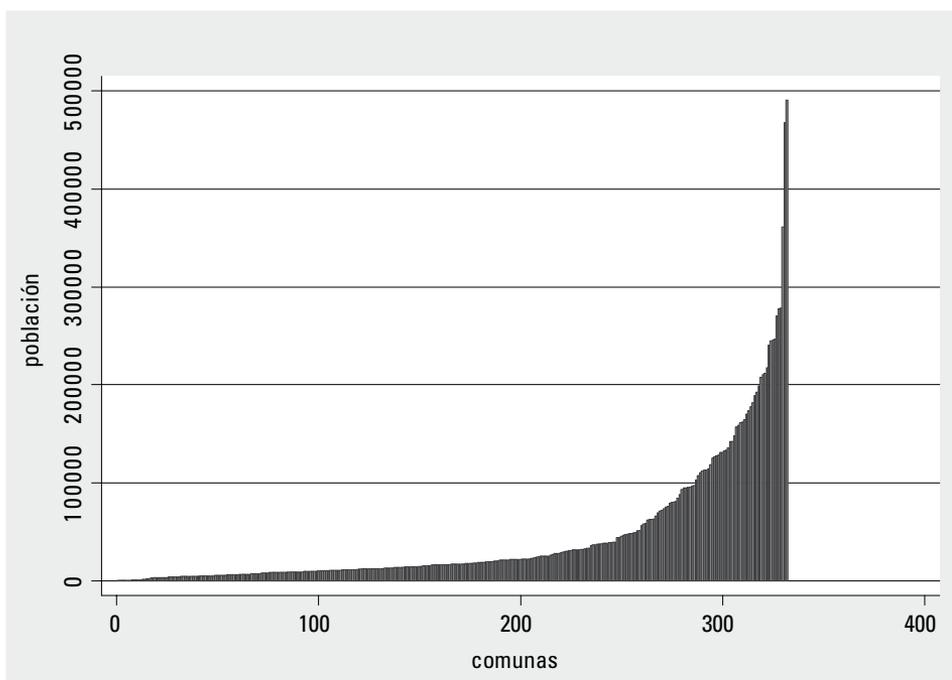
Por razones de disponibilidad de información el capítulo tiene como principal punto de referencia el año 2005. No obstante, en la medida que los resultados se vinculan a fenómenos profundamente arraigados en el sector y en tanto no se apliquen reformas de mayor envergadura éstos mantienen sin duda su vigencia.

III.1. TIPOS DE COMUNA SEGÚN TAMAÑO Y NIVEL SOCIOECONÓMICO

III.1.a. Caracterización de las comunas

Las comunas de Chile son altamente heterogéneas en cuanto al tamaño de su población. De acuerdo a los datos del Censo de 2002, en el 10% de comunas más pequeñas el número promedio de habitantes era tan solo 2.450, mientras el 10% de comunas más pobladas se alcanzaba a un promedio cercano a 210.000 habitantes. En el gráfico III.1 se muestra a las comunas ordenadas según el número de habitantes, siendo evidente que las comunas cuentan con unidades administrativas que pueden ser muy diferentes a efectos de la gestión de la enseñanza municipal.

Gráfico III.1
COMUNAS SEGÚN POBLACIÓN CENSO 2002



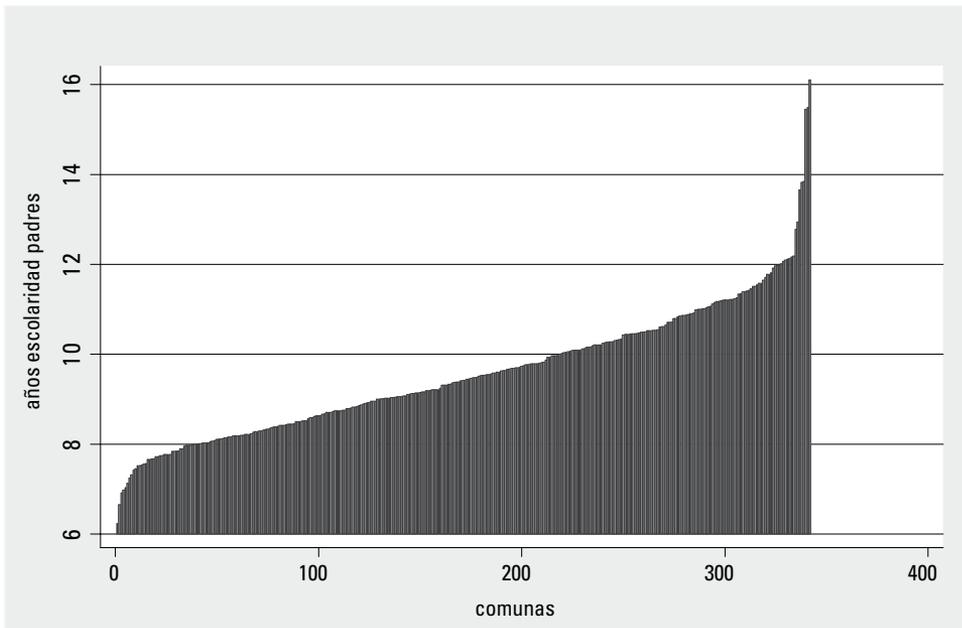
Fuente: Censo de Población 2002.

Un 80 % de la varianza de la matrícula municipal se explica por la varianza en la población de la comuna; de este modo las diferencias de tamaño de la comuna se traducen en muy distintos volúmenes de la matrícula que deben gestionar los municipios. En el decil de comunas más pequeñas el promedio de estudiantes en la enseñanza municipal es 445, mientras que en el decil de comunas más pobladas se llega a 21.300 alumnos.

Otra importante distinción entre las comunas es la variable socioeconómica, puesto que la desigualdad de ingresos a nivel del país también se refleja en el ámbito local. Para clasificar a las comunas según la variable socioeconómica se utilizan los años de escolaridad de los padres de los estudiantes, según los datos del SIMCE del año 2005. La variable se computa a partir de los datos individuales de los alumnos, considerando el promedio de los años de escolaridad del padre y madre o de quien estuviese a cargo del niño. La distribución resultante se muestra en el gráfico III.2, habiendo comunas con escolaridad promedio de los padres que no alcanza a educación básica completa y comunas donde la escolaridad promedio corresponde a educación terciaria.

Gráfico III.2

COMUNAS SEGÚN PROMEDIO DE AÑOS DE ESCOLARIDAD DE LOS PADRES



Fuente: SIMCE cuarto básico, 2005.

La diversidad que existe en tamaño y nivel socioeconómico recomienda que el análisis de la educación municipal se realice a nivel de subgrupos de comunas relativamente homogéneas en estas variables. Así, se definen tres grupos de comunas según tamaño y otros tres grupos según el nivel socioeconómico, resultando un total de nueve tipos de comunas de acuerdo a la intersección de los citados grupos.

La clasificación de las comunas según tamaño se realizó considerando un primer grupo de comunas con menos de 25.000 habitantes, un segundo grupo constituido por las comunas que tienen entre 25.000 y 100.000 habitantes, y un tercer grupo con aquellas con más de 100.000 habitantes. El número de comunas que clasifica en cada grupo alcanza a 209, 76 y 46, respectivamente. La participación de los respectivos grupos en la población total del país es 16%, 26% y 58%.

Por su parte, la clasificación en grupos socioeconómicos dio lugar a un grupo de nivel bajo que abarca a 172 comunas donde el nivel de escolaridad promedio de los padres es menor a 9.5 años; un grupo de nivel medio que incluye a 107 comunas con escolaridad promedio de los padres entre 9.5 y 11 años; y un grupo socioeconómico alto que incluye a 52 comunas donde los padres tienen escolaridad promedio superior a 11 años.

El cuadro III.1 presenta la distribución de comunas en los nueve grupos que resultan del cruce de la clasificación por población y por nivel socioeconómico. Se puede observar que las dos variables de clasificación no son independientes, puesto que las comunas pequeñas concentran gran parte de los casos de bajo nivel socioeconómico, mientras que las comunas grandes solo están representadas en los grupos de nivel medio y alto de la variable socioeconómica.

Cuadro III.1

NÚMERO DE COMUNAS, SEGÚN GRUPOS DE POBLACIÓN E INGRESO

Ingreso	Tamaño			Total
	Pequeño	Mediano	Grande	
Bajos	150	21	–	172
Medios	50	41	16	107
Altos	9	14	29	52
Total	209	76	46	331

Fuente: población Censo 2002, ingresos comunales 2005, SINIM, SUBDERE

III.1.b. Estudiantes en la enseñanza municipal por tipos de comunas

La diversidad de las comunas define marcos distintos para la educación municipalizada con efectos sobre el número de estudiantes que deben ser atendidos, su perfil socioeconómico y el grado de competencia proveniente del sector particular subvencionado.

La participación del sector se mide como la proporción de estudiantes en establecimientos municipales en relación al total de estudiantes en la comuna; esta última variable está referida a la localización del establecimiento y no necesariamente a la vivienda del alumno. Los resultados muestran una clara correlación entre el tamaño de la comuna y la participación de la enseñanza municipal (cuadro III.2). En las comunas pequeñas, en promedio, alrededor del 82% de los estudiantes asisten a los establecimientos municipales. En las comunas medianas la proporción promedio es de 59%, mientras que en las comunas más grandes la participación promedio del sector municipal es alrededor de un 44%. Estos resultados también rigen a nivel de la enseñanza básica y media.

La cobertura de la enseñanza municipal también responde al nivel socioeconómico de la población. En las comunas de bajo nivel socioeconómico la participación del sector alcanza a un 82%, en el grupo de nivel medio es 66% mientras que en las comunas de mayor nivel socioeconómico la cobertura de la enseñanza municipal es alrededor del 49%.

Los resultados anteriores están estrechamente relacionados con las decisiones de localización de las escuelas particulares subvencionadas, analizadas en el capítulo segundo. Estas tienden a localizarse en comunas de alta densidad y/o elevado crecimiento poblacional, puesto que allí encuentran mejores perspectivas de recuperación de la inversión realizada. La elevada cobertura del sector municipal en las comunas pequeñas está probablemente relacionada con el desinterés de la enseñanza particular subvencionada para incursionar en estos territorios y de la obligación que tienen los gobiernos locales para ofrecer servicios educativos a sus poblaciones.

Cuadro III.2
PORCENTAJE ESTUDIANTES EN ENSEÑANZA MUNICIPAL,
POR TIPO COMUNA
 (promedios simples comunales)

<i>Nivel socioeconómico de la comuna</i>	<i>Tamaño comuna</i>			<i>Total</i>
	<i>Pequeño</i>	<i>Mediano</i>	<i>Grande</i>	
Bajos	83,9	71,3	–	82,1
Medios	76,2	57,8	48,1	65,5
Altos	79,5	37,0	42,7	48,8
Total	81,9	59,0	44,1	72,0

Fuente: bases de datos de matrícula, Mineduc.

Una segunda dimensión de interés es el nivel socioeconómico de los estudiantes en la educación municipal. El debate educacional en el país considera que la enseñanza municipal atiende al segmento de estudiantes de menor nivel socioeconómico, por lo cual el proceso de enseñanza-aprendizaje estaría sujeto a mayores dificultades respecto de las otras dependencias educacionales. Queremos conocer si esta es una realidad que generaliza a los diversos tipos de comunas, así como profundizar en el grado de diversidad socioeconómica que pueda haber al interior del sector municipal.

El marco general del análisis es la información socioeconómica del conjunto de la población de estudiantes del país, diferenciada según dependencia de sus establecimientos educacionales (cuadro III.3). A nivel de promedios se constata la segmentación conocida del sistema educacional. Así, la educación municipal atiende al segmento de menor nivel socioeconómico, con un promedio de escolaridad de los padres de 9.5 años; mientras que el sector particular subvencionado concentra a los estratos medios, con una escolaridad promedio de 11.6 para los padres de sus alumnos. La brecha socioeconómica de los promedios citados es significativa, equivalente a alrededor de 25 percentiles en la distribución de la variable de educación de los padres a nivel nacional. Por su

parte, los estudiantes en la educación particular pagada provienen de los estratos socioeconómicos altos, con niveles de escolaridad promedio de los padres de casi 16 años.

Cuadro III.3
DISTRIBUCIÓN NIVEL SOCIOECONÓMICO FAMILIAS:
PERCENTILES POR DEPENDENCIA
(escolaridad promedio de los padres, SIMCE 2005)

<i>Dependencia</i>	<i>P10</i>	<i>P25</i>	<i>P50</i>	<i>P75</i>	<i>P90</i>	<i>P90-P10</i>	<i>Media</i>
Municipal	5,5	7,5	10	12	13	7,5	9,5
Part. subv.	8	10	12	13,5	15	7,0	11,6
Part. pagado	13,5	15	16	17	18	4,5	15,9
Total	6	8,5	11	12,5	15	9,0	10,7

Fuente: bases de datos SIMCE, 2005.

También interesa conocer las diferencias de nivel socioeconómico hacia el interior del sector municipal. Para tal efecto se utiliza la brecha de percentiles 90 y 10 de la variable socioeconómica. Esto se calcula restando el nivel correspondiente al percentil 90 de la distribución, equivalente a 13 años de escolaridad de los padres, del nivel asociado al percentil 10 que son solo 5.5 años de escolaridad. El resultado es una brecha de 7.5 años de escolaridad, que da cuenta de una apreciable diversidad de alumnos en la enseñanza municipal según la variable socioeconómica.

Sin embargo, la diversidad que presenta el sector municipal no es muy distinta a la vigente en la enseñanza particular subvencionada, cuya brecha entre los percentiles 90 y 10 asciende a 7.0 años de escolaridad de los padres. Eso sí, el nivel de la variable socioeconómica es más elevado en todo el rango de la distribución en el sector particular subvencionado, alcanzado en los percentiles citados a 15 y 8 años de escolaridad de los padres, respectivamente (comparados con 13 y 5.5 en la enseñanza municipal). Esto indica que aunque la mayoría de los estudiantes del sector particular subvencionado proviene de hogares de nivel socioeconómico medio y alto, éste no deja completamente abandonado al sector más pobre. En cambio, los estudiantes en los establecimientos particular pagado representan a un grupo socioeconómico homogéneo que tiene una brecha de solo 4.5 años de escolaridad en el indicador utilizado.

La pregunta siguiente es cuánta heterogeneidad existe al interior del sector municipal respecto de la condición socioeconómica de sus estudiantes. Un caso límite corresponde al caso donde la población de estudiantes de cada comuna es una réplica de la distribución agregada; en el otro extremo podría

ocurrir que cada comuna tuviese una población homogénea en su interior, de modo que todas las diferencias en la variable estuvieran asociadas a distinciones entre las comunas.

La realidad está en un punto intermedio entre ambos casos, puesto que hay heterogeneidad socioeconómica al interior de las comunas a la vez que hay diferencias entre las comunas. Esta última dimensión puede examinarse a través de los promedios de nivel socioeconómico de los estudiantes municipales según tipos de comunas (cuadro III.4), los cuales varían significativamente según el nivel socioeconómico general de la comuna¹. También pareciera haber diferencias según el tamaño de la comuna (última fila del cuadro), pero estas diferencias son explicadas en última instancia por la correlación entre tamaño y nivel socioeconómico de la comuna. De hecho, tales diferencias desaparecen cuando se controlan por este nivel (tres primeras filas en el cuadro III.4).

Cuadro III.4

PROMEDIOS SIMPLES DE ESCOLARIDAD DE LOS PADRES DE ESTUDIANTES DE ESTABLECIMIENTOS MUNICIPALES, SEGÚN TIPO COMUNA

<i>Nivel socioeconómico de la comuna</i>	<i>Tamaño comuna</i>			<i>Total</i>
	<i>Pequeño</i>	<i>Mediano</i>	<i>Grande</i>	
Bajo	8,33	8,32	–	8,33
Medio	9,50	9,07	9,44	9,32
Alto	10,62	10,15	10,53	10,44
Total	8,71	9,06	10,11	8,98

Fuente: bases de datos de SIMCE, MINEDUC. La información corresponde a estudiantes de 4to. básico del año 2005.

El peso de la matrícula en la educación municipal disminuye con el tamaño de la comuna y con el nivel socioeconómico de ésta. Por consiguiente, los resultados de alumnos municipales que se presentan en el cuadro III.4 corresponden a una proporción menor del total de estudiantes, conforme se trata de comunas de mayor tamaño y mayor nivel socioeconómico.

El cuadro III.5 presenta el nivel socioeconómico promedio de los alumnos del sector particular subvencionado según tipo de comuna. Los datos muestran que hay mayor distancia socioeconómica respecto de los estudiantes del sector municipal en las comunas más pobladas y con mayores recursos.

¹ A su vez, los resultados por tipos de comunas pueden ser desagregados a nivel de comunas individuales, las cuales presentan un correspondiente mayor grado de heterogeneidad.

Cuadro III.5

PROMEDIOS SIMPLES DE ESCOLARIDAD DE LOS PADRES DE ESTUDIANTES
DE ESTABLECIMIENTOS PARTICULARES SUBVENCIONADOS,
SEGÚN TIPO COMUNA

<i>SES comuna</i>	<i>Tamaño comuna</i>			<i>Total</i>
	<i>Pequeño</i>	<i>Mediano</i>	<i>Grande</i>	
Bajo	8,92	9,98	–	9,13
Medio	11,14	11,58	11,09	11,32
Alto	12,68	12,33	12,44	12,44
Total	9,72	11,27	11,91	10,59

Fuente: bases de datos de SIMCE, Mineduc. La información corresponde a estudiantes de 4to. básico del año 2005.

Finalmente, el cuadro III.6 presenta las diferencias de nivel socioeconómico al interior de la educación municipal, según la medición de la brecha entre los percentiles 90 y 10. Los resultados muestran el nivel promedio de esta brecha a nivel de tipos de comuna. Los resultados se mueven en la dirección contraria a los previamente descritos, puesto que hay «menor» dispersión socioeconómica en los estudiantes municipales en las comunas más grandes y/o de mayor nivel socioeconómico general.

Cuadro III.6

DIFERENCIAS EN PROMEDIO AÑOS DE ESCOLARIDAD PATERNA
ENTRE ESTUDIANTES MUNICIPALES (P90-P10),
SEGÚN TIPO COMUNA

<i>SES comuna</i>	<i>Tamaño comuna</i>			<i>Total</i>
	<i>Pequeño</i>	<i>Mediano</i>	<i>Grande</i>	
Bajo	7,31	7,28	–	7,30
Medio	7,05	6,82	6,31	6,85
Alto	5,89	6,50	6,73	6,52
Total	7,18	6,89	6,58	7,03

Fuente: bases de datos de SIMCE, Mineduc. La información corresponde a estudiantes de 4to. básico del año 2005.

Sin embargo, este es un resultado esperado a partir de las diferencias reportadas en la cobertura del sector municipal. Esto debido a que la población de estudiantes municipales se hace más homogénea a medida que disminuye la participación del sector en la comuna. En otras palabras, mientras mayor población logra captar el sector particular subvencionado, más homogénea se torna la matrícula remanente en el sector municipal, dado que la emigración de alumnos se concentra en los estratos medios de la población escolar.

III.2. LA GESTIÓN MUNICIPAL DE LA DIVERSIDAD

Tanto la cobertura de la enseñanza municipal como el perfil socioeconómico de sus estudiantes están influidos por factores que tienen algún grado de exogeneidad a la gestión municipal, como son la competencia del sector particular subvencionado en las comunas más pobladas o con mayor nivel socioeconómico, así como la obligatoriedad de la provisión municipal de servicios educativos en todo el territorio nacional. No se trata de factores completamente exógenos, puesto que la incursión de las escuelas particulares subvencionadas es favorecida por fallas de acción u omisión en la gestión municipal.

En esta sección interesa conocer en mayor profundidad cómo la educación municipal gestiona la diversidad de la matrícula en términos de los resultados de la enseñanza, medida por el puntaje de la prueba SIMCE de matemáticas de cuarto básico del 2005. La gestión municipal se analiza en tres niveles: entre alumnos al interior de la comuna; entre establecimientos de la misma comuna; y entre cursos del mismo establecimiento.

III.2.a. La distribución de los puntajes SIMCE

En primer término se presenta la distribución individual de los puntajes SIMCE, a modo de marco para el análisis que se realiza en la sección. La interpretación de los resultados debe considerar que los puntajes SIMCE no están asociados a estándares de aprendizaje, por lo que no es posible relacionar niveles o diferencias de puntaje a logros de aprendizaje específicos de los alumnos, pero sí son válidos para hacer un orden o ranking de los alumnos según niveles de aprendizaje.

Los datos que se presentan excluyen, por una parte, al pequeño porcentaje de establecimientos, que no se pueden asignar a una comuna a partir de los registros disponibles y por otra, al conjunto de colegios que no poseen registros de SIMCE para cada año. Este es el caso de establecimientos municipales con una matrícula muy baja y concentrados en zonas rurales².

El cuadro III.7 presenta la distribución de los resultados del SIMCE a nivel nacional y según tipos de dependencias de los establecimientos educacionales.

² En las bases de datos de SIMCE aparece la identificación del colegio y no aparece ningún puntaje asociado. La ausencia de puntaje puede deberse a que por motivos de extrema ruralidad la prueba no se haya aplicado, o a que el colegio no cuenta con la cantidad de alumnos que se estima mínimo necesario para publicar resultados de manera confiable. No es posible determinar la causa de la ausencia de puntaje SIMCE a partir de las bases de datos.

Los resultados promedios son conocidos y establecen que el sector municipal obtiene los puntajes más bajos, alrededor de 20 puntos por debajo del promedio del sector particular subvencionado. Esta brecha es significativa puesto que equivale a un 40% de la desviación estándar de la variable, pero es explicada en parte importante por las diferencias en el nivel socioeconómico de los estudiantes entre ambas dependencias.

Ahora bien, las diferencias de resultados al interior del sector municipal medidas por la brecha entre los percentiles 90 y 10 asciende a algo más de 140 puntos, siendo similar a la que exhibe el sector particular subvencionado. Este patrón de resultados es similar al exhibido por la variable socioeconómica y favorece el análisis comparado entre ambos sectores, puesto que les iguala en una condición inicial que es muy relevante a los fines del análisis siguiente.

Cuadro III.7

DISTRIBUCIÓN RESULTADOS SIMCE MAT 4°-2005:
MEDIA, PERCENTILES Y RAZÓN P90/P10 POR DEPENDENCIA,
EN BASE A PUNTAJES INDIVIDUALES

<i>Dependencia</i>	<i>Media</i>	<i>P10</i>	<i>P25</i>	<i>P50</i>	<i>P75</i>	<i>P90</i>	<i>P90 / P10</i>
Municipal	234,6	163,1	195,4	235,1	273,7	304,8	141,7
Particular subvencionado	254,7	179,8	217,7	258,8	294,6	322,4	142,6
Particular pagado	297,1	240,1	274,1	302,3	327,3	345,7	105,6
Total	247,5	171,3	207,7	250,1	289,2	318,9	147,6

Fuente: bases SIMCE, Mineduc.

III.2.b. Diferencias al interior de los establecimientos educacionales

El siguiente paso es analizar las diferencias de resultado que se producen al interior de los establecimientos, puesto que este resultado depende más directamente de la gestión de los equipos directivos y de los administradores de los establecimientos. En el caso del sector municipal sería esperable que la disminución de brechas en los resultados de aprendizaje fuera un objetivo de la política educacional a nivel local. Incluso si el objetivo de la gestión educacional fuese maximizar el resultado promedio de los niveles de aprendizaje, ello podría tener como efecto lateral la reducción de las brechas de resultados puesto que no se pueden lograr un elevado promedio si la distribución de puntajes es muy desigual.

Una aclaración inicial es que la brecha de resultado de la distribución de puntajes individuales tiene dos componentes: la brecha de resultados que existe entre establecimientos y la brecha que existe al interior de los establecimientos.

En tal sentido la distribución de resultados en el interior de los establecimientos puede seguir patrones distintos a los descritos para la distribución para los alumnos en el cuadro III.7³.

La metodología utilizada computa para cada establecimiento la diferencia entre los percentiles 90 y 10 de la distribución interna de resultados de la prueba SIMCE. El procedimiento se realiza solo para los establecimientos donde 20 o más alumnos rinden la prueba SIMCE, puesto que el indicador utilizado pierde sentido cuando hay un número bajo de alumnos a ser comparados. Ello excluye del análisis a un 10.4% del total de alumnos que rinden la prueba SIMCE en establecimientos con baja matrícula.

Los resultados muestran que las escuelas municipales presentan los mayores niveles de desigualdad interna, con una brecha promedio de 130 puntos entre los percentiles 90 y 10 del resultado SIMCE, comparado con una brecha promedio de 121 puntos en el sector particular subvencionado. Por tanto, las escuelas municipales son en promedio más heterogéneas que las particulares subvencionadas en términos de los resultados de la enseñanza. Dado que ambos sectores tienen una brecha de resultados similar a nivel de la distribución individual del SIMCE (cuadro III.7), se sigue que debe haber un mayor grado de desigualdad entre escuelas en el sector particular subvencionado que en el sector municipal.

También interesa conocer cuanta diferencia de nivel socioeconómico existe al interior de los establecimientos educacionales, porque ésta podría ser un factor clave para explicar las brechas de resultados por establecimiento. Para tal efecto se cuantifica la diferencia de nivel socioeconómico (años de escolaridad de los padres) entre los percentiles 90 y 10 de la distribución de la variable en cada establecimientos, excluyendo a aquellos con menos de 20 alumnos rindiendo la prueba SIMCE⁴.

Nuevamente son las escuelas municipales quienes presentan la mayor brecha interna, con una diferencia promedio de 6.29 años entre los percentiles 90 y 10 de la distribución de la escolaridad de los padres, seguidos por los establecimientos particulares subvencionados (5.41) y las escuelas particular pagadas (3.78).

³ Cabe agregar que la citada descomposición es exacta en el caso de algunos indicadores de desigualdad, como las medidas de entropía generalizada, y solo aproximada para otros indicadores como las brechas de percentiles. La descomposición también puede aplicarse a cualquier otra partición de la distribución de individuos, como son comunas, regiones, tipos de establecimientos según tamaño, etc.

⁴ Ello no solo para efectos de comparación con los resultados previos, sino porque la variable socioeconómica es derivada del cuestionario a los padres que acompaña al SIMCE de modo que está disponible solo para los niños que rinden la prueba SIMCE.

Los resultados pueden ser expresados en términos de cuartiles para clasificar a los alumnos en cuatro grupos según el grado de desigualdad que exista al interior de sus escuelas: baja, media-baja, media-alta y alta⁵. Las distribuciones resultantes para los resultados del SIMCE y el nivel socioeconómico se presentan en los cuadros III.8 y III.9, respectivamente, tanto para la población total de alumnos como según dependencia de los establecimientos.

En el sector municipal 36.5% de los alumnos estudia en establecimientos con alta desigualdad de resultados del SIMCE en su interior. Este indicador baja a 20.4 en el caso de los alumnos del sector particular subvencionado y a 5.2% en el caso de los colegios privados. En el caso de la variable socioeconómica se tiene que un 32.8% de los estudiantes municipales asisten a establecimientos con alta diversidad social, seguidos por un 11.9% de los alumnos del sector particular subvencionado y solo un 0.4% del particular pagado.

Cuadro III.8

PORCENTAJES DE ALUMNOS SEGÚN RESULTADOS DE DISPERSIÓN SIMCE
INTRA ESTABLECIMIENTOS

(Resultados SIMCE Mat. 4° básico 2005, por dependencia)

<i>Dependencia</i>	<i>Baja</i>	<i>Media-baja</i>	<i>Media-alta</i>	<i>Alta</i>	<i>Total</i>
Municipal	16,8	23,8	22,9	36,5	100,0
Particular subvencionado	32,8	25,8	21,1	20,4	100,0
Particular pagado	81,6	7,6	5,6	5,2	100,0
Total	28,3	23,6	20,9	27,1	100,0

Nota: considera establecimientos con más de 20 alumnos rindiendo el SIMCE.

Fuente: bases SIMCE, Mineduc.

Cuadro III.9

PORCENTAJES DE ALUMNOS SEGÚN RESULTADOS DE DISPERSIÓN
SOCIOECONÓMICA INTRA ESTABLECIMIENTOS

(Datos SIMCE 4° básico 2005, por dependencia)

<i>Dependencia</i>	<i>1 Baja</i>	<i>2 Media-baja</i>	<i>3 Media-alta</i>	<i>4 Alta</i>	<i>Total</i>
Municipal	6,6	25,4	35,1	32,8	100,0
Particular subvencionado	25,3	42,4	20,4	11,9	100,0
Particular pagado	84,7	14,4	0,5	0,4	100,0
Total	20,2	32,4	26,2	21,2	100,0

Fuente: bases SIMCE, Mineduc.

⁵ Los grupos no son iguales en número de alumnos porque la variable es discreta y sujeta a discontinuidades.

Se preveía encontrar un alto grado de correlación entre las brechas de resultado SIMCE y de nivel socioeconómico, suponiendo que las diferencias en la condición socioeconómica de sus estudiantes son claves en la determinación de las brechas en los resultados de la prueba SIMCE. Sin embargo, esta asociación es sorprendentemente baja en las escuelas municipales puesto que el coeficiente de correlación entre estas variables es solo 6.5%. En cambio, en los sectores particular subvencionado y particular pagado el citado coeficiente fluctúa entre 20% y 21%.

Una baja asociación entre la brecha socioeconómica y la brecha de puntajes SIMCE podría resultar de una activa política educacional orientada a compensar las desigualdades de origen de los estudiantes, de modo que los logros de la enseñanza no dependieran de la variable socioeconómica. La nivelación de las oportunidades educacionales requiere contar con recursos educativos de excelencia a nivel de profesores y directores, así como por estrategias de largo plazo en la gestión escolar que conduzcan a tales resultados. Bajo este escenario también debiera lograrse un alto logro promedio en el resultado de la enseñanza y una baja dispersión de resultados a nivel del conjunto del sector. No obstante, este no parece ser un escenario muy representativo de la actual realidad de la educación municipal, de modo que la baja correlación que se encuentra entre la brecha socioeconómica y la brecha de resultados respondería a otro tipo de dinámica.

Para examinar más formalmente el punto se utiliza un análisis de regresión para considerar el efecto conjunto de las características de las escuelas que muestran asociación estadística con la brecha de resultados del SIMCE entre los alumnos del establecimiento. Por asociación estadística se entiende la existencia de correlación entre dos variables, sin que se postule una determinada relación de causalidad entre una y otra. La regresión se realiza considerando como unidad de análisis a la escuela, distinguiendo entre dependencias educacionales.

Las variables del establecimiento que presentan asociación estadística con la brecha de resultados son la citada brecha socioeconómica, el número de alumnos en el establecimiento y el resultado promedio del SIMCE. La brecha de resultados se relaciona positivamente con las dos primeras variables, mientras que la relación con el resultado promedio del SIMCE es no lineal y sigue la forma de una U invertida que es capturada por una especificación cuadrática de la variable en la regresión.

La relación en forma de U invertida entre la brecha de resultado y el SIMCE promedio establece que hay establecimientos que presentan resultados parejamente malos para sus estudiantes, correspondientes a aquellos con bajo resultado promedio y bajo nivel de desigualdad interna, y que corresponden al

primer tramo de la U invertida. Otros establecimientos presentan un resultado promedio de nivel intermedio que es producto de puntajes bajos y altos en el establecimiento; estos son los casos de alta desigualdad y SIMCE promedio intermedio que corresponden a la segunda fase de la U invertida. Finalmente, hay establecimientos cuyos alumnos consiguen puntajes altos y parejos, dando lugar a los establecimientos en la tercera fase de la U invertida con baja desigualdad y elevado SIMCE promedio.

Todas las variables son estadísticamente significativas en las regresiones para la educación municipal y particular subvencionada (cuadro III.10). Ello no ocurre así para la educación particular pagada, probablemente por el reducido número de observaciones que resta grados de libertad a la estimación de la regresión.

Cuadro III.10

RESULTADOS REGRESIÓN PARA DESIGUALDAD SIMCE INTERIOR ESCUELAS

Variable dependiente: desigualdad SIMCE en escuela (P90-P10)	Dependencia educacional		
	Municipal	Particular subvencionado	Particular pagado
Brecha socioeconómica	0,887* (0,339)	1,202* (0,348)	1,85 (1,18)
Alumnos en escuela	0,059* (0,013)	0,039* (0,102)	0,046 (0,03)
SIMCE promedio escuela	3,31* (0,33)	2,99* (0,218)	1,84 (1,88)
SIMCE promedio escuela cuadrado	-0,007* (0,0006)	-0,006* (0,0004)	-0,004 (0,032)
Constante	-253,6* (38,1)	-223,4* (27,2)	-59,8 (273,4)
R ²	0,083	0,229	0,317
Número observaciones	1871	1767	272

Nota: solo considera establecimientos con más de 20 alumnos en prueba SIMCE. Entre paréntesis se presenta la desviación estándar del coeficiente de regresión. El asterisco indica que la variable es estadísticamente significativa (5%).

Es importante notar que el coeficiente de determinación (R cuadrado) es solo 8.3% en la regresión del sector municipal, muy debajo del valor de los coeficientes que se obtiene en el sector particular subvencionado (22.9%) y particular pagado (31.7%). El coeficiente de determinación mide el porcentaje de la varianza en la brecha de resultados entre establecimientos que es explicada por la varianza de las variables del lado derecho de la regresión. De esta manera, una tercera parte de la variabilidad de la brecha de resultados que presentan los establecimientos particular pagados está asociada a diferencias en la brecha socioeconómica, el número de alumnos y el resultado SIMCE promedio. En el sector municipal solo un 8.3% de la variabilidad del resultado puede asociarse

a las variables descritas. Estos resultados generalizan los ya descritos para la correlación entre las brechas de resultado y de nivel socioeconómico.

El bajo poder explicativo del modelo de regresión para los establecimientos municipales significa que hay otros factores que subyacen detrás de la brecha de resultados en este sector. Entre los posibles candidatos figuran una alta dispersión de habilidades cognitivas y no cognitivas de los alumnos; las primeras se relacionan con competencias intelectuales y potencial académico, mientras que las segundas se refieren a características personales y sociales que también influyen sobre los resultados de la educación (motivación, perseverancia, sociabilidad, etc). La distribución de habilidades que presentan los alumnos en una escuela puede ser resultado de prácticas de selección (o ausencia de ellas en comparación con el sector particular subvencionado) a la entrada, pero también puede ser producto del propio proceso de enseñanza puesto que tales habilidades son formadas a través de la educación, entre otros factores determinantes.

III.2.c. Diferencias entre establecimientos al interior de los municipios

Esta sección trata sobre la distribución de los resultados SIMCE entre los establecimientos educativos que están bajo la administración de un mismo municipio. Los municipios pueden tener escaso control respecto de la población de alumnos que deben atender, pero la distribución de resultados SIMCE entre sus establecimientos es una variable que posiblemente depende de la gestión administrativa y pedagógica que realizan los municipios.

A modo de ejemplo, la gestión municipal podría asignar los recursos de la enseñanza de modo tal que los puntajes promedios por establecimiento tiendan a igualarse, para lo cual habría que compensar por las diferencias socioeconómicas y de otro tipo que existan entre los distintos establecimientos. Este tipo de política presupone una redistribución de recursos educativos a los establecimientos que presentan mayores desventajas y podría estar restringida por la competencia del sector particular subvencionado, puesto que los estudiantes que se vean perjudicados tendrían incentivos para emigrar del sector municipal. Otros municipios pueden optar por una política de signo opuesto, destinando mayores recursos a los establecimientos que albergan a los alumnos que tienen mayor potencial académico. También puede haber municipios que no asuman políticas activas en la materia, sino que actúen inercialmente de acuerdo a la asignación histórica de los recursos entre los establecimientos bajo su administración.

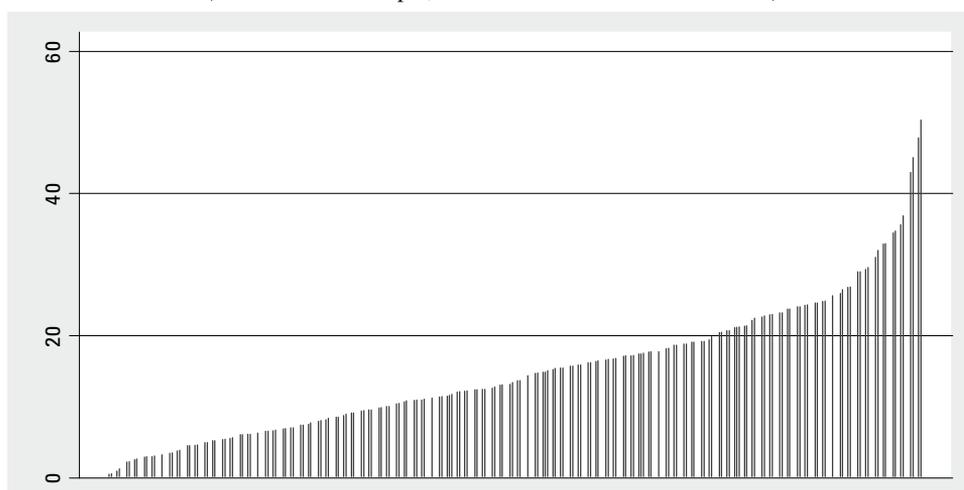
La metodología utilizada para examinar este punto es descomponer la varianza del SIMCE comunal entre los componentes entre-escuelas e intra-escuelas. El porcentaje asociado a las diferencias entre-escuelas depende de los

resultados promedios por establecimiento. Si estos promedios fuesen iguales se concluye que no hay desigualdad entre escuelas, y que toda la desigualdad se explica por las diferencias que presentan los alumnos al interior de las escuelas. Los datos no permiten identificar la función objetivo de la gestión de la educación municipal, puesto que no hay referencias que sirvan de eje de comparación, pero sí entregan antecedentes que conforman hipótesis para investigaciones futuras en la materia.

Los resultados obtenidos se presentan en el gráfico III.3. En este se ordena a las comunas de menor a mayor porcentaje de la varianza del SIMCE comunal que es explicado por el componente entre-escuelas. El indicador alcanza un promedio de 15% a nivel del conjunto de las comunas, con un rango de variación entre 0% y 50% aproximadamente. Estos resultados no tienen una interpretación inmediata, sino que deben ser relacionados con características de las comunas para identificar los factores asociados a un mayor peso de las diferencias entre establecimientos en la dispersión de los puntajes del SIMCE.

Gráfico III.3

PORCENTAJE VARIANZA INTER ESCUELA EN COMUNA, SIMCE 2005
(Educación municipal; comunas con más de una escuela)



Fuente: bases SIMCE, Mineduc.

A través de un análisis de regresión es posible identificar características de la población escolar o de la comuna que se relacionen con variaciones en el componente entre-escuelas de la varianza del SIMCE. Del análisis efectuado se identifica a la segmentación socioeconómica de los estudiantes entre los establecimientos del municipio como la variable que tiene mayor poder de explicación en la regresión. La variable se mide a través del porcentaje de la varianza

del nivel socioeconómico de los estudiantes en las escuelas municipales de la comuna que es explicado por diferencias de nivel entre los establecimientos.

De manera que a mayor diferencia en el nivel socioeconómico de los alumnos entre establecimientos, mayor es el porcentaje de la varianza del SIMCE municipal que se explica por diferencias de nivel entre los establecimientos que administra el municipio. La interpretación de este resultado es que en promedio los municipios no utilizan políticas redistributivas entre establecimientos, o que si lo hacen estas son insuficientes para revertir la relación existente entre nivel socioeconómico de los hogares y resultados de la enseñanza.

A su vez, la segmentación socioeconómica que existe entre las escuelas municipales de la comuna crece con el nivel de desigualdad socioeconómica en la población de alumnos municipales y con el número de establecimientos de administración municipal en la comuna. Este es un resultado esperado en la medida que los municipios no realicen procesos dirigidos de asignación entre las escuelas bajo su administración.

Por otra parte, la importancia del componente entre-escuelas se relaciona directamente con la desigualdad de los resultados del SIMCE en la enseñanza municipal. Esto podría sugerir que la desigualdad del SIMCE municipal crece en la medida que exista segmentación de resultados entre escuelas, pero no se puede descartar que ambos resultados obedezcan al efecto de una tercera variable.

III.2.d. Diferencias entre cursos

Finalmente, la distribución de resultados se puede analizar a nivel de los puntajes promedios entre cursos paralelos en un mismo establecimiento. Resultados desiguales entre cursos paralelos pueden originarse en una asignación de alumnos por curso según nivel de competencias (*tracking*) obedeciendo a directrices de la gestión del establecimiento o bien puede deberse a diferencias en factores aleatorios tales como las diferencias en la calidad de los profesores.

La metodología de análisis consiste en estimar los puntajes promedios por cursos de la prueba SIMCE de cuarto básico del 2005 en los establecimientos con dos o más cursos paralelos, para luego identificar aquellos establecimientos que presenten diferencias estadísticamente significativas en los resultados de los alumnos (Test F de igualdad de medias)⁶.

⁶ El test F muestra que la diferencia de resultados promedios no se debe a diferencias aleatorias en la composición de los alumnos.

El universo de análisis son las escuelas con resultados SIMCE de matemáticas del 2005 que tienen dos o más cursos paralelos de 4° básico. A nivel nacional, este conjunto comprende al 77% de los alumnos de colegios urbanos, al 16% de los alumnos de colegios rurales y al 70% del total⁷.

El cuadro III.11 muestra el porcentaje de alumnos que estudia en establecimientos con segmentación de resultados entre cursos paralelos, aún cuando no se puede inferir que ello se origine en una decisión explícita del colegio por segmentar alumnos entre cursos. Se presenta el total de alumnos que estudia en colegios con 2 o más cursos, el porcentaje de esos alumnos en los que se registra evidencia de eventual *tracking* y el porcentaje de alumnos con eventual *tracking* sobre el total de alumnos.

Cuadro III.11

EVIDENCIA DE POSIBLE SEGMENTACIÓN DE ALUMNOS POR CURSO
A BASE DE RESULTADOS SIMCE MAT 2005 PARA ALUMNOS QUE ESTUDIAN
EN COLEGIOS CON 2 O MÁS CURSOS, POR DEPENDENCIA

<i>Dependencia</i>	<i>Alumnos en colegios con 1 curso o + % alumnos</i>	<i>Resultados distintos entre cursos % alumnos</i>	<i>(2) sobre total % alumnos</i>
Municipal	69,0	41,0	28,0
Particular subvencionado	68,0	27,0	18,0
Particular pagado	78,0	14,0	11,0
Total	69,0	33,0	23,0

Fuente: bases SIMCE, Mineduc.

Dentro de las escuelas que califican para el análisis, un 41% de los alumnos del sector municipal pertenece a un establecimiento con segmentación de resultados entre cursos paralelos; porcentaje que disminuye al 27% de los alumnos de colegios particulares subvencionados y sólo al 14% de los alumnos de colegios privados. Estos resultados sugieren que en los establecimientos municipales habría una mayor frecuencia de prácticas de *tracking*, si se considera que los factores aleatorios que pueden originar las diferencias de puntajes entre cursos están similarmente distribuidos en las diferentes dependencias educacionales.

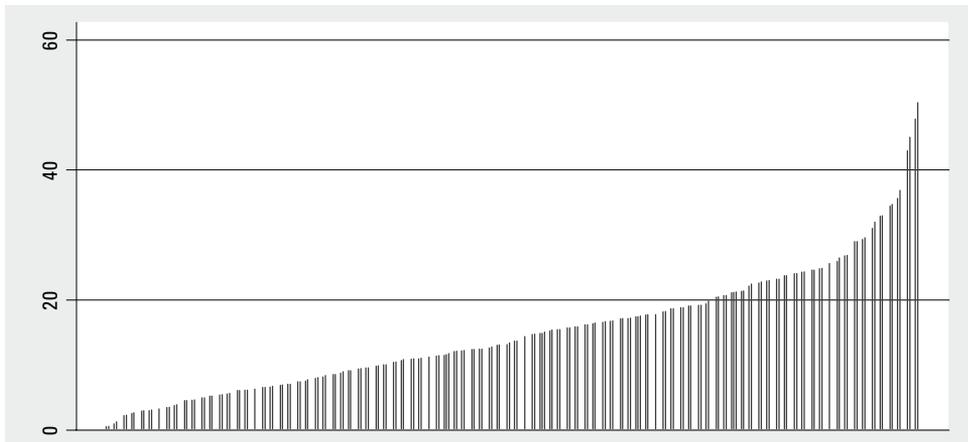
En las escuelas municipales y particulares subvencionadas cerca de un 68% de los alumnos de 4° básico estudiaba en colegios con 2 o más cursos el año 2005. Por consiguiente la situación de probable *tracking* afecta al 28% y al 18% del total de alumnos de la cohorte respectivamente.

⁷ Como información adicional, la media de cursos por establecimiento es de 1,2 para colegios rurales y de 2,3 para colegios urbanos, sin diferencias entre escuelas municipales y particulares subvencionadas.

El gráfico III.4 muestra la proporción de alumnos del sector municipal que estudia en colegios con diferencias estadísticamente significativas de resultados entre cursos, para cada una de las comunas que cuentan con 2 o más escuelas, cada una de ellas con 2 o más cursos. Las comunas están ordenadas de menor a mayor, de acuerdo a la proporción de alumnos en esta condición.

Gráfico III.4

PORCENTAJE ALUMNOS EN ESCUELAS CON PROBABLE TRACKING 2005
(Educación municipal; comunas con 2 o más escuelas con varios cursos)



Fuente: bases SIMCE, Mineduc.

El gráfico permite visualizar que cerca del 20% de las comunas no presenta matrícula estudiando en una situación de segmentación por curso, mientras que en el 20% superior, las comunas presentan evidencia de segmentación de resultados por cursos para el 60% o más de la matrícula.

La situación descrita puede ser fruto de una política explícita del establecimiento (municipio) o puede ser el resultado de una enseñanza con altos niveles de heterogeneidad que no está siendo controlado por la gestión educacional. Hasta 4° básico los alumnos tienen clases con un solo profesor generalista para todas las materias, por lo que el impacto del trabajo de un profesor en un año de clases es clave para el aprendizaje general de los alumnos. En cualquiera de los dos casos, no parece admisible por motivos de equidad, que los municipios estén gestionando sistemas educativos donde cursos completos se ven afectados con peores resultados de aprendizaje.

Podría existir algún argumento pedagógico, en el sentido de que identificar a los alumnos con peores aprendizajes permitiría focalizar recursos para mejorar su rendimiento, sin embargo justamente eso es lo que no se registra a través de las evaluaciones SIMCE.

Un análisis de regresión informa que sólo un 19% de la variabilidad del indicador puede ser explicada por las características de la comuna. Las relaciones que se establecen es que un mayor nivel de alumnos en establecimientos con diferentes resultados por cursos está asociado con mayor nivel de población urbana, mayor participación de matrícula municipal y mayor cantidad de establecimientos municipales en la comuna.

También se verifica que los cursos que tienen un mayor rendimiento promedio exhiben una menor dispersión interna de resultados. Ello se examina a través de la comparación en la razón P90/P10 del curso con mejor resultado promedio versus la razón P90/P10 promedio de los otros cursos en el establecimiento. En todas las categorías analizadas hay una distribución más igualitaria de los resultados SIMCE en el curso con mejor resultado, pero en las escuelas con probable *tracking* la brecha es significativamente más importante.

De esta manera, la práctica de *tracking* se caracterizaría por la selección de los mejores alumnos en determinados cursos, siendo este un grupo más homogéneo respecto de los otros cursos paralelos. La mayor homogeneidad proviene de seleccionar a un grupo más igualitario entre sí en el caso de más de dos cursos paralelos (en el caso de dos cursos, se puede derivar de una distribución de competencias no simétrica). La mayor homogeneidad también puede ser resultado de una dinámica virtuosa de los aprendizajes en un medio más selecto (mejores profesores, efectos de pares, etc).

Nótese que hay una hipótesis alternativa; según la cual no hay selección previa de alumnos, sino que un buen profesor logra mejores y más parejos resultados. Sin embargo, esta hipótesis es difícil de conciliar con la diferencia de resultados entre dependencias, a menos que la distribución de profesores en los colegios municipales sea mucho más heterogénea que en las otras modalidades.

III.3. CONCLUSIONES

Las comunas son unidades geográficas altamente heterogéneas en número de habitantes y nivel socioeconómico de la población. Ello configura marcos muy diversos para la gestión de las escuelas municipales.

Una clasificación de las comunas en subgrupos según tamaño y nivel socioeconómico muestra que la educación municipal capta a una mayor proporción de la población escolar en las comunas más pequeñas y/o de menor nivel socioeconómico, situación que se explica porque las preferencias de inversión de la educación particular subvencionada están sesgadas hacia comunas grandes o más ricas.

El nivel socioeconómico promedio de los estudiantes del sector municipal es más alto en las comunas grandes y/o con mayores recursos, a pesar de que en

estas comunas también hay una mayor brecha socioeconómica respecto de la matrícula particular subvencionada. Asimismo, en estas comunas hay una menor dispersión de la variable socioeconómica al interior de la educación municipalizada. De modo que el sector municipal capta la mayor parte de los estudiantes en comunas pequeñas y pobres, mientras que en las comunas más grandes o ricas atiende a la mitad de la población de menor nivel socioeconómico.

Hay una gran diversidad en el nivel socioeconómico de los estudiantes al interior de la educación municipalizada. El sector particular subvencionado también presenta una alta dispersión de la variable, aún cuando el nivel promedio es más alto. La pregunta de interés es cómo la educación municipal gestiona la diversidad de sus estudiantes a efectos de los resultados de la enseñanza.

En términos generales se constata que hay mayor brecha socioeconómico y de resultados de la enseñanza al interior de los establecimientos municipales que en los particulares subvencionados. Esta diferencia, sin embargo, no se puede atribuir al menor nivel socioeconómico promedio en la enseñanza municipal. De hecho, el análisis estadístico sugiere que la mayor brecha de resultados al interior de los establecimientos municipales podría deberse a una mayor dispersión de habilidades de los estudiantes. Esta puede ser tanto producto de prácticas de selección de alumnos como de sistemas de enseñanza que no se hacen cargo de la diversidad de las competencias estudiantiles.

Entre las prácticas educacionales que podrían explicar la mayor brecha de resultados en los establecimientos municipales destaca la política de segmentar a los cursos según potencial académico de los estudiantes, lo cual se constata a través del análisis estadístico comparado respecto de la enseñanza particular. También se constata que existen diferencias de resultados de la enseñanza entre los establecimientos educacionales que son administrados por un mismo municipio, y que tales diferencias sí se relacionan con diferenciales de la variable socioeconómica entre los diversos establecimientos.

Los antecedentes descritos sugieren que la educación municipal no parece operar con objetivos de equidad interna, por lo menos a nivel de tendencias generales del sector. En otras palabras, en el sector municipal no se observa que exista la preocupación por apoyar a los alumnos, los cursos o los establecimientos de menor rendimiento; al contrario, en general el sector municipal tiende a aceptar pasivamente la diferenciación socioeconómica de los alumnos de diversos establecimientos de su misma dependencia y en una proporción significativa de éstos se produce una diferenciación significativa de resultados entre cursos paralelos. Este comportamiento, sea por acción u omisión, es inconsistente con las aspiraciones de igualación de oportunidades que abundan en el discurso de la educación pública.

Capítulo IV

LA GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN MUNICIPAL Y SU EFECTO EN LOS RESULTADOS DE LA ENSEÑANZA

Oswaldo Larrañaga, Claudia Peirano y Denise Falck

Este capítulo contiene un análisis cuantitativo de la gestión de la educación municipalizada. En primer lugar, se introduce un conjunto de indicadores de la gestión educacional distinguiendo según su ámbito de aplicación sea el municipio o el establecimiento. Los indicadores se construyen sobre distintas bases de datos, incluyendo una encuesta realizada a los administradores municipales de la educación.

En la segunda parte del capítulo se mide el efecto que cada variable de gestión tiene sobre los resultados de la enseñanza medidos a través de los puntajes del SIMCE de cuarto básico de 2005 y segundo medio del 2003. Ello se realiza a través de técnicas de regresión estadísticas sobre los datos individuales del SIMCE, complementados por las variables de la gestión educacional a nivel de establecimientos y municipios.

IV.1. INDICADORES DE GESTIÓN EDUCACIONAL

IV.1.a. Introducción

La gestión municipal de la educación se basa en unidades que son responsables de la administración global de recursos asociados a los estudiantes que asisten a los establecimientos municipales de la comuna. Estas unidades pueden ser Corporaciones Municipales o las oficinas de los Departamentos de Administración de Educación Municipal (DAEM) y tienen la obligación de ofrecer educación para todos los alumnos que la requieran, de acuerdo al marco que regula los aspectos curriculares y pedagógicos de la educación chilena. En este esquema, las Corporaciones y los DAEM son las entidades encargadas de la gestión de recursos humanos, físicos y financieros de los establecimientos municipales.

Para analizar los efectos de la gestión municipal se debe considerar que existe un contexto institucional que delimita el trabajo de los municipios y que las decisiones que estos toman en materias administrativas tienen una contraparte en la gestión que se realiza a nivel de establecimientos.

En primer término, la gestión municipal se enmarca en la regulación existente, cuyas condiciones principales son las siguientes:

- a. En materia de gestión de recursos humanos, el personal dependiente de las municipalidades se rige por estatutos especiales que norman sus sistemas de remuneraciones y condiciones contractuales. Uno de estos estatutos es el Estatuto Docente que rige a los profesionales de la educación dependientes de las municipalidades. El Estatuto contiene un sistema salarial consistente en una remuneración base por hora más una serie de asignaciones de carácter individual (perfeccionamiento, antigüedad), asociadas a la naturaleza de las funciones (responsabilidad directiva) o a las condiciones de trabajo (desempeño difícil) del profesional docente. Asimismo, el Estatuto Docente establece una serie de normas sobre contratación y despido de profesores y otras de carácter profesional. Con el correr del tiempo se ha agregado a la estructura salarial contemplada en el Estatuto Docente una serie de asignaciones y bonos, se ha establecido un sistema de evaluación a nivel del establecimiento y a nivel docente y se han establecido algunos beneficios para el personal no docente. De esta manera, los municipios tienen escasa autonomía para fijar remuneraciones (sólo por sobre los mínimos del Estatuto Docente y en la forma de bonificaciones de vigencia limitada) y están sometidos a los mecanismos de contratación y a las limitaciones sobre despido fijadas en la ley. Por otra parte, los municipios no participan de la evaluación estandarizada que se le realiza a los docentes de su comuna, sin perjuicio de que pueden establecer programas propios de evaluación.
- b. En materia de oferta, los municipios deben garantizar educación completa gratuita a todos los alumnos de la comuna que lo requieran. Sin embargo, los alumnos no están obligados a asistir a los establecimientos de su barrio o comuna, pudiendo elegir escuelas municipales de otras comunas o establecimientos particulares subvencionados.
- c. El municipio recibe una transferencia de recursos públicos del Gobierno Central equivalente a la subvención escolar por la cantidad promedio de alumnos que asiste cada mes a los establecimientos municipales. El valor total de esta subvención se encuentra diferenciada por nivel y modalidad de enseñanza, así como por la ubicación del establecimiento, además de aportes adicionales destinados a cubrir determinados pagos a los docentes definidos en leyes especiales. Asimismo, la asistencia reportada por los

- establecimientos es promediada y ajustada por factores exógenos al control de los municipios a efectos de determinar el aporte mensual por subvenciones. Los municipios tienen libertad para asignar los ingresos totales por subvención entre los distintos establecimientos y la administración central de la educación municipal. Los municipios pueden aportar recursos propios para complementar los ingresos por subvención, lo que se realiza en la mayor parte de las comunas.
- d. Los municipios no necesariamente gestionan los recursos identificando a cada establecimiento como un centro de costos y en muchos casos, no es posible identificar fácilmente la situación financiera de cada establecimiento. Por otra parte, tampoco existe normativa respecto a la asignación de recursos en función de la matrícula o la asistencia de cada establecimiento. Es posible que establecimientos con buenos resultados en términos de calidad, matrícula y asistencia subsidien financieramente a establecimientos deficitarios.
 - e. Los municipios dan cuenta del uso de los recursos por concepto de subvención a partir de estados de ejecución presupuestaria sobre la base de clasificadores de ingresos y gastos definidos por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda para todos los organismos públicos. Los municipios pueden traspasar recursos a ejercicios fiscales futuros, pero no pueden endeudarse sino bajo la autorización de una ley y no pueden traspasar recursos percibidos por concepto de subvenciones a otras funciones municipales.
 - f. El Ministerio de Educación, por su parte, ejecuta distintos tipos de programas con una gran variedad de metodologías. Hay programas que se ejecutan desde el nivel central y otros que operan de manera descentralizada; programas que trabajan en conjunto con el municipio y otros que intervienen directamente a uno o más establecimientos; programas masivos y programas focalizados; programas voluntarios y programas obligatorios. Estas iniciativas son un apoyo a la gestión municipal, aún cuando no siempre presentan los niveles de planificación y coherencia necesarios para articularse fluidamente entre sí ni con las políticas municipales.

Los municipios tienen relativa autonomía para organizar la gestión global de sus establecimientos, dentro de las limitaciones que imponen las regulaciones antes descritas. El análisis de la gestión municipal se realiza en este contexto; la modificación de estas condiciones establece otros espacios para la gestión municipal.

En segundo término, los alcances de la gestión municipal están relacionados con las decisiones que las Corporaciones o los DAEM asuman en torno a

los recursos humanos, físicos y financieros del conjunto de establecimientos de la comuna. Esta gestión puede tender a aplicar políticas uniformes para todos los establecimientos o bien políticas que se adecuen a las características de cada establecimiento. Puede ser una gestión muy activa que promueva múltiples acciones para mejorar la oferta educativa de la comuna o bien puede ser una gestión pasiva en la cual cada establecimiento asuma su propia gestión en función de las competencias de su equipo directivo. Los niveles de autonomía que cada establecimiento presente dependerán de las políticas de gestión municipal, ya sea por acción o por omisión.

Un tercer elemento a considerar es que los establecimientos pueden tener diversas modalidades en términos de gestión pedagógica, liderazgo, gestión de recursos y trabajo con otras instancias. Por una parte, los equipos directivos de cada establecimiento tienen influencia directa en el liderazgo de la gestión pedagógica y curricular, el clima organizacional, la asignación de recursos al interior del establecimiento y las relaciones que se establezcan con la comunidad. Por otra parte, la evolución que haya tenido la matrícula en el tiempo va generando distintos escenarios en términos de recursos y motivación. Aún cuando exista una gestión municipal organizada y de alta calidad, será posible encontrar diferencias a nivel de gestión escolar por las características de cada establecimiento educativo y sus respectivas comunidades.

El ámbito de influencia de la gestión municipal en la oferta educativa comunal es amplio en cuanto abarca la administración central de recursos, la gestión que se realiza a nivel escolar y finalmente en la calidad de la educación que se entrega en cada curso a los alumnos. Es necesario, por tanto, estudiar el efecto de la gestión municipal controlando las características de la comunidad escolar, de los establecimientos de la comuna y de características estructurales de cada municipio.

El análisis estadístico de este capítulo incluye variables de gestión a nivel de municipio y otras a nivel de establecimientos. En ambos casos, se presentan índices y otras variables asociadas a gestión, de acuerdo al esquema siguiente:

- Indicadores de gestión municipal
 - Índices de gestión municipal a base de encuesta a sostenedores
 - Otros indicadores de gestión a nivel comunal

- Indicadores de gestión escolar
 - Índice de gestión escolar a base de información SIMCE y del Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño (SNED)
 - Otros indicadores de gestión a nivel de establecimiento

Las regresiones que se presentan en la segunda sección de este capítulo muestran la relación que existe entre estas variables y los resultados de los alumnos en las pruebas SIMCE. El análisis se realiza a nivel de alumno, por lo que a cada alumno se le asocia las características del establecimiento donde estudia y de la comuna a la que pertenece este establecimiento.

En el nivel de educación básica, la información se analiza para comunas urbanas y rurales, dada la alta proporción de establecimientos rurales de dependencia municipal¹.

IV.1.b. Indicadores de la gestión del municipio provenientes de la encuesta a administradores educacionales

Dentro de las estrategias para recopilar información sobre gestión educativa municipal, este estudio incluyó la aplicación de una encuesta censal al universo de administradores (sostenedores) municipales de educación. La encuesta fue respondida por los jefes de DAEM y por los Secretarios Generales de la Corporación Municipal que administra la educación, o por el Director de Educación de la Corporación, en los casos en que el Secretario le haya delegado la tarea.

La encuesta indagó sobre diversos aspectos que caracterizan la gestión de la educación en cada municipio en los ámbitos técnico-pedagógico, administrativo financiero y de trabajo en red o asociatividad. Entre otros, el cuestionario abordó la prioridad de la educación en el municipio, las prioridades en la gestión municipal de la educación y las acciones concretas que realizan los sostenedores para fortalecer a los equipos técnicos y directivos, incorporar a la comunidad, estimular la matrícula y la asistencia de los alumnos, y realizar una gestión eficiente de los recursos humanos, financieros y físicos. También se incluyeron aspectos relacionados con el tipo de trabajo que tienen los administradores con entidades externas y con las instancias administrativas del Ministerio de Educación.

La encuesta se aplicó al universo de administradores de educación municipal a través de una plataforma Internet, con apoyo de un centro de contactos y se logró una tasa de respuesta de 98%, bastante alta para este tipo de encuestas. Mayores detalles sobre la implementación de la encuesta se entregan en el capítulo V.

¹ No existe una clasificación nacional de comunas rurales. El INE clasifica como en condición de alta ruralidad a las comunas que presentan un 60% o más de población rural. Análogamente, para los fines de este estudio se definió que comunas rurales serían las 71 comunas que cuentan con 60% o más de matrícula básica rural.

A partir de los resultados de la encuesta, se construyen índices de gestión para los tres ámbitos de análisis: aspectos técnico-pedagógicos, de gestión financiera y de asociatividad en la educación municipal. Para cada índice se selecciona las preguntas que dan cuenta directa de la gestión del sostenedor, éstas se codifican en un esquema dicotómico que permita identificar la presencia de acciones coherentes con los modelos de gestión escolar y se consolida en un índice sumativo la cantidad de respuestas que indican un desempeño positivo en cada una de las preguntas escogidas.

El *Índice de Gestión Pedagógica* tiene por objetivo dar cuenta de la capacidad que presenta el municipio para realizar una gestión orientada a potenciar los equipos técnicos y directivos de los establecimientos, fortalecer el trabajo docente y mantener un adecuado control del proceso educativo y sus resultados. Este índice se construyó como la suma de las respuestas positivas a las variables que dicen relación con la implementación de políticas en el área técnica-pedagógica de la administración municipal en educación, las que se detallan en el cuadro IV.1.

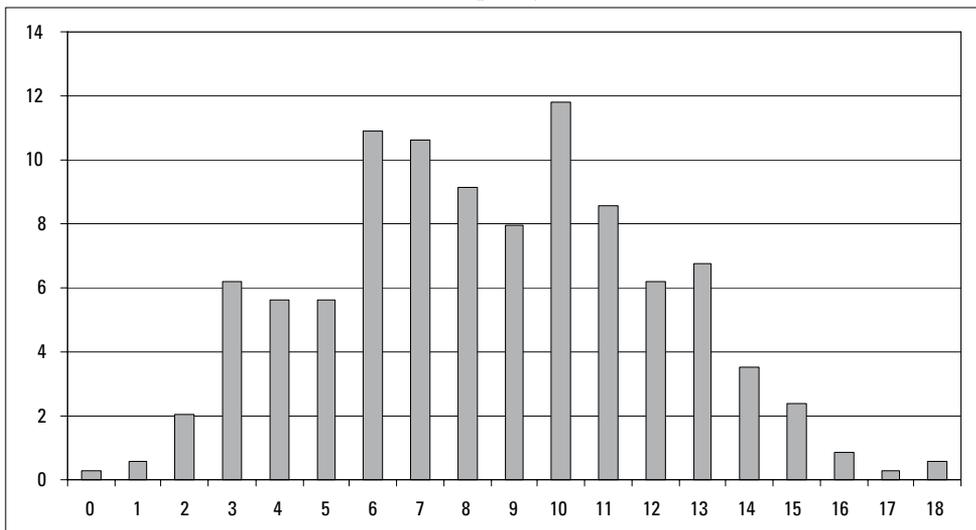
Cuadro IV.1

VARIABLES DEL ÍNDICE GESTIÓN MUNICIPAL PEDAGÓGICA
(Selección de preguntas de la Encuesta a Sostenedores Municipales 2007)

<i>Nº variable</i>	<i>Nº pregunta</i>	<i>Contenido</i>
1	6c	Cuenta con personal docente reemplazante
2	7 ^a	Entrega premios al trabajo docente bien realizado
3	7c	Posee un equipo técnico-pedagógico comunal
4	7d	Presenta redes de trabajo comunal
5	7e	Tiene una estrategia de perfeccionamiento
6	7f	Realiza una evaluación docente propia
7	7g	Realiza pruebas comunales
8	7h	Posee un Fondo Municipal para proyectos educativos
9	7l	Tiene una estrategia de apoyo para alumnos que se quedan atrás
10	8b	Realiza análisis de resultados educativos con los apoderados
11	8c	Recolecta Información sistemática sobre demandas de las familias
12	8d	Realiza planes para motivar involucramiento de apoderados
13	9c	Realiza visitas a colegios y retroalimentación en todos los establecimientos
14	9d	Realiza seguimiento de los avances en todos los establecimientos
15	9e	Tiene trabajo directo con profesores de aula en todos los establecimientos
16	9f	Apoya el fortalecimiento de equipos directivos en todos los establecimientos
17	9i	Realiza diagnósticos sobre necesidades de perfeccionamiento en todos los establecimientos
18	9j	Cuenta con asesoría técnica especializada en todos los establecimientos

El rango de resultados posibles es de un mínimo de 0 y un máximo de 18, en función de la suma de variables positivamente asociadas a buena gestión pedagógica. La distribución de puntajes comunales del Índice de Gestión Pedagógica se presenta en el gráfico IV.1. Las comunas presentan una distribución relativamente normal, con un valor promedio de 8.6 en las comunas urbanas y 7.6 en las comunas rurales y una desviación estándar de 3.5 en ambos grupos.

Gráfico IV.1
ÍNDICE PEDAGÓGICO
 (Distribución de puntajes comunales)



Fuente: encuesta de Educación Municipal 2007

En segundo lugar se define un Índice de Gestión Financiera con el objeto de medir los recursos y estrategias que utiliza el municipio para tener una gestión financiera viable en términos del control eficiente de ingresos y gastos. El índice se construye como la suma de las variables que dicen relación con la implementación de políticas de gestión financiera o de generación de recursos.

El cuadro IV.2 presenta las preguntas seleccionadas y la categoría de respuesta incorporada como respuesta positiva. De modo que el puntaje del índice adiciona un punto por cada respuesta «sí» a las primeras cuatro variables y si la respuesta es «todos los establecimientos» en el caso de las restantes variables.

La distribución de puntajes comunales del Índice Financiero se presenta en el gráfico IV.2.

Cuadro IV.2

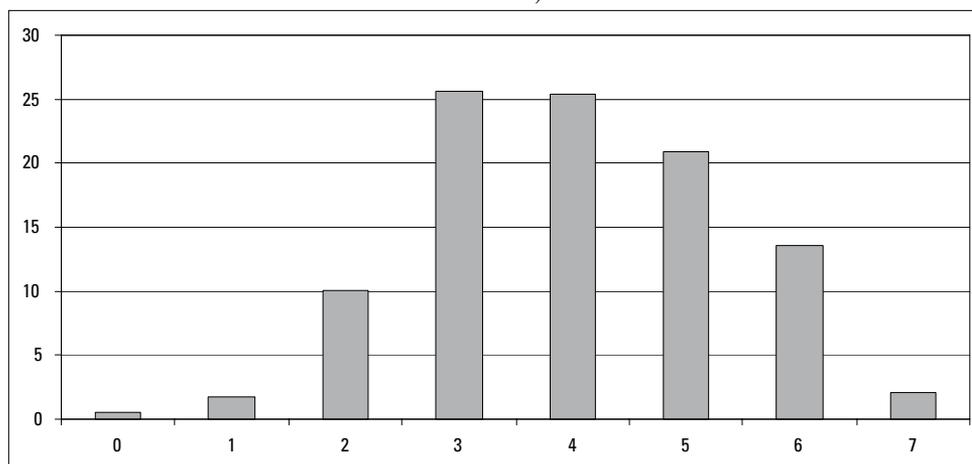
VARIABLES DEL ÍNDICE GESTIÓN MUNICIPAL FINANCIERO
(Selección de preguntas de la Encuesta a Sostenedores Municipales 2007)

Nº variable	Nº pregunta	Contenido	Índice positivo
1	P6_A	Tiene una estrategia concreta para aumentar la matrícula municipal	-
2	P6_B	Cuenta con un plan concreto para estimular la asistencia a clases	-
3	P6_D	Ha llevado adelante acciones de adecuación de la planta docente	-
4	P6_F	Ha definido e implementado un una estrategia de búsqueda de recursos complementarios	-
5	P9_K	Trabaja en los colegios bajo el sistema de «Administración delegada»	En todos los colegios
6	P9_L	Trabaja con un sistema de contabilidad en el que cada colegio es un «Centro de costos»	En todos los colegios
7	P9_M	Cuenta con un sistema de información expedito y actualizado para cada colegio	En todos los colegios

Gráfico IV.2

ÍNDICE FINANCIERO

Distribución de Puntajes Comunales



Fuente: encuesta de Educación Municipal 2007

El Índice de Gestión Financiera tiene un rango de 0 a 7, en función de la suma de la presencia de variables asociadas a buena gestión. Los resultados indican que las comunas urbanas tienen un Índice de Gestión Financiera promedio de 4.1 mientras que el valor promedio de las comunas rurales es de 3.5.

El tercer indicador es el nivel de asociaciones o trabajos en red que el municipio implementa como parte de la gestión escolar, así como también la frecuencia de contactos con las instancias locales del Ministerio de Educación.

El Índice de Asociatividad se construye como la suma de las variables que dicen relación con vínculos de las municipalidades con otras organizaciones a

nivel local y la intensidad y evaluación de esas relaciones (cuadro IV.3). La última columna indica que el valor del índice adiciona un punto por cada respuesta en la que se indica la existencia de relaciones en las cinco primeras variables, cuando la respuesta es mayor a la mediana en la sexta variable y cuando la respuesta a la séptima variable es distinta a «insuficiente». El objetivo de este índice es medir el grado de desarrollo que presentan los municipios para relacionarse con instituciones externas con el fin de potenciar los procesos y resultados del sistema educativo.

Cuadro IV.3

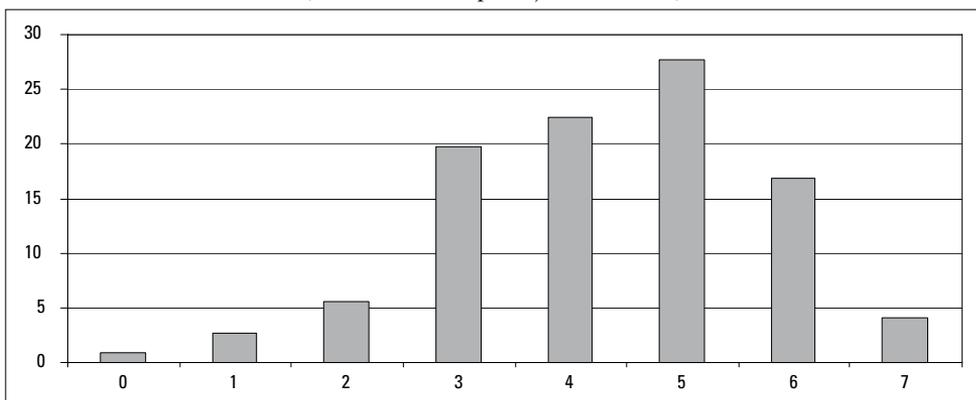
VARIABLES DEL ÍNDICE DE ASOCIATIVIDAD

(Selección de preguntas de la Encuesta a Sostenedores Municipales 2007)

Nº variable	Nº pregunta	Contenido	Índice positivo
1	P10_A	Se relaciona con otros municipios del país	Existe alguna relación
2	P10_B	Se relaciona con colegios particulares subvencionados de la comuna	Existe alguna relación
3	P10_C	Se relaciona con universidades y centros académicos	Existe alguna relación
4	P10_D	Se relaciona con fundaciones empresariales	Existe alguna relación
5	P11_A_E	Se relaciona con otra Asociación de Municipios con fines educacionales	Existe alguna relación
6	P13_A_DE	Numero de contactos cara a cara con un funcionario de DEPROV	Mayor a la mediana (20)
7	P13_B_DE	Frecuencia de contacto con funcionarios de DEPROV	No Insuficiente

El histograma de la distribución de resultados se presenta en el gráfico IV.3. En el caso de este índice, los valores posibles también van entre 0 y 7 puntos, en función de la cantidad de variables asociadas a una buena gestión de trabajo en red. Este es el indicador comunal que presenta mejores resultados con cerca del 70% de los municipios con 4 puntos o más.

Gráfico IV.3

ÍNDICE DE ASOCIATIVIDAD
(Distribución de puntajes comunales)

Fuente: encuesta de Educación Municipal 2007

IV.1.c. Otros indicadores de gestión de los municipios

El estudio considera otros seis indicadores de gestión que entregan información complementaria sobre las condiciones que enfrentan las distintas comunas para administrar recursos.

En primer lugar se identifica el ingreso municipal per cápita como medida del marco presupuestario que está disponible para la gestión municipal, en adición a la subvención educacional que representa el financiamiento basal de la educación municipalizada.

Los ingresos del municipio provienen de recursos propios como son una participación en la recaudación de impuestos a bienes raíces y de las patentes comerciales e industriales, entre otras partidas, y de recursos que son provistos por el Fondo Común Municipal que redistribuye ingresos entre municipios. La suma de ambos componentes origina los fondos municipales de libre disponibilidad, que son los aquí considerados.

Este indicador se construye estimando la razón entre el total de fondos de libre disponibilidad y la población total para cada municipio (ambos datos de la base SINIM 2005). En las comunas urbanas, el ingreso municipal per cápita promedio supera los \$ 100 mil por año, mientras que en las comunas rurales es alrededor de \$ 250 mil.

En segundo término, el aporte municipal por alumno es un indicador sobre el aporte financiero efectivo que cada municipio destina para complementar el financiamiento de red educativa bajo su administración. Este indicador se construye estimando la razón entre el aporte municipal a la educación (base SINIM, 2005) y la matrícula municipal de educación básica y media (base Mineduc 2005) para cada comuna.

Una proporción importante de las comunas que presentan los mayores niveles de aportes municipales/alumno corresponden a comunas muy pequeñas, donde la inversión adicional por alumno que realiza el municipio es muy significativa. En particular, las comunas rurales con muy baja población no alcanzan a generar economías de escala en la oferta educacional y se requieren mayores aportes proporcionales.

Una tercera variable a considerar es el tipo de administración con que los municipios operan el sistema escolar. Esta puede ser de manera directa, por medio de los Departamentos de Educación Municipal (DAEM) que son unidades del propio municipio, o a través de Corporaciones Municipales.

Existen 53 municipios en el país que cuentan con Corporaciones Municipales para la gestión de la educación. Estas entidades corresponden a personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro, que fueron creadas a partir del D.F.L. 1-3.063 del Ministerio del Interior de 1980. La posibilidad de crear

nuevas corporaciones municipales para la administración del sistema educativo fue suspendida a partir del año 1988.

Las corporaciones son presididas por el alcalde o por quien él designe y, en principio, tienen una mayor capacidad de acción y gestión por tratarse de instituciones privadas. Sin embargo, estas instituciones enfrentan una situación legal mixta en tanto gestionan recursos públicos y privados. En el área de educación, el factor más importante es que les rige el Estatuto Docente de igual manera que a los municipios que administran directamente vía DAEM.

Las corporaciones tienden a encontrarse en las comunas más grandes del país, según se presenta en el cuadro IV.4. De las 50 comunas con más de 100.000 habitantes, 25 cuentan con una corporación para administrar el sistema educativo municipal. Sin embargo, también es posible encontrar corporaciones en municipios pequeños, como Curaco de Velez o Puqueldón, que tienen del orden de 4.000 habitantes.

Cuadro IV.4
PORCENTAJE DE CORPORACIONES SEGÚN TAMAÑO POBLACIONAL
DE LA COMUNA

<i>Población comunal</i>	<i>Comunas</i>	<i>Corporaciones</i>	<i>Porcentaje Corporaciones</i>
200.000 o +	18	12	66,7
100.000 – 199.999	32	13	40,6
50.000 – 99.999	37	9	24,3
0 – 49.999	259	19	7,3
Total	346	53	

Fuente: SINIM y Mineduc 2007.

Dado que las corporaciones son más frecuentes en comunas grandes, cerca del 40% de los alumnos de educación básica y 32% de los alumnos de educación media del sector municipal asiste a establecimientos administrados por corporaciones municipales de educación.

En cuarto lugar, se considera la relación entre la matrícula particular subvencionada y la matrícula municipal a nivel comunal, como indicador del grado de competencia a que está afecto el sector municipal. En principio, un mayor grado de competencia debiera representar un estímulo positivo para la gestión municipal de la educación, pero también es posible que tal situación refleje insuficiencias en la gestión del municipio que hayan facilitado una mayor presencia del sector particular subvencionado.

El indicador se estima como la razón entre la matrícula particular subvencionada y la matrícula municipal de educación básica y de educación media para cada comuna. Los datos corresponden a las bases de matrícula del

Mineduc para los años 2005 (análisis de educación básica) y 2003 (análisis de educación media).

Este indicador tendrá un valor cercano a 0 cuando no exista competencia particular subvencionada en la comuna, cercano a 1 cuando la matrícula se distribuya de igual manera entre establecimientos municipales y particular subvencionados, y valores sobre 1 cuando la comuna presente mayor proporción de alumnos en establecimientos particular subvencionados y los municipios enfrenten altos niveles de competencia por los alumnos.

En educación básica, las comunas urbanas presentan un grado de competencia de 0.7 mientras que en las comunas rurales el grado de competencia disminuye a 0.2 dando cuenta de la predominancia de la matrícula municipal en este tipo de educación. En educación media, las comunas presentan en promedio un grado de competencia de 0.8 y este indicador se acerca a 1 cuando los datos se analizan a nivel de estudiantes.

Como se indicara en el capítulo previo, el sector municipal enfrenta un mayor grado de competencia de las escuelas particulares subvencionadas en las comunas más grandes y/o cuya población tiene un mayor nivel socioeconómico.

El quinto indicador son los flujos de estudiantes entre establecimientos municipales de distintas comunas. Como los alumnos pueden escoger estudiar en su comuna o trasladarse a otra comuna cercana, los establecimientos municipales no necesariamente atienden sólo a los alumnos que viven en la comuna. En principio, las comunas que en términos netos atraen estudiantes de otras comunas serían aquellas que proveerían mejores servicios educativos.

Para cada comuna se calculó el número de niños: (a) que no vive en la comuna pero estudia en ella; (b) que vive en esa comuna y estudia en otra, o (c) vive y estudia en la comuna. Posteriormente se calculó la diferencia entre los dos primeros valores, obteniendo la diferencia neta de alumnos y se considera que la comuna es importadora cuando esta diferencia es positiva y su valor es superior a un 3% de la población de alumnos que vive y estudia en la comuna². Los datos corresponden al Registro de Estudiantes de Chile (RECH) del año 2005.

Siguiendo este procedimiento, se reporta que el 15% de las comunas urbanas se pueden clasificar como importadoras en educación básica y que el 20% de los alumnos se educan en este tipo de comunas. En educación media, un 28% de las comunas cumple con esta condición y un 54% de los alumnos se educa en estas comunas.

² Se registra que en promedio un 94% de los niños viven en y asisten a establecimientos de la misma comuna, es decir, un 6% no asiste al colegio en su comuna de origen. Considerando este valor se determinó que aquellas comunas que registran una diferencia neta de alumnos de $\pm 3\%$ de los niños que viven en la comuna no serían consideradas ni importadoras ni exportadoras.

Entre las comunas rurales, sólo un 12% puede clasificarse como comuna importadora de alumnos y el 13% de los alumnos cursa educación básica en estas comunas.

La última dimensión analizada a nivel municipal es el patrón de asignación de docentes entre establecimientos educativos. Una comuna que tenga reglas comunes en la gestión de recursos humanos, va a tender a una contratación de horas docentes por alumno relativamente pareja entre establecimientos.

Este indicador se mide como la desviación estándar del coeficiente entre horas docentes contratadas y la matrícula de los establecimientos municipales de la comuna. Si el municipio asignara los recursos de modo homogéneo resultaría que la desviación estándar de la variable sería cercana a cero, puesto que se igualaría la razón horas docente a alumno entre los establecimientos.

Los datos provienen de las bases de idoneidad docente y matrícula del Mineduc para los años 2005 (estudio de educación básica) y 2003 (estudio de educación media).

Los resultados muestran que el promedio de las comunas urbanas tiene un indicador de 1.2 y las comunas rurales de 1.5. Esto refleja que en la mayor parte de las comunas existe heterogeneidad en la política de asignación de recursos humanos entre establecimientos.

Este indicador no se estima para educación media debido a que existe un número importante de comunas que cuenta con sólo un establecimiento de educación superior.

IV.1.d. Índice de la gestión del establecimiento

En paralelo a la gestión que realiza el municipio, cada establecimiento es una organización que cuenta con un equipo directivo que lidera su propio proyecto educativo. El nivel de autonomía con que cuenta cada establecimiento depende de la especificación de la política educativa nacional, de la orientación de la política comunal y de las competencias e interés del equipo directivo por tener iniciativas propias.

Para una misma administración municipal, es posible encontrar distintos niveles de desarrollo en la gestión de cada establecimiento, lo que está determinado por los recursos humanos, las características de la comunidad atendida y la complejidad del establecimiento, entre otras. Por consiguiente, el estudio investigó sobre las variables de procesos que se relacionan con la gestión educativa, a partir del conjunto de información disponible.

Para la construcción del *Índice de Gestión de Establecimientos* se utilizaron las bases de datos del SIMCE (2005 y 2003) y del SNED (2005). A partir de la información disponible se identificaron aquellas variables relacionadas con la

gestión de clima y liderazgo organizacional, la gestión de recursos y la gestión curricular. Luego, se hicieron estimaciones de los resultados SIMCE a nivel de establecimiento utilizando estas variables como variables explicativas y se identificaron aquellas que mejor explican los resultados SIMCE en términos de magnitud y significancia. Finalmente, el Índice construido corresponde al valor estandarizado del SIMCE predicho a partir de la regresión que contiene aquellas variables de gestión que resultaron significativas.

En la educación básica, hay un alto porcentaje de establecimientos rurales multigrado que no contestan las preguntas correspondientes a las variables SNED seleccionadas. Por consiguiente, la incorporación de estas variables en las estimaciones reduce significativamente el número de establecimientos para los cuales es posible estimar este Índice, de modo que se consideran son variables provenientes de las bases de datos SIMCE.

Como resultado del procedimiento antes descrito, se identificaron 5 variables que se relacionan positiva y significativamente con los resultados educativos, dentro del conjunto de información disponible, las que se presentan en el cuadro IV.5.

Cuadro IV.5

VARIABLES DEL ÍNDICE DE GESTIÓN ESCOLAR DE EDUCACIÓN BÁSICA

<i>Fuente</i>	<i>Pregunta</i>	
SIMCE 2005	Form. Padres	Calidad de la educación que entrega el establecimiento
	Form. Padres	Relación entre el profesor jefe y el alumno
	Form. Padres	Nivel de información sobre los resultados SIMCE del establecimiento
	Form. Docentes	Cobertura matemáticas
	Form. Docentes	Uso de Internet

En consecuencia, el índice de gestión escolar es una medición del potencial que tiene cada establecimiento para obtener buenos resultados educativos, en términos de las variables de gestión escolar disponibles que resultan ser más importantes para explicar el desempeño de los establecimientos. Un establecimiento en el cual los padres se sientan bien informados, perciban una buena relación entre el profesor jefe y su hijo y, en general, se perciba que el establecimiento ofrece una educación de buena calidad, tiene mayor probabilidad de tener mejores resultados educativos. Asimismo, una mejor cobertura curricular y el uso de la tecnología por parte de los docentes son variables que se relacionan con un mejor potencial de resultados de los alumnos.

Para educación media fue posible incorporar la información proveniente de la base de datos del SNED, ya que la reducción asociada a la incorporación de estas variables resultó ser considerablemente menor que en educación

básica. El cuadro IV.6 presenta las variables que resultaron tener una relación significativa en los resultados de los alumnos y que fueron incluidas en el Índice de gestión para educación media.

Cuadro IV.6
ÍNDICE DE GESTIÓN ESCOLAR DE EDUCACIÓN MEDIA

<i>Fuente</i>	<i>Pregunta</i>	
SNED 2005	Preg. 2	Porcentaje de docentes que participa en trabajo técnicos pedagógicos grupales
	Preg. 8	Se efectúan reuniones de equipo de gestión a lo más 1 vez por semestre
	Preg. 8	Se efectúan reuniones de equipo de gestión al menos 2 veces / semestre
	Preg. 8	Se efectúan reuniones de equipo de gestión todos los meses
	Preg. 23	Pocas decisiones institucionales son consultadas al centro de padres
	Preg. 23	Bastantes decisiones institucionales son consultadas al centro de padres
	Preg. 23	Muchas decisiones institucionales son consultadas al centro de padres
	Preg. 31	El establecimiento define compromisos de deserción escolar
SIMCE 2003	Form. Docentes	Cobertura en matemáticas declarada por los profesores
	Form. Padres	Porcentaje de los apoderados que declara conocer el SIMCE del colegio

Este índice tiene un valor promedio de 0 y desviación estándar de 1 a nivel de establecimientos, por la metodología con la que se construye.

IV.1.e. Otros indicadores de la gestión de los establecimientos

El estudio incluye también la relación entre las horas docentes contratadas y la matrícula escolar por tratarse de una variable que puede ser importante en la determinación de los resultados educacionales. El indicador corresponde a la razón entre las horas docentes contratadas por semana y la matrícula de cada establecimiento. En los casos de docentes que trabajan en más de un establecimiento por nivel educativo, estos se asignaron al establecimiento en el cual tiene una mayor cantidad de horas contratadas.

La información sobre los alumnos corresponde a los totales de la matrícula de educación básica los años 2000 y 2005, y al total de la matrícula de educación media 2003, de acuerdo a las bases de datos de matrícula del Mineduc. Los datos de horas docentes contratadas surgen de las bases de idoneidad docente del Mineduc para los años correspondientes.

Para la educación básica se utiliza el cambio en la relación de horas docentes a número de estudiantes entre los años 2000 y 2005, período en que la matrícula de educación básica disminuyó de manera importante. Este indicador permite conocer si los ajustes en la contratación de horas docentes frente al cambio de matrícula tienen efectos sobre los resultados de los alumnos.

En promedio la razón de horas docentes contratadas por alumno entre los años 2000 y 2005 se ha incrementado tanto en comunas urbanas como en comunas rurales. El promedio de los establecimientos de comunas urbanas ha incrementado esta relación en 0.7, mientras que el promedio de establecimientos de comunas rurales la ha incrementado en 0.4.

En el caso de educación media, en que la oferta se ha ido incrementando de manera armónica con la cobertura, se utiliza el nivel del indicador para el año 2003. De esta manera, es posible evaluar el efecto de la dotación de horas docente por matrícula con que se desarrollan los establecimientos de educación media sobre los resultados de los alumnos. El promedio de los establecimientos de media el año 2003 presentaban una tasa de 1.6 horas docentes contratadas por alumno, con una desviación estándar de 0.8.

A nivel de establecimientos se incluye también la relación entre el gasto estimado en remuneraciones y los ingresos por subvenciones. Esta variable es una medida directa de la situación financiera a nivel de establecimiento, en tanto el gasto en remuneraciones docentes es el principal componente de gasto en el presupuesto educativo. Mayores valores de este índice están asociados a mayores gastos relativos en remuneraciones o a menores ingresos por subvención. Los mayores gastos pueden originarse en la contratación de un número relativamente mayor de horas docentes o en un cuerpo docente más costoso por su experiencia, nivel educativo o funciones que desempeñan en el establecimiento. Los menores ingresos por subvención necesariamente están asociados a una menor cantidad de alumnos.

El gasto en remuneraciones se aproxima, imputando las asignaciones indicadas en el Estatuto Docente de acuerdo a la experiencia, nivel educativo y tipo de función que ejercen, a cada uno de los docentes contratados en cada establecimiento, de acuerdo al número de horas de contrato. Las horas docentes se clasificaron de acuerdo al procedimiento antes descrito y se estimó un costo promedio mensual por establecimiento. Los datos corresponden a las bases de Idoneidad Docente 2005, tanto para educación básica como para educación media³. Los recursos de subvenciones corresponden al promedio mensual del total de ingresos por subvenciones por establecimiento del año 2006, tanto para educación básica como para educación media.

Si el indicador tiene un valor entre 0 y 1 implica que los ingresos superan al gasto en remuneraciones docentes y que por lo tanto el establecimiento contaría con recursos para poder asumir, al menos en parte, los otros gastos de los establecimientos y la gestión comunal. Si el indicador es superior a 1, es señal

³ La estimación de remuneraciones no incluye la asignación por perfeccionamiento.

de que los gastos estimados en remuneraciones docentes son superiores a los ingresos por subvenciones y que el municipio debe financiar el déficit estructural del establecimiento mensualmente.

Los establecimientos de educación básica presentan un indicador promedio de 0,7, tanto en comunas urbanas como rurales y una desviación estándar en torno a 0,3. Cabe destacar que el rango de resultados a nivel de establecimientos va desde 0,15 a 4,2, es decir, en el extremo hay establecimientos cuyos gastos en remuneraciones docentes llegan a ser hasta 4 veces más altos que los ingresos que reciben por subvención.

Los establecimientos de educación media en promedio presentan un indicador de 0,5, con una varianza de 0.15, lo que refleja una situación financiera promedio relativamente superior a la de los establecimientos que imparten educación básica.

IV.2. MODELO ECONÓMTRICO

El propósito central de este capítulo es dimensionar el impacto de la gestión educacional municipal sobre el rendimiento escolar, medido a través de la prueba SIMCE. La metodología a utilizar son funciones de producción estimadas a través de regresiones econométricas. Una función de producción es una relación matemática entre los insumos educativos y alguna variable de resultado de la enseñanza. A través de la regresión estadística se busca estimar los parámetros de esta función de producción, a partir de datos disponibles para ambos tipos de variables.

Los factores que inciden en los resultados educacionales pueden clasificarse en las siguientes categorías:

- Características de los alumnos y sus familias
- Características, insumos y procesos educativos de las escuelas
- Características propias de la comuna y elementos de gestión municipal.

El Modelo puede resumirse en la siguiente expresión:

$$SIMCE_{ijk} = \beta_0 + \beta_1 A_{ijk} + \beta_2 E_{jk} + \beta_3 M_k + \varepsilon$$

Donde: $SIMCE_{ijk}$: Puntaje SIMCE del alumno i, del establecimiento j, en el municipio k.

A_{ijk} : vector de características asociadas al alumno y su familia.
 E_{jk} : vector de características asociadas al establecimiento educacional.
 M_k : vector de características asociadas al municipio.

El modelo se estima para alumnos de educación básica, separando a las comunas según el porcentaje de matrícula municipal rural y para el conjunto de alumnos de educación media.

Las variables a incluir en la estimación son aquellas que permiten obtener estimadores consistentes de los factores relacionados con la gestión municipal. El objetivo no es el estudio de los determinantes de los resultados *per se*, sino aquellos relacionados con la gestión educacional municipal, para lo cual se requiere controlar por factores que correlacionan con los resultados y con las variables de la gestión municipal.

IV.2.a. Estadísticas descriptivas

A continuación se presentan las estadísticas descriptivas de las variables que se utilizan en las regresiones. Estas incluyen a los indicadores de la gestión de municipios y establecimientos ya presentados, así como a variables que son más exógenas a la gestión como son las características de los alumnos y la población comunal, que se utilizan como variables de control.

Las variables que miden características de los alumnos están referidas a nivel individual e incluyen el nivel socioeconómico de los alumnos, medida como la escolaridad promedio de los padres, el género del alumno, un indicador de expectativas de los padres, un indicador de repitencia y si el alumno asistió a educación pre-escolar (sólo el en caso de educación media). Todos los datos corresponden a las bases de datos de educación básica SIMCE 2005 y los de educación media a SIMCE 2003.

En educación básica urbana, los padres presentan una educación promedio de 9,6 años y esperan que sus hijos alcancen a terminar educación media. Los padres de alumnos de comunas rurales tienen un nivel educacional de 8,24 años y en promedio esperan que sus hijos terminen sus estudios con educación media incompleta. En ambos tipos de comuna, los alumnos registran un 12% de repitencia.

En educación media, los padres tienen un promedio de escolaridad de 9,2 años y tienen expectativas de que sus hijos terminen educación media. Por otra parte, un 24% de este grupo de alumnos de 2° medio ha repetido al menos una vez de curso y el 27% reporta haber asistido a educación preescolar.

En las variables medidas a nivel de establecimiento, se considera la edad promedio de los docentes y la edad promedio de los docentes al cuadrado, como aproximación de la experiencia. En educación básica, los alumnos de establecimientos de comunas urbanas tienen en promedio docentes de 49,4 años y los alumnos de comunas rurales tienen en promedio, docentes con 48,2 años, con

una desviación estándar de 5 y 6 años respectivamente. Los alumnos de educación media tienen, en promedio, docentes de 47,5 años, con una desviación estándar de 4,7 años.

En las variables a nivel municipal, se agrega la población comunal como control. Como es sabido, esta variable presenta una alta dispersión a nivel nacional, con comunas que cuentan con 300 habitantes en zonas apartadas, hasta comunas con más de 600.000 habitantes en zonas densamente pobladas de Santiago. La escala de las comunas refleja niveles de recursos, efectos de escala, nivel de complejidad y recursos humanos que pueden estar disponibles para la gestión municipal general y la educacional en particular.

El cuadro IV.7 muestra las estadísticas descriptivas para las variables del modelo estimado para educación básica, para las comunas clasificadas como urbanas y rurales y el cuadro IV.8 presenta las estadísticas de las variables del modelo aplicado a la información de educación media. Las matrices de correlaciones entre las variables se presentan en cuadro A.4.1 en anexo.

Cuadro IV.7
ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS VARIABLES EXPLICATIVAS
DE REGRESIONES EDUCACIÓN BÁSICA

	Variables	Urbano				Rural			
		Mean	Std. Dev.	Min	Max	Mean	Std. Dev.	Min	Max
Alumno	SIMCE matemáticas	234,804	53,367	90,830	363,620	232,811	53,019	92,080	363,620
	Nivel socioeconómico	9,583	2,937	0,000	22,000	8,237	2,857	0,000	22,000
	Repitencia	0,118	0,322	0,000	1,000	0,116	0,320	0,000	1,000
	Género	0,511	0,500	0,000	1,000	0,515	0,500	0,000	1,000
Establecimiento	Expectativas de los padres	4,417	1,567	0,000	7,000	3,874	1,558	0,000	7,000
	Cambio (Horas Docentes/Matrícula) 00-05	0,581	1,896	-0,966	51,640	0,436	0,576	-0,856	4,400
	Remuneraciones est. / Subvenciones	0,670	0,205	0,148	4,280	0,745	0,219	0,162	4,306
	Edad promedio docentes de básica	49,445	5,325	25,000	72,000	48,249	6,562	26,000	72,000
	Edad promedio docentes de básica^2	2473,161	518,372	625,000	5184,000	2371,005	681,667	676,000	11025,000
	Índice de gestión del establecimiento	0,026	0,977	-6,091	3,165	-0,137	1,110	-3,980	2,835
	Índice comunal de gestión pedagógica	9,380	3,268	0,000	18,000	7,976	3,113	1,000	16,000
	Índice comunal de gestión financiera	4,380	1,274	0,000	7,000	3,942	1,163	0,000	7,000
	Índice comunal de asociatividad	4,723	1,227	0,000	7,000	4,178	1,254	0,000	7,000
	Dispersión comunal (hrs docente/ matrícula)	0,891	0,698	0,013	8,202	1,211	0,877	0,083	7,896
Municipio	Comuna importadora	0,179	0,383	0,000	1,000	0,130	0,336	0,000	1,000
	Ingreso municipal/población municipal (mill. \$)	0,080	0,065	0,041	0,882	0,101	0,087	0,033	2,533
	Población comunal (miles de personas)	141,647	131,923	0,791	627,235	21,316	13,824	0,273	57,833
	Corporación Municipal	0,366	0,482	0,000	1,000	0,109	0,312	0,000	1,000
	Matrícula P.subv./ matrícula mun	0,871	0,812	0,000	19,190	0,257	0,469	0,000	3,170
	Aporte municipal educación / mat. mun (miles \$)	49,561	72,712	0,000	1191,589	81,224	93,995	0,000	1833,333

Fuente: variables construidas a partir de bases Mineduc 2005, SINIM y Encuesta Educación Municipal 2007.

Cuadro IV.8
**ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS VARIABLES EXPLICATIVAS
 DE REGRESIONES EDUCACIÓN MEDIA**

<i>Variables</i>	<i>Educación Media</i>				
	<i>Mean</i>	<i>Std. Dev.</i>	<i>Min</i>	<i>Max</i>	
SIMCE	230,004	55,146	99,170	434,560	
Alumno	Nivel socioeconómico	9,207	3,279	1,000	22,000
	Género	0,490	0,500	0,000	1,000
	Expectativas de los padres	2,094	0,799	1,000	3,000
	Asistencia a pre-escolar	0,273	0,446	0,000	1,000
	Repitencia	0,241	0,428	0,000	1,000
	Establecimiento	Técnico Profesional	0,281	0,450	0,000
Humanístico científico		0,398	0,489	0,000	1,000
Hrs. Docentes/Matrícula - media 2003		1,437	0,498	0,011	9,833
Remuneraciones estimadas/Subvenciones		0,576	0,157	0,058	2,527
Edad promedio docentes educación media		47,509	3,696	29,000	57,910
Índice de gestión del establecimiento		0,003	0,998	-2,112	4,527
Municipio	Índice comunal de gestión pedagógica	9,130	3,247	0,000	18,000
	Índice comunal de gestión financiera	4,229	1,279	0,000	7,000
	Índice comunal de asociatividad	4,790	1,205	0,000	7,000
	Comuna importadora	0,535	0,499	0,000	1,000
	Ingreso municipal/población municipal (mill. \$)	0,098	0,101	0,033	0,702
	Población comunal (miles de personas)	133,259	111,886	1,420	627,235
	Corporación Municipal	0,325	0,468	0,000	1,000
	Matrícula P.subv./ matrícula mun	0,811	1,155	0,000	10,825
	Aporte municipal educación / mat. mun (miles \$)	50,758	68,978	0,000	856,374

Fuente: variables construidas a partir de bases Mineduc 2003, SINIM y Encuesta Educación Municipal 2007.

IV.2.b. Distribución del SIMCE

El cuadro IV.9 presenta la distribución del SIMCE de cuarto básico de 2005 y de segundo medio de 2003, a nivel de quintiles para tres unidades de análisis: alumnos, establecimientos y comunas.

El rango de distribución de los puntajes se reduce a medida que se amplía la unidad de análisis. En cuarto básico hay una diferencia de 150 puntos entre los quintiles quinto y primero a nivel de alumnos, y de alrededor de tan solo 25 puntos cuando se considera a la comuna como unidad de análisis. En segundo medio las respectivas brechas de quintiles son 153 y 59 puntos.

Estos resultados indican que no hay grandes diferencias entre los determinantes de los resultados de la educación a nivel de comunas, especialmente en los resultados de cuarto básico.

La implicancia de lo anterior es que las variables de nivel municipal debieran tener un bajo efecto sobre los puntajes de la prueba SIMCE, tal como se verifica en el análisis siguiente.

Cuadro IV.9

SIMCE PROMEDIO POR QUINTIL: ALUMNOS, ESTABLECIMIENTOS Y COMUNAS. PRUEBA MATEMÁTICAS 4° BÁSICO – 2005 / 2° MEDIO – 2003 (educación municipal)

Quintil	4° básico SIMCE 2005			2° medio SIMCE 2003		
	alumnos	establec.	comunas	alumnos	establec.	comunas
1	159,3	205,0	222,6	160,9	197,7	206,7
2	203,9	223,1	230,5	195,2	210,3	218,5
3	235,2	233,6	234,2	223,5	222,8	225,4
4	265,7	245,1	238,9	256,3	237,6	234,4
5	309,3	266,0	247,9	314,1	282,2	265,4
Total	234,6	234,5	234,6	230	230	230
Q5-q1	150,0	61,1	25,3	153,2	84,5	58,7
desviación estándar	53,3	21,9	9,5	55,1	21,4	18,8

Fuente: bases SIMCE Mineduc 2003 y 2005.

IV.2.c. Resultados

Se realizaron estimaciones para cuarto básico del 2005 distinguiendo entre comunas urbanas y rurales y para segundo medio del año 2003 a nivel nacional. Los resultados de las estimaciones se presentan en el cuadro IV.10, donde se reporta los coeficientes estimados y los test T que indican cuando los coeficientes son estadísticamente significativos. Hay que tener presente que las regresiones se realizan sobre los datos individuales de los estudiantes, donde las variables del ámbito municipal son comunes para todos los estudiantes que estudian en una misma comuna y las variables de los establecimientos educacionales son compartidas por todos quienes asisten a un mismo establecimiento.

En términos generales los signos de los coeficientes estimados son los esperados y la mayor parte de ellos tienen significancia estadística. Los valores de los coeficientes de determinación (R cuadrados) están en el rango de lo habitual en estimaciones de funciones de producción con datos de estudiantes, que están sujetas a fuerte heterogeneidad individual.

Cuadro IV.10
RESULTADOS DE LAS ESTIMACIONES ECONÓMICAS

	SIMCE 4° Básico 2005		SIMCE II Medio 2003
	Urbano	Rural	
Nivel socioeconómico	2.457 (36.28)***	2.327 (10.01)***	1.387 (23.89)***
Repitencia	-24.943 (47.72)***	-22.739 (12.51)***	-21.696 (60.51)***
Género	4.879 (14.58)***	2.415 (2.09)**	10.85 (33.56)***
Asistencia a pre-escolar			1.672 (4.47)***
Expectativas de los padres	6.57 (52.80)***	6.438 (14.97)***	14.203 (61.46)***
Establecimientos TP			1.919 (4.26)***
Establecimientos HC			2.375 (5.65)***
Hrs. Docentes/Matricula – media 2003			0.817 (2.39)**
Cambio (Hrs. Docentes/Matricula) 2000 – 2005	0.169 (3.36)***	3.436 (2.32)**	
Remuneraciones estimadas/Subvenciones	-3.279 (3.70)***	-2.641 (-0.93)	-34.544 (27.45)***
Edad promedio docentes ecuación básica	-1.817 (2.46)**	-0.222 (-0.12)	0.132 (2.31)**
Edad promedio docentes educación básica ²	0.018 (2.44)**	0.004 -0.22	
Índice de gestión del establecimiento	7.878 (36.25)***	9.141 (14.58)***	15.005 (75.00)***
Índice comunal de gestión pedagógica	0.448 (7.01)***	-0.364 (-1.4)	-0.508 (8.46)***
Índice comunal de gestión financiera	0.625 (4.24)***	0.256 -0.37	0.47 (3.35)***
Índice comunal de asociatividad	-0.197 -1.36	0.871 (1.66)*	0.519 (3.67)***
Dispersión comunal (hrs. Docente/matricula)	2.376 (8.53)***	-2.308 (2.62)***	
Comuna importadora	3.825 (8.06)***	-3.394 (1.84)*	6.927 (19.22)***
Ingreso municipal/población municipal (millones \$)	10.502 (3.36)***	-24.635 (1.86)*	64.726 (24.94)***
Población comunal (miles de personas)	0.001 -0.68	-0.164 (2.59)***	0.007 (3.14)***
Corporación Municipal	-2.762 (6.47)***	-1.143 (-0.44)	1.897 (4.61)***
Matricula P. subvencionada/Matricula municipal	-1.892 (6.74)***	-3.489 (2.46)**	-0.044 (0.28)
Aporte municipal educación / mat. Comunal (miles \$)	0.013 (4.29)***	0.025 (2.24)**	0.024 (6.10)***
Constante	222.648 (12.19)***	200.561 (4.68)***	187.222 (69.33)***
Observaciones	86133	7367	80819
R-cuadrado	0.15	0.14	0.34

* significant at 10%; ** significant at 5%; *** significant at 1%
Robust t statistics in parentheses

El valor de un coeficiente de regresión corresponde al cambio predicho en el puntaje SIMCE cuando la respectiva variable explicativa cambia en una unidad. Este resultado depende de la unidad de medida de cada variable y torna poco comparables los distintos coeficientes de regresión. Para efectos de una mejor interpretación de los resultados el análisis siguiente considera el efecto que tiene sobre el SIMCE una variación de la variable explicativa equivalente a la diferencia entre el quintil quinto y primero de la misma (evaluada en valores promedios del quintil), ponderada por el coeficiente de regresión. Esta modalidad de análisis permite conocer la importancia cuantitativa del efecto de cada variable, más allá de la unidad de medida utilizada en cada caso. En el caso de las variables dicotómicas se muestra el efecto de modificar la variable desde el valor 0 al valor 1, ponderado por el coeficiente de la regresión.

A modo de ejemplo considérese el índice de gestión escolar de las escuelas en áreas urbanas. Este toma el valor promedio de -1.0 en su primer quintil y un valor promedio de 1.23 en su quintil quinto. La diferencia del índice entre los quintiles uno y cinco es por tanto 2.23. El coeficiente de regresión de la variable es 7.87. El producto $2.23 \times 7.87 = 17.6$, entrega el efecto del índice de gestión sobre el puntaje SIMCE; esto es, la diferencia en el puntaje entre un alumno que asiste a escuelas cuyo índice de gestión es 1.23 y otro que asiste a escuelas con índice de gestión de -1.0. Los resultados son condicionales al efecto de otras variables, en el sentido que la comparación se realiza sobre alumnos que se consideran iguales en todas las demás variables consideradas en la regresión.

Cuadro IV.11

EFFECTOS DE VARIABLES EXPLICATIVAS DEL SIMCE – SECTOR MUNICIPAL
(Educación básica [urbano-rural] y educación media)

<i>Variables explicativas</i>	<i>Educación básica</i>		<i>Educación media</i>
	<i>Urbana</i>	<i>Rural</i>	
Cambio (Horas Docentes/Matricula) 2000-2005	0,4	3,7	1,04
Remuneraciones est. / Subvenciones	-1,7	*	-14,33
Índice de gestión del establecimiento	17,6	23,6	40,55
Índice comunal de gestión pedagógica	4,1	*	-4,64
Índice comunal de gestión financiera	2,2	*	1,59
Índice comunal de asociatividad	*	2,8	1,80
Dispersión comunal (horas docente/ matrícula)	3,9	-4,6	
Comuna importadora (!)	3,8	-3,4	6,9
Ingreso municipal/población municipal (millones de \$)	1,2	-4,1	12,42
Población comunal (miles de personas)	*	-6,1	1,87
Corporación (!)	-2,8	*	1,90
Matrícula P. subv./ matrícula mun	-3,5	-3,0	*
Aporte municipal a la educación / mat. Mun (miles de \$)	1,8	4,6	3,54

(!) Variables dicotómicas.

(*) Variables no significativas.

Fuente: variables construidas a partir de bases Mineduc, SINIM y Encuesta Educación Municipal 2007.

El cuadro IV.11 presenta los efectos de las variables para las 3 estimaciones y a continuación se analizan los resultados más importantes.

En primer lugar, se analizan los resultados encontrados en términos de la relación condicionada entre los indicadores de gestión a nivel de establecimiento y los resultados de los alumnos.

En este ámbito, el indicador más completo es el Índice de Gestión Escolar que considera elementos de gestión de clima y liderazgo organizacional, gestión de recursos y gestión curricular, a nivel de las escuelas. Todos los resultados reportan una relación positiva, significativa y de alto impacto entre el índice y los resultados de los alumnos.

A nivel de educación básica, el efecto de pasar de un nivel bajo a un nivel alto de gestión escolar es equivalente a subir al menos un nivel de quintil de resultados SIMCE a nivel de establecimientos. En la educación media el impacto es mucho mayor; pasar de un nivel bajo a un nivel alto de gestión escolar es equivalente a pasar del quintil 1 al quintil 4 en la distribución de resultados SIMCE a nivel de establecimientos.

La importancia de este resultado es que los indicadores de gestión escolar a nivel de establecimiento en buena parte son consecuencia importante de las políticas y directrices de la gestión municipal.

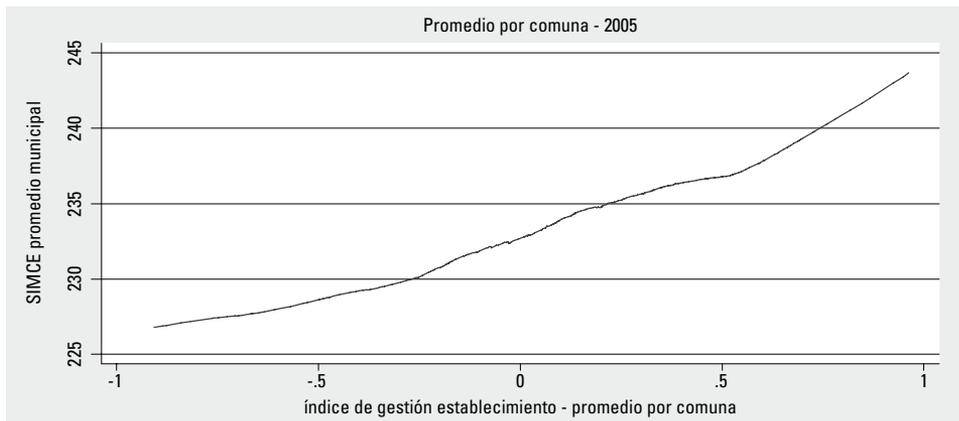
Es interesante también conocer como se relaciona la gestión del conjunto de los establecimientos educativos de la comuna con los resultados de los alumnos, la que se presenta en los gráficos IV.4 y IV.5. El análisis de la información reporta que la relación entre las variables es de 42% para los resultados SIMCE de educación básica, mientras que en educación media esta alcanza a 57%.

Un segundo indicador de gestión a nivel de establecimiento es el cambio en la razón de horas contratadas por alumno/matrícula. Los resultados indican que el efecto de esta variable es positivo y significativo pero de una magnitud muy baja. Este resultado parece indicar que después de controlar por los desbalances financieros que genera tener menos alumnos por docente contratado, existe un efecto positivo de contar con más horas docentes por alumno.

En particular, este indicador presenta un efecto positivo en la educación rural. En las escuelas rurales, que en promedio tienen 65 alumnos y cinco docentes⁴, el efecto de incrementar la tasa de horas docentes contratadas por alumnos está asociado a mejores resultados de los alumnos. Otro elemento a considerar es que en las comunas rurales los incrementos en la relación docentes/alumno están asociados a mayores aportes municipales a la educación, ajustados por población escolar.

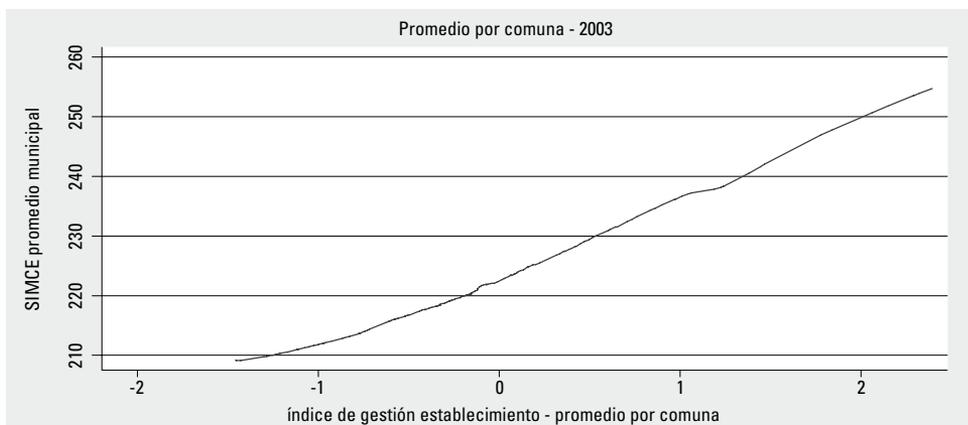
⁴ En el 35% de los establecimientos rurales trabaja un único profesor.

Gráfico IV.4
SIMCE: ÍNDICE DE GESTIÓN DE ESTABLECIMIENTOS
(Educación Básica)



Fuente: índice a base de datos SIMCE 2005.

Gráfico IV.5
SIMCE: ÍNDICE DE GESTIÓN DE ESTABLECIMIENTOS
(Educación Media)



Fuente: índice a base de datos SIMCE 2003.

En la estimación de educación media se utilizó el nivel de la variable debido a que en este nivel educativo la oferta y la demanda se han incrementado de manera complementaria durante los años recientes. El efecto en este nivel tiene signo positivo pero de muy baja magnitud.

El tercer indicador a nivel de establecimiento es la razón entre el gasto estimado en remuneraciones docentes y los ingresos por subvención. Se reporta una relación negativa entre la relación gasto-subvenciones y los resultados de

los alumnos en la regresión de las comunas urbanas de educación básica y en la regresión de educación media. Es decir, mientras más restrictiva sea la situación presupuestaria a nivel del establecimiento, peores son los resultados de los alumnos. En educación básica se trata de un efecto relativamente pequeño, mientras que en educación media es cuantitativamente más importante.

Hay que tener en cuenta que la razón gasto/subvenciones se relaciona negativamente con el índice de gestión escolar a nivel de establecimiento. Los establecimientos con mayor proporción de gasto en remuneraciones en relación a los ingresos por subvención presentan peores indicadores de gestión escolar, además de peores resultados de aprendizaje. La variable se relaciona positivamente con las variables de escala del municipio (población e ingresos totales ajustados por población), con la participación del sector particular subvencionado y con los aportes municipales a la educación. Tanto en educación básica como en educación media, la relación gasto/subvenciones crece en los municipios grandes, con mayores ingresos relativos y que enfrentan mayor competencia del sector particular subvencionado.

A nivel comunal, el primer grupo de indicadores son los índices de gestión que se confeccionaron a base de los resultados de la Encuesta de administradores municipales.

El Índice Comunal de Gestión Pedagógica tiene un efecto positivo en la educación básica en comunas urbanas; signo positivo pero no significativo en educación básica en comunas rurales; y tiene signo negativo en educación media.

El resultado esperado es que a mayor inversión de recursos para fortalecer la gestión curricular y pedagógica de los establecimientos, mejores resultados debiera tener el proceso de enseñanza. Una posible explicación para el coeficiente negativo en educación media es que el efecto de esta variable haya sido capturado a nivel de gestión escolar, considerando que la correlación positiva entre ambos índices y que la gestión escolar tiene un efecto importante sobre los resultados SIMCE.

Otra posible explicación es que los municipios asignen recursos pedagógicos diferenciados entre educación básica y educación media, en función del nivel de competencia que enfrentan por alumnos. Una posible conducta es que los municipios concentren recursos de gestión pedagógica en educación básica que es donde enfrentan mayor competencia y deben esforzarse más por ser una alternativa educacional de calidad. En educación media, en cambio, el sector particular subvencionado se ha expandido junto con la cobertura educacional, por lo que la presión de competir por alumnos es relativamente más baja para los municipios.

En segundo término, el Índice Comunal de Gestión Financiera muestra una relación positiva con los resultados de los alumnos, pero de magnitud reducida tanto en la enseñanza básica urbana como en la enseñanza media. Una vez más, los resultados a nivel de la educación básica rural no son estadísticamente significativos.

Es posible que el balance financiero a nivel de establecimiento sea una mejor medida de la gestión municipal que a nivel de la administración central.

El tercer indicador de este grupo es el Índice Comunal de Asociatividad. Los resultados de las regresiones muestran que los coeficientes no son estadísticamente significativos en la educación básica de comunas urbanas. Una posible explicación es que exista un sesgo de asociatividad en términos que los municipios que se asocian a redes sean preferentemente aquellos con establecimientos con dificultades académicas.

En cambio, para las comunas rurales, mayores niveles de asociatividad se relacionan de manera significativa con mejores resultados de los alumnos. Esto puede deberse a que los establecimientos rurales han tenido programas como el MECE-Rural en el cual se han implementado metodologías para trabajos en red orientadas a mejorar procesos de enseñanza y resultados de aprendizaje. Sin perjuicio de lo anterior, la magnitud del efecto es baja.

En educación media, se registra una relación positiva entre el índice y los resultados de los alumnos, sin embargo, en este caso también la magnitud del efecto es menor.

El modelo estadístico también incluye otras cinco variables de gestión a nivel municipal, relacionadas con la capacidad financiera, el grado de competencia y características de la administración de la educación municipal.

Respecto del ingreso municipal per cápita, las estimaciones muestran una relación positiva pero de baja magnitud con los resultados del SIMCE en educación básica en comunas urbanas. En educación media los efectos también son positivos y de mayor magnitud. La diferencia entre una comuna de bajos ingresos y una de altos ingresos relativos en educación media es de 12 puntos lo que equivale a subir un tramo en el quintil de resultados SIMCE a nivel comunal. Mayores ingresos comunales relativos probablemente están asociados a una mejor institucionalidad para administrar los recursos a nivel comunal, lo que a su vez impacta positivamente en la gestión del sector educativo.

En las comunas rurales, en cambio, la relación es negativa y débilmente significativa. Cerca de la mitad de los alumnos rurales se concentran en comunas con muy baja densidad, en las que los mayores ingresos municipales no necesariamente dan cuenta de una escala mínima para tener una buena gestión debido a que los costos fijos de operar son relativamente altos.

El aporte municipal per cápita es un indicador más específico de gestión municipal. Los resultados muestran una relación positiva con los resultados de aprendizaje de los alumnos, para las tres estimaciones realizadas.

Las estimaciones reportan una relación de signo negativo entre la administración realizada a través de Corporaciones y los resultados de los alumnos de educación básica en comunas urbanas. En las comunas rurales no se registran

relaciones significativas y en la educación media se observa una relación positiva con los resultados de los alumnos, de una dimensión relativamente baja. Se debe notar que las Corporaciones municipales están altamente relacionadas con el tamaño de la comuna y con el nivel de competencia del sector particular subvencionado en educación básica.

Respecto al grado de competencia con el sector privado subvencionado, en la educación básica de áreas urbanas como rurales, se constata una relación negativa con los resultados de los alumnos, con efectos de entre 3 y 3,5 puntos en el SIMCE. Este efecto es equivalente a cerca de la mitad de la diferencia entre quintiles de resultados SIMCE a nivel de comunas.

Esta situación puede darse porque los colegios particulares subvencionados atraen a mejores alumnos mientras que los alumnos con peor rendimiento se quedan en los colegios municipales. Otra explicación posible es que a mayor competencia, los colegios municipales pierden matrícula, operan con déficit financiero y este en alguna medida impacta la gestión pedagógica y los resultados de los alumnos.

En el caso de la educación media no hay efectos estadísticamente significativos asociados al efecto de la competencia. Probablemente esta situación se debe a que la mayor participación del sector particular subvencionado ha sido acompañada por aumentos en la demanda por educación, posibilitando incrementos en el número de estudiantes de enseñanza media en ambas modalidades.

Por su parte, las estimaciones reportan una relación positiva entre la condición de comuna importadora y los resultados de los alumnos en el caso de educación básica-urbana y de educación media. Este resultado sugiere que los alumnos que se cambian de comuna para ir a estudiar, en parte lo hacen porque pueden acceder a establecimientos de mayor calidad. Desde la perspectiva de la oferta, los municipios que logran atraer más alumnos son los que entregan educación de mayor calidad.

La magnitud del efecto de ser comuna importadora en educación básica-urbana es de cerca de 4 puntos. El efecto de ser comuna importadora en educación básica es algo mayor. En la regresión de comunas rurales en cambio se registra una relación negativa y no significativa. Una posible explicación de esta tendencia es que la migración en zonas rurales puede deberse a factores adicionales como escasez de establecimientos cercanos.

Finalmente, los resultados muestran que en las comunas urbanas los mejores resultados SIMCE están asociados a comunas donde la relación docentes/alumnos no es homogénea entre los establecimientos de administración municipal. En estas comunas es más probable también que la gestión financiera incluya subsidios cruzados entre establecimientos, dada la mayor heterogeneidad en la situación presupuestaria de los distintos colegios.

Para las comunas rurales, en cambio, el efecto de esta variable es negativo y significativo. Una posible explicación de este resultado es que los alumnos rurales están altamente concentrados en las comunas con mayores niveles de dispersión de la variable. Es posible que al controlar por las demás variables, incrementos en la dispersión de horas docentes contratadas/matrícula comiencen a ser señales de problemas de gestión.

Hay que tener en cuenta que los índices comunales de gestión pedagógica y de gestión financiera se relacionan negativamente con la dispersión en la razón docentes/alumnos, tanto en comunas urbanas como rurales. A mayores niveles de gestión, se aprecian políticas de recursos humanos más homogéneas.

Las variables asociadas a los estudiantes y sus familias se comportan de acuerdo a lo conocido. El nivel socioeconómico de las familias y las mayores expectativas de los padres sobre los estudios futuros de los estudiantes son elementos que se relacionan positiva y significativamente con los resultados de los estudiantes. Asimismo, en las pruebas de matemáticas los estudiantes hombres tienen mejores resultados que las mujeres y los estudiantes que han repetido presentan peores resultados relativos. Las variables relacionadas con la edad de los docentes también se comportan dentro de los parámetros conocidos. En la educación básica la edad de los docentes tiene un efecto negativo significativo y la edad al cuadrado, como aproximación a una relación no lineal de la variable, tiene efecto positivo significativo. En la estimación de educación media la variable edad de los docentes presenta una relación lineal positiva con los resultados de los alumnos.

IV.3. CONCLUSIONES

La gestión educacional se puede registrar a nivel de las escuelas y a nivel municipal para todas las escuelas de la comuna. Ambos niveles, en su conjunto, dan cuenta de los posibles efectos que las variables de gestión educativa puedan tener sobre los resultados de los alumnos.

A nivel de establecimientos, la evidencia indica que las variables de gestión administrativa-financiera y las variables de gestión escolar son importantes. Una relación más equilibrada entre los gastos en remuneraciones y los ingresos por subvención está asociada a mejores resultados escolares. Asimismo, indicadores más altos de gestión escolar también están asociados a mejores resultados de los alumnos en la prueba SIMCE.

A nivel comunal, existe una relación positiva entre el índice de gestión pedagógica y los resultados de los alumnos en educación básica-urbana, mientras que se registra el efecto contrario en educación media. El resultado de educación

media se puede deber en parte a que el alto efecto de la gestión escolar en este nivel capture todo el efecto pedagógico y en parte a que la menor competencia por alumnos en educación media impone que los recursos municipales se orienten más al nivel básico.

En ámbitos de gestión financiera, el nivel y la administración de los recursos están relacionados positivamente con los resultados de los alumnos a nivel municipal. Mayores niveles del Índice de gestión financiera tienen un efecto positivo y mayores niveles de aporte municipal (ajustados por población escolar municipal) están asociados a mejores resultados SIMCE.

La evidencia indica que existe una relación positiva entre la desigualdad en la relación horas docentes contratadas/matrícula entre las escuelas de una comuna y los resultados de los alumnos. Es probable que en este tipo de comunas, parte de los colegios tengan déficit operacionales y la gestión financiera incluya subsidios cruzados entre establecimientos. Sin perjuicio de lo anterior, estas comunas presentan índices de gestión más bajos.

La reacción de la gestión municipal frente a la demanda educativa se puede analizar a través de dos indicadores. La relación positiva entre las comunas importadoras y resultados educativos puede ser señal de que los alumnos migran de comuna a otros colegios municipales que ofrecen educación de mejor calidad, aún en educación básica. Por otra parte, la competencia del sector particular subvencionado está relacionada con menores resultados escolares en los colegios municipales de la comuna, ya sea porque los colegios particulares subvencionados atraen a los mejores alumnos o porque la disminución de matrícula genera una situación financiera desfavorable que en alguna medida afecta el rendimiento de los alumnos. En educación media la competencia no genera efectos significativos principalmente porque la mayor oferta de educación particular subvencionada se origina principalmente en aumentos de la cobertura.

Los ingresos totales municipales, ajustados por escala se relacionan positivamente con los resultados escolares en las comunas urbanas. Las comunas que administran mayores recursos relativos probablemente tengan mejor capacidad de gestión global. En las comunas rurales, en cambio, esta relación es negativa, probablemente porque los mayores recursos a escala de municipios pequeños no alcanzan a generar unas organizaciones mínimas. Por otra parte, el tamaño del municipio no tiene efectos importantes en las comunas urbanas, mientras que presenta un efecto negativo en las comunas rurales.

Finalmente, se debe consignar que la mayor parte de las relaciones no son significativas en las comunas rurales y, cuando lo son, resultan difíciles de interpretar. Probablemente sea necesario profundizar más en el análisis de este segmento educacional y avanzar en tener información que permita modelar de una mejor manera la complejidad de estos establecimientos.

ANEXO CAPÍTULO IV

Cuadro A.4.1.

MATRIZ DE CORRELACIONES ENTRE VARIABLES DEL MODELO ESTADÍSTICO
(Educación básica: alumnos de comunas urbanas)

Básica Urbano	x1	x2	x3	x4	x5	x6	x7	x8	x9	x10	x11	x12	x13	x14	x15	x16	x17	x18	x19	x20	
x1 SIMCE	1																				
x2 Nivel socioeconómico	0,27	1																			
x3 Repitencia	-0,22	-0,19	1																		
x4 Género	0,03	0,01	0,05	1																	
x5 Expectativas de los padres	0,30	0,48	-0,20	-0,03	1																
x6 Cambio (Hrs. Docentes/Matrícula) 2000-2005	0,03	0,05	-0,01	0,01	0,04	1															
x7 Remuneraciones estimadas/Subvenciones	-0,06	-0,12	0,05	0,02	-0,10	0,02	1,00														
x8 Edad promedio docentes educación básica	0,03	0,08	-0,01	-0,01	0,06	-0,07	0,10	1													
x9 Edad promedio docentes educación básica' 2	0,02	0,08	-0,01	-0,01	0,05	-0,07	0,10	1,00	1												
x10 Índice de gestión del establecimiento	0,17	0,12	-0,06	-0,02	0,11	0,01	-0,15	0,07	0,07	1											
x11 Índice comunal de gestión pedagógica	0,02	0,04	0,00	0,01	0,02	0,07	0,03	-0,11	-0,12	-0,02	1										
x12 Índice comunal de gestión financiera	0,00	0,00	0,01	0,00	-0,01	0,00	-0,02	-0,04	-0,05	-0,05	0,41	1									
x13 Índice comunal de asociatividad	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,01	-0,01	0,13	0,06	0,06	-0,01	0,24	0,15	1								
x14 Dispersión comunal (hrs. docente/matrícula)	0,01	-0,10	0,00	0,00	-0,06	-0,05	0,01	0,01	0,02	0,08	-0,27	-0,12	-0,06	1							
x15 Comuna importadora	0,05	0,11	-0,01	0,01	0,07	0,07	0,12	0,05	0,05	-0,03	0,07	-0,03	-0,04	-0,12	1						
x16 Ingreso municipal/población municipal (millones \$)	0,07	0,10	-0,02	0,01	0,09	0,15	0,11	-0,06	-0,06	-0,01	0,11	-0,08	-0,02	0,00	0,24	1					
x17 Población comunal (miles de personas)	0,01	0,14	0,00	0,00	0,08	0,18	-0,06	0,08	0,07	-0,04	0,32	0,16	0,01	-0,36	0,02	-0,10	1				
x18 Corporación Municipal	0,00	0,10	0,00	0,00	0,05	0,07	-0,10	-0,13	-0,14	-0,04	0,29	0,17	-0,10	-0,23	0,09	-0,08	0,50	1			
x19 Matrícula P. subvencionada/Matrícula municipal	-0,02	0,06	0,01	0,00	0,01	0,14	0,06	0,06	0,06	-0,07	0,23	0,20	-0,01	-0,27	0,17	-0,09	0,52	0,20	1		
x20 Aporte municipal educación / mat. Comunal (miles \$)	0,04	0,06	0,00	0,00	0,04	0,12	0,18	-0,10	-0,10	-0,07	0,22	0,10	-0,03	-0,07	0,15	0,52	0,07	0,01	0,21	1	

Cuadro A.4.2.

MATRIZ DE CORRELACIONES ENTRE VARIABLES DEL MODELO ESTADÍSTICO
(Educación básica: alumnos de comunas rurales)

Básico Rural		x1	x2	x3	x4	x5	x6	x7	x8	x9	x10	x11	x12	x13	x14	x15	x16	x17	x18	x19	x20	
x1	SIMCE	1																				
x2	Nivel socioeconómico	0,24	1																			
x3	Repitencia	-0,21	-0,22	1																		
x4	Género	0,00	0,01	0,08	1																	
x5	Expectativas de los padres	0,28	0,45	-0,21	-0,06	1																
x6	Cambio (Hrs. Docentes/Matrícula) 2000-2005	0,01	0,01	0,00	0,00	0,02	1															
x7	Remuneraciones estimadas/Subvenciones	-0,02	-0,04	-0,01	0,01	-0,04	0,33	1														
x8	Edad promedio docentes educación básica	0,02	-0,02	-0,01	0,01	-0,04	-0,12	0,12	1													
x9	Edad promedio docentes educación básica' 2	0,02	-0,02	-0,01	0,01	-0,05	-0,13	0,12	1,00	1												
x10	Índice de gestión del establecimiento	0,18	0,02	-0,03	0,00	0,04	-0,08	-0,01	0,12	0,12	1											
x11	Índice comunal de gestión pedagógica	0,02	0,06	-0,01	0,02	0,06	0,03	-0,04	-0,09	-0,10	0,09	1										
x12	Índice comunal de gestión financiera	0,03	0,03	-0,01	0,02	0,05	0,06	0,02	-0,08	-0,08	0,10	0,47	1									
x13	Índice comunal de asociatividad	0,00	0,00	-0,01	0,01	0,01	-0,02	-0,12	-0,04	-0,03	0,00	0,22	0,17	1								
x14	Dispersión comunal (hrs. docente/matrícula)	-0,01	0,01	-0,02	0,01	0,02	-0,01	0,00	0,05	0,06	-0,03	-0,14	-0,21	0,05	1							
x15	Comuna importadora	0,00	-0,01	0,00	-0,01	0,01	0,04	0,08	0,10	0,10	0,06	-0,09	0,19	0,07	-0,04	1						
x16	Ingreso municipal/población municipal (millones \$)	0,03	0,11	-0,02	-0,01	0,11	0,05	-0,17	-0,23	-0,23	-0,06	0,08	-0,07	-0,11	0,27	-0,12	1					
x17	Población comunal (miles de personas)	-0,03	-0,02	0,00	0,02	-0,05	0,06	0,20	0,07	0,07	0,01	-0,14	0,16	0,20	-0,35	-0,02	-0,57	1				
x18	Corporación Municipal	0,01	0,09	-0,01	0,01	0,08	-0,12	-0,22	-0,17	-0,17	-0,01	0,32	0,33	0,04	0,02	-0,11	0,19	-0,14	1			
x19	Matrícula P. subvencionada/Matrícula municipal	-0,04	0,01	-0,01	0,01	0,02	0,12	0,10	-0,03	-0,03	-0,03	0,23	-0,02	0,12	-0,05	0,02	-0,16	0,29	-0,07	1		
x20	Aporte municipal educación / mat. Comunal (miles \$)	0,02	0,04	-0,03	0,00	0,04	0,16	0,20	-0,02	-0,02	-0,03	-0,02	-0,03	-0,15	0,43	-0,01	0,45	-0,22	-0,11	0,00	1	

Cuadro A.4.3.

MATRIZ DE CORRELACIONES ENTRE VARIABLES DEL MODELO ESTADÍSTICO
(Alumnos educación media)

	Media	x1	x2	x3	x4	x5	x6	x7	x8	x9	x10	x11	x12	x13	x14	x15	x16	x17	x18	x19	x20	
x1	SIMCE	1																				
x2	Nivel socioeconómico	0,31	1																			
x3	Repitencia	-0,28	-0,16	1																		
x4	Género	0,07	0,03	0,07	1																	
x5	Asistencia a pre-escolar	0,10	0,19	-0,03	-0,01	1																
x6	Expectativas de los padres	0,39	0,44	-0,23	-0,06	0,14	1															
x7	TP_HC	0,20	0,23	-0,07	-0,02	0,08	0,23	1														
x8	Hrs. Docentes/Matrícula - media 2003	0,00	-0,03	0,03	0,05	0,01	-0,04	-0,06	1													
x9	Remuneraciones estimadas/Subvenciones	-0,12	0,02	0,08	0,04	0,06	-0,03	0,09	0,17	1												
x10	Edad promedio docentes educación básica	0,12	0,22	-0,05	-0,04	0,12	0,17	0,26	-0,17	0,21	1											
x11	Índice de gestión del establecimiento	0,44	0,26	-0,14	-0,01	0,10	0,26	0,24	0,08	-0,18	0,06	1										
x12	Índice comunal de gestión pedagógica	0,08	0,08	-0,02	0,00	0,06	0,05	-0,03	-0,07	0,10	0,06	0,17	1									
x13	Índice comunal de gestión financiera	-0,05	-0,03	0,02	-0,04	0,02	-0,02	-0,02	-0,11	0,06	-0,01	-0,11	0,34	1								
x14	Índice comunal de asociatividad	0,00	0,01	-0,02	0,00	0,01	0,00	0,01	-0,06	0,10	0,15	-0,02	0,25	0,10	1							
x15	Comuna importadora	0,17	0,13	-0,07	-0,03	0,03	0,13	0,28	-0,15	0,00	0,29	0,14	0,06	0,11	0,17	1						
x16	Ingreso municipal/población municipal (millones \$)	0,31	0,21	-0,07	0,05	0,13	0,19	0,18	0,12	0,15	0,21	0,41	0,22	-0,12	-0,03	0,14	1					
x17	Población comunal (miles de personas)	0,06	0,20	-0,02	-0,02	0,11	0,14	0,19	-0,16	0,22	0,49	-0,01	0,19	0,05	0,09	0,10	0,02	1				
x18	Corporación Municipal	0,02	0,11	-0,01	-0,02	0,06	0,06	0,03	-0,08	0,08	0,01	-0,01	0,21	0,19	-0,08	-0,01	-0,08	0,42	1			
x19	Matrícula P. subvencionada/Matrícula municipal	0,00	0,06	0,00	0,00	0,06	0,04	0,07	0,02	0,20	0,10	-0,01	0,16	0,10	-0,02	0,06	-0,04	0,22	0,15	1		
x20	Aporte municipal educación / mat. Comunal (miles \$)	0,18	0,12	-0,03	0,03	0,10	0,10	0,10	0,18	0,30	0,10	0,24	0,18	-0,04	-0,03	0,01	0,69	-0,01	-0,08	0,21	1	

TERCERA PARTE
ANÁLISIS CUALITATIVO

Capítulo V

.....

PRIORIDADES, ACTORES Y PROCESOS EN LA GESTIÓN MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN

Dagmar Raczynski y Daniel Salinas¹

Los capítulos anteriores del libro entregaron un panorama de la trayectoria de la educación municipal en la última década a través de dimensiones como la evolución de la matrícula, segmentación social, resultados de aprendizaje, su distribución y algunos factores asociados. Entre los resultados, uno es especialmente relevante y fundamenta la relevancia de este capítulo: una relación más equilibrada entre gastos en remuneraciones y los ingresos por subvención, así como la implementación por parte del sostenedor municipal de acciones de gestión técnico-pedagógica, se asocian de manera significativa con mejores resultados de aprendizaje de los alumnos. Este capítulo aborda la gestión de la educación municipal a un nivel cualitativo centrado en los actores involucrados en la gestión, las relaciones entre ellos y sus prácticas de trabajo. El objetivo es dar respuesta a las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son las prioridades que guían la gestión de la educación municipal? ¿Qué tareas realizan los DAEM / Corporaciones en materia educativa? ¿En qué medida su gestión se restringe a la tarea administrativa de mantener funcionando los colegios y en qué medida incursiona en asuntos técnico-pedagógicos y de calidad de la educación? ¿En qué apoyan a los establecimientos educacionales a su cargo? ¿Cómo lo hacen?
- ¿Cuál es el horizonte temporal en el que se toman las decisiones? ¿Se planifica? ¿Cómo, cuándo, en qué materias? ¿Quiénes participan en las decisiones estratégicas? ¿Cuáles son las unidades de planificación?
- ¿Con qué recursos profesionales cuenta la unidad municipal responsable de la educación (DAEM o Corporación Municipal)? ¿Cómo organiza su

¹ Los autores agradecen la colaboración de José Tomas Atria y Macarena Hernández en el procesamiento de la información recabada.

trabajo? ¿Cómo y para qué se relaciona con los colegios? ¿En qué materias delegan responsabilidades y decisiones a los colegios y en cuáles no? ¿Cuánta autonomía se les concede?

- ¿Cuál es el rol del alcalde y del consejo municipal en la administración/gestión de la educación? ¿Cómo se comportan y compatibilizan en este ámbito la dimensión política y la dimensión técnica?
- ¿Cuáles son las fortalezas y cuáles las debilidades en la gestión? ¿Qué habría que potenciar para obtener resultados más deseables? ¿Qué factores impiden una gestión municipal de la educación más eficiente y con mejores resultados de aprendizaje y qué factores abren oportunidades?

V.1. METODOLOGÍA Y PRINCIPALES RESULTADOS

Prácticamente no existen estudios que adopten una mirada centrada en la organización y gestión de la educación municipal y los actores responsables y procesos en los cuales se involucran. A este tema aportan unos pocos trabajos de comienzos de la década del 90 (Espínola (1991, 1994; Latorre, 1991) y exploraciones preliminares realizadas en los últimos años (Serrano y otros, 1999; Pávez, 2004; Espínola, 2008). Cabe mencionar también el trabajo de Valenzuela (2005) que realiza un balance integrado del funcionamiento global del sistema municipal, incluyendo la educación, y el de Correa y Ruiz Tagle (2006) que revisa y evalúa la normativa legal que rige al sistema municipal. Sin embargo, posiblemente por su naturaleza parcial y/o local, estos estudios no han logrado cambiar los fuertes sesgos ideológicos que dominan el debate público sobre la educación municipal.

En contraste con estas primeras iniciativas en la materia, el presente estudio buscó realizar un análisis pormenorizado sobre la gestión de la educación municipal, sobre la base de evidencia empírica representativa del conjunto del sistema. Para esto se utilizó dos aproximaciones metodológicas. De un lado, una encuesta censal a los jefes de DAEM y de secretarios generales de las corporaciones municipales y, de otro, 33 estudios de caso de DAEM y Corporaciones municipales a lo largo del país, centrados en el funcionamiento de los DAEM o corporaciones, su relación con las autoridades municipales, el Ministerio de Educación a nivel central y su expresión territorial, y otros actores relevantes en el entorno del sistema educacional municipal. De esta manera, el presente estudio no sólo contiene un análisis de las características de la gestión educativa municipal, sino que genera nuevos datos, factibles de ser utilizados en futuros estudios.

El capítulo anterior ya hizo uso de la información proveniente de la encuesta a jefes de DAEM o corporaciones con el propósito de analizar su probable impacto, junto con variables a nivel de gestión de los establecimientos y variables a nivel individual de los estudiantes, sobre los resultados SIMCE. Este capítulo se apoya en la misma encuesta para profundizar en el tema de cómo se entiende, organiza y funciona esta gestión. La atención recae, por tanto, en la «caja negra» de cómo ocurre la gestión de la educación a nivel del municipio, lo que busca, lo que hace, cómo lo hace, a quiénes involucra y las restricciones y dificultades que enfrenta.

El tema es de mucha importancia porque desde la política educacional y desde la sociedad se generan demandas sobre los sostenedores municipales que modifican y complejizan las responsabilidades y atribuciones que se les traspasó al inicio de la década de 1980, cuando se iniciaba el traspaso de la administración de la educación pública desde el ministerio de Educación a los municipios. En esa época se esperaba que la competencia entre establecimientos municipales y particulares subvencionados por captar alumnos generaría una espiral de mejora de la calidad y de eficiencia en la administración de los recursos.

Con la vuelta a la democracia en 1990 se activa la política educacional, desde el gobierno central –desde el Ministerio de Educación– se desarrollan programas de apoyo directo al mejoramiento educativo, los que salvo excepciones no consideraron el actor sostenedor municipal de educación. Se establece así lo que se ha llamado la bicefalia del sistema o sistema de dos cabezas, una a cargo de los asuntos administrativos y financieros, el sostenedor, y otra a cargo de los asuntos técnico-pedagógicos, el ministerio de Educación (entre otros, ver Román, 2007). Es evidente que los asuntos técnico-pedagógicos y los administrativo-financieros son dimensiones interdependientes y que al estar separados, las decisiones en un ámbito terminan interfiriendo en el desempeño en el otro.

Hacia 2005, en vista de la falta de resultados en la calidad y equidad de la educación el gobierno elabora la propuesta de subvención preferencial, que es aprobada en el parlamento en 2007. Con esta iniciativa los sostenedores recibirán más recursos por el mecanismo de la subvención, atados a la cantidad de alumnos vulnerables que acoge cada uno de sus establecimientos y al cumplimiento de resultados. De esta forma, desde el ministerio se los hace explícitamente responsables ya no sólo de la gestión de recursos humanos en concordancia con el Estatuto Docente, la administración de los recursos provenientes de la subvención y la elaboración anual del PADEM (Plan de Desarrollo Educativo Municipal), sino que además de decisiones y acciones técnicas y de los resultados que obtienen con éstas. Para ello los sostenedores deben elaborar un Plan de Mejoramiento Educativo, recurrir a la asistencia técnica

para el o los establecimientos si lo estiman necesario y lograr metas concretas y objetivas de rendimiento².

En este contexto, resulta insoslayable preguntarse sobre las fortalezas y debilidades que tienen los sostenedores municipales para asumir y asegurar buenos resultados educativos. Este componente del estudio busca aportar respuestas a esta interrogante.

Los hallazgos más importantes que se reportan en este capítulo se refieren, en primer lugar, a la significativa heterogeneidad en la forma en que los municipios se organizan y gestionan la educación y, en segundo lugar, a la existencia de una creciente preocupación por la calidad de la educación a nivel de las autoridades municipales que se enfrentan con importantes restricciones externas e incapacidades internas para implementar iniciativas al respecto.

En relación a lo primero, los municipios muestran importantes diferencias en la forma en que se organizan y encarar el tema educacional. Las principales diferencias se refieren a cómo generan y gestionan los recursos financieros, cómo conforman los equipo de trabajo dentro de los DAEM o corporación, de qué manera los encargados de la educación municipal se relacionan con los establecimientos para darles apoyo y seguimiento técnico-pedagógico (o de otro tipo), cómo los municipios definen sus prioridades, metas y objetivos, cómo planifican su gestión, qué manejo hacen de la información, y cómo se relacionan con actores externos como socios o aliados que ofrecen proyectos o recursos adicionales a los establecimientos y conforman redes de apoyo para la calidad.

Una conclusión importante derivada de la heterogeneidad que describiremos a continuación es que no hay una única forma de organizarse y hacer gestión educativa a nivel del sostenedor. Los casos observados dan pistas sobre fórmulas alternativas de gestión de la educación y no una formula única. Éstas han sido fruto de la búsqueda y experimentación para responder a distintos desafíos de gestión a partir de las capacidades profesionales y técnicas, de los recursos materiales instalados en los DAEM-corporaciones y de las particulares características del territorio comunal.

Si bien los casos más interesantes y consolidados se encuentran claramente en municipios más grandes, que agrupan más alumnos y recursos, también pueden encontrarse municipios medianos o pequeños con experiencias interesantes, o rendimientos y prácticas diferentes entre municipios de tamaño o

² También el Fondo de Gestión de la Educación Municipal que nace el año 2007 como consecuencia no anticipada de los problemas y el debate en torno a las dificultades del sistema de transporte (Transantiago) en el área metropolitana de Santiago, releva el rol del sostenedor municipal de educación al transferir a este una mayor cuantía de recursos.

recursos similares. De este modo, la evidencia cualitativa muestra que no todo depende del tamaño o de los recursos y que las prácticas de gestión a nivel del sostenedor pueden hacer una diferencia y tener incidencia específica en el mejoramiento de la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje que se desarrollan en los establecimientos educacionales de una determinada comuna.

En relación al segundo hallazgo básico de este capítulo, se observa que la preocupación por la educación tiene hoy, en la mayor parte de los municipios, una creciente legitimidad política. La encuesta realizada al universo de jefes de DAEM o corporación municipal muestra que más del 70% considera que la política más adecuada para fortalecer la educación pública consiste en apoyar la gestión de los municipios, antes que traspasar los establecimientos al ministerio de Educación en alguno de sus niveles y a otro actor³. De la misma manera, entre los alcaldes, concejales y actores políticos entrevistados en el estudio de casos se constata una creciente preocupación por el tema de la calidad de la educación –independiente de lo que cada uno de ellos entienda por calidad, y de su capacidad efectiva de realizar acciones prácticas para realizarla– en contraste con la preocupación por la mera administración financiera y mejora de infraestructura que había caracterizado su mirada de la educación hasta hace poco.

Si bien los temas administrativo-financieros siguen siendo de manera dominante la prioridad de gestión de los municipios en materia educacional, en los últimos cinco años un número creciente de municipios se ha involucrado y asumido que ellos tienen un papel importante y una responsabilidad en los resultados educativos que obtienen sus colegios. Unos pocos han llegado a implementar en sus comunas verdaderos sistemas educativos locales en los que existe un proceso sinérgico en que los distintos actores se orientan hacia el aprendizaje. En la mayoría de los casos existen intentos incipientes por formar equipos técnicos profesionalizados o implementar iniciativas de apoyo de real impacto. Por esto, más allá de sus diferencias prácticas de gestión y de los diferentes logros obtenidos hasta el momento, puede decirse que en Chile los municipios han ido avanzando o abriéndose cada vez más a una comprensión de su rol que incorpora la necesidad de brindar apoyo técnico a los establecimientos para mejorar los procesos de enseñanza y aprendizaje de los alumnos.

³ En los sostenedores de comunas de menor tamaño, con un importante componente de ruralidad y menor disponibilidad de recursos monetarios y humanos, la «desmunicipalización» tiene un porcentaje de adherentes algo más fuerte (el 37 % frente al 29 % en la muestra total). Los que abogan por la devolución de los establecimientos al ministerio de Educación privilegian no un regreso de los establecimientos al Ministerio central sino la creación de instancias gestoras de la educación en el nivel provincial.

Por cierto, esta positiva disposición de los municipios tiene como contraparte la identificación de parte de los actores municipales de una serie de factores que estarían obstaculizando una gestión municipal de excelencia. La percepción de los actores municipales es que la mejora sostenible y profunda de la educación municipal no pasa meramente por eventuales mejoras en la gestión por parte de los municipios, sino que requiere cambios ineludibles en la institucionalidad general del sistema educacional. Estas trabas refieren básicamente al monto y operación de la subvención escolar; la práctica del gobierno central de trasladar obligaciones y compromisos al municipio sin recursos ni respeto por los planes locales de educación; diferencias «injustas» en las reglas del juego entre la educación municipal y la particular subvencionada, y la normativa que rige la gestión de los recursos humanos y los salarios en la educación municipal (Estatuto Docente).

En resumen, los sostenedores municipales y actores locales en educación en su mayoría desean continuar administrando educación, están ensayando distintos y variados caminos para fortalecer la calidad de la educación que imparten, pero sólo unos pocos tienen una imagen clara de lo que implica gestionar la educación municipal de la comuna. En esta perspectiva, es urgente abrir un diálogo para comunicar y discutir lo que se espera de su gestión de la educación, fortalecer herramientas de trabajo, promover buenas prácticas, acompañarlos y asesorarlos en su tarea. Esto incluye el trabajo con las autoridades municipales, los jefes de DAEM o corporación y los directivos de establecimientos municipales y exige, como se verá más adelante, cambios en los roles y prácticas de trabajo del ministerio de Educación.

A continuación se expone y discute la evidencia que da apoyo a estos hallazgos.

V.2. ENCUESTA CENSAL APLICADA A LOS ADMINISTRADORES MUNICIPALES DE EDUCACIÓN

V.2.a. Los temas de la encuesta y aspectos metodológicos

El estudio contempló la aplicación de una encuesta estructurada al universo de los jefes de DAEM y, en los municipios en los cuales la educación es administrada por una corporación municipal, al secretario general de ésta o, si éste lo decidiera, al jefe de educación en la Corporación.

La encuesta indagó sobre diversos aspectos que caracterizan la gestión de la educación en cada municipio. La definición de los temas se basó en tres fuentes: una revisión bibliográfica sobre las tareas que les correspondería a sostenedores de educación y/o autoridades locales de educación; las atribuciones y respon-

sabilidades que les corresponden a los sostenedores municipales según la normativa que los rige; y los 33 estudios de caso que enseñaron sobre acciones que efectivamente han o están implementando los sostenedores de educación. Los temas analizados incluyen: (i) la visión que los jefes de educación tienen con respecto a la prioridad de la educación en la gestión del municipio y la relación Municipio-DAEM/Corporación; (ii) la responsabilidad que los jefes de educación reconocen que tienen en la mejora de los resultados de aprendizaje en los colegios a su cargo; (iii) los recursos, profesionales y económicos, con que cuentan para gestionar la educación; (iv) las tareas y acciones que realizan como gerentes de la educación; (v) los instrumentos de planificación y seguimiento que aplican; y (vi) los obstáculos que ellos señalan que enfrentan al gestionar la educación, las necesidades de apoyo que tienen y sus preferencias en cuanto al futuro de la educación municipal.

La encuesta se aplicó en octubre de 2007 al universo de sostenedores de educación municipal (343 municipios) vía plataforma Internet con el apoyo del Centro de Microdatos de la Universidad de Chile. La tasa de respuesta fue alta, alcanzando el 98%. Esta tasa califica de muy alta si como patrón de comparación se toman encuestas aplicadas con la misma tecnología, cuya tasa se mueve entre 50 y 80%. El alto valor en este caso es consecuencia de la preocupación que los sostenedores municipales de educación tenían por el tema en el segundo semestre de 2007, producto de la movilización de estudiantes secundarios en 2006 y el trabajo e informe del Consejo Asesor Presidencial en Educación, así como del trabajo eficiente de acompañamiento al proceso de responder a la encuesta realizado por el *call center* del Centro de Microdatos⁴.

V.2.b. La gestión de la educación municipal desde la perspectiva de los jefes de DAEM y de corporaciones municipales. Análisis descriptivo

Prioridad de la educación en la gestión de las autoridades municipales

Este primer tema indagó en torno a tres asuntos: la importancia que la educación tiene en la gestión municipal, las prioridades de esta gestión, y la relación que se establece y los espacios de autonomía que tiene el jefe de DAEM o corporación frente al alcalde y concejo municipal.

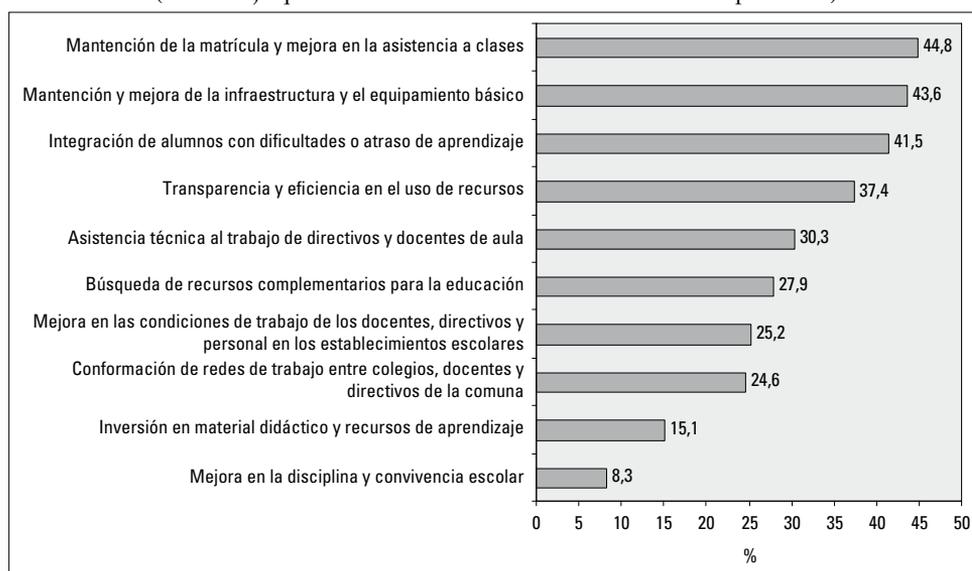
⁴ Los municipios que no respondieron son siete: Renca, Quinta Normal, Pirque y Til Til en la Región Metropolitana, Contulmo en la Región de la Araucanía y Queilén en la Isla de Chiloé, Región de los Lagos.

Una amplia mayoría de los sostenedores encuestados (90%) declara que la educación es un tema importante en la gestión municipal. Menos de un 2% piensa que la educación tiene poca o ninguna importancia para el municipio y apenas un 8% señala que es medianamente importante. Coherente con lo anterior, el 93% de los encuestados está muy de acuerdo o de acuerdo con la afirmación sobre que el alcalde tiene una genuina preocupación por la educación de la comuna y el 87% opina que el concejo municipal comparte esta preocupación.

En cuanto a las prioridades en educación que ha definido la gestión municipal destacan cuatro (gráfico V.1); estas son la mantención de la matrícula y asistencia a clases de los estudiantes; la mantención y mejora de la infraestructura y el equipamiento básico en los establecimientos; la integración de alumnos con dificultades o atrasos de aprendizaje, y la transparencia y eficiencia en el uso de recursos destinados a educación.

Gráfico V.1.

ÁREAS PRIORITARIAS DE LA MUNICIPALIDAD AL GESTIONAR LA EDUCACIÓN
(Porcentaje que marca la alternativa entre las tres más importantes)



Fuente: encuesta a jefes de DAEM o de corporación

Con una frecuencia menor, aparece la preocupación por la asistencia técnica al trabajo de directivos y docentes (30% de las menciones); la búsqueda de recursos complementarios a los de la subvención escolar (28%); la mejora en las condiciones de trabajo de directivos, docentes y personal administrativo y la conformación de redes de trabajo entre colegios de la comuna (25% cada una); inversiones en material didáctico y recursos de aprendizaje (15%). El área

mencionada con menor frecuencia como prioritaria es la mejora en la disciplina y convivencia escolar. El 8,3% de los jefes de educación indican que ésta está entre las tres prioridades más importantes.

Estas respuestas indican que los aspectos de la gestión municipal de la educación que preocupan a las máximas autoridades municipales tienen que ver con temas administrativos y de recursos más que con acciones dirigidas a mejorar la gestión escolar y el trabajo docente de aula. Entre las cuatro prioridades dominantes hay una que refiere a asuntos pedagógicos y en este sentido se desvía de la conclusión planteada. Se trata de la integración de alumnos con dificultades o atraso de aprendizaje. Al respecto es importante señalar que esta prioridad emana directamente del ministerio de Educación que ha definido una política – programa en el tema que conlleva la entrega de recursos adicionales si los establecimientos implementan «proyectos de integración».

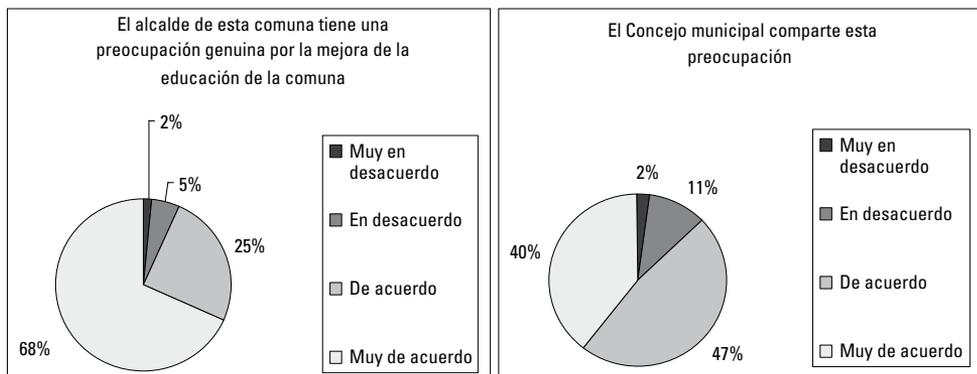
En resumen, las prioridades edilicias en educación responden principalmente a las responsabilidades que define el marco regulatorio que rige la administración municipal de la educación, cuya traducción concreta es administrar los recursos provenientes de la subvención escolar y gestionar los recursos humanos, en concordancia con la Ley de Municipalidades y el Estatuto Docente. Como los recursos económicos para educación que maneja un municipio provienen mayoritariamente de la subvención escolar, la que a su vez depende de la matrícula y asistencia de los alumnos, esta es la preocupación que obtiene un porcentaje más alto de menciones.

La preocupación de las autoridades municipales por asuntos técnicos de la educación, reconocida como prioritaria sólo por el 30% de los jefes de DAEM o corporación, debiera intensificarse en el contexto de la subvención preferencial.

Gráfico V.2

PREOCUPACIONES DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES

(Nivel de acuerdo /desacuerdo con cada afirmación)



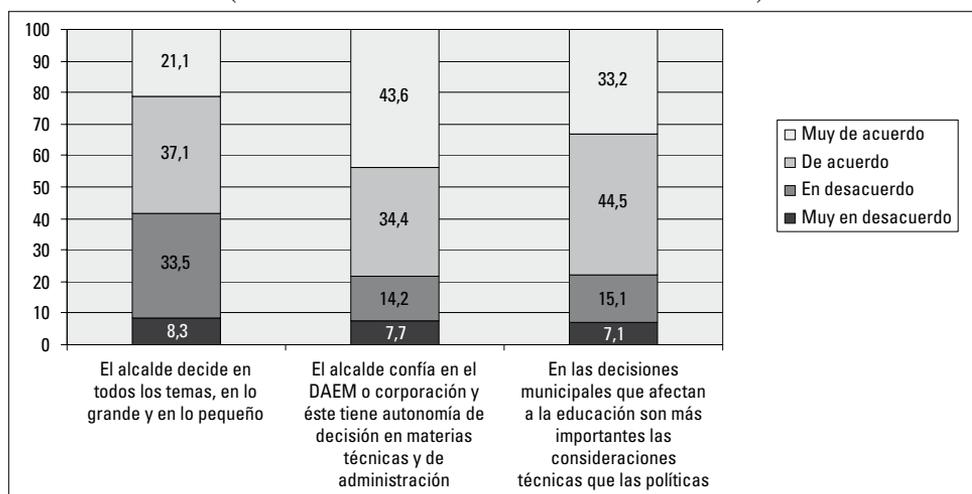
Fuente: encuesta a jefes de DAEM o de corporación.

Como se aprecia en el gráfico V.2, la enorme mayoría de los jefes de DAEM o corporación considera que el alcalde tiene una preocupación genuina por la mejora de la educación de la comuna, mientras que en el caso de los concejales, esta preocupación sería algo menos, pero con una participación menor de quienes señalan estar «muy de acuerdo» con la correspondiente afirmación.

Al indagar en la relación que el jefe de DAEM o corporación tiene con el alcalde y los espacios de decisión abiertos a ellos en materia técnica, el 78% declara estar de acuerdo o muy de acuerdo con «el alcalde confía en el DAEM o Corporación y le entrega autonomía de decisión en temas técnicos» y un porcentaje casi igual (77%) sostiene que «en las decisiones con respecto a la educación municipal tienen más peso los factores técnicos que los políticos» (gráfico V.3). No obstante, el 58% de los jefes de educación sostiene al mismo tiempo que, en el caso de su municipio, el alcalde decide «en todos los temas, en lo grande y en lo pequeño». Vale decir, no dejaría muchos espacios de decisión para los jefes de educación.

Gráfico V.3

RELACIÓN AUTORIDADES MUNICIPALES Y DAEM O CORPORACIÓN
(Nivel de acuerdo / desacuerdo con cada afirmación)



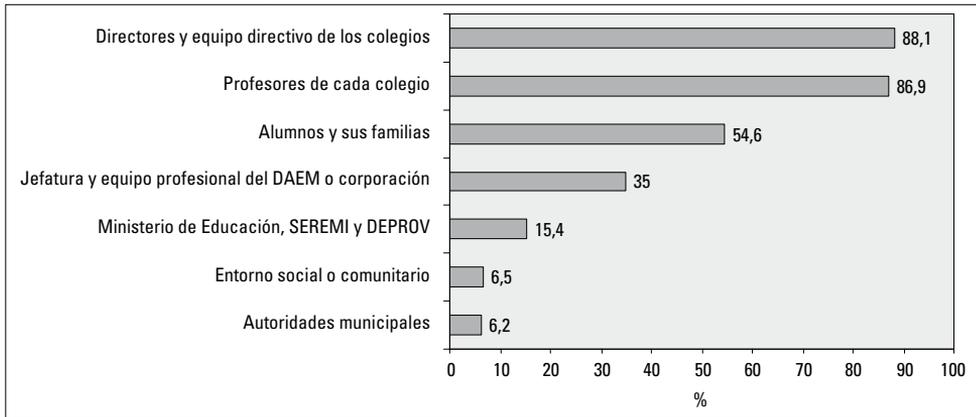
Fuente: encuesta a jefes de DAEM o de corporación

Responsables principales de los resultados de aprendizaje de los estudiantes

En opinión de los jefes de DAEM y de Corporación, los responsables de los resultados de aprendizaje de los alumnos son los directores, equipo directivo y profesores de los establecimientos. Menos de un 15% no menciona a éstos agentes entre los tres responsables más importantes (gráfico V.4).

Gráfico V.4

RESPONSABLES DE LOS RESULTADOS EDUCATIVOS DE LOS ALUMNOS
(Porcentaje que menciona a cada actor entre los tres más importantes)



Fuente: encuesta a jefes de DAEM o de corporación

Un segundo lugar de responsabilidad se adjudica a los alumnos y la familia. Un 45% no menciona al alumno o la familia entre los tres responsables más importantes. De esta forma, la adjudicación de responsabilidades por el aprendizaje de los estudiantes, en coherencia con la literatura, se percibe asentada en primera instancia en el aula y la unidad educativa y en segunda instancia en la familia.

En un tercer lugar, con sólo un 35% de respuesta, los jefes de educación se responsabilizan a sí mismos por los resultados de aprendizaje que logran los estudiantes. Esto refuerza la visión de una gestión educativa municipal centrada en materias administrativas.

La responsabilidad del MINEDUC en el tema es mencionada por el 15% de los jefes de educación y la de la autoridad municipal por un 6%. Un porcentaje similar adjudica una responsabilidad importante al entorno social y comunitario.

Recursos humanos

La disponibilidad de recursos profesionales para la gestión de la educación en la comuna se resume en el cuadro V.1. El 20% de los municipios no tiene un jefe de Educación con dedicación exclusiva al cargo. Los estudios de caso permiten concluir que se trata de situaciones en que el cargo lo ocupa un director de colegio, el administrador u otro funcionario municipal. Los jefes de educación son mayoritariamente hombres (75%). El promedio de edad es de 53 años, con un rango que fluctúa entre 23 y 79 años. El 70% es mayor de 50 años y un 10% menor de 43. Vale decir, los jefes de educación, al igual que los docentes del sector, tienen una estructura por edad que se inclina hacia edades avanzadas.

Cuadro V.1
PERSONAL QUE LABORA EN LOS DAEM O LA UNIDAD
DE EDUCACIÓN DE LAS CORPORACIONES

	<i>Número promedio</i>	<i>Porcentaje en total</i>	<i>Porcentaje de DAEM/ Corporación sin el personal</i>
Jefe de Educación de dedicación exclusiva		80,0	20,0
Personal total (número de personas)	16,0	100,0	
Número de profesionales	7,4 (4,7 profesores)	46,2	0,0
Número de administrativos	5,5	34,4	0,0
Número de auxiliares	3,1	19,4	9,9
Personal jornada completa y media jornada por área de trabajo	10,1	100,0	
Contabilidad y finanzas	2,4	23,8	0,0
Técnico-pedagógico	1,6	15,8	39,9
Situación social y diagnóstico alumnos	1,3	12,9	49,9
Actividades extraescolares	1,4	13,9	39,9
Transporte escolar	1,7	16,8	39,9
Otros	1,7	16,8	49,9

Fuente: elaboración a partir de encuesta a jefes de DAEM o de corporación.

La mayoría de los jefes de educación (92%) tienen título de profesor (70% universitario, 20% normalista y 2% de instituto profesional). El resto son profesionales de otras áreas: ingeniero civil, psicólogo, abogado, administrador público. El 89% ha seguido algún curso de especialización en administración de educación, gestión educativa, evaluación u orientación.

En promedio, en la unidad de educación del municipio (DAEM o departamento de educación de la corporación) trabajan 16 personas. Menos de la mitad (7) son profesionales, de éstos 5 son profesores; a ellos se suman 5,5 administrativos y 3,1 auxiliares, chóferes, estafetas y otros.

Por área de trabajo, considerando sólo a los que tienen contrato jornada completa y media jornada, en promedio 2,4 personas se dedican al área de finanzas y contabilidad, área que está presente en todos los municipios del país; 1,6 personas se desempeñan en el área técnico pedagógica, pero un 39% de los DAEM o corporaciones no tiene personal contratado para esta área; 1,4 personas son responsables de actividades extracurriculares (proyectos específicos), pero también el 39% no dispone de este personal; 1,3 personas trabajan en temas de diagnóstico y evaluación social de estudiantes, pero el 49% no tiene personal dedicado a esta tarea; el resto, 3,4 personas trabajan en actividades de transporte y administrativas y secretariales.

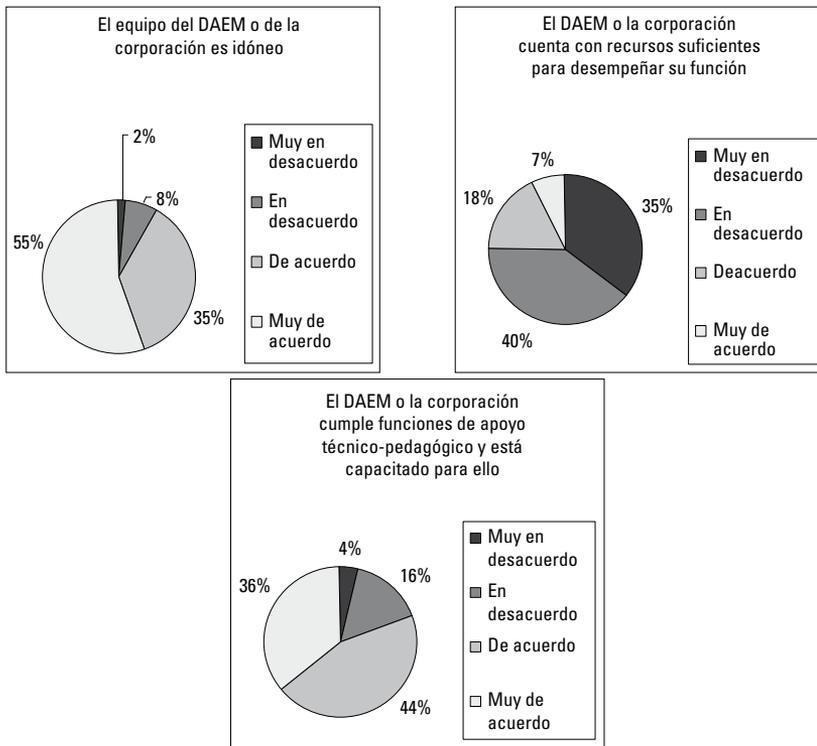
Esto es un indicador importante de las bajas capacidades profesionales de los sostenedores municipales en materias técnico-pedagógicas. La mayor parte del personal de la unidad responsable de la educación municipal se dedica a

labores administrativas y sólo una minoría –en algunos casos completamente ausente– desempeña labores técnicas, compitiendo en baja importancia con el personal en actividades extraescolares y el correspondiente a tareas de diagnósticos y evaluación de estudiantes. La primera área absorbe 58% del personal contratado, mientras que las tres últimas absorben un 14% cada una.

Los jefes de educación evalúan positivamente la idoneidad del equipo de trabajo que han formado (gráfico V.5). El 91% declara acuerdo con que el equipo del DAEM o de la corporación es idóneo (55% muy de acuerdo y 36% de acuerdo) y este porcentaje baja levemente cuando la pregunta refiere a la capacidad que tiene para cumplir funciones de apoyo técnico-pedagógico. En este caso, el porcentaje de acuerdo es de 80% (36% muy de acuerdo y 44% de acuerdo). Para los jefes de DAEM o corporación, el impedimento principal que enfrenta la gestión de la educación es la escasez de recursos financieros. No más de un 25% de ellos está de acuerdo con la afirmación que el DAEM o corporación cuenta con recursos suficientes para desempeñar su función.

Gráfico V.5

PERCEPCIÓN DE LA IDONEIDAD DEL EQUIPO A CARGO DE LA EDUCACIÓN Y DE LA SUFICIENCIA DE LOS RECURSOS PARA LA TAREA



Fuente: encuesta a jefes de DAEM y corporación.

La planificación en los DAEM y corporaciones

Los municipios deben elaborar cada año un Plan Anual de Educación Municipal (PADEM), instrumento que se espera sea formulado con la participación de los directivos y docentes de los establecimientos educacionales. Los PADEM en general incluyen antecedentes básicos sobre la educación comunal (número de establecimientos, matrícula, resultados SIMCE, planta docente), estiman la matrícula y definen la dotación de personal y los proyectos de inversión a nivel de establecimiento y el DAEM o la unidad de educación de la corporación.

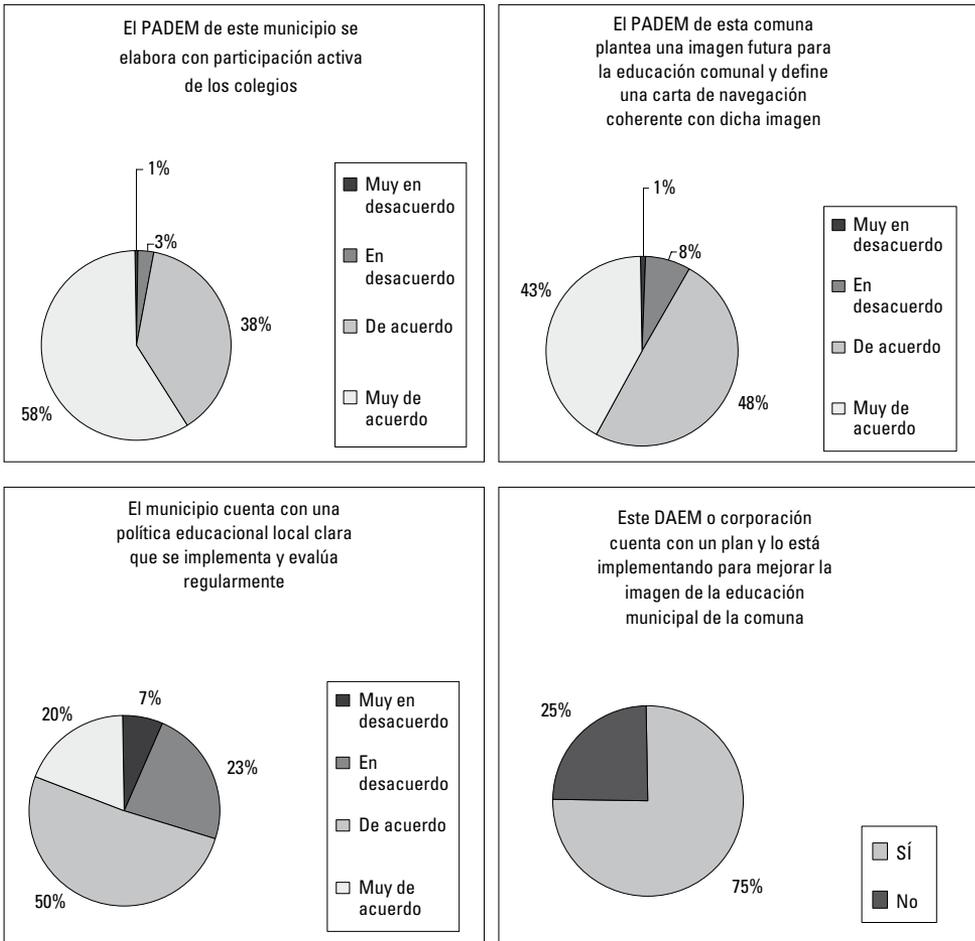
El PADEM es el principal instrumento que utilizan los DAEM y corporaciones para planificar sus acciones en materia de educación. Su intención inicial era permitir la adecuación de la planta docente a la matrícula en un marco regido por el Estatuto Docente y por descensos en la matrícula municipal, así como identificar y priorizar los proyectos municipales anuales de inversión y perfeccionamiento docente. Al ser anual, el PADEM representa una mirada de corto plazo a la educación municipal. Aunque los PADEM casi siempre plantean una visión general que enmarcaría la administración/gestión de la educación municipal en un alto porcentaje de municipios esta visión no se traduce en metas estratégicas ni en plazos estimados para lograrlas y no es evidente cómo y por qué las inversiones y actividades que enuncia el PADEM contribuirían a acercar la educación municipal de la comuna al horizonte deseado. No obstante, es destacable también que existen municipios por sobre la media que adoptan una mirada estratégica, planifican acorde a ella y definen metas y actividades de corto, mediano y largo plazo⁵.

Según la encuesta, 92% de los jefes de educación opinan que el municipio cuenta con un PADEM actualizado, que ha sido elaborado con participación activa de los colegios, y un porcentaje similar sostiene que plantea una imagen futura para la educación comunal y define una carta de navegación coherente con esa imagen (gráfico V.6). No obstante, sólo el 67% de los jefes afirma que el municipio cuenta con una política local de educación que se monitorea y evalúa sistemáticamente. El 75% afirma que el municipio cuenta con un plan para mejorar la imagen de la educación municipal. Como se verá al analizar los estudios de caso, las opiniones emitidas en la encuesta sobre el PADEM y las acciones de planificación que realiza el DAEM o corporación aparecen como asuntos en los cuales hay una fuerte presencia del factor deseabilidad social.

⁵ La evidencia tras estas afirmaciones proviene de los estudios de caso.

Gráfico V.6

APRECIACIÓN DEL PADEM Y DE LOS PLANES LOCALES DE EDUCACIÓN



Fuente: encuesta a jefes de DAEM o de corporación.

Una preocupación frecuente en los municipios y que se extiende a los DAEM o corporaciones es la atención a las necesidades específicas de los alumnos, lo que requiere de coordinación entre las distintas unidades municipales involucradas en la atención social. El 90% de los jefes de educación considera que existe una relación fluida entre el DAEM o corporación con las unidades que atienden necesidades sociales de los alumnos (salud, programas y asistencia social, asistencia jurídica, etc.).

Actividades de los DAEM y corporaciones

La encuesta preguntó a los jefes de DAEM o corporación sobre la realización de una lista de acciones identificadas por los estudios de caso. Las alternativas de respuesta en la mayor parte de los temas fueron sí o no. En unas pocas de ellas, siempre que fuese pertinente, las alternativas de respuesta fueron «con todos», «algunos» o «ninguno» de sus establecimientos escolares. Cuando la pregunta tenía tres alternativas de respuesta se registró el porcentaje que respondió a la alternativa «con todos los establecimientos», ello porque la alternativa «ninguno» obtuvo siempre una muy baja frecuencia⁶.

El listado de acciones y tareas se agruparon en tres ejes: gestión administrativa y financiera, gestión técnico-pedagógica y vínculos con otros o gestión de redes externas (las internas son parte de los dos primeros ejes). Como se aprecia en los cuadros V.2 a V.4, en cada eje existe una alta variación en el porcentaje de respuestas afirmativas, vale decir, estas varían según la acción específica que se trata. Algunas están presentes en muchos municipios y otros sólo en unos pocos⁷.

En *gestión administrativa y financiera* las respuestas afirmativas varían entre 84,4 y 12,6% (cuadro V.2). La gran mayoría de los DAEM o Corporaciones ha llevado adelante adecuaciones en su planta docente (política estimulada desde el MINEDUC a partir del año 2007); alrededor de dos tercios de los casos implementan acciones para aumentar o sostener la matrícula en la educación municipal y para mejorar la asistencia de los alumnos a clases; un porcentaje similar señala contar con iniciativas de búsqueda de recursos complementarios a los que recibe del MINEDUC y lo que le transfiere el municipio de sus recursos propios (tema que tiene una presencia mucho más baja cuando la pregunta refiere a las prioridades de la gestión edilicia). No obstante, sólo la mitad cuenta con un sistema contable en el cual cada colegio se considera como un centro de costos y no más de un 13% de los DAEM o Corporaciones trabajan con sus colegios bajo un sistema de administración delegada. Vale decir, solo la mitad de los DAEM y Corporaciones llevan un sistema contable detallado por colegio y poco más de un décimo entrega autonomía en el uso de recursos a los colegios.

⁶ Esta es otra de las situaciones en las cuales se aprecia con particular fuerza la predisposición de los jefes de educación a responder siguiendo parámetros de deseabilidad social.

⁷ Cabe señalar que los índices de gestión pedagógica y financiera cuya distribución se presentó en el capítulo anterior se basan en estos mismos indicadores. Mientras ese capítulo trabaja con los índices y estudia su relación con los puntajes SIMCE de los estudiantes, este capítulo da cuenta del comportamiento de los indicadores de cada índice. El índice de asociatividad definido en el capítulo anterior es distinto al eje trabajo en red con otros definidos en este capítulo porque hemos dejado afuera los vínculos con el nivel nacional, regional, provincial del MINEDUC ya que estos responden más a la política del ministerio que a iniciativas y decisiones locales.

Cuadro V.2

RESPUESTAS AFIRMATIVAS A INDICADORES DEL
EJE ADMINISTRATIVO-FINANCIERO

	%
Ha llevado adelante acciones de adecuación de la planta docente	84,4
Tiene una estrategia concreta para aumentar la matrícula municipal en la comuna	68,3
Cuenta con un plan concreto para estimular la asistencia de los alumnos a clases	60,5
Tiene una estrategia de búsqueda de recursos complementarios a los del MINEDUC y del municipio	59,6
Dispone de un sistema contable en el cual cada colegio es un centro de costos*	49,6
Trabaja con los colegios bajo un sistema de administración delegada*	12,6

* Indicadores que responden a preguntas con tres alternativas de respuesta.

Fuente: encuesta a jefes de DAEM o de corporación.

En el eje de *acciones asociadas con la gestión técnico-pedagógica* el porcentaje de respuestas afirmativas fluctúa entre 10,2 y 80,9% (cuadro V.3). Los porcentajes más bajos corresponden a las siguientes acciones:

- Un sistema de evaluación de los docentes distinto al del MINEDUC: apenas un 10% lo tiene.
- Un sistema de incentivos que premia el buen trabajo de los docentes de aula y directivos: no más de un 21% lo tiene.
- Un fondo municipal al que los colegios presentan proyectos: el 22% cuenta con un fondo de este tipo.
- Un trabajo directo con los profesores en el aula: no más de un 23% realiza un trabajo de este tipo con profesores de todos sus colegios.
- Contratar o recibir asesoría técnica especializada en temas pedagógicos: un 30% de los DAEM o corporaciones cuenta con esta asesoría.

Por el lado de las acciones presentes en alta frecuencia, en el cuadro V.3 destacan las siguientes:

- Conformación de una o más redes de trabajo entre directivos y docentes de sus colegios: 80,9%.
- Un porcentaje similar señala que tienen relaciones fluidas con las unidades municipales encargadas de atender las necesidades sociales de los alumnos.
- Un 73% indica que define metas anuales para los establecimientos, sin embargo, solo el 64% informa que cuenta con un equipo técnico-pedagógico comunal que apoya a los colegios y sólo alrededor de la mitad visita regularmente a los establecimientos para retroalimentar la labor de directivos y docentes o realiza un trabajo directo de fortalecimiento del equipo directivo o monitorea regularmente los avances en los colegios o lleva adelante acciones para responder a las necesidades de perfeccionamiento de los docentes.

Cuadro V.3

RESPUESTAS AFIRMATIVAS A INDICADORES DEL EJE
GESTIÓN TÉCNICO-PEDAGÓGICA

	%
Ha conformado una o más redes de trabajo comunal en la cual participan directivos y docentes	80,9
Mantiene una relación fluida con las unidades municipales encargadas de atender las necesidades sociales de los alumnos y/o familia	80,4
Define metas anuales para los establecimientos educacionales*	73,0
Realiza concursos públicos para contratar directivos y docentes*	65,0
Aplica pruebas comunales de aprendizaje (adicionales al SIMCE) para retroalimentar el trabajo de aula	64,8
Cuenta con equipo técnico pedagógico comunal que apoya a los establecimientos	63,6
Exige a los colegios la implementación de actividades extraprogramáticas que complementen los contenidos curriculares dando apoyo al desarrollo de los distintos talentos que tienen los alumnos*	58,8
Realiza visitas regulares y planificadas a los establecimientos y retroalimenta la labor de directivos y docentes*	55,8
Cuenta con estrategia para responder a las necesidades de perfeccionamiento de los docentes*	52,8
Monitorea regularmente los avances de los establecimientos*	52,5
Ha desarrollado una estrategia concreta, común a los colegios, para atender a los alumnos que se quedan atrás	51,6
Realiza un trabajo directo de fortalecimiento de las capacidades del equipo directivo*	51,0
Contrata o recibe asesoría técnica especializada en temas pedagógicos	30,3
Realiza un trabajo directo con los profesores en el aula de apoyo a la enseñanza-aprendizaje*	23,4
Tiene un fondo municipal al cual los establecimientos presentan proyectos	21,8
Cuenta con sistema de incentivos (bonos) que premia el trabajo bien realizado de docentes y directivos (distinto al MINEDUC)	20,9
Tiene un sistema propio (distinto al MINEDUC) de evaluación docente	10,2

* Indicadores que responden a preguntas con tres alternativas de respuesta.

Fuente: encuesta a jefes de DAEM o de corporación.

En el eje *trabajo en red con actores que no sean parte del municipio y del sistema de educación municipal* (cuadro V.4), el porcentaje de respuestas afirmativas fluctúa entre 54,6 y 6,5%. El porcentaje más alto corresponde al indicador vínculos con fundaciones empresariales y empresas. Destaca la casi ausencia de vínculos con colegios particulares subvencionados y también con otros sostenedores municipales.

Cuadro V.4

RESPUESTAS AFIRMATIVAS A INDICADORES EN LA DIMENSIÓN INSERCIÓN
EN REDES DE TRABAJO CON OTROS PARA EL TEMA EDUCACIONAL

<i>Relación fuerte y consolidada con*:</i>	%
Fundaciones empresariales y empresas	54,6
Departamento de Educación de la Asociación Gremial de Corporaciones Municipales (solo Corporaciones)	52,0
Departamento de educación de la ACHM (solo DAEM)	34,7
Universidades y centros académicos	29,4
Otros municipios del país	20,2
Otra asociación municipal con fines educacionales	11,2
Colegios particulares subvencionados en la comuna	6,5

* Las alternativas de respuestas eran tres: relación fuerte y consolidada, relación débil y esporádica y ausencia de relación. El cuadro registra el porcentaje que responde afirmativamente a la primera alternativa.

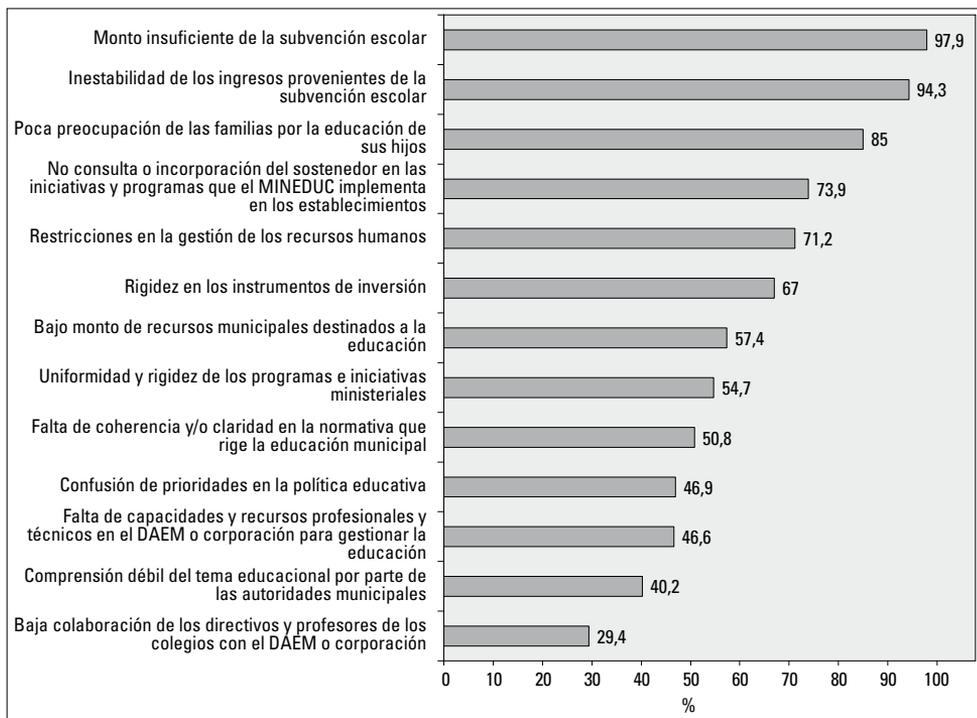
Fuente: encuesta a jefes de DAEM o de corporación.

Obstáculos que enfrenta la gestión del DAEM o corporación

Entre los encuestados domina la percepción de que la educación municipal enfrenta una diversidad de obstáculos. La disponibilidad de recursos económicos es el obstáculo mencionado con mayor frecuencia y reiterado en diversas preguntas del cuestionario (gráfico V.7). El 75% de los encuestados está de acuerdo con la afirmación que el DAEM o corporación no cuenta con recursos suficientes para desempeñar su función. Al enfrentar a los encuestados con un listado de trece potenciales obstáculos y solicitando que marquen todos los que enfrenta la gestión de la educación en su municipio, 9 de ellos reciben más de un 50% de menciones. Entre estos están cuatro que refieren al volumen y gestión del financiamiento.

Gráfico V.7

OBSTÁCULOS EN LA GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN MUNICIPAL



Fuente: encuesta a jefes de DAEM o de corporación.

En los dos primeros lugares, con más del 90% de las menciones, están el monto insuficiente y la inestabilidad de los ingresos provenientes de la subvención escolar. Con una frecuencia relativa menor aparece el bajo monto del aporte municipal a la educación con un 57% menciones.

En un tercer lugar, se menciona como obstáculos a la familia de los alumnos. El 85% menciona la poca preocupación de ésta por la educación de los hijos como un obstáculo.

En cuarto lugar, con un 74% y 71% de menciones, respectivamente, se identifican como obstáculos la no incorporación del sostenedor en la política educacional y las restricciones en el manejo de recursos humanos. Con respecto a las restricciones en el manejo de recursos humanos, se realizó una pregunta adicional a quienes visualizaban este tema como obstáculo a la gestión. Se les preguntó si creían que la gestión de la educación municipal se facilitaría con más atribuciones para la selección, evaluación y despido de personal, así como para fijar salarios e idear un sistema local de bono de desempeño (cuadro V.5). La respuesta mayoritaria afirma que sí sería más fácil. Sin embargo, alrededor de un 20% no lo ve así. La atribución que les merece más duda es la de fijar salarios.

Cuadro V.5

FACILIDAD DE LA GESTIÓN MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN CON MÁS ATRIBUCIONES PARA SELECCIONAR, EVALUAR, DESPEDIR PERSONAL DOCENTE Y FIJAR SALARIOS

	<i>Más atribuciones para seleccionar personal</i>	<i>Más atribuciones para despedir personal</i>	<i>Más atribuciones para fijar salarios</i>	<i>Más atribuciones para evaluar el personal</i>	<i>Más atribuciones para idear un sistema de bonos por desempeño</i>
Más difícil	1,78%	4,75%	8,31%	3,26%	3,56%
Igual de fácil o difícil	17,21%	16,62%	28,49%	13,95%	13,35%
Más fácil	81,01%	78,64%	63,20%	82,79%	83,09%

Fuente: encuesta a jefes de DAEM o de corporación.

En quinto lugar, con porcentajes entre 50% y 67%, se señalan obstáculos que se derivan de la rigidez de los instrumentos de inversión (FNDR y otros) así como de los programas e iniciativas ministeriales y la falta de coherencia y/o claridad en la normativa que rige la educación municipal. Los obstáculos hasta aquí mencionados están fuera del ámbito de control directo del municipio (DAEM o corporación).

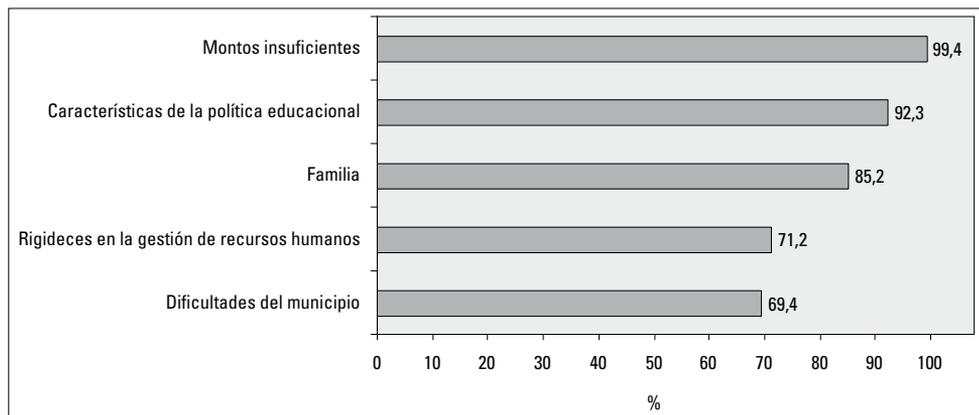
Los obstáculos a la gestión bajo control municipal reciben porcentajes de respuestas en general por debajo del 50%. Sólo uno, el bajo monto de recursos municipales destinados a la educación, es mencionado por cerca de 60% de los encuestados. Este es un factor que está bajo control del municipio, pero no del jefe de DAEM o corporación ya que depende del alcalde y concejo municipal. En una línea similar, el 40% de los encuestados visualiza como obstáculo la comprensión débil del tema educacional por parte de las autoridades municipales, contradiciendo en parte las opiniones altamente favorables sobre estas comentadas más arriba.

Casi la mitad (47%) de los encuestados considera que la falta de capacidades y recursos profesionales y técnicos en el DAEM o corporación es un obstáculo para una mejor gestión. En último lugar, con un 29% de respuestas, se menciona como obstáculo a la gestión de la educación la baja colaboración de los directivos y profesores de los colegios con el DAEM o corporación.

Al agrupar estas respuestas en cinco categorías, según el núcleo en el cual se asienta la dificultad (siendo suficiente que el encuestado responda afirmativamente a una de los indicadores para quedar en el grupo), la jerarquía de dificultades percibidas es la siguiente: (1) recursos (2) política educacional (3) familia (4) gestión de recursos humanos y (5) el municipio y el DAEM o corporación (gráfico V.8).

Gráfico V.8

OBSTÁCULOS PARA LA GESTIÓN, CATEGORÍAS AGRUPADAS



Fuente: encuesta a jefes de DAEM o de corporación.

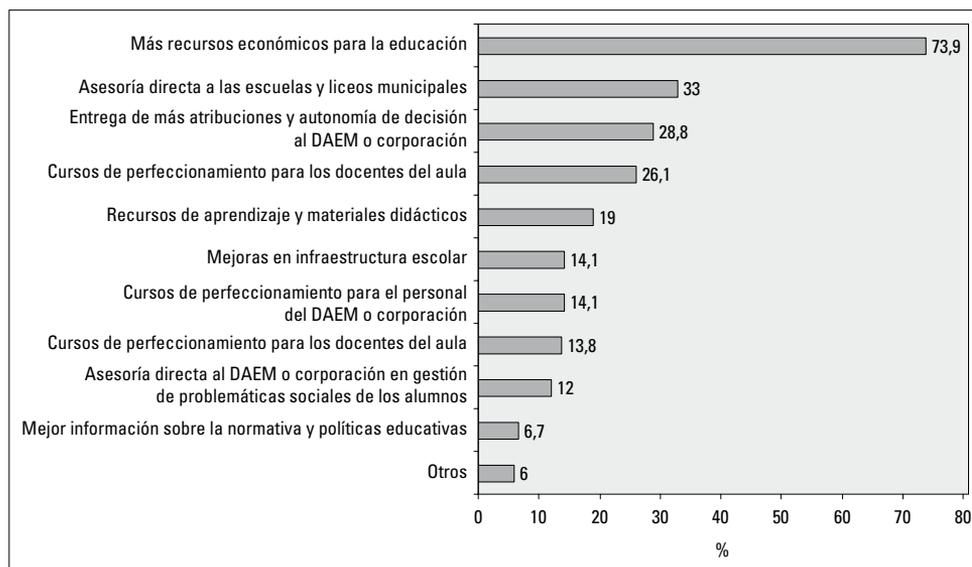
Necesidades de apoyo para mejorar la gestión de la educación municipal en la comuna

De modo similar como en otros temas, se hizo un listado de posibles apoyos y asesorías que pudiera necesitar, solicitando indicar las tres más importantes. El gráfico V.9 muestra la distribución de las respuestas. La primera necesidad según frecuencia, coherente con las respuestas respecto a los obstáculos que enfrenta la gestión municipal de la educación, refiere a «más recursos económicos para la educación». Con un 73% de respuestas afirmativas se encuentra en un lugar lejano de las otras alternativas, cuya frecuencia es siempre inferior al 34%.

Es oportuno ordenar las respuestas según si las necesidades de apoyo refieren a apoyos al DAEM o corporación o a los establecimientos escolares. El cuadro V.6 revela que las necesidades sentidas por un mayor número de jefes

de educación tanto a nivel de DAEM/Corporación como de establecimientos escolares refieren a asuntos técnico-pedagógicos tanto a nivel de la gestión del DAEM o corporación (32%) como a nivel de los establecimientos educacionales (33%) y los docentes de aula (26%).

Gráfico V.9
ÁREAS NECESITADAS DE APOYO



Fuente: encuesta a jefes de DAEM o de corporación.

Cuadro V.6
NECESIDADES DE APOYO SEGÚN SI REFIEREN A DAEM / CORPORACIÓN O A APOYO DIRECTO A LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES

<i>Apoyo al DAEM o Corporación</i>	<i>%</i>	<i>Apoyo a el o los establecimientos educacionales</i>	<i>%</i>
Asesoría en materias financieras y de gestión de recursos	18,4%	Asesoría directa a escuelas y liceos	33,2%
Asesoría en materias técnico-pedagógicas	32,6%	Perfeccionamiento de directivos	14,0%
Asesoría en gestión problemáticas sociales de los alumnos	12,2%	Perfeccionamiento de docentes de aula	26,4%
Perfeccionamiento personal DAEM o Corporación	14,0%	Más recursos de aprendizaje y materiales didácticos	19,0%
Más atribuciones y autonomía de decisión en el DAEM o corporación	28,8%	Mejoras en infraestructura escolar	14,0%

Fuente: encuesta a jefes de DAEM o de corporación y gráfico V.9.

A nivel del DAEM o corporación se plantea la necesidad disponer de más atribuciones y autonomía de decisión. El cuestionario pedía que mencionaran dos ejemplos de autonomía o atribución de decisión. Las respuestas vertidas

refieren a las restricciones en la gestión de recursos humanos derivadas del Estatuto Docente así como a más atribuciones y autonomía frente a la interferencia política del alcalde, siendo un poco más frecuentes las primeras que las segundas. Otra necesidad sentida a nivel de DAEM / Corporación es la de asesoría en materias financieras y de gestión de recursos.

A nivel de establecimientos se menciona con fuerza, además de la asesoría directa a escuelas y liceos, el perfeccionamiento de docentes (26%), de directivos (14%), más recursos de aprendizaje y materiales didácticos (19%) y mejoras en la infraestructura escolar (14%).

V.3. AGRUPACIÓN DE DAEM O CORPORACIÓN SEGÚN COMPORTAMIENTOS

V.3.a. Metodología de construcción de los grupos

A partir de la información sobre las actividades que llevan adelante los DAEM y corporaciones se construyó un perfil de su labor y la prioridad que en su gestión tiene la dimensión técnico-pedagógica, la administrativa y financiera, y la de inserción en redes con otros externos al municipio y al sistema escolar.

La metodología seguida fue la siguiente: la matriz de correlaciones entre los indicadores de acciones que realizan los DAEM o corporaciones se sometió a un análisis factorial (rotación varimax) y luego a un análisis de conglomerado. Los resultados llevaron a diferenciar tres grupos de municipios según las acciones prioritarias que están implementando sus unidades encargadas de la educación.

El análisis factorial se hizo en dos pasos. En primer lugar se analizó la matriz de correlaciones de todas las acciones consideradas. Este análisis corroboró la existencia de tres factores subyacentes que se correspondían con los tres ejes definidos *a priori*: administrativo-financiero, técnico-pedagógico y de trabajo en red con otros externos. En una segunda instancia se hizo un análisis factorial por cada uno de los ejes. Este análisis llevó a los siguientes resultados.

- En el eje *administrativo-financiero* se detectaron tres factores subyacentes, que son: (1) preocupación por la matrícula y asistencia con el propósito de asegurar un flujo mayor y más estable de recursos; (2) presencia de conductas proactivas de reducción de costos y/o búsqueda de recursos complementarios; y (3) existencia de un sistema contable por establecimiento y la entrega de una mayor autonomía a éstos para el manejo de recursos.
- En el eje *técnico-pedagógico* se detectaron tres factores o componentes subyacentes que son: (1) trabajo de apoyo directo y control a cada establecimiento

- ya sea al equipo directivo o a los docentes de aula; (2) trabajo en red y colectivo entre los establecimientos municipales de la comuna; y (3) atención a alumnos rezagados y/o de alta vulnerabilidad social.
- En el eje *redes de trabajo con otros*, que incluye cinco indicadores –relación con otros municipios, con fundaciones y empresas, con universidades o centros académicos, con colegios o sostenedores particular subvencionados y con algún tipo de asociación de municipios preocupado por la educación– no se vislumbran uno o más factores subyacentes, por lo que se trabajó con un índice sumatorio.

Con los indicadores más asociados a cada uno de los factores subyacentes en cada dimensión (3 en gestión pedagógica, 3 en gestión financiera y el índice sumatorio en trabajo en red con otros externos), se hizo un análisis de conglomerado que llevó a una clasificación de los municipios en tres grupos según el perfil de la gestión de la educación.

El grupo 1 corresponde a los DAEM o corporaciones que siguiendo la información entregada por los jefes de educación muestran valores altos en los tres ejes, esto es, están realizando con mayor intensidad acciones en los tres ámbitos.

El grupo 2 se diferencia del anterior porque las acciones en los ejes administrativo-financiero y técnico-pedagógico son bajos respecto al grupo 1 y lo que destaca es que cuentan con vínculos e interactúan con otros actores externos al municipio al que pertenecen.

El grupo 3 se asemeja al 2 en los ejes administrativo y financiero y técnico pedagógico y se diferencia de éste porque no cuenta con vínculos frecuentes con actores externos al municipio.

Cuadro V.7

VALORES OBSERVADOS DE LOS ÍNDICES EN CADA GRUPO DE MUNICIPIOS

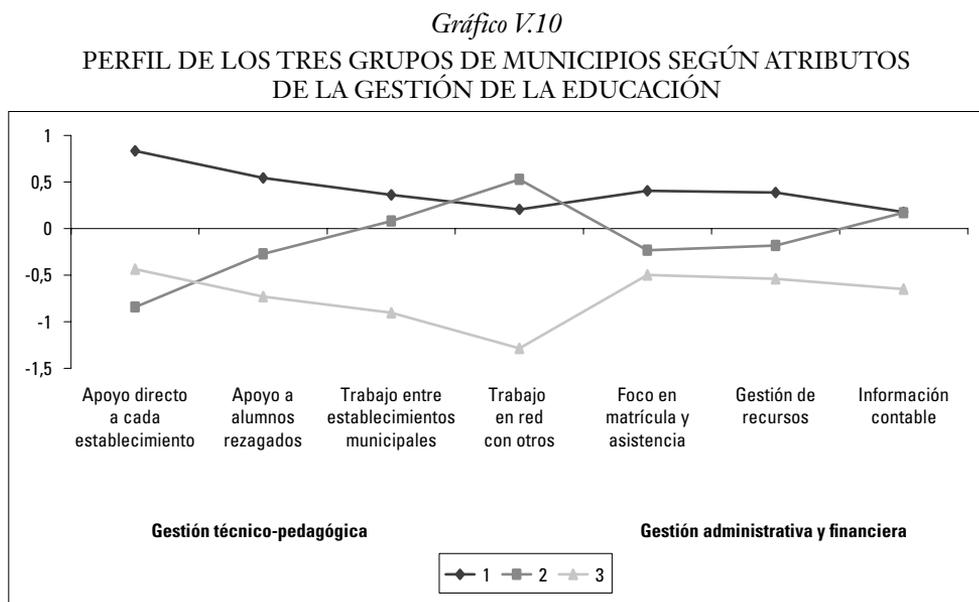
Ejes	Grupos de municipios											
	Grupo 1				Grupo 2				Grupo 3			
	Municipios con valores altos en las tres ejes				Municipios con valor alto en vínculos con otros y -bajo en lo pedagógico y lo administrativo-financiero				Municipio con valores bajos en los tres ejes			
	Valor observado				Valor observado				Valor observado			
	Media	Rango	Mín.	Máx.	Media	Rango	Mín.	Máx.	Media	Rango	Mín.	Máx.
Pedagógico general	11,2	12	6	18	6,8	11	2	13	5,2	11	0	11
Financiero general	4,8	5	2	7	3,8	6	0	6	2,8	5	0	5
Vínculos con otros externos	3,3	4	1	5	3,7	3	2	5	1,6	3	0	3

Fuente: encuesta a jefes de DAEM o de corporación.

Dos comentarios son pertinentes respecto al perfil. Primero, recordar que no tiene origen en una observación directa de la gestión municipal sino que en respuestas a una encuesta a los responsables de esta gestión. Segundo, que si bien el análisis de conglomerado ordena los casos de modo tal de contar con máxima variabilidad inter-grupo y mínima intra-grupo, cada grupo muestra bastante variabilidad interna, como se aprecia en el cuadro V.7

V.3.b. Descripción general y tamaño de los tres grupos de DAEM o corporaciones

El gráfico V.10 muestra los tres grupos (conglomerados) de municipios según su posición relativa en cada subíndice o factor de cada dimensión. Para hacer comparable los valores de cada índice, estos se estandarizaron con respecto al promedio de modo que el gráfico muestra la posición relativa de cada grupo en cada subíndice.



Fuente: encuesta a jefes de DAEM o de corporación.

Se observa que el grupo 1 se localiza por sobre el promedio en cada uno de los subíndices, destacando en particular por su posición favorable en relación a los otros dos grupos en los tres índices técnico pedagógicos y en dos de los financieros. En inserción en redes se encuentra sobre el promedio, pero debajo del grupo 2. El grupo 1 reúne por tanto a los municipios en una posición

relativamente más avanzada en el plano de la gestión financiera y técnico-pedagógica e intermedia en cuanto a redes de trabajo con otros.

El grupo 3 registra valores bajos (todos por debajo del promedio) en cada uno de los índices, siendo especialmente débil su inserción en redes y en cuanto al trabajo técnico-pedagógico del DAEM o corporación. Reúne, por tanto, los municipios cuya gestión de la educación es más precaria.

El grupo 2 se encuentra en una situación intermedia, algo más favorable que el grupo tres en gestión pedagógica y financiera, pero en cada indicador de estas dimensiones por debajo del grupo 1. Solo supera a este en el eje vínculos con otros.

El grupo 1 –donde la gestión de la educación es relativamente más fuerte– incluye a 45% de los municipios, el grupo 3 con la gestión más precaria un 21% y el grupo 2 con una gestión precaria en dos de las tres dimensiones un 34% (cuadro V.8).

Cuadro V.8

TAMAÑO DE LOS TRES GRUPOS O CONGLOMERADOS DE MUNICIPIOS

	<i>Grupo 1 Municipios con valores altos en las tres dimensiones</i>	<i>Grupo 2 Municipios insertos en redes y con valor bajo en lo pedagógico y lo financiero</i>	<i>Grupo 3 Municipio con valores bajos en las tres dimensiones</i>
Nº de municipios	152	114	71
% municipios en el total (N= 337)	45,1	33,8	21,1

Fuente: encuesta a jefes de DAEM o de corporación.

Como se señaló, los tres grupos se construyeron a partir de las respuestas entregadas por los jefes de DAEM y de corporación. Estos, como se desprende de los estudios de caso en 33 municipios del país, tienden a declarar más acciones que las que reconocen otros entrevistados en el mismo municipio y a calificarlas como prácticas regulares o sistemáticas cuando en ocasiones no lo son. De esta forma, el número de municipios en el grupo 1 (152) posiblemente esté sobrestimado. De hecho, como se verá a continuación, un tercio de los municipios en el grupo 1 visualizan como obstáculo para la gestión de la educación una «comprensión débil del tema educacional por las autoridades municipales» y la mitad plantean como obstáculo «la falta de capacidades y recursos profesionales en el DAEM o corporación», dos factores cuya presencia sugiere que la gestión de la educación en una parte de los municipios del grupo 1 no es tan fuerte como se desprende de las respuestas al cuestionario.

A favor de una validación de los tres grupos cabe señalar que los jefes de DAEM o corporación del grupo 1 se auto-responsabilizan más por los resultados

educativos que obtienen los alumnos municipales que los del grupo 2 y estos que los del grupo 3. Entre los restantes agentes responsables considerados, no existen diferencias entre los tres grupos. Una hipótesis que barajábamos era que el grupo 1 mencionarían con menor frecuencia que el grupo 2 y el 3 a los alumnos y la familia y el entorno social y comunitario como responsables de los resultados de aprendizaje. El cuadro V.9 indica que existe una tendencia en esta dirección, pero ésta no es estadísticamente significativa.

Cuadro V.9

PERCEPCIÓN DE LOS RESPONSABLES DE LOS RESULTADOS EDUCATIVOS
SEGÚN PERFIL DE LA GESTIÓN MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN

	<i>Grupo 1</i> <i>Municipios con valores</i> <i>altos en las tres</i> <i>dimensiones</i>	<i>Grupo 2</i> <i>Municipios insertos en</i> <i>redes y con valor bajo en lo</i> <i>pedagógico y lo financiero</i>	<i>Grupo 3</i> <i>Municipio con valores</i> <i>bajos en las tres</i> <i>dimensiones</i>	<i>Nivel de significación</i> <i>estadística de las</i> <i>diferencias</i>
Equipo directivo	90,13%	89,47%	81,69%	0,167
Profesores	84,21%	90,35%	87,32%	0,339
Alumnos y familia	52,63%	54,39%	59,15%	0,661
DAEM o corporación	41,45%	33,33%	23,94%	0,034
MINEDUC, SEREMI, DEPROV	13,16%	15,79%	19,72%	0,449
Entorno social y comunitario	3,29%	7,89%	11,27%	0,062
Autoridades municipales	6,58%	3,51%	9,86%	0,216

* Se marcan en negritas las diferencias estadísticamente significativas a un nivel igual o inferior 0,05.
Fuente: encuesta a jefes de DAEM o de corporación.

Las secciones siguientes caracterizan los tres grupos de DAEM/Corporación según el respaldo que tienen y la relación que establecen con las autoridades edilicias, los recursos monetarios y humanos de que disponen y características de la comuna en que se emplazan. Es importante señalar que la organización bajo la figura legal en DAEM o en corporación no es una variable que define diferencias significativas entre los tres grupos. Este análisis aporta a un cuadro más diferenciado sobre la gestión de la educación municipal que el que hoy existe.

V.3.c. Variables en que se diferencian los tres grupos de DAEM o corporaciones

Los grupos se diferencian en tres conjuntos de variables. El primer conjunto de variables alude a la prioridad que la educación tiene en la gestión edilicia y el peso que en esta gestión tienen, en opinión de los jefes de educación,

consideraciones técnicas *vis a vis* consideraciones políticas y clientelares. El segundo conjunto de variables se refiere a los recursos monetarios y humanos disponibles en el DAEM o corporación para administrar la educación. El tercer conjunto de variables corresponde a las características sociodemográficas de las comunas cuya presencia / ausencia son externas o ajenas a decisiones bajo control del Municipio o del DAEM o corporación.

Las hipótesis que subyacen al análisis son las siguientes:

- a) Una gestión más centrada en lo técnico-pedagógico por parte del DAEM o Corporación, y en este sentido más avanzada, se asocia y supone un respaldo y preocupación del alcalde y concejo municipal en este tema, respaldo que respeta y entrega un espacio de autonomía a los jefes de educación para las decisiones en materias técnicas.
- b) Una gestión más avanzada en educación por parte del DAEM o corporación depende en parte de la disponibilidad global de recursos y no del esfuerzo que realiza el municipio en transferir recursos propios a la educación.
- c) Una mayor disponibilidad de recursos humanos profesionales en los DAEM/Corporaciones es requisito para una gestión más avanzada, pero no asegura por sí mismo que exista esta gestión.
- d) Las comunas rurales, de poca población y con mayor porcentaje de estudiantes en situación de mayor vulnerabilidad social, enfrentan dificultades estructurales para gestionar su educación.

Las prioridades de la gestión edilicia y los vínculos Alcalde / DAEM o corporación

Los tres grupos DAEM o unidad de educación de corporaciones, se asocian a gestiones edilicias que muestran diferencias en sus prioridades (cuadro V.10). Los DAEM o corporaciones del grupo 1, que es el que ha asumido con más fuerza la implementación de actividades técnico-pedagógicas, el Alcalde da prioridad y empuja esta línea de trabajo, en particular en los indicadores «asistencia técnica a directivos y docentes de las escuelas» y «conformación de redes de trabajo intra-comunal entre directivos y entre docentes». La contra cara es que la preocupación edilicia por asuntos de infraestructura y equipamiento básico es más frecuente en los DAEM y corporaciones del grupo 3 que del grupo 2 y el 1.

Las restantes prioridades –uso transparente y eficiente de recursos, búsqueda de recursos complementarios, integración de alumnos con dificultades, adquisición de material didáctico y recursos de aprendizaje, condiciones de trabajo del personal– están presentes con similar frecuencia en cada grupo, esto es, son transversales a los tres grupos.

Cuadro V.10
PRIORIDADES EN LA GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN SEGÚN PERFIL
DE LA GESTIÓN MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN

	<i>Grupo 1</i> <i>Municipios con valores</i> <i>altos en las tres</i> <i>dimensiones</i>	<i>Grupo 2</i> <i>Municipios insertos en</i> <i>redes y con valor bajo en lo</i> <i>pedagógico y lo financiero</i>	<i>Grupo 3</i> <i>Municipio con valores</i> <i>bajos en las tres</i> <i>dimensiones</i>	<i>Nivel de</i> <i>significación</i> <i>estadística de las</i> <i>diferencias</i>
Infraestructura y equipamiento básico	35,5	47,4	54,9	0,015
Asistencia técnica directivos y docentes	38,2	29,0	15,5	0,002
Conformación de redes comunales de trabajo	31,6	22,8	12,7	0,008

Fuente: encuesta a jefes de DAEM o de corporación.

En coherencia con el resultado anterior, el cuadro V.11 muestra que los grupos se diferencian entre sí en la dirección esperada –porcentajes más altos en el grupo 1, seguido por el grupo 2 y el 3– en cuanto a que «el alcalde tiene una preocupación genuina por la mejora de la educación»; «el municipio cuenta con una política local de educación que se monitorea y evalúa sistemáticamente»; «el municipio cuenta con un plan para mejorar la imagen de la educación municipal».

Cuadro V.11
RELACIONES DAEM/ CORPORACIÓN Y MUNICIPIO SEGÚN PERFIL
DE LA EDUCACIÓN MUNICIPAL

	<i>Grupo 1</i> <i>Municipios con valores</i> <i>altos en las tres</i> <i>dimensiones</i>	<i>Grupo 2</i> <i>Municipios insertos en</i> <i>redes y con valor bajo en lo</i> <i>pedagógico y lo financiero</i>	<i>Grupo 3</i> <i>Municipio con valores</i> <i>bajos en las tres</i> <i>dimensiones</i>	<i>Nivel de</i> <i>significación</i> <i>estadística de las</i> <i>diferencias</i>
El alcalde tiene una preocupación genuina por la mejora de la educación	98,7%	89,5%	88,7%	0,0019
El municipio cuenta con una política local de educación que se monitorea y evalúa sistemáticamente	86,2%	58,8	50,7%	0,0000
Municipio se esfuerza y cuenta con plan para mejorar la imagen de su educación	83,6%	73,7%	59,2%	0,0004

Fuente: encuesta a jefes de DAEM o de corporación.

Finalmente, la relación entre el DAEM/Corporación y las autoridades políticas del municipio, se observa en el cuadro V.12 que la confianza del alcalde en el jefe de DAEM o corporación y la autonomía de este último en materias

técnicas y, más en general, el peso de cuestiones técnicas sobre las políticas, son más frecuentes en el grupo 1 que en los dos restantes. Al mismo tiempo, es también en el grupo 1 donde existiría una relación más fluida del DAEM con los departamentos y unidades del municipio que atienden las necesidades sociales de la población.

Cuadro 5.12
PESO DE ELEMENTOS POLÍTICO Y LOS TÉCNICOS EN LA GESTIÓN
DE LA EDUCACIÓN

	<i>Grupo 1</i> <i>Municipios con valores</i> <i>altos en las tres</i> <i>dimensiones</i>	<i>Grupo 2</i> <i>Municipios insertos en</i> <i>redes y con valor bajo en lo</i> <i>pedagógico y lo financiero</i>	<i>Grupo 3</i> <i>Municipio con valores</i> <i>bajos en las tres</i> <i>dimensiones</i>	<i>Nivel de</i> <i>Significación</i> <i>estadística de las</i> <i>diferencias</i>
El alcalde confía en el jefe de DAEM o corporación y éste tiene autonomía en materias técnicas	82,9%	78,9%	66,2%	0,0185
En las decisiones en educación son más importantes las cuestiones técnicas que las políticas	84,9%	75,4%	66,2%	0,0057
Existe relación fluida DAEM o corporación con unidades que atienden necesidades sociales en el municipio	96,1%	90,4%	76,1%	0,0000

Fuente: encuesta a jefes de DAEM o de corporación.

*Disponibilidad de recursos y aporte municipal a la educación*⁸

Con frecuencia se entiende que la disponibilidad de recursos determina lo que es posible o no de realizar, afirmación que es casi siempre cierta cuando la disponibilidad de recursos está por debajo de un piso mínimo. No obstante, nada asegura que un nivel de recursos razonables tenga como correlato el buen uso de éstos.

El cuadro V.13 muestra que los tres grupos de unidades de educación municipal se insertan en municipios con distinta disponibilidad de recursos económicos. Los municipios pequeños con alta ruralidad y una gestión de la

⁸ La información sobre disponibilidad de recursos monetarios en el municipio y aporte municipal a la educación proviene de la base de datos SINIM que lleva la SUBDERE y la información es la misma que se trabajó en el primer componente de este estudio.

educación más precaria tienen ingresos propios⁹ significativamente más bajos que los otros dos grupos. No obstante, como consecuencia del tamaño reducido de su población, los ingresos municipales per cápita en estos municipios son los más altos: casi 213 mil frente a 135 mil en el grupo 1 y 98 mil en el grupo 2.

El aporte municipal a la educación en monto de recursos es bajo en el grupo 3 (más débil en gestión de la educación), pero en términos porcentuales es el más alto. Vale decir, el grupo 3 incluye los municipios que hacen un mayor esfuerzo de aporte financiero en relación a sus ingresos propios. El aporte municipal a la educación como porcentaje del ingreso municipal, que a veces se considera indicador de una fuerte preocupación por la educación, no es tal. Es probable que la necesidad de este tipo de aportes surja de la propia presión que ejercen los déficits financieros originados en el contraste entre los requerimientos de gastos más o menos fijos y los ingresos por subvenciones determinados por la ley.

Cuadro V.13

TRES GRUPOS DE MUNICIPIOS SEGÚN ATRIBUTOS DE LA GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN Y DISPONIBILIDAD DE RECURSOS MUNICIPALES

	<i>Grupo 1</i> <i>Municipios con valores</i> <i>altos en las tres</i> <i>dimensiones</i>	<i>Grupo 2</i> <i>Municipios insertos en</i> <i>redes y con valor bajo en lo</i> <i>pedagógico y lo financiero</i>	<i>Grupo 3</i> <i>Municipio con valores</i> <i>bajos en las tres</i> <i>dimensiones</i>	<i>Nivel de</i> <i>significación</i> <i>estadística de las</i> <i>diferencias*</i>
Ingreso municipal total (M\$)	5.080.404	4.059.555	1.433.107	0,010
Ingreso municipal per cápita	135.577,2	98.222,6	212.624,6	0,001
Aporte municipal a la educación (M\$)	339.064,4	261.791,4	130.736,7	0,04
Aporte municipal a la educación como% del ingreso total	8,2	8,3	10,3	0,057

Fuente: encuesta a jefes de DAEM o de corporación e información proveniente de bases de datos SINIM de la Subdere y trabajada en el primer componente de este estudio.

El grupo 1 muestra una situación más favorable en cada una de las variables, con la excepción del ingreso municipal per cápita y el aporte municipal a la educación como porcentaje del ingreso total, donde sus valores son inferiores a los del grupo 3. El grupo 2 se asemeja más al grupo 1 que el grupo 3, en cada una de las variables de recursos.

⁹ Ingresos propios municipales son los ingresos que le corresponden al municipio por concepto de impuestos, patentes y similares y los que recibe del Fondo Común Municipal (fondo que redistribuye ingresos desde los municipios más ricos a los más pobres). El municipio tiene autonomía de uso de estos ingresos. Cada municipio recibe además ingresos por transferencias, por ejemplo las subvenciones en educación, que solo pueden ser utilizados para los fines previstos en la subvención.

Recursos humanos para la gestión de la educación

Esta sección da cuenta de los recursos humanos en el DAEM o corporación que se dedican al tema de la educación (cuadro V.14).

En el grupo 1, el 85% de los jefes de educación en DAEM o en corporación tiene dedicación exclusiva al cargo. Frente a un 80% en el grupo 2 y solo un 70% en el grupo 3. En el universo el porcentaje es de 80%. Posiblemente las diferencias serían mayores si se hubiese contado con un indicador que además de la jornada de dedicación reflejara las competencias que el jefe de educación tiene para el cargo, tema que recién se está explorando en el país¹⁰.

Pasando al personal que se desempeña en los DAEM o la unidad de educación de las corporaciones, se aprecia que el personal más frecuente en los tres grupos se desempeña en el área de contabilidad y finanzas. El grupo 2 es el que tiene más personal contratado, con promedios que salvo en el área técnico-pedagógica, son superiores al grupo 1 y tienden a duplicar al personal en el grupo 3. Considerando que los municipios del grupo 2 son respecto a los del grupo 1 débiles en materia de gestión pedagógica y financiera, estos antecedentes sugieren que en ellos posiblemente exista sobredotación de personal en todas las áreas, salvo la técnico-pedagógica.

En el grupo 3 es el en el cual existe más precariedad en dotación de personal. Es cierto que la matrícula de alumnos es menor, pero ella se encuentra distribuida en un número alto de escuelas rurales, en general geográficamente dispersas, localizadas a veces en lugares con baja conectividad, situaciones que podrían ameritar la necesidad de más personal en el DAEM. No obstante, la dotación es precaria y poco profesionalizada. Un 30% de los municipios de este grupo no cuenta con un jefe de DAEM de dedicación exclusiva, en el DAEM trabajan en promedio menos de 4 profesionales y apenas uno se dedica a materias técnico-pedagógicas.

¹⁰ Un estudio de la Fundación Chile (V. Espínola y otros, 2008, versión preliminar Informe Final) indaga en el tema de las competencias de los sostenedores municipales en 9 comunas de 4 regiones. El estudio delimita 6 áreas de competencias (planificación, gestión de recursos, gestión de procesos y evaluación, apoyo técnico, rendición de cuentas y vínculos), mostrando fortalezas y debilidades en cada una. Globalmente, el área más débil es el de rendición de cuentas. Detecta diferencias notorias entre los municipios. Respecto al tema de recursos humanos concluye que más que la cantidad de profesionales de los cuales se dispone, lo que influye es la capacidad de liderazgo del jefe para darle cohesión a los equipos de trabajo y orientar y hacer una efectiva y constante labor de acompañamiento directo a las escuelas, teniendo como norte el aprendizaje de los alumnos.

Cuadro V.14

**RECURSOS HUMANOS EN LA GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN MUNICIPAL
SEGÚN PERFIL DE LA GESTIÓN**

	<i>Grupo 1</i> <i>Municipios con valores</i> <i>altos en las tres</i> <i>dimensiones</i>	<i>Grupo 2</i> <i>Municipios insertos en</i> <i>redes y con valor bajo en lo</i> <i>pedagógico y lo financiero</i>	<i>Grupo 3</i> <i>Municipio con valores</i> <i>bajos en las tres</i> <i>dimensiones</i>	<i>Nivel de</i> <i>significación</i> <i>estadística de las</i> <i>diferencias</i>
A. Disponibilidad de personal				
<i>Jefe de DAEM o de la corporación</i>				
% Jefes de educación con cargo exclusivo	84,9	79,8	70,4	0,042
Sexo (% hombres)	70,2	77,7	83,1	0,091
Promedio de edad	53,3	53,5	53,1	0,961
Años en el cargo	8,0	7,2	7,9	0,664
Título profesional de profesor otorgado por una universidad	74,3%	74,5%	52,1%	0,0000
Con un postítulo	92,11%	94,74%	92,96%	0,7010
<i>Personal del DAEM</i>				
Nº Total de profesores en DAEM o corporación	4,7	6,1	2,6	0,283
Nº total de profesionales en DAEM o corporación (incluye los profesores)	7,2	10,0	3,9	0,047
Jornada completas en contabilidad y finanzas**	2,4	2,9	2,0	0,050
Jornadas completas en lo técnico-pedagógico**	1,7	1,7	1,0	0,104
Jornadas completas para diagnóstico de alumnos**	1,0	1,6	0,8	0,017
Jornadas completas en actividades extraescolares**	1,1	1,9	0,9	0,199
B. Percepción subjetiva de la idoneidad del equipo de trabajo				
EL DAEM o corporación cumple funciones de apoyo técnico-pedagógico y está capacitado para ello	92,1%	78,9%	57,7%	0,0000

* Se marcan en negritas las diferencias estadísticamente significativas a un nivel igual o inferior 0,05.

** Esta se estimó a partir de las respuestas a la pregunta 22 de la encuesta. En esta se preguntó por el número de personas contratadas jornada completa o media jornada en cada área de trabajo, información que se transformó en jornadas completas equivalentes (jornada completa se le asignó el valor 1 y a la media jornada el valor 0,5. Se dejó afuera el personal contratado por horas o por necesidades particulares.

Fuente: encuesta a jefes de DAEM o de corporación.

Contexto comunal

En el capítulo III se hizo un extenso análisis de la heterogeneidad de las comunas en cuanto a su tamaño poblacional y nivel socioeconómico y, por tanto, el tamaño de su matrícula y la vulnerabilidad social de los hogares de los

estudiantes. Las comunas son distintas entre sí y también son heterogéneas internamente en cuanto a la composición socio-económica y la distribución más concentrada o dispersa de la población y la accesibilidad geográfica interna. En este contexto, diversos estudios han hecho notar que las características que asume la gestión municipal, incluida la educación, se asocia a variables sociodemográficas, geográficas y territoriales.

Esta sub-sección analiza la relación de los tres grupos de DAEM y Corporaciones con tres características de la comuna: el tamaño de su población, el peso de la ruralidad medido por el porcentaje de establecimientos rurales y el nivel socioeconómico o vulnerabilidad del alumnado municipal, medido por los indicadores escolaridad paterna e índice de vulnerabilidad (IVE) con que trabaja la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (cuadro V.15). Los tres grupos muestran diferencias estadísticamente significativas entre sí en cada una de estas variables.

Cuadro V.15

TRES GRUPOS DE MUNICIPIOS SEGÚN ATRIBUTOS DE LA GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN Y VARIABLES COMUNALES

	<i>Grupo 1 Municipios con valores altos en las tres dimensiones</i>	<i>Grupo 2 Municipios insertos en redes y con valor bajo en lo pedagógico y lo financiero</i>	<i>Grupo 3 Municipio con valores bajos en las tres dimensiones</i>	<i>Nivel de significación estadística de las diferencias*</i>
Población	61.198	48.332	16.433	0,000
Porcentaje establecimientos urbanos	47,6	36,3	26,4	0,000
Escolaridad paterna de los alumnos	9,1	8,8	8,7	0,018
IVE comunal	44,3	47,3	49,10	0,015

Fuente: encuesta a jefes de DAEM o de corporación y base de datos elaborada para el primer componente del estudio.

El Grupo 1, que está en posición más favorable en cuanto a gestión de la educación, está formado por las comunas más grandes con un porcentaje más alto de establecimientos urbanos y un alumnado de menor vulnerabilidad y mayor escolaridad paterna.

El Grupo 3, que es el que muestra una posición menos favorable en gestión de la educación, se encuentra lejos del grupo 1 en cada una de estas variables. Se trata de municipios en comunas de poca población, alto porcentaje de establecimientos rurales y un alumnado que en promedio tiene un IVE alto y una escolaridad paterna baja. Son además los municipios que disponen de menos recursos monetarios y humanos para administrar la educación, pese a que

en términos relativos realizan un mayor esfuerzo en aportar a la educación de sus recursos propios (ver cuadro V.12).

El Grupo 2, que destaca por estar inserto en redes de trabajo con otros y una gestión de la educación intermedia en lo técnico-pedagógico y lo financiero, está más cerca del grupo 1 que del grupo 3 en cada una de las variables consideradas, salvo en características sociales del alumnado, donde se acerca más al grupo 3 con un valor IVE de 47,3 y una escolaridad paterna de 8,8 años. Esto sugiere que el perfil que asume la gestión de los DAEM y corporaciones no es ajeno a la vulnerabilidad de los alumnos.

Un perfil más avanzado en la gestión de la educación municipal es más común en las comunas más grandes, en las cuales no más de un 50% de los establecimientos educacionales califican de rurales y donde el nivel económico y sociocultural de la familia es más elevado. A su vez, un perfil más precario en la gestión de la educación corresponde a comunas de baja población (en promedio menos de 16 mil habitantes), con un alto porcentaje de establecimientos rurales (75% o más) y donde el nivel sociocultural y económico de la familia es más bajo.

Las dificultades en la gestión de la educación en estas últimas comunas se acentúan por un bajo monto total de ingreso municipal y, en consecuencia, un aporte municipal a la educación que en monto es más bajo, pero alto en términos relativos. Estas comunas aportan a la educación un porcentaje mayor de su ingreso propio, lo que sin embargo no se traduce en un perfil de gestión más fuerte. Todo hace pensar que en estas comunas pequeñas existe un problema de escala para gestionar la educación.

El problema de escala se asocia con el tamaño de las escuelas rurales (baja matrícula). Citando un estudio reciente sobre la provisión de educación en zonas rurales, «existen economías de escala a nivel del tamaño de cada colegio, donde cerca de un 75% de la diferencia observada en los costos por alumno se explica por la diferencia de tamaño promedio de colegio» (Gallego, Rodríguez y Sauma, 2007). La educación rural –escuelas chicas, dispersas, con pocos alumnos– tiene un costo mayor que las escuelas urbanas (el estudio recién citado estima este costo en un 30% superior). En las comunas de mayor tamaño, con un porcentaje más bajo de escuelas rurales, estas tampoco se financian. La insuficiencia en recursos en este caso es menos acuciante porque las escuelas rurales coexisten con escuelas urbanas que subsidian los mayores gastos de las rurales.

Teóricamente es posible estimar un tamaño óptimo de escuela, en base a un equilibrio de eficiencia económica y calidad de los aprendizajes, y decretar el cierre o fusión de las escuelas que no son rentables. La pregunta en este contexto es si en estas comunas existen espacios para fusionar colegios rurales y/o insertar parte de estos en colegios urbanos localizados no más allá de cierta

distancia. A base de un ejercicio de simulación Gallego, Rodríguez y Sauma concluyen que tal posibilidad existe. A base de información para 170 comunas concluyen que se podría consolidar (fusionar) en promedio dos tercios de la matrícula rural en enseñanza básica con un ahorro en los gastos actuales que fluctúa entre 6% y 10%.

Los estudios de caso (ver sección III) permiten identificar obstáculos que enfrenta la decisión de fusionar escuelas rurales, todos de naturaleza sociopolítica. El cierre de colegios rurales es resistido tanto por las comunidades, sus directores y docentes, como por los alcaldes. La comunidad valora su escuela, símbolo de la localidad, con frecuencia construida en el pasado con aportes de ésta, lugar en que han estudiado tres o cuatro generaciones, sede de reuniones y celebraciones comunitarias, a veces con un director que es líder de la localidad. Se suma a lo anterior que la escuela da acceso vía Internet y facilita la conexión hacia el exterior. El director y los docentes, en general de edad más bien avanzada, no desean perder su puesto ni trasladarse a otra escuela, lo que podría además significar un cambio de residencia. No obstante, la evidencia sobre cierre de establecimientos municipales recogida en el capítulo II de este libro indica que ello no fue del todo imposible en el pasado y podría seguir ocurriendo en el futuro.

El número y tamaño de las escuelas rurales en el país obliga a un estudio pormenorizado sobre su localización en relación a otros establecimientos y en cuanto a los «servicios» que ofrecen y rol que juegan en la comunidad, para decidir informadamente sobre una posible racionalización de la oferta, el futuro de los establecimientos/infraestructura que se cierran, la relocalización de sus alumnos y profesores y, lo más importante, preparar el terreno para que las fusiones de escuelas sean socialmente viables. Los casos estudiados dan cuenta de algunas escuelas que se han cerrado, proceso que tomó al menos un año de preparación para que la comunidad acepte la idea y para definir participativamente con la comunidad el destino de la infraestructura escolar (centro comunitario, jardín infantil, consultorio o posta de salud, sede de un servicio municipal, por nombrar algunas alternativas). La decisión nunca se tomó sin el apoyo y respaldo del alcalde y los concejales, más aun, son éstos los que tomaron la decisión.

La mayor parte de los municipios rurales, a diferencia de los urbanos, cuenta con transporte escolar gratuito, lo que aparentemente es clave para sostener la asistencia regular de los alumnos a clases, en particular los de menor edad. De las comunas de carácter rural tomadas como caso de estudio ninguna no tenía este tipo de transporte. La pre-existencia de este servicio sin dudas es un factor que facilita la fusión. El niño y su apoderado confían en el transporte y no es una conducta nueva que deban aprender.

Pero el contexto comunal también es relevante para la gestión de la educación en las comunas de tamaño intermedio y grande. Las dificultades en este caso se asocian a la velocidad con que la educación municipal está perdiendo matrícula, fenómeno que responde a factores demográficos de fecundidad y migración como la competencia que por matrícula de colegios particulares subvencionados que se instalan en sectores que «atraen población» (sea por el dinamismo de la actividad económica, sea por la construcción de viviendas sociales) y absorbiendo parte de la demanda que antes era captada por las escuelas y liceos municipales. Invertir en nueva infraestructura escolar, localizada en lugares en que reside y está creciendo la población en edad escolar, implica procesos administrativos lentos y engorrosos para los municipios en comparación con un sostenedor privado subvencionado.

Percepción de obstáculos en la gestión y necesidades de apoyo

Los obstáculos a su gestión que identifican los jefes de DAEM identificados anteriormente son casi todos transversales a los tres grupos de DAEM o corporaciones. Las diferencias se observan sólo en dos dimensiones: la comprensión del tema educacional que tienen las autoridades del municipio que es calificada de débil con mayor frecuencia en los grupos 2 y 3 que en el 1; y las restricciones que el DAEM o corporación tienen en la gestión de los recursos humanos derivadas del Estatuto Docente. Este factor lo reconocen con más frecuencia como obstaculizador los jefes de educación del grupo 1 y 2 que en el 3 (cuadro V.16).

Cuadro V.16

OBSTÁCULOS QUE ENFRENTA LA GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN MUNICIPAL SEGÚN PERFIL DE ESTA GESTIÓN

	<i>Grupo 1 Municipios con valores altos en las tres dimensiones</i>	<i>Grupo 2 Municipios insertos en redes y con valor bajo en lo pedagógico y lo financiero</i>	<i>Grupo 3 Municipio con valores bajos en las tres dimensiones</i>	<i>Nivel de significación estadística de las diferencias</i>
Comprensión débil del tema educacional por las autoridades municipales	32,9%	45,6%	45,1%	0,0000
Restricciones en la gestión de recursos humanos	71,1%	79,0%	59,2%	0,015

Fuente: encuesta a jefes de DAEM o de corporación.

También las necesidades sentidas de apoyo y asesoría que plantean los jefes de educación son similares entre los tres grupos. Ninguno de los indicadores muestra una diferencia estadísticamente significativa entre los tres grupos. Todos demandan en porcentajes relativamente similares asesoría en asuntos

financieros y de gestión de recursos, capacitación o perfeccionamiento para el personal del DAEM o corporación en general y en cómo apoyar a los establecimientos en materia técnico pedagógica, más recursos económicos y más información sobre normativas y políticas educacionales.

Relación del sostenedor municipal con el MINEDUC central, SEREMI y DEPROV

Los jefes de DAEM o corporación sienten que ellos no han sido incorporados a la política educacional. El 73% considera que no ha sido incorporado oportunamente en las iniciativas y programas que el MINEDUC implementa en los establecimientos educacionales subvencionados. Esta repuesta no muestra diferencias según los tres grupos de municipios que se han definido, ni según características comunales ni disponibilidad de recursos municipales. Vale decir, está transversalmente presente en todos los jefes de DAEM o corporación. De hecho, en los últimos años, el ministerio ha reconocido esta falencia y los ha ido incorporando y traspasándoles responsabilidades técnicas pedagógicas, comprometiéndolos además con el cumplimiento de metas.

La organización del sistema educativo chileno posiciona a la figura del supervisor inserto en los DEPROV como actor clave en la implementación de las políticas y en el mejoramiento educativo de los establecimientos. No obstante, estudios e informes apuntan a las debilidades en el sistema de supervisión ministerial vigente. La OECD (2004), en su informe sobre la educación en Chile, señala el carácter multifacético y poco coherente de la función de supervisión y recomienda redefinir prontamente este rol, dejando de lado las tareas administrativas y de control para concentrarse en la asesoría educacional. En respuesta, la unidad de supervisión del ministerio ha promovido estudios¹¹, así como talleres de formación y capacitación para supervisores y encargados de estos.

La percepción de «no consideración desde el ministerio» del sostenedor municipal coexiste con la declaración de los jefes de educación de un número significativo de contactos con el DEPROV y el nivel regional en 2006 y 2007. Lo que alegan es que estos contactos no son sistemáticos, se centran en temas administrativos y de procedimientos y de entrega de información estadística. La encuesta indagó en evaluación de las relaciones que han tenido con el ministerio, SEREMI y DEPROV. En cada uno de los aspectos indagados la respuesta mayoritaria es muy bueno o bueno, con porcentajes bajos, siempre inferiores al 20% de respuestas «malo» o «muy malo» (cuadro V.17).

¹¹ Entre otros, Navarro (2004); Raczynski y Muñoz (2005); censo a supervisores, realizado en 2005 por la coordinación Nacional de Supervisión del MINEDUC; DESUC (2006); y Asesorías para el Desarrollo (2005 y 2006).

*Cuadro V.17*CALIFICACIÓN DE LA RELACIÓN DEL DAEM O CORPORACIÓN CON EL
MINEDUC NACIONAL, REGIONAL Y PROVINCIAL

(Porcentaje que califica cada aspecto de regular y de muy bueno o bueno)

<i>Aspecto de la relación con el DAEM o Corporación calificado</i>	<i>Porcentaje regular</i>	<i>Porcentaje muy bueno o bueno</i>
DEPROV		
Prontitud respuesta	27,6	60,8
Idoneidad profesional	28,5	65,6
Aporte al trabajo del DAEM o corporación	28,2	56,7
Calidad del trabajo de los supervisores	32,6	55,8
Rigurosidad del trabajo de los inspectores	26,4	63,5
SEREMI		
Prontitud respuesta al DAEM o corporación	40,4	44,5
Idoneidad profesional	22,8	73,3
Coordinación DEPROV – SEREMI en su trabajo con la comuna	41,2	45,7
MINEDUC		
Prontitud respuesta	43,6	35,3
Idoneidad profesional	24,9	72,4
Suficiencia y coherencia información sobre políticas, programas, normativa vigente	33,8	59,6

Fuente: encuesta a jefes de DAEM o de corporación.

El aspecto mejor evaluado en cada nivel del ministerio es la idoneidad profesional. El peor evaluado es la prontitud de la respuesta. En este caso, la opinión difiere según nivel del MINEDUC que se evalúa y es mejor en el nivel más cercano al DAEM/Corporación y menor en los niveles más lejanos: SEREMI y MINEDUC nacional. Los porcentajes positivos (bueno y muy bueno) son 60%, 44% y 35%, para el nivel provincial, regional y nacional, respectivamente.

Otro aspecto que recibe una calificación relativamente más baja es la coordinación DEPROV-SEREMI en su trabajo en la comuna y la información que desde el nivel MINEDUC, SEREMI y DEPROV fluye a los DAEM y las corporaciones, lo que sugiere la existencia de problemas de coordinación e información inter-nivel¹².

¹² Coherente con esta conclusión, diversos estudios concluyen en que no existe una definición clara y compartida de las responsabilidades y atribuciones que corresponden a cada nivel. Ver, entre otros, Asesorías para el Desarrollo (2002, 2005 y 2006); y Espinoza (2006).

V.4. CONCLUSIONES

Los resultados de la encuesta aplicada a jefes de educación muestran una alta heterogeneidad en las actividades que realizan estas unidades y la forma en que lo hacen. A base de técnicas de análisis factorial y de componentes principales se corroboró que las actividades se ordenan en torno a tres ejes o factores que son: el administrativo y financiero, el técnico-pedagógico y el de trabajo en red con otros, y que en cuanto al perfil de actividades en cada eje los DAEM y corporaciones se ordenan en tres grupos principales, que reflejan el peso relativo que en la gestión tienen las actividades que realizan en cada eje:

- El primer grupo de municipios muestra resultados relativamente positivos o fuertes en el plano de la gestión financiera, técnico-pedagógica e inserción en redes. En este sentido, este grupo incluye a las unidades de educación que muestran una gestión más avanzada. En este grupo los jefes de educación asumen un mayor grado de responsabilidad por los resultados educativos de los alumnos que el resto de los grupos.
- El segundo grupo muestra un nivel regular de gestión de la educación en comparación a los otros dos grupos: buenos indicadores de inserción en redes con otros agentes y más débiles que el primer grupo en términos de la gestión técnico-pedagógica y financiera.
- El tercer grupo tiene una gestión de la educación más precaria en los tres ámbitos: administrativo-financiero, técnico pedagógico e inserción en redes y los jefes de educación asumen con menor frecuencia que ellos tienen una responsabilidad por los resultados educativos de los alumnos en sus colegios.

Estos tres grupos muestran diferencias significativas en una serie de indicadores relevantes. Entre ellos, tres son de mucha importancia:

- a. *Características de las comunas.* En el grupo 1 se observa predominancia de comunas más grandes, con un porcentaje más alto de establecimientos urbanos y un alumnado de menor vulnerabilidad y mayor escolaridad paterna que los otros dos grupos. El grupo 2 incluye comunas de tamaño intermedio, y con porcentajes de vulnerabilidad social más altos que el grupo 1 y porcentaje mayor de establecimientos rurales que el grupo 3. Quienes componen este último grupo en su mayoría corresponden a comunas de muy poca población, alto porcentaje de establecimientos rurales y un alumnado con un IVE promedio más alto y una escolaridad paterna baja.

- b. *Respaldo de y relación con la autoridad municipal.* En los tres grupos la educación tiene una alta importancia para las autoridades municipales, según informan los jefes de educación. En proporción similar en cada grupo, ellas se preocupan del tema de matrícula y asistencia y de la transparencia y eficiencia en el uso de recursos. Las diferencias se manifiestan en la importancia relativa que le entregan a los aspectos técnico-pedagógicos y a los de mantención y mejoramiento de la infraestructura escolar. Las autoridades municipales del grupo 1 priorizan en mayor medida los temas técnicos mientras que las del grupo 3 priorizan asuntos de infraestructura. La del grupo 2 se encuentran en una situación intermedia en ambas preocupaciones. Las del grupo 1 en alta proporción cuentan con una política local de educación y hacen un seguimiento de ella, el alcalde confía en el jefe de educación y en las decisiones en el área pesan mas cuestiones técnicas que consideraciones políticas y su comprensión del tema de la educación es más fuerte.
- c. *Recursos humanos que se desempeñan en el DAEM o corporación.* En el grupo 1 cuenta con más frecuencia con un jefe de educación de dedicación exclusiva y algunos profesionales que apoyan su labor en el ámbito técnico pedagógico, a lo que se suma personal en temas administrativos. El grupo 2, al menos comparativamente con el 1, pareciera disponer de una sobredotación de personal administrativo y escasez de personal para tareas técnicas. El grupo 3, muestra señales de una sub-dotación de personal, en particular en el plano técnico-pedagógico y también a nivel de la jefatura.
- d. *Recursos monetarios.* Los tres grupos se encuentran insertos en municipios con distinta disponibilidad de recursos monetarios, mayores en el grupo 1 que el 2 que el 3. Es esta disponibilidad global la que permite avanzar en la gestión. El esfuerzo municipal por aportar a la educación (% que aporta a la educación el municipio sobre sus ingresos totales) no es un buen indicador de una gestión avanzada en educación, como a veces se piensa¹³.

Hay aspectos en los que no se observan diferencias significativas entre los tres grupos de municipios; es decir, constituyen características del sistema municipal en su conjunto.

¹³ En el capítulo anterior se describe una relación positiva entre el aporte municipal a educación y los resultados de los alumnos. Sin embargo, no ha sido posible conocer los mecanismos por los cuales podría operar esta relación. Tal como se profundiza en el estudio de casos, la evidencia de la sección cualitativa no permite asociar el porcentaje de aportes municipales a los indicadores de gestión avanzada en educación.

- Los temas de gestión administrativo-financiera son los que tienen prioridad para los municipios.
- Los jefes de DAEM o corporación se sienten no considerados y no incorporados a la política educativa, no obstante se relacionan no pocas veces a lo largo del año con los DEPROV y SEREMI. Son críticos frente a la lentitud para obtener respuesta a sus inquietudes, reclamos y preguntas.
- La disponibilidad de recursos son visualizados como el gran déficit u obstáculo para la gestión municipal de la educación. El Estatuto Docente y la normativa que regula la gestión de los recursos humanos se visualiza como una restricción, pero con mayor frecuencia en las unidades de educación que van más adelante en los tres ámbitos que se han distinguido.
- Los jefes de DAEM y corporación tienen una imagen positiva (o poco crítica) de su propia gestión, capacidades y prácticas. Esto queda en evidencia al incorporar al análisis de la encuesta los resultados de los estudios de caso, como se hace en la sección siguiente.
- Los Jefes de DAEM o Corporación se sienten mayoritariamente marginados del ministerio y de la política educativa, pese a que durante el año tienen interacciones frecuentes con los DEPROV y el nivel regional. Al mismo tiempo se muestran poco críticos de las relaciones que se han construido entre ellos y estos niveles.

Capítulo VI

.....

¿CÓMO SE HACE REALMENTE GESTIÓN EDUCATIVA MUNICIPAL?

*Daniel Salinas y Dagmar Raczynski*¹

VI.1. PRESENTACIÓN Y ASPECTOS METODOLÓGICOS

En este capítulo se exponen los resultados del estudio cualitativo de 33 casos de gestión municipal de la educación. El objetivo de esta parte del estudio fue observar en profundidad los procesos de gestión y las prácticas reales y concretas de organización de distintas municipalidades a lo largo del país en lo referido a la educación. Para ello, se realizó un exhaustivo trabajo de entrevistas que abarcó a los integrantes claves de las Unidades Municipales encargadas de la educación (entre ellos los jefes de DAEM o corporación, encargados de las áreas financiera y técnico-pedagógica), los actores políticos en el municipio (alcaldes y concejales), grupos de directores de colegios municipales, y otros actores locales relevantes para la educación municipal, como profesionales DEPROV o instituciones que trabajasen en red con el municipio.

En la descripción de los resultados, se ha trabajado de manera integrada la información recogida en 15 casos estudiados específicamente para este estudio (2007), con 18 casos estudiados por los autores en un estudio exploratorio sobre el mismo tema en 2006 (Raczynski y Salinas, 2006). La extensión del estudio ha permitido observar a un grupo de municipios significativo y diverso en términos de los escenarios de gestión que enfrentan, su localización comunal y regional, tamaño, disponibilidad per cápita de recursos municipales propios (riqueza), resultados SIMCE, ruralidad, y competencia con colegios particulares subvencionados en la comuna. La muestra de municipios estudiados es la que lista el cuadro VI.1.

¹ Con la colaboración de Anahí Alarcón, Miguel Crispi, Loreto de la Fuente, Karin Ermtter, Pía Mora, Pablo Morris, Pedro Ojeda, Fernanda Palacios, Isabel Sáez y Gonzalo Tassara, quienes participaron en los 33 estudios de casos de administración municipal de la educación.

El capítulo parte describiendo las prácticas de gestión de la unidad municipal encargada de la educación (DAEM o corporación), cubriendo distintas dimensiones de la gestión y presentando casos de municipios que destacan porque han incursionado y consolidado prácticas interesantes de gestión, especialmente en el ámbito pedagógico. Posteriormente el análisis se detiene en la inserción y soporte que la gestión de la educación tiene en el municipio de parte de sus autoridades, y el peso de los elementos técnicos y los políticos en la gestión de la educación. El paso siguiente es la inserción de la educación en redes de trabajo y sus alianzas con otros actores y con el MINEDUC. Por último se observa cómo la gestión de la educación se ve fortalecida y/o obstaculizada por el marco normativo y regulatorio que rige a la educación municipal.

Cuadro VI.1

MUESTRA DE CASOS, ESTUDIOS 2006 Y 2007

Caso	Comuna	Región	Tamaño	Riqueza	SIMCE
1	Tierra Amarilla	III Atacama	Pequeño	Alta	Bajo
2	Canela		Pequeña	Baja	Alto
3	Combarbalá		Mediano	Bajo	Alto
4	Andacollo	IV Coquimbo	Pequeño	Baja	Bajo
5	Illapel		Grande	Bajo	Bajo
6	Vicuña		Mediana	Bajo	Bajo
7	Catemu	V Valparaíso	Pequeña	Baja	Bajo
8	Rinconada		Pequeña	Baja	Alto
9	Lolol		Pequeño	Baja	Bajo
10	Marchigue	VI L. B. O'Higgins	Pequeño	Baja	Bajo
11	Pumanque		Pequeño	Baja	Alto
12	Santa Cruz		Mediana	Alto	Alto
13	Licantén		Pequeño	Alto	Alto
14	Maule		Mediano	Bajo	Bajo
15	Hualañé	VII Maule	Mediano	Bajo	Alto
16	Talca		Grande	Alto	Alto
17	San Clemente		Chico	Bajo	Bajo
18	Curanilahue	VIII Bío Bío	Mediana	Baja	Alto
19	Talcahuano		Grande	Alto	Bajo
20	Purén	IX Araucanía	Pequeño	Baja	Alto
21	Castro		Mediano	Alto	Alto
22	Los Muermos		Mediano	Alto	Bajo
23	Frutillar	X Los Lagos	Mediano	Bajo	Bajo (Alto en media)
24	Puerto Montt		Grande	Alto	Bajo
25	Lanco		Pequeño	Bajo	Bajo

Caso	Comuna	Región	Tamaño	Riqueza	SIMCE
26	Paine	RM	Mediano	Alto	Bajo
27	Colina		Grande	Alto	Alto
28	Providencia		Grande	alto	Alto
29	Maipú		Grande	Bajo	Baja
30	Conchalí		Grande	Alto	Bajo
31	Puente Alto		Grande	Alto	Baja
32	Ñuñoa		Grande	Alto	Alto
33	Peñalolén		Grande	Alto	Alto

1/ Tamaño: En el estudio 2006 se consideró el tamaño de acuerdo a la matrícula municipal (Pequeños = matrícula municipal inferior a 2000 alumnos; Medianos = entre 2000 y 4000 alumnos; Grandes = superior a 4000 alumnos). En el estudio 2007, el tamaño fue considerado de acuerdo a la población comunal y promedio de habitantes por decil (Pequeño = parte del 50 % de las comunas con menos población, con promedio de habitantes por decil inferior a 14.000 habitantes; Mediano = comunas que en cuanto a su población se ubican en los deciles 6, 7 y 8, con poblaciones promedio por decil entre 19.000 y 43.000 habitantes; Grandes = comunas con mayor población del país, con poblaciones promedio por decil de entre 93.000 y 210.000 mil habitantes).

2/ Riqueza: Volumen per cápita de recursos municipales propios. Alta riqueza: el 50 % de las comunas con mayor disponibilidad per cápita de recursos. Baja: el 50 % restante.

3/ SIMCE: si el puntaje SIMCE de la comuna en 4to. básico, 8vo. básico y 2do. medio (última medición) se encuentran sistemáticamente por sobre o por bajo el valor SIMCE esperado dada el nivel de escolaridad del apoderado del estudiante (Alto = sistemáticamente por sobre el valor esperado en 4to., 8vo. básico y 2do. medio; Bajo = sistemáticamente por bajo el valor esperado en 4to., 8vo. básico y 2do. medio).

4/ Otros criterios de muestreo: En el estudio 2006 se consideraron exclusivamente casos que, de acuerdo a informantes calificados de MINEDUC y otras instituciones, estuvieran realizando una gestión «interesante» (en algún sentido destacable o positiva) de la educación. En el estudio 2007, se consideró como criterio de muestreo la inclusión de comunas con distintos porcentajes de población rural (alta y baja ruralidad, de acuerdo a la definición INE) y con distintos niveles de competencia por la matrícula (alta y baja competencia, según si el porcentaje de matrícula particular subvencionada supera o no el 30%).

VI.2. GESTIÓN DE LA UNIDAD MUNICIPAL ENCARGADA DE LA EDUCACIÓN

VI.2.a. Planificación estratégica: objetivos e instrumentos de gestión

La construcción de objetivos educativos ambiciosos: la importancia del liderazgo

El tema de qué es lo que los municipios se proponen lograr en materia educativa remite directamente a la importancia del factor «gestión» en la calidad de la educación. Esto es así en la medida que la observación cualitativa permite diferenciar con claridad entre dos tipos opuestos de municipios: aquellos que se proponen a sí mismos objetivos ambiciosos y realistas, que movilizan a un equipo en función de sus logros; y aquellos que funcionan en una cotidianidad rutinaria, desmotivada, que sólo hace «más de lo mismo» cada año y que en la práctica están satisfechos si todo funciona normalmente en términos burocrático-administrativos.

La presencia de liderazgo aparece como el factor decisorio a este respecto. Los liderazgos educativos, en los casos estudiados, provienen de dos fuentes: en algunos casos es el encargado de educación, ya sea un jefe de DAEM o secretario general de corporación; en otros es el propio alcalde quien toma la iniciativa y emplaza al resto de los actores involucrados en la gestión a dar lo mejor de sí. Cualquiera sea el caso, dado que no existe un sistema que establezca con claridad y formalmente las expectativas y responsabilidades de cada actor en su rol, la aparición de líderes innovadores se vuelve tan central como imprevisible. En esta área hay un amplio campo de acción no cubierto: cómo hacer más eficientes las prácticas de gestión municipal y volcar efectivamente la gestión hacia los temas de enseñanza-aprendizaje, construyendo desde el nivel local respuestas pertinentes a la diversidad de alumnos.

Objetivos de gestión: prioridad administrativa-financiera

Para el grueso de las Unidades Municipales encargadas de la educación, las áreas prioritarias de su gestión están relacionadas con la gestión administrativa y financiera y, en menor medida, con cuestiones de integración de los alumnos con dificultades de aprendizaje y/o vulnerables. Al contrario de lo que podría esperarse a partir de la declarada preocupación por la calidad que de manera reciente se ha instalado en el discurso de las autoridades y profesionales municipales, los temas técnico pedagógicos ocupan en la práctica un lugar secundario, salvo en los casos más destacados.

La evidencia cualitativa permite afirmar que esta prioridad administrativo-financiera responde a distintas razones. En primer lugar, funcionar como una «caja pagadora» que administra la subvención y la distribuye entre los colegios, ha sido el rol mínimo y tradicional que han jugado los municipios, situación que aún se mantiene para muchos de ellos. La mentada «doble dependencia» ha promovido que los sostenedores municipales desatiendan la dimensión técnico-pedagógica de su rol. La instalación de un discurso sobre la responsabilidad municipal en impulsar el mejoramiento de la calidad de los colegios que administran ha sido un proceso posterior a las disposiciones institucionales y prácticas que por largos años ha hecho que la preocupación de los municipios como sostenedores educacionales esté remitida centralmente a la mera administración de recursos financieros, humanos y materiales.

En segundo lugar, el tema financiero es sin duda uno de los principales nudos críticos de la gestión municipal de la educación en la actualidad y resolver los problemas en ésta área aún consume gran parte de las energías de los administradores municipales. En su gran mayoría, los sostenedores municipales reclaman un déficit de recursos públicos para gestionar la educación

en las actuales condiciones, más aún si lo que se pretende es mejorar la calidad en el futuro. Adicionalmente, una parte importante de los municipios del país enfrentan un escenario de pérdida de matrícula, lo que sumado a eventuales ineficiencias de gestión, inestabiliza el marco de recursos en el que realizan su gestión, llevándolos en algunos casos a situaciones financieras críticas.

En términos del proceso de gestión a través del cual los sostenedores municipales construyen objetivos educacionales, se constata que la estabilidad en el plano financiero-administrativo constituye un factor clave como «primer piso» o condición necesaria para avanzar en ámbitos asociados a la calidad educativa. Esta idea está bien ilustrada por las palabras de un jefe DAEM que señala: «*Si no sé qué hacer para pagar los sueldos, ¿cómo voy a hacer gestión pedagógica?*». La demanda por más recursos para la educación aparece como un tópico prioritario y unánime de parte de los actores municipales, base mínima para seguir avanzando hacia nuevos objetivos de gestión².

Los temas asociados a la «integración de alumnos con dificultades o atraso de aprendizaje» aparecen como una segunda área prioritaria de acuerdo a la encuesta. En este punto se incluyen todos los proyectos de integración y educación especial implementados desde MINEDUC, que en algunos casos son potenciados por los municipios con recursos propios. Estos se destinan por lo general a la contratación de un psicólogo que diagnostica a los alumnos, entrega apoyo a los profesores de éstos y apoya también las actividades que los colegios realizan con los apoderados. También, en esta categoría se incluyen los objetivos relacionados con la ayuda asistencial a alumnos socialmente vulnerables y a veces se alude a los «encargados extraescolares». Estos están a cargo de la organización de eventos, talleres y actividades recreativas, programas específicos del Ministerio y de otras instancias públicas o privadas, en los cuales participan algunos o todos los establecimientos.

Los temas técnico-pedagógicos aparecen como una tercera área prioritaria. Los estudios de caso permiten afirmar que los objetivos técnicos orientados a intervenir directamente la calidad de la enseñanza y de los aprendizajes de los alumnos constituyen un «segundo piso de gestión», que sólo es enfrentado de manera decidida y sistemática por una minoría de municipios, y desde hace poco tiempo. Si bien el discurso en torno al tema de calidad está presente hoy

² Cabe destacar que estas opiniones fueron recogidas antes de la entrada en vigencia de varias medidas que incrementaron los aportes fiscales para educación, incluyendo la creación de la Subvención Preferencial, el aumento general de las subvenciones educacionales y el fondo de fortalecimiento municipal. Mientras la primera se inició como proyecto de ley en 2006 sólo inició su implementación sustantiva en 2009. Las dos últimas medidas, por su parte, fueron anunciadas por la Presidenta de la República en mayo de 2007.

en muchos municipios, al indagar cómo se entiende y aborda el tema desde el municipio se descubre que muchas veces no tienen claro ni se plantean las implicancias que ello tiene para sus propias prácticas de gestión.

Otro tema interesante es la baja prioridad que se asigna a los temas de «mejora de la disciplina y convivencia escolar», en contraste con el hecho de que en la actualidad sea uno de los aspectos de mayor importancia para los apoderados y también para los directivos y docentes.

Instrumentos de planificación: PADEM y mirada de largo plazo

En la actualidad hay una grave debilidad de los instrumentos que se utilizan para la planificación educacional en los municipios. Si bien tales instrumentos existen, en su elaboración y uso se identifican falencias que merman críticamente su utilidad práctica.

Si bien los PADEM (Plan Anual de Educación Municipal) son un instrumento instalado y extendido en el conjunto del sistema, la evidencia muestra que no son un instrumento eficaz de planificación y gestión educativa. Puede afirmarse que el PADEM tiene una baja utilidad práctica en la gestión. Entre sus diversas debilidades se encuentran las siguientes:

- i) Todo PADEM requiere de un diagnóstico de la realidad educacional de la comuna. Sin embargo, estos diagnósticos tienden a ser muy generales, toman a las comunas como todos indiferenciados, hacen un manejo muy básico de la información disponible y en pocos casos cuentan con diagnósticos detallados por establecimiento. De esta forma, el conocimiento de los sostenedores de la realidad específica de los colegios que administran es bajo o bien casual y poco sistemático, sin que se desarrolle un análisis comparativo entre ellos que permita diferenciar líneas de trabajo y prácticas de apoyo pertinentes a cada uno.
- ii) El PADEM plantea metas anuales de gestión en distintas áreas. Los proyectos de inversión que lista el PADEM son preferentemente de infraestructura, equipamiento y actividades extraescolares. Sin embargo, por lo general, las metas tienen pobres indicadores y mecanismos de seguimiento y evaluación de sus logros. Por esta razón, no se genera compromiso de parte de los distintos actores para alcanzar las metas que ellos mismos se han propuesto, y el logro o no logro de los objetivos planteados en el PADEM termina siendo vago y/o resulta indiferente.
- iii) Diseño de objetivos y metas poco realistas, en función de las demandas exageradas de los colegios. Dado que cumplen una función de distribución de recursos, los PADEM se convierten con frecuencia en verdaderos

- «petitorios» de los colegios, en los que éstos piden más allá de sus necesidades reales «por si acaso» les llegara más.
- iv) Todo esto hace que las metas no cumplidas de un año sean traspasadas iguales hacia el próximo PADEM y luego al siguiente, eternizándose en algunas comunas un círculo vicioso de metas iguales nunca cumplidas que se traspasan de un año al otro. La planificación anual con frecuencia queda en el papel como «letra muerta» y así tiende a ser percibido por los directores y establecimientos.

Una cuestión adicional que el PADEM no logra resolver, dada su duración anual, es la falta de una mirada y de una planificación educacional de mediano/largo plazo. Tampoco los PLADECO (Planes de Desarrollo Comunal), que contemplan un período más largo, resuelven esto porque su integración del tema educación es muy marginal.

En casos puntuales y por iniciativa propia, hay comunas que tienen instrumentos de planificación propios, de plazos mayores a los anuales, ya sea en función del período del alcalde (4 años), de alguna fecha local significativa u otro. Sólo en éstas pueden encontrarse verdaderas «políticas educativas locales», con un norte claro y metas reconocibles y medibles. De los casos estudiados, Providencia y Puente Alto destacan por tener un consolidado plan de mediano plazo, con metas y evaluación. En algunos otros municipios como Colina, Puerto Montt o Maipú existen iniciativas interesantes de planificar gestión en términos de metas más largas que orientan las metas anuales, pero el seguimiento todavía es débil. Otros municipios se están dando cuenta de los límites del PADEM como instrumento de planificación de mediano plazo. Varios otros no le ven ninguna utilidad para la gestión educacional, entendiéndolo como un trámite administrativo que hay que cumplir.

El uso de la información es otro aspecto clave en la planificación. Desarrollar y contar con sistemas de información detallados y vinculados entre sí, sobre lo que se hace y los resultados que se obtienen, son instrumentos de gestión indispensables. Los sistemas más potentes que existen en la actualidad están en línea, son conocidos y comprendidos por quienes los alimentan, entregan información periódica que retroalimenta el trabajo en cada colegio así como el trabajo del DAEM o corporación. Los sistemas más sofisticados y útiles son los que integran y conjugan información en el plano técnico-pedagógico y en el de uso de recursos y acceden a ellos el DAEM o corporación y los directivos de los establecimientos.

A modo de ejemplo, existen municipios que realizan reuniones regulares mensuales o bimensuales con los directores en que se revisan en detalle los avances y las «alarmas» que arroja el sistema (uso excesivo de recursos,

profesores con muchas licencias, cursos enteros de bajo rendimiento, alumnos rezagados en algunas materias que requieren de apoyo especial, etc.). En algunos casos estas reuniones grupales se orientan a marcar lineamientos y trabajar temas que afectan al conjunto de los colegios, mientras que en otros se tratan cuestiones específicas de los colegios. Otros DAEM o corporaciones generan información dos o tres veces al año que les permite monitorear los avances de los alumnos, identificar las materias en que no han aprendido de acuerdo a lo esperado y a partir de ahí apoyar a los profesores a través de cursos de perfeccionamiento *ad hoc* y/o apoyo directo en el aula. No obstante, son aún pocos los municipios que toman decisiones de planificación y acción a base de información sistemática.

VI.2.b. Gestión financiera y de recursos humanos

Situación financiera: ingresos y gastos

En cada municipio la subvención escolar es la principal fuente de financiamiento de la gestión educacional. A esta se suman la subvención por mantenimiento y en algunos colegios el factor de corrección por «desempeño en condiciones difíciles»³.

Adicionalmente, la mayoría de los municipios estudiados hacen un aporte a la educación de sus ingresos propios, ya sea para pagar los costos fijos que el monto de los ingresos por subvención no alcanza a cubrir o para financiar proyectos adicionales. El aporte municipal directo a la educación va desde cero hasta cifras que pueden llegar al 30% del presupuesto total del municipio. El promedio nacional, según registros oficiales, llega al 10%-11% y es mayor en comunas rurales que en urbanas (en términos relativos, no de monto de recursos).

³ Otras fuentes de financiamiento son los recursos que los municipios obtienen postulando a proyectos de infraestructura, de mejoramiento educativo, de equipamiento, de trabajo en temas específicos, como lo pueden ser programas de integración, proyectos deportivos, medioambientales, de salud, de convivencia, de drogas, ofrecidos por el sector público y a veces el privado. De esta forma las iniciativas técnico-pedagógicas, sean de la naturaleza que sean, encuentran financiamiento complementario en fondos públicos del nivel central o regional así como en redes con fundaciones, universidades o en menor medida empresas privadas. La ley de donaciones para fines educacionales ha sido un aporte significativo en los casos en que ha funcionado, pero estos son casos muy puntuales, al menos dentro de nuestra muestra. La ley es calificada engorrosa y no permite la posibilidad de financiar gastos corrientes, no existe una cultura empresarial que incentive esta clase de donaciones y en los municipios existe poca capacidad o iniciativa de gestión de estos recursos.

A diferencia de lo que podría parecer a primera vista, los casos de municipios estudiados comprueban que no necesariamente un mayor aporte municipal es indicativo de un mayor compromiso con la educación o con la implementación de iniciativas que apunten a mejorar la calidad de la educación. Por el contrario, es frecuente encontrar que altos aportes se destinan meramente a paliar déficit financiero originado en ineficiencias de gestión o, inversamente, que municipios con un bajo aporte efectivamente realizan significativas iniciativas pro-calidad gracias a una buena gestión.

El componente más importante de los costos de la gestión educativa municipal es la planilla salarial, que es vista como un costo fijo por los administradores. Esta absorbe siempre al menos el 80% del costo de proveer educación y con frecuencia se acerca al 100% de los ingresos obtenidos vía subvención. En segundo lugar aparecen los costos asociados al mantenimiento y funcionamiento cotidiano de los establecimientos educacionales⁴.

Dos tercios de los 33 municipios estudiados reconocen deudas por distintos conceptos, entre ellos el pago de previsión social, remuneraciones, perfeccionamiento docente, o pago de descuento de sueldo correspondiente a préstamos que los docentes han tomado con la caja de compensación.

La brecha de los gastos respecto a los ingresos es mayor en municipios con baja matrícula escolar, colegios y cursos de menor tamaño, situaciones que tienden a concentrarse en comunas de menor población y con rasgos más rurales, pese a que los colegios en esta situación tienen acceso a la subvención de ruralidad y el beneficio de «desempeño en condiciones difíciles». En estas situaciones, la caída en la matrícula municipal (sea por razones demográficas, sea por competencia con la educación particular subvencionada), aunada a las trabas normativas y/o ausencia de voluntad política para racionalizar la planta docente, impactan negativamente sobre las finanzas de la educación municipal.

En los casos estudiados llama la atención la parálisis de los administradores educacionales frente a la fuga de matrícula, generalizada en la mayoría de las comunas visitadas. Los sostenedores municipales no saben cómo reaccionar o qué hacer frente a un fenómeno que se asume como algo inmanejable.

El transporte escolar es la estrategia más típica en comunas con alto porcentaje de población rural para mejorar la asistencia y ofrecer un «plus» para evitar la caída de matrícula. Sin embargo, los colegios particulares subvencionados también tienen transporte, a lo que suman otras estrategias para atraer

⁴ Con frecuencia los colegios solicitan aportes al Centro de Padres (pintura, cera, papel de fotocopia, tinta para impresoras, en ocasiones hasta el equipamiento de una oficina, etc.). La decisión en estos casos la toma y negocia cada escuela o liceo directamente con su Centro de Padres, sin mediación del DAEM o corporación municipal.

alumnos. Otra estrategia municipal es la inversión en infraestructura de los colegios, y con menor frecuencia, publicidad (anuncio en carteles y pizarras sobre los atributos y premios de los establecimientos), inglés desde primer grado o antes, computación intensiva e integrada al currículo, entre otras. No se manejan antecedentes que indiquen si estas estrategias han sido efectivas en frenar la fuga de matrícula y atraer matrícula nueva.

Un desafío típico de gestión que enfrentan los municipios rurales y también algunos de los urbanos estudiados es tener una cantidad significativa de colegios chicos con pocos alumnos. Desde un punto de vista económico, lo más «eficiente» sería agrupar a los alumnos dispersos en menos colegios. Pero las escuelas rurales cumplen una función social importante dentro de sus comunidades, lo que hace que más criterios entren en juego a la hora de tomar una decisión así. Desde una perspectiva social comunitaria y política el cierre o la fusión de escuelas crea resistencias entre apoderados y en la comunidad y no entrega réditos políticos al alcalde. Este es un debate permanente en este tipo de municipios.

En municipios grandes, que acumulan una masa significativa de alumnos en la mayoría de sus colegios, la subvención escolar puede cubrir la casi totalidad de los costos fijos si existe una gestión financiera ordenada. Esta situación se observó en municipios (como por ejemplo Ñuñoa) que se atrevieron a implementar procesos totales o parciales de racionalización del personal con costos altos (económicos y políticos) en el corto plazo (pago de indemnizaciones y bonos de retiro, gastos asociados a sumarios y demandas legales), y una mejora en la situación financiera de la educación en el mediano y largo plazo.

Avanzar en esta dirección implica un respaldo total del alcalde y concejo municipal, disponibilidad de recursos con fines de indemnización y de un bono que haga atractiva y posible una jubilación digna o la salida de personal no requerido, y apoyo legal para enfrentar los sumarios que pueden suscitarse. Asimismo implica conocer y aprovechar al máximo la reglamentación vigente y los espacios que deja abiertos para disminuir personal a través de mecanismos mediados por el PADEM, beneficios de jubilación anticipada, concursos o re-concursos de directivos y similares. Los municipios muestran estrategias diversas, desde racionalización máxima, pasando por reducciones graduales de personal hasta nula racionalización de personal. Estas posturas no son ajenas a las lógicas políticas de los alcaldes. Los DEPROV no siempre tienen una postura de apoyo a los municipios en estas decisiones, porque deben también ellos enfrentar presiones de parte de los docentes.

Tal como señala un alcalde entrevistado, los DAEM y corporaciones de educación *«corren el riesgo de transformarse en centros de soluciones de empleo sin disciplina fiscal»*. Esto ocurre por distintas razones (*«por presión del Colegio de Profesores, por falta de coraje, por falta de información...»*). En el caso de la cita, el alcalde tomó la decisión de emprender un proceso de racionalización fuerte, si

bien es enfático en señalar que los ajustes económicos tienen sentido y legitimidad en la medida en que hay un proyecto educativo que los sustenta; no debe ser sólo por «*cuadrar la caja*» sino como un medio para avanzar hacia la entrega de mejores servicios educacionales.

En relación con el tema de los costos de entregar educación, no existe evidencia empírica ni en el nivel local ni a nivel central sobre tres temas que aparecen como tópicos reiterados en entrevistas con sostenedores municipales. Estos son:

- a) *Los costos indirectos, que algunos denominan «costos encubiertos».* Desde la perspectiva de los sostenedores, el MINEDUC entrega y da apoyo a los colegios, en particular y preferentemente a los «focalizados», pero al mismo tiempo pide e impone compromisos presentes al sostenedor, que se expresan en la dedicación de tiempo del personal docente o administrativo para coordinar y ejecutar lo que trae la política ministerial, incluido pago de horas profesionales adicionales, habilitación de espacios adecuados para el programa o acción específica); y en costos futuros (la mantención del equipamiento y la reposición y actualización del material y equipamiento). Parte de los sostenedores (en general los que realizan una gestión de mediano o largo plazo y técnicamente más calificada de la educación) se impacientan con esta imposición de gastos no previstos en su propia planificación. Otra parte adopta una perspectiva de más corto plazo y «simplemente agradece» los recursos que llegan cada año por esta vía a sus colegios que, dadas las restricciones de recursos que enfrentan, aceptan para paliar necesidades de corto plazo, sin mirar los compromisos de mediano y largo plazo que asumen al recibir hoy los recursos.
- b) *La magnitud de la variación de los ingresos por subvención producto de su asignación según asistencia escolar.* Es un tema planteado como grave por las autoridades de educación y los alcaldes. No obstante, no hemos encontrado un municipio que cuente con una estimación sobre la variabilidad efectiva en ingresos por concepto de inasistencia ni un estudio académico o ministerial al respecto.
- c) *El costo de educar varía según localización geográfica, nivel sociocultural del alumnado, tamaño de los colegios.* Es más caro educar en determinadas situaciones y contextos: la procedencia socioeconómica y vulnerabilidad social de los alumnos; la ruralidad y accesibilidad del territorio, y las características climáticas que exigen inversiones adicionales (patios techados, calefacción). Este último tema ha sido recogido, en parte, por la Ley de Subvención Preferencial, y los entrevistados miran con optimismo y tienen fuertes expectativas puestas en ella.

Prácticas de gestión financiera

Hay distintos sistemas y niveles de claridad y manejo de información en la gestión financiera de la educación comunal.

Un aspecto clave de diferenciación tiene que ver con el nivel de especificidad de la información que se tiene respecto de los gastos o costos: de los casos estudiados, algunos tienen claridad alta (incluyendo información por establecimiento) y otros sólo información parcial por establecimiento, agregada a nivel comunal por categoría de gasto (sueldo, mantención, perfeccionamiento, etc.).

De manera mayoritaria la contabilidad que llevan los DAEM y corporaciones sobre sus finanzas, ingresos y gastos, es precaria y agregada. La gran mayoría lleva una contabilidad para el conjunto de los establecimientos, según las categorías de asignación y ejecución presupuestaria requeridas por el nivel central, pero poco relevantes para una gestión local eficiente de recursos, sin incluir una estimación de los ingresos y gastos, y sin proyecciones futuras de gastos atados a inversiones previas. Pocos municipios llevan contabilidad por establecimiento educacional, lo que sin lugar a dudas sería un insumo importante para la toma de decisiones. A lo más, se tienen apreciaciones sobre qué establecimientos operan con déficit y cuáles no. Muy pocos municipios han hecho una estimación de la magnitud del déficit y superávit por establecimiento. Los que la han hecho en general limitan la estimación al costo de la planilla de sueldos, salarios y honorarios del establecimiento y no a todos los gastos en que este incurre.

Un segundo aspecto de diferenciación tiene que ver con la centralización o descentralización de las decisiones financieras. La gestión de los recursos en la mayoría de los municipios está centralizada en el DAEM o la corporación municipal, con transferencias menores para el uso autónomo por parte de los directores. Por esto, los directores de establecimientos casi no manejan recursos, salvo caja chica o aportes, a veces significativos, de centros de padres y apoderados y de cofinanciamiento en la enseñanza media. Sólo la subvención de mantenimiento con cierta frecuencia la maneja directamente el colegio, además de los recursos que puede aportar el centro de padres, o un kiosco instalado en el patio de un establecimiento y, en la enseñanza media, previa consulta a los apoderados, los recursos provenientes del financiamiento compartido.

A diferencia de lo que pudiera pensarse, los obstáculos para avanzar hacia una mayor autonomía de los establecimientos en el uso de los recursos no provienen sólo de la voluntad de los sostenedores, sino con mucha frecuencia también de los propios colegios. La administración delegada no ha sido implementada porque implica para los directores un trabajo adicional, que no necesariamente saben, pueden o desean hacer. Es frecuente que entre los

directores aparezcan referencias a los procesos administrativos que prefieren evitarse, como son la necesidad de varios presupuestos en caso de que el trabajo supere cierto monto y los trámites asociados al sistema ChileCompra. Desde el punto de vista del sostenedor, para la compra de insumos se suscitaría además la pérdida de economía de escala que puede generarse por volúmenes mayores de compra si la hace el DAEM o corporación. Puente Alto ha logrado una solución intermedia. La compra de materiales la realiza la corporación y los guarda en bodega con precios asociados. Cada establecimiento tiene un monto mensual de recursos o bonos con los cuales adquiere en bodega los materiales que necesita. La única excepción a esta regla que hemos encontrado es Nuñoa.

La rendición de cuentas desde el DAEM o la corporación, con algunas excepciones, se limita a informes al Concejo Municipal y a la cuenta anual que el alcalde entrega a la comunidad. La rendición de cuentas no es un tema que sea exigido por los directores, docentes, apoderados o comunidad escolar. A nivel de los establecimientos escolares sólo existe cuando estos operan bajo el régimen de cofinanciamiento (Providencia) y en el caso de Nuñoa donde los establecimientos cuentan con administración delegada y son responsables de administrar la totalidad de los recursos que les corresponde por subvención escolar y de mantenimiento. Si un establecimiento realiza una administración eficiente y cumple con la metas de aprendizaje que se han formulado el personal recibe un bono de desempeño.

VI.2.c. Gestión técnico-pedagógica

Condiciones mínimas para posicionar la gestión técnico-pedagógica

La importancia de que los sostenedores municipales asuman una responsabilidad pedagógica por la calidad de la educación en sus respectivas comunas es un tema que se ha instalado en la agenda pública en los últimos años. Pese a que la organización y normativa del sistema así como la política educacional hasta el 2007 no había favorecido hasta el momento un desarrollo en esta dirección, un número creciente de municipios han realizado o están realizando esfuerzos para asumir su responsabilidad en el plano técnico-pedagógico, como se vio en la descripción de la encuesta.

No obstante, los estudios de casos revelan que hay una gran dificultad para pasar del discurso a la práctica. Al observar la realidad se constata que existe un espectro heterogéneo de municipios que va desde aquellos con una gestión técnico-pedagógica nula (se limitan a administrar burocráticamente

proyectos obligatorios que llegan desde el ministerio), hasta aquellos que tienen un proyecto fuerte y propio en pos de la calidad de la educación e interesantes iniciativas asociadas. El grueso de los municipios está en una situación intermedia, con una inquietud pedagógica todavía no acabadamente formulada e iniciativas de acción incipientes y acciones específicas, más que estrategias sistemáticas y consolidadas.

La evidencia nos lleva a identificar cinco factores que representan un «piso» necesario para que la dimensión técnico-pedagógica esté en el centro de la gestión municipal de la educación. Estos factores son:

- a) Que las autoridades municipales (alcalde y concejo municipal), atribuyan importancia y den respaldo político claro e incentiven este trabajo, respeten la política educacional decidida y frenen la gravitación de presiones políticas partidarias y clientelares, y de demandas de corto plazo.
- b) Disponibilidad de recursos humanos con dedicación exclusiva al tema pedagógico al interior de los DAEM o corporaciones.
- c) Orden y eficiencia en la administración financiera de la educación.
- d) Un plan de desarrollo compartido para la comuna, siendo la educación un elemento clave en éste. Esto involucra una visión estratégica para la educación en la comuna compartida entre las autoridades municipales (alcalde y concejo municipal) y entre éstas y el DAEM o corporación.
- e) Una política local de educación que se expresa en metas, estrategias concretas de acción, las que se implementan planificadamente, definiendo responsables y mecanismos de rendición de cuentas y se evalúan con consecuencias, recurriéndose a la asesoría técnica en los temas en los cuales los resultados esperados son débiles.
- f) Los directivos de los colegios y los docentes se sienten partícipes de la visión estratégica y la política educativa municipal y su implementación.

Cuando alguno de estos factores falla, se detectan acciones aisladas de apoyo del sostenedor en materias pedagógicas, las que se yuxtaponen con acciones de este tipo que llegan a los establecimientos desde el ministerio o alguna fundación o institución experta.

Síntomas de que un municipio no cumple con alguna de las condiciones señaladas son:

- (i) La multiplicación de «encargados» de proyectos específicos en los colegios y en el DAEM o corporación que se hacen cargo de la ejecución de tareas específicas, sin que estas se visualicen como insertas en un objetivo final mayor, al cuál convergen las distintas actividades.

- (ii) Al consultar a las autoridades respecto de qué harían si tuvieran recursos adicionales para la educación, el fortalecimiento del rol pedagógico en el DAEM o corporación o la contratación de asesorías en este ámbito no es prioridad, en contraste con municipios que tienen una visión estratégica para la educación en la comuna.
- (iii) Frente a coyuntura financiera restrictiva, que exige reducir personal, lo que se hace es reducir el horario o eliminar el cargo de encargado de temas pedagógicos, rara vez se reduce el horario de los encargados de actividades extracurriculares en el DAEM o corporación.

Prácticas de gestión técnico-pedagógica

Contar con un encargado pedagógico en el DAEM es un paso importante que refleja preocupación por materias técnico-pedagógicas por parte del sostenedor municipal y alcalde. Sin embargo, su existencia no garantiza una gestión efectiva en este plano. En varios casos, estos profesionales no tienen las capacidades, iniciativa o autoridad suficiente para encarar la tarea de mejorar la educación municipal. La profesionalización y consolidación de los equipos técnicos en los municipios es un aspecto que aparece como un desafío no logrado en buena parte de los municipios estudiados, especialmente en los de tamaño mediano y pequeño.

Para avanzar en esta materia es indispensable fortalecer las capacidades pedagógicas para lo cual se requiere de alianzas con socios externos, ya sean universidades o centros privados especializados, que presten servicios expertos a los colegios, incorporando y capacitando al personal del DAEM o corporación, además de los directivos y docentes de los establecimientos educacionales⁵.

Sistemas de información detallados, y vinculados entre sí, sobre lo que se hace y los resultados que se obtienen constituyen instrumentos de gestión indispensables. Los sistemas son más potentes, están en línea, son conocidos y comprendidos por quienes los alimentan, entregan información periódica que retroalimenta el trabajo en cada colegio así como el trabajo del DAEM o corporación.

⁵ Estudios recientes muestran que la oferta disponible de asesoría técnica en el país es todavía escasa, especialmente en regiones y más aún en zonas rurales alejadas. Esta situación debiera ir progresivamente revirtiéndose en respuesta al nuevo escenario abierto por la subvención preferencial. Al respecto, ver Universidad de Chile, Programa de Investigación en Educación «Mirada de los actores potenciales usuarios y oferentes de ATE y de autoridades locales del Ministerio de Educación», Informe Consultoría para el Ministerio de Educación, 2007.

Es destacable que los casos más interesantes de gestión técnico-pedagógica del sostenedor muestran distintos modelos de organización. Las alternativas y estrategias adoptadas son diversas, dependiendo de las necesidades y prioridades establecidas por cada municipio, de las convicciones y experiencia de su equipo creativo y de las oportunidades de apoyo que han buscado o que han aparecido. El equipo humano del DAEM o corporación a veces es pequeño y otras veces diverso en disciplinas y competencias. Muchos de ellos subcontratan o cuentan con el apoyo de terceros expertos para necesidades específicas. La organización a veces está centralizada en la corporación o DAEM y a veces descentralizada, con un traslado de la toma de decisiones hacia los establecimientos escolares. En todos los casos, las decisiones financieras y administrativas son tomadas en consideración y en función de las implicancias que tienen en el ámbito técnico-pedagógico.

Un tema no exento de tensiones se refiere a la relación entre los sostenedores y los colegios. De los casos visitados, son pocos los DAEM/Corporaciones que tienen una evaluación positiva de parte de los directores de sus colegios y comunidades educativas. Lo más frecuente es que existan fuertes críticas a la gestión de los sostenedores, especialmente en temas de recursos financieros. Se observa ambivalencia de la respuesta de los equipos directivos de los establecimientos educativos frente a DAEM/Corporaciones que impulsan procesos fuertes pro-calidad; en algunos, hay conflicto y resistencia, mientras que en otros se ha logrado colaboración. La relación es mejor cuando los colegios se sienten participando en el diseño y el DAEM/Corporación no solo exige sino que los escucha, acompaña, apoya ante los problemas, reconoce y valora los aportes desde los colegios. Vale decir, importa no sólo el qué se hace sino también el cómo, el estilo de trabajo que adopta el DAEM o corporación.

Otro punto relevante es que no se observa una relación inmediata entre la gestión pedagógica del sostenedor municipal y los resultados de aprendizaje de los alumnos. Es dable esperar que una buena gestión debiera tender a mejorar estos resultados. El factor tiempo y consolidación del esfuerzo es decisivo. Para que se observen resultados positivos en el conjunto de los colegios municipales de una comuna, puede requerirse varios años. Inicialmente la mejora en resultados se aplica a algunos colegios y de ahí se va difundiendo a otros. El liderazgo directivo activo en el plano técnico-pedagógico en los colegios es gravitante.

El cuadro VI.2 ilustra los tipos de soporte técnico-pedagógico que desde el municipio se entrega a los establecimientos educacionales. Los municipios más consolidados en la entrega de soporte técnico pedagógico a sus establecimientos combinan distintos tipos de soporte. Los que están incursionando más recientemente aplican uno o dos de ellos. El orden en que se presentan los soportes en el cuadro no implica importancia ni frecuencia.

Cuadro VI.2
SOPORTE TÉCNICO-PEDAGÓGICO DEL SOSTENEDOR A LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES
 (Sostenedor con un rol de apoyo técnico)

Tipos de soporte	Características	Objetivos	Casos observados
1. Trabajo sistemático y consolidado en red con actores de colegios municipales	<ul style="list-style-type: none"> · Reuniones de trabajo regulares con directores de colegios, coordinadas por uno o más profesionales responsables del DAEM o corporación. · Redes de trabajo específicas con los distintos actores de la comunidad escolar: redes de directores o equipos directivos, de UTPs, de profesores por especialidad y/o niveles, otras. · En estas reuniones se comunican, negocian y acuerdan objetivos, expectativas, metas, y se hace un seguimiento de ellas; al mismo tiempo se comparten experiencias y metodologías de trabajo 	<ul style="list-style-type: none"> · Fortalecer una visión común entre sostenedor y establecimientos · Fortalecer el liderazgo directivo en cada colegio y de los profesores en el aula · Apoyar la gestión directiva · Modificar la organización del trabajo escolar al interior de las escuelas (planificación, supervisión docente del UTP, etc.) · Modificar las prácticas de aula en subsectores específicos 	Maipú Conchalí Puente Alto Providencia Peñalolén Colina
2. Supervisión directa desde el DAEM o corporación a los colegios	<ul style="list-style-type: none"> · Visitas planificadas o sorpresa a base de pauta preestablecida, negociada o no, con los establecimientos · Observación de aula · Retroalimentación a los establecimientos supervisados y mejoramiento de los instrumentos de supervisión · Coordinación con DEPROV para supervisión compartida 	<ul style="list-style-type: none"> · Fortalecer el trabajo directivo y las prácticas en el aula · Hacer cumplir normas de funcionamiento de los establecimientos · Recoger inquietudes de la comunidad escolar 	Frutillar Providencia Puente Alto Maipú Canela Colina
3. Diagnóstico y evaluación de los procesos escolares y aprendizajes	<ul style="list-style-type: none"> · Estudios y actividades centradas en los resultados de aprendizaje o de procesos escolares (diagnósticos cualitativos) · Aplicación de pruebas especiales (SIMCE comunales, otras) y análisis de resultados por alumno, curso y colegio para distintas áreas · Seguimiento continuo de los avances y corrección (perfeccionamiento <i>ad hoc</i>, de docentes, reforzamiento de alumnos), a veces apoyado en sistemas de información adaptados para la tarea 	<ul style="list-style-type: none"> · Levantar evidencias objetivas sobre los procesos y logros de los colegios · Implementar estrategias pedagógicas y didácticas diferenciadas 	Ñuñoa Puente Alto Peñalolén Conchalí Maipú Canela Providencia Colina
4. Capacitación / perfeccionamiento docente	<ul style="list-style-type: none"> · Capacitación, talleres metodológicos y traspaso de materiales pedagógicos al aula en distintas áreas del aprendizaje, pero especialmente en: lenguaje, matemáticas e inglés. · Contratación de asesoría técnica externa, empresas y universidades · Replicación de las metodologías externas en otras áreas del aprendizaje 	<ul style="list-style-type: none"> · Mejorar-actualizar las capacidades y prácticas docentes en el aula. 	Providencia Ñuñoa Puerto Montt

Tipos de soporte	Características	Objetivos	Casos observados
5. Asesoría en gestión escolar a directivos	<ul style="list-style-type: none"> · Contratación de asesoría técnica externa, ya sean universidades u otras instituciones especializadas en educación · Apoyo en elaboración de diagnóstico y elaboración de planes de mejoras para los establecimientos · Trabajo sistemático con los directivos y otros actores escolares 	<ul style="list-style-type: none"> · Mejorar los procesos de gestión institucional y pedagógica de los establecimientos, incentivando el autodiagnóstico, la planificación con foco pedagógico y el liderazgo directivo 	Nuñoa Conchalí
6. Incentivos económicos por desempeño, distintos a los del nivel central	<ul style="list-style-type: none"> · Premios a los profesores cuyos cursos logran mejor desempeño en pruebas de aprendizaje · Premios a cursos con mejor asistencia · Premios a directivos con mejor gestión financiera en sus colegios · Otros 	<ul style="list-style-type: none"> · Incentivar mejoras en el desempeño escolar y en la asistencia mediante sana competencia entre los docentes y alumnos 	Nuñoa Maipú Canela Curanilahue
7. Incorporación de tecnologías de aprendizaje en el aula	<ul style="list-style-type: none"> · Inversión en tecnologías como pizarras o agendas electrónicas, etc. · Capacitación a profesores para su uso en clases · Generalmente, financiado mediante donaciones de fundaciones externas 	<ul style="list-style-type: none"> · Innovar en las metodologías de enseñanza a través de tecnologías que acerquen y motiven a los alumnos 	Conchalí Peñalolén
8. Otros	<ul style="list-style-type: none"> · Contratación de asistencia técnica especializada en otros temas · Valores y temas transversales · Inserción en redes de trabajo extracomunales y hasta internacionales · Estrategias de involucramiento de los apoderados en el aprendizaje de sus hijos · Jornadas de nivelación en horario extra-escolar para alumnos retrasados · Concursos exigentes de directores 	Varios	Varios

Fuente: estudios de caso de 33 municipios

VI.2.d. Gestión social y extracurricular

La vulnerabilidad estudiantil es un tema de preocupación generalizada de parte de los sostenedores, muchas veces más que el tema del aprendizaje.

Todos los municipios visitados, sin excepción, ponen a disposición de los alumnos un conjunto variable de servicios y beneficios sociales. La mayor parte de ellos derivan de la red social que llega desde el nivel central (beneficios de JUNAEB como alimentación, salud escolar, becas, distribución de útiles y otros materiales, de centros de salud comunitarios, OPD, COSAM, atención en casos de violencia familiar, apoyos del Chile Solidario y otros). Los municipios también han aprovechado los recursos ofrecidos por el MINEDUC para

desarrollar proyectos de integración en los colegios. Hay municipios, como Peñalolén, que tienen equipos móviles para los temas de integración que van de colegio en colegio.

A estos aportes del nivel central se suman apoyos específicos desarrollados en el nivel local (becas municipales, transporte escolar en áreas rurales, distribución de uniformes y útiles escolares, alfabetización de adultos-apoderados, entre otros). En esta materia las Direcciones de Desarrollo Comunitario (DIDECO) y los departamentos sociales municipales son activos y apoyan la labor en los colegios, dentro de lo que está a su alcance. Adicionalmente, algunos municipios han integrado al equipo municipal o al DAEM/Corporación a profesionales expertos en las problemáticas que enfrentan los alumnos y la familia o han fortalecido sus equipos en las áreas de integración de alumnos con problemas de aprendizaje. El profesional contratado con mayor frecuencia es el psicólogo y su labor es hacer diagnósticos del niño y sus dificultades de aprendizaje como también apoyar a los colegios en charlas a los padres y a los alumnos en diversos temas.

VI.2.e. Relación con padres y apoderados

La literatura sobre escuelas efectivas resalta la importancia de la incorporación de los padres a la labor educativa de los colegios. Los estudios al respecto en Chile concluyen que es importante que los colegios tengan una postura frente al tema, desarrollen prácticas coherentes al respecto, y que éstas sean también coherentes con la postura y prácticas del sostenedor y de las autoridades municipales; es decir, que exista alineación y complementariedad entre los distintos actores.

Sin embargo, en la actualidad se observan escasas iniciativas de estímulo a la incorporación de los apoderados en la educación. Salvo excepciones, las municipalidades no tienen una postura explícita en torno a la incorporación de los padres en la gestión escolar, más allá del requisito formal de contar con centro de padres y consejo escolar.

La forma en que se concreta la relación padres-colegio es decisión de este último y, a veces, de profesores individuales. Es frecuente observar situaciones en las cuales los padres, frente a un reclamo sobre el colegio (por ejemplo en relación a cuestiones disciplinarias), recurren al sostenedor o directamente al alcalde, demandas que terminan en una orden de éste que desautoriza una decisión tomada por el colegio. Esto refleja la inexistencia de una postura y ausencia de claridad respecto al manejo del tema. Solo en unos pocos casos de los estudiados existe una postura desde el DAEM o corporación en relación con los apoderados de sus colegios. Esta existe, por ejemplo, en Providencia y en Puente Alto.

En otro plano, si bien los DAEM y corporaciones realizan rendiciones públicas de su gestión frente al concejo municipal, estas instancias raramente tienen asistencia de organizaciones como centros de padres u otras, configurándose como instancias meramente políticas en que los concejales municipales asumen la función de representantes de los intereses de la comunidad. Casos como Maipú, que han implementado una política de reuniones de difusión y análisis de los resultados SIMCE de los colegios con los consejos escolares, constituyen una valiosa excepción.

VI.3. AUTORIDADES MUNICIPALES

VI.3.a. Rol del alcalde y concejo municipal

La evidencia cuantitativa y cualitativa obtenida en este estudio indica que en la actualidad la educación es un tema que preocupa de manera creciente a los alcaldes de las distintas partes del país, independiente de su procedencia política o del tamaño de la comuna que dirijan. La idea de «mejorar la calidad» de la educación se ha ido instalando como tema prioritario: los alcaldes hablan espontáneamente al respecto, más allá de en qué medida han sido hasta ahora capaces de llevarla efectivamente a la práctica y de qué entienden como calidad de la educación. Al menos en su discurso, los alcaldes declaran estar comprometidos con la educación, y en muchos casos así es reconocido también por otros actores locales.

Existen maneras distintas de preocuparse por la educación: visitas casuales pero frecuentes a las escuelas, recibir en audiencia a padres que quieren estampar un reclamo o solicitar un beneficio social; aportar de las arcas municipales a la educación; invertir en infraestructura y equipamiento escolar con recursos propios o vía proyectos de inversión FNDR y otros; apoyar la gestión de recursos adicionales para la educación; fortalecer técnicamente a los DAEM y corporaciones; impulsar planes municipales de mejora escolar; buscar apoyo y asistencia técnica.

Posiblemente el rol más generalizado y básico del alcalde es decidir sobre el monto de recursos municipales traspasados a educación. Tal como se vio en la sección de gestión financiera, este monto es clave para las finanzas de los DAEM o corporaciones, quienes dependen de éste para cubrir su mayor o menor déficit presupuestario y en algunos casos para financiar proyectos especiales. Es de la mayor importancia señalar que no necesariamente un monto más alto de aporte municipal a la educación implica un compromiso municipal real y eficiente con la educación, pues no son pocos los casos en los que montos

más altos están asociados a peor gestión financiera por parte del sostenedor y viceversa, montos más bajos de aporte municipal a una gestión más eficiente.

En las entrevistas se observa que el tema de recursos influye mucho sobre los alcaldes. Muchos sienten que destinan a educación recursos que podrían dedicar a otras áreas más visibles y políticamente rentables de la gestión municipal; la crítica al nivel central por falta de recursos suficientes para gestionar la educación es la más extendida.

Por otro lado, en la encuesta veíamos que algo más de dos tercios de los jefes de DAEM o corporaciones opinan que su municipio cuenta con una política educacional local clara que se implementa y se evalúa. El estudio de casos obliga a matizar esta opinión optimista ya que son contados los casos en los cuales se detecta una política de este tipo. Son pocos los casos de municipios en que los alcaldes son verdaderos líderes que definen prioridades de política educativa y metas concretas a ser logradas por el municipio para el período de su gestión edilicia, con una mirada de largo plazo que engloba las decisiones del corto plazo, impulsando y evaluando nuevas líneas de trabajo, impulsando proyectos, haciendo un seguimiento activo de los avances, etc. En estos casos los alcaldes se responsabilizan políticamente por la educación y la tienen como un estandarte de trabajo en su gestión, están presentes, cuentan con equipos técnicos sólidos y los proveen de autonomía para decidir en materias de gestión educativa, en particular en la dimensión técnico-pedagógica. Entre los casos estudiados destacan en este aspecto los de Providencia, Puente Alto, Peñalolén y Maipú.

En relación a los concejos municipales, a través del estudio cualitativo se observó que éstos en la práctica cumplen la tarea básica de aprobación del presupuesto en la discusión del PADEM. En algunos casos (los menos), los concejos son activos en la fiscalización o proposición de políticas e iniciativas educativas locales. En varios de los casos estudiados, la relación entre el concejo municipal y educación era tensa y una fuente de conflictos. En la mayoría de las comunas visitadas existen comisiones de educación en los concejos municipales, pero hay pocas señales de aporte constructivo. En la encuesta, la opinión mayoritaria de los sostenedores es que su concejo tiene una preocupación genuina por la educación, aunque con un porcentaje algo menor que los alcaldes.

VI.3.b. Relación autoridades políticas y DAEM o corporación: tensión político / técnico

La relación entre el alcalde como autoridad política y los miembros del DAEM/Corporación es ambivalente. De un lado, el alcalde entrega al DAEM/

Corporación el apoyo político (y económico) que necesita para gestionar la educación mientras que por otro se generan tensiones político-técnicas.

Ya se ha comentado que la encuesta ofrece evidencia contradictoria sobre los vínculos del Alcalde con el DAEM o corporación. Por un lado, casi un 60% indica mínima autonomía del DAEM o corporación, ya que el «alcalde decide en todos los temas, en lo grande y lo pequeño». Por otro lado, el 78% de los jefes de DAEM/Corporación sostienen que el alcalde les concede autonomía técnica y también un 78% que los criterios técnicos se sobreponen a los criterios políticos.

Los comentarios recibidos al cuestionario en su parte final revelan que el factor político muchas veces interfiere con los criterios y decisiones basadas en criterio técnico. La evidencia cualitativa lleva a similar conclusión. En las entrevistas individuales y grupales de distintas comunas aparecen fuertes señales de comunidades educativas y de sostenedores que perciben la presencia excesiva y determinante de la mirada política del alcalde como un factor crítico que impide avanzar hacia la calidad.

Hasta cierto punto, la «preocupación genuina» por la educación que se destacaba antes, está mediada o en conflicto con la naturaleza política del rol del alcalde. Esto se evidencia en los alegatos de parte de jefes DAEM y directores de establecimientos educacionales que critican el intervencionismo del alcalde y la superposición de criterios políticos por sobre los técnicos a la hora de emplear los recursos que se destinan a la educación, especialmente los recursos humanos. Eso ocurre, por ejemplo, cuando se contrata personal en funciones superfluas y «pago de favores políticos». Una típica situación en la cual criterios técnicos y criterios políticos entran en conflicto ocurre a propósito de la racionalización de la planta docente y no docente de los colegios. En muchas comunas, esta es una necesidad efectiva por la baja de matrícula (y la consiguiente sobredotación docente). Pero lo que por un lado es una necesidad de gestión desde el punto de vista del sostenedor, desde el punto de vista del alcalde implica un alto costo político porque se trata de una decisión altamente impopular, que con toda seguridad generará resistencias entre los docentes y sus aparatos de protección y que, en última instancia, puede implicar la pérdida de respaldo y de votos.

También, los actores del mundo de la educación critican cuando el alcalde «se entromete» en decisiones a nivel del funcionamiento cotidiano de los colegios, por ejemplo, respecto de la asignación de beneficios a alumnos específicos, la distribución de docentes y funcionarios entre establecimientos educacionales, el uso de recursos de la educación para otros fines o qué hacer frente al reclamo de un apoderado o profesor⁶. También sucede en estos casos

⁶ Esto puede significar que los procesos de toma de decisiones se hacen más lentos, puesto que los alcaldes no siempre están disponibles cuando educación los necesita; o que muchas decisiones se tomen sin un conocimiento cercano de las necesidades reales de las escuelas.

que el alcalde toma decisiones en educación sin consultar al DAEM. Además, en estos casos, se observa que no hay una visión común sobre la educación en la comuna entre las autoridades (alcalde y concejo) y que la afinidad entre el alcalde y algunos concejales en temas de educación depende de la afiliación política más que de un interés compartido por mejorar la educación en la comuna.

Esto es lo que hace que en las entrevistas apareciera la idea de que en muchas comunas la «municipalización» opera en la práctica como «alcaldización», es decir, el resto de los actores municipales tienen poco que decir o hacer frente a la autoridad del alcalde, aún cuando éste no apunte necesariamente a lo que es mejor para la educación.

En los casos positivos o más interesantes, la relación alcalde – DAEM/ corporación municipal es de apoyo y respaldo global, con exigencias definidas de común acuerdo por alcalde y concejo municipal, respecto a las cuales éstos hacen un seguimiento periódico. En este marco, el DAEM o corporación tiene autonomía para definir estrategias específicas, rindiendo cuenta al alcalde/concejo municipal. Tanto el alcalde como algunos integrantes del Concejo visitan periódicamente escuelas y averiguan de sus avances y problemas o el DAEM o el secretario general de la corporación, asisten al concejo a presentar proyectos o a dar cuenta de lo hecho, además de someter una vez al año el PADEM a su aprobación. En algunas comunas existen comisiones de educación integradas por algunos concejales. En todos estos casos el alcalde y los concejales tienen una visión compartida de la educación municipal, dejando en segundo plano diferencias político partidarias. En estas circunstancias desaparece la tensión u oposición entre los ciclos políticos propios de las elecciones municipales y los tiempos de los procesos educativos. La gestión de los DAEM o corporaciones no se ve interrumpida por un cambio de alcalde.

También aparece como un hallazgo importante el que ante una mayor profesionalización de los equipos de trabajo en los DAEM o corporaciones el peso del alcalde en la gestión educacional tiende a atenuarse o, mejor dicho, a retomar el rol de liderazgo político que le corresponde, sin intervenir en decisiones que pueden tomarse mejor a través de un diálogo técnico con los colegios.

VI.4. ALIANZAS Y REDES

El trabajo en red y en alianza con entes externos al sistema municipal es gravitante en los procesos de gestión y resultados educativos que se obtienen. Las redes han demostrado ser claves en términos de aprendizaje institucional y

de apertura a nuevas formas de hacer las cosas, siendo muy relevantes para el aprendizaje entre pares (colaboración horizontal o lateral).

La alianza con otros puede tomar distintas formas, según (a) quien sea el «socio» o actor con el cual se establece un nexo (universidades e instituciones especializadas en educación, empresas que aportan recursos o insumos y/o espacios para prácticas de alumnos, otros sostenedores, establecimientos educacionales, directivos, docentes); (b) cuál sea el propósito que se persiga con la alianza (compartir un servicio, compartir experiencias y prácticas de trabajo, entrega de asesoría recíproca o en una dirección); (c) el grado de formalización de la relación que se establece y si en ella media o no un contrato; y (d) la presencia /ausencia de un mecanismo de pago y las características de éste.

En general se habla de redes cuando existe una colaboración que tiene un propósito o fin mayor al de cada uno de los integrantes de la alianza, por ejemplo, colaboración entre sostenedores de establecimientos educacionales en determinado territorio para entregar una educación de calidad, diversificada y pertinente a la realidad local y los distintos tipos de alumnos.

En Chile, el trabajo en red en el sentido descrito es incipiente y más bien excepcional, en particular en lo que respecta a redes entre sostenedores municipales. Salvo en casos excepcionales, no puede decirse que los sostenedores municipales estén realizando una «gestión en red», activamente integrada con el sistema de actores locales que podrían ser fuente de apoyos y recursos. Por lo general se trata de relaciones que se establecen para proyectos específicos, que pueden o no mantenerse de un año a otro.

La encuesta indicó que el vínculo más frecuente, declarado por alrededor de la mitad de los casos, era con fundaciones empresariales o empresas. En los municipios más grandes y proactivos en la gestión de recursos, los alcaldes a partir de su red de contactos con empresas consiguen recursos, por lo general equipamiento para alguno de sus colegios o para financiar proyectos específicos (una cancha deportiva, un patio techado, una jornada de profesores, etc.). La enseñanza media técnico-profesional cuenta con apoyo de las empresas, principalmente proporcionando lugares de práctica para los alumnos y excepcionalmente apoyando la definición de la especialidad y su currículo.

La encuesta registró que alrededor de un tercio de los DAEM o corporaciones tendrían vínculos con universidades y centros académicos. El estudio cualitativo sugiere que estos vínculos son más frecuentes que con las empresas, pero que por lo general se reducen simplemente a recibir estudiantes en práctica. Las facultades de educación de universidades e institutos profesionales que forman docentes necesitan y buscan lugares de práctica para sus estudiantes, para lo cual establecen relación con los sostenedores y a veces directamente con colegios. Algunos municipios, DAEM o corporaciones, aprovechan esta

oportunidad y negocian beneficios a cambio del espacio de práctica: becas de matrícula para los alumnos que deciden seguir estudios postsecundarios, charlas y apoyos en temas específicos para los profesores de la comuna, asesoría en materias específicas, etc.

Otros municipios han establecido alianzas con alguna fundación especializada en educación u organismo de asistencia técnica que provee servicio a un conjunto de colegios o sostenedores (equipamiento, asistencia técnica, capacitación, materiales didácticos, recursos para un proyecto específico). Se trata de iniciativas que a veces tienen origen en el sostenedor o colegio que se acerca y busca asesoría y apoyo, y a veces en la empresa u organismo de asistencia técnica o fundación que desea o necesita colaborar con el sistema educativo.

Los sostenedores municipales rara vez tienen vínculos sistemáticos con los colegios particulares subvencionados y pagados en su comuna o de otras comunas. Los vínculos que existen se limitan casi exclusivamente a la realización conjunta de competencias deportivas y culturales entre los colegios de la comuna.

En los últimos años desde el MINEDUC y la SUBDERE se ha estimulado, como experiencia piloto, la formación de «asociaciones municipales» que se dedican a compartir un diagnóstico de la educación en sus comunas y a elaborar respuestas colaborativas a los problemas detectados. Los resultados logrados hasta el momento no son muy auspiciosos. En nuestro trabajo hemos conocido directa o indirectamente a varias asociaciones de municipios que persiguen fines educacionales. Una de las principales dificultades ha sido pasar del diagnóstico a la práctica de implementación concreta de actividades o iniciativas.

El origen de estas asociaciones se remonta a decisiones o estímulos de algún DEPROV o de la SUBDERE, o bien a asociaciones autónomas que originalmente se formaron para fines productivos o turísticos y luego derivaron en otros temas. Solo las que tienen origen en el DEPROV ponen foco en trabajar el tema educativo con los responsables directos, el jefe de DAEM o de corporación. En los otros casos, la inquietud por formar una asociación surge de un grupo de alcaldes sin que éstos necesariamente informen a los encargados de la gestión educacional sobre la prioridad, importancia y sentido de esta iniciativa.

Al consultar a personeros de los DAEM o corporaciones sobre la posibilidad de asociarse con otros municipios para una mejor educación la respuesta es de mucha duda, temor a la competencia o a ser pasados a llevar por otros municipios más poderosos, desconfianza en que el otro se va a llevar la mejor parte y hacer uso y aprovechar los recursos disponibles. Los textos que analizan el tema (Irarrázaval, 2004) mencionan como un factor que ha dificultado la asociación de municipios el hecho de que la legislación vigente no acepta que ésta tenga personalidad jurídica propia.

VI.6. INFLUENCIA DEL MARCO NORMATIVO

Desde la perspectiva de los entrevistados, existe una serie de aspectos del marco normativo e institucional que son reconocidos como obstáculos para la gestión de la educación y, por lo tanto, deben revisarse y ajustarse. Las restricciones que señalan han sido detectadas en varios estudios previos, hallazgo que fue confirmado en las entrevistas de este estudio. A continuación se indican las principales restricciones aquí identificadas.

VI.6.a. Estatuto Docente

El Estatuto Docente (Ley 19.070 aprobada en 1991 y reformada en 1997) es el componente más mencionado y criticado por los sostenedores en relación al marco normativo. Esta ley regula las normas para el personal docente: cálculo de las remuneraciones, condiciones de estabilidad laboral y carrera funcionaria, mecanismos para definir las adecuaciones en la planta docente titular y contratada y el número de horas contratadas. Las modificaciones de esta normativa son materia de ley, de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. De esta forma, las condiciones salariales de directivos y docentes son negociadas directamente por el gremio con el ministerio de Educación, quedando los municipios sujetos a estas decisiones.

Desde el punto de vista de los sostenedores, la actual normativa docente sería restrictiva para una gestión eficiente de los recursos humanos, y no conduciría a prácticas de trabajo orientadas a obtener una buena formación escolar y altos resultados de aprendizaje. Esto porque al quitarle autonomía a los sostenedores y escuelas para manejar sus plantas docentes y directivas, en la práctica perpetuaría a profesores y directivos de mala calidad en los colegios. Ni el sostenedor municipal ni los establecimientos municipales cuentan con libertad para contratar y despedir personal, definir salarios fijos y variables, pudiendo sólo mover los docentes entre los establecimientos a su cargo, lo cual en muchas circunstancias lleva a una rotación un tanto irracional, la que es reconocida con frecuencia como un problema por los directores de establecimientos.

Los sostenedores también acusan al Estatuto Docente de aumentar los costos financieros en el sector pues los salarios aumentan sin un ajuste equivalente de la subvención, debido a las diferencias en la relación entre docentes (gasto) y alumnos (subvención) entre distintos sostenedores. También se señala la injusticia de tener que reducir primero las horas docentes a contrata y solo

después a los de planta, siendo los docentes en esta última condición muchas veces los más productivos, más jóvenes e innovadores⁷.

Es el convencimiento de gran parte de los entrevistados que el Estatuto Docente favorece a los docentes menos comprometidos con la tarea y los que realizan menos esfuerzos. Al mismo tiempo se reconoce que en 1990 su formulación y aprobación en el parlamento era necesaria o inevitable pues había que responder a la deuda social con los docentes municipales y devolverles parte de los derechos laborales que perdieron en los años 80.

No obstante, este mismo estudio muestra evidencia de racionalizaciones de personal en el marco vigente y que muchas veces los alcaldes o sostenedores no hacen uso de los espacios existentes por consideraciones de otro tipo (factores políticos, culturales, etc.). En este sentido, cabe pensar que a la eventual rigidez impuesta por la normativa se suman otros factores propios de los criterios de toma de decisiones de los municipios. Así puede entenderse también que la encuesta reveló que al menos un tercio de los sostenedores expresan dudas sobre la conveniencia de que ellos fijen los salarios docentes.

Frente a la pregunta de qué hacer en relación con el Estatuto Docente, entre los entrevistados algunos abogan para que estas decisiones sean fruto de negociaciones locales. En el otro extremo, algunos no se oponen a las decisiones centrales defendiendo los intereses del gremio docente, opinión que tiende a concentrarse más en concejales que en los equipos técnicos del DAEM o corporación, o el alcalde, y presente también entre profesionales del DEPROV. La postura más frecuente plantea que el estado debe asegurar que los sostenedores municipales dispongan de recursos suficientes para aprovechar los espacios de decisión que deja abiertos la legislación: recursos para remunerar de acuerdo a las decisiones centralmente tomadas a sus recursos humanos, pago de indemnización cuando se justifica y bonos de jubilación, por nombrar algunos. En una posición intermedia están los que plantean revisar el Estatuto Docente priorizando criterios de desempeño y de calidad de resultados de aprendizaje, y buscando coherencia con incentivos de mérito presentes en otros instrumentos de la política (SNED, excelencia académica, evaluación docente).

A la situación señalada se suman otros rasgos que son secuela del Estatuto Docente y que han sido señalados por investigadores del tema como la ausencia en el sistema de incentivos económicos positivos para un buen desempeño: baja dispersión en los salarios, aumentos en los salarios sin que estén atados a indicadores de productividad del recurso humano. Se plantea que el sistema de incentivos SNED y los premios por excelencia académica van en el sentido correcto,

⁷ Destaca que la modificación de hace un tiempo atrás que revierte esta norma no es conocida por una parte de los directivos y sostenedores.

pero la decisión de darlo no pasa ni considera la opinión del sostenedor ni considera la coherencia de estos mecanismos con la política técnico-pedagógica y de recursos humanos que el sostenedor puede estar aplicando.

VI.6.b. Subvención escolar por asistencia

El sistema de asignación de recursos públicos es muy criticado por los sostenedores para quienes la subvención escolar por asistencia introduce una compleja situación de ingresos variables y costos fijos, que dificultaría la planificación y la gestión escolar. Esto, más cuando el valor de la subvención se califica globalmente de insuficiente en la medida en que no cubriría o cubriría apenas los costos de salarios y remuneraciones del personal que labora en el sector. La regla de asistencia que rige la asignación de la subvención escolar es criticada por la mayor parte sino la totalidad de los entrevistados, con mayor fuerza en los municipios de tamaño intermedio y pequeño que operan con un número menor de alumnos y colegios de tamaño más reducido y donde los alumnos realizan labores productivas en época de cosecha⁸.

VI.6.c. Competencia del sector particular subvencionado

Los sostenedores consideran que existen diferencias en las reglas que enmarcan la competencia entre colegios municipales y particulares subvencionados, que situarían a la educación municipal en un escenario más difícil de enfrentar. Los elementos más reiterados en las entrevistas son:

- La rigidez que impone el Estatuto Docente a la contratación y despido de personal y las obligaciones que traslada al municipio o corporación;
- La obligación de la educación municipal de recibir a todo tipo de alumnos y la posibilidad de la educación subvencionada de seleccionar alumnos;
- Los mayores costos reales de la educación municipal por estar localizada en áreas rurales (colegios pequeños, cursos de pocos alumnos) y en áreas urbanas con índices altos de vulnerabilidad y atender a un alumnado que proviene de familias en condiciones sociales y económicas más postergadas.

⁸ Siguiendo a Valenzuela (2005, BID) factores geográficos y de tamaño de la comuna no son variables significativas para explicar la dispersión en asistencia promedio.

- Las mayores facilidades que las normas y la política entregan a los privados para crear nuevas escuelas y las restricciones burocráticas que los municipios tienen para hacerlo y las que derivan del hecho de contar con establecimientos antiguos, con infraestructura deteriorada, localizada en áreas que no son de expansión urbana que es donde hay más demanda. En este contexto, algunos entrevistados califican de injusto el aporte de capital para inversión en infraestructura para colegios privados subvencionados subsidiadas por el Estado.

VI.6.d. Doble dependencia y segmentación entre lo técnico-pedagógico y lo administrativo y financiero

Los establecimientos municipales de educación tienen una doble dependencia, así lo experimentan y verbalizan los directores de escuelas y liceos. En algunos temas deben ajustarse y responder al sostenedor (alcalde y ministerio del Interior) y en otros al MINEDUC. En la práctica esta situación ha llevado a que el municipio se ha definido como «buzón» que administra los recursos que recibe para sus establecimientos escolares, pudiendo gestionar y aportar nuevos recursos, asigna directivos, docentes y personal administrativo a los establecimientos, lleva la planilla de sueldos y salarios y paga a directivos y docentes, respetando la legislación vigente. En esta perspectiva no le correspondería participar en materias pedagógicas más allá de asegurar la matrícula y la asistencia de alumnos que son los dos factores que determinan el grueso de los recursos que recibe y que corresponden a la subvención escolar. Las materias técnico-pedagógicas y de aula quedan en manos del director y equipo directivo y de los docentes de cada establecimiento y del MINEDUC responsable de la política educativa y de asegurar la presencia de las ofertas programáticas ministeriales en los colegios, algunas focalizadas y otras universales así como entregar apoyo técnico-pedagógico a través de la supervisión a los establecimientos que muestran más bajo rendimiento.

Esta segmentación es insostenible como lo reconoce una parte de los casos estudiados. Lo administrativo-financiero y lo técnico-pedagógico son dimensiones imbricadas entre sí que se vinculan y condicionan constantemente, donde el plano administrativo-financiero debiera ser eficiente y estar al servicio del plano técnico-pedagógico que constituye el centro de la gestión escolar. Si las decisiones en los campos señalados no se vinculan y ponen al servicio de los proyectos educativos y metas técnico-pedagógicas de cada establecimiento, los resultados tienen una alta probabilidad de ser mediocres. Los casos estudiados dan cuenta de variados ejemplos de cómo decisiones administrativas y financieras repercuten sobre la dinámica escolar y el proceso de enseñanza-aprendizaje.

VI.6.e. Funciones, roles y responsabilidades que les cabe a los distintos niveles del sistema educativo

Algo que aparece reiteradamente en las entrevistas es la presencia de definiciones imprecisas, incluso incoherentes, respecto a las funciones, atribuciones y responsabilidades que corresponden a los actores involucrados en el sistema. El diseño organizacional del sistema requiere de una revisión profunda. Así lo ha entendido el gobierno al proponer al parlamento la discusión de una Ley General de Educación que incluye la creación de una superintendencia, así como la contratación de asesorías y estudios, en torno a estos temas⁹.

En la actualidad contamos con un sistema educacional que se dice descentralizado pero cuyo motor es centralizado y obedece a prácticas centralistas de antaño. No todos los actores del sistema se reconocen –los sostenedores, en este caso municipales, no son visibilizados por las reglas, normas y políticas del sistema– y las capacidades de los actores involucrados son débiles. Un sistema descentralizado sólido y fuerte supone un diseño organizacional coherente y actores capacitados para operar en el sistema. Si falla uno o el otro y no hay alineación entre diseño y capacidades los resultados estarán muy por debajo del óptimo. Entre los desafíos *sine qua non* que enfrenta el sistema chileno están, de un lado, el rediseño del sistema y la precisión de los marcos, estándares y regulaciones, incluida la definición clara de las responsabilidades específicas de los distintos actores y la forma en que deben rendir cuenta de ellas; y, de otro, el fortalecimiento de sus capacidades.

En el caso específico de la educación municipal existe el riesgo de perder la oportunidad de lograr una gestión municipal de excelencia, si no se encara oportunamente el rediseño del sistema. No obstante, no basta con revisar el marco regulatorio y normativo; tomar medidas sólo en el plano normativo y el de recursos no mejorará por sí solo la calidad de la educación porque las capacidades para gestionar la educación son muy disímiles entre municipios. Es necesario buscar un camino que asegure una adecuada dotación de personal calificado en los DAEM o corporaciones, que les entregue asistencia técnica y los instrumentos de trabajo que requieran.

Este fortalecimiento municipal debe considerar los temas de escala mencionados en este capítulo y abrir la posibilidad de una gestión de la educación

⁹ Entre otros, una propuesta de funciones para la superintendencia de educación elaborada por el Banco Mundial; una consultoría con el Centro de Estudios de Políticas Públicas de Argentina para revisar el sistema ministerial de supervisión; seminarios y talleres con expertos extranjeros en temas de descentralización y calidad; y la contratación del estudio sobre la educación municipal que entregó la materia prima para la publicación de este libro.

compartida entre municipios. Como se planteó en un seminario del MINE-DUC en mayo de 2007, «... el rol de la municipalidad en materia de educación debe trasladarse simultáneamente hacia arriba y hacia abajo. Hacia arriba para formar estructuras subregionales ya que los municipios son demasiados, tienen escalas distintas y no todos pueden ser eficientes. Hacia abajo a las escuelas y liceos, fortaleciendo las decisiones y el soporte técnico-pedagógico en este nivel y promoviendo su participación en redes de trabajo colaborativas»¹⁰.

VI.7. CONCLUSIONES

Las áreas prioritarias de gestión de los municipios en materia educacional son las relativas a gestión administrativa-financiera de los establecimientos, siendo los aspectos técnico-pedagógicos un tema todavía secundario y minoritario, aunque emergente entre los municipios. El liderazgo del alcalde y de los encargados de los DAEM-Corporaciones es clave para este «giro pedagógico» de la gestión.

En relación a la gestión administrativa-financiera, los casos estudiados dan clara cuenta de la delicada situación financiera de la educación municipal. Los sostenedores alegan insuficiencia de la subvención, la que es compensada en parte con aportes municipales. Hay una marcada ausencia de estrategias para hacer frente a la fuga de matrícula, generalizada en la mayoría de las comunas visitadas, las rurales y pequeñas inclusive. No saben cómo reaccionar o qué hacer para parar la pérdida de alumnos y se lo asume como algo inmanejable. Por otro lado, existe poca capacidad de los sostenedores de gestionar recursos extras. El principal es la postulación a proyectos públicos, especialmente la SUBDERE y gobiernos regionales. Con el sector privado hay débil relación, aunque hay casos positivos de financiamiento de proyectos específicos.

En relación a la gestión técnica pedagógica esta es débil, más presente en los municipios más grandes. Constituye un «segundo piso» de gestión, en el sentido que debe darse conjuntamente o después de «saneamiento financiero». Está cada vez más instalada la preocupación por la calidad en el discurso, pero existe dificultad, lentitud e irregularidad para pasar del discurso a la práctica. En la mayoría de los casos se trata de intentos incipientes y acciones específicas, más que estrategias sistemáticas y consolidadas. El estudio muestra distintas estrategias de apoyo técnico-pedagógico. Entre ellas se encuentran la capaci-

¹⁰ Traducción libre del inglés de la presentación del Prof. David Hopkins «Decentralisation and Quality, Tightening the Loose Coupling. An Agenda for Chile», seminario internacional BID-MINEDUC, mayo 10–11, 2007. Ver también Hopkins (2008).

tación y perfeccionamiento docente, incentivos, supervisión-apoyo directo a directivos y profesores en los colegios, redes de trabajo comunales, etc.

Otro aspecto importante es que hay pocos casos de sostenedores municipales que estén realizando una «gestión en red» activamente integrada con el sistema de actores locales que podrían ser fuente de apoyos y recursos. Por lo general se trata de relaciones que se establecen para proyectos específicos, que pueden o no mantenerse de un año a otro. Los vínculos más fructíferos y de orientación pedagógica se dan con universidades, si bien a veces se reducen simplemente a recibir estudiantes practicantes. Las empresas por lo general financian proyectos específicos que han sido gestionados por los alcaldes a partir de su red de contactos o que han sido ofrecidos a los municipios por las propias empresas.

Por último, se identifican diversos aspectos del marco normativo que son sentidos por los sostenedores como obstáculos para la buena gestión y que requieren una revisión: estatuto docente, monto y modo de asignación de la USE, evaluación docente, política de perfeccionamiento y su operatoria, «costos encubiertos» que la política y los programas ministeriales impondrían a los sostenedores, competencia «desleal» entre sostenedores municipales y particulares subvencionados.

ANEXO CAPÍTULO VI

SEIS CASOS «INTERESANTES» DE GESTIÓN MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN

A continuación se ilustra de modo concreto la situación de seis municipios estudiados que destacan porque han incursionado y consolidado en su interior prácticas interesantes de gestión en el ámbito técnico-pedagógico.

CASO 1. NUÑO A: DESCENTRALIZACIÓN DE LOS RECURSOS Y DECISIONES A LOS ESTABLECIMIENTOS ESCOLARES

Se trata de una comuna de estrato medio cuyos colegios reciben matrícula de la comuna y de comunas aledañas, especialmente de Peñalolén. Los colegios municipales, salvo excepciones, no han estado sujetos a caídas graduales en la matrícula.

En Nuño A son los directores y el equipo técnico de cada establecimiento educacional los responsables de definir políticas propias, en el ámbito financiero y pedagógico, para lo que recibieron capacitación y asesoría organizada desde la corporación municipal. Desde el 2004 se realiza un SIMCE comunal que se aplica en marzo y noviembre de cada año, de 1ero. básico a 4to. medio, cuyos resultados son analizados por una asesora externa que entrega un diagnóstico por curso y alumno en cada colegio para cada unidad temática a evaluar. Según las insuficiencias detectadas en la medición se definen y realizan capacitaciones de reforzamiento a directivos y a docentes. A su vez, la medición en marzo es insumo para la definición de metas a alcanzar en noviembre del mismo año, las que se negocian entre la corporación y cada establecimiento, y son evaluadas a fines de año. De alcanzar las metas, el colegio recibe uno o más bonos económicos (uno correspondiente a eficiencia en la gestión financiera y dos atados a una buena gestión académica y logro de las metas de aprendizaje). Los bonos se financian con los propios superávit que logra cada establecimiento al administrar sus recursos, y en ese sentido son autofinanciados. La empresa externa que aplica esta prueba es también la que, según demanda de la corporación, organiza y coordina las capacitaciones y asesorías a docentes y directivos que la corporación define realizar.

Se trata de un modelo de gestión descentralizado, monitoreado y apoyado por la corporación. Esta cuenta con un equipo pequeño, altamente comprometido, que ha liderado el proceso y decide sobre las prioridades, temas clave, innovaciones, etc., reuniéndose regularmente con los directores de colegio para verificar avances, identificar problemas, buscar soluciones.

El desarrollo e implantación de este sistema se inició en 2000 y se consolidó a partir 2003/04. Fue posible porque previamente hubo una racionalización drástica de la dotación de personal y un fuerte apoyo desde la corporación en transferir a los directivos las herramientas y habilidades necesarias para asumir la tarea. Esta, desde un inicio, se ató a fines de eficiencia administrativa con metas de calidad de los resultados académicos de los establecimientos y aplicó un férreo seguimiento de cómo lo hacía cada establecimiento y cada

profesor, entregando apoyo en los puntos débiles y definiendo sanciones en los casos en que pese al apoyo no se visualizaban mejoras en resultados.

El desarrollo y consolidación de las prácticas vigentes hoy en Nuñoa es resultado de la convicción de un equipo pequeño y afiatado en la corporación que guiado por una convicción fue probando caminos, diseñando instrumentos, evaluando resultados, capacitando a los equipos directivos de los establecimientos y a los docentes, para fortalecer sus capacidades directivas y pedagógicas. La educación municipal de Nuñoa ha mejorado sus resultados SIMCE, todos los colegios salvo 3 ó 4, permanecen con resultados estancados. Estos, entre los colegios de la comuna, son lo que reciben a un alumnado en condiciones de mayor vulnerabilidad social.

CASO 2. PUENTE ALTO: «SER Y SER RECONOCIDOS COMO LA MEJOR EDUCACIÓN MUNICIPAL DE CHILE»

Puente Alto es la comuna más populosa de Chile (más de 400 mil habitantes), con altos índices de pobreza (30 % según la encuesta CASEN 2003) y con poblaciones socialmente difíciles (por ejemplo, El Volcán).

Existe una política municipal de educación explícita, clara y consolidada que se articula en torno a múltiples acciones y programas articulados entre sí, con un norte y metas claras, compartido por los variados actores y agentes involucrados. Desde la corporación existe una estrategia de intervención planificada que es monitoreada y evaluada regularmente en cuanto a sus resultados en materias técnico-pedagógicas, administrativas y financieras, por unidad educativa y por acciones o programas específicos, y en cuanto a su balance general. Para ello, la corporación municipal ha desarrollado un detallado sistema de información que llega hasta la unidad educativa y permite conclusiones sobre cada profesor y cada alumno.

Desde hace aproximadamente 5 años con un fuerte apoyo desde el municipio (el alcalde), la corporación municipal ha trabajado, primero, en la racionalización financiera y de recursos humanos, la constitución en su interior de un núcleo de profesionales de alto nivel, compacto y comprometido con la comuna y la tarea educacional, dominado por ingenieros civiles. Es un equipo grande que se define como de apoyo y facilitador («back office») de la labor educativa de los equipos directivos y docentes de los colegios. Este equipo, que experimentado algunos cambios en el tiempo, partió con un diagnóstico de las debilidades de la educación municipal en la comuna los llevó a las siguientes decisiones:

Respecto a donde iniciar / priorizar las intervenciones:

- Iniciar el cambio y movimiento a la mejora con los niños pequeños, en kínder y primer ciclo de la enseñanza básica.
- Asegurar lo más básico para el aprendizaje posterior que es la comprensión lectora y la velocidad lectora.

- **Puente Alto Crece Leyendo:** estimular y crear un ambiente de lectura no sólo en cada colegio sino también en la comunidad escolar (en todos los colegios hay un tiempo diario en que desde el director hasta el auxiliar, pasando por docentes y alumnos, deben leer) y la comuna (programa de red de bibliotecas escolares abiertas a la comunidad y a futuro conectadas con la biblioteca nacional).

Respecto a la organización del sistema local de educación municipal

- Fortalecer y asegurar el liderazgo directivo y trabajo en equipo en cada colegio (concurso de cargos, capacitación, asesoría en habilidades directivas).
- Transformar la corporación en una «oficina de apoyo» («back office») eficiente y de alto nivel técnico que provee servicios a los colegios y asegura las condiciones necesarias para el liderazgo directivo y el buen trabajo de los docentes en el aula.
- Crear un lenguaje y mirada compartida del problema de la educación municipal en la comuna, sus desafíos y las prioridades, poniendo expectativas altas sobre ellas (es posible) y consolidando el trabajo en equipo entre los distintos niveles del sistema.
- Medir situaciones iniciales y logros, entregar apoyos según las necesidades que indiquen las mediciones, mirando tanto materias administrativas y financieras como técnico pedagógicas como de relación con la comunidad.
- Trabajar con reglas de juego claras en cuanto a atribuciones y responsabilidades de cada cual en el sistema (profesores, directivos, alumnos, familia, corporación, sus unidades) traspasando responsabilidades a los colegios respecto de lo que hacen y los resultados que obtienen con sus alumnos.

Respecto a materias técnico pedagógicas

- Recoger y aprovechar el «know how», metodologías, herramientas, recursos didácticos, etc. ya probados en otros lados (países, otros colegios), buscando y adaptando lo que existe a la realidad de la comuna, sus colegios y alumnos (incorporar y adaptar experiencia de la Fundación Marcelo Astoreca, la Sociedad de Instrucción Primaria, el Colegio Nosedal (particular) de la comuna, entrega de textos y materiales a todos los alumnos, capacitación a profesores de aula).
- Apoyo directo al trabajo en aula, observación de clases, seguimiento, retroalimentación inmediata.
- Fortalecer el equipo directivo de los colegios para que sea lideren el trabajo técnico pedagógico en la comuna
- Enseñar lo básico primero que es el desarrollo del lenguaje y de la capacidad lectora; el paso siguiente, es avanzar en matemáticas
- Capacitación de docentes subcontratas con la Fundación Marcelo Astoreca, la Sociedad de Instrucción Primaria, la Fundación Barnechea, el Colegio Nosedal y la Universidad Católica en todas las áreas: lenguaje, matemática, ciencia.

Beneficios para alumnos de la enseñanza media

- Plan de educación Superior al que pueden postular todos los alumnos de colegios municipalizados de la Comuna: 125 becas anuales en el Preuniversitario Cepech; de 30 premios de excelencia académica de \$1.000.000 por año de carrera, a los mejores alumnos con más de 600 puntos en la PSU, para que solventen sus estudios en educación superior,

teniendo que mostrar rendimiento satisfactorio; de becas PSU y apoyo en la postulación a crédito para estudios universitarios, becas y ayudas económicas.

- **Programa PentaUC para alumnos talentosos.** Alrededor de 132 alumnos de los colegios municipalizados de la comuna de 5° Básico a 4° medio participan de este programa de talentos.
- Para los alumnos de enseñanza media que no sobresalen por sus talentos y/o rendimiento académico para diferenciarlos de otros alumnos, darles un reconocimiento y un plus a su formación se les entrega un curso de manejo y carné de manejar y/o un curso de primeros auxilios.

Más allá de lo técnico-pedagógico

El trabajo pedagógico, en un medio social como el que domina en Puente Alto y en los sectores que asisten a la educación municipal, requiere apoyo complementario en materias de ayuda social, bienestar individual y familiar. No es suficiente un apoyo social asistencial eficiente sino que se requiere realizar un trabajo intenso con la familia en que esta se responsabiliza e incorpora a la tarea de formación integral del niño y joven. Esto incluye la implementación de un completo plan de educación sexual y familiar desde pre-kinder hacia adelante, inspirado en programas y materiales elaborados en USA, Perú y Colombia.

Por ahora es un sistema centralizado y liderado desde la Corporación. No obstante, están estudiando la posibilidad de descentralizar algunas decisiones hacia los colegios, dependiendo de las fortalezas de su gestión directiva.

Los puntajes SIMCE hasta 2005 no mostraban aun cambios notorios, pero los esperan en la medición de 4to básico de 2006 en adelante.

CASO 3. PROVIDENCIA: «EXPORTAR EDUCACIÓN DE EXCELENCIA»

Providencia cuenta con un desarrollo educacional histórico, que ha sido fortalecido por su Alcalde desde hace 10 años. Con tres liceos emblemáticos (dos de mujeres y uno de hombres; Liceo 7, Carmela Carvajal y Lastarria), 4 escuelas básicas y 2 liceos (uno de ellos polivalente), también destacados en sus puntajes SIMCE. La matrícula ha aumentado en cada uno de estos establecimientos como también en los 10 establecimientos particulares subvencionados localizados en la comuna. La matrícula municipal es mayoritariamente de fuera de la comuna, acogiendo a estudiantes de 43 comunas de la RM. Son alumnos cuyos padres trabajan en la comuna y otros (la mayoría) que llegan a Providencia buscando una educación de excelencia, decididos a tener una profesión, entrar a la universidad, motivados para el estudio. Los colegios con mayor demanda de matrícula seleccionan al ingreso por mérito, su prestigio de liceo de excelencia les permite hacerlo y los propios alumnos presionan para que así sea. Cuatro de los 5 liceos operan en modalidad de financiamiento compartido.

El norte: aprendizaje y formación en valores

El sistema educacional municipal de Providencia cuenta con un *Ideario Educativo*, creado participativamente que explicita el sueño que buscan y las expectativas que tienen, así como la responsabilidad de la familia, de los Colegios y de la Corporación en la concreción de estos ideales. El punto de partida del *Ideario* fue una consulta a todos los docentes en marzo de 1997 que permitió construir un mapa de problemas y necesidades y también de sueños o norte para la educación municipal de la comuna. A esta consulta se sumaron, más adelante, seminarios y jornadas con expertos externos, algunos internacionales; acciones de perfeccionamiento; publicación y entrega de libros y otro material a profesores, a estudiantes y a apoderados; trabajo mensual en los colegios en torno a valores específicos (orden, disciplina, responsabilidad, sinceridad, etc.), entre otros. En años posteriores ha habido nuevas consultas y jornadas de trabajo con directivos y docentes, que han entregado nuevos aportes al *Ideario*. La existencia de un proyecto educativo, inserto en un ideal educativo construido colectivamente y compartido, da claridad, direcciona y alinea la gestión de la educación y a las personas involucradas, promueve una mística de formación permanente y trascendente, y genera una estructura orgánica inter-estamental basada en líderes no en autoridades, y facilita el trabajo en equipo. El *Ideario* tiene expresión concreta y marca las prácticas de trabajo en los colegios, en la Corporación y la relación entre ambos. El *Ideario* enmarca el PEI de cada establecimiento, está presente en el PLADECO y año a año inspira al PADEM de la comuna y se constituye en una efectiva carta de navegación en gestión de la educación municipal y la de cada establecimiento.

Trabajo técnico-pedagógico planificado, en equipo, concreto y participativo

Cada colegio y la corporación trabaja a base de planes con metas concretas y plazos que se monitorean periódicamente y están articulados entre sí. Los directivos se sienten parte del proceso de toma de decisiones de la corporación, ellos definen su proyecto y lo implementan, y saben que cuentan con la confianza y el respaldo de la corporación. El sello de la gestión de la educación en Providencia es el **trabajo en equipo** que incorpora todos los estamentos (profesionales de la corporación, directivos y docentes, administrativos y auxiliares, estudiantes y apoderados) y que es al mismo tiempo horizontal (entre pares) y vertical y tiene instancias formales regulares, a las que se suman relaciones colaborativas espontáneas entre directivos y entre docentes de un mismo colegio e inter-colegios. El contenido del trabajo es concreto y específico, centrado en el intercambio de experiencias pedagógicas, consultas sistemáticas a los docentes respecto a sus necesidades, seguimiento periódico de los resultados que se obtienen, aplicación de lo aprendido en algún curso o colegio. El trabajo se evalúa, siendo importante la autoevaluación constante de fortalezas y debilidades y la definición de cursos de acción para potenciar las fortalezas y amortiguar las debilidades.

En la base de este trabajo hay un buen **clima organizacional**, confianza, libertad de criticar y alabar, de reconocer errores y decirse las cosas, de apoyar en la solución de los problemas. A su vez, hay claridad en las reglas de juego, transparencia en la información y prácticas de trabajo coherentes que atraviesan todo el sistema. Hay respeto por el profesor, se le considera e involucra, se le apoya y da perfeccionamiento continuo. El **perfeccionamiento** en este municipio se expresa, no en cursos, sino en un trabajo permanente a lo largo del año en cada colegio y jornadas con todos los docentes 3 ó 4 veces por año. La preparación de estas jornadas –desde la definición de los temas hasta como abordarlos– es participativa, con

una comisión de docentes de cada colegio, elegidos por éstos. En las jornadas los docentes comparten y trabajan en torno a cómo mejorar el trabajo de aula; el propósito es aprender de las prácticas de trabajo que aplican los docentes de la comuna. Se busca apoyo externo sólo para materias puntuales y específicas. El tema prioritario en las últimas jornadas ha sido la «articulación» entre las distintas «piezas» de la educación: (i) articulación de cada asignatura y la identificación de las habilidades requeridas por el nivel inmediatamente superior desde kínder a 4to. medio, definiendo así las prioridades del nivel inferior, y la búsqueda de metodologías de enseñanza para lograrlo; (ii) articulación entre asignaturas y entre el currículo y la formación en valores y los talleres y actividades extraprogramáticas; (iii) articulación entre los diferentes establecimientos educacionales municipales de la comuna. Siempre en apoyo al perfeccionamiento del trabajo de aula los docentes acceden a un banco de datos por asignatura (Intranet) y cuentan con un plan pedagógico comunal en la asignatura de inglés.

Otro elemento clave en la gestión de la educación es la **dignificación del profesor y elevar sus expectativas**. En las jornadas y también en los colegios se generan condiciones materiales óptimas para el trabajo (salas, comida, descanso), hay reconocimiento explícito y público a su labor por medio de eventos de calidad en el día del profesor, y en fechas particulares a cada uno (aniversarios, cumpleaños, etc.), y se entrega material de buena calidad (por ejemplo, la agenda del profesor).

La corporación realiza un **acompañamiento permanente a los colegios**, estando siempre «al lado» de éstos. El equipo de educación de la corporación – secretaria general de la corporación, directora de educación, encargada técnica (que lleva el contacto día a día con los establecimientos), y las encargadas de perfeccionamiento y capacitación, y de proyectos específicos (inglés, catequesis, extraescolar y deportes, teatro, folklore, talleres en los colegios), y una secretaria- tiene claro que la clave está tanto en lo que se hace como en el estilo de trabajo con que se hace. Ellos deben ser modelo, trabajar con convicción, entusiasmo, autoexigencia, en equipo, etc. No pueden imponer ni prescribir, sino convencer, invitar a buscar solución, facilitar, acompañar para que se haga realidad el **liderazgo de los directores en su colegio y los profesores en el aula**. Se trata de **levantar las expectativas** de éstos, para que ellos lo hagan con su personal y con los alumnos. Desde la corporación estimulan la preocupación por los alumnos que se quedan atrás, descubriendo sus distintos ritmos y estilos de aprendizaje y apoyando a cada uno en su particularidad. Otra estrategia es el trabajo con los padres. Cada colegio tiene una «**Escuela de padres**» y define con ellos el contenido o temas que se trabaja en la escuela. Los padres se integran al programa de formación en valores que llevan adelante los colegios con apoyo de la corporación, desde la enseñanza prebásica hasta 4to. medio y que incluye material que los alumnos trabajan con sus padres, apoyando la comunicación en la familia. También se estimula la figura de «padres colaboradores» que apoyan en tareas varias: entrada y salida del colegio, almuerzos, «recreos entretenidos», preparación de materiales de aula, organización de actividades recreativas, etc. La corporación es realista en lo que pide a los colegios y rigurosa en hacer el **seguimiento y evaluar** lo que se ejecuta, diagnosticar debilidades, estimular la búsqueda de salidas. Las instancias para ello es el trabajo de reflexión pedagógica que lleva adelante cada establecimiento, el trabajo en torno al PADEM, las jornadas de educación 3 – 4 veces al año, el análisis de las estadísticas y cifras por establecimiento en cuanto a asistencia, SIMCE, PSU, y desde 2006 la aplicación en forma piloto de instrumentos, que miden el aprendizaje de los alumnos y que analizan por establecimiento y asignatura.

El conjunto de las actividades señaladas ocurren en un contexto de un fuerte **soporte municipal a la gestión de la educación en recursos, participación y relaciones públicas y una gestión financiera de la educación responsable, ordenada y equilibrada** que no es lejana a los establecimientos. Todos los meses se hace una reunión con las directoras en la cual «se analiza sus gastos, se hacen los ajustes que sean necesarios, se priorizan necesidades mayores y se asignan los recursos indispensables para responder a ellas». Directamente los colegios administran gastos menores de mantención y, en 4 de los 5 liceos, recursos por financiamiento compartido.

Futuro de la educación municipal de la comuna

El futuro de la educación municipal en Providencia se ve con seguridad y de modo positivo. El tema está institucionalizado, hay una política local, de la cual se han apropiado los agentes involucrados, los propios alumnos exigen calidad. Directivos y profesionales de la corporación saben que no tienen nada asegurado, y están constantemente aprendiendo, adecuando, innovando. Confían en su capacidad. Es así como están analizando la caída fuerte que tuvieron algunos colegios en la última medición SIMCE en 4to. básico. Existe preocupación, más entre las directoras que en la corporación, sobre el recambio generacional por la jubilación pronta de un porcentaje significativo de docentes y directivos. El desafío es encontrar buenos profesores y directores e inducirlos en el *Ideario* y modo de trabajo de Providencia.

CASO 4. MAIPÚ: PLANIFICACIÓN CON FOCO PEDAGÓGICO, ORDEN FINANCIERO Y SEGUIMIENTO CONTINUO

La corporación municipal de educación es una organización compleja que lleva a cabo diversas líneas paralelas de trabajo, y que se encuentra compuesta por un equipo de profesionales técnicamente competentes para abordar tanto los desafíos financieros como los pedagógicos que ella misma se ha propuesto. Se observa que realiza una gestión ambiciosa y bien enfocada, con metas claras y detalladas orientadas a la calidad, ordenada y con iniciativas interesantes que incluyen una activa gestión de recursos externos, así como incentivos y seguimiento a los logros de gestión y aprendizajes en los colegios.

Esto se da en el marco de una comuna en que la oferta educacional está ampliamente dominada por el sector particular subvencionado, que tiene 119 establecimientos, seguido por el sector municipal con 24 establecimientos, y por último el particular pagado con 19. La matrícula de los colegios municipales subió desde 1998 hasta el 2001, fecha en la cual ha iniciado un proceso de pérdida de matrícula a una tasa que varía de año en año.

Planificación educacional con mirada de mediano plazo y seguimiento permanente

La corporación ha realizado un significativo esfuerzo de planificación estratégica en sus distintos niveles, desarrollando una sistematización de objetivos de mediano plazo y también detalladas líneas de trabajo anuales. Esto se materializa en un «Plan de Trabajo 2006-2010», que fue revisado y aprobado por las autoridades municipales, apuntando básicamente a 5 dimensiones básicas: Calidad, Identidad Local, Participación, Transparencia y Solidaridad. Estos han sido planteados públicamente como «compromisos de gestión» de la corporación frente a la comunidad y han sido comunicados como tales en su página web. Por ejemplo, se propone que a partir de 2008 *«todas las especialidades de la educación técnico-profesional estarán acreditadas por el MINEDUC»*, y que a partir de 2010 *«todas nuestras escuelas tendrán certificación de calidad externa»* y *«nuestros alumnos y alumnas alcanzarán logros académicos similares a las cinco primeras comunas del país»*. Esto, en el marco del objetivo general o misión de *«ser la mejor alternativa educativa de Maipú, ofreciendo un sistema de educación pública de calidad, sustentable y con identidad»*.

El documento «Compromisos de Gestión 2007» es usado de manera efectiva como herramienta clave en el seguimiento que la corporación hace de su propia gestión. Para cada área se especifica mes a mes las actividades u objetivos a realizar. En las reuniones de trabajo del área educación se va marcando con un *ticket* o una cruz según el estado de avance de cada uno de los puntos detallados como compromisos y se trabaja en búsqueda de soluciones en aquellos puntos no logrados.

Respaldo político de las autoridades municipales

El alcalde de Maipú tiene una alta preocupación por el tema educación y recientemente ha jugado un rol político importante en la materia al aliarse junto a otros alcaldes en la demanda pública por más recursos y mejores reglas del juego para la educación municipal. Se relaciona con la corporación como presidente del directorio y nombrando directamente a algunos de sus miembros. Las políticas de la corporación responden a los lineamientos de la alcaldía y el gerente de la corporación es, en sus palabras, una especie de *«ministro de educación de la comuna»* y no un actor completamente independiente. Desde la corporación sienten el respaldo del Alcalde, quien ha promovido en otras áreas y también en educación el trabajo de planificación en plazos más largos a los anuales.

Fuerte coordinación con los colegios para «marcar el pulso»

De parte de la corporación existe la intención de tener una coordinación fuerte con los colegios, para lo cual además de los contactos por medios directos entre la corporación y los directores de cada colegio por separado –vía oficios, correos electrónicos o teléfono–, se han implementado reuniones mensuales de trabajo en las dependencias de la corporación. Estas reuniones tienen como sentido el traspaso de información actualizada, el compartir con claridad los objetivos de política y metas de la corporación, y realizar un seguimiento de los avances con los directores. En otras palabras, como dice la encargada de educación, estas reuniones sirven para *«marcar el pulso, decir esto es lo que queremos y presionar para que se hagan las cosas mejor»*. Adicionalmente, la corporación se reúne mensualmente con los jefes de UTP y los orientadores de cada colegio, con los mismos objetivos pero en relación a los roles específicos propios de esos puestos.

Gestión financiera: alto aporte municipal, orden en la gestión, y pro-actividad en la búsqueda de recursos

- El municipio realiza una transferencia de recursos muy alta a la corporación (aprox. 2.300 millones de pesos, en torno al 5% del presupuesto municipal). Esto se destina en gran parte a cubrir el déficit o diferencia entre los gastos totales en educación y el monto de ingresos recibidos por subvención, además de servir para financiar otros proyectos.
- La corporación de Maipú presenta una gestión administrativa-financiera ordenada. Por una parte, existe una contabilidad desagregada de cada uno de los colegios mediante centros de costos, de manera de tener pleno conocimiento de las realidades financieras de cada uno de los establecimientos que administra la corporación. Al mismo tiempo, recientemente la corporación emprendió un importante proceso de racionalización de su planta docente y no docente, que presentaba excesos. Se redujo en torno a 70 docentes, 100 no docentes y se redujeron las horas de 80 docentes. El alcalde es enfático en señalar que los ajustes económicos tienen sentido y legitimidad en la medida en que hay un proyecto educativo que los sustenta; no debe ser sólo por «*cuadrar la caja*» sino sobre todo para avanzar en un cierto sentido.
- La corporación funciona *como una empresa privada*, en el sentido de que se trata de explotar al máximo la capacidad de gestión de recursos externos, con buenos resultados. Esto se hace mediante la gestión de recursos o proyectos con empresas, fundaciones, universidades u otras instituciones, y también mediante préstamos que se han solicitado directamente a bancos. En la actualidad, una parte del déficit de la corporación consiste en deudas bancarias que están siendo canceladas parcialmente y que han permitido financiar proyectos de distinta naturaleza.

Gestión técnico-pedagógica: rol directivo y docente, evaluación de aprendizajes, incentivos, inglés

En relación a sus objetivos de calidad, la corporación se ha planteado como principal objetivo el fortalecimiento del rol directivo y docente. Para ello, se han realizado distintas iniciativas y líneas de trabajo, algunas de las cuales son:

- Capacitación docente y directiva en distintas áreas. Para ello, se han implementado tanto las ofertas públicas disponibles (SENCE, MINEDUC) como ofertas privadas contratadas directamente por el municipio, con distintas líneas de capacitación según subsectores y niveles de aprendizaje.
- Aplicación de pruebas de aprendizajes esperados a terceros básicos y primeros medios, a cargo de la corporación Aprender, para anticipar y preparar lo que serán los resultados SIMCE. A partir de este año esto se está aplicando mensualmente en todos los colegios de la comuna.
- Implementación de incentivos económicos para los profesores con buen desempeño. Esto consistió en un aumento del 10% de su sueldo a aquellos profesores bien evaluados en la evaluación docente de MINEDUC. Este incentivo benefició a 105 profesores dentro de la comuna. Para el gerente de la corporación esta es una estrategia clave, pues en su opinión «*lo que más mueve son los incentivos económicos*». Como obstáculo para su implementación estuvo la oposición inicial del colegio de profesores, por considerar que establecía diferencias ilegítimas en las remuneraciones docentes.

- Se le ha dado una primera importancia a la enseñanza del inglés. Se estableció un convenio con el British Council mediante el cual se evaluó a los profesores de inglés y se está generando un programa de capacitación en el área que incluye pasantías de profesores con Inglaterra. Se instituyó un incentivo económico (10% del sueldo) a aquellos profesores de inglés con mejor desempeño, y se está trabajando inglés desde kínder en 11 colegios. Por último, se ha aprovechado la oferta pública en la materia para becas de capacitación e inglés digital.

El difícil desafío de llegar hasta el aula

Sin embargo, estas iniciativas todavía no se encuentran consolidadas y aún les falta desarrollo para tener una incidencia significativa en la dinámica cotidiana de los colegios y de las aulas, y por extensión en los resultados de aprendizaje de los alumnos. Específicamente, hay señales de que falta mejorar la relación con los colegios, integrarlos mejor en la gestión para sumarlos a ellos al mismo desafío en el que está embarcada la corporación. Asimismo, aparece como un desafío que se emprendan procesos de mejoramiento en el conjunto del sistema, más allá de los colegios puntuales (no más de 3) que hoy en día obtienen puntajes destacados dentro de la comuna, versus un número importante que ha tenido una reciente baja de puntajes para la cual no hay en la corporación una explicación convincente. Aún así, se trata de una comuna que está presionando y trabajando de manera muy fuerte por avanzar hacia una educación pública de calidad, y de la que cabe esperar un mejoramiento de sus resultados en un futuro cercano.

CASO 5. PUERTO MONTT: CAPACITACIÓN DOCENTE Y GESTIÓN FINANCIERA EFICAZ

La gestión municipal de la educación que realiza Puerto Montt se distingue por contar con una planificación estratégica clara y de mediano plazo, contenida en el PADEM, en que se especifican objetivos o metas a alcanzar en el transcurso de los cuatro años que duró la gestión alcaldía (2005-2008). De modo complementario, año a año se elaboran planes de acción anuales a partir de los cuales se trabajan las iniciativas concretas y de corto plazo orientadas por los objetivos generales y que, además, cumplen la función de ir evaluando el avance de las metas.

La política educacional comunal distingue entre dos objetivos estratégicos básicos: la modernización de la infraestructura y el mejoramiento de la calidad de la educación. El objetivo infraestructura implicó la construcción de 8 a 10 colegios nuevos y la mejora de 25 preexistentes, por inversiones del orden de los 20 mil millones de pesos provenientes de distintas fuentes. En la actualidad, se ha pasado el énfasis hacia el objetivo de calidad, con el consiguiente fortalecimiento de las iniciativas en el ámbito técnico pedagógico, donde han realizado proyectos interesantes.

Talleres de capacitación pedagógica: innovación metodológica y aprendizaje institucional

En ese contexto, surge en el 2004 el proyecto de apoyo técnico a docentes, diseñado y ejecutado por dos doctores en matemáticas de la universidad de Los Lagos. Con un costo de 30 millones co-financiado por el Municipio (10 millones) y el MINEDUC (20 millones), el proyecto consistió en talleres semanales de capacitación con aproximadamente 50 profesores de matemáticas de cuarto básico de 28 establecimientos educacionales de la comuna, en los que se trabajaban los contenidos curriculares, se entregaba a los profesores guías de ejercicios para ser aplicadas en aula durante la semana, y luego se les realizaba seguimiento en aula (control y retroalimentación al profesor). Se dio prioridad a los colegios urbanos con más matrícula; los más chicos quedaron afuera, pero igualmente se les hizo llegar los materiales utilizados. Estos talleres tuvieron un impacto inmediato en los resultados SIMCE de algunos de los colegios que participaron (no en todos, y hubo algunos que no participaron de los talleres y que tuvieron retrocesos importantes).

A partir de esta primera experiencia, el DEM decidió replicar por su cuenta (recurriendo a otros profesionales y no a los profesionales que diseñaron el trabajo, y por lo tanto más barato) la misma metodología (taller-guías-supervisión al aula) para otras áreas y niveles. En el 2005 se implementaron talleres de lenguaje y comprensión del medio para cuarto básico y de inglés para primero y segundo básico. En el 2006, se han implementado talleres de matemáticas y lenguaje para profesores de segundo medio. Cada taller tiene para el municipio un costo anual de 15 millones de pesos y busca dejar instaladas las competencias a futuro. En parte se financian ofreciéndoles el producto a algunas comunas aledañas de la provincia de Llanquihue.

Es interesante destacar dos cosas. Por un lado, la importancia de un agente externo al municipio que propicia la implementación de innovación metodológica en un área que ha sido identificada como necesaria para la educación de la comuna. Ese agente es un especialista presente en la propia región, por lo que implica la actualización de redes sociales que maximizan las capacidades presentes en el territorio. Por otra parte, el caso da cuenta de un aprendizaje institucional del municipio que replica la misma metodología para otras áreas y niveles, ganando autonomía y economizando recursos.

Aún está por verse qué impacto tendrán estas iniciativas en los resultados de aprendizaje, cuán sostenibles resultan en el tiempo y de qué manera integrar a todos los colegios en los avances logrados.

Gestión financiera y economías de escala

Para la implementación de iniciativas pedagógicas un factor absolutamente clave ha sido realizar una gestión financiera efectiva. Por ser un municipio grande, con una matrícula de más de 27.000 alumnos, en Puerto Montt se produce una economía de escala que permite acumular altos montos de recursos que alcanzan para financiar el sistema y todavía producir «algo más» en términos de calidad, sin necesidad de que el municipio cubra ningún déficit con recursos propios. La encargada de finanzas explica que la subvención se gasta, en un 90%, en gasto fijo (personal), y el 10% en otros gastos e iniciativas. Es por esto que el porcentaje de aporte municipal es bajo, llegando sólo al 0,6% del total de ingresos del municipio. Sobre eso, el municipio realiza aportes para financiar proyectos especiales.

No obstante, la encargada de finanzas indica que hay ciertos tipos de educación para los cuales la subvención actual es claramente insuficiente, entre ellos los internados (a los que debe sumarse alimentación, etc.) y técnico-profesional.

Si bien la administración es centralizada en el DEM, hay colegios «grandes» que han implementado administración delegada, la cual es evaluada positivamente, pues permite a los colegios buscar y gestionar recursos adicionales, generar convenios con empresas, comprar lo que les gusta de acuerdo a lo que saben que necesitan, y evitar la burocratización en la cobertura de ciertas necesidades en los EE; sin embargo la obligación de utilizar Chile-Compra se considera una traba al proceso. Se han hecho cursos para capacitar a los directores respecto a facultades delegadas. Próximamente se va a contratar una auditoría externa para controlar la gestión financiera de los colegios. El jefe DEM aclara que el impacto de la administración delegada es sobre todo a nivel financiero-administrativo, pero no es claro que impacte sobre calidad.

Otros objetivos prioritarios tienen que ver con la competencia de matrícula con el sector particular subvencionado, para lo cual se ha desplegado una serie de iniciativas comunicacionales en la comuna, proyectos de apoyo social y el avance en temas como el idioma inglés o la brecha tecnológica.

CASO 6. PEÑALOLÉN: CONSOLIDACIÓN DE UNA GESTIÓN CENTRADA EN EL LOGRO DE APRENDIZAJES DE CALIDAD

La Dirección de Educación de la Corporación Municipal de Peñalolén (CORMUP), avanza hacia un segundo ciclo en la gestión de la educación de la comuna. En los primeros años de su gestión(2005-2008), los esfuerzos estuvieron concentrados en: 1) levantar una política educativa para la comuna, fortaleciendo y profesionalizando al nuevo equipo a cargo de educación en la CORMUP; 2) readecuar la oferta de educación realizando transformaciones sustantivas en algunos establecimientos y apoyando a las unidades educativas en el mejoramiento de la calidad de la educación que entregan; 3) acercar la educación de la comuna a las familias, abriendo canales de comunicación entre los apoderados y la CORMUP y mejorando la atención hacia ellos; 4) incentivar el uso de TICs en el contexto del proyecto de dar a la comuna un sello de «Comuna Digital», a través de grandes esfuerzos para equipar adecuadamente a los establecimientos, capacitando y fomentando el uso de tecnología en el aula; 5) implementar el trabajo en red en distintos ámbitos (directores, jefaturas técnicas, educación diferencial), y e) establecer alianzas con otros, en particular con empresas productivas e instituciones de educación superior, para fortalecer la enseñanza media técnico-profesional y para el desarrollo y la ampliación del uso de tecnologías de información y comunicación en los establecimientos escolares.

Las principales líneas de trabajo y actividades desarrolladas han consistido en:

Amplias redes de apoyo externas:

- a) *Con privados*: Existen convenios con Intel, Telefónica, Movistar, HP Billiton, Cámara de la Construcción, compañías de seguros y bancos, universidades, Paz Corp y Microsoft. Estas redes han significado apoyos en diversas materias, entre ellas, implementación y equipamiento tecnológico, promoción de niños en condiciones de vulnerabilidad, vínculo con la educación técnico profesional y posibilidad de realizar prácticas profesionales en algunas de estas empresas.
- b) *Con el sector académico*: Se conformó un consejo asesor de educación donde participan especialistas destacados en educación. Esta instancia ha servido para contribuir a dar una visión estratégica y pluralismo a las decisiones que se toman en materia de educación.

Alta capacidad técnica instalada en la Dirección:

La mayoría del equipo de educación de la Dirección son profesionales universitarios altamente calificados, los que están capacitados para realizar investigación. Se ha intentado asegurar que el equipo tenga una composición heterogénea, de manera que se han incorporado profesionales del ámbito de la administración y de la pedagogía, junto con especialistas en apoyo psicosocial.

Apertura de canales de participación y comunicación con los usuarios del sistema

Se ha intentado establecer una política de «puertas abiertas» donde los usuarios (apoderados, alumnos y docentes) pueden pedir audiencia y en donde hay un equipo disponible para atender según el tema de que se trate. Esto se ha materializado en un sistema de atención de alumnos y familias. Junto con ello, se han puesto en marcha los consejos escolares, a los cuales se les ha otorgado calidad resolutive en diversas materias, incluyendo la definición de los requerimientos de mejoramiento de infraestructura e inversión.

Inversión en infraestructura y equipamiento

En esta línea se han realizado proyectos de mejoramiento a la infraestructura por un valor M\$ 200. Junto con ello, se proyecta emprender tres proyectos de infraestructura que significan una inversión de alrededor de US\$ 8000000. De los tres proyectos sólo uno es una obra nueva que permitirá alcanzar la meta de que todos los alumnos entre 3° básico y 4° medio de nuestra comuna tengan acceso a jornada escolar completa y los otros dos son readecuación y mejoramiento de infraestructuras muy precaria y deteriorada. Lo singular de estas acciones es que cuentan con el respaldo de procesos participativos de toma de decisiones en los Consejos Escolares.

Fomento del uso de las TICs

La tecnología constituye el sello que se le ha querido dar a la educación de la comuna y por esta razón se han introducido cambios importantes en la mayoría de los establecimientos. La inversión en TICs con apoyo de distintos aliados, ha significado en tres años una disminución de la tasa de estudiantes de 38 a 14 niños por computador. Junto con ello, se tienen establecimientos que cuentan con salas digitales para los primeros 4 niveles básicos, salas con acceso a Internet y a equipo audiovisual y digital, PDA en salas de clases en dos establecimientos, cursos de infoalfabetización, entre otras acciones.

Foco en el liderazgo de las unidades educativas

Entendiendo que la escuela es el espacio desde donde se debe poner en marcha un proceso de mejoramiento educativo, las prioridades de la gestión comunal han estado puestas en la conformación de equipos directivos adecuados a las necesidades de cada establecimiento. Es por esto que hoy, buena parte de las escuelas y liceos de Peñalolén cuentan con equipos más capacitados que están instalando progresivamente estilos de gestión más modernos, más presentes en la cotidianeidad de los establecimientos, abiertos a escuchar e incorporar las opiniones de los distintos actores de la comunidad escolar y, sobre todo, ocupados en el mejoramiento de la enseñanza y en el logro de aprendizajes de calidad.

Los esfuerzos en estos años han sido potentes y han desplazado el énfasis en la gestión de la educación, desde la administración de los establecimientos hacia la gerencia de un sistema de educación con objetivos estratégicos de desarrollo educativo de la población de Peñalolén. Desde las unidades educativas, las transformaciones han llevado en todas ellas, algunas más, otras menos, a poner el foco en el proceso de enseñanza y en el logro de aprendizajes. No obstante, las señales de mejora que se observan requieren intensificar esfuerzos y enfrentar nuevos desafíos. El descenso en la matrícula no ha disminuido y los resultados de aprendizaje no evidencian mejoras. El municipio ha definido nuevos objetivos estratégicos para dar continuidad a los procesos iniciados. Estos objetivos propuestos para el período 2009 -2012 se resumen:

- Consolidar el sistema escolar municipal de Peñalolén como un modelo de gestión escolar en red, de eficiencia y reconocido por la comunidad escolar.
- Continuar con las readequaciones, estableciendo una oferta educacional diferenciada por sector, levantando establecimientos de enseñanza media «faro» o referentes en cada sector, focalizando la oferta en establecimientos por niveles de enseñanza.
- Definir una política de gestión curricular basada en planificación, evaluación de alumnos, docentes y directivos, acompañamiento en aula y supervisión corporativa.
- Implementar una estructura de sueldos asociada al mérito que permita a los buenos profesores mantenerse en el aula, y definir un perfil de equipos directivos acorde a los atributos de cada establecimiento de la comuna.
- Implementación de la JEC en todos los establecimientos municipales de Peñalolén, con una oferta comunal de calidad en las áreas de deportes, música, arte, reforzamiento escolar y digital.
- Avanzar en implementación de TICs hacia un Plan de Competencias Digitales que consiste en una prueba de certificación digital a los octavos a partir del año 2009 que conlleva un plan de desarrollo de habilidades digitales a partir del segundo nivel de transición de ed. parvularia hasta el 8vo. año de educación básica que cada establecimiento desarrollara en la JEC.
- Definición de una estrategia de fortalecimiento de la convivencia escolar para la enseñanza media, basada en apoyo psicosocial, plan familia escuela y programa de Buen Trato.

CUARTA PARTE
ANÁLISIS COMPARATIVO

Capítulo VII

.....

EXPERIENCIAS INTERNACIONALES EN GESTIÓN DESCENTRALIZADA DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA

Francoise Delannoy y Marcela Guzmán

La coyuntura de la educación chilena presenta un escenario complejo y rico en oportunidades para la elaboración de políticas orientadas a alcanzar mejores resultados. Los reclamos del movimiento estudiantil en 2006, las recomendaciones del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, las negociaciones sobre los proyectos de ley en temas tan relevantes como la subvención preferencial, la Ley Orgánica Constitucional de Educación (LOCE) y los estudios que se han generado en torno al tema, abren espacios para abordar con una nueva mirada los nudos críticos que impiden el logro de una educación de calidad para todos, motor de las oportunidades sociales.

El aumento en la inversión desde 1990 y la complementariedad entre el sistema público y privado han permitido que la meta de equidad haya sido ampliamente cumplida en términos de acceso. Pero en términos de logros cognitivos, a pesar de múltiples programas e iniciativas, se observan resultados insuficientes y en muchos casos decepcionantes para los principales actores del sistema educacional. Lo positivo es que la universalización de la cobertura de la enseñanza básica y media, en conjunto con las políticas que se están implementando a nivel pre-escolar y terciario, permiten focalizar los esfuerzos sobre la dimensión cualitativa de la equidad: hacer que todos los niños aprendan en forma significativa, cualquiera sea su origen socioeconómico, su forma de inteligencia o su estilo y ritmo de aprendizaje.

El sector que se ve más impactado por la segmentación actual y lugar de concentración de varios problemas de funcionamiento y dirección del sistema educacional chileno es el de la educación municipal.

VII.1. MARCO CONCEPTUAL

VII.1.a. Lógicas de intervención

Actualmente en Chile, al igual que en muchos otros países del mundo, se están desarrollando acciones tendientes a asegurar la calidad para todos mediante una estrategia «vertical desde arriba», esto es, a través de la identificación de objetivos, metas y políticas a nivel nacional, que requieren de implementación local. La experiencia e investigación internacional demuestran que una estrategia de este tipo es una condición necesaria, pero no suficiente para el logro de buenos resultados educacionales: complementariamente se requiere una estrategia lateral, focalizada en el desarrollo de capacidades. Estos dos conceptos son desarrollados más adelante.

En la búsqueda de la encrucijada vertical-horizontal, el municipio es un eslabón intermedio-clave, una vez que se acepta la idoneidad de un modelo de reforma en tres niveles (y no en dos, como en Australia o Nueva Zelanda). Lo anterior debido a las siguientes características:

- La cercanía a los centros educativos es una oportunidad para aterrizar las políticas gubernamentales en el aula, el espacio donde se desarrolla el aprendizaje.
- Por su alcance, contribuye a mejorar la calidad al nivel del sistema, y no sólo de algunos establecimientos en detrimento de otros, y así hacer de cada escuela una gran escuela.

Muchos países que han enfrentado desafíos de «adaptación» como los que vive Chile hoy, muestran experiencias interesantes y relevantes para el país¹. Con el fin de identificar los elementos o características de estas experiencias, este capítulo del estudio se ordena en los siguientes tópicos: (i) identifica varios sistemas educativos exitosos o promisorios de distintos grados de descentralización; (ii) analiza en particular el rol y el funcionamiento del nivel intermedio –municipio o distrito– en los procesos de cambio de estos sistemas, desde una perspectiva estática (donde han llegado) y dinámica (el camino que han recorrido); (iii) propone algunas orientaciones para el rediseño institucional de la

¹ El término «*Adaptive challenges*» ha sido utilizado por Bentley, del *Think Tank* británico Demos, para describir problemas que no tienen respuesta en el cuerpo de conocimientos existente y que, por lo tanto, requieren de soluciones más creativas e innovadoras.

educación municipal chilena, buscando a la vez fortalecer la coherencia global de un sistema en plena transformación y centrándose en la dimensión que pocas reformas han logrado cambiar: el aprendizaje en el aula.

VII.1.b. Aspectos institucionales críticos

La situación que enfrenta la educación municipal chilena tiene múltiples y complejas dimensiones, que han sido analizadas en profundidad en los capítulos anteriores de este libro. De este análisis destacan tres elementos claves para generar una buena gestión de la educación a nivel municipal: la estructura institucional, las regulaciones y el trabajo de los profesores.

Romper con la «doble dependencia»

Los centros educativos subvencionados por el Estado son administrados por sostenedores, que pueden ser de carácter municipal o particular, y son financiados mediante una subvención de cargo fiscal, calculada según asistencia promedio de los alumnos. Dada la distribución de atribuciones, el dominio técnico-pedagógico es conducido principalmente por el ministerio de Educación mediante supervisores radicados en los Departamentos Provinciales (DEPROVs), los que se relacionan directamente con los centros educativos. Esta dicotomía entre las responsabilidades en el ámbito administrativo-financiero y técnico-pedagógico genera en muchos casos sobreposición de esfuerzos, competencia, conflictos y confusión. Pese a esto las decisiones de los sostenedores municipales tienen un impacto profundo sobre la calidad de la educación. En cuanto a los sostenedores privados, ellos forman un mundo heterogéneo por su experiencia y recursos, lo que complica la formulación de una política integradora necesaria para mejorar el sistema en su conjunto (Brunner, Elacqua et.al, 2006).

Las regulaciones

La regulación vigente establece una significativa diferenciación entre los derechos y obligaciones de los distintos tipos de establecimientos subvencionados por el estado. Los establecimientos municipales en general no pueden seleccionar a sus alumnos y son los responsables de resguardar el derecho Constitucional a la educación, debiendo acoger a todos los alumnos que requieran atención. Los establecimientos particulares subvencionados, en cambio, pueden seleccionar a sus alumnos y pedir aportes económicos a las familias en todos los niveles de enseñanza (los municipales sólo pueden hacerlo en la educación

media, previo acuerdo de los padres y siempre que exista otro establecimiento totalmente gratuito en la comuna). Como resultado, como se observó en el capítulo II, los establecimientos municipales acogen a una proporción sustancialmente superior de alumnos de escasos recursos y zonas rurales.

Del lado de las obligaciones, los establecimientos municipales suman la de cumplir con las normas del Estatuto Docente en la contratación, remuneración y desarrollo de carrera de los profesores, lo que impone rigideces muy superiores en la gestión de personal a las que establece el Código del Trabajo, que regula las relaciones laborales en el sector particular subvencionado. Esto hace más difícil para los sostenedores municipales el formar y mantener equipos de alta calidad adaptados a las necesidades individuales de cada establecimiento dentro de un contexto cambiante². El Estatuto Docente define los niveles de sueldo, que se negocian colectivamente entre el ministerio y el Colegio de Profesores, sin participación de los municipios y la carrera docente, basada en los años de experiencia, no tiene relación con el desempeño, lo que es injusto para los profesores más efectivos y comprometidos.

El trabajo de los profesores

La pesada carga horaria de los profesores municipales en el aula se combina con varios factores regulatorios y culturales para hacer que en la práctica, el tiempo dedicado a la preparación, el trabajo en equipo y la investigación-acción sea limitado y en algunos casos utilizado en forma ineficiente. Por otra parte, la práctica de evaluación docente ha mostrado progreso, pero aún no está institucionalizada como mecanismo del mejoramiento continuo de la enseñanza/aprendizaje y de los centros educativos. Los incentivos a la excelencia docente están asociados a un proceso de postulación y evaluación aún de carácter voluntario y por lo tanto autoselectivo; como ya se ha mencionado, no existe una estructura de carrera que a la vez motive y exija mayores esfuerzos de todos los profesores en forma sistemática.

VII.2. CONSIDERACIONES TEÓRICAS Y METODOLÓGICAS

Las recomendaciones del consejo asesor presidencial para la Calidad de la Educación de 2006-2007 apuntaron a una mayor exigencia en los resultados de aprendizaje significativo para todos. El desafío subyacente –ampliamente

² Existen mecanismos de ajuste de la dotación pero en la práctica se usan muy poco.

documentado en la literatura internacional– es cómo generar las capacidades para que el sistema sea capaz de responder a esta mayor presión. Algunos países ya han demostrado cómo lograrlo en un tiempo razonable.

VII.2.a. Falsos dilemas en torno a la descentralización

En la literatura sobre institucionalidad educativa puede identificarse tres generaciones de estudios sobre descentralización. La primera generación de estudios se desarrolló en un período en el cual la preocupación por los resultados era mínima; en la segunda generación de estudios ya existía esta preocupación por los resultados educativos pero faltaban los datos, por lo que el vínculo entre descentralización y aprendizaje no era concluyente. La tercera generación de estudios, que tiene menos de una década, coincide con un fuerte interés por los resultados y el desarrollo de bases de datos adecuadas, por lo menos en los países industrializados, e identifica las condiciones indispensables para que el impacto buscado sobre el rendimiento escolar se materialice.

Hoy en día existe un consenso compartido de que la centralización y la descentralización pueden coexistir y no son antagónicos. Lo importante en esta materia es tener claro qué funciones son mejor asumidas por el Estado y por los centros educativos, respectivamente. Simplificando, se puede decir que:

- Al nivel central –ministerio y agencias del gobierno central– le corresponden las funciones de definición de políticas y de regulación (estándares, reglas del juego, procesos, etc.), de modo de proyectar una visión-país ambiciosa, realista y justa, asegurando la protección de los más vulnerables y un financiamiento adecuado.
- A las unidades descentralizadas (centros educativos), les corresponde la implementación, donde se requiere de autonomía y de flexibilidad para poder responder adecuada y creativamente a las condiciones individuales.
- A los niveles intermedios –región, provincia, municipio– les corresponden, según configuraciones distintas, una serie de funciones de mediación.

El recuadro VII.1 resume la visión sobre el vínculo entre descentralización y aprendizaje que plantea la OCDE.

RECUADRO VII.1
EL VÍNCULO ENTRE DESCENTRALIZACIÓN Y APRENDIZAJE
SEGÚN LA OCDE

Andreas Schleicher, jefe de la división de indicadores y análisis de la OCDE, ve la descentralización como una de las palancas claves del aprendizaje de los alumnos³. Según él, en los sistemas más destacados:

- La descentralización de la toma de decisiones se combina con mecanismos para asegurar una distribución justa de oportunidades educativas.
- La entrega de estándares y de un currículo al nivel nacional se combina con sistemas de evaluación avanzados.
- Evaluaciones de procesos y exámenes nacionales son complementados por informes individuales y mecanismos de retroalimentación sobre el aprendizaje de cada alumno.
- Los centros educativos y los profesores tienen estrategias y enfoques explícitos para enseñar a un alumnado heterogéneo.
- Se ofrecen a los estudiantes actividades extra-curriculares.
- Los centros educativos proponen a los alumnos estructuras de soporte diferenciadas.
- La separación en ramas (científico-humanista, técnico-profesional) acontece en los últimos años de escolaridad.
- Existen sistemas de soporte efectivos, en el colegio mismo o en instituciones especializadas.
- Los programas de capacitación de profesores son selectivos.
- La capacitación de los docentes de pre-escolar está estrechamente integrada con el desarrollo profesional de los profesores.
- El desarrollo profesional continuo forma parte integral del sistema.
- Los establecimientos atienden el desarrollo profesional del personal de gestión.

VII.2.b. ¿Existe un número ideal de niveles?⁴

Para algunos analistas en los países industrializados el número de niveles es irrelevante en tanto que el sistema no descansa excesivamente sobre la escuela y le entregue a ésta todo el apoyo que necesita. Para otros, debería ser el mínimo posible entre el nivel central –que tiene la autoridad política, constitucional y

³ PPT disponible en www.OCDE.org/dataOCDE/33/33/33732967.ppt. Citado en Caldwell (2006).

⁴ Esta sección se apoya en Caldwell (2006).

regulatoria– y el centro educativo –que implementa la política. La OCDE, por su parte, describe seis niveles⁵.

Los factores más determinantes respecto al número de niveles idóneo en los sistemas educativos son el tamaño del país, la tradición administrativa y la brecha entre las capacidades requeridas y disponibles en el sistema (incluyendo la oferta de capacitación). Por ejemplo, países federales como EE.UU. o Canadá tienen cuatro, mientras que Nueva Zelanda, un país pequeño, opera con solo dos.

La literatura sobre el cambio educacional se refiere generalmente a tres niveles⁶, siendo el intermedio, en la mayoría de los casos, el distrito o municipio, por su cercanía a las escuelas. No existe un modelo «correcto» que establezca el equilibrio entre descentralización y centralización. En este sentido, lo que cuenta es la adecuación a las necesidades del país y la calidad de la gobernabilidad⁷, es decir, la coherencia y sinergia entre los roles, funciones y mecanismos que operan en los distintos niveles. El marco presentado en el recuadro VII.2 fue diseñado para evaluar esta dimensión y tiene poco que ver con los organigramas tradicionales. En efecto, el marco, inicialmente desarrollado por el Banco Mundial, fue adaptado para la *Asia-Pacific Economic Cooperation* –en la cual participa Chile– para evaluar la coherencia y efectividad de los sistemas educacionales, pero no a base de las funciones sino de los dominios.

RECUADRO VII.2
MARCO PARA EVALUAR LA GOBERNABILIDAD EN EDUCACIÓN

Dominio	Elemento	Indicador
Propósito	Resultados	Contribución al bien público
		Contribución al desarrollo económico
		Contribución al desarrollo social
Proceso	Participación activa («Engagement»)	Interacción entre instituciones formales (ejecutivo, legislativo, judicial) y organizaciones, agencias, unidades del sector público y privado de la comunidad ampliada

⁵ OCDE (2004), *Education at a Glance*. El aula, el centro educativo, el municipio o distrito, la provincia, la región, el estado y el gobierno federal.

⁶ Ver los libros de Michael Fullan, ex Director del Ontario Institute for Studies in Education (OISE).

⁷ Basado en un modelo del Banco Mundial. La Asia Pacific Economic Cooperation (APEC) distingue cuatro dominios para evaluar la *governance* –propósito, procesos, políticas, estándares– con distintos elementos e indicadores. El área donde se observa mayor varianza de un sistema a otro son los estándares. Pero los gobiernos comprometidos con este enfoque no lo van a abandonar. El tema es cómo alcanzar los estándares sin perder de vista la meta central –aprendizaje profundo para todos.

Dominio	Elemento	Indicador
Políticas	Legitimidad	Las políticas son legisladas y se implementan dentro de un marco legal.
	Representatividad	Las políticas son formuladas para responder a las necesidades de toda la sociedad. No son discriminatorias, en el sentido de que los «aprendedores» en condiciones similares recibirán soporte similar durante su proceso de aprendizaje.
	<i>Accountability</i>	Las responsabilidades de cada uno son especificadas. Se recoge y disemina información como base para evaluar en qué medida las intenciones han sido implementadas mediante las acciones de quienes son empoderados para eso.
	Eficiencia	Existen mecanismos para asegurar la optimización de los resultados dentro de los recursos disponibles.
Estándares	Especificidad	Las expectativas y los resultados esperados son claramente especificados.
	Datos	La información recogida durante la implementación de las políticas permite hacer juicio sobre la eficacia del proceso.
		Existe una capacidad de recolección de información sobre la implementación de las políticas.
		Los datos recolectados son de alta calidad: válidos, oportunos (<i>timely</i>), comprensibles y útiles para la toma de decisiones.
		Se recolectan datos para el conjunto de resultados esperados.
	Las metodologías de producción de datos son una garantía de exactitud.	
	Hay incentivos para asegurar que los datos sean recolectados y utilizados.	
Se utilizan los datos para tomar decisiones en materia de política y para hacer juicio sobre la efectividad de ésta.		
Transparencia	Información sobre las políticas, normativa y procedimientos es de acceso fácil para todos los actores, igual que la información sobre la implementación, tomando en cuenta el uso ético de dicha información.	
Replicabilidad	La implementación ha demostrado la factibilidad de la política en el sentido de que la implementación puede ser exitosa en otros contextos.	
Apropiación	Fuerte compromiso con la política y sus estrategias de implementación por parte de los actores.	

Fuente: Department of Education, Science and Training, Australia (2005)

VII.2.c. Alineamiento y diferenciación

Como lo señala el informe del consejo asesor presidencial, una característica de un sistema educacional de calidad es el alineamiento o coherencia entre la política definida por el gobierno y lo que acontece en las aulas y centros educativos del país, siendo la meta final el aprendizaje significativo de cada alumno. Tal alineamiento requiere de dos tipos de estrategias complementarias, vertical y lateral u horizontal (Hargreaves (2004):

- *La estrategia vertical.* En ésta corresponde al ministerio fijar el marco sectorial a través de la definición de políticas, la regulación, el sistema de evaluación como instrumento de navegación y la rendición de cuentas ante la ciudadanía y los órganos de representación política. La estrategia vertical puede operar desde arriba hacia abajo o al revés (con la auto-evaluación), y en ésta la fijación de estándares mínimos aplicables a todos son necesarios para la búsqueda de la equidad. La estrategia vertical desde arriba es imprescindible, pero si no se combina con otros enfoques, revela sus limitaciones: el rechazo o por lo menos cierta resistencia de los actores a una reforma percibida como «impuesta», como lo muestran muchos ejemplos. Por otra parte, responsabilizar a los profesores por resultados, y evidenciar que «lo hacen mal», no ayuda si ellos no saben cómo hacerlo mejor y si no se les enseña cómo lograrlo.
- *La estrategia horizontal o lateral* consiste en el desarrollo de capacidades (i) de apoyo en los niveles intermedios; y (ii) de implementación en los centros educativos mismos. Se logra no sólo con capacitación puntual, sino con aprendizaje en contexto, intercambios continuos y redes. Bien conducida, con metas claras, esta estrategia promueve el profesionalismo y una forma distinta de rendición de cuentas «interna». Hace también que los centros educativos se apropien del proceso de cambio y lo co-lideren con las autoridades, definiendo soluciones apropiadas a su realidad. Pero sin la claridad y el foco que permite la estrategia vertical, la horizontal puede ser valorada por los profesores, pero no tener impacto significativo sobre el aprendizaje. La diferenciación implícita en la estrategia horizontal es necesaria para encontrar soluciones individualizadas, pues considera a cada centro educativo y a cada alumno como único.

VII.2.d. Políticas macro y micro

Destacados expertos chilenos han hablado de la necesidad de una «reforma dentro de la reforma» (Brunner, 2005), que consistiría en penetrar el microcosmo del aula y en vincular/alinear los procesos vigentes en este mundo micro con la política macro (Raczynski y Muñoz, 2007).

Se sabe poco sobre lo que pasa en las aulas chilenas. El profesor Richard Elmore, de la Universidad de Harvard, ha estudiado las causas del desempeño cualitativo deficiente del sistema de educación pública de EE.UU. (Elmore, 2000). Su análisis y conclusiones son relevantes para nuestro estudio. Él nota que, debido al proceso histórico de desarrollo de la escuela como estructura institucional, el modelo dominante se caracteriza por un vínculo suelto o

desconexión («*loose-coupling*») entre la función clave del centro educativo –hacer que todos los alumnos aprendan– y la forma en que se gestiona el sistema educacional. La gestión del establecimiento se focaliza en las estructuras y en los procesos relacionados con el aprendizaje (planificación, presupuesto, clima, medición, entre otros), pero no en el aprendizaje mismo. El modelo considera que el sustrato cognitivo del aprendizaje es débil e incierto y lo protege de cualquier escrutinio externo.

Esta visión del aula como «caja negra» donde acontecen procesos misteriosos y no reproducibles en la transferencia de conocimientos, tiene múltiples consecuencias entre las que se encuentran: (i) aislamiento de los profesores bajo el concepto de autonomía profesional; (ii) escasa ayuda pedagógica entregada por los directores, limitando las oportunidades de mejoramiento; (iii) difícil diseminación de prácticas identificadas por la investigación como ejemplares, debido a la segmentación, múltiples innovaciones idiosincráticas no sustentables porque no están relacionadas con un sistema de valores compartido, y (iv) la creencia de que ser buen profesor o buen líder, sea al nivel del aula, de un centro escolar o de un municipio, son habilidades innatas, que no se pueden adquirir o desarrollar.

Este paradigma se encuentra bajo ataque en los países que han adoptado reformas basadas en estándares, donde hay mayor transparencia y es cada vez más difícil proteger el secreto y la inviolabilidad de lo que es la responsabilidad central del centro educativo –el aprendizaje en el aula.

Esta crítica del *Loose coupling* destaca la importancia, para nuestro estudio, de:

- Contar con un marco institucional y de políticas públicas que relacione explícitamente y de entrada (*upfront*) las opciones de política municipal con el aprendizaje de los alumnos.
- Estimular una reflexión sobre cómo equilibrar distintas estrategias para formular un marco de cambio comprensivo.
- Sugerir también una estrategia de cambio que vincule insumos y productos/resultados de aprendizaje.

VII.2.e. Marco conceptual subyacente y casos a estudiar

Para poder analizar y comparar distintos sistemas educacionales, el marco conceptual que se presenta justifica la selección e identifica los elementos generalmente reconocidos como clave en las reformas más exitosas: la institucionalidad; la gobernabilidad y rendición de cuentas; el uso de estándares y de la evaluación; los modelos vigentes de gestión administrativa, técnico pedagógica,

en relación con los apoderados y la comunidad; el soporte extra-curricular y los incentivos y sanciones.

El análisis de experiencias internacionales se focaliza en la dinámica de los procesos de cambio más que en estadísticas comparadas. Para ello, los sistemas de referencia han sido seleccionados a base de cuatro criterios: (i) sistemas destacados en las grandes comparaciones internacionales (PISA, TIMSS), o por lo menos promisorios en términos de logros y de aprendizaje para todos; (ii) modelos que presentan una dimensión municipal o distrital interesante por su fuerza o su originalidad; (iii) distintos grados de descentralización y (iv) sistemas de distintas regiones del mundo para identificar algunos patrones comunes a pesar de las diferencias culturales.

Así, de acuerdo al primer criterio, no se ha seleccionado países africanos (aunque Sudáfrica ofrece elementos creativos y relevantes). Además, consistentemente con el segundo criterio, se ha eliminado a Australia, Irlanda y Nueva Zelanda, que operan solo con el nivel central y los centros educativos. Para ilustrar distintos grados de descentralización, el tercer criterio, hemos inicialmente limitado nuestro análisis al rango recomendado por el Banco Mundial en un reciente estudio en la materia y lo hemos restringido aún más en la fase posterior de nuestro trabajo, eliminando a Japón, considerado demasiado centralizado, al igual que Corea del Sur. Finalmente, respecto al cuarto criterio, se ha revisado un gran número de casos (países asiáticos y europeos) que el espacio disponible no permite describir, pero que sí se mencionan; ejercicio que permitió identificar elementos relevantes para Chile pero que no constituyen un «sistema destacado» (Brasil, Kosovo) o donde la dificultad de acceso a la información no ha permitido profundizar (Israel, Rusia). En todo caso, el análisis de cada una de las experiencias seleccionadas concluye con un comentario que matiza la relevancia del ejemplo considerado.

VII.3. ESTUDIOS DE CASO

VII.3.a. Canadá

Relevancia para Chile

Algunas de las provincias estrellas de Canadá –Alberta, British Columbia, Ontario– son interesantes para el estudio debido a que: (i) tienen sistemas educativos de clase mundial (segundo rango en PISA 2006); (ii) Canadá ha tenido una trayectoria de mejoramiento educacional exigente y progresivo, con pocos de los excesos observados en las fases iniciales de reformas en otros países;

(iii) Canadá es un país federal al igual que EE.UU., pero con mayor preocupación por la equidad, y menos varianza en los logros educacionales; (iv) ofrece modelos ejemplares de *accountability* «inteligente» (es decir equilibrada entre presión externa y exigencia interna) y de gestión distrital/municipal.

Institucionalidad

Canadá es una federación de diez provincias y tres territorios. En contraste con Estados Unidos en el contexto de la política de «*No Child Left Behind*», el nivel federal no interviene en educación, que es responsabilidad de las provincias y de los distritos.

Gobernabilidad y rendición de cuentas

Distintos modelos han surgido en las distintas provincias de Canadá. Por ejemplo, Alberta tiene uno de los sistemas de autonomía escolar más avanzados en el mundo, mientras que en British Columbia el distrito asume mayor responsabilidad por los centros educativos, probablemente debido al perfil demográfico (población indígena) y socio-económico (más pobreza) de la provincia. No existe un sistema de inspección como el de Inglaterra u Holanda, pero los distritos rinden cuenta a los ministerios provinciales, los cuales, cuando es necesario, envían una visita evaluativa.

Especialmente relevante para los municipios chilenos es el marco de rendición de cuentas de British Columbia. Esta provincia tiene 60 distritos escolares de tamaño muy variable (entre 500 y 80.000 alumnos). En 2001 el nuevo gobierno provincial decidió mejorar los logros de todos los alumnos, fortaleciendo la rendición de cuentas por resultados, junto con otorgar mayor autonomía a los centros educativos y de sus directivos. Los jefes distritales tenían muchos datos pero pocos sabían transformarlos en información, por lo que el desafío era cómo iniciar una conversación sobre el aprendizaje. Para responder a lo anterior durante 2002 se desarrolló un marco de rendición de cuentas diseñado para focalizar la atención y los recursos en las áreas de mayor necesidad y promover el análisis de estrategias exitosas. Este marco tiene cuatro componentes:

- *Contratos distritales anuales*. Basados en orientaciones provinciales pero preparados autónomamente, son presentados cada año al ministro de la provincia por las juntas escolares de los distritos y focalizados en el mejoramiento del aprendizaje. Reciben comentarios del viceministro.

- *Acuerdos para la mejora de la educación indígena.* Se trata de acuerdos establecidos entre los consejos escolares, las comunidades indígenas y el ministerio provincial. Incluyen un plan de mejora, formulado mediante un proceso participativo e integrado en el contrato distrital.
- *Planes escolares.* Preparados cada año por los consejos de planificación de los centros educativos. Se basan en evidencia empírica, son compartidos con la comunidad, aprobados por la junta distrital e integrados en el contrato distrital.
- *Revisión distrital.* Cada año, un equipo de expertos revisa el estado de la educación en el distrito utilizando una guía provincial, diseñada para «abrir la conversación profesional» de modo de facilitar el alineamiento entre política provincial, distritos y centros educativos. Sobre la base de esta visita, se prepara un informe público dando recomendaciones para mejorar el aprendizaje en el distrito. Los distritos responden formalmente al viceministro y las recomendaciones son integradas en los planes de los centros educativos y en el contrato de rendición de cuentas. Parte del ejercicio consiste en comparar los resultados de un año con el anterior con el objeto de ajustar las estrategias que no han resultado e identificar buenas prácticas para diseminarlas a través de Internet.

El viceministro y su equipo visitan anualmente los 60 distritos para ayudarles a mejorar sus resultados y fortalecer sus capacidades. El uso de datos para orientar las estrategias correctivas se encuentra al centro del dispositivo.

Así, el marco define la rendición de cuentas como la responsabilidad de mejorar los logros de los alumnos, investiga las áreas de mayor necesidad, monitorea los avances y analiza la efectividad de la estrategia, reconoce y respeta el carácter único de cada colegio y distrito, exige evidencia, obliga a los padres a participar, y permite profundizar de un año para otro los hallazgos y la «conversación» sobre el aprendizaje.

Cabe notar que los distritos son evaluados por el nivel provincial pero que ellos mismos son responsables de sus centros educativos.

Estándares y evaluación

Se definen al nivel de cada provincia. Por ejemplo, Fullan (2007) señala que la provincia de Ontario (4.000 centros educativos en 72 distritos, 32 públicos, 28 católicos, 12 francófonos) cuenta con una agencia independiente para la evaluación (*Education Quality & Accountability Office-EQAO*) que evalúa cada año el rendimiento en lenguaje y matemática para el 3° y el 6° grados. El

gobierno de la provincia invierte masivamente en el desarrollo de habilidades de evaluación formativa para el aprendizaje al nivel de los centros educativos y de los distritos. Las metas de aprendizaje son negociadas con los actores del proceso educativo.

Modelos de gestión

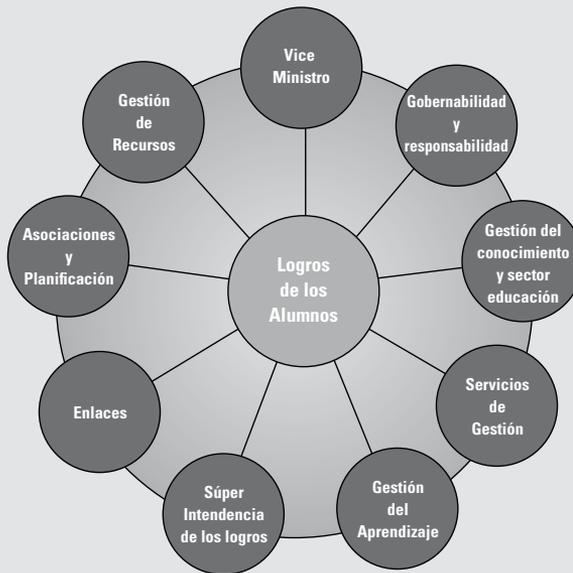
La gestión administrativo-financiera es integrada con la técnico-pedagógica para focalizar los recursos humanos y financieros en las metas de aprendizaje. El apoyo es ofrecido tanto por los servicios distritales como por proveedores privados, en una lógica de «cuasi-mercado» donde los centros educativos pueden elegir. La organización ha sido repensada para apoyar el aprendizaje, trabajando en forma transversal y multidisciplinaria.

El distrito de Edmonton (capital de la provincia de Alberta) es ejemplar por la forma en que da soporte a los directores de los centros educativos autogestionados. Dichos directores tienen una tarea compleja, pues tienen que negociar entre las demandas desde arriba (logros, regulaciones, relaciones externas) y las prioridades internas (desarrollo profesional y necesidades personales de los profesores, disciplina, aprendizaje). Las autoridades del distrito consideran que con el organigrama tradicional, nadie se responsabiliza por el aprendizaje. Bajo este esquema, lo que cuenta no es la estructura formal, sino claridad respecto a qué decisiones tienen que ser tomadas, a qué nivel, según qué procesos, quién es responsable y con qué consecuencias. Es clave que el plan distrital sea coherente con el plan nacional, y los planes de los centros educativos con el distrital. Se fijan metas distritales que son continuamente monitoreadas para nutrir una conversación profesional sobre el aprendizaje en todo el distrito, y sobre cómo mejorarlo. También efectúan seguimiento del sistema en sus aspectos sociales –satisfacción de los padres, confianza, apoyo, reconocimiento, condiciones de trabajo, etc. El listado detallado de los departamentos y servicios del distrito de Edmonton y el organigrama «en círculo» de British Colombia se encuentra en el recuadro VII.3. Este refleja la tendencia universal de adoptar modelos organizativos orientados a promover el foco en el aprendizaje y la colaboración transversal. La oferta de servicios está estructurada de manera de facilitar la tarea de los directores y respetar su autonomía.

RECUADRO VII.3
UN ORGANIGRAMA ORIENTADO HACIA EL APRENDIZAJE
EL CASO DE BRITISH COLUMBIA

El objetivo prioritario de una autoridad educacional es mejorar los logros de los alumnos y todas sus acciones deberían estar orientadas a ello. Es la razón por la cual, en 2002, el ministerio de Educación de British Columbia abandonó su organigrama tradicional, que era jerárquico, rígido y segmentado. Este fue reemplazado por una rueda –sencilla, abierta y democrática– que enfatiza la participación y la colaboración. La rueda ilustra la interdependencia de la multitud de factores y actores involucrados en la educación y el rol del ministerio en unir dichos factores alrededor para apoyar el aprendizaje de los alumnos.

Al lado del ministro y vice-ministro se encuentran las siguientes divisiones: Gobernabilidad y *Accountability*; Gestión del Conocimiento; Gestión del Aprendizaje; Enlaces; Servicios de Gestión; Asociaciones y Planificación; Gestión de Recursos; Logros de los Alumnos.



Soporte administrativo y de gestión

En centros educativos autónomos, tareas como la mantención de la infraestructura, la gestión del presupuesto y del personal pueden distraer al director de su responsabilidad central de gestionar el proceso de enseñanza/aprendizaje. En Edmonton algunas funciones como la preparación de contratos y los servicios

jurídicos permanecen centralizadas en el distrito. Son accesibles por demanda de los directores y financiadas mediante el rubro «Gastos Generales» deducidos de los presupuestos escolares antes de su asignación. Los directores también tienen la opción de contratar un seguro para la mantención de la infraestructura, lo cual les da, contra una prima anual, acceso a un equipo especializado.

Apoyo al proceso de enseñanza-aprendizaje

La efectividad del director de centro educativo requiere de sistemas e instrumentos bien diseñados. La oficina distrital de Edmonton tiene un registro de servicios de consultores en múltiples áreas curriculares y pedagógicas, incluso apoyo psicológico o servicios especiales. Estas están disponibles cobrando un honorario y operan bajo la doble supervisión del director y del servicio de consultores, con monitoreo continuo de calidad y de impacto.

Incentivos y Sanciones

Tanto en British Columbia como en Ontario, la transparencia y el uso intenso de los datos⁸ permiten ejercer una «presión positiva». Al inicio ésta no es crítica y basta tratar a las personas con respeto y dignidad, demostrar empatía con quienes viven situaciones desafiantes y entregar apoyo en forma de recursos y de capacitación. Pero se torna muy exigente si no hay mejoramiento.

Comentario

A pesar de provenir de provincias distintas, las herramientas descritas aquí –marco de accountability, uso de datos, organización de los servicios municipales– podrían ser compatibles entre sí y adaptadas a Chile. El carácter gradual y la coherencia interna de las reformas canadienses, su capacidad para responder a la diversidad y el excelente nivel de información disponible sobre su diseño e implementación, pueden constituir aportes altamente relevantes para la reflexión chilena sobre el tema municipal.

⁸ Por ejemplo, en Ontario se han clasificado todos los centros educativos en 4 categorías dependiendo de la proporción de alumnos de familias en situación de pobreza. Además son clasificados sobre la base de su cumplimiento con las metas de la provincia. El sistema monitorea las tendencias y permite cruzar las dos variables para identificar patrones tales como la concentración de escuelas malas en los distritos con bajos niveles de pobreza. La primera estrategia de intervención es siempre reforzar las capacidades para generar motivación a gran escala.

Cabe mencionar que en uno de los estudios de mayor profundidad sobre el cambio educacional al nivel de distrito, realizado en 8 distritos de Ontario, seleccionados entre los mejores de los 72 de la provincia, Campbell y Fullan (2009), identificaron doce factores de éxito que interactúan entre distritos y centros educativos y dentro de cada uno de éstos, los que combinados dan lugar a cuatro ejes estratégicos: (i) liderar con un propósito moral y un fuerte foco en el aprendizaje; (ii) diseñar una estrategia coherente, con implementación coordinada y retroalimentación continua; (iii) refinar permanentemente los conocimientos, habilidades y prácticas cotidianas que mejoren el aprendizaje; (iv) compartir las responsabilidades, construyendo asociaciones y alianzas (recuadro VII.4).

RECUADRO VII.4
LOS DOCE COMPONENTES DEL CAMBIO EFECTIVO AL NIVEL MUNICIPAL

PROVINCIA DE ONTARIO (CANADÁ)

Michael Fullan, ex director del OISE (*Ontario Institute for Studies on Education* de la Universidad de Toronto) y reconocido analista del cambio educacional, siempre ha sostenido que el cambio cultural es más importante y más difícil que el cambio estructural. Junto con Carol Campbell, del ministerio de educación de la provincia de Ontario, han analizado en profundidad la gestión de 8 Distritos representativos seleccionados entre los mejores de los 72 de la provincia. Identificaron doce factores de éxito que interactúan entre el distrito y los centros educativos y dentro de cada uno de ellos, combinándose en cuatro ejes estratégicos:

- *Liderar con propósito moral y una conducción focalizada* – Se trata, primero, de promover el «Liderazgo PARA el Aprendizaje», tanto profesional como estudiantil; segundo, de elaborar una visión compartida, centrada en el logro de los alumnos; tercero, de destacar en el discurso público la importancia de la educación para el desarrollo social y económico, junto con prácticas que favorecen el desarrollo de la personalidad completa del alumno.
- *Diseñar una estrategia de coherencia, con implementación coordinada y retroalimentación continua* – El primer componente fue, en el caso de Ontario, el diseño de una estrategia de Lectura-Escritura-Matemática (la prioridad elegida por ellos); el segundo fue la asignación de recursos en coherencia con la meta de aprendizaje; el tercero, una definición clara de la organización, de los roles y responsabilidades al nivel del distrito, del colegio y del aula, requeridos para el éxito de la estrategia; el cuarto, la instalación de un sistema de fijación, monitoreo y revisión continua de metas para orientar la acción y como base para la rendición de cuentas.

- *Continuamente refinar los conocimientos, habilidades y prácticas cotidianas que mejoren el aprendizaje* – El primer componente es el desarrollo de capacidades especialmente en áreas claves como la evaluación PARA el aprendizaje, la enseñanza /aprendizaje de la LEM, el liderazgo pedagógico; un segundo componente tiene que ver con enseñanza/aprendizaje para todos los estudiantes; el tercero es el uso y entendimiento de dos tipos de datos: datos para orientar el proceso de enseñanza y datos sobre el aprendizaje y los progresos individuales.
- *Compartir las responsabilidades, construyendo asociaciones* – Primero, las asociaciones con colegios, entre ellos o con el mundo empresarial permiten construir un compromiso común en el mejoramiento del aprendizaje; segundo, este enfoque tiene que ser respaldado por una estrategia fuerte de comunicación frecuente, coherente, y con sentido de urgencia, sobre el mejoramiento de los logros de los alumnos.

Los autores destacan que para liberar el potencial del distrito o municipio, lo más importante es la sinergia entre estos distintos elementos y enfoques. Este es un comentario relevante para Chile, donde se han señalado algunas incoherencias entre los cambios parciales introducidos desde 1990 y el marco general de funcionamiento del sector, lo que podría estar limitando su eficacia global.

Fuente: «*Unlocking the potential for District-wide reform*», próximo a ser publicado.

VII.3.b. Colombia: El programa de concesiones de escuelas municipales de Bogotá⁹

Relevancia

Este programa experimental fue incluido en el estudio de casos por dos razones. Primero, en términos económicos y culturales, la realidad colombiana es más cercana a la chilena que los otros casos desarrollados. Segundo, se trata de un modelo mixto público-privado que puede ser de especial interés para algunos municipios chilenos.

Institucionalidad

Iniciado en 1999, este programa se enmarca en un convenio entre la secretaría de Educación del distrito (SED) de Bogotá y un grupo de escuelas privadas,

⁹ Esta sección se apoya en Rodríguez (2002); Sarmiento, Duncan y Garzón C. (2004); y Barrera (2006).

corporaciones u organizaciones. Tiene por objeto construir y gestionar, por un período de 15 años, varios de los centros educativos municipales situados en zonas de extrema pobreza y de déficit de oferta. La meta final es alcanzar a 45.000 niños en 51 escuelas.

La idea fue aprovechar la presencia en la capital de una fuerte concentración de colegios privados de calidad (representando más del 25% de la matrícula nacional privada y la mitad de los cien mejor clasificados en el país), para generar externalidades hacia los colegios públicos. El programa se apoya en un proceso de licitación en el que las propuestas del sector privado se estructuran en torno a un plan de gestión para uno o más centros educativos públicos. Para esto se consideran dos modelos: la opción 1-a-1, en la cual un centro educativo privado asume la gestión de un establecimiento público, o la opción multi-escuelas, en la cual un organismo asume la gestión de un grupo de centros.

Gobernabilidad y rendición de cuentas

En el sistema de establecimientos públicos de la ciudad no existe rendición de cuentas. El programa suple esta carencia entregando a los directores de los centros participantes un papel clave en la gestión educativa. En el modelo 1-a-1 la carga de la conducción pedagógica y administrativa pesa sobre el director, mientras en la opción multi-escuelas el enfoque es más institucional, con la creación de redes de apoyo coordinadas por unidades centrales.

En todos los casos, las instituciones gerentes firman un convenio con la SED y se comprometen a entregar el servicio educativo a niños de escasos recursos contra un arancel por alumno. El convenio establece claros estándares a ser cumplidos, pero los centros educativos tienen autonomía de gestión y son evaluados exclusivamente por resultados. Si el centro no logra las metas pre-establecidas en pruebas estandarizadas y en indicadores de abandono, la SED tiene el derecho de terminar el convenio. El plazo de 15 años busca asegurar estabilidad en la gestión y dar un plazo suficiente para que se puedan observar resultados y que estos se sostengan en el tiempo.

Por ley, cada institución gerente tiene que desarrollar un «proyecto educativo institucional» (PEI) en colaboración con los padres y miembros de la comunidad, obtener su aprobación, financiarlo y ser evaluada por resultados.

Estándares y evaluación

Los convenios entre la SED y las instituciones gerentes especifican un rango de estándares a ser cumplidos, por ejemplo: (i) número de horas de contacto; (ii) jornada completa; (iii) calidad de la nutrición; (iv) perfil mínimo para los

profesores y administradores; (v) estándares de mantención; (vi) criterios cualitativos y cuantitativos para la disponibilidad de material de apoyo; (vii) un perfil del alumnado a ser atendido, y (viii) evaluación de los resultados.

Aparte de aceptar estos estándares operacionales y curriculares, las instituciones gerentes y sus directores tienen mucha libertad curricular y pedagógica. Esto permite que los enfoques de gestión varíen dependiendo de la filosofía y de la tradición de cada institución gerente. Esta libertad otorgada a estas instituciones les permite en teoría atraer profesores de alta calidad y motivación. Es posible, sin embargo, que el foco en resultados genere cierta tendencia a enseñar para las pruebas.

La SED monitorea el desempeño de las instituciones gerentes mediante tres mecanismos: (a) inspección física de la infraestructura y mantención por una empresa privada; (b) supervisión para asegurar el cumplimiento con los estándares y las normas pedagógicas, y (c) una evaluación externa, financiada por la SED, para determinar en qué medida se ha cumplido con los objetivos académicos.

Modelos de gestión

El modelo dedica mucha atención a la propuesta pedagógica. El hecho de que las instituciones gerentes tengan una trayectoria de éxito y un buen conocimiento de prácticas pedagógicas exitosas y buenos materiales les asegura un buen acceso a estos recursos.

Muchas de las instituciones gerentes asignan sus mejores profesores como tutores o guías de los docentes de los centros municipales. Eso genera instantáneamente una red de colegas que se pueden consultar y que comparten experiencias y buenas prácticas. Además de estas redes informales, todos los profesores municipales tienen acceso a la capacitación regular ofrecida por la SED.

En el modelo 1-a-1, los directores de centros educativos municipales concesionados tienen una carga administrativa más pesada, pero tal como sus profesores, tienen relaciones más directas, fuertes y flexibles con sus contrapartes en la escuela-gerente. En el modelo multi-centros, una unidad coordinadora central toma parte de la carga administrativa de los directores, lo que les deja más tiempo para concentrarse en la pedagogía, pero resulta en una relación menos individualizada.

El reclutamiento del personal y su desarrollo profesional son responsabilidad de las instituciones gerentes. Los directores de los centros educativos municipales concesionados son contratados por estas instituciones o por la escuela-gerente en el caso del modelo 1-a-1. En algunos casos, pueden contratar su propio personal; en otros, la institución gerente se lo asigna o le presta apoyo directo.

Un desafío para los directores es cómo atraer profesores de alta calidad y motivarles considerando las inciertas perspectivas de carrera (convenios de 15 años, riesgo de anulación en caso de desempeño insatisfactorio). Además, el monto pagado por alumno es modesto, lo que limita su función como incentivo. La estrategia adoptada es crear un núcleo duro de profesores altamente competentes, motor del logro académico, y constituir alrededor de ellos equipos menos experimentados para controlar los costos.

En términos de financiamiento, las instituciones gerentes reciben un monto por alumno (cubriendo salarios, materiales, servicios públicos, mantención, aseo y colación) igual al costo unitario en el sector municipal, con pequeñas variaciones que reflejan el contenido de la propuesta presentada. El financiamiento se paga en tres cuotas (diciembre 25%, marzo 40% y junio 35%). Las instituciones gerentes tienen libertad para utilizar los recursos, pero a su vez deben responder por el financiamiento completo del proyecto educacional. Los directores tienen un papel más o menos fuerte en esta área, dependiendo del modelo de gestión.

Todos los directores (de instituciones gerentes, de escuelas-gerentes y de centros educativos municipales concesionados) han tenido que involucrarse con los padres y con la comunidad para producir los proyectos educativos de los centros. Para las instituciones gerentes esto ha sido una experiencia nueva. A pesar del escepticismo inicial de las comunidades escolares de los centros concesionados, se observa un cambio positivo en las actitudes respecto a los establecimientos y ha surgido una fuerte demanda de ingreso en los mismos.

La mayoría de los directores ven el soporte extracurricular como prioritario, no en el sentido de ser más importante que los logros académicos, sino porque resolver los problemas sociales es una condición necesaria para poder abordar la parte cognitiva. Los centros concesionados buscan generar un entorno emocional positivo y atender a las dificultades psicológicas de los niños. Este soporte incluye visitas a las familias en situaciones o riesgo de conflicto o de violencia, o en casos de ausencias sistemáticas de los alumnos. Algunos centros concesionados ofrecen su propio programa nutricional –un almuerzo completo en vez de una colación. Varios tienen una política de «puertas abiertas» los fines de semana, colaboran en programas comunitarios de resolución de problemas y de educación de adultos.

Incentivos y sanciones

A pesar de la perspectiva distinta de los directores, la SED se focaliza en los resultados. Para las instituciones gerentes o escuelas-gerentes, el incentivo es a la vez económico y ético. Para los casos de mal desempeño la sanción es clara

y sencilla: se puede suspender el convenio en casos de no cumplimiento de las metas. Para los directores y profesores de centros municipales participantes, el incentivo es simbólico, pues los salarios son mucho más bajos que en el sector público.

Comentario

Una evaluación realizada en 2006 encontró la siguiente evidencia:

- Fuerte reducción de las tasas de abandono. Esta es una conclusión de política importante en el contexto colombiano donde este problema está concentrado en la transición de primaria a secundaria. No obstante esta conclusión debe ser respaldada por un análisis costo-beneficio, considerando la alta inversión hecha en infraestructura.
- Bajo impacto indirecto sobre los centros educativos vecinos.
- Impacto positivo promisorio sobre los resultados de pruebas (2003). Los alumnos a los que se les aplicó la prueba solo habían pasado tres años (Grado 8-11) en centros bajo concesión, por lo que se supone un impacto mucho más fuerte una vez que las pruebas sean aplicadas a alumnos que hayan asistido a centros concesionados desde el primero grado.

La evaluación muestra también dos puntos que son especialmente importantes y obvios en comparación con los otros casos estudiados:

- El contexto complica la replicabilidad del modelo, pues este diverge de algunas tendencias que se observan en el sistema de educación pública en Colombia, marcadas por la influencia de grupos de interés y la adopción de ciertas medidas que rigidizan la gestión educacional. Eso contrasta con los modelos de excelencia donde se observa un cambio a nivel de país o un estado entero.
- Las concesiones representan una opción muy atractiva para muchos, pero se apoyan en centros educativos privados de alta calidad, lo que limita su potencial de replicabilidad, especialmente a nivel nacional en países emergentes que pueden no tener una oferta suficiente de centros privados para apoyar a todo el sector público.
- El modelo tiene un toque «clasista», derivado de la tutoría de establecimientos que atienden a niños de mayores recursos sobre otros que atienden a población pobre, sin aportes adicionales de recursos. Este modelo contrasta con otros analizados aquí que buscan dar a todos los niños una misma experiencia de convivencia temprana.

Respecto a este último comentario, es interesante comparar las concesiones de Bogotá con un modelo inglés basado en tutoría entre colegios (RATL, *Raising Achievement Transforming Learning*), en el cual centros educativos públicos con buenos resultados ayudan a centros públicos menos efectivos. Para cumplir con este rol, los centros tutores reciben el apoyo de una ONG (*Specialist School and Academy Trust*). Así, los tutores aprenden y mejoran también en paralelo, en vez de solo transferir sus conocimientos a los centros concesionados.

VII.3.c. Finlandia

Relevancia

Finlandia ha sido incluida en nuestra muestra de comparación por las siguientes razones: (i) su éxito en PISA 2003 y 2006, resultado de una trayectoria original, caracterizada por 40 años de ajustes continuos en vez de cambios radicales; (ii) como en todos los países del norte de Europa, Finlandia es un país donde el nivel municipal juega un papel fuerte en la educación; (iii) está en proceso de consolidación de sus municipios pequeños; (iv) solía tener una economía dependiente de recursos naturales al igual que Chile que se ha ido transformando en una economía basada en el conocimiento.

Institucionalidad

El sistema educativo está basado en el principio de igualdad de oportunidades. Los alumnos entran al colegio a los 7 años, ya sabiendo leer, gracias a una cultura de lectura en familia. La escolaridad obligatoria es de 9 años (7-16 años), en centros educativos fundamentales locales, no selectivos y totalmente gratuitos. Esta experiencia de convivencia temprana en un mismo tipo de escuela, es considerada clave. Al nivel secundario los alumnos eligen entre una rama académica y otra técnico-profesional (3 años). Ambos niveles son gratuitos y financiados por los municipios, con aportes del estado basados en la matrícula y modulados para compensar las desventajas (distancia, ingresos locales, necesidades especiales). La ley desincentiva la creación de centros educativos privados. Los pocos existentes son también gratuitos.

Gobernabilidad y rendición de cuentas

En la década del 90 hubo una transferencia de poder del nivel central hacia los municipios, los cuales administran actualmente la mayoría de los centros

educativos. La estructura de gestión del sistema es sencilla y liviana: el ministerio de Educación define la política sectorial, el marco legislativo y el financiamiento y el consejo nacional de educación es responsable del desarrollo curricular, de la medición y evaluación, y de los servicios de apoyo a los centros educativos y a los profesores. Las cerca de 400 oficinas municipales de educación (con un director nombrado, miembros elegidos y servicios de funcionarios) gozan de un alto nivel de autonomía en la implementación de la política nacional, mientras las 11 oficinas provinciales tienen poderes muy limitados. Las decisiones importantes son consensuadas entre gobierno, municipios y el sindicato de profesores.

La rendición de cuentas está bien instalada en todo el sistema, pero es de tipo profesional e interna, basada en la evaluación formativa, en vez de externa y punitiva. A nivel nacional, el consejo nacional se focaliza en el cumplimiento de los objetivos fijados por la ley. Los pilares del sistema son la evaluación de los resultados de aprendizaje, la producción de indicadores y las evaluaciones temáticas. A nivel local, los municipios y los centros educativos son encargados de desarrollar el proceso de enseñanza/aprendizaje en coherencia con los objetivos nacionales y tomando en cuenta las condiciones locales. La autonomía creciente de los establecimientos y de sus consejos escolares ha resultado en una fuerte diferenciación de la oferta.

Estándares y evaluación

El consejo nacional define un currículo nacional, las competencias a ser calificadas, e indicadores de desempeño para el 2º, el 5º y el 9º grado. La gestión de los centros educativos está más orientada por la información (múltiples encuestas y evaluaciones muestrales) y la autorregulación que por la normativa. La única prueba estandarizada externa se realiza al final de la educación secundaria y no se establecen rankings. La evaluación es responsabilidad de cada profesor y centro educativo. A partir del 5º grado está prohibido por ley dar notas a los alumnos, para enfatizar la evaluación formativa y la retroalimentación. Se considera que evaluar es una oportunidad para aprender.

Modelo de gestión

Los municipios financian la infraestructura con el apoyo del gobierno central, el cual contribuye con entre 25 y 50% de la inversión y 57% de los gastos corrientes. Estos contratan a los directores siguiendo procesos similares a los del sector privado. Los profesores se rigen por el estatuto de funcionario municipal, dentro de un marco nacional. Los directores son los líderes educacionales,

responsables de la gestión del personal, del presupuesto y de los resultados. El despido es contrario a la filosofía vigente.

Un factor clave en el éxito finlandés es la alta calidad de los profesores y el prestigio de su profesión, donde el ingreso a la profesión docente es muy competitivo, con una relación de uno a diez entre postulantes y seleccionados. Esto permite dar a los profesores mucha autonomía en el aula. Su alto profesionalismo, compromiso en proyectos y con la formación profesional (considerado como un derecho y no como una obligación), hacen de los profesores consumidores intensos y exigentes de actividades de formación continua. El modelo tradicional de capacitaciones puntuales ha sido reemplazado por programas a largo plazo «en contexto», sea en los mismos municipios o centros educativos. La reforma curricular y pedagógica de 1994 creó Comunidades de Aprendizaje Profesional dentro de los establecimientos. Esto ha permitido el desarrollo de iniciativas como el proyecto Aquarium que apoya el intercambio de buenas prácticas entre 700 centros educativos y 5000 profesores.

Incentivos y sanciones

Se ha instalado una cultura de innovación, con centros dedicados al tema, premios, etc. Es difícil encontrar sanciones pues todo el modelo enfatiza el desarrollo en vez de la culpa, y un clima favorable a la experimentación y al aprendizaje, sin miedo al fracaso.

Comentario

Este modelo supone confianza en los profesores y centros educativos, emprendimiento, honestidad, transparencia, flexibilidad, estrecha coordinación y buena comunicación entre los actores. Esto demuestra que se pueden superar crisis y transformarlas en oportunidades, aun cuando esto tome un tiempo. Su relevancia para la implementación de políticas en Chile es de mediano a largo plazo más que inmediata.

VII.3.d. Holanda

Relevancia para Chile

Holanda fue incluida en la revisión de experiencias internacionales en consideración de los siguientes aspectos: (i) es uno de los sistemas más destacados de la OCDE –el segundo país occidental con mejores resultados en TIMSS 2003

y el segundo europeo en PISA 2006; (ii) tiene en común con Chile un sistema de subvenciones casi universal y una alta proporción de alumnos (más de 70%) en centros educativos financiados por el Estado a través de municipios, pero manejados por el sector privado; (iii) como en todo el norte de Europa, el municipio tiene un papel importante en la gestión educacional.

Institucionalidad

El sistema es unificado y combina una política centralizada con una administración y un manejo descentralizado de los centros educativos. La constitución garantiza la libertad de enseñanza (sin que eso genere un sesgo ideológico) y la educación pública está a cargo de los municipios. Se observa una tendencia hacia la simplificación administrativa, la desregulación y la autonomía escolar, junto con una rendición de cuentas más exigente.

Después de 2 años de educación preescolar (2-4 años), el ciclo primario es de 8 años. Al final de primaria (a los 12 años) los alumnos son orientados entre modalidades de educación secundaria: pre-vocacional (46%) o media general o pre-universitario (36%).

Al nivel central, el ministerio de Educación, Cultura y Ciencia define la política y regula el sistema. El ministerio está apoyado por distintas agencias semi-independientes responsables del currículo, del Instituto Nacional de Medición Educacional y de la innovación en capacitación. Un consejo educacional, compuesto de expertos y profesionales destacados nombrados por la reina, asesora al ministerio, al parlamento y a los municipios analizando asuntos relevantes, a requerimiento de las autoridades o por iniciativa propia. Existen también 12 consejos provinciales elegidos, pero su rol en educación es prácticamente nulo.

Los actores-claves son las juntas municipales y los directorios de los centros educativos, llamados «autoridades competentes». La tendencia es hacia directorios multi-centros para realizar economías de escala. Los miembros de las «autoridades competentes» son elegidos, en el caso de los centros educativos públicos, y nombrados, en el caso de los privados. Las juntas municipales también juegan un rol de coordinación de la oferta en la comuna. Por ley, cada centro educativo tiene un consejo de participación.

Gobernabilidad y rendición de cuentas

Cada municipio define su política educacional dentro del marco nacional. Las juntas municipales desarrollan cada año un plan comunal para compensar las desventajas sociales y son responsables de la infraestructura de los centros

educativos de ambas dependencias, del equilibrio público/privado, de la calidad de la oferta, y de la lucha contra el abandono y el fracaso escolar. Las juntas municipales también ofrecen servicios de apoyo en competencia con el sector privado. Las autoridades elegidas frecuentemente delegan en un comité de funcionarios y consultores sus responsabilidades educacionales. Las juntas son evaluadas/fiscalizadas por un ente distinto de los centros educativos.

Cada centro educativo prepara un «*prospectus*», como un documento estratégico a 4 años, de índole pública que, junto con una autoevaluación, sirve de base para las visitas evaluativas de los inspectores (cada 3-4 años, con frecuencia inversamente proporcional al éxito del centro educativo). El proceso de inspección genera una «ficha de calidad» o resumen que es público, y al cual el centro educativo tiene que responder con un plan de acción. Además, cada año, cada centro educativo tiene que rendir cuentas al inspectorado.

Estándares y evaluación

El inspectorado fija «metas nacionales» que reflejan las expectativas de aprendizaje para los niños, aunque en forma menos específica que en el caso de Inglaterra, descrito más abajo. Los planes de los centros educativos explican cómo se propone lograr las metas propuestas y los avances de los alumnos son monitoreados individualmente mediante pruebas diseñadas internamente o que se compran al Instituto Nacional de Medición Educativa o a proveedores comerciales. Solo una prueba «externa» es obligatoria, la que se aplica al final de la educación secundaria. No obstante, existe una fuerte demanda de información por parte de los padres, para efectos de elección de escuela en un entorno muy competitivo.

Modelos de gestión

Todos los centros educativos, sean municipales o privados, operan bajo las mismas reglas del juego: reciben el mismo financiamiento público, diferenciado según el alumnado; enfrentan las mismas metas de aprendizaje; el mismo sistema de inspección y mecanismo presupuestario. Esto genera una baja varianza de calidad entre establecimientos.

A pesar de la libertad de enseñanza, los centros educativos tienen que cumplir con los estándares nacionales del currículo obligatorio (78% del total), que se llaman «metas de logros», son definidos para cada grado por la agencia responsable del currículo y se encuentran establecidos por ley. A nivel primario, un marco para la enseñanza entrega a los profesores orientaciones sobre cómo diseñar y organizar los procesos de aprendizaje por asignatura. Además, existen

materiales más detallados para matemáticas (metas intermedias, guía para la docencia). A nivel secundario, de acuerdo a la reforma en curso, solo dos tercios del currículo es obligatorio, y los centros tienen mayor flexibilidad en cuanto al uso del tiempo.

Incentivos y sanciones

Los incentivos apoyan prioritariamente la inclusión, contando para ello con una subvención diferenciada, y la lucha contra el fracaso escolar, con el seguimiento de cada alumno por el municipio o el centro educativo, con vínculos entre ramas para los más capaces, y con multas para los padres que no cumplen con sus obligaciones. Un centro educativo que no logra mejorar después de una inspección o que no cumple con las reglas del juego pierde el financiamiento estatal, lo que *de facto* resulta en el cierre del mismo.

Comentario

En contraste con Inglaterra, que realizó una verdadera reingeniería de su sistema educativo, mucho de la fuerza del sistema educacional holandés viene de la presión social, en el contexto de una sociedad democrática, tolerante e igualitaria. Eso se refleja entre otros en las siguientes características: (i) la libertad de enseñanza no lleva a un sesgo ideológico, (ii) el tratamiento de los centros educativos municipales y subvencionados es absolutamente igual; y (iii) el rol de coordinación y de supervigilancia del municipio es bien aceptado por los centros de ambas dependencias. Instituciones como el consejo educacional y las autoridades competentes; herramientas tales como los planes municipales y escolares; procesos como el de la inspección, el uso intenso de datos, y las fichas de calidad, son relevantes para la nueva institucionalidad chilena.

VII.3.e. Inglaterra

Relevancia para Chile

Inglaterra ha sido incluida en nuestra muestra de experiencias internacionales por tres razones: (i) es el modelo más sistemático de reforma escolar a gran escala entre los países de la OCDE; (ii) partió, como Chile, de una situación educacional muy desigual y logró a la vez «alzar la barra» y «cerrar la brecha» de aprendizajes, utilizando una estrategia «vertical» (con estándares, evaluación, *accountability*), complementada ulteriormente con otra «lateral,» (desarrollo de

habilidades); (iii) la evolución del papel de las autoridades locales (*Local Authorities*), equivalente a los municipios, desde proveedores de simple apoyo a los centros educativos hasta ser claves en las estrategias de integración y coordinación de los servicios a los niños bajo la iniciativa *Every Child Matters*. Por todas estas razones la experiencia de Inglaterra contiene aspectos de gran interés para Chile.

Institucionalidad

Inglaterra tiene 10 regiones y 150 autoridades locales. Desde su anterior reforma en 1988 el sistema educativo se caracteriza por: (i) un fuerte control central del Estado en las áreas de políticas públicas, estándares, currículo, evaluación, además de las funciones tradicionales de asignación de recursos y de aseguramiento de la calidad; y (ii) un alto grado de autonomía en la gestión para los centros educativos en el manejo de los procesos de aprendizaje, gestión de recursos humanos, presupuesto e infraestructura. Entre estos dos niveles el rol de las autoridades locales ha sido redefinido en varias oportunidades.

No existe un sistema privado con subsidios estatales como en Holanda o Chile sino sólo colegios privados pagados que cubren 8% de la matrícula total y diversas modalidades de colaboración público-privada en experiencias de innovación en gestión o inversión.

A nivel central, el ministerio de Educación, hasta hace poco *Department for Education and Skills (DfES)*, está rodeado por distintas agencias más o menos independientes. Entre ellas, la *Qualifications & Curriculum Agency (QCA)*, que regula, desarrolla y moderniza el currículo, las evaluaciones, los exámenes y las calificaciones. Los exámenes externos son administrados por el *Office for Standards in Education (OFSTED)* que tiene un cuerpo de inspectores de alto nivel que fiscaliza la implementación del currículo en los centros educativos, mediante visitas a plazos regulares (3-4 años, en proporción inversa al desempeño) y monitorean la calidad centrándose en el alumno y sus logros.

Un principio que rige las relaciones entre las autoridades locales y los centros educativos es que estos, si son eficaces, se manejan autónomamente. Las autoridades locales intervienen sólo en proporción inversa al éxito de los centros. Pero se considera que algunas funciones no pueden y no deben estar a cargo de los centros educativos, sea por razones de costo-efectividad, o porque requieren de una visión más amplia que considere al conjunto de la comunidad. Así las autoridades locales se focalizan en (i) las necesidades educacionales especiales; (ii) la garantía del acceso para todos y el transporte escolar; (iii) el mejoramiento y la lucha contra el fracaso escolar; (iv) la educación de los alumnos excluidos y el bienestar de los niños y; (v) la producción de datos e

información, la asignación de recursos a los centros educativos y la auditoría de sus cuentas.

Desde 2004 las autoridades locales son la sede de los servicios a los niños, que buscan agilizar la respuesta a sus necesidades en forma más holística. En lo concreto, eso significa que en la medida que los centros educativos han desarrollado las capacidades requeridas para cumplir con sus responsabilidades educacionales, han ido enfatizando más la dimensión social.

Los centros educativos implementan el currículo nacional que pasó de ser 100% obligatorio a 70%. Cada colegio es una unidad que se autogestiona, compite, colabora con pares y funciona a base de metas centradas en el mejoramiento continuo del aprendizaje para todos. Los colegios son el motor del cambio.

Gobernabilidad y rendición de cuentas

El modelo inglés establece claras relaciones de responsabilidad, definiendo con precisión las responsabilidades de cada actor del sistema y las consecuencias del incumplimiento de metas, las que están graduadas y son rigurosamente aplicadas. Las reglas sobre desempeño son exigentes y ampliamente difundidas. Con este modelo, apoyado por una potente arquitectura de datos e información, no es posible ocultar el mal desempeño. OFSTED supervisa directamente el mejoramiento de los centros educativos cada 4-6 años y el apoyo que las autoridades locales entregan a los centros, cada 3-4 años.

El marco de responsabilidad de las autoridades locales incluye (i) un plan llamado sucesivamente *Education Development Plan* (EDP), *Local Education Strategies* (LES), y durante la última década *Single Education Plan* (SEP); (ii) un proceso de autoevaluación por la autoridad local, y (iii) la visita de OFSTED, seguida por la publicación de un informe público y de un plan de acción. En el contexto de una evaluación de desempeño de 360° (*Comprehensive Performance Assessment*), las autoridades locales son clasificadas en 4 categorías. Las más destacadas se benefician de mayor autonomía, mientras las más débiles pueden ser intervenidas, es decir que su gestión es entregada a otra autoridad local vecina o a consultores.

No obstante, el foco principal del sistema está en los centros educativos, primeros responsables de su propio desempeño y mejoramiento. Los procesos de preparación y de fiscalización de los documentos que constituyen el marco de responsabilidad de los centros educativos (plan estratégico, autoevaluación, inspección por OFSTED, informe público y plan de mejoramiento) son diseñados para promover la coherencia entre la política de la autoridad local y la práctica en los centros educativos.

En los últimos años, el sistema anterior, relativamente punitivo y dominado por una rendición de cuentas externa, ha sido gradualmente remplazado por un sistema de rendición de cuentas más inteligente, que da mayor peso a mecanismos internos y formativos de evaluación, tal como la autoevaluación. Este cambio de orientación fue posible gracias a una inversión masiva en el desarrollo del liderazgo y del profesionalismo docente. En paralelo, el proceso de inspección ha sido re-orientado hacia el desarrollo.

Estándares y evaluación

El sistema inglés define con gran precisión todas las expectativas de aprendizaje de los alumnos, de calidad de la docencia y de funcionamiento de todos los actores institucionales. En 2008-09 se proyecta definir también estándares de calidad para los servicios municipales de apoyo al mejoramiento escolar.

La evaluación es otra herramienta central del modelo. Todos los alumnos son sometidos a pruebas externas a los 7, 11, 14 y 16 años y dentro de cada ciclo son monitoreados individualmente según rango de edad. Los resultados son publicados en forma de rankings de colegios (*league tables*), los que han llegado a ser muy controvertidos. Desde pocos años, en paralelo a los puntajes brutos se publican las estimaciones de valor agregado por los centros educativos, una vez separado el efecto del origen socioeconómico de los alumnos, lo que es una iniciativa alentadora para los que atienden a una población vulnerable.

Sobre la base de los estándares de aprendizaje y de gestión escolar, OFSTED también realiza evaluaciones de autoridades locales en forma individual y por temáticas transversales. Los resultados y su ordenamiento en un ranking son públicos. Las evaluaciones son utilizadas tanto por la rendición de cuentas como para promover el mejoramiento.

Modelos de gestión

Las autoridades locales reciben alrededor de 90% del financiamiento sectorial y traspasan cerca del 80% directamente a los centros educativos. Se ha invertido en la producción y distribución de software para la preparación, ejecución y auditoría de presupuestos locales y escolares que alinean los gastos propuestos con las metas de aprendizaje. La gestión de los recursos humanos corresponde al director del centro educativo, bajo el control de su consejo escolar, al que le corresponde aprobar las decisiones sobre contratación y despido. Esto permite formar equipos idóneos para responder con flexibilidad a las necesidades de cada centro escolar. Los profesores son continuamente evaluados bajo

una lógica formativa. El despido por desempeño insatisfactorio es posible, pero exige fuerte evidencia.

Cuando en 2001 se estancaron los progresos iniciales de la reforma debido al uso excesivo de la estrategia vertical, se lanzó una iniciativa para el desarrollo horizontal de capacidades en los centros educativos, con nuevos enfoques: personalización del aprendizaje; uso intenso de la investigación y de datos para orientar la pedagogía; innovación y colaboración entre autoridades locales, centros educativos, directores y profesores, y tutoría y trabajo en red. Bajo este nuevo esquema los centros educativos disponen de un cuasi-mercado para adquirir los recursos técnicos que requieren, en el cual compiten las propias autoridades locales, el sector privado, asesores, consultores y mentores, así como diversas asociaciones público-privadas.

La preocupación por el bienestar de los jóvenes en riesgo de exclusión, por su parte, ha llevado a adoptar modalidades más flexibles de funcionamiento de los centros educativos, actividades de reforzamiento del aprendizaje y colaboración con otros actores de la comunidad.

Incentivos y sanciones

Se busca incentivar la excelencia mediante la innovación y la colaboración, recurriendo a poderosos mecanismos de diseminación de buenas prácticas de gestión local. Asimismo se están estudiando acuerdos de servicio público voluntarios que permitirían obtener mayor autonomía y flexibilidad a cambio de metas más ambiciosas de rendimiento. También se ha desarrollado un programa de inducción para las autoridades políticas locales electas. Una autoridad local de bajo desempeño puede ser intervenida.

Comentario

La experiencia de las autoridades locales inglesas representa una verdadera reingeniería del sistema educacional. El modelo, sin embargo, está siendo continuamente reformado para fortalecer el foco en el estudiante. Igual que en Holanda y en contraste con Suecia, en este esquema el motor son los centros educativos y no las autoridades locales. Esto implica que el plan educativo de una autoridad local tiene que definir cómo se propone apoyar la implementación de los planes de los centros educativos; en contraste, en Suecia el plan municipal define una estrategia y los centros educativos sólo indican en sus planes individuales cómo la van a implementar. Cualquiera sea la fórmula elegida, el vínculo entre política municipal y escolar es importantísimo para lograr calidad con equidad.

VII.3.f. Japón

Relevancia

El sistema educacional japonés tiene una larga y destacada trayectoria, especialmente en matemáticas y ciencias. Desde 1998 se han realizado tres olas de reformas en materia de descentralización. La primera se focalizó en el marco regulatorio, las condiciones de empleo, el liderazgo escolar y la flexibilización. La segunda lo hizo en la autonomía escolar, el liderazgo directivo y la apertura a la comunidad. La tercera, en la libertad de elección para los padres y para los colegios, la libertad de enseñanza.

Institucionalidad

La administración educacional japonesa está basada en tres niveles: el ministerio (*Monbusho*), 47 prefecturas, y más de 3.000 municipios. Las escuelas nacionales son creadas por el ministerio, las públicas por las juntas prefecturales y municipales, y las privadas por corporaciones.

El ministerio define el marco sectorial, establece estándares nacionales, apoya la entrega de educación a nivel local y promueve la implementación de los proyectos sectoriales. Las prefecturas manejan los liceos, escuelas para niños con necesidades especiales y centros para el aprendizaje a lo largo de la vida, y supervisan las escuelas privadas. El nivel municipal maneja los dos primeros ciclos escolares.

Las juntas prefecturales y municipales tienen un papel clave. Sus miembros son nominados respectivamente por el gobernador y por el alcalde. Su papel consiste en determinar la política educacional local, cuya implementación es responsabilidad de un superintendente. Las regulaciones que rigen la gestión escolar son determinadas por las juntas y sólo presentan pequeñas variaciones. Las juntas tradicionalmente son responsables de la gestión financiera y de recursos humanos del sector.

Estándares y evaluación

El marco curricular es determinado en el nivel central y organizado en cursos conforme a la ley. Estos documentos orientan la formulación del currículo por parte de las juntas municipales. Los currículos de los cursos son revisados sobre la base de informes del consejo curricular nacional. Cada centro educativo desarrolla su propio currículo dentro del cual los exámenes de entrada a las universidades son una fuerte influencia en su contenido y diseño. La obsesión

por los concursos y exámenes externos de entrada a la universidad generan un clima de intensa competencia, reforzado por las actitudes y expectativas de los padres y de la sociedad.

Gobernabilidad y rendición de cuentas

La rendición de cuentas es principalmente interna (orgullo profesional para los profesores o personal para los estudiantes). Desde los 90, la presión auto-inflingida ha traído a la luz graves problemas, como los suicidios de estudiantes decepcionados con sus resultados o violencia por parte de jóvenes con un perfil menos académico que han generado preocupación en las autoridades. En respuesta a ello se han introducido diversas iniciativas para resolver el problema, tales como reducir la carga horaria semanal de los alumnos, ajustes en el contenido del currículo, incentivos a los centros educativos para que refuercen su autonomía, introducción de temas transversales, mayor flexibilidad en los programas de educación secundaria y fortalecimiento de las relaciones con las familias de los alumnos y la comunidad.

Gestión

En materia de finanzas, las juntas municipales son dependientes de subvenciones provenientes de impuestos locales del Estado, entregadas para corregir las disparidades financieras locales. La mitad de los costos del personal son financiados por el nivel central y el resto, por la prefectura. Tradicionalmente los directores de centros educativos tienen poca discreción presupuestaria. La nueva ley propone darles autonomía en esta materia, permitiendo que adapten su presupuesto a la política individual del centro, a ser definido por los directores.

Las prefecturas son responsables de la gestión del personal de los centros educativos (reclutamiento, promociones, evaluación del desempeño, transferencias, despidos). El reclutamiento está basado en concursos. La evaluación del desempeño es realizada por el director del centro educativo, pero validada por el consejo. Las juntas municipales monitorean el servicio entregado por los profesores y entregan a los consejos prefectorales informes confidenciales sobre nominaciones, despidos y promociones. Al menos cada 10 años, los profesores del sector público son transferidos por los consejos a otro centro educativo. Esta práctica innovadora busca eliminar las diferencias de calidad dentro de una misma jurisdicción, promover el desarrollo profesional a través de experiencias distintas y reducir la corrupción. Los directores pueden presentar a los consejos su opinión sobre nominaciones, despidos y promociones. Las juntas municipales de educación son

responsables de la capacitación del personal y (desde 1999) de las decisiones sobre la organización de las clases.

Existe una larga tradición de trabajo técnico-pedagógico en equipo dentro de los centros educativos, pero éste no se extiende a formar redes con otros establecimientos (ver recuadro VII.5). Los profesores japoneses cuentan con 20 horas semanales para planificación cooperativa, investigación y preparación de clases. El ministerio ofrece estímulos financieros para la experimentación curricular. Los directores tienen más autonomía en el área currículo-pedagógico que en el área financiera y de recursos humanos. Tradicionalmente los directores tienen un perfil de docentes-mentores y de administradores cautelosos; convertirlos en gestores eficientes, capaces de adquirir y compartir liderazgo, requiere un cambio cultural de envergadura.

RECUADRO VII.5
EL TRABAJO TÉCNICO-PEDAGÓGICO DE LOS PROFESORES ASIÁTICOS

Lo que sigue es una descripción del intenso trabajo grupal que hacen los profesores asiáticos de un mismo centro educativo en pedagogía. Lo que falta en comparación con el mundo anglosajón y nórdico es el trabajo en redes entre colegios, que enriquece la experiencia y el producto.

El Estudio de Clase es un ejemplo excelente, aunque tradicional, de aprendizaje profesional focalizado en la práctica. Pequeños grupos de profesores se reúnen con un «experto» en currículo o pedagogía. Un mismo profesor puede participar en varios grupos. Los integrantes eligen un tema que quieren abordar y diseñan en común un plan de clase detallado. Uno de ellos implementa el plan frente a sus colegas. Estos después de una semana vuelven con comentarios. Se revisa el plan y otro profesor lo aplica, también siendo observado por sus pares. Este proceso se repite, a veces por años, y es publicado para que otros lo aprovechen. Así el Estudio de Clase es a la vez investigación activa, reflexión sobre la práctica y diseminación de los aprendizajes profesionales del grupo.

Basado en Stiegler y Stevenson (1992), «The Learning Gap» y en Caldwell (2006) «Re-imagining Educational Leadership».

Tradicionalmente, la Asociación de padres y profesores apoya eventos del centro educativo, entrega recursos, pero no participa en la gestión escolar. Abrir la escuela a la comunidad es un desafío. Algunas comunidades han reclutado un *ombudsman* para promover la cooperación entre centros, hogares y la comunidad. Otras, como el municipio pionero de Kawasaki, han creado consejos de

educación para promover redes comunitarias, participación a través de «asesores-ciudadanos», y generar consensos alrededor de temas educacionales en un sentido amplio (ciudadanía, formación ética). Un ejemplo es el de la prefectura de Gifu, la cual desarrolló un plan para dar voz a los padres mediante la creación de consejos escolares, promover un aprendizaje personalizado incluyendo la educación emocional y abrir espacios libres para que los profesores enseñen un curso de su elección relacionado con la comunidad.

Incentivos y sanciones

El sistema incentiva dimensiones de la gestión y del servicio educativo que no eran necesarias en el pasado, pero que son claves en la sociedad y la economía del conocimiento: flexibilidad, creatividad, escucha de los padres y de la comunidad.

Comentario

Japón logra excelentes resultados en matemáticas y ciencia, a pesar de tener un sistema altamente centralizado y donde la carga horaria de los alumnos en los centros educativos es una de las menores dentro de los países de la OCDE (cerca de 500 horas anuales en 7-9 grado en comparación con un promedio de 700 horas anuales en los países de la OCDE, y casi 900 en Chile). En este contexto los resultados académicos se pueden explicar por la calidad de la experiencia dentro del aula –producto de la reflexión pedagógica y de los procesos participativos y reflexivos de enseñanza/aprendizaje, ampliamente documentados en la investigación– y fuera del aula –apoyados por la cultura vigente de excelencia y de competencia.

VII.3.g. Suecia

Relevancia para Chile

La experiencia sueca es interesante en la perspectiva chilena debido a: (i) que se trata de un sistema educacional destacado, que combina un papel fuerte del municipio en la gestión escolar con una filosofía de mercado, y (ii) que uno de sus principios fundamentales es que todos deben tener acceso a una educación de calidad equivalente, cualquiera sea su género, origen socioeconómico, étnico o su lugar de residencia.

Institucionalidad

El sistema escolar sueco es similar al de Finlandia (nueve años de educación primaria y tres de secundaria). Es dominado por la educación pública, la que es 100% gratuita. Los centros educativos privados representan sólo 6% de la matrícula aunque el movimiento independiente está progresando. Durante los 80 y 90 se iniciaron profundas reformas de descentralización: el Estado dejó de definir reglas y adoptó un enfoque basado en metas y resultados. A las autoridades locales se les otorgó amplia autonomía en la administración de los centros educativos, dentro del marco definido por el gobierno central.

Gobernabilidad y rendición de cuentas

A nivel central el sistema se caracteriza por una clara división de responsabilidades entre: (a) el parlamento, que aprueba las leyes y determina el financiamiento, (b) el ministerio de Educación, Investigación y Cultura, que prepara las leyes, fija metas nacionales a través de las orientaciones curriculares, y el marco reglamentario para los centros educativos, dentro del cual operan los gobiernos municipales, y (c) una serie de agencias centrales, relativamente independientes, encargadas del cumplimiento de las leyes y del logro de las metas.

Entre las agencias nacionales que apoyan la gestión educacional destacan las siguientes:

- (a) La Agencia nacional para la educación (*Skolverket*): (i) define metas nacionales para gestionar el sistema en el marco del currículo y de las herramientas financieras; (ii) genera y disemina información para orientar la trayectoria del sistema mediante el desarrollo de mediciones y evaluaciones nacionales estandarizadas; (iii) revisa y monitorea los centros educativos para su mejoramiento continuo mediante auditorias efectuadas por un sistema de inspección creado en el año 2003 y participa de comparaciones internacionales.
- (b) La agencia para el mejoramiento escolar (*Skolutveckling*) tiene oficinas en seis ciudades y: (i) apoya a los centros educativos dentro de las prioridades nacionales, en especial en lo que se refiere al aprendizaje autónomo y la superación de la segregación social o étnica; (ii) apoya el desarrollo de un trabajo de calidad y de entornos de aprendizaje; (iii) promueve la competencia profesional entre los educadores; (iv) es encargada de la formación de líderes educacionales; (v) potencia el uso de las NTICs en educación; (vi) disemina conocimientos e investigaciones entre educadores; (vii) participa en redes nacionales e internacionales de mejoramiento escolar.

La gestión de los centros educativos corresponde a los 290 gobiernos municipales. Aunque no todos están organizados de la misma manera, muchos tienen juntas escolares. Su responsabilidad principal es garantizar que todos los centros educativos del país tengan estándares de calidad equivalentes. Cada junta municipal nombra uno o varios comités responsables de asegurar que: (i) la infraestructura y el equipamiento sea adecuados en términos de capacidad y de calidad; (ii) se contraten profesores y personal calificados y que se les entreguen oportunidades de desarrollo profesional apropiadas; (iii) los fondos municipales sean suficientes, y (iv) se den las condiciones para que los centros educativos logren las metas curriculares. Los municipios también aprueban la apertura de nuevos centros educativos particulares («independientes») en conformidad con la ley y muchos firman convenios de cooperación para realizar economías de escala y ofrecen servicios complementarios.

Cada municipio prepara un plan escolar, aprobado por su junta, en el cual define los objetivos generales a ser cumplidos por sus centros educativos, dentro del marco curricular definido por la Ley de educación. Dicho plan debe especificar las medidas contempladas para lograr las metas nacionales. El municipio monitorea y evalúa la implementación del plan, entrega al Gobierno informes regulares de evaluación; realiza auditorías de la calidad y supervisa los centros educativos subvencionados por sus recursos. La organización específica de cada municipio varía en cada caso. No existe un modelo de plan.

Cada centro educativo prepara un plan de trabajo basado en las metas curriculares nacionales y las prioridades definidas al nivel municipal. Dicho plan de trabajo fija metas de aprendizaje, negociadas entre profesores y alumnos y especifica cómo se propone lograr las metas y cómo se organizarán las actividades. Los centros educativos privados tienen que cumplir con los mismos principios que los municipales (valores democráticos, apertura, tolerancia, objetividad y versatilidad).

Estándares y evaluación

Como se indicó arriba, la Agencia nacional para la educación define metas curriculares bastante amplias, cuya implementación es especificada por cada municipio y cada centro educativo. Todos los centros tienen que ser evaluados anualmente en informes públicos, pero la calidad de este ejercicio es desigual. Para los alumnos, la única prueba nacional obligatoria se aplica al final del 9º grado; otra se ofrece al final del 5º grado pero es facultativa.

Modelos de gestión

Desde 2004 el sistema educacional sueco permite a los padres escoger el centro escolar de sus hijos. Esto ha generado una fuerte competencia entre centros municipales y centros independientes y una diferenciación marcada de la oferta. Los padres pueden impedir el cierre de un pequeño colegio rural o exigir la apertura de un centro educativo independiente, el que es financiado de la misma forma que uno municipal y no puede cobrar aranceles.

Los municipios más grandes tienen un director de educación que supervisa a los directores de centros educativos. Este también preside a un comité de directores y consultores que lo asesora sobre todos los aspectos de la gestión sectorial en la comuna. Los municipios contratan y fijan las condiciones de trabajo y las remuneraciones del personal de los centros educativos públicos, dentro de un marco determinado por el gobierno central. En muchos municipios la gestión de los profesores y de la infraestructura ha sido delegada a los directores.

El director del centro educativo es nombrado por el directorio del mismo y ejerce como el líder pedagógico, responsable del logro de las metas nacionales en su centro. Para que pueda darle la prioridad que requiere su trabajo técnico-pedagógico, el director ha sido liberado de algunas tareas administrativas. El centro escolar es responsable del reclutamiento de los profesores y tiene autonomía presupuestaria. Los padres y los alumnos tienen una voz preponderante en los directorios.

Tanto los municipios como los centros educativos son supervisados por la Agencia nacional de la educación. Mientras la educación finlandesa se focaliza en el éxito académico, el sistema sueco busca producir generalistas socialmente responsables y con capacidad autónoma de aprendizaje. Con el foco en el proceso de enseñanza/aprendizaje y el énfasis en la flexibilidad, la resolución de problemas, la transversalidad curricular, se promueve el desarrollo profesional de líderes educacionales y se ofrecen programas iterativos de formación en diagnóstico, pedagogía y comunicación, entre otros. Por ley cada profesor tiene derecho a 104 horas anuales de desarrollo profesional (15 días). El contenido y las modalidades de estas actividades son determinadas con el director, a base de las necesidades individuales del profesor y colectivas del centro educativo, pero el municipio decide qué programas pueden ser apoyados con recursos públicos.

Está en preparación una reforma de la formación docente que destaca la importancia de dominar la asignatura y de entender el proceso de enseñanza/aprendizaje. El objetivo central es asegurar que los profesores sean capaces de

evaluar crítica pero constructivamente la información y de ayudar a sus alumnos a procesar dicha información.

Incentivos y sanciones

El sistema de remuneraciones recompensa el buen desempeño en todos los niveles. De lo contrario, el despido de un director, el control por parte de la Agencia nacional de la educación o el cierre de un centro educativo son teóricamente posibles, pero prácticamente no ocurren debido a una fuerte cultura de mejoramiento.

Financiamiento

El financiamiento de los centros educativos es compartido entre el gobierno central (20%) y los municipios (80%). La fuente principal de ingreso de la comuna es el impuesto municipal. Además cada municipio recibe del Estado una subvención que tiene dos elementos: uno general y otro de compensación de desigualdades. Cada municipio tiene autonomía para decidir cómo asignar los recursos y cómo organizar sus actividades. En la mayoría de los casos, los comités municipales entregan a cada centro educativo un presupuesto general para salarios, materiales y equipos de enseñanza, arriendo de infraestructura. Un municipio que no cumple con sus obligaciones puede ser intervenido, pero hasta ahora ello nunca ha sido necesario. El financiamiento sigue al alumno, agudizando la competencia entre comunas.

Comentario

A pesar de su índole pública, el modelo sueco es altamente flexible y competitivo y presenta algunas características relevantes para Chile:

- El rol clave del municipio en crear las condiciones necesarias para lograr y mantener la calidad para todos.
- El municipio debe rendir cuentas por el cumplimiento de estándares nacionales de funcionamiento y de calidad en los centros educativos.
- El énfasis en el trabajo pedagógico y la reducción paralela de las tareas administrativas de los directores.
- La atención a la voz estudiantil y el peso dado a la opinión de los padres.
- El rol de la Agencia de apoyo a los centros educativos.

VII.4. TIPOLOGÍA DE CASOS

Una mirada que cruza los procesos de mejoramiento de calidad/equidad con el grado de descentralización permite hacer una clasificación útil para separar los factores culturales de las variables de política manipulables. Esta distingue entre países que han seguido una trayectoria revisionista y los que han apuntado a reformas de carácter más estructural.

VII.4.a. Países «revisionistas»

Los países que han seguido un curso «revisionista» han optado por transformaciones graduales, que preservan elementos importantes de sus tradiciones educacionales al tiempo que introducen nuevos instrumentos y prácticas en la gestión administrativa y técnico-pedagógica de la educación.

En este grupo podemos distinguir tres categorías de países según la motivación de la adopción del enfoque revisionista:

Países asiáticos

En este estudio hemos presentado el caso de Japón, pero los comentarios que siguen se podrían aplicar también a Corea, China, Singapur, Taiwán, Hong Kong, todos ellos países con excelente desempeño en las pruebas TIMSS de matemáticas y ciencias. Se trata de países de cultura confucionista, donde hay un gran respeto por el conocimiento y la sabiduría encarnados en la persona del docente. En esta cultura, los alumnos se caracterizan por su autodisciplina y motivación, reforzadas por la presión de los padres. Los profesores tienen prestigio, son bien pagados porque las condiciones permiten enseñar a grupos de gran tamaño, lo que libera recursos financieros para ofrecer altos salarios y tiempo para el trabajo colaborativo.

Aunque en estos países el municipio y la prefectura siguen concentrando las decisiones administrativas y de gestión existe una fuerte tradición profesional de reflexión-investigación-experimentación pedagógica en equipo, dentro de un mismo centro educativo, con aportes de expertos especializados en el área que se trabaja. En China y Japón, alrededor de 20 horas semanales son dedicadas al estudio, a la planificación conjunta y a observaciones mutuas (Darling Hammond, 2005). En Corea, los profesores se quedan 13 horas más de lo requerido en el centro educativo.

El trabajo técnico-pedagógico refleja la importancia de la búsqueda de consensos y la construcción de capital social típicos de estas culturas. En estos

países, también caracterizados por una obsesión de los alumnos con los concursos y los logros, el desafío para el gobierno central no es estimular a los alumnos a estudiar, sino bajar la presión y promover la creatividad. Los incentivos buscan animar la apertura hacia la comunidad.

En estos países la rendición de cuentas es principalmente interna, es decir, vinculada con el profesionalismo docente. No se encuentran menciones de despido de profesores o de cierre de centros educativos.

Países Nórdicos

Finlandia, Holanda, Suecia, son sociedades de confianza, democráticas e igualitarias, donde todos los centros educativos son inclusivos y financiados por el estado. En estos países el rol del municipio coexiste con una marcada autonomía escolar.

En Holanda, donde los centros educativos independientes representan 70% de la matrícula, todos reciben el mismo financiamiento del Estado, compensatorio para los colegios de escasos recursos. No existe el financiamiento compartido y las reglas del juego son exigentes e iguales para todos, resultando en una baja varianza en el rendimiento escolar.

En Finlandia y Suecia la educación particular es poco desarrollada. Todos los centros ofrecen la misma calidad de educación, y corresponde al municipio velar porque así sea, así como por la existencia de una oferta adaptada a las necesidades de la comuna. Los centros operan como un crisol, un lugar de aprendizaje y convivencia donde todos los niños comparten una misma experiencia inicial, considerada clave para el desarrollo de la ciudadanía. No obstante, mientras en Suecia se valora la elección de los padres, en Finlandia ello no se valora ni se permite.

En estos países el camino de mejoramiento ha sido continuo y lento (40 años para Finlandia). Holanda enfatiza los estándares (llamados metas nacionales), la evaluación y la rendición de cuentas externa, pero estos elementos son prácticamente inexistentes en Finlandia. Allí, el cambio ha consistido en potenciar el profesionalismo, la responsabilidad interna, la creatividad de los profesores e instalar incentivos para la innovación. En forma similar, en los 90 el ministerio sueco de Educación entregó una donación al gremio de profesores y a la Asociación de municipios para que juntos inventaran la escuela del Siglo XXI. Esta colaboración llevó a un proyecto conjunto, *Atraktiv Skola*, que fue implementado con éxito.

Holanda es (junto con Nueva Zelanda) el país donde el centro educativo tiene más poder de decisión, incluso en gestión de personal. Pero el centro educativo, ya sea público o independiente, rinde cuenta anualmente al inspectorado,

y está bajo vigilancia del municipio, sin que eso genere conflictos. En Finlandia y Suecia municipios y centros educativos se sienten corresponsables de la calidad y de la equidad en la entrega del servicio educativo.

Países con fuerte corporativismo docente

Aunque no figuren en nuestro estudio debido a su relevancia limitada para Chile, son interesantes los casos de Francia, Alemania (un país federal donde la educación es responsabilidad de los estados (landers)) e Italia. Se trata de sistemas educativos de larga trayectoria, pero que no han logrado superar la oposición gremial al cambio y modernizar su educación. Francia y Alemania tienen un modelo de empleo tradicional basado en la carrera. En Francia e Italia los profesores son reclutados a nivel nacional o regional. En Alemania e Italia los profesores no son evaluados una vez confirmados en su cargo. En Francia la evaluación es principalmente sumativa y formal.

El resultado es que estos tres países no han logrado responder a las expectativas de los jóvenes más vulnerables y alcanzar su potencial en las grandes comparaciones internacionales de educación. Los resultados de PISA 2003 generaron una crisis política en Alemania mientras que Francia sigue bajando en las evaluaciones de la OCDE.

VII.4.b. Países «reformistas»

Se trata de países o sistemas que decidieron implementar reformas estructurales que modifican principios y tradiciones importantes de la educación de cada país. Estas experiencias han tenido dos tipos de resultados finales:

Países que van adaptando sus estrategias con pragmatismo

Inglaterra, Nueva Zelanda, Australia y Canadá han ido ajustando continuamente sus estrategias en respuesta a las reacciones del sistema. Por ejemplo, cuando en Inglaterra una implementación demasiado exigente de la estrategia vertical generó una crisis (2000) que se tradujo en éxodo de profesores, desmoralización y dificultades de reclutamiento, el gobierno tuvo el coraje de analizar la situación y de adoptar una estrategia horizontal complementaria de desarrollo de capacidades. Nueva Zelanda, con un modelo inicial también muy radical, supo temperar algunos excesos a la luz de la experiencia. En contraste, Australia y Canadá han tenido un camino más gradual de ajustes continuos.

Sistemas cuyo proceso de reforma se quebró por falta de flexibilidad

Un ejemplo de este tipo de casos es el distrito de San Diego (California) al final de los 90. Reconocido por su celebrado éxito en el Distrito N° 2 de Nueva York, el superintendente respectivo fue contratado por San Diego, donde intentó replicar con mayor fuerza, intensidad y rapidez un patrón de reforma similar al de Nueva York, enfatizando el proceso de enseñansa/aprendizaje, y creando estructuras transversales focalizadas sobre el aprendizaje. A pesar de las buenas intenciones de los líderes y de un diseño adecuado para una situación de déficit de capacidades, el proceso fue percibido como «impuesto» por los profesores. Aunque fueron ignoradas las voces de disenso finalmente se tuvo que desistir de la reforma. Saber «hasta donde» se puede presionar es una dimensión importante de cualquier estrategia de cambio.

VII.5. LECCIONES RELEVANTES PARA CHILE

VII.5.a. ¿Es posible ofrecer una educación de calidad desde el nivel local?

Como se ha visto en los capítulos 1 y 2 de este libro, si se juzga por la radicalidad del traspaso de las escuelas públicas desde el nivel central, el número de autoridades locales, la importancia del sector particular subvencionado y el grado de autonomía de los sostenedores educacionales, el sistema chileno de educación se encuentra entre los más descentralizados del mundo. Como al mismo tiempo aumentan las críticas sobre la calidad de la educación que el sistema genera, con creciente frecuencia se afirma que lo que tiene que cambiar es el régimen de municipalización educativa.

Todos los casos analizados en este capítulo corresponden a sistemas educacionales con una importante participación local. Ello por cierto no es casualidad, pues justamente la selección de casos buscó experiencias que compartieran algunos rasgos fundamentales del sistema educacional chileno.

No obstante, debe destacarse que varios de los casos estudiados (Finlandia, Suecia, Holanda, Canadá, Japón) corresponden a países que encabezan los rankings mundiales en rendimiento escolar y que algunos de ellos han aumentado su grado de descentralización como parte de procesos de reforma orientados a elevar la efectividad educacional. De esta manera, parece evidente que no sólo es posible ofrecer una educación de calidad en un sistema educacional descentralizado, sino que algunos países han promovido la descentralización como parte de estrategias de mejoramiento educacional. No obstante, del mismo modo existen muchos países (entre ellos Chile) en los que la mera descentralización

no ha asegurado una mejora educativa. De este modo, podría decirse que la descentralización puede ser una condición necesaria, pero no suficiente para una educación de calidad, definida como aquella que logre elevar la barrera y cerrar las brechas de aprendizaje.

¿Qué elementos de los casos analizados pueden ayudar a entender la relación entre descentralización y resultados educacionales?

Un primer nivel de respuesta tiene que ver con las razones por las cuales se descentraliza en educación. Los países que se han apoyado en estructuras descentralizadas o se han movido en esa dirección lo han hecho porque ello permite una gestión administrativo-financiera y técnico-pedagógica más eficiente. Esto es así porque el proceso de enseñanza-aprendizaje está estructurado en torno a pequeñas unidades organizacionales –las escuelas– cuya administración tiene pocas economías de escala y donde la cercanía con la realidad local ofrece ventajas especiales, como movilizar recursos de la comunidad y a contextualizar el proceso educativo de modo que éste resulte más efectivo. La agrupación de escuelas de un mismo territorio, asimismo, puede ayudar a aprovechar las ventajas de una gestión en red que permiten compartir recursos, experiencias y buenas prácticas.

De este modo, la gestión desde el nivel local ofrece ventajas respecto de la burocracia de una gestión centralizada nacionalmente así como respecto de la dispersión de una gestión limitada a la escuela.

No obstante, ninguno de los casos analizados apoya su sistema educacional sólo en el nivel local. Al contrario, los casos más exitosos se destacan por articular este nivel hacia arriba, con el nivel nacional, y hacia abajo, con el nivel del establecimiento, así como con una serie de agencias especializadas de supervisión o apoyo. En este sentido puede decirse que la clave de un sistema exitoso está en la coherencia de su arquitectura, reflejada en la forma en que se articulan los distintos niveles de responsabilidad y los distintos actores del sistema. Esta arquitectura no se construye en el vacío ni a base de un modelo único, sino que debe responder a las características institucionales y culturales de cada país. No obstante, en todos los casos se observa que el nivel nacional se responsabiliza por la definición del marco curricular de la educación y la identificación de las grandes metas del sistema, mientras que la escuela se responsabiliza por el proceso de enseñanza-aprendizaje.

Cuando el nivel local se ubica entre el nivel nacional y el de los centros educativos, la clave de la articulación del sistema no depende tanto de la división de responsabilidades entre cada uno, como de los mecanismos de conexión entre ellos, que son los que en definitiva determinan el grado de alineación de sus objetivos. Las experiencias analizadas registran al menos seis mecanismos de conexión: (i) la medición del rendimiento; (ii) la supervisión

del proceso educativo (inspección); (iii) la asistencia técnica, la asesoría y el entrenamiento; (iv) el financiamiento; (v) la rendición de cuentas, y (vi) la aplicación de estímulos y sanciones. En todas las experiencias citadas, las autoridades locales participan en varios de estos mecanismos, ya sea como oferentes o demandantes.

De estos mecanismos, posiblemente el más relevante al momento de alinear los objetivos de los actores del sistema es la evaluación y el monitoreo del desempeño escolar. Todas las experiencias exitosas analizadas ponen un fuerte y creciente énfasis en estos procesos como apoyo a la toma de decisiones de las autoridades nacionales, locales, del establecimiento y aún de los padres. No obstante, al momento de utilizar la información sobre desempeño educativo surgen algunos matices importantes entre las experiencias, distinguiéndose casos en los que se sigue un modelo más bien cognitivo, que descansa en la capacidad de reflexión de los profesores (Finlandia, Japón), casos que asumen una lógica más bien fiscalizadora (Inglaterra) y casos en los que prima una lógica contractualizada (Canadá, Colombia).

En definitiva, las experiencias recogidas en el análisis de casos de este capítulo indican que es posible desarrollar un sistema educacional de calidad mundial en sistemas descentralizados, que todos los sistemas de esta naturaleza se apoyan significativamente en el nivel local, y que el éxito de tales sistemas depende de la capacidad de ciertos procesos claves –entre los que destaca el de monitoreo y evaluación– para alinear los objetivos y recursos de todos los actores involucrados hacia un proceso educativo de calidad.

VII.5.b. ¿Hasta qué punto la rigidez laboral de los profesores impide desarrollar una educación de calidad?

En Chile se afirma con frecuencia que el principal obstáculo a una educación municipal de calidad es el Estatuto Docente. En particular, el Estatuto es visto como una fuente de gran rigidez para establecimientos que deberían tener flexibilidad para adaptarse a los recursos disponibles, la demanda educativa y –quizás– los requerimientos del proceso de enseñanza-aprendizaje. Estas críticas son repetidas no sólo en estudios académicos o en el debate político, sino en las declaraciones de las propias autoridades locales, como ha quedado registrado en los capítulos V y VI anteriores.

En la mayor parte de los casos reportados en este capítulo, sin embargo, las condiciones laborales de los profesores están reguladas por normas nacionales, apoyadas por negociaciones centralizadas, de manera bastante similar a lo que ocurre en Chile.

Un reciente estudio de la OCDE (2005) para 25 países permite ampliar esta perspectiva. Dicho estudio identifica las siguientes situaciones:

- En tres cuartos de los países, los profesores de establecimientos públicos son funcionarios del Estado, inamovibles salvo en circunstancias excepcionales. Sólo en Australia, Chile y Finlandia, pueden ser contratados para un plazo fijo.
- Los profesores no tienen estatuto de funcionario público en Québec, Holanda, la República Eslovaca, Suecia, Suiza, el Reino Unido. Tampoco lo tienen en Irlanda (aunque allí tienen un estatuto comparable).
- En 20 de los 25 países, los profesores pueden ser contratados bajo las condiciones generales establecidas en la legislación del trabajo. Esta posibilidad no existe en Chile, Finlandia, Italia, Corea, EE.UU.

Estos datos muestran, primero, que se encuentran sistemas de calidad bajo cada régimen, y segundo, que no existe una situación dicotómica entre rigidez y flexibilidad, sino un continuo de casos que combinan de distinta manera los arreglos en materia de sistema salarial, requisitos de ingreso, procesos de proporción, condiciones de despido y nivel de negociación.

Los hallazgos del estudio de la OCDE son especialmente interesantes en materia de flexibilidad de despidos, pues ello se relaciona con una de las críticas más frecuentes al Estatuto Docente en Chile. En todos los países analizados por dicho estudio, los profesores del sector público pueden ser despedidos por razones disciplinarias, y en la mitad, por razones de exceso de dotación. Sin embargo, pese a existir esta facultad, en dos tercios de los países el despido sólo ocurre raramente debido a la complejidad de los procesos que protegen a los profesores contra despidos arbitrarios.

Si hay sistemas que por regulaciones o práctica tienen rigideces para gestionar al personal docente ¿cómo logran estos sistemas asegurar profesores de calidad y bien motivados?

Evaluación docente

Durante el 2003 se introdujo en Chile un sistema de evaluación docente periódica, de índole agregado¹⁰, basada en un portafolio de planes de lecciones, grabaciones de clases, etc. La resistencia inicial a esta iniciativa ha ido disminuyendo y

¹⁰ La evaluación agregada es puntual y orientada a decisiones –promoción, aumento no automático de remuneración, despido– mientras la evaluación formativa es un proceso continuo que busca orientar e informar el mejoramiento del desempeño.

hacia 2007, 30.000 profesores habían sido evaluados. Muchos de ellos han reconocido los beneficios de este proceso en términos de aprendizaje profesional.

Trece de los 25 países del estudio OCDE complementan la evaluación agregada, o sumativa, que usualmente es anual, sistematizando la evaluación formativa del desempeño docente. Lo hacen con tres metas: (i) ayudar al profesor a mejorar continuamente sus prácticas, (ii) identificar las necesidades de desarrollo profesional, y (iii) bajar la angustia asociada a la evaluación agregada, a veces con efecto de rechazo.

La evaluación formativa, o para el aprendizaje, es una técnica potente, que se puede aplicar tanto al desempeño docente como al trabajo de los alumnos y debería ser uno de los elementos claves de un sistema de gestión de los RR.HH. educacionales.

Un modelo ejemplar y pionero en educación formativa es Escocia, donde los profesores son observados y evaluados mensualmente por el director sobre la base de una pauta conocida por todos, que refleja en forma transparente los estándares nacionales de desempeño, las metas personales del profesor y las prioridades del centro educativo. Esta evaluación complementa las observaciones de clases, frecuentes entre pares y es seguida por una conversación informal y constructiva, en la cual el director ayuda al profesor a construir sobre sus fortalezas, y a identificar con claridad las áreas que tiene que trabajar. Así, la evaluación sumativa o agregada (una vez al año o a plazos mayores), en vez de ser un proceso puntual y potencialmente traumático, es la suma de una docena de evaluaciones formativas consecutivas, orientadas al desarrollo profesional, y que generan ajustes continuos. Es interesante señalar que en Escocia está institucionalizada la «evaluación a 360°» en la cual todos, incluso los mismos ministros y los municipios, son evaluados por sus pares, superiores y subordinados, con resultados impresionantes.

Carrera docente

Durante el 2002 se introdujo en Chile la Asignación de excelencia docente, primera ruptura con la carrera tradicional con progresión automática. Inspirada en el sistema de certificación del *National Board for Professional Teaching Standards* de EE.UU., esta iniciativa fue diseñada para ofrecer a profesores experimentados y motivados un espacio de promoción y diversificación de sus responsabilidades, sin que tengan que salir del aula para asumir un cargo directivo. Hoy día en Chile, alrededor de 2.500 profesores han recibido este título, otorgado por una duración de 10 años, y forman una red de «maestros de maestros» que intercambian materiales y buenas prácticas, y tutorean a sus colegas.

El problema es que el cambio a gran escala no se puede lograr basándose en la participación voluntaria en un esquema de excelencia limitado a voluntarios. Para conseguirlo, se requiere de un mecanismo que obligue a todos los profesores a mejorarse continuamente.

En centros educativos autónomos es posible crear informalmente funciones transversales focalizadas en el aprendizaje –tales como mentor, «gestor del aprendizaje», coordinador del desarrollo profesional, curricular o del proyecto propio del centro, etc.– y así generar mayor diversidad ocupacional sin hacer más pesada la jerarquía

Sistema de remuneraciones

El Estatuto Docente estableció un mecanismo centralizado de fijación de los salarios. Estos se negocian directamente entre el colegio de profesores y el ministerio de Educación, quienes de mutuo acuerdo pueden establecer cuando se realizará la siguiente negociación. Lo anterior, sin participación de los municipios, aunque éstos soportan lo grueso del peso presupuestario de la masa salarial en las comunas.

En tres cuartas partes de los países del estudio de la OCDE las condiciones de empleo de los profesores son definidas por negociaciones colectivas cada dos años. No es así en Japón, Corea, Francia o Alemania, que tienen un servicio público basado en la carrera, con reglas de aumentos de salarios pre-determinadas. Pero en el otro extremo, tampoco es así: en Inglaterra y Gales, donde el empleo público es basado en el cargo y el Gobierno sigue las recomendaciones de un «*School Teachers Review Body*». Este es un organismo independiente de 5-9 miembros, nombrados por el primer ministro y el secretario de Educación, que también asesora sobre temas como la carga horaria y los estándares de desempeño requeridos para las promociones.

El impacto de las negociaciones colectivas sobre el aprendizaje ha sido estudiado especialmente en EEUU. Según Hoxby (1996, citado en OCDE, 2005), un gremio fuerte resulta beneficioso para los profesores, pero no para sus alumnos, porque lleva a una estandarización de la enseñanza, lo que ayuda a los estudiantes promedios, pero no a quienes tienen especial dificultad o especial talento. Por otro lado, Steelman et. al. (2000, citado en OCDE, 2005) encontraron una correlación positiva y significativa entre estos dos factores (gremialización y aprendizaje), debido a un nivel más alto de recursos y un mayor foco en estrategias integrales de mejoramiento escolar.

En suma, la ambigüedad de la evidencia destaca la necesidad de evaluar continuamente estos mecanismos sobre la base de sus resultados.

Incentivos

El «paquete» de incentivos a la docencia incluye las remuneraciones (nivel y estructura) y las condiciones de trabajo (estabilidad de empleo, equilibrio familia-trabajo, flexibilidad, tamaño del aula, carga horaria, soporte, pensión, etc.).

Un tema aun controversial pero crecientemente aceptado como la única solución a carencias agudas de ciertas categorías de profesionales o de ciertas competencias prioritarias es la flexibilización de las remuneraciones. El caso de Suecia es interesante al respecto. Suecia ha logrado introducir en 1995 un sistema salarial que combina la tradición gremial y de consulta con la búsqueda de respuestas más flexibles e individualizadas, en el marco de una estrategia de mayor autonomía local. El Gobierno se comprometió a aumentar los salarios en un período de 5 años, pero con la condición que no todos los profesores recibieran el mismo incremento. Sólo se negociaron centralmente el piso mínimo y el aumento global. Los salarios son negociados individualmente con el municipio al momento del reclutamiento, basándose en las calificaciones del docente, el mercado laboral local, el desempeño individual, las responsabilidades individuales. Los municipios de escasos recursos reciben un apoyo compensatorio para estar en condiciones de competir por los mejores profesores.

Un camino pragmático

Según la encuesta cualitativa del capítulo cuarto, muchos sostenedores municipales lamentan la rigidez del Estatuto, y un porcentaje de ellos opina que poder despedir a profesores incompetentes y sin disposición a mejorar contribuiría en forma importante a mejorar la calidad de la educación.

Una complicación en Chile es que en la actualidad, por razones históricas y estructurales, es alta la proporción de profesores cuyo desempeño es evaluado como básico o insatisfactorio, por lo que surge la pregunta ¿cómo se reemplazarían los millares de profesores despedidos? Sería ilusorio creer que el despido expedito sea una panacea. No existen soluciones instantáneas en educación. Incluso en Inglaterra, el país más radical en términos de flexibilidad laboral, el proceso demora nueve meses y tiene que ser apoyado por fuerte evidencia de que todos los caminos han sido agotados.

La literatura¹¹ sugiere que un enfoque de «presión positiva¹²» orientado principalmente al desarrollo es preferible, porque lograr el cambio a gran escala

¹¹ Por ejemplo Hargreaves y Fink (2005).

¹² Fullan (2007) describe este concepto aparentemente paradójico como «inicialmente no-peyorativo, respetuoso de las personas y de su dignidad, apreciativo de quienes trabajan en condi-

requiere motivar a una masa crítica de actores. El desafío debe ser abordado mediante una estrategia de mediano y largo plazo combinando (i) un intenso esfuerzo de desarrollo profesional continuo, multi-forma y «en contexto» para los profesores en los cargos, (ii) una transición bien planificada, mediante la formación de una nueva generación de profesores jóvenes según modalidades distintas de las actuales, (iii) la introducción de procesos de gestión del desempeño transparentes, justos y exigentes a la vez, y (iv) en casos extremos, una operación rápida y firme, justificada por el imperativo de atender el derecho de cada niño a una educación de calidad por sobre los derechos corporativos.

Con todo, considerando el costo político probable, la experiencia internacional sugiere que en lo inmediato hay prioridades más urgentes, claves y difíciles, tal como hacer que cada profesor se convierta en un «aprendedor» y cada centro educativo en una comunidad de aprendizaje. Además, la experiencia sugiere que cualquier movimiento hacia la flexibilización debería ser cuidadosamente «acompañado».

VII.5.c. ¿Qué tienen en común los sistemas más destacados?

Cada uno de los sistemas estudiados en este capítulo tiene cultura y valores distintos, mientras su nivel de descentralización y puntos de partida también difieren. No obstante, las experiencias exitosas tienen algunos aspectos importantes en común:

- (i) La mayoría ha logrado realizar el cambio a nivel del sistema completo, alzando la barra y cerrando la brecha.
- (ii) Tienen coherencia y sinergia entre políticas, metas, estructuras, procesos, incentivos e instrumentos, todo ello apuntando hacia una visión compartida, ampliamente diseminada y constantemente revisada.
- (iii) Los países con reformas más radicales (Inglaterra, Nueva Zelanda) están moderándolas, pero la mayoría de los revisionistas (Holanda, Suecia, Japón) y de los reformistas inicialmente suaves (Canadá, Australia) están alzando sus exigencias.
- (iv) Prácticamente todos tienen mecanismos de financiamiento compensatorio para los municipios/centros educativos más pobres o vulnerables.

ciones desafiantes, generoso en términos de soporte al desarrollo de capacidades, de entrega de recursos, pero duro si persiste el mal desempeño».

- (v) Si bien es cierto que no todos le dan la misma importancia a estándares tan específicos como en Inglaterra, en general tienen claridad sobre lo que se espera de cada actor, especialmente las expectativas de aprendizaje de los alumnos (que se llamen aprendizajes esenciales, metas nacionales, etc). La combinación de claridad sobre lo que se busca lograr, procesos participativos que identifican lo que realmente se puede lograr, y amplia comunicación sobre las estrategias más efectivas para superar las limitaciones es lo que en definitiva genera coherencia.
- (vi) Todos dedican una atención prioritaria al profesionalismo docente y a los procesos técnico-pedagógicos, sea por tradición, o porque han abierto la «caja negra» del aula y transformado la cultura docente. Los profesores son los actores claves en el mejoramiento de la calidad. Tienen que ser bien seleccionados, bien formados, bien apoyados pero exigidos.
- (vii) A medida que se desarrollan las capacidades, los sistemas se tornan más flexibles y diversificados y los procesos se individualizan más.
- (viii) Los profesores son tratados y se comportan como «aprendedores» mediante no solo modalidades formales de desarrollo profesional continuo, sino también a través de varias formas de colaboración –redes, equipos pedagógicos, pasantías, etc. Estas son estructuradas, no orgánicas, y orientadas a resultados.
- (ix) La búsqueda de resultados se ha basado en la fijación de metas a todos los niveles y se ha beneficiado del uso intenso de la información –sea generada por evaluaciones y mediciones o por la investigación. Los datos son continuamente analizados para establecer y revisar un diagnóstico orientado a proponer soluciones concretas a los profesores. En los casos más avanzados, los profesores han desarrollado las capacidades para hacerlo ellos mismos.
- (x) Dicha búsqueda de resultados va de la mano con la responsabilización de los actores. En los países reformistas, para introducir el cambio requerido, ha sido necesario apoyarse, por lo menos en una fase inicial, en la rendición de cuentas externa (Inglaterra, Nueva Zelandia). Pero en los países revisionistas, donde existía un alto nivel de profesionalismo (Finlandia, Japón), ha sido suficiente contar con la rendición de cuentas interna. Lo ideal es llegar a una *accountability* «inteligente», que equilibre ambas (recuadro VII.6).

RECUADRO VII.6
HACIA UNA RENDICIÓN DE CUENTAS «INTELIGENTE»

Existen varias definiciones de rendición de cuentas («*Accountability*»):

- Rendición de cuentas, un concepto contable generalmente asociado con la presión externa generada, por ejemplo, por las inspecciones al estilo inglés inicial; es lo que se enfatiza hoy día en Chile en la discusión del nuevo proyecto LOCE. Puede generar efectos perversos cuando la exigencia supera las capacidades y las consecuencias del no-cumplimiento son demasiado severas.
- Responsabilización, un concepto ético vinculado al profesionalismo, y de índole interna. Tiene más que ver con la autoevaluación, y puede implicar complacencia si no se aplica en un contexto de exigencia.
- Identificación de las prácticas que mejoran el aprendizaje para diseminarlas. Esta definición altamente instrumental, es menos controversial pero es poco conocida y entendida.

Donde el concepto es nuevo, el camino más frecuente (Inglaterra) empieza con la *accountability* externa, a veces un poco punitiva, y pasa por un proceso de maduración (marcado a veces por tensiones con el profesorado) hasta que se consolida la *accountability*. Australia y Suecia están siguiendo el camino opuesto, partiendo de un modelo suave.

La experiencia muestra que las dos formas de *accountability* son necesarias. Lo importante es encontrar el equilibrio apropiado, lo que el ex ministro de escuelas de Gran Bretaña Milliband llama la «*Accountability* inteligente».

VII.5.d. ¿En qué áreas de la gestión educacional es Chile distinto de los sistemas de referencia?

Chile es único en el mundo en el sentido de que ha elegido un modelo educacional de cuasi-mercado sin que se haya nivelado el terreno entre los distintos actores para que la competencia entre centros educativos municipales y particulares subvencionados sea posible y justa.

Chile es también el único país en el cual el estado subvenciona colegios particulares sin que éstos estén sujetos a un sistema de aseguramiento de la calidad claramente definido y efectivamente aplicado. En Holanda, el sistema más cercano, no existe propiedad privada (solo se encuentra gestión privada) de colegios, el financiamiento y las reglas del juego son absolutamente iguales entre ambas dependencias. El lucro y la selección de alumnos están prohibidos, lo mismo que los cobros a los padres. La varianza de calidad es mínima,

y la mayor matrícula en el sector llamado «independiente» no se debe a un mejor rendimiento, sino a preferencias filosóficas/religiosas o a la cercanía del centro educativo.

Por otra parte, mientras en Chile el centro del debate es institucional y estructural, los sistemas de punta giran alrededor del proceso de enseñanza-aprendizaje. En Canadá por ejemplo, el ministro de Educación de la provincia de Alberta tiene el título de «ministro del aprendizaje», y el organigrama del ministerio de British Columbia, en vez de ser jerárquico, es una rueda centrada en el aprendizaje del alumno y diseñada para promover la colaboración transversal (recuadro VII.1). En Inglaterra todos los términos de referencia de los actores (no solo de los profesores sino también de los administradores, directores y personal de apoyo) están explícitamente focalizados en su contribución al aprendizaje.

En cuarto lugar, el proceso de planificación municipal/distrital es dinámico, sustantivo, y a mediano plazo (en vez de puntual, formal y anual), lo que favorece una visión más estratégica, con revisiones continuas. El tema del aprendizaje –en qué consiste, cómo mejorarlo, y cómo apoyar este mejoramiento– opera como un vínculo estrecho entre los planos municipales y los planos escolares.

En quinto lugar, en los sistemas de referencia no existe la dicotomía entre responsabilidades administrativo-financieras y técnico-profesionales que se observa en Chile. Además la delegación de funciones hacia los establecimientos está mucho más avanzada, especialmente en el área presupuestaria. La subvención se da a base de la matrícula del año anterior con controles limitados porque son sociedades de confianza. El modelo presupuestario más común entre los países más destacados es el de financiamiento mediante transferencias en bloque que, al otorgar al centro educativo un presupuesto de 3-4 años, refuerza la orientación estratégica y evita los comportamientos irracionales de gastos de fin de año asociados con el sistema actual.

En sexto lugar, aunque sea aguda la competencia, las fronteras entre el sector público y privado no son tan claras como en Chile y el sesgo ideológico es mucho menor. Por ejemplo, el modelo dominante es autogestión escolar dentro de un marco diseñado centralmente, no de autonomía total. Muchos de los sistemas destacados son dominados por el sector público pero integran al sector privado o asociativo en formas altamente creativas e innovadoras. Esta transición ha sido posible debido a mayor transparencia en los procesos y resultados, reforzada por el uso intenso y generalizado de la tecnología.

Por último, en los sistemas destacados, ya están fuertemente instalados los temas de la rendición de cuentas, ya sea externa, interna o «inteligente» (equilibrada y orientada al aprendizaje), para poner en marcha y sostener el cambio.

QUINTA PARTE
MIRANDO AL FUTURO

Capítulo VIII

.....

¿QUÉ HACER CON LA EDUCACIÓN MUNICIPAL?

*Mario Marcel, Osvaldo Larrañaga,
Claudia Peirano, Françoise Delannoy, Marcela Guzmán,
Dagmar Raczynski y Daniel Salinas*

Este capítulo busca identificar las bases desde las cuales abordar el futuro de la educación municipal en Chile. Estas bases están dadas por tres elementos: (a) el rol que la educación municipal debería jugar en el desarrollo de un sistema educativo de calidad; (b) las debilidades que el sector actualmente manifiesta, y (c) las oportunidades y amenazas que el sector enfrentará en los próximos años.

Para construir una imagen objetivo de la educación municipal, las secciones VIII.1 y VIII.2 destacan el carácter público de la educación municipal y los valores que están asociados a dicha identidad. Los logros, debilidades, oportunidades y amenazas del sector son luego analizados en la sección VIII.3 sobre la base de un análisis FODA que se apoya extensamente en los antecedentes aportados por los capítulos II a VII de este informe. A partir del contraste entre estos elementos, la sección VIII.4 plantea los objetivos y conceptos más importantes en las políticas hacia el sector, culminando en la sección VIII.5 con una imagen objetivo del sector que integra elementos del diagnóstico, la experiencia internacional y las propuestas del consejo asesor presidencial para la calidad de la educación.

La idea fundamental que aporta este capítulo es que el carácter público de la educación municipal está asociado a valores y objetivos que deben ser preservados en cualquier sistema educativo que valore la diversidad, reconozca las diferencias, respete los derechos de los alumnos y sus familias y persiga la excelencia. En tanto el sector municipal sea la expresión fundamental de la educación pública existen razones no sólo para mejorar el funcionamiento del sector, sino para apoyarlo como una alternativa educativa que exprese los valores y objetivos de la educación chilena.

Del mismo modo, las propuestas de este capítulo también asumen que una gestión descentralizada de la educación pública, con un fuerte apoyo en el

contexto local, tiene ventajas importantes para la gestión educativa y, con seguridad, no representa un impedimento en sí misma para el mejoramiento de la calidad y la equidad de la educación, como lo atestiguan las experiencias internacionales revisadas en el capítulo anterior, así como las positivas experiencias de algunos municipios chilenos analizadas en los capítulos V y VI.

En tal sentido, se postula que las políticas dirigidas hacia este sector deben ser capaces de extraer lo mejor de la vocación cívica de la educación pública y las ventajas operativas de la gestión local, haciendo que ambos elementos se potencien en lugar de anularse entre sí. En este sentido, el capítulo invita a transitar desde el concepto de «educación municipalizada», que evoca un proceso impuesto hace más de 25 años, hacia uno de educación pública de gestión local, que alude a los elementos que debe ser capaz de conjugar un sistema a la altura de los desafíos que enfrenta el país. Este tránsito es suficientemente importante como para justificar una estrategia de mediano y largo plazo con metas, recursos, instrumentos específicos y organización. De este modo, los principios que se proponen en este capítulo se enlazan con las propuestas de política del capítulo siguiente.

VIII.1. LA IMPORTANCIA DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA

Todas las democracias modernas consignan en su estructura jurídica fundamental el derecho a la educación y al estado como garante de tal derecho. Con este propósito el estado usualmente no sólo se reserva un rol rector y regulador del sistema educacional, sino que también administra una red de establecimientos educacionales. No existe ningún país avanzado que no cuente con un sistema de educación pública.

Existen razones políticas, sociales y económicas que justifican el involucramiento del estado en la educación. Entre las primeras se cuenta el poder de la educación para formar valores y sentar las bases cognitivas de la ciudadanía; entre las segundas destaca su capacidad para expresar y fortalecer la pertenencia a una sociedad; entre las últimas debe consignarse el alto retorno social de la inversión en educación, su contribución a la formación del capital humano y el crecimiento y la existencia de importantes fallas de mercado en la provisión privada.

Los fundamentos para que el papel del estado en la educación se instramente, entre otras cosas, a través de la administración de establecimientos educacionales deben buscarse tanto en factores históricos (la afirmación de la soberanía nacional), como doctrinarios (la separación entre la iglesia y el estado), así como en razones prácticas. Entre estas últimas se cuenta la necesidad de

asegurar el acceso a la educación en todo el territorio así como la de asegurar directamente la aplicación de las orientaciones normativas del sistema.

Las responsabilidades del estado en la educación están también recogidas en la Constitución Política de la República de Chile. Es así como en su artículo 19º, No 10, la constitución consigna el derecho ciudadano a la educación, señalando al respecto:

La educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de su vida.

Los padres tienen el derecho preferente y el deber de educar a sus hijos. Corresponderá al Estado otorgar especial protección al ejercicio de este derecho.

El Estado promoverá la educación parvularia.

La educación básica y la educación media son obligatorias, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito con tal objeto, destinado a asegurar el acceso a ellas de toda la población. En el caso de la educación media, este sistema, en conformidad a la ley, se extenderá hasta cumplir los 21 años de edad.

Corresponderá al Estado, asimismo, fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles; estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación.

Es deber de la comunidad contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación.

Como puede apreciarse, la constitución chilena es inequívoca al asignar al Estado la responsabilidad de proteger el derecho ciudadano a la educación, pero hace una distinción entre aquellas áreas en las que este rol se ejerce a través de la promoción, fomento y estímulo (educación preescolar, creación artística), de aquellas en que se establece la obligatoriedad de la enseñanza (educación media y superior). En este último caso, sin embargo, la obligación primordial que la constitución le impone al Estado es la de financiar –antes que administrar– un sistema gratuito de acceso a la toda la población.

Esta aproximación más liberal se refuerza con el No. 11 del mismo artículo 19 que consagra en igual jerarquía, con el derecho a la educación el de libertad de enseñanza, estableciendo al respecto que:

La libertad de enseñanza incluye el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales.

La libertad de enseñanza no tiene otras limitaciones que las impuestas por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional.

La enseñanza reconocida oficialmente no podrá orientarse a propagar tendencia político partidista alguna.

Los padres tienen el derecho de escoger el establecimiento de enseñanza para sus hijos.

Una ley orgánica constitucional establecerá los requisitos mínimos que deberán exigirse en cada uno de los niveles de la enseñanza básica y media y señalará las normas objetivas, de general aplicación, que permitan al Estado velar por su cumplimiento. Dicha ley, del mismo modo, establecerá los requisitos para el reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales de todo nivel.

Sobre la base de estas disposiciones la constitución chilena expresa el derecho a la enseñanza en una doble dimensión: la del sector privado de crear establecimientos educacionales y la de los padres de escoger el establecimiento de enseñanza para sus hijos. No obstante, para regular las condiciones de funcionamiento de los establecimientos educacionales, la constitución agrega como tarea del estado el dictar las normas que consagren los requisitos mínimos para crear establecimientos educacionales y para que éstos obtengan el reconocimiento del Estado.

De esta manera, la constitución política otorga al estado cuatro grandes responsabilidades:

1. Proteger el derecho a la enseñanza y la libertad de los padres de escoger el establecimiento educacional de sus hijos.
2. Establecer un sistema de financiamiento que permita el acceso de todos los chilenos a un sistema escolar gratuito.
3. Fijar las normas mínimas exigibles para crear, organizar y mantener establecimientos educacionales de nivel básico y medio y otorgarles reconocimiento oficial.
4. Promover, fomentar y estimular el desarrollo del sistema educacional en los demás niveles de enseñanza.

En estas circunstancias, desde el punto de vista constitucional, la existencia de establecimientos educacionales públicos en Chile debería entenderse como instrumental para alcanzar los objetivos anteriores. En particular, éstos tendrían, al menos, los roles de (a) garantizar el acceso de todos los niños y jóvenes a una educación gratuita en todo el territorio nacional, independientemente de su aislamiento y condición social, y (b) ampliar el rango de alternativas para que los padres ejerzan su derecho a elegir el establecimiento de sus hijos¹.

¹ El análisis anterior sólo se remite a las disposiciones constitucionales vigentes y no debe entenderse como un aval de dichas normas, evidentemente marcadas por la huella que el régimen militar quiso dejar en materia educacional. El informe del Consejo Asesor Presidencial para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación sistematiza las críticas al modelo jurídico de la

Asimismo, los establecimientos educacionales públicos están limitados por la constitución en tres sentidos: (a) sujetarse a los límites impuestos por la moral, las buenas costumbres, el orden público, la seguridad nacional y las restricciones al adoctrinamiento político, de acuerdo a normas de común aplicación con el sector privado; (b) prestar sus servicios de modo gratuito y no excluyente, y (c) ajustarse al sistema de financiamiento fijado por la ley de acuerdo al propio mandato constitucional.

VIII.2. LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL COMO ALTERNATIVA PARA LA EDUCACIÓN PÚBLICA

VIII.2.a. Marco institucional

Desde 1980 en Chile el estado administra sus establecimientos educacionales a través de las municipalidades. Aún cuando existen discusiones doctrinarias respecto de si el sector particular subvencionado puede considerarse como otra forma de educación pública por el hecho de estar sujeto a reconocimiento, financiamiento y regulación estatal, de lo que no puede caber duda es que el sector municipal es actualmente la forma primordial de educación pública en Chile.

A este respecto, la constitución política, la Ley de bases de la administración del Estado y la Ley orgánica de municipalidades señalan inequívocamente que aunque las municipalidades estén dotadas de autonomía política y administrativa, estas forman parte del aparato del Estado.

El marco legal en que se desarrolla la gestión municipal de la educación, sin embargo, deja claro que éstas no cuentan con total autonomía para desarrollar esta labor. En primer lugar, la Ley orgánica municipal establece que la educación es una función de responsabilidad compartida con el gobierno central. En segundo lugar, la Ley de subvenciones protege los recursos aportados por la subvención educacional a los municipios, asegurando que éstos no puedan ser empleados en fines distintos que la administración de establecimientos educacionales. Por tanto, aunque el marco institucional de las municipalidades garantice su autonomía política y administrativa, la normativa referente a la administración de establecimientos educacionales deja claro que esta es una responsabilidad compartida con el gobierno central, en la que las municipalidades actúan principalmente como agentes de aquél.

educación chilena impuesto por la constitución e identifica un conjunto de áreas con vacíos importantes. La discusión de estas materias está, sin embargo, fuera del alcance de este trabajo.

De este modo, las municipalidades son las responsables de cumplir los objetivos del Estado relacionados con la administración de la educación pública identificados más arriba, instrumentado a través de una relación agente-principal entre el gobierno central y las municipalidades en esta función. Para articular esta relación, el gobierno central cuenta con el sistema de subvenciones, la regulación técnica del sector y programas normados por la legislación, el presupuesto y las facultades administrativas de que dispone el ministerio de Educación.

VIII.2.b. Logros y cuestionamientos a la educación municipal

Una revisión de la experiencia práctica acumulada en los últimos 27 años indica que los objetivos de garantizar acceso y diversidad de la oferta educativa se han cumplido. En particular, puede afirmarse que en este período la educación municipal:

- Ha ofrecido sus servicios a sectores que en razón de su pobreza y aislamiento no habrían podido acceder a otras alternativas de enseñanza. En particular, el sector municipal acoge en la actualidad a la mayor parte de los niños y jóvenes provenientes de hogares de escasos recursos y de sectores rurales.
- Ha evitado excluir alumnos en razón de su rendimiento, circunstancias familiares, capacidades de aprendizaje y creencias, cumpliendo con la vocación más esencial de la educación.
- Ha constituido una alternativa de educación laica, asegurando el pluralismo y la diversidad de la educación chilena.
- Ha constituido un referente para el resto del sistema, compitiendo con el sector particular subvencionado.
- Ha constituido el sector de influencia más inmediata de las políticas del ministerio de Educación, participando en programas, proyectos y reformas impulsadas por éste.

Por cierto estos logros no han sido suficientes para contener las críticas de sus detractores. Estas han provenido tanto de quienes defienden otros modelos de organización de la educación pública como de quienes critican la supuesta incapacidad de este sector para generar una educación de calidad.

Estas críticas se iniciaron desde el momento mismo en que se produjo el traspaso de los establecimientos fiscales y su personal a las municipalidades, pero se han acentuado en los últimos años como producto de la frustración por los

escasos avances logrados por el sistema educacional en general y por el sector municipal en particular en las pruebas nacionales e internacionales de diagnóstico sobre aprendizaje.

Los cuestionamientos a la educación municipalizada no han provenido sólo desde fuera del sistema. En repetidas oportunidades los propios alcaldes han criticado al sistema reclamando por lo que consideran un bajo valor de la subvención y por las rigideces que les imponen las regulaciones vigentes y el Estatuto Docente. En particular, los alcaldes acusan aparentes contradicciones entre la administración descentralizada y las regulaciones y negociaciones laborales centralizadas, parte importante de las cuales ha sido analizada en los capítulos anteriores.

VIII.2.c. Alternativas a la gestión municipal

La existencia de estas críticas motivó a la comisión asesora presidencial sobre Calidad de la Educación a preguntarse respecto del futuro de la educación municipalizada. En particular, dicha comisión identificó un conjunto de problemas profundos surgidos de esta experiencia y planteó como alternativa constituir una Entidad administradora de la educación pública capaz de cumplir con un conjunto de exigencias, parte de las cuales se recogen más adelante en este capítulo. Para efectos de constituir institucionalmente esta entidad la comisión identificó cuatro alternativas posibles:

1. Municipios y asociaciones de municipios. La entidad propuesta podría coincidir con el territorio de una comuna o cubrir varias comunas, siendo constituida por municipios individuales o asociaciones de municipios las que serían corporaciones de derecho público. Estas asociaciones se podrían constituir a iniciativa de los alcaldes o por mandato de la ley.
2. Gobierno regional. Esta alternativa contempla la creación de corporaciones autónomas de derecho público, establecidas por los gobiernos regionales, en coordinación con el ministerio de Educación, con coberturas variadas dentro de la misma región.
3. Servicios educacionales regionales. Una tercera opción considerada por el consejo es la de crear uno o más servicios descentralizados de educación en cada región, articulados a través de las secretarías regionales ministeriales de Educación y los gobiernos regionales. Cada servicio de educación considerará un territorio que abarca una o más comunas, agrupando un número aproximadamente equivalente de alumnos/as, docentes y establecimientos.

4. Servicio nacional dependiente del ministerio de Educación. Para justificar esta alternativa se argumentó que ésta sería la forma de organización más adecuada a los servicios del Estado en general, en un país de estructura política de tipo unitario, como es el caso chileno.

No obstante, la comisión no logró los acuerdos necesarios para formular una propuesta específica, optando en cambio por plantear el rango completo de alternativas consideradas, para su evaluación por parte de las autoridades².

VIII.3. ANÁLISIS ESTRATÉGICO DE LA EDUCACIÓN MUNICIPAL

VIII.3.a. El análisis de alternativas para el fortalecimiento de la educación municipal

La existencia de una red de establecimientos públicos, distribuidos a lo largo de todo el país, constituye una herramienta poderosa para que el estado pueda cumplir con sus responsabilidades institucionales hacia la educación. Sin educación pública sería altamente improbable o, en el mejor de los casos, tremendamente costoso y engorroso, que el estado pudiera garantizar simultáneamente calidad educativa, pluralismo y libertad de elección.

En palabras del informe del consejo asesor presidencial para la Calidad de la Educación:

«El deber del Estado no consiste sólo en asegurar el acceso al sistema escolar, sino garantizar una educación de calidad para todos y, atendida la grave situación de muchas escuelas que reciben a los más pobres, el Estado debe asegurar hoy día el cumplimiento de ese deber suyo, no sólo mediante el financiamiento, sino a través de una ‘provisión educacional’ por parte de sus agentes públicos que sea de calidad. La crisis actual no se superará sólo mediante una mejora en la regulación. Mejorar la regulación es, por supuesto, un deber del Estado; pero atender a la crisis de la actual educación chilena exige, además, que el Estado provea una educación de calidad mediante sus órganos o a través de agencias públicas».

En la actualidad la educación pública está radicada en el sector municipal, pero no tiene por qué seguirlo estando en el futuro. No obstante, para evaluar qué alternativas existen al respecto, debe ponderarse cuidadosamente los costos y beneficios sociales involucrados en una eventual reforma. En particular, las

² El post scriptum de este libro describe las opciones tomadas por el gobierno en el proyecto de ley sobre educación pública, enviado al congreso nacional a fines de 2008.

autoridades deben preguntarse qué se puede ganar y qué se puede perder trasladando la responsabilidad por la educación pública a otros organismos, como los gobiernos regionales, corporaciones públicas o un servicio público dependiente del ministerio de Educación.

En cuanto a los costos, la experiencia de la municipalización de 1980 entrega algunos indicios de lo que podría representar una transformación de estas magnitudes. Pese a realizarse en plena dictadura, con un control completo sobre todos los actores institucionales del proceso, la municipalización fue un proceso largo y traumático, de gran complejidad, cuyas secuelas en la forma de acusaciones de discrecionalidad, ineficiencia y atropello de derechos laborales persiste hasta el día de hoy. Sin ir más lejos, existen aún miles de docentes que mantienen demandas judiciales contra el fisco o las municipalidades reclamando la restitución de beneficios laborales perdidos.

Del lado de los beneficios, las alternativas a la administración municipal deben ser contrastadas con las posibilidades de mejoramiento del sector. En otras palabras, los beneficios de un traspaso de los establecimientos municipales públicos están determinados no por sus potenciales mejoras respecto de la situación vigente, sino respecto de la alternativa de dedicar similares esfuerzos y recursos a mejorar el propio sistema municipal.

En efecto, la forma en que actualmente opera el sector educacional municipalizado en Chile no es la única posible. En el mundo existen numerosos países que administran la educación pública desde los gobiernos locales. Algunos de estos países se encuentran entre los más exitosos en materia de logros educativos según las pruebas internacionales disponibles.

Este estudio no tiene como objetivo evaluar las alternativas a la educación municipalizada, sino identificar políticas para mejorar la gestión y los resultados de este sector, es decir determinar cómo puede cambiar el sector municipal para ofrecer una mejor educación a sus alumnos. En la medida que se identifiquen las posibilidades y medios para mejorar la educación municipal podrá hacerse una evaluación más exhaustiva de la conveniencia de otras alternativas de reforma. Las propuestas de este estudio, en consecuencia, no sustituyen un análisis de alternativas de organización como las consideradas por el consejo asesor presidencial para la Calidad de la Educación, sino que lo enriquecen. Sin perjuicio de lo anterior, el capítulo IX contiene algunas propuestas que, manteniendo la lógica de gestión local involucran ajustes institucionales importantes para los casos de municipios pequeños y rurales, a los cuales el análisis de los capítulos V y VI asigna escasa viabilidad operativa y mucho menos la posibilidad de asumir un rol de liderazgo en la mejora educativa.

Para analizar las posibilidades de mejora de la gestión de la educación municipal es conveniente analizar las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas que enfrenta el sector.

VIII.3.b. Perspectiva del análisis

Para realizar este análisis adoptaremos una perspectiva centrada en el sentido último de las políticas educativas, cual es mejorar el aprendizaje de los alumnos³. Aún cuando cambios en el sector municipal pueden tener efectos en muchos ámbitos –financieros, políticos, laborales– supondremos que el cumplimiento de las responsabilidades estatales en la educación, una vez alcanzada una alta cobertura, se reflejan en los logros educativos.

Más aún, dado que la ampliación de cobertura ha permitido retener a una considerable proporción de niños de hogares de bajos recursos en el sistema educacional, supondremos que el objetivo de la educación pública bajo administración municipal no es sólo garantizar una educación de calidad para el promedio de los alumnos del sistema, sino hacerlo para cada uno de ellos, independientemente de su condición social, reduciendo en consecuencia la dispersión de logros educativos y, sobre todo, su correlación con el origen social de los alumnos.

Centrar el análisis en la mejora de los resultados educativos obliga a considerar cómo incide el funcionamiento del sistema educacional en la instancia donde esos resultados se generan, esto es, en los procesos de enseñanza-aprendizaje que se desarrollan en la sala de clases. En particular, utilizaremos el enfoque desarrollado en el Capítulo I de este estudio que ubica el trabajo en la sala de clases en el centro del sistema educativo y evalúa la gestión educativa en función de cómo ésta incide sobre dicho trabajo y sus resultados.

VIII.3.c. Análisis FODA

A continuación se efectúa un análisis de las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas de la educación municipal que incorpora parte importante de la evidencia obtenida por este estudio, así como por otras investigaciones en la materia.

El punto de referencia utilizado en este análisis es mixto. En algunos casos éste corresponde a valores y objetivos superiores que se desprenden del marco constitucional de la educación chilena y en otros al sector municipal. Esto hace que algunas fortalezas o debilidades puedan ser compartidas con el sector particular subvencionado. Se ha optado por combinar estos dos criterios porque un

³ La escuela tiene, por cierto, otros objetivos importantes, como la formación de habilidades no cognitivas y la socialización. Probablemente, el logro de estos objetivos requiera los mismos cambios que el logro de los mejores aprendizajes.

análisis centrado sólo en la comparación con el sector particular subvencionado implícitamente validaría la competencia como una lógica superior a la del mejoramiento de la educación para todos los niños y niñas.

De acuerdo a las metodologías usualmente utilizadas para este propósito, las fortalezas y debilidades se analizan en una perspectiva esencialmente estática, mientras que las oportunidades y amenazas tienen una orientación más bien prospectiva.

Fortalezas

- La educación municipal amplía las alternativas de elección para los padres respecto del establecimiento educativo al cual enviar a sus hijos. En un sistema educacional descentralizado, que reconoce dicha libertad de elección como un derecho y que estimula la competencia entre establecimientos educacionales por captar a los alumnos como forma de incentivar una mayor calidad educativa, la educación municipal es una garantía para la operación de ambos mecanismos.
- Al existir como una alternativa viable, además, la educación municipal actúa como educador de última instancia, acogiendo a alumnos desplazados desde otros sectores en atención a su rendimiento o comportamiento escolar, así como por el cierre de establecimientos. En la medida que el grueso de los establecimientos municipales no selecciona a sus alumnos, este sector es el que mejor representa la vocación básica de la educación.
- En virtud de las dos características anteriores así como del mayor acceso de la autoridad a la información sobre su funcionamiento, el sector municipal constituye un punto de referencia (*benchmark*) para analizar el desempeño de otros actores del sistema educacional.
- La educación municipal se encuentra presente en todo el país, ofreciendo una garantía de acceso a todos los niños y jóvenes, independientemente de su ubicación geográfica y condición social. Si no existiera la educación municipal el garantizar el acceso pleno a la educación en un sistema descentralizado requeriría mecanismos más complejos y engorrosos de incentivo y exigencias a otros proveedores educacionales, con posibles altos costos de transacción e incierta efectividad.
- La educación municipal no sólo es una alternativa más de educación para niños y jóvenes, sino una garantía de pluralismo en los proyectos educativos que se les ofrecen. En un contexto en que tienden a surgir establecimientos privados con proyectos educativos excluyentes, marcados por creencias religiosas o concepciones particulares de la sociedad, la educación municipal garantiza la plena vigencia de una educación laica y republicana.

- La dependencia de los establecimientos de la administración local permite un monitoreo más cercano y directo de su funcionamiento que lo que sería posible bajo esquemas más centralizados. Del mismo modo, la educación municipal, al estar vinculada establemente a una entidad territorial como el municipio, también permite reconocer mejor las realidades locales, para adecuar el proceso de enseñanza-aprendizaje.
- El sector municipal, como consecuencia de la aplicación del Estatuto Docente, ofrece una mejor alternativa laboral para los docentes, ofreciéndoles perspectivas más amplias de desarrollo profesional, estabilidad y trato digno, condiciones necesarias para una educación de calidad. Depende en buena medida del propio sector y del gobierno central el aprovechar esta situación para fortalecer la motivación de los docentes.
- La gestión educativa a nivel comunal se desarrolla a una escala que, para un número importante de comunas, permite una gestión eficiente, evitando los costos de transacción de una administración muy centralizada, pero permitiendo la existencia de una red local de establecimientos en la cual compartir experiencias y recursos financieros y humanos. No obstante, para que ello sea posible los establecimientos municipales deben ser efectivamente gestionados como una red, lo que requiere movilidad de recursos y alumnos entre establecimientos.
- La educación municipal puede apoyarse en las competencias del municipio para alivianar la carga administrativa de los establecimientos educacionales y su personal docente, permitiéndoles una mayor focalización en el trabajo de aula.
- El sector municipal constituye el área más directa de influencia de las políticas educativas, prestando mayor atención a las orientaciones, planes y programas del ministerio de Educación.
- A lo largo de los últimos 10 años la educación municipal ha acumulado una importante experiencia en la aplicación de instrumentos de planificación y programación pedagógica. La capacidad para planificar el proceso educativo es un instrumento poderoso para mejorar la calidad educativa.

Debilidades

- Los antecedentes recopilados en este estudio indican que el sector municipal acusa un escaso control sobre trabajo en el aula, ya sea desde los sostenedores (DAEM o corporaciones) o, peor aún, desde la dirección de los propios establecimientos. Esta situación parece originarse tanto en limitaciones en las capacidades profesionales en estas instancias como de una tradición de «dejar hacer» a los profesores. La consecuencia inmediata

de esta incapacidad es una alta dispersión en los resultados de la prueba SIMCE al interior de los mismos establecimientos.

- La gestión de la educación municipal está fuertemente sesgada hacia materias administrativas de corto plazo, descuidando la gestión pedagógica. La gestión de programas educativos impulsados por el ministerio de Educación está fuertemente compartamentalizada, en tanto que los ejercicios de planificación están marcados por el formalismo. Lo anterior revela una incapacidad para integrar herramientas de gestión pedagógica, limitando significativamente su eficacia.
- La gestión municipal hace un uso muy limitado de la información generada por diversos instrumentos de medición y diagnóstico educativo. Esto ocurre tanto a nivel agregado (gestión de la educación en la comuna), intermedio (establecimientos) y micro (alumnos).
- Los elementos anteriores configuran un complejo panorama de escasa responsabilización y rendición de cuentas efectiva por parte de los actores fundamentales del proceso educativo, partiendo por los docentes y siguiendo por los directores de establecimiento y los administradores municipales.
- El limitado uso de la información, el predominio de una gestión orientada a resolver problemas de corto plazo y el alto grado de autonomía otorgado a los docentes limitan la capacidad de la educación municipal para lidiar con la diversidad de sus alumnos, acusando en cambio una tendencia a dar un trato homogéneo y despersonalizado a los alumnos.
- La gestión de la educación municipal se ve afectada por importantes rigideces administrativas. A las limitaciones para contratar, despedir y fijar remuneraciones que impone el Estatuto Docente se suma la burocracia requerida para cerrar y crear establecimientos y la centralización de decisiones que inciden sobre la gestión cotidiana de los establecimientos.
- Las rigideces recién comentadas dificultan la capacidad de la educación municipal para responder a cambios en el entorno. De hecho, este sector ha actuado con pasividad frente a la reducción de la población escolar y la fuga de estudiantes hacia el sector particular subvencionado.
- La dificultad de la educación municipal para responder a los cambios no sólo se traduce en una mayor lentitud para resolver problemas, sino también para aprovechar oportunidades. Las limitaciones financieras y los problemas cotidianos han ido así imponiendo un fuerte conservadurismo en la administración municipal, impidiendo que este sector responda con agilidad a nuevas oportunidades.
- Aunque en el sector municipal no se aprecia una sobredotación de docentes, sí llama la atención la elevada edad de los mismos, la que promedia los 50 años. Esto hace que parte importante de los docentes del sector acuse ausentismo y dificultades para adaptar sus prácticas en el aula.

Oportunidades

- La educación municipal acoge a una alta proporción de niños y jóvenes de sectores rurales y de hogares de escasos recursos. Fortalecer las capacidades del sector municipal es con seguridad una estrategia más eficaz para mejorar la calidad de la educación a la que acceden estos sectores que promover el traslado de sus alumnos a otros establecimientos. La creación de nuevos instrumentos para apoyar la educación de niños de escasos recursos, como la subvención preferencial, beneficiarán especialmente a la educación municipal, especialmente si ésta es capaz de responder a esta oportunidad y responsabilizarse por sus resultados.
- La apertura del sector municipal a acoger a todos los alumnos que lo requieran le permite garantizar una amplia pluralidad a su interior. De acuerdo a varios estudios en la materia, esta pluralidad puede enriquecer el proceso de enseñanza-aprendizaje y beneficiar especialmente a los alumnos de menor rendimiento.
- A diferencia de los establecimientos particulares subvencionados, que tienden a operar aisladamente, los municipales se encuentran insertos en una estructura local que abarca a otros establecimientos dependientes de la misma municipalidad. Este conjunto de establecimientos puede actuar como una red local, a través de la cual se transmitan buenas prácticas y experiencias pedagógicas, se desarrollen proyectos conjuntos, se analice, evalúe y planifique el trabajo docente. La positiva experiencia del programa MECE-rural es indicativa de los avances que pueden lograrse cuando las redes educacionales operan efectivamente.
- Así como los establecimientos municipales pueden estructurar entre sí una comunidad de aprendizaje, éstos también pueden vincularse más estrechamente a la red social que coordina la municipalidad. Esta red puede ser utilizada para resolver necesidades del proceso educativo, tales como atender a niños con problemas de salud o psicológicos que limitan su aprendizaje, buscar apoyos complementarios y atender situaciones familiares complejas. La cercanía a la comunidad local que naturalmente tienen los establecimientos municipales también constituye un potencial factible de ser explotado por este sector.
- La educación municipal puede apoyarse en las competencias del municipio para alivianar la carga administrativa de los establecimientos educacionales y su personal docente, permitiéndoles una mayor focalización en el trabajo de aula.
- Los cambios institucionales en marcha en la educación chilena tenderán a homogeneizar las exigencias a establecimientos de distinta naturaleza, con-

tribuyendo a nivelar el terreno de juego para el sector municipal. La prohibición de seleccionar alumnos en la educación básica y la creación de la superintendencia de Educación son potencialmente beneficiosos para el sector municipal porque elevarán las exigencias sobre el sector particular subvencionado. La subvención preferencial se orientará, al menos inicialmente, a los establecimientos municipales, por ser estos los que acogen a una amplia mayoría de los alumnos de escasos recursos. Por su parte, el aumento de la subvención general y de la subvención de ruralidad incrementarán significativamente los recursos para el financiamiento de la educación municipal.

- Finalmente, pero no menos importante, las opiniones recogidas en este estudio indican una revalorización de la educación por parte de las autoridades locales. A diferencia de otras etapas, en que la administración de establecimientos educacionales era visto como una carga para el municipio, la actual generación de alcaldes ha comenzado a valorizar su peso como expresión del desarrollo local. Como expresión de este proceso, los alcaldes están manifestando posiciones menos ambiguas respecto a sus responsabilidades en educación y han comenzado a aplicar iniciativas orientadas a apoyar la gestión de los establecimientos a su cargo.

Amenazas

- En los últimos años el sector particular subvencionado ha actuado con mayor agresividad para captar alumnos. Como expresión de lo anterior, entre 1990 y 2005 se crearon más de 1.500 establecimientos particulares, los que han ido llegando a sectores en los que tradicionalmente dominaba el sector municipal.
- La competencia del sector particular subvencionado se intensificará en los próximos años como producto de la caída en la población escolar. En efecto, entre 2005 y 2020 la población de 5 a 18 años se reducirá en medio millón de personas, equivalente a un 15% de la población actual en edad escolar. Esto hará que los mecanismos menos conflictivos de competencia, como adecuar la oferta al crecimiento de la demanda en algunas zonas, vayan cediendo paso a una pugna más abierta por captar a una decreciente población escolar. Los establecimientos municipales no están actualmente bien equipados para enfrentar un proceso de estas características y pueden comenzar a reducir su matrícula en términos absolutos, como en buena medida ha ocurrido desde 2005, sin tener la capacidad de ajustar sus costos en la misma proporción.
- La creciente escasez de profesores en algunas áreas claves, como ciencias, matemáticas e inglés también generarán dificultades a la educación municipal en un contexto de mayor competencia con los establecimientos

particulares subvencionados. En efecto, esta competencia se irá expandiendo desde la captación de alumnos a la captación de profesores, plano en el que las rigideces del Estatuto Docente pueden jugar en un sentido distinto del observado hasta ahora, dificultando la capacidad del sector municipal para ofrecer salarios competitivos en el reclutamiento de docentes.

- Pese a los aportes que la diversidad puede hacer al mejoramiento de la calidad educativa y a la formación ciudadana de los alumnos, en Chile se aprecia actualmente una fuerte demanda por homogeneidad de parte de los padres y hasta de los propios alumnos. Esta demanda, que ocurre en todos los niveles, se ha ido traduciendo en una creciente segregación o «especialización social» entre el sector municipal, particular subvencionado y particular pagado. Este es un proceso que profundiza los prejuicios respecto de las diversas modalidades de enseñanza y se va reforzando en el tiempo como producto de la selección de alumnos en los establecimientos particulares subvencionados. Este proceso daña al sector municipal, no sólo a través de la pérdida de alumnos, sino porque debilita la diversidad como una potencial ventaja comparativa de este sector.
- Los prejuicios que puedan estarse profundizando respecto de la extracción social del alumnado del sector municipal son sólo una dimensión de un proceso más amplio de desprestigio de este sector en la opinión pública. Tal como se comentara en el capítulo inicial, la discusión sobre la calidad de la educación en Chile se ha ido focalizando crecientemente en el sector municipal, pese a la amplia evidencia de problemas sistémicos que alcanzan incluso a la educación particular pagada. Particularmente relevante en este sentido es la actitud de la clase política. En este nivel, las descalificaciones de quienes critican a la educación municipal para promover modalidades más centralizadas de educación pública pueden ser tan destructivas como las de los que abogan por un dominio absoluto de proyectos particulares en nombre de la libertad de enseñanza.
- Los aumentos de recursos y reformas institucionales que actualmente se encuentran en marcha en la educación chilena pueden ser un arma de doble filo para el sector municipal. En efecto, estas iniciativas ofrecen herramientas y oportunidades para mejorar la calidad de la enseñanza, pero sus efectos serán capitalizados por aquellos sostenedores y establecimientos que tengan mayor capacidad para utilizarlos y difundir sus logros. Si el sector municipal no aprovecha esta oportunidad es probable que el resultado no sea sólo un desperdicio de recursos, sino un nuevo retroceso –quizás definitivo– del sector, al debilitar su legitimidad para transformarse en un actor efectivo para el mejoramiento de la calidad y equidad de la educación chilena.

VIII.3.d. Los riesgos de la pasividad

La revisión de las amenazas que se ciernen sobre la educación municipal alertan respecto de los riesgos de mantener una actitud pasiva en momentos en que se están produciendo importantes transformaciones en la educación chilena y su entorno, incluyendo entre éstas las reformas que se proponen para la LOCE, la superintendencia de Educación y el sistema de subvenciones.

Un escenario de pasividad involucra un sector municipal a la defensiva, envuelto en un círculo vicioso de deslegitimación, desmoralización y desprestigio, con pocas capacidades y motivación para responder a una competencia del sector particular subvencionado intensificada por la caída absoluta en la población escolar. Este es un escenario que aún cuando no generara una crisis terminal en la educación municipal tendría dos efectos trascendentes: por un lado, la transformación del sector municipal en un componente residual del sistema educacional y, por otro, el desprestigio de la educación pública en general.

Cabe destacar que el actual marco jurídico no admite fácilmente acciones de «salvataje» o trato preferencial del sector municipal para impedir este desenlace. Como queda de manifiesto al revisar las normas constitucionales, estas son enfáticas en exigir un marco común de financiamiento y regulaciones para todo el sistema educacional subvencionado. En estas circunstancias, cualquier trato preferencial al sector estaría expuesto a cuestionamientos incluso en el terreno legal.

De esta manera, de no actuarse ahora con diligencia, las soluciones para el sector municipal pueden llegar demasiado tarde, no sólo para la educación municipal, sino para la educación pública en general, debilitándose con ello la gobernabilidad de la educación chilena.

Para actuar con eficacia y diligencia no es suficiente identificar los problemas de la educación municipal; es necesario también desarrollar una visión sobre el futuro del sector que permita diseñar una estrategia a mediano y largo plazo. Este es el sentido fundamental de lo que resta de este capítulo.

VIII.4. HACIA UNA POLÍTICA DE ESTADO PARA LA EDUCACIÓN MUNICIPAL

VIII.4.a. Por qué fortalecer la educación municipal

Diversos antecedentes proporcionados a lo largo de las secciones anteriores permiten concluir que la educación pública, actualmente bajo responsabilidad municipal, es esencial para el desarrollo de un sistema educacional competitivo y transparente, tolerante a las diferencias, al servicio del bien común, capaz de

responder a los proyectos nacionales, de generar oportunidades para todos y contribuir a la cohesión social. De la educación pública municipal depende en buena medida la capacidad del país para revertir las actuales tendencias a la polarización social y hacer de la diversidad una ventaja antes que una carga.

Mantener una educación pública es a la vez un imperativo ético y necesario para el interés general del país. El futuro del millón y medio de niños y jóvenes que actualmente asisten a establecimientos públicos municipales no puede quedar sometido a la indecisión, a las disputas ideológicas o a los experimentos de políticos y técnicos. La experiencia de Europa en la década del 80 demuestra que el colapso de los sueños y de las ambiciones de millones de jóvenes de sectores vulnerables podría significar un quiebre de la cohesión social. La no realización del potencial de los alumnos del sector municipal sería una pérdida de capital humano que amenazaría las perspectivas de inserción exitosa de Chile en la sociedad del conocimiento y en el mundo globalizado y, por lo tanto, su prosperidad futura y su plaza en el concierto de las naciones. En este contexto adquiere especial validez la afirmación del reconocido analista del cambio escolar, Michael Fullan (2006) en cuanto a que: «El desarrollo social está estrechamente vinculado a la existencia de un sistema fuerte de educación pública».

Estas razones justifican la existencia de una política de estado hacia la educación municipal. Al igual que respecto de cualquier otra institución pública fundamental, como el poder judicial, los servicios policiales, los servicios sociales o los hospitales públicos, el estado puede tener respecto de la educación municipal políticas específicas de fortalecimiento institucional. Con estas políticas el estado no haría sino reafirmar que, independientemente que las municipalidades sean política y administrativamente autónomas, los establecimientos educacionales municipales son en definitiva instituciones públicas.

No obstante, una política de estado para el fortalecimiento de la educación municipal puede tomar distintas formas. Una de ellas es darle al sector municipal un tratamiento preferencial, a través de mayores subvenciones o acceso prioritario a ciertos programas. Una segunda alternativa podría apoyarse más bien en una lógica de autofocalización, asignando recursos materiales y financieros hacia segmentos poblacionales —como estudiantes rurales o pobres— que tienden a encontrarse preferentemente en el sector municipal. Una tercera alternativa podría considerar programas especiales dirigidos a fortalecer ciertas áreas débiles de gestión, como la gestión financiera o el desarrollo de recursos humanos. Finalmente, podría contemplarse una estrategia de mediano plazo, orientada a transformar a la educación municipal en una alternativa educacional atractiva para todos los chilenos.

La primera de las alternativas propuestas probablemente no sólo enfrentaría problemas legales, sino que sería esencialmente injusta para los niños de

todo el espectro socioeconómico que asiste a establecimientos particulares subvencionados. La segunda y tercera alternativa representan en buena medida dos formas de continuidad con las políticas aplicadas en los últimos años, período en que también se han evidenciado sus limitaciones. En consecuencia, creemos que la modalidad más adecuada para responder a los actuales desafíos que enfrenta la educación municipal es la cuarta alternativa propuesta, esto es, a una estrategia de mediano plazo.

VIII.4.b. Gestión educativa

Una estrategia de fortalecimiento de la educación municipal requiere un punto focal, en función del cual se ordenen las iniciativas que integren esta estrategia. El principal candidato para ocupar este lugar es la gestión educativa centrada en el aprendizaje.

En la actual discusión sobre la educación chilena se argumenta insistentemente que detrás del desempeño del sector municipal está una mala gestión. En este punto coinciden tanto quienes sostienen que la educación pública se fortalecería traspasando los establecimientos municipales a algún otro organismo público como quienes critican la gestión pública como esencialmente ineficiente o culpan al Estatuto Docente de entorpecer la gestión municipal.

En esta discusión, sin embargo, hay poca precisión respecto de qué se entiende por gestión educacional municipal. Si bien existe cierta coincidencia en torno a problemas generados por las rigideces administrativas del sector, no es evidente que en la actualidad se estén usando los espacios de flexibilidad que permite el sistema ni tampoco está claro cómo la eliminación de tales rigideces se traduciría en mejores resultados educativos. La flexibilidad administrativa nunca ha sido por sí sola una garantía de buena gestión.

Para efectos de este trabajo, en el primer capítulo hemos definido la gestión educacional como la capacidad para movilizar el conjunto de recursos humanos, financieros, institucionales y comunitarios disponibles para elevar el aprendizaje de los alumnos de los establecimientos dependientes de la administración municipal. Esta definición tiene implícitos dos conceptos de importancia.

El primero es superar la división entre gestión administrativo-financiera y gestión técnico-pedagógica. El proceso educativo se desarrolla al interior de las escuelas y liceos y está centrado en torno al trabajo en la sala de clases, pero éste se ve afectado por múltiples factores administrativos, como la selección, supervisión, entrenamiento y motivación de los docentes. Depende de la administración escolar asegurar la presencia de un profesor calificado, minimizar el ausentismo laboral, regular la convivencia, proveer apoyos complementarios a

los alumnos con problemas y minimizar el tiempo que el profesor debe distraer en tareas administrativas. Si se recorren los estudios sobre determinantes del rendimiento escolar se puede encontrar múltiples factores que intuitivamente forman parte de la gestión administrativo-financiera, pero que están fuertemente entrelazados con el trabajo técnico-pedagógico.

La forma más común que ha tomado la división entre lo administrativo-financiero y técnico-pedagógico en la educación municipal chilena ha sido el radicar lo administrativo en manos de los sostenedores y lo pedagógico en manos de los docentes. La consecuencia de ello ha sido, como lo atestiguan los antecedentes recopilados en este estudio, una gestión administrativa centrada en la resolución de problemas de corto plazo, carente de visión sobre el proceso educativo, el que es entregado cerradamente a los docentes y, por tanto, sujeta a sus capacidades y limitaciones. Bajo esta división de responsabilidades, la docencia queda encerrada en una «caja negra» que solo conoce el profesor. Dada la alta edad promedio de los docentes y las limitaciones de su formación, esto ha significado una docencia con limitada capacidad para innovar, que trata homogéneamente a sus alumnos pese a innegables diferencias en sus aptitudes personales y capacidades de aprendizaje, e insegura respecto de su dominio de los contenidos curriculares. Esta forma de docencia, en definitiva, es la responsable de la incapacidad del sector municipal de reducir la varianza del rendimiento de sus alumnos. De este modo, la compartimentalización de lo administrativo y pedagógico ha significado no hacer bien ninguna de las dos cosas.

El segundo concepto implícito en nuestra definición es que la gestión educativa no la hacen sólo los administradores del sistema, como el personal del DAEM o los directores de establecimientos, sino el conjunto de actores que inciden sobre el proceso de enseñanza-aprendizaje. En efecto, si entendemos la gestión como capacidad para movilizar recursos para alcanzar resultados educativos, entonces participarán en la gestión todos los actores que tienen acceso a dichos recursos, desde la autoridad central hasta la familia del alumno. Este concepto es consistente con la noción de una «comunidad escolar» de cuya contribución depende la efectividad del proceso educativo.

Hablar de responsabilidades compartidas no conduce necesariamente a diluir dichas responsabilidades. Los directores deben seguir siendo los primeros responsables de la operación de la escuela y los profesores del trabajo en la sala de clases y en esas funciones pueden tener un rendimiento mediocre o de excelencia. Sin embargo, una visión más amplia del proceso educativo y los actores que en él intervienen permite reconocer un potencial mucho mayor de movilización de recursos, reconociendo factores que se encuentran presentes en muchas experiencias educativas exitosas, como el involucramiento de los padres o la vinculación a redes profesionales. Esta visión también llama la aten-

ción sobre los múltiples espacios de interacción entre actores y las herramientas para fortalecerlos.

Sin embargo, al ligar la gestión educativa al logro de resultados de aprendizaje surge necesariamente la pregunta de qué se entiende por tales logros, quién los define y evalúa. Esta es una pregunta relevante en un sistema que se ha estructurado en torno a una lógica de cuasi-mercados en que los recursos se asignan en las escuelas en función de las elecciones de los padres sobre la educación de sus hijos. La evidencia acumulada por varios estudios indica que en estas decisiones incide poco la calidad de la educación medida por las pruebas nacionales de diagnóstico y que los padres tienden a guiarse por otros factores, como la cercanía de la escuela a su domicilio, el prestigio, la disciplina o la infraestructura. En otras palabras, las decisiones de los padres parecen estar más orientadas por dimensiones ligadas al proceso educativo antes que a los resultados del mismo, lo cual no es extraño considerando el grado de complejidad de la información correspondiente a estos últimos. Esto configura un caso típico de asimetrías de información, que limita la eficiencia de los mecanismos de mercado y justifica la intervención estatal.

Definir los resultados esperados del proceso educativo es una de las principales funciones del estado aún en modelos altamente descentralizados. Esta responsabilidad no responde a un afán estatista de controlar el conocimiento, sino a que es la propia sociedad la que, al entregar al estado la responsabilidad por hacer efectivo el derecho a la educación, también exige que se definan los contenidos de esa educación. El que se discuta públicamente sobre el currículo escolar, sobre los énfasis en matemáticas, lenguaje o materias valóricas es común tanto a nivel de medios de comunicación como en medios políticos.

Para incidir sobre la definición de los resultados del proceso educativo el estado cuenta con definiciones e instrumentos suficientes. Quien define el currículo escolar, otorga el reconocimiento a los establecimientos educacionales, supervisa su funcionamiento y aplica las pruebas nacionales de diagnóstico es el estado. En tales circunstancias debemos considerar como resultados del proceso educativo los conocimientos y competencias adquiridos por los alumnos en relación a los objetivos y estándares fijados por el estado a través del ministerio de Educación.

Este rol del ministerio es consistente con la definición legal de la educación municipal como una responsabilidad compartida entre el gobierno central y el gobierno local. Ello significa, sin embargo, que el funcionamiento apropiado del sector municipal demanda un cuidadoso diseño de los mecanismos que ligan los objetivos del gobierno central con las prioridades de la administración educacional municipal, configurando un claro problema de relación entre agente y principal.

De esta manera, la visión más amplia sobre gestión educacional municipal propuesta en este estudio implica que el gobierno central no es ajeno a la gestión de los establecimientos municipales, pero que su vinculación se produce a través de la estructura de incentivos y supervisión característica de una relación entre agente y principal. La operación de los sistemas de incentivos y supervisión, a su vez, no deben inhibir la capacidad de aprovechar las ventajas operativas propias de sistemas descentralizados, donde las unidades locales no sólo pueden reducir las ineficiencias propias de las grandes burocracias, sino que tienen mayor capacidad para reconocer las realidades locales y movilizar los recursos de la comunidad educativa para apoyar el proceso educativo.

La relación entre agente y principal está particularmente debilitada en la actual realidad de la educación chilena. Las orientaciones emanadas del ministerio de Educación son transmitidas a los sostenedores educacionales a través de los departamentos provinciales de educación, los que, sin embargo, se apoyan en un sistema de supervisión extremadamente débil, tanto en el número de supervisores como su calificación y motivación. Por su parte, los sostenedores municipales cuentan con un conocimiento limitado de materias técnico-pedagógicas, limitándose a transmitir las orientaciones ministeriales. Estas orientaciones son enviadas a los directores, los que, como hemos visto, tienen una influencia limitada sobre el trabajo de los docentes de aula. De esta manera, la cadena que vincula al principal y al agente del proceso educativo está marcada por numerosas filtraciones e interferencias de otros actores (como el sistema político local, las organizaciones gremiales de profesores, etc.), con lo que no es extraño que al momento de evaluar los resultados de aprendizaje se observe una alta varianza entre establecimientos municipales y aún al interior de éstos.

Sobre la base de las definiciones y consideraciones anteriores, podemos concluir que el concepto de gestión educativa municipal que aquí se propone es consistente con la visión de la educación municipal como un sistema cuyo funcionamiento depende en buena medida de la división de responsabilidades entre sus partes, la interacción entre ellas y su capacidad de mantenerse unidas (cohesión interna). No obstante, al igual que cualquier otro sistema estructurado organizacionalmente, la interacción y cohesión de sus componentes depende de procesos, normas, regulaciones y rutinas. Para fortalecer la educación municipal inevitablemente se debe intervenir sobre esos procesos.

VIII.4.c. La revalidación de la educación pública de gestión local

Para organizar una estrategia de apoyo dentro del marco anterior proponemos utilizar el concepto de *revalidación*. Mediante este concepto queremos señalar

que esta estrategia debe abordar la temática desde una perspectiva distinta de la de los problemas. Una estrategia centrada en la resolución de problemas, además de apoyarse en una perspectiva de corto plazo, probablemente lleva a utilizar otros sectores del sistema educativo como punto de referencia. Sostenemos que este sería un enfoque errado; lo que en Chile necesita la educación municipal no es parecerse más a la particular subvencionada, sino transformarse en un referente en sí misma, con sus valores y prioridades, apoyada en sus ventajas comparativas.

Por otro lado, nos parece que este concepto de revalidación debe vincularse de la manera más explícita posible a los rasgos centrales que se tratan de destacar y reforzar en este sector. Por esta razón, y anticipando algunas de las propuestas de ajuste institucional que se proponen en el capítulo siguiente, proponemos que este concepto no se refiera a la *educación municipal* que deja un espacio de ambigüedad respecto del carácter público de este sector, ni menos a la *educación municipalizada*, que evoca el traumático proceso de comienzos de la década del 80. En su lugar, proponemos que la estrategia a desarrollar apunte a la revalidación de la *educación pública de gestión local*, reivindicando con ello los valores públicos del sistema y las ventajas de la gestión descentralizada, cercana a la comunidad.

De esta manera, una estrategia de revalidación de la educación pública de gestión local (EPGL) significa, en primer lugar, asignar al sector una renovada legitimidad, reconociendo su aporte específico al desarrollo de la educación chilena, no sólo en números, sino también en contenidos, especialmente aquellos que pueden convocar a los padres. Esta renovada legitimidad debe apoyarse específicamente en un conjunto de valores, centrados en el reconocimiento del derecho a una educación de excelencia, la valoración de la diversidad, el reconocimiento y respuesta de las necesidades personales de los alumnos; al desarrollo de prácticas de convivencia y formación cívica; a una educación laica, pluralista y sin agendas ideológicas.

Un segundo elemento de esta estrategia debe ser el identificar y explotar las ventajas comparativas del sector. Entre éstas destacan dos. La primera es su capacidad para operar en red entre los establecimientos dependientes de un mismo sostenedor. Esta capacidad se debe expresar en un seguimiento del desempeño de cada uno de los establecimientos; facilitar el traslado de alumnos de uno a otro; gestionar integralmente los recursos docentes, formar redes de pares a nivel de directores, docentes y jefes de UTP; crear instrumentos propios de diagnóstico; desarrollar actividades de capacitación comunes; distribuir responsabilidades hacia el conjunto entre los equipos de establecimientos específicos; generar materiales de enseñanza propios; organizar actividades culturales, deportivas y recreativas. La segunda ventaja com-

parativa a explotar es su vinculación a los programas y recursos del municipio para prestar servicios de apoyo al proceso de enseñanza-aprendizaje, tales como desarrollar actividades de diagnóstico y atención a problemas de salud; prestar apoyo a alumnos con dificultades de aprendizaje; prestar apoyo social a las familias de los alumnos con problemas económicos o de convivencia. En otras palabras, la escuela pública de gestión local debe ser capaz de apalancar recursos de toda la comunidad para mejorar las condiciones de aprendizaje de los alumnos.

El tercer elemento que se asocia al concepto de revalidación está relacionado con el recurso docente. Tal como se señaló previamente, aún cuando el Estatuto Docente ha generado innegables rigideces, también ha creado un marco regulatorio más atractivo para el desempeño de la profesión docente. Hoy en día para un profesor es más atractivo estar protegido por el Estatuto Docente que por el código del trabajo. Esta es una ventaja que puede ser utilizada por la gestión local para atraer mejores profesores, especialmente en el contexto de una renovación generacional como producto del retiro de profesores de mayor edad en virtud de los incentivos especiales creados para ello. Del mismo modo, la educación pública de gestión local puede organizarse para aprovechar facultades poco explotadas en el Estatuto Docente o para cubrir brechas en áreas con gran escasez de docentes, ya sea habilitando profesionales de la disciplina correspondiente para ejercer la docencia o incluso traer al país docentes de excelencia de otros países.

Una estrategia de revalidación de la educación pública de gestión local no estaría completa, sin embargo, si ésta no fuera capaz de hacerse cargo de las debilidades del sector y neutralizar las amenazas que se ciernen sobre éste.

Las principales debilidades se derivan del alto grado de compartimentalización de las responsabilidades por la gestión educativa en este sector. Un desafío central en este sentido es romper la actual separación entre funciones administrativas y técnico-pedagógicas y, en particular, abrir la caja negra del trabajo de aula. Enfrentar este problema también involucra elevar la responsabilización de los diversos actores por el resultado del proceso educativo. Esto requiere modificar sustancialmente el rol –y posiblemente la estructura institucional– de los DAEM / Corporaciones. .

Para neutralizar las amenazas, probablemente no es suficiente actuar desde el municipio, sino que requiere revisar las políticas, programas y sistemas vigentes, identificando sesgos en contra de la educación pública de gestión local. Especialmente relevante en este sentido es la nivelación de las exigencias en el sector subvencionado, eliminando la selección de alumnos en el sector particular, exigiendo un cumplimiento estricto de las normas técnicas aplicables a los establecimientos, ajustando el número máximo de alumnos por curso a

las realidades y necesidades actuales, desarrollando un modelo de costos que permita ajustar el valor de la subvención a escuelas tipo representativas de las diversas realidades del país, estimando el valor agregado de la enseñanza y poniendo límites al adoctrinamiento valórico y religioso similares a lo que la constitución establece para el adoctrinamiento político.

Esta estrategia de revalidación debe estar basada no sólo en estudios técnicos como éste, sino de una investigación profunda entre padres, apoderados y alumnos, sobre sus percepciones sobre la educación pública de gestión local. De este modo, la estrategia de revalidación podrá ser más eficaz en atraer y retener alumnos que requiere para sostenerse como una alternativa educacional relevante.

No obstante lo anterior, la estrategia de revalidación debe estar guiada por un claro objetivo. Este debe ser el de elevar la calidad y equidad de la educación en el sector público, transformándolo en garante de oportunidades para niños y jóvenes de distinta extracción, pero especialmente para los provenientes de hogares de escasos recursos. Para esto, experiencia internacional indica que el paso esencial es influir decisivamente sobre procesos que ocurren en la sala de clases (abrir la «caja negra»).

VIII.4.d. Hacia una imagen objetivo para la educación municipal

Una manera de traducir los conceptos asociados a una estrategia de revalidación de la educación pública de gestión local de manera comprensible para distintos actores, capaz de comprometer su apoyo en las iniciativas que la estrategia deberá contemplar es construyendo una imagen –o visión– de la educación municipal del futuro.

En buena medida este ejercicio fue abordado por el consejo asesor presidencial para la Calidad de la Educación en el contexto de la elaboración de propuestas para una «entidad administradora de educación pública». A continuación proponemos elementos de una visión de la educación pública de gestión local que toma elementos de la propuesta del consejo.

1. *Responsabilidad.* Cada actor del proceso educativo no sólo está a cargo de un conjunto definido de tareas, sino que debe ser capaz de definir estándares o metas y dar cuenta de su cumplimiento. Las escuelas y los liceos cuentan con los recursos y la autonomía necesaria para ejecutar su proyecto pedagógico, responsabilizarse por sus resultados y alcanzar los estándares de calidad exigidos, rindiendo cuenta a la comunidad escolar por estos resultados.

2. *Gestión integrada.* Como expresión de lo anterior, la autoridad educacional local tiene como única responsabilidad la gestión de establecimientos educacionales a su cargo. Esta gestión abarca el conjunto de procesos y recursos que inciden sobre la calidad de la educación, integrando las funciones de gestión administrativo-financiera con las de gestión técnico-pedagógica, de manera de resolver actuales inconsistencias, fortalecer las responsabilidades y asegurar una gestión más eficiente.
3. *Foco en el trabajo del aula.* El foco de todo el proceso educativo está en el trabajo de aula. Las normas, herramientas, recursos y procesos de sistemas están orientados a facilitar y apoyar el trabajo de aula. Para este efecto no sólo se debe seleccionar a los profesores más calificados, sino que realizar una constante supervisión y análisis de los resultados de este trabajo, con el fin de apoyar el trabajo docente.
4. *Escuela como unidad básica.* La condición de la escuela como «unidad básica» del sistema de educación se basa en su capacidad de definir y ejecutar un proyecto educativo, se apoya en un diagnóstico de las necesidades y características del alumnado, enmarca el trabajo de aula y es fortalecido por el apoyo, supervisión y retroalimentación de la administración educacional municipal.
5. *Valoración y manejo de la diversidad.* La educación pública de gestión local reconoce la diversidad de sus alumnos y es capaz de incorporarla al definir proyectos educativos, desarrollar el trabajo de aula y buscar apoyos complementarios para apoyar a los alumnos en situación de desventaja. En particular, ésta es capaz de valorar la diversidad no sólo como una realidad social, sino como un valor, que refleja su disposición a responder al desafío de ofrecer una educación de calidad a todos los niños y niñas. Esta valoración, sin embargo, es capaz de traducirse en metodologías y estrategias educativas personalizadas.
6. *Excelencia.* La administración educacional conjuga el más alto nivel técnico para efectos de la gestión y administración pedagógica, con la participación de la comunidad en el control de su gestión y en la definición de ciertos aspectos del proyecto educativo territorial. Su personal debe ser seleccionado por concursos públicos y desempeñar sus funciones bajo estrictos criterios de profesionalismo.
7. *Coordinación.* Existen los mecanismos de comunicación, incentivos, sanciones y supervisión que permitan asegurar la consistencia entre los objetivos de los establecimientos, los definidos por el nivel central de gobierno y la acción a nivel local. Los actores del proceso educativo interactúan a través de procesos institucionales estructurados, incluyendo entre ellos el

- fortalecimiento de la comunidad escolar y el desarrollo de redes de pares entre docentes, directores, jefes de UTP, etc.
8. *Cultura de superación.* Se observan y se difunden los elementos claves que están presentes en las escuelas y liceos eficaces: cultura escolar focalizada en los procesos educacionales y de enseñanza y en los aprendizajes; buenos líderes institucionales y pedagógicos, que integren y construyan alianzas con los profesores, padres y apoderados y establezcan un trabajo coordinado con las entidades de las cuales depende la institución educacional; planeación del proceso educativo, sobre la base de objetivos que se traducen en metas concretas y realistas y en prioridades claras, y con mecanismos de evaluación orientados a mejorar el desempeño docente, la enseñanza y los aprendizajes. Los establecimientos y los docentes tienen la posibilidad de diseñar estrategias de superación que les permitan corregir su déficit con respecto a esos estándares. Establecimientos y profesores tienen, además, la posibilidad de ponerse metas propias, por sobre los estándares nacionales mínimos.
 9. *Gestión de recursos humanos.* La entidad administradora cuenta con las capacidades y atribuciones para realizar una gestión de recursos humanos orientada a proveer una educación de calidad. Esto incluye definir y gestionar el sistema de desarrollo profesional docente, lo que incluye mecanismos adecuados de selección, capacitación, apoyo, supervisión, promoción y desvinculación, entre otros, incorporando en esto a las unidades educacionales y a los actores del sistema.
 10. *Vinculación a redes.* Los establecimientos dependientes de una misma autoridad local operan como una red local, compartiendo recursos, información y experiencias; participando en redes especializadas de pares; participando en ejercicios de planificación estratégica, programación y evaluación. A su vez, las autoridades educativas municipales participan de redes más amplias de educación municipal a nivel regional y nacional y suscriben convenios o acuerdos con entes públicos y privados, para el cumplimiento de sus funciones.
 11. *Retroalimentación.* Se hace un uso intensivo de la información proveniente de pruebas de diagnóstico nacional, regional o local, sistemas de supervisión técnico-pedagógica e inspección e indicadores operativos. Esta información se genera desde los propios procesos pedagógicos y administrativos, se mantiene actualizada y se utiliza constructivamente en procesos de evaluación, para alimentar la toma de decisiones y apoyar el trabajo de los distintos actores del sistema. Adicionalmente existe un sistema nacional de aseguramiento de la calidad que refuerza el proceso educativo en función del cumplimiento de los objetivos educativos nacionales.

Capítulo IX

.....

PROPUESTAS PARA UNA ESTRATEGIA DE REVALIDACIÓN DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA DE GESTIÓN LOCAL

*Mario Marcel, Osvaldo Larrañaga,
Claudia Peirano, Françoise Delannoy, Marcela Guzmán,
Dagmar Raczynski y Daniel Salinas*

En el capítulo anterior se argumentó que el fortalecimiento de la educación pública de gestión local en Chile surgía tanto de un imperativo ético como de la necesidad de preservar el interés general del país respecto del sistema educativo. Preservar y fortalecer la educación pública de gestión local es también una expresión de responsabilidad hacia el millón y medio de alumnos de este sector que cifran sus esperanzas de un futuro mejor en la educación que están recibiendo.

En el capítulo anterior también se señaló que la respuesta a estos desafíos no podía limitarse a un tratamiento preferencial, descansar en la autoselección, o expresarse en programas puntuales de reforzamiento. Lo que se requiere en esta etapa es una estrategia de revalidación de la educación pública de gestión local, capaz de hacer frente a los actuales problemas del sector así como de identificar y explotar sus ventajas comparativas respecto del sector particular subvencionado. Sólo a través de una estrategia de largo plazo como la que se propone este sector podrá consolidarse como un pilar fundamental del sistema educacional chileno y ser una alternativa válida para cualquier estudiante del país. Este capítulo contiene un conjunto de propuestas para materializar esa estrategia.

Para efecto de formular dichas propuestas resulta de especial relevancia la experiencia de países que han respondido exitosamente a desafíos similares. Esta experiencia, analizada en el capítulo VII de este trabajo, sugiere que una estrategia de revalidación de la educación pública de gestión local en Chile debería seguir tres lineamientos centrales: (a) mantener el proceso de enseñanza-aprendizaje en el centro de la atención; (b) promover el cambio cultural tanto como el cambio estructural, y (c) equilibrar las presiones desde arriba del sistema con las fuerzas que surgen desde la base de éste.

Poner el aprendizaje al centro de la propuesta significa reconocer el proceso de enseñanza-aprendizaje como eje generador de coherencia interna y entre niveles. Para eso se deben adoptar políticas públicas que tengan un impacto notorio y directo en los logros cognitivos y no cognitivos de todos los alumnos. La experiencia de Chile en la última década a este respecto indica que para mejorar la calidad de la educación no es suficiente reconocer que el corazón del aprendizaje se juega en el aula sino también es necesario construir una estructura que apoye, facilite y proteja los procesos que allí se desarrollan.

En lo que se refiere al balance entre cambio estructural y cambio cultural debe reconocerse que el debate sobre el mejoramiento de la educación chilena a menudo tiende a focalizarse en aspectos formales, como la reforma de la LOCE, la creación de la superintendencia de Educación o la subvención preferencial. Sin perjuicio de la relevancia de dichas reformas, todas las experiencias de transformaciones en sistemas descentralizados indican que la normativa pura no es suficiente para penetrar en profundidad en el aula para transformar las prácticas pedagógicas (Fullan, 2007). El cambio cultural es igualmente importante y mucho más difícil de lograr que el cambio estructural, porque no se puede legislar, sino que requiere modificar las creencias y los comportamientos de los profesores y los demás actores del proceso educativo, lo que involucra un desafío de largo plazo. Para esto la administración local debe transformarse en una organización en la cual administradores, profesores, padres y apoderados también sean capaces de aprender (Senge, 1994 y Senge y otros, 200). El desafío es crear un sistema que incentive a todos los actores a buscar este mejoramiento continuo (Woessman, 2001).

En tercer lugar, la experiencia internacional indica que la calidad educativa puede ser asociada a distintos grados de descentralización y a distintos roles para el nivel local. En este contexto, el desafío para cualquier reforma es ser capaz de equilibrar las fuerzas desde arriba (currículo, estándares, etc.) con las demandas desde abajo (docencia, desarrollo profesional, etc.) en el contexto institucional, político y cultural de cada país. Por lo tanto, más que prescribir un modelo en particular, importa replicar lo que los sistemas más exitosos tienen en común, esto es: (i) una visión amplia, basada en valores compartidos, y que prioriza claramente el aprendizaje; (ii) una estrategia coherente, con una implementación bien coordinada, en la cual los recursos son alineados con metas claras, la organización municipal es efectiva, se genera y se utiliza información de calidad en forma intensa y continua para monitorear, revisar los resultados, retroalimentar, pedir cuentas y diseminar las prácticas efectivas; (iii) un desarrollo profesional intenso y multidimensional para los directores y profesores, con modalidades curriculares, pedagógicas y de intervención que mejoran la enseñanza y el aprendizaje para todos, el uso intenso de datos en una cultura

de evaluación, y (iv) un conjunto de responsabilidades compartidas mediante asociaciones, alianzas y comunicaciones de calidad (Campbell y Fullan, 2006).

El objetivo que se propone para la estrategia de revalidación de la educación pública de gestión local (EPGL) es, como lo señalara el capítulo VIII, elevar la calidad y equidad de la educación en el sector, transformándolo en garante de oportunidades para niños y jóvenes de distinta extracción social, pero especialmente para los provenientes de hogares de escasos recursos. Para esto se propone un conjunto de iniciativas que, en función de los lineamientos recién indicados, se han estructurado en cuatro grandes áreas:

1. Adecuar el entorno de la EPGL, de modo que ésta pueda desarrollarse en igualdad de condiciones respecto de la educación particular subvencionada. Esta igualdad debe ser establecida tanto en términos de derechos como de obligaciones, manteniendo el aprendizaje de niños y jóvenes en el centro de las preocupaciones.
2. Reformular la estructura institucional, estableciendo al interior de la EPGL una distribución de roles y responsabilidades considerablemente más clara que la actual, acompañada de la correspondiente rendición de cuentas para cada uno de los actores institucionales.
3. Reforzar procesos claves a través de los cuales interactúan los actores del proceso educativo, generando las condiciones necesarias para un trabajo de aula más efectivo.
4. Fortalecer competencias fundamentales en gestión educativa, de modo de permitir que el sector pueda aprovechar las oportunidades y herramientas que generan las demás iniciativas contempladas en esta estrategia.

IX.1. ADECUACIÓN DEL ENTORNO

Las disposiciones de la constitución chilena en materias educacionales, reproducidas en el capítulo VIII, ponen énfasis en el carácter general y de común aplicación de las regulaciones sobre los establecimientos educacionales de nivel básico y medio y su financiamiento. Estas disposiciones son consistentes con el diseño de un sistema educacional altamente descentralizado, donde impera la libertad de elección de los padres respecto del establecimiento educativo de sus hijos y donde dichas decisiones determinan la asignación de recursos del sistema. En la práctica, sin embargo, se observa que la relación entre los establecimientos municipales y los particulares subvencionados no es de igualdad. Esta realidad, sumada a las asimetrías de información, determina que la asignación de recursos tampoco sea necesariamente eficiente.

La desigualdad entre la situación de los establecimientos municipales y particulares subvencionados surge en buena medida porque, en contraste con otros países en los que el estado subvenciona escuelas privadas, los niveles de exigencia que el estado chileno aplica para otorgar su reconocimiento oficial y su aporte financiero son bastante bajos. En particular resalta la relativa permisividad del estado chileno para financiar establecimientos privados que seleccionan a sus alumnos, que definen proyectos educativos excluyentes y que aplican cobros adicionales a los padres (financiamiento compartido). Esta práctica choca abiertamente con las aplicadas por países como Holanda y Estados Unidos, donde el financiamiento estatal está asociado a severas exigencias sobre los administradores privados y también podría ser cuestionable a la luz de la norma constitucional chilena que garantiza a los padres el derecho a escoger libremente el establecimiento educacional de sus hijos.

La relativa permisividad del estado chileno en materia educacional se traduce en una ventaja para el sector particular subvencionado que se retroalimenta a través del tiempo. En efecto, pese al principio constitucional de libertad de elección, en la actualidad no son siempre los padres los que eligen el establecimiento para sus hijos, sino que en muchos casos son los establecimientos los que seleccionan a los estudiantes y sus familias. Esta selección se produce en tres dimensiones alternativas o complementarias: el rendimiento académico y las aptitudes del estudiante; las creencias religiosas o valóricas y las características de su familia, y su capacidad económica.

Estos factores de selección tienden a perjudicar al sector municipal, que por su carácter público, no puede actuar selectivamente y está sometido a requerimientos superiores en términos del uso de sus recursos y transparencia en su administración. De esta manera, los establecimientos municipales no sólo deben absorber a los estudiantes que son excluidos por este proceso de selección, sino por esa razón sufren las consecuencias de una creciente segregación y estigmatización. La existencia de selección en el sector particular subvencionado, en un contexto cultural en que los padres valoran especialmente la homogeneidad, la disciplina y el prestigio, hace que el sector municipal sea crecientemente percibido como un sector residual al cual llegan los rezagados o expulsados del sistema educacional. Estas percepciones, alimentadas por la estigmatización de la educación municipal en la opinión pública, retroalimenta a su vez la presión por ingresar a establecimientos particulares.

De esta manera, una estrategia de revalidación de la educación pública de gestión local requiere como primer componente el nivelar el terreno en que se desenvuelve el sector, de manera de enfrentar en igualdad de condiciones la competencia del sector particular subvencionado. Esto involucra homogeneizar

las exigencias operativas, la transparencia y las condiciones financieras de ambos sectores.

IX.1.a. Exigencias a los establecimientos subvencionados

Eliminar la selección de alumnos

En el sistema educacional subvencionado chileno no está prohibida la selección de alumnos. En la práctica tal selección ocurre en todos los establecimientos que enfrentan una demanda que excede sus capacidades, lo que incluye a parte importante de los establecimientos particulares subvencionados y a algunos establecimientos públicos municipales de mayor prestigio. Al mismo tiempo, el sector municipal, como garante del derecho a la educación, tiene la obligación de admitir a todos los alumnos que lo requieran.

La selección en función del rendimiento, proyecto educativo o capacidad económica es la respuesta natural de un sistema poco regulado que compite por captar alumnos en un contexto de libertad de elección de los padres. En ausencia de normas que dispongan como responder ante un exceso de demanda, muchos establecimientos actuarán en función de sus intereses, privilegiando mecanismos de selección que reduzcan la heterogeneidad de su alumnado, faciliten el proceso de enseñanza y la disciplina, refuercen su proyecto educativo y eleven su prestigio.

La selección de alumnos en el sistema educacional chileno se ha ido traduciendo en dos fenómenos concretos, ratificados por este estudio. Por un lado, en la creciente especialización –o segregación– social del sistema, esto es, la concentración de estudiantes de sectores medios en el sector particular subvencionado y de estudiantes de sectores de menores recursos en el sector municipal. Por el otro, en una varianza considerablemente menor de resultados del SIMCE en establecimientos particulares subvencionados respecto de los municipales (capítulo II).

La selección de alumnos en función de su rendimiento, las características de su hogar y/o la capacidad económica de los padres en un sistema subvencionado por el estado conspira en contra de la igualdad de oportunidades que la propia constitución resguarda y en contra de uno de los objetivos más preciados de la educación, cual es atender las necesidades de todos los estudiantes. Cuando esta situación se da en el contexto de una sociedad altamente desigual, en que las características socioeconómicas de los hogares condiciona en buena medida el rendimiento escolar, la selección constituye un factor de segregación social y un mecanismo de retroalimentación de la desigualdad.

Del mismo modo, la capacidad de seleccionar alumnos en el sistema educacional distorsiona profundamente las apreciaciones sobre la calidad de la educación que ofrecen distintos establecimientos y con ello el propio funcionamiento de los mecanismos de mercado, pues aquellos que tengan la posibilidad de seleccionar a sus alumnos tendrán la posibilidad de «descremar» el mercado, mostrando logros educativos que reflejan mejor las características y aptitudes de los alumnos que el valor que el establecimiento agrega al proceso de enseñanza-aprendizaje.

Por estas razones, la selección de alumnos también debilita la capacidad de competir en igualdad de condiciones para aquellos establecimientos educacionales que no pueden o no quieren recurrir a dichos procedimientos, lo que incluye a gran parte del sector municipal. Estos establecimientos quedan atrapados en una profecía autocumplida, en virtud de la cual la no selección amplía la heterogeneidad de su alumnado, eleva los requerimientos sobre el proceso de enseñanza y, de no contar con los recursos suficientes, reduce el rendimiento global, dificulta la convivencia y debilita el prestigio del establecimiento.

Terminar con la selección de alumnos por parte de los establecimientos en el más amplio espectro posible del sistema educacional subvencionado chileno es una exigencia derivada no sólo de la igualdad de oportunidades, sino de la transparencia del funcionamiento del sistema y su eficiencia global. Ello involucra también nivelar el terreno de juego para los establecimientos públicos de gestión local. Para terminar con la selección de alumnos en función de su rendimiento, conducta o capacidad económica no basta con prohibir dicha práctica, sino que se deben generar mecanismos para resolver los excesos de demanda en algunos establecimientos, tales como sorteos o vinculación familiar o territorial al establecimiento.

Evitar que los proyectos educativos sean un instrumento de selección

En el sistema educacional chileno la selección de alumnos ocurre no sólo sobre la base del rendimiento, conducta o capacidad económica, sino también en virtud del proyecto educativo del establecimiento. En particular, dicho proyecto educativo es utilizado por algunos establecimientos particulares subvencionados para seleccionar a sus alumnos a base de sus creencias religiosas o las características de sus hogares. Al igual que en los demás casos de selección, esta práctica involucra una distorsión del principio de libertad educativa, pues privilegia la libertad del establecimiento por sobre la libertad de elección de los padres.

El proyecto educativo de un establecimiento tiene por objeto definir sus objetivos, estrategias, métodos y valores educativos, dentro del marco de exigencias y condiciones para contar con el reconocimiento oficial del estado y el

financiamiento del mismo a través del sistema de subvenciones. El ministerio de Educación, como ente rector de la educación chilena, alienta a los establecimientos a definir su propio proyecto educativo como una expresión de autonomía, competencia técnica y compromiso. Al mismo tiempo, la ley exige a los establecimientos dar a conocer su proyecto educativo a los padres y apoderados antes de matricular a sus hijos, de modo que éste sirva de guía para orientarlos en términos del tipo de educación que pueden esperar.

De este modo, la actual normativa parece ser bastante clara en cuanto a que el proyecto educativo es concebido como una expresión de transparencia y responsabilidad del establecimiento y una guía para las decisiones de los padres. Utilizar dicho proyecto como una justificación para excluir a determinados alumnos no sólo contradice el espíritu de estas normas sino las propias disposiciones constitucionales que garantizan a los padres el derecho a escoger el establecimiento educacional para sus hijos.

En virtud de lo anterior se debe prohibir taxativamente a los establecimientos y sus sostenedores la selección de alumnos en función del proyecto educativo y regular las características de este último para evitar conductas discriminatorias.

Revisar las regulaciones del sistema de financiamiento compartido

El sistema de financiamiento compartido en virtud del cual los padres pueden aportar al financiamiento de la educación de sus hijos, ha estado presente en el sistema subvencionado desde fines de la década del 80. Estos aportes pueden ser solicitados de modo voluntario por los sostenedores, dentro de ciertos límites, a cambio de un descuento de la subvención.

En 1993 el sistema de financiamiento compartido recibió un fuerte impulso como producto de reformas que ampliaron su cobertura, elevaron sus límites y redujeron los descuentos a la subvención. Los establecimientos particulares subvencionados respondieron a estos estímulos masificando el sistema, lo que incrementó significativamente sus ingresos. Explicado en parte por este fenómeno, el gasto privado en el sector particular subvencionado llegaba en 2003 a un 50% de los aportes estatales recibidos por el sector; en contraste, el gasto privado ligado al sector municipal sólo llegaba a un 15% de los aportes fiscales recibidos por éste¹.

La expansión del sistema de financiamiento compartido, sin embargo, también ha coincidido con una creciente segmentación social del sistema subven-

¹ Marcel y Tokman (2007). El gasto privado incluye pago de matrícula, aranceles bajo la modalidad de financiamiento compartido, gastos en materiales de estudio y aportes de empresas.

cionado, lo que sugiere que, pese a que la ley prohíbe la expulsión de alumnos por no pago, en la práctica éstos han generado una selección (o autoselección) de los alumnos en función de la capacidad económica de sus padres.

El régimen de financiamiento compartido aplicado en Chile constituye una excepción entre los regímenes subvencionados que operan en el mundo en lo que se refiere a los aportes de los estudiantes. En efecto, como lo indica el capítulo VII, en todos los países desarrollados que cuentan con mecanismos similares de financiamiento escolar con participación privada los cobros a los estudiantes están taxativamente prohibidos. En estos países, la gratuidad escolar de hecho se entiende como una contrapartida necesaria del aporte estatal.

El efecto discriminatorio generado por el sistema de financiamiento compartido en Chile ha sido criticado por numerosos expertos educacionales y por dirigentes políticos. Estas críticas han llevado a introducir algunas modificaciones al sistema en los últimos años. Estas reformas establecieron primero un fondo de becas para pagar las cuotas de financiamiento compartido de estudiantes de escasos recursos, para luego imponer a todos los establecimientos subvencionados, incluidos los que aplican el sistema de financiamiento compartido, la obligación de reservar cupos para alumnos de escasos recursos por un mínimo de 15% de su matrícula². Más recientemente se creó la subvención preferencial, que pretende aportar recursos adicionales para apoyar la educación de alumnos cuyas familias no están en condiciones de hacer aportes bajo el régimen de financiamiento compartido.

Tras algún tiempo de aprobadas estas reformas no se tiene información sobre sus efectos sobre el sistema de financiamiento compartido. En virtud de ello se debería recopilar antecedentes al respecto, evaluar el impacto de este mecanismo de financiamiento sobre la segmentación del sistema escolar así como de los efectos del sistema de becas introducido por las reformas recientes. Estos antecedentes permitirían considerar la posibilidad de modificar el sistema, particularmente en el sentido de elevar el descuento de la subvención educacional.

Derechos de los estudiantes y sus familias

La actual legislación garantiza a los estudiantes del sistema subvencionado y sus familias una serie de derechos, así como algunas obligaciones. Entre éstos destaca el derecho a ser informado sobre las normas de funcionamiento de los establecimientos educacionales, a no ser expulsado en el transcurso del año

² Ley No 19.979 de 2004.

escolar o por razones económicas, a acceder a información sobre el establecimiento educacional y a formar centros de padres y participar en consejos escolares. Entre las obligaciones están las de los padres de enviar a sus hijos a la escuela durante los 12 años de enseñanza obligatoria, respetar el reglamento del establecimiento, cumplir los horarios y el calendario escolar. No obstante, estos derechos y obligaciones son muchas veces desconocidos por los padres, sesgando el sistema a favor de los establecimientos menos transparentes y garantistas.

Para superar esta situación se debería recopilar la normativa en la materia con el propósito de establecer un código de derechos y obligaciones de los estudiantes y apoderados del sistema educacional subvencionado. Este código debería ser acompañado por mecanismos de recepción y procesamiento de los reclamos. Esta función debería quedar radicada en la futura superintendencia de Educación, con un mandato equivalente al de un defensor ciudadano para el sistema educacional subvencionado.

IX.1.b. Información y transparencia

Para elevar la eficiencia del sistema educacional subvencionado es fundamental reducir las asimetrías de información entre oferentes y demandantes. En particular, es necesario generar información pública referente al valor agregado por los establecimientos educacionales. Dicho valor agregado se mide no sólo por los resultados de pruebas de diagnóstico ajustados por las características socioeconómicas de los alumnos, sino por otras dimensiones del desempeño escolar, como la dispersión de resultados educativos y la personalización de la enseñanza, el cumplimiento de normas técnicas, la innovación, la superación y la convivencia.

Esta investigación hizo un uso extensivo de las bases de datos de que dispone el ministerio de Educación, las que han probado ser una valiosa fuente de información, pero el proceso no ha sido necesariamente expedito, dificultado por las diferentes fuentes de los datos, sus formatos, actualidad y precisión.

Sobre la base de esta experiencia se debería integrar todas las bases de datos sobre desempeño escolar, incluyendo las bases sobre el sistema de subvenciones, asistencia, composición docentes y otros, en una base unificada de información sobre el sistema escolar de acceso libre para los padres y la comunidad en general. Dicho sistema debería alimentar: (a) un mapa nacional de establecimientos educacionales según sus atributos y resultados; (b) mecanismos de estímulo y reconocimiento a los establecimientos con mayores logros; (c) la identificación de establecimientos con mayores problemas para aplicar medidas correctivas, y (d) una ficha básica de información a los padres, en que los antecedentes del

establecimiento sean comparados con los de establecimientos similares en la comuna, la región y el país.

IX.1.c. Financiamiento

El aumento de la subvención educacional general y la subvención de ruralidad legislado a comienzos de 2008, así como la implantación de la subvención preferencial a partir de 2009 deberían representar una enorme oportunidad para todo el sistema subvencionado y para el sector público de gestión local en particular, con aumentos de los aportes estatales por alumno que pueden llegar hasta casi un 50%.

Estos ajustes de la subvención educacional son una contundente respuesta a la demanda por mayores recursos del sector municipal, recogida en el estudio cualitativo realizado en este trabajo, así como a las necesidades diferenciales de distintos tipos de alumnos. En particular, la subvención preferencial responde a una necesidad largamente sentida en el sistema educacional chileno en cuanto a que una verdadera igualdad de oportunidades educativas en un país tan desigual como Chile requiere una mayor inversión en los alumnos provenientes de hogares de menores recursos, de modo de compensar sus desventajas iniciales.

Los incrementos de la subvención siguen el principio de estar definidos para los alumnos, sin hacer distinciones en cuanto a la dependencia de los establecimientos a los que éstos asisten. Si bien la subvención preferencial será captada mayoritariamente por el sector municipal por el hecho de enrolar a una alta proporción de los alumnos de menores recursos, ésta también tiene un conjunto de condiciones que los establecimientos deberán cumplir en el tiempo y generará un incentivo para que el sector particular subvencionado aumente su cobertura de estos sectores. De esta manera, el que el sector municipal aproveche la oportunidad generada por los incrementos de la subvención educacional y la subvención preferencial dependerá de que los montos asignados sean invertidos por los establecimientos en una forma pedagógica y socialmente productiva y que éstos sean capaces de responder a los nuevos requerimientos y condiciones que impone la subvención preferencial. Parte importante de las propuestas que se presentan más adelante en este capítulo están orientadas precisamente a ese propósito.

Estas consideraciones recuerdan que la subvención educacional no sólo es una fuente de recursos para los establecimientos educacionales, sino que también orienta sus decisiones y comportamiento. Para que el sistema de subvenciones sea realmente equitativo y promueva una educación de calidad en todo el sistema es necesario prestar atención a la forma en que se calcula, paga y controla

la subvención. En este sentido la evidencia recopilada en este estudio sugiere la necesidad de revisar dos aspectos importantes de la subvención educacional para nivelar el terreno entre el sector público de gestión local y el particular subvencionado: su capacidad de reflejar los costos necesarios para producir el tipo de educación demandada y su asignación en función de la asistencia de los alumnos.

Subvención y estructura de costos

El actual valor de la subvención educacional es el producto de ajustes que se han ido acumulando a través del tiempo. Estos ajustes no sólo han incidido sobre el valor de la unidad de subvención educacional (USE), sino sobre la estructura de subvenciones según ciclo educativo, tipo de enseñanza y localización de los estudiantes. Asimismo, los ajustes remuneracionales a los docentes han debido ser acompañados de diversos aportes complementarios a la subvención para asegurar su sostenibilidad. De este modo, en la actualidad el programa presupuestario de subvenciones contempla no menos de 25 líneas de gasto, cada una de ellas distribuida con criterios diferentes. Como los incrementos de la subvención han respondido a ajustes parciales surgidos de oportunidades económicas o presiones sectoriales no es evidente tampoco a qué responde el nivel y estructura de la misma.

Para subsanar estos problemas es necesario, en primer lugar, simplificar el sistema de subvenciones, absorbiendo todas las asignaciones especiales en el más breve plazo. Asimismo es necesario contar con una metodología que permita evaluar la adecuación de la subvención a los requerimientos del sistema sobre los establecimientos educacionales, de modo de efectuar ajustes cuando corresponda y monitorear su evolución en el tiempo. Para este objeto se debe desarrollar un modelo de costos basado en un establecimiento operacional y socialmente eficiente, con variantes que permitan dar cuenta de las necesidades diferenciales según ciclo, modalidad y localización de la enseñanza.

Uno de los parámetros más importantes al desarrollar este modelo es el tamaño de los cursos. Para esto debería evitarse utilizar el número máximo de alumnos por curso que actualmente contempla la ley de subvenciones (45) y recurrir en cambio a un tamaño socialmente eficiente, respaldado por consideraciones técnico-pedagógicas.

Subvención por asistencia

Como es bien sabido, la subvención educacional se paga actualmente en función de la asistencia de los alumnos a los establecimientos educacionales. La asistencia debe ser controlada por los establecimientos, informada por los sostenedores

y fiscalizada por los inspectores del ministerio de Educación. Para evitar distorsiones por factores ajenos al control del establecimiento y fluctuaciones bruscas en el aporte estatal, la ley ha dispuesto que el cálculo de asistencia sea sometido a una serie de ajustes en el transcurso del año.

Aún así, los sostenedores educacionales y el sector municipal en particular resienten esta metodología, demandando que la subvención sea calculada en función de la matrícula. Los sostenedores justifican sus críticas en la incertidumbre que introduce la asistencia en un sistema cuyos costos, compuestos fundamentalmente de remuneraciones al personal docente y no docente, tienden a permanecer fijos a lo largo del año. El criterio de otorgar la subvención en función de la asistencia de los alumnos contrasta también con las prácticas de los países desarrollados que cuentan con esquemas similares de financiamiento, los que por lo general utilizan la matrícula como determinante de la asignación de fondos.

La subvención por asistencia tuvo en su origen una doble justificación: la ausencia de registros confiables de matrícula y el objetivo de reducir el ausentismo y deserción escolar, estableciendo un incentivo para que los establecimientos se preocuparan de retener a los estudiantes. 28 años después de haberse introducido este sistema debe reconocerse que, más allá de las quejas de los sostenedores, el pagar la asignación por asistencia genera importantes costos administrativos, perpetúa un clima de desconfianza al interior del sistema educacional y no parece haber tenido una incidencia significativa en el ausentismo escolar³. Por otra parte, el sistema educacional también ha tenido cambios importantes en los últimos 27 años, con aumentos sustantivos de la cobertura, una fuerte reducción de la deserción escolar y el desarrollo de mecanismos más focalizados de retención de alumnos en riesgo.

En virtud de estos avances, se estima factible introducir algunos espacios de flexibilidad en el método de asignación de la subvención, aunque sin que ello involucre abandonar la subvención por asistencia. Para ello se debería:

- Considerar en el estudio de costos recién propuesto la distinción entre costos variables y fijos por establecimiento, dando lugar a un ajuste en la estructura de la subvención.
- Evaluar la situación del actual registro nacional de estudiantes, testeando su capacidad para registrar oportunamente los traslados y deserción de estudiantes.

³ Llama la atención que en el último estudio TIMSS en que Chile participó, el país aparece como uno de los que registra mayores tasas de ausentismo declarado por los propios estudiantes.

- Construir un modelo de comportamiento de la asistencia escolar de modo de optimizar las políticas e instrumentos de retención.
- Permitir que los establecimientos con mejor cumplimiento de la normativa y con sistemas de atención a alumnos en situación de riesgo se traspasen selectivamente a un régimen de subvención por asistencia estimada, en función de la matrícula.

IX.2. REFORMULACIÓN DE LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL

IX.2.a. División de responsabilidades

La actual estructura institucional del sistema educacional chileno es esencialmente la misma que la que surgió de las reformas de 1980. Dentro de esta estructura destaca la situación del ministerio de Educación, que con más de 3.000 funcionarios, aún reúne en su interior funciones políticas, de estudio y planificación, de regulación, de ejecución de programas y de evaluación del desempeño del sistema educativo.

Esta estructura genera importantes problemas para el funcionamiento del sistema educacional. Desde luego, le genera problemas operativos al propio ministerio. Dado que dicha estructura no se ha adecuado a las normas de la Ley No 18.575, de Bases de la Administración del Estado, de 1986, cada año el presupuesto del sector debe incluir extensas glosas para autorizar al ministerio a desarrollar programas de distinta naturaleza. Por otro lado, la combinación de diversas funciones en una misma institución genera importantes conflictos de objetivos. Los más importantes están ligados a la disposición de las autoridades a cerrar establecimientos que violan las normas que los regulan ante la perspectiva de tener que enfrentar la presión de los alumnos y padres afectados. Estos conflictos debilitan así la fiscalización de las pocas condiciones que se imponen a los sostenedores en el sistema educacional chileno.

La combinación de funciones al interior del ministerio de Educación se reproduce en los órganos desconcentrados del Ministerio, particularmente los departamentos provinciales de educación (DEPROV). Una función particularmente débil en este nivel es la de supervisión e inspección educativa.

Los problemas de la estructura institucional del sistema educativo no se limitan al MINEDUC, sino que se extienden también a la educación pública municipalizada. Los antecedentes proporcionados en los capítulos III a VI de este informe dan cuenta de importantes desequilibrios en la distribución de las funciones administrativo-financieras y técnico-pedagógicas al interior de los DAEM o corporaciones educacionales. Estos problemas se traducen en (a) que

la administración municipal dedica sus mayores esfuerzos a resolver problemas administrativos y financieros de corto plazo; (b) que la elaboración de PADEM y proyectos educativos a nivel del municipio y establecimiento, respectivamente, se caracteriza por su formalismo y desconexión con la gestión educativa, y (c) que las responsabilidades técnico-pedagógicas tienden a ser entregadas a los profesores, sin mecanismos de supervisión sobre su trabajo en el aula.

La inercia institucional del sistema educacional chileno ha sido reconocida en diversos estudios, lo que ha dado lugar a propuestas de modernización que, hasta hace poco, habían tenido poco eco en las autoridades. Desde 2007 el gobierno ha dado pasos importantes en este sentido, como la elaboración del proyecto de ley general de educación y de creación de la superintendencia de Educación y de la agencia de aseguramiento de la calidad de la educación, pero la discusión de esta agenda legislativa aún no ha concluido.

Un informe del Banco Mundial (2007) intenta entregar ciertas pautas para enfrentar una adecuación institucional del MINEDUC. Dicho informe destaca a este respecto que es importante redefinir claramente los roles, responsabilidades y funciones de los distintos niveles, para promover coherencia y sinergia. Simultáneamente, se deben formular estándares de resultados/procesos para los municipios, a ser inspeccionados por la superintendencia de Educación, como en el resto del sistema para una mayor transparencia, equidad y rendición de cuentas⁴. La especificación de este marco institucional tendría que dejar el espacio y flexibilidad suficiente para que el sistema pueda promover, absorber y acompañar la transición gradual hacia la autogestión escolar.

Como se comentó en el capítulo VII, la estructura institucional es especialmente relevante para el funcionamiento de sistemas educativos descentralizados, donde la coordinación e interacción entre distintos actores no puede resolverse por medio de las jerarquías. El fortalecimiento de la educación pública de gestión local en Chile requiere urgentemente de una adecuación de la estructura institucional en que se inserta.

Esto se puede abordar sobre la base de dos criterios fundamentales. A nivel del ministerio de Educación es imprescindible separar institucionalmente las funciones de formulación de políticas, fiscalización de normas, formulación de programas y asistencia técnica al sistema escolar. Dicha separación es necesaria, primero, para agilizar la gestión y elevar la rendición de cuentas, separando las funciones de formulación de políticas de las de ejecución de las mismas. Siguiendo los principios que han orientado buena parte de las reformas institucionales en el mundo y que se encuentran reflejados en la Ley de bases de la

⁴ Recomendación del seminario OCDE/BID de diciembre 2006 sobre aseguramiento de la calidad.

administración, esto involucra retener las funciones políticas en el nivel central del ministerio y trasladar el máximo de funciones ejecutivas a servicios públicos descentralizados, dotados de personalidad jurídica, patrimonio propio y orientados a una gestión técnica autónoma y profesionalizada. En segundo lugar, esta separación es necesaria para minimizar los conflictos de objetivos, generando al interior de la institucionalidad educativa un sistema de contrapesos institucionales. Esto involucra especialmente separar las funciones de fiscalización de las de fijación de estándares y metas así como de las de asistencia técnica y apoyo a la gestión escolar.

A nivel del sector público de gestión local se requiere un movimiento en el sentido inverso al del ministerio. Siendo este sector responsable de la gestión de los establecimientos públicos en el terreno, para que dicha gestión sea integral y llegue al proceso mismo de enseñanza-aprendizaje es necesario unir las funciones administrativo-financieras con las técnico-pedagógicas.

Las propuestas que siguen reflejan la aplicación de los criterios recién enunciados, dentro del ámbito de este trabajo, es decir, del sistema escolar.

Autoridad educativa

La autoridad educativa, representada por el ministerio de Educación, debe ser responsable de la fijación de políticas, la planificación del desarrollo de la educación y la fijación de normas y estándares. En particular, el MINEDUC debe retener y fortalecer las funciones de diseño curricular, monitoreo y actualización de la legislación que rige al sector, diseño de instrumentos de medición de la calidad educativa, y fijación de metas y estándares para el sistema subvencionado como un todo. Esta estructura requiere de un fuerte apoyo a las autoridades ministeriales a través de estudios, administración de bases de datos, planificación y presupuestación.

Estas funciones deben estar representadas a nivel subnacional por el órgano político desconcentrado del ministerio, esto es, por las secretarías regionales ministeriales.

Inspección y fiscalización

La fiscalización del cumplimiento de las normas que regulan al sistema educativo debe estar a su vez radicada en la superintendencia de Educación. Dicha labor debe abarcar el control de la asistencia y los requerimientos técnicos a los establecimientos educacionales, la verificación del cumplimiento de condiciones para percibir la subvención educacional y la futura subvención preferencial. Asimismo, de acuerdo a lo propuesto en la sección anterior, la

superintendencia debería ser responsable de garantizar el respeto a los derechos de los alumnos y sus familias, actuando como defensor ciudadano frente a reclamos y denuncias.

Para poder ejercer estas funciones de manera profesional, la superintendencia de Educación debe estar organizada como un servicio público descentralizado, desconcentrado territorialmente, sujeto al sistema de alta dirección pública, y contar con la facultad de aplicar sanciones sin necesidad de autorización ministerial, aunque sujeta a los principios de debido proceso.

Supervisión educativa

La evidencia recopilada por este estudio muestra que el objetivo de intervenir en la calidad de la enseñanza y de los aprendizajes de los alumnos es enfrentado decididamente sólo por una minoría de los municipios y que es común encontrar que no se tiene claridad de cómo abordar este crucial tema. Esto ocurre conjuntamente con el hecho que los municipios tienden a trasladar a los equipos directivos y profesores del establecimiento escolar la responsabilidad por los resultados educativos.

Paralelamente, otros elementos del diagnóstico presentado muestran claras insuficiencias en materia de apoyo al desarrollo técnico de los profesionales de los establecimientos escolares. En efecto, sólo una minoría (no más del 30%) de los municipios contrata o recibe asesoría técnica especializada en temas pedagógicos y también una minoría (menos de la cuarta parte) realiza en todos sus colegios un trabajo directo con los profesores. A lo anterior se agrega que, no obstante declaraciones de trabajo colaborativo con el DEPROV en tareas de apoyo técnico pedagógico en los colegios (es decir un trabajo de cooperación con la función de supervisión), la ocurrencia de este comportamiento no es reconocido por todos los municipios (sólo un 64% declara tal comportamiento).

La importancia del proceso de supervisión se debe a que este constituye el enlace entre las definiciones político-programáticas y la gestión educativa en los establecimientos. No obstante su importancia, investigaciones realizadas han identificado importantes problemas en el proceso de supervisión. Según un estudio realizado por Navarro y Pérez (2002) el proceso de supervisión presenta un conjunto de limitantes o dificultades en áreas tales como la planificación de la supervisión y los procesos de asesoría en el aula, coordinación entre los niveles locales, provinciales, actitud de los actores, entre otras.

Por otra parte evaluaciones a diferentes programas del ministerio de Educación encargadas por la Dirección de presupuestos han revelado insuficiencias o debilidades en el proceso de supervisión. Entre estos se encuentra la poca

sistematización del proceso como tal, la ausencia de instrumentos que permitan recoger y ordenar información de desempeño en los establecimientos, de modo de facilitar su análisis y retroalimentación al propio proceso de apoyo técnico pedagógico, al quehacer de la escuela o la definición de programas e instrumentos desde el nivel central.

Los sistemas de supervisión son esenciales para tres fines. Primero, para abrir la «caja negra» del aula, observando el trabajo que realizan los profesores; segundo, para desarrollar una relación constructiva entre el establecimiento educacional y los responsables del funcionamiento del sistema escolar a nivel comunal, regional o nacional, y, tercero, para diseminar información y difundir buenas prácticas, ayudando a que el sistema educacional aprenda. La evidencia internacional consignada en el capítulo VII muestra que no se puede alzar las exigencias y cerrar la brecha en el aprendizaje/enseñanza sin equipos de supervisión que cuenten con (i) alta competencia en el diagnóstico pedagógico y en estrategias correctivas en el aula; (ii) buen entendimiento del significado positivo de la rendición de cuentas en un sistema basado en estándares; y (iii) la capacidad de utilizar los datos para identificar prácticas exitosas y diseminarlas.

De lo anterior se desprende la necesidad de efectuar un profundo re-direccionamiento y reforzamiento de la función de supervisión educativa en Chile. Para este efecto es importante entender la función de supervisión como «un proceso de apoyo externo a la unidad educativa, de carácter especializado, capaz de contribuir a la identificación de problemas y al mejoramiento de los procesos técnico-pedagógicos que se aplican en el aula»⁵. De acuerdo a esta definición, la supervisión educativa de los establecimientos públicos de gestión local debe ser ejercida complementariamente por el organismo central responsable del aseguramiento de la calidad educativa y por la administración educativa municipal.

En este marco la función de supervisión debería estructurarse en torno a los siguientes criterios:

- Orientarse hacia una supervisión técnica constructiva, ya sea a nivel comunal o de asociaciones de comunas, vinculada y armónica con los equipos técnicos de este nivel. Para esto, la función de supervisión debe separarse de la de inspección, marcada por una orientación más fiscalizadora.
- Estructurarse en torno a compromisos formales de desempeño, que especifiquen metas, estándares y acciones orientadas a lograrlos. Estos compromisos de desempeño, especificados en mayor detalle en la sección siguiente, deberían ser suscritos por la dirección del establecimiento, la

⁵ Manual de supervisión técnico-pedagógica (1992), pp.9.

- administración educativa local y el organismo central responsable del aseguramiento de la calidad educativa, asegurando que éstos sean consistentes con los PADEM y los estándares de desempeño fijados por el ministerio.
- Compartir entre el organismo central responsable del aseguramiento de la calidad educativa y la administración educacional local. Para efecto de lograr una adecuada complementación entre ambos actores, el primero debería ejercer la supervisión en torno a hitos claves del año y movilizar recursos de asistencia técnica para apoyar al establecimiento en el logro de sus metas. La administración educacional local, por su parte, ejercería una supervisión más regular, focalizada en el monitoreo de los programas y acciones comprometidos por el establecimiento.
 - Perfeccionar sus instrumentos de recolección y ordenamiento de la información de desempeño proveniente de los establecimientos y definir un modelo y prácticas de trabajo que faciliten la retroalimentación analítica, tanto en los establecimientos escolares como al interior de la propia función de supervisión.
 - Aplicarse de modo «inteligente», concentrándose en los sostenedores o establecimientos que evidencian mayor rezago respecto del resto del sistema.

Un requisito fundamental para que el sistema de supervisión pueda adecuarse a estos criterios es contar con personal con los conocimientos, aptitudes y competencias necesarias para jugar los roles requeridos, tanto a nivel central como local. Esto demanda un esfuerzo sustantivo por reclutar y formar el personal necesario.

Asistencia técnica

Uno de los énfasis más importantes de las políticas educacionales en los últimos 18 años ha estado puesto en la asistencia técnica y el apoyo a los establecimientos educacionales subvencionados. Dicha asistencia técnica, sin embargo, ha sido provista desde programas que no necesariamente han tenido una visión integral del proceso educativo ni han contado con la regularidad suficiente para lograr resultados sostenibles en el tiempo. Del mismo modo, la asistencia técnica ha sido provista por el ministerio de Educación de manera aislada de la supervisión educativa.

De manera consistente con el punto anterior, la asistencia técnica a los establecimientos municipales para el logro de sus metas de desempeño debe ser coordinada por el organismo central responsable del aseguramiento de la calidad educativa, de modo tal que éste se transforme en un centro de recursos

para la educación subvencionada. Dicho organismo no tiene por qué proporcionar asistencia técnica directamente. Al contrario, se propone que la administración educativa local pueda contratarla con entidades técnicas especializadas, con cargo a un fondo sectorial⁶.

Para que la administración educativa local pueda promover este tipo de enfoque y de estructura, e incluso si se potencia la creación de un mercado de servicios educacionales de apoyo, se necesitará un cuerpo mínimo de especialistas de alto nivel. Dichos asesores deberían tener habilidades de diagnóstico en un sistema de rendición de cuentas basado en estándares y dominar las prácticas de aula efectivas. Asimismo, dichos especialistas deberían tener acceso a un repertorio de buenas prácticas el cual podría, en su forma inicial, ser desarrollado mediante una licitación del estado en asociación con universidades y expertos. En una segunda etapa, este repertorio sería ampliado y profundizado por los mismos centros educativos trabajando en red con las universidades.

Administración educativa local

El sostenedor es la bisagra entre la política educacional macro y las escuelas (Raczynski y Muñoz, 2007). En éste reside en buena medida el soporte institucional que requiere el proceso educativo. Sin una gestión educativa sólida en la administración local es aún posible que existan experiencias aisladas de educación de calidad en establecimientos públicos, pero su experiencia difícilmente va a difundirse, trascender y sostenerse en el tiempo. Para que la administración educativa local apoye un proceso sistemático de mejoramiento educativo, la experiencia internacional sugiere dos prioridades: (a) integrar en forma sinérgica las funciones administrativo-financieras con las técnico-pedagógicas, y (b) realizar una supervisión inteligente y selectiva que contemple un monitoreo general de indicadores claves y una supervisión presencial focalizada en los establecimientos con mayores dificultades.

Para que la administración educacional local aplique estos criterios es necesario que ésta cuente con los recursos suficientes. Para este efecto se debe actuar en dos niveles. En un primer nivel, estableciendo un mecanismo de financiamiento para cubrir los costos de administración y supervisión de los establecimientos públicos de gestión local. Este financiamiento se justifica como un aporte separado de la subvención educacional, por cuanto cubre ciertos costos que son específicos de los sostenedores locales, derivados del hecho de atender

⁶ El Fondo de gestión municipal y el sistema de subvención preferencial, creados con posterioridad al Informe en que se basa este libro, representan avances significativos en esta dirección.

a una red de establecimientos no sólo en materias administrativas sino apoyando su trabajo técnico-pedagógico. Para este efecto existen dos alternativas: (a) entregar un aporte en bloque («*block grant*») calculado en función de las variables que determinan la magnitud de los costos de la administración educacional municipal, y (b) entregarlo en el paquete de financiamiento municipal a través del Fondo común municipal, incorporando un indicador educativo en la fórmula de distribución del Fondo e incrementando el aporte fiscal a los municipios en la proporción respectiva.

En un segundo nivel, se debe fortalecer las competencias, recursos y facultades de la administración educacional local, a través de un programa de largo plazo de fortalecimiento institucional (ver sección subsiguiente). A este efecto, los administradores locales deberían contar con un cuerpo mínimo de especialistas de buen nivel, apoyados por consultores acreditados por el DEPROV. Su papel consistiría en elevar los resultados y cerrar la brecha de desempeño en la comuna, tanto entre establecimientos como al interior de establecimientos. Para eso, debería identificar los desafíos claves de aprendizaje al nivel de la comuna entera: necesidades especiales, situación de cada centro educativo y de cada niño. Estos especialistas organizarían eventos en respuesta a las necesidades, tales como seminarios, talleres, intercambios, promoción de redes y de comunidades de aprendizaje profesional, desarrollo de materiales, difusión de innovaciones locales y nacionales, apoyo a la fijación de metas, alianzas y coordinación entre agencias; entregarían o facilitarían un apoyo individualizado a los centros educativos, y ofrecerían servicios para aliviar la tarea de los directores y facilitar su focalización del aprendizaje.

IX.2.b. Institucionalidad local

Organización institucional de la educación pública de gestión local

Los planteamientos anteriores no responden todas las preguntas relevantes sobre la institucionalidad educativa local. Las debilidades observadas en la educación municipal en Chile han llevado a cuestionar la conveniencia de que los establecimientos públicos sigan siendo administrados por las municipalidades y a considerar otras alternativas como las planteadas por el Consejo Asesor Presidencial para la calidad de la educación y citadas en el capítulo sexto.

Para avalar las propuestas más radicales de cambio se ha argumentado, entre otras cosas: (i) que los alcaldes no tendrían motivación ni conocimiento suficiente para hacerse cargo de la educación; (ii) que las capacidades administrativas de las municipalidades son muy pobres, perjudicando con ello a los

establecimientos a su cargo; (iii) que los profesores tienen una influencia política desproporcionada en la política local, sesgando la administración municipal a favor de sus intereses; (iv) que la administración municipal no tiene competencias técnico-pedagógicas, las que sí se encontrarían en la estructura ministerial; (v) que la municipalización se aplicó en Chile de manera dogmática, sin reparar en las enormes diferencias en recursos y capacidades administrativas entre unas pocas comunas urbanas grandes y una gran masa de pequeñas comunas rurales, y (vi) que la administración educacional municipal sería inconsistente con el carácter unitario del estado chileno.

Tal como se planteara en el capítulo I, el propósito de este estudio no es proponer alternativas a la administración municipal ni defenderla de propuestas para terminar con ella, sino identificar estrategias de mejoramiento que puedan ser luego comparadas con otras alternativas institucionales para la educación pública. A este respecto, la evidencia recopilada en este estudio indica que algunos de los juicios resumidos en el párrafo anterior están lejos de ser aplicables a todos los municipios del país.

En particular, el análisis cuantitativo del capítulo II indica que el sector municipal ha tenido un comportamiento diverso en cuanto a su capacidad para adecuar su operación en un contexto de cambios demográficos y fenómenos migratorios. Mientras algunos municipios han permanecido pasivos frente a estos cambios, otros han cerrado y abierto escuelas y adecuado sus dotaciones docentes. El análisis econométrico del capítulo IV, por otra parte, consigna que la gestión administrativa-financiera y la gestión escolar tienen un notorio impacto positivo sobre los resultados de la prueba SIMCE a nivel de establecimientos. A nivel comunal, existe también una relación positiva entre la gestión pedagógica y los resultados de los alumnos en educación básica-urbana así como en general respecto del nivel y administración de los recursos. Asimismo, los capítulos V y VI revelan no sólo diferencias en la actitud de los alcaldes hacia la educación, sino un creciente compromiso, expresado en iniciativas tales como el reforzamiento del apoyo técnico pedagógico, el fortalecimiento de actividades de planificación y desarrollo de redes. Finalmente, el análisis de experiencias internacionales contenido en el capítulo VII revela experiencias exitosas de sistemas educacionales descentralizados a nivel municipal, las que no sólo muestran positivos resultados, sino también incluyen historias de reformas exitosas a través del tiempo.

El que el análisis empírico sobre el funcionamiento de la educación municipal entregue esta evidencia también es revelador de que la gestión educacional municipal en Chile está lejos de ser homogénea y que en su interior es posible encontrar grados distintos de compromiso, motivación, capacidades de gestión y competencias. De esta manera, puede descartarse la hipótesis de que

exista una incapacidad estructural o institucional de los municipios para hacerse cargo de la administración de la educación pública⁷. En este contexto, la pregunta relevante para una estrategia de revalidación de la educación pública municipal es hasta qué punto las diferencias de capacidades de gestión administrativa y técnico-pedagógica que se observan al interior del sector municipal son producto de diferencias estructurales entre tipos de municipios o simplemente de grados distintos de motivación, esfuerzo, capacidades y conocimiento que pueden ser subsanados con las estrategias adecuadas.

A lo largo de este trabajo se ha intentado hacer algunas distinciones entre tipos de sostenedores de modo de poder evaluar la existencia de diferencias estructurales al interior del sector municipal. De estas distinciones, las diferencias más notorias que se observan se dan entre municipalidades en comunas urbanas y rurales. En general, las administraciones educacionales municipales en comunas rurales han enfrentado una mayor pérdida de alumnos, los DAEM o corporaciones cuentan con menos recursos, evidencian una menor experiencia en la aplicación de estrategias de mejoramiento educativo y sus logros están más ligados a políticas del gobierno central, como el MECE rural. El escaso efecto de la gestión administrativa o pedagógica municipal sobre los resultados educativos indica ya sea que existe escasa diferenciación entre distintas comunas rurales o, simplemente, que existen factores que tienen una incidencia mucho mayor sobre el rendimiento escolar de sus alumnos que la gestión municipal. El análisis del capítulo V fue especialmente elocuente en identificar claras diferencias en las capacidades, posibilidades y estrategias seguidas por los municipios pequeños y rurales en la administración de sus escuelas.

Junto con constatar la realidad del sistema es importante recordar cuáles son las razones administrativas y pedagógicas que han justificado la administración de la educación a nivel local. En el capítulo VIII se identificó entre estas razones la ausencia de economías de escala en una gestión educacional centralizada, la mayor cercanía de los municipios a las comunidades escolares, la posibilidad de organizar redes de establecimientos afines y la administración por el municipio de un conjunto de prestaciones sociales factibles de ser utilizadas para apoyar a los estudiantes de menores recursos y a sus familias.

Estos fundamentos, unidos a la constatación de diferencias significativas en las capacidades de gestión de diversos municipios nos llevan a concluir que,

⁷ Particularmente falaz resulta a este respecto el argumento de que la municipalización de la educación sería incompatible con el carácter unitario del estado chileno, pues existen numerosas experiencias que indican que un estado unitario no es incompatible con procesos profundos de descentralización y que sistemas educativos descentralizados pueden ser exitosos en estados con estructura unitaria.

en lugar de aplicar medidas homogéneas que lleven a sacrificar las potencialidades de la administración educacional local se debería organizar un proceso de adecuación institucional que tenga como referente un modelo básico de gestión local. Dicho modelo podría organizarse de acuerdo a los siguientes criterios:

- Tener como objetivo una gestión educativa capaz de desarrollar tres funciones básicas: (a) una función de planeación, expresada tanto en la elaboración de planes de mediano plazo (PADEM) como de actuar de contraparte en convenios de desempeño con los establecimientos; (b) una función de gestión administrativo-financiera, capaz de tratar a los establecimientos como un centro de costos, monitorear su desempeño y responder oportunamente a sus necesidades, y (c) una función de supervisión técnico-pedagógica sobre los establecimientos educacionales a su cargo, que permita un seguimiento de sus convenios de desempeño y apoyo directo o a través de terceros a los establecimientos rezagados.
- Efectuar un diagnóstico inicial que permita identificar las brechas de los sostenedores municipales respecto de este modelo.
- Ofrecer a los municipios recursos financieros y asistencia técnica para cerrar esta brecha sobre la base de un plan de adecuación de mediano plazo. Los recursos financieros estarían compuestos de un aporte para el desarrollo del plan de adecuación, el que podría provenir del Fondo para la Educación Municipal recientemente creado, y un financiamiento operacional, correspondiente a la propuesta contenida en el punto anterior.
- Ofrecer los mismos recursos y condiciones a federaciones de municipios pequeños que deseen abordar conjuntamente este desafío. Para facilitar estas federaciones se debe permitir que éstas operen bajo personalidad jurídica propia, de derecho público, subsanando de este modo uno de los obstáculos a la formación de asociaciones de largo plazo en los últimos años.
- Cumplidos los plazos del plan de adecuación, los municipios (o asociaciones) que no hayan reunido las condiciones mínimas en las tres dimensiones propuestas deberán transferir la administración educacional a una corporación de derecho público, de base local, creada y supervisada por el ministerio de Educación. Esta corporación podrá abarcar un territorio distinto de la municipalidad e incluso agregarse a una asociación o municipio exitoso, pero su cobertura geográfica no podrá exceder el correspondiente al DEPROV.

De este modo, el esquema propuesto permitiría conciliar la realización de las ventajas potenciales de la administración local con la necesidad de asegurar una gestión de calidad para todos los establecimientos públicos que educan

a una importante proporción de los estudiantes chilenos. Este esquema, asimismo, proporcionaría a los alcaldes y autoridades locales la oportunidad de demostrar y fortalecer sus capacidades.

Enriquecimiento de la malla institucional local

Una de las debilidades de la gestión educativa municipal en Chile reside en la propia institucionalidad municipal, que tiende a reproducir a nivel local un régimen personalizado en el que el alcalde cuenta con pocos contrapesos institucionales. Esta institucionalidad introduce una volatilidad que es poco funcional a la perspectiva de largo plazo que requiere la educación. La gestión de la educación pública es suficientemente importante como para que sea necesario que la institucionalidad vaya más allá de la discrecionalidad de las autoridades políticas locales.

En este sentido, la educación pública de gestión local debe balancear los vínculos con la persona del alcalde con un arraigo en la comunidad local y la construcción de una base institucional más sólida. Para lograr estos objetivos se propone adecuar la institucionalidad de la educación pública local en dos sentidos:

- Establecer un consejo educativo local. Este consejo debería estar dotado de atribuciones para intervenir sobre ciertas definiciones claves de la política educacional local, tales como la aprobación del PADEM. Para este efecto, el consejo educativo local debería estar encabezado por el alcalde e integrado por representantes del concejo municipal, las asociaciones de padres y apoderados, organizaciones comunitarias, de los directores de establecimientos municipales y del personal de dichos establecimientos. El director del DAEM o corporación educativa local actuaría como secretario ejecutivo. En caso de corporaciones correspondientes a una federación, el consejo debería estar integrado por los alcaldes de los municipios involucrados y escogerse un presidente por elección de los integrantes del consejo.
- Profesionalizar la administración educacional local. Para este efecto, los directores de DAEM o corporaciones deben ser elegidos de acuerdo al régimen de alta dirección pública, sobre la base de procesos competitivos que consideren prioritariamente las aptitudes de los candidatos, y designados por un período fijo de tiempo, con causales precisas de cesación en el cargo⁸.

⁸ Previa definición del perfil de competencias del cargo, como se indica más adelante.

Establecimientos educacionales

Los establecimientos públicos, aunque dependan de una administración local, son organizaciones en sí mismas. Concretamente, son la unidad básica del sistema educacional.

Como cualquier organización, un establecimiento educacional es un sistema organizado en torno a tres componentes: (a) un propósito; (b) una determinada división del trabajo, y (c) uno o más mecanismos de coordinación, capaces de mantener unida a la organización en torno a sus objetivos. Los mecanismos de coordinación, sin embargo, pueden variar de una organización a otra de acuerdo a su estructura. En efecto, las organizaciones complejas requieren mecanismos de coordinación basados en la normalización, esto es, en la aplicación de ciertos estándares. En particular, Mintzberg (1979) identifica tres criterios de normalización⁹:

- La normalización de procesos de trabajo, basada en la definición de estándares sobre los procesos y acciones desarrollados en la base operativa de la organización. La estructura que se apoya en este patrón de normalización corresponde a la burocracia tradicional.
- La normalización de habilidades, apoyada en la selección del personal de la base operativa de acuerdo a sus capacidades preestablecidas, posiblemente a través de algún proceso previo de acreditación. Este mecanismo de normalización es más propio de organizaciones o burocracias profesionales, como los hospitales o las universidades.
- La normalización de resultados, definidos al nivel de los productos generados por la base operativa de la organización. Las organizaciones que adoptan este mecanismo de coordinación son calificadas como organizaciones divisionales, correspondiendo por lo general a organizaciones fuertemente orientadas a sus clientes.

Cada uno de estos tipos de organización tiene fortalezas y debilidades y su efectividad depende en buena medida del objetivo de la organización. Las burocracias maquinales son efectivas para generar productos simples y homogéneos y dan garantías de transparencia en su funcionamiento, pero carecen

⁹ Se debe enfatizar que este concepto de normalización proviene de la teoría de las organizaciones y debe diferenciarse del término «normalización de los colegios» tal como se usa en la política educacional chilena para referirse a su funcionamiento en el nivel básico de reglamento, cumplimiento de horarios, disciplina interna, etc.

de flexibilidad para responder a cambios en su entorno y a diferencias en las necesidades de sus usuarios.

Las burocracias profesionales son ideales para resolver casos complejos, pero su eficacia depende mucho de su capacidad para clasificar tales casos y para mantener los estándares de actuación profesional. Este tipo de organizaciones cuentan con una baja transparencia y por ello su eficiencia puede ser difícil de controlar.

Por último las organizaciones divisionales dependen de la capacidad para delegar en cada división las decisiones básicas sobre manejo de recursos, así como de un permanente monitoreo de los requerimientos de sus usuarios y un buen sistema de premios y castigos. Por la existencia de estas ventajas y desventajas la mayor parte de las organizaciones reales son un híbrido de dos o más de estos tipos.

Esta tipología es útil para entender algunos de los problemas de gestión en los establecimientos educacionales municipales. Ya sea por la naturaleza misma de su función, por tradición institucional, por las limitadas capacidades de los profesores o por influencia de la cultura e intereses de éstos, los establecimientos públicos por lo general se han organizado como burocracias profesionales, basadas en la normalización de competencias.

Como se ha observado en este trabajo, en las escuelas y liceos municipales chilenos, salvo importante y positivas excepciones, los profesores tienen un total dominio sobre el proceso de enseñanza-aprendizaje en el aula, apoyándose para ello en el título profesional que detentan. Esta práctica ha sido reforzada por las propias regulaciones del sistema, como el Estatuto Docente, que exige título profesional para ejercer la docencia, impone la estabilidad en el cargo, introduce el concepto de menoscabo profesional y sólo permite muy excepcionalmente el despido por mal desempeño.

Los antecedentes de este estudio ilustran con claridad cómo la realidad recién descrita tiende a imponerse pese a diversos programas que han intentado incidir sobre el proceso de enseñanza-aprendizaje a través de capacitación y entrenamiento o entrega de guías y materiales de enseñanza. En buena medida, esta realidad es también producto de una concepción sesgada de la gestión educativa, que tiende a concentrarla en lo administrativo-financiero.

En estas circunstancias, el establecimiento como organización se enfrenta a dos problemas característicos de una coordinación a base de la normalización de habilidades. El primero se refiere a la capacidad real de normalizar competencias cuando cuenta con profesores con distintos tipos de formación, de calidad desigual y elevada edad.

El segundo problema tiene que ver con la capacidad del establecimiento educacional para asignar a sus alumnos de acuerdo a sus necesidades y a las

competencias de sus profesores. Como se observó en el capítulo III existe evidencia no sólo de que los establecimientos municipales tienden a agrupar a sus alumnos según capacidades, sino que además carecen de un criterio para asignar a los profesores, producto de lo cual no es raro que los mejores profesores terminen a cargo de los mejores cursos y no con los peores, que más necesitan de su apoyo. El capítulo VI revela, a su vez, que muy pocos establecimientos cuentan con la capacidad técnica para identificar alumnos con problemas y con los medios propios o externos para entregarles un apoyo especial. En otras palabras, la escuela no puede ser eficaz bajo una organización apoyada en la lógica de una burocracia profesional, si entrega grupos de 45 alumnos a un profesor cuyas competencias en el tema son inciertas y sobre el cual no tiene mayor control. El resultado de este proceso es el propio de una burocracia profesional deficiente: una gran dispersión de resultados educativos en la educación municipal que contradice una de las responsabilidades fundamentales de la educación cual es la de igualar oportunidades.

La respuesta a este problema debe partir por fortalecer algunas características de una burocracia profesional. Para ello se requiere:

- Fortalecer el proceso de selección de profesores, no sólo al inicio de su carrera sino a lo largo de ésta. La evaluación regular de los profesores es una práctica muy común en las experiencias exitosas de gestión educacional revisadas en el capítulo VII. En Chile el Estatuto Docente podría incorporar elementos similares a los de la actual ley médica, que contempla una carrera profesional estructurada en tres etapas, ligadas entre sí por una evaluación y certificación de competencias profesionales. De acuerdo a este diseño, la evaluación profesional es la antesala de un ascenso en la escala profesional o una causal de término de la relación laboral. Un esquema de evaluación programada como ésta no sólo garantiza un nivel de competencias a la organización, sino que le ofrece a los profesionales el tiempo y los incentivos necesarios para elevar su calificación. Esta comparación con la ley médica no es casual, pues está referida a otra organización –los hospitales públicos– que también responden a la lógica de una burocracia profesional.
- Desarrollar competencias para identificar alumnos con problemas y referirlos a estructuras de apoyo. Estas competencias deben ser aplicadas por los propios profesores, pero éstos deben tener la seguridad de contar con una estructura de apoyo sólida que los respalde. Esta materia se desarrolla con mayor detalle en la próxima sección.

- Desarrollar criterios para la asignación de alumnos y profesores por establecimientos, niveles y cursos. Sin necesidad de tener como referente criterios específicos, lo preocupante de la situación actual es la ausencia de dichos criterios, lo que indica una falta de gobernabilidad en la conducción de la educación municipal.

Junto con notar las similitudes de un establecimiento educacional con otras organizaciones estructuradas como burocracias profesionales es necesario también llamar la atención sobre algunas diferencias importantes que tienen implicancias para el diseño organizacional. En particular, un elemento que diferencia a una escuela de un hospital es el grado de estandarización que caracteriza el resultado de la acción del primero. En efecto, las escuelas deben aplicar un currículum establecido por la autoridad educativa que, crecientemente, define no sólo contenidos de la enseñanza, sino competencias que se espera que los alumnos adquieran. Los logros en la aplicación de este currículum son luego evaluados a través de exámenes nacionales.

Existiendo esta estandarización de requerimientos, un elemento adicional necesario para estructurar al establecimiento educacional como organización es la normalización de resultados a través de estándares preestablecidos. Estos estándares no sólo son relevantes para el establecimiento como organización, sino para la administración local. De este modo, podemos concebir a la administración local propiamente como una organización divisional, que entrega competencias operacionales a las escuelas como divisiones, y a las escuelas como burocracias profesionales efectivas. La definición de estándares también ayuda a fijar las expectativas de la comunidad educativa, factor de gran importancia en la experiencia de las escuelas efectivas.

No obstante, más allá de los conceptos teóricos, lo importante es que para que el establecimiento pueda cumplir con sus objetivos como organización requiere un mejor control de sus recursos profesionales, una mayor capacidad para disponer de éstos de acuerdo a las necesidades de sus alumnos y de estándares de desempeño, que permitan identificar déficit a nivel de establecimientos, profesores, cursos o alumnos. Las regulaciones del sistema educacional, la distribución de responsabilidades entre los distintos actores y las competencias desarrolladas a nivel de la administración educacional y de los establecimientos deben ser capaces de asegurar esto.

Tales condiciones pueden en buena medida ser creadas desde afuera, reduciendo así las exigencias sobre las administraciones locales, pero ellas son sólo una condición necesaria, más no suficiente para optimizar la calidad de la gestión educativa y transformar al establecimiento en una organización eficaz.

Para ello se debe resolver además otro de los problemas de las burocracias profesionales: la motivación.

En efecto, en la medida que las burocracias profesionales entregan a los especialistas de la base operativa un alto nivel de autonomía, es altamente probable que éstos pierdan la motivación asociada a la búsqueda de los objetivos institucionales. Las organizaciones cuyos integrantes operan con autonomía unos de otros, sin la motivación suficiente, pueden ser organizaciones poco cohesionadas y, en consecuencia, poco efectivas.

Para elevar el grado de motivación en los establecimientos educativos de administración local se debe avanzar en tres dimensiones:

- Primero, considerando a los convenios de desempeño y los proyectos educativos no sólo como un compromiso, sino como un mecanismo para focalizar las expectativas de la comunidad escolar y movilizar sus recursos, complementarios a los del establecimiento. Para esto es fundamental que ambos instrumentos no surjan de un ejercicio unilateral de la dirección del establecimiento, sino de un diálogo de éste con sus actores interesados.
- Segundo, generando un espacio institucional en que se manifieste institucionalmente la comunidad escolar. Para esto es imprescindible que en todos los establecimientos educacionales de gestión local operen los consejos escolares y que éstos sean dotados crecientemente de poder resolutivo.
- Tercero, estableciendo el liderazgo como un atributo esencial del director del establecimiento. Su rol incluye generar un clima propicio a la creación de una verdadera comunidad de aprendizaje profesional, generar una visión de futuro y movilizar los recursos de los docentes, las familias y la comunidad para alcanzarla, y manejar la tensión entre las exigencias externas y las demandas internas. Esto tiene dos implicancias administrativas directas para los profesores: primero, que en su selección se debe asignar gran importancia a las aptitudes, utilizando procedimientos adecuados para evaluarlas, y, segundo, que deben ser liberados de algunas tareas administrativas de escaso valor agregado y que limitan el tiempo que éstos pueden dedicar a materias técnico-pedagógicas.

Del conjunto de criterios y propuestas anteriores se puede desprender una estructura institucional considerablemente más racional y efectiva que la actual, no sólo para la educación pública de gestión local, sino para el sector subvencionado en su conjunto. Dicha estructura refleja, primero, un estado más eficaz en la distribución de sus funciones normativas y ejecutivas, en línea con los principios vigentes en el estado chileno desde hace más de 20 años, y luego,

un marco de gestión para la educación pública local capaz de responder a las deficiencias exhibidas por el sector y con mayor capacidad para movilizar sus recursos institucionales y comunitarios.

Estas propuestas han surgido no sólo de la observación de los problemas vigentes en Chile y los avances en la teoría de las organizaciones en el sector público, sino también del análisis de las buenas experiencias en gestión educativa descentralizada en otros países. Sobre la base de estas experiencias podemos afirmar que, de adoptarse una estructura institucional como la propuesta, la educación pública chilena estaría en condiciones de cambiar sustantivamente las condiciones en que se desarrolla el proceso de enseñanza-aprendizaje y con ello los resultados del proceso educativo.

IX.3. FORTALECIMIENTO DE PROCESOS CLAVES

No obstante las ventajas potenciales que ofrecen los cambios propuestos en el entorno y la estructura institucional de la educación pública de gestión local, la realización de este potencial depende aún de la capacidad de las administraciones locales, establecimientos, docentes y demás actores del sector de adecuarse y operar bajo las nuevas condiciones. Para esto es necesario, primero, desarrollar sistemáticamente algunos procesos transversales claves, y, segundo, fortalecer las competencias al interior del sistema público. Ambas líneas de trabajo deben formar parte integral de una estrategia de revalidación de la educación pública de gestión local y se desarrollan en esta sección y la siguiente.

IX.3.a. Iniciativas conjuntas

Fortalecimiento de la imagen pública de la educación municipal

En el capítulo VIII de este trabajo hemos destacado el valor de la educación pública como garante de algunos valores fundamentales de la educación chilena, tales como la tolerancia a la diversidad, el pluralismo, la noción de una comunidad educativa, la igualdad de oportunidades y los vínculos con la comunidad. Sin embargo, no es suficiente con que éstos sean valores potenciales o abstractos; el propio sector público de gestión local tiene que ser capaz de reconocerlos, hacerlos suyos, transmitirlos y aplicarlos.

El difundir y reivindicar los valores de la educación pública no es una tarea que pueda ser asumida aisladamente por cada municipalidad. Ello requiere una acción colectiva, planificada y respaldada por la autoridad educativa.

Con tal propósito sería recomendable desarrollar una campaña de reivindicación de la educación pública de gestión local estructurada en torno a tres componentes:

- Estudios de opinión, que identifiquen las percepciones de la ciudadanía respecto de la educación pública de gestión local, su identificación con los valores que en principio debería encarnar el sector, y las condiciones en que los padres estarían dispuestos a considerar esta alternativa educacional para sus hijos.
- La elaboración de un código de ética y valores de la educación pública de gestión local, en conjunto con los actores fundamentales del sector, esto es, alcaldes, administradores, directores, profesores, personal no docente de los establecimientos, alumnos, padres y apoderados y organizaciones comunitarias. Dicho código debería ser luego diseminado en todas las organizaciones del sector con el objeto de que sean reconocidos, respetados e incorporados a los proyectos educativos, convenios de desempeño y PADEM.
- El desarrollo de una campaña de comunicaciones, que difunda los valores de la educación pública de gestión local así como sus logros y casos de buenas prácticas.

Esta campaña debe estar adecuadamente articulada con las demás iniciativas de la estrategia de revalidación aquí propuesta, de modo de evitar que choque con percepciones arraigadas, pueda apoyarse en algunas primeras medidas y avances y focalizarse más bien en el futuro, transmitiendo la idea de que la educación pública de gestión local está cambiando.

Iniciativas conjuntas para enfrentar necesidades estratégicas del sector

La campaña propuesta en el punto anterior debe ser abordada por el conjunto de administradores locales, iniciando con ello una práctica de acciones conjuntas capaces de darle mayor presencia y fuerza al sector como actor gravitante del sistema educacional. Junto con esta campaña se propone considerar otras iniciativas conjuntas orientadas a enfrentar problemas y necesidades específicas del sector entre las cuales se destacan las siguientes:

- Establecer una interlocución institucional formal de las administraciones locales con el ministerio de Educación para analizar y retroalimentar todas las iniciativas de política que inciden sobre la educación pública de gestión local.

- Participar institucionalmente en las negociaciones con el colegio de profesores y las organizaciones de trabajadores no docentes. Debe destacarse que pese a la importancia que tales negociaciones revisten para la educación pública municipal, las municipalidades nunca han participado formalmente en ellas. Esta situación se debe en parte a una cierta ambivalencia de los alcaldes al respecto. Esta actitud es incompatible con la demanda de mayor autonomía para la educación pública de gestión local.
- Reclutamiento de docentes en áreas deficitarias. Debido al bajo reclutamiento de pregrado en los últimos años y a la alta proporción de docentes que ha alcanzado la edad de jubilación, en los próximos años la educación subvencionada enfrentará severos déficit de docentes en áreas claves, como matemáticas, ciencias e inglés. Dados los mayores recursos con que cuenta el sector particular pagado y subvencionado y la poca flexibilidad que permite el Estatuto Docente es probable que, de seguir las cosas como están, la escasez de profesores en estas áreas afecte especialmente el sector municipal. Para prevenir esta situación existen varias alternativas, como habilitar como docentes a profesionales con competencias en estas áreas o promover la inmigración de docentes calificados desde otros países. Estas iniciativas pueden ser mejor abordadas por los administradores locales en conjunto que por el gobierno central, puesto que son los primeros quienes en definitiva emplean a los profesionales de la educación.

La revisión de estas materias llama la atención sobre la necesidad de definir el tipo de instancia sectorial que debería abordar estas materias y actuar como interlocutora de las autoridades de gobierno y las organizaciones de trabajadores. Al respecto cabe reconocer que parte de las limitaciones que se han observado en las experiencias acumuladas provienen de que éstas han sido abordadas al nivel de la Asociación chilena de municipalidades, donde tiende a imponerse la voz y criterios de los alcaldes, los que están marcados por agendas políticas y un limitado conocimiento de materias técnico-pedagógicas. En este sentido parece conveniente establecer o institucionalizar una instancia equivalente de administradores educacionales locales, que reúna a los directores de DAEM, corporaciones municipales y, en el futuro, corporaciones federadas, con una mayor autoridad técnica, mayor motivación y mayor continuidad temporal.

IX.3.b. Formulación, seguimiento y evaluación de compromisos

Un proceso educativo eficaz requiere de planificación de mediano plazo así como de programación operativa y financiera de corto plazo. Las buenas prácticas internacionales tanto a nivel de escuelas como de sistemas educativos,

incluidas las de países con sistemas más descentralizados revisados en el capítulo VII, son unánimes en identificar la capacidad de planificar y programar como un componente irremplazable de una buena gestión educativa.

Estos conceptos han sido recogidos desde hace varios años en las políticas promovidas por el ministerio de Educación en Chile. Así, los programas de mejoramiento de la educación han tenido como eje central un proyecto educativo elaborado por el establecimiento, la incorporación a la jornada escolar completa requirió un plan para cada establecimiento, y la legislación incorporó hace casi una década la obligación de los sostenedores municipales de elaborar Planes de Desarrollo de la Educación Municipal (PADEM).

La experiencia en la aplicación de estos instrumentos, sin embargo, ha estado sustancialmente por debajo de lo esperado de ellos y no existe evidencia de que hayan contribuido a mejorar la calidad de la gestión educacional ni en su dimensión administrativo-financiera ni en la técnico-pedagógica.

La evidencia recopilada en los capítulos V y VI de este estudio ayuda a explicar estos decepcionantes resultados. Esta indica que los sostenedores y establecimientos han abordado la elaboración de planes y proyectos educativos como una imposición externa que han cumplido formalmente, pero que no han vinculado realmente a su gestión. Este problema no surge necesariamente de la falta de incentivos, pues formalmente estos planes y programas han sido requisito para acceder a recursos aportados por el estado. En su lugar, observamos dos deficiencias básicas:

- La elaboración de planes y programas ha sido asumida como un ejercicio unilateral por administradores y establecimientos, sin una interlocución real con una contraparte. Esto ha ocurrido incluso en los casos en que la ley exigía la aprobación de proyectos por parte del MINEDUC –por ejemplo, para la incorporación a la JEC– pues en tales casos el ministerio, presionado por los plazos y metas políticas terminó optando por aprobar todo lo que le fuera presentado por los municipios. Un ejercicio unilateral de elaboración de planes y programas es particularmente ineficaz en educación, pues no sólo carece de control de calidad, sino del intercambio de visiones, ideas y experiencias que es esencial para que los sistemas educativos se renueven y progresen.
- Los diseños institucionales de algunos de estos instrumentos adolecen de inconsistencias. El más importante de ellos concierne al PADEM, que es requerido con una frecuencia anual, pese a que la propia definición de sus contenidos apunta a una visión de mediano plazo.

La elaboración unilateral de planes y programas por parte de administradores y establecimientos educacionales tiene como contrapartida una acción

también unilateral por parte de la autoridad educacional. Es así como la supervisión e inspección educativa –e incluso el diseño de programas– tiende a desarrollarse internamente entre los equipos técnicos del ministerio con escasas oportunidades de consulta con los afectados. Como consecuencia de lo anterior, la rendición de cuentas del sector municipal se desarrolla también como una rutina, sin mayor motivación ni consecuencias sobre su gestión.

Lo anterior hace evidente la necesidad de adecuar y fortalecer la formulación, seguimiento y evaluación de compromisos de la educación pública de gestión local como un componente clave de una estrategia de revalidación de este sector. En particular, dichas adecuaciones deben apuntar a estructurar un sistema articulado de planificación, programación y rendición de cuentas de la educación pública de gestión local apoyado en tres simples principios básicos de gestión estratégica: (a) que todo instrumento de planeación y programación debe ser producto de la interlocución entre dos o más actores, constituyendo, en consecuencia un compromiso entre ellos; (b) que la programación de corto plazo debe ser consistente con las estrategias y objetivos de largo plazo, y (c) que la planificación y la programación deben proveer el punto de referencia para la rendición de cuentas.

Sobre la base de estos principios y tomando como punto de partida los instrumentos existentes se han elaborado las propuestas que siguen.

Potenciar el PADEM

El PADEM fue introducido en 1995 con el propósito de fortalecer la planificación de la educación a nivel comunal, apoyar la programación financiera y servir de base para la rendición de cuentas de cada sostenedor municipal por su gestión¹⁰. La evaluación de la experiencia acumulada en este período indica que estos planes han tendido a ser poco realistas en relación a las reales disponibilidades de recursos, han desconocido su vinculación al monitoreo, han presentado deficiencias de diseño y operatividad y no han incorporado adecuadamente la incidencia de factores externos. Con el correr del tiempo estos problemas no se han corregido significativamente debido a los limitados plazos que existe para realizar el proceso al estar sometido a un ciclo anual¹¹.

Para lograr sus objetivos el PADEM debe ser reformulado. El PADEM no está obsoleto, pero requiere cambios importantes si se le quiere transformar en un verdadero instrumento de gestión educativa y de diálogo entre actores, integrando elementos de apoyo y presión.

¹⁰ Ley No. 19.410.

¹¹ Ver, por ejemplo, subsecretaría de desarrollo regional (2000)

Para esto se requieren los siguientes ajustes:

- Extender el horizonte de vigencia del PADEM. El PADEM debe ser considerado un instrumento de planificación educativa de mediano plazo. Para esto se debe pasar de un horizonte anual a uno cuatrienal, que se superponga a los ciclos electorales municipales. En particular, el PADEM podría aprobarse en el segundo año del mandato del alcalde y concejo municipal de modo de dar tiempo a las autoridades locales para desarrollar las acciones preparativas requeridas. Dentro de esta perspectiva de mediano plazo, el PADEM debe ser capaz de identificar los principales objetivos de la gestión educativa local, fijar metas y estándares y servir de base para la asignación de recursos.
- Requerir la aprobación formal del PADEM por parte del consejo local de educación y del DEPROV. Con el fin de terminar con la lógica unilateral del PADEM, este no sólo debe intensificar el uso de prácticas participativas en su elaboración, sino que también debe ser aprobado por el consejo local de educación y el DEPROV. Esto no sólo generaría una perspectiva adicional para el PADEM, sino que aseguraría su consistencia con las percepciones de la comunidad y con las políticas educacionales. Dicha aprobación puede ser facilitada a través de una etapa de consultas entre las tres partes.
- Utilizar el PADEM para dirigir el apoyo de la administración local y del DAEM. El sentido fundamental del PADEM es cumplir con sus objetivos, no servir para buscar culpables cuando ha fracasado. El PADEM debe tener, en estas circunstancias, una orientación constructiva, ayudando a identificar tempranamente falencias y dirigir los recursos de la administración local y el apoyo del DEPROV para prevenirlas.

Convenios de desempeño educacional

Del mismo modo en que los PADEM deben estar respaldados por un acuerdo entre la administración educacional municipal, el consejo local de educación y el DEPROV, la programación anual de los establecimientos debe estar respaldada por un acuerdo formal entre los actores de quienes depende el funcionamiento del establecimiento educacional.

En particular, debe exigirse a cada establecimiento municipal contar con un convenio de desempeño educacional (CDE) que incluya las principales metas que éste se propone alcanzar durante el año escolar y los medios que empleará para alcanzarlas.

El CDE constituiría así una herramienta de programación operativa, técnica y financiera, respaldado por la dirección del establecimiento, el consejo escolar y la administración local. La participación de estos actores, al igual que en el caso del PADEM, pretende alinear la operación del establecimiento con las prioridades de la comunidad y de la autoridad local, debiendo ser a la vez consistente con los objetivos de largo plazo del PADEM y del proyecto educativo del establecimiento.

No obstante, el CDE no debiera quedarse sólo en la definición de compromisos del establecimiento, sino también incluir compromisos de la comunidad escolar y de la autoridad local con el propio establecimiento. De esta manera, el diseño del CDE busca romper radicalmente con la lógica unilateral que ha caracterizado a los instrumentos de planificación y programación educativa hasta ahora.

A su vez, el CDE debería proveer el punto de referencia para la supervisión educativa del establecimiento por el DEPROV y la autoridad educativa local. Esto tiene dos consecuencias importantes: primero, un alto nivel de exigencia sobre el CDE, que debe ser a la vez desafiante y realista; segundo, una focalización de la supervisión educativa, elevando su eficacia en directa proporción a la pertinencia del CDE. El recuadro IX.1 revisa algunas experiencias de países avanzados en el uso de este tipo de instrumentos.

RECUADRO IX.1 CONTRATOS DE DESEMPEÑO ESCOLAR EN OTRAS EXPERIENCIAS

En el ejemplo de British Colombia, cada distrito prepara un «Contrato Distrital de Accountability». Las visitas de evaluación de la provincia se focalizan en este nivel, quien es responsable del desempeño de los centros educativos. Con una terminología distinta, Suecia tiene un modelo similar: el Plan escolar del Municipio es lo que se evalúa desde el nivel central, dejando a los centros educativos preparar un «Plan de Trabajo» conforme a la política municipal.

En contraste, en Inglaterra y Holanda los colegios son directamente evaluados por el inspectorado. El modelo canadiense podría marcar una transición hacia el modelo más holandés.

El punto clave es que, en ambos casos, el Plan municipal anual tiene que ser un documento que (i) refleja simultáneamente, en forma alineada, la estrategia y los estándares nacionales y las prioridades de los colegios, formuladas en sus respectivos planes

estratégicos¹²; (ii) comunica a las autoridades centrales un diagnóstico claro y compartido de la situación y las necesidades de los centros educativos¹³; y (iii) explicita claramente el vínculo entre los desafíos de aprendizaje a ser superados y las estrategias contempladas para lograrlo.

Al igual que lo planteado para el PADEM, el CDE debe servir no sólo para formar un juicio al término del año escolar, sino también para ir focalizando el apoyo del DEPROV y la autoridad educativa local en los establecimientos y áreas más rezagadas.

Rendición de cuentas

La estrategia de revalidación de la educación pública de gestión local no debe ser un programa más del ministerio de Educación. Este debe estar inscrito en el contexto de un propósito de orden superior, en el que se juega la vocación educativa del estado y la cohesión social futura del país. La estrategia debe reflejar valores compartidos, y ser capaz de inspirar a los diversos actores del proceso educativo, al punto de dar sentido aún a sus dimensiones más rutinarias. En cada nivel, habría que ejercer presión y apoyo para que los actores dejen de culpar a factores externos –la pobreza, la violencia doméstica, el bajo nivel de educación de los padres, la competencia desleal del sector particular subvencionado, la falta de recursos, el mal desempeño de los profesores, la falta de compromiso de los directores, el autoritarismo del ministerio– para preguntarse lo que ellos mismos pueden y deben hacer dentro del ámbito de lo que les corresponde.

La rendición de cuentas, como proceso de responsabilización por resultados y entrega de información para dar cuenta de ellos en forma pública y transparente no es una práctica común en el ámbito de los sostenedores municipales, perdiendo así la posibilidad de relacionar la importancia de la calidad y resultados de la educación para la comunidad con formas o prácticas que empujen y pongan su mejoramiento en el centro de su preocupaciones.

La rendición de cuentas promueve la responsabilización, pero también ayuda a despolitizar y tecnificar el debate. En la medida que los compromisos

¹² Este plan estratégico, típicamente de 4 años, sirve de base para la inspección donde esta existe. Adicionalmente, en varios países los colegios rinden cuenta anualmente al inspectorado y a los padres.

¹³ Cabe notar que en este modelo, la responsabilidad de monitorear el mejoramiento de cada centro educativo pesa sobre el municipio, mientras en Inglaterra y Holanda, por ejemplo, es responsabilidad del mismo centro educativo, que tiene que preparar su plan de mejoramiento.

y planes educativos pongan al proceso de enseñanza-aprendizaje en el centro de sus preocupaciones, la rendición de cuentas que se apoye en ellos reforzará esta prioridad.

Para lograr este propósito, la rendición de cuentas por los PADEM y los CDE deberían seguir los siguientes lineamientos:

- Establecer un período de rendición de cuenta anual.
- Diseñar un instrumento con una base común aplicable a todos los establecimientos, distinguiendo las modalidades y niveles de enseñanza, debiendo cada uno de ellos incorporar variables específicas de responsabilización y cuenta de acuerdo a características de sus proyectos educativos, y otras variables relevantes de sus respectivas ofertas de servicios de educación.
- Los elementos comunes y/o específicos deberán considerar exigencias/ estándares de procesos/resultados definidos desde fuera del municipio y, en lo que corresponda a exigencias o requisitos en el marco de definiciones establecidas en el PADEM como marco de planificación comunal. En este sentido su diseño podrá tener un horizonte de cuatro años, no obstante los ajustes anuales que se consideren necesario introducir.
- Definir formalmente un espacio institucional responsable o involucrado con la rendición de cuentas, que se informe de las características del instrumento y de sus ajustes al inicio de cada período escolar y reciba la cuenta al final de dicho período. Tal espacio debería considerar a los concejales y presidentes de los centros de padres y apoderados, y otros representantes de la comunidad involucrados en el proceso de educación.
- El instrumento y sus variables a nivel de establecimiento deberá ser difundido a los padres y apoderados al inicio del período escolar.
- Considerar en su diseño información disponible en el sistema educacional y aquella que se genere a futuro respecto del desempeño a nivel de establecimiento.
- Incorporar antecedentes de referencia, tales como información pasada y de establecimientos comparables en la comuna y fuera de ella, información que deberá ser obtenida de bases de información del sistema generadas por el nivel central.
- Contemplar un espacio de trabajo analítico y constructivo que contribuya al compromiso por el aprendizaje.
- La información de la cuenta anual deberá ser pública, «amigable», difundirse y estar disponible en los establecimientos y en el municipio, así como en medios electrónicos.

IX.3.c. Fortalecimiento del trabajo de aula

A lo largo de este trabajo hemos insistido en que una buena gestión educativa, orientada al logro de resultados, debe poner al proceso de enseñanza-aprendizaje que se desarrolla en el aula en el centro de sus preocupaciones. Este debe ser, en consecuencia, el criterio fundamental de una estrategia de revalidación de la educación pública de gestión local.

Esto involucra evaluar y priorizar las diversas alternativas de acción en función de su impacto final sobre el trabajo en el aula, transformando a éste en la medida de la importancia de los diversos componentes de la reforma. Del mismo modo, este enfoque significa también alterar conceptualmente el organigrama del sector, reemplazando las tradicionales distribuciones jerárquicas por un esquema en que el trabajo de aula se ubica en el centro de preocupación de los actores del sistema y en el fundamento último de sus acciones.

Sin embargo, el que el trabajo de aula sea un referente para los diversos actores y procesos puede ser insuficiente para provocar un cambio significativo en este nivel. Junto a acciones indirectas, si se quiere lograr resultados concretos en plazos razonables se debe también intervenir directamente sobre el proceso de enseñanza-aprendizaje en los establecimientos públicos municipales.

Para este efecto se debe avanzar decididamente en la personalización de la enseñanza en los establecimientos públicos de administración local, fortalecer la capacidad de discriminar positivamente al interior del sistema tanto en el diagnóstico como en las acciones de apoyo y desarrollar los procesos para generar y usar información para la toma de decisiones.

Personalización de la enseñanza

La esencia de una educación efectiva y democrática es la igualdad de oportunidades. Dicho principio debe reconocer que no todos los niños enfrentan el proceso educativo en igualdad de condiciones. Tanto por razones ligadas a su formación inicial, a factores psicológicos, familiares o culturales, no todos los niños obtendrán el mismo resultado de un proceso enseñanza-aprendizaje homogéneo. La igualdad de oportunidades sólo se logra cuando se reconocen las diferencias entre los niños y el proceso educativo otorga apoyo a cada uno según sus necesidades.

Reconocer las diferencias en las capacidades iniciales de aprendizaje de los niños y discriminar positivamente a favor de quienes requieren más apoyo demanda condiciones propicias en el trabajo de aula, buenos sistemas de diagnóstico, habilidades de parte de los profesores y recursos institucionales para compensar deficiencias familiares o problemas psicológicos.

¿Puede la educación pública chilena transformarse en una educación personalizada? Es importante reconocer que una educación personalizada es costosa. Sin embargo, la demografía puede estar comenzando a abrir una ventana de oportunidad para abordar un desafío de esta envergadura. En efecto, entre 2005 y 2020, la población en edad escolar en Chile se reducirá en medio millón de niños y jóvenes, equivalente a casi un 15% de la actual en el mismo tramo de edades. Dado que el país ya ha alcanzado elevados niveles de cobertura, lo más probable es que la matrícula escolar experimente una caída equivalente. Al mismo tiempo, la economía y el gasto público seguirán creciendo. Bastaría con que el presupuesto en educación escolar creciera en un 5% real por año, para que, combinado con la caída en la población escolar (15%) y el reciente incremento de la subvención general (15%), el gasto por estudiante se triplicara en un lapso de sólo 15 años. Si a esto se agrega la creación de la subvención preferencial el incremento sería aún mayor.

Depende, en consecuencia, de la política educacional resolver cómo aprovechar este espacio adicional. A nuestro entender, las diferencias de oportunidades que generan las diferencias socioeconómicas de los hogares de los alumnos son tan importantes que la mejor inversión de estos recursos sería desarrollar una educación personalizada. El sector público de gestión local puede ser esta vez pionero en este esfuerzo.

Para este efecto puede concebirse una agenda organizada en torno a tres componentes: adecuación del trabajo de aula, generación y uso de la información evaluativa y capacidad para discriminar positivamente.

Adecuación del trabajo de aula

De acuerdo a la ley de subvenciones el tamaño máximo de los cursos del sistema subvencionado es de 45 alumnos. Con 45 alumnos en un curso un profesor no puede desarrollar una enseñanza personalizada. De hecho, los estudios sobre uso del tiempo escolar en Chile indican que en estas condiciones el profesor debe dedicar una alta proporción de la hora de clases sólo en mantener el orden en el aula.

En la práctica, sin embargo, son pocos los establecimientos que cuentan con más de 40 alumnos por curso. Los antecedentes del capítulo II indican que el número de horas docentes contratadas por alumno en establecimientos municipales urbanos es de 1,7 prácticamente igual al de establecimientos particulares subvencionados y ambos son aproximadamente la mitad de lo observado en el sector particular pagado, donde en promedio se observan 3,6 horas docente contratadas por alumno.

De esta manera, aún en las condiciones actuales sería abordable financieramente acercar el máximo número de alumnos por curso en establecimientos

municipales al promedio y con ello reducir la brecha con la educación particular pagada, permitiendo que el profesor pueda dedicar más tiempo a la enseñanza y tener una relación más personalizada con los alumnos con mayores dificultades de aprendizaje.

Para que esta reducción del tamaño de los cursos no involucre eventuales expulsiones o reubicaciones de alumnos existentes, podría reducirse gradualmente el número máximo de alumnos por curso de establecimientos subvencionados a 35, ligado a un aumento progresivo de la subvención y a un ajuste paulatino de los establecimientos siguiendo a una cohorte estudiantil.

Esta propuesta parece contradecir un número importante de investigaciones que han encontrado poca evidencia sobre una relación inversa entre el número de alumnos por clase y rendimiento escolar. No obstante, al mismo tiempo existen estudios que sí han concluido que un menor número de alumnos por clase favorece el aprendizaje en los primeros años y en niños más vulnerables. Dado que son estos alumnos los que el sistema no debería dejar detrás en Chile, este antecedente podría ser suficiente para justificar una política de reducción del tamaño de los cursos en el sistema subvencionado.

Alternativamente, podría aprovecharse el nuevo foco en los alumnos más vulnerables que ha puesto la subvención preferencial para aplicar la política de reducción de tamaño de los cursos en los establecimientos que atienden a alumnos de menores recursos.

Junto con lo anterior, existe clara evidencia en Chile y en el exterior de que el trabajo de aula podría enriquecerse con la incorporación de un profesor auxiliar, especialmente en el primer ciclo de educación básica. Este profesor podría supervisar el trabajo de los alumnos, atender a aquellos que requieran apoyo especial y sustituir al profesor titular en caso de ausencia. En algunos sistemas aún los padres pueden actuar voluntariamente como auxiliares para desarrollar labores de apoyo al trabajo del profesor, ayudando a concentrar la atención de este último en el proceso de enseñanza-aprendizaje¹⁴.

Adicionalmente, una educación personalizada requiere una intensa comunicación con los padres, buscando en éstos apoyo y complementación al trabajo en el aula. Para esto el profesor debe dedicar tiempo a entrevistas personales, debiendo contemplarse el tiempo correspondiente en su jornada de trabajo. La tradicional práctica de pluriempleo docente es poco compatible con este esquema y debe ser superada con la generalización de contratos docentes por jornada completa, como en buena medida ha venido ocurriendo desde la introducción de la jornada escolar completa.

¹⁴ En el estudio UNICEF (2004) se encuentra evidencia de este tipo para Chile.

De esta manera, desarrollar una enseñanza personalizada en la educación pública de gestión local tendría importantes consecuencias sobre la forma de trabajo de los docentes, reduciendo el número de alumnos en la clase, contando con apoyo adicional y generando el tiempo para entrevistas y trabajo con los padres. Esto tiene dos consecuencias cruciales: primero, un cambio significativo en la orientación de la política laboral del sector público, con mayores remuneraciones condicionadas a una mayor dedicación y cambio en las modalidades de trabajo y, segundo, mayores niveles de exigencia profesional y de responsabilización por los resultados.

Capacidad para discriminar positivamente

Una educación personalizada se caracteriza no sólo por contar con mayor tiempo para trabajar y conocer a los alumnos, sino por hacer algo con ese tiempo que contribuya a cerrar las brechas de aprendizaje entre ellos.

Esto requiere, antes que cualquier procedimiento o técnica, un cambio en la cultura de la educación pública chilena. En efecto, durante décadas este sector se apoyó en la idea de ofrecer la misma educación a todos sus alumnos. La subvención uniforme por estudiante no fue sino una extensión de esta racionalidad, firmemente arraigada en educadores y políticos. De este modo, el sistema se valoraba en la medida que ofrecía cupos a los estudiantes que lo requerían, el establecimiento, en su capacidad para tratar a sus alumnos por igual, y el profesor, al desarrollar una pedagogía ajustada a los planes y programas nacionales.

Mientras la educación chilena fue relativamente elitista, esta tradición cultural pudo haber tenido consecuencias mínimas. Sin embargo, la irrupción en el sistema escolar de centenares de miles de niños y jóvenes provenientes de hogares de menores recursos ha cambiado radicalmente la situación, haciendo que las diferencias en la calidad y el rendimiento escolar se conviertan en un mecanismo de reproducción de la pobreza intolerable para la sociedad.

Para cambiar esta situación es necesario que la educación pública, como sector que debe expresar los valores de la educación chilena, sea capaz de discriminar positivamente a favor de quienes más lo requieren, sin por ello bajar el nivel global de rendimiento. Esto no significa en modo alguno cambiar los estándares, los contenidos y exigencias curriculares, sino dirigir los esfuerzos de los administradores a entregar un apoyo especial a las comunas, establecimientos, cursos y alumnos que van quedando rezagados en el proceso educativo.

Para ello el sistema debe ser capaz de aprender a usar más intencionada e intensivamente la información de que dispone. Esta es una competencia especialmente necesaria para los profesores y que apunta en sentido contrario a la tradición de estigmatizar a los alumnos de peor desempeño. En particular, se

requiere que el profesor sea capaz de detectar tempranamente a los alumnos con dificultades de aprendizaje, identifique las causas de su menor rendimiento a través de la propia observación del alumno y de entrevistas con sus padres y, cuando sea necesario, lo refiera a las instancias de apoyo de las que debe disponer el establecimiento¹⁵.

El sector municipal debería estar especialmente equipado para prestar ese apoyo, dado que administra una red de servicios sociales que cubren desde la salud a la asistencia social. La operación efectiva del vínculo entre la escuela y la red social es, de hecho, una condición necesaria para que la discriminación positiva opere con eficacia, pues el docente debe tener la tranquilidad de que los alumnos con dificultades contarán efectivamente con el apoyo experto que requieren y no se verá presionado a asumir ese rol.

Generación y uso de información para la evaluación

Lo anterior nos lleva al último punto relacionado con el fortalecimiento del trabajo de aula, cual es la necesidad de desarrollar en el sector público de gestión local mayores capacidades para generar y usar información con fines de diagnóstico y para apoyar la acción.

Uno de los cambios más importantes de la última década en la gestión educativa es la generación y el uso intenso de datos (i) a nivel macro, para identificar los temas preocupantes a ser abordados; (ii) a nivel micro del centro educativo y del aula, para afinar los diagnósticos de aprendizaje e identificar las estrategias de enseñanza más apropiadas.

Al respecto, los avances logrados en el sistema educacional chileno, aunque positivos, se encuentran por debajo de lo necesario en las dos dimensiones citadas. En lo que concierne a la generación de información, el fortalecimiento de la educación pública de gestión local involucra desarrollar la capacidad para producir información complementaria sobre el funcionamiento de sus establecimientos. Al respecto cabe recordar lo señalado en el capítulo VII en el sentido de que muchos de los sistemas más descentralizados de países desarrollados aplican instrumentos de diagnóstico a sus alumnos, adicionales a los requeridos por el nivel central. Estos instrumentos adicionales permiten darle mayor continuidad y diversidad a las evaluaciones, así como responder preguntas que pueden no estar planteadas a nivel del conjunto del sistema educativo. Cabe destacar que la información adicional sobre desempeño puede provenir no sólo

¹⁵ Por cierto, un primer paso indispensable en esta transformación debe ser abandonar la actitud de estigmatizar al alumno que se queda atrás y culpar a la familia de su conductas y rendimiento.

de pruebas de diagnóstico, sino de datos administrativos de los establecimientos y de una sistematización de las observaciones de profesores, jefes de UTP y supervisores, así como de evaluaciones de más largo plazo.

Por su parte, el uso de la información parece constituir una competencia particularmente débil de la educación municipal chilena. En la práctica, esto puede deberse no sólo a ciertas tradiciones culturales, en las que la aplicación de pruebas y exámenes compromete más a los alumnos que al profesor, sino a la carencia de metodologías que permitan hacer un uso más inteligente de dicha información. Así por ejemplo, con los resultados de los SIMCE podría construirse un modelo de predicción del rendimiento escolar, que permitiera identificar a alumnos con potenciales problemas antes de que éste repruebe ramos, por ejemplo.

La evaluación para el aprendizaje es una de las competencias básicas que se deben desarrollar en los profesores a través de la capacitación, la supervisión y la asesoría. Esto incluye la capacidad de interpretar los resultados de pruebas externas, de desarrollar planes de mejoramiento y de ser protagónicos en la arena de la rendición de cuentas.

Abrir la «caja negra» del aula, a través de mecanismos como los propuestos, ayuda a que el proceso de Enseñanza/Aprendizaje deje de ser considerado como idiosincrático, misterioso e innato y que se transforme en asunto de conversación profesional; en algo que se puede manejar en forma científica y replicable. Eso supone institucionalizar (con pautas estructuradas) la observación de clases, el análisis de colaboración de las prácticas observadas, la reflexión sobre su propia práctica, la verbalización y documentación de lo observado y aprendido; abrir el espacio para la experimentación sin miedo, siempre alimentando el proceso con la evidencia sacada de la investigación. La investigación internacional demuestra que el nuevo profesionalismo docente ya no es aislado, sino colaborativo e informado (Elmore, 2000)¹⁶. Los profesores celosamente autónomos, muy a menudo no «saben cómo», tienen baja autoestima y se sienten poco eficaces. Por otra parte, en los centros educativos que aprenden, se desarrollan metas compartidas, los recursos y los esfuerzos de todos convergen en la misma dirección, los profesores colaboran en la búsqueda de soluciones a sus desafíos profesionales comunes, y al enriquecer sus conocimientos, tienen mayor autoconfianza y compromiso. Todos estos factores se combinan para mejorar el aprendizaje de sus alumnos.

Los estudios internacionales concluyen en el rol fundamental que corresponde al director y equipo directivo del establecimiento en el fortalecimiento

¹⁶ Elmore (2000).

del trabajo de aula. Como concluyen dos estudios recientes: «*En la base de una enseñanza de excelencia y de establecimientos de excelencia se encuentra siempre un liderazgo excelente*» y «*Entre todos los factores vinculados a la escuela que contribuyen a lo que los alumnos aprenden está en primer lugar la enseñanza en el aula y en segundo el liderazgo directivo*»¹⁷.

IX.3.d. Articulación de un sistema inteligente de supervisión educativa

Para revalidar la educación pública de gestión local es necesario que junto con apoyarse a los establecimientos más débiles se reconozca también los logros de los más dinámicos. Sólo así el cerrar la brecha de desempeño será compatible con elevar los resultados globales. Para que estos principios no queden sólo en buenas intenciones es importante sistematizar y articular las diversas propuestas para fortalecer la supervisión educativa, formalizar convenios de desempeño y dirigir la asistencia técnica. En esto es central, en primer lugar, el administrador local y, en segundo lugar, la supervisión DEPROV, a futuro, la agencia de aseguramiento de la calidad.

Con este propósito y siguiendo principios establecidos en el proyecto sobre subvención preferencial se podría estructurar un sistema de calificación de los establecimientos educacionales con consecuencias concretas sobre el reconocimiento, autonomía y acceso a la asistencia técnica. En particular, sobre la base de los resultados de las pruebas de diagnóstico educativo, el cumplimiento de convenios de desempeño y de normas de funcionamiento, los establecimientos municipales podrían ser clasificados por el ministerio de Educación en tres categorías:

- Los *establecimientos educativos líderes* serían aquellos que, en virtud de los estándares alcanzados, estarían en condiciones de contar con mayor autonomía y ejercer roles de liderazgo en el sector municipal. Para acceder a este reconocimiento, los establecimientos podrían ser presentados por la administración municipal, sobre la base de sus antecedentes y una propuesta sobre cómo ejercer la «mentoría» sobre establecimientos más rezagados. Esta tarea podría ser ofrecida en alianza con universidades u otros centros especializados.

¹⁷ Traducción libre del inglés. La primera cita proviene de Research Report DCSF-RRO18 «The Impact of School Leadership on Pupil Outcomes», *Interim Report*, University of Nottingham 2007; y la segunda de The Wallace Foundation, «Leadership for learning: making the connections among state, district and school policies and practices», *Perspective*, September 2006.

- Los *establecimientos en desarrollo* se podrían beneficiar del apoyo de los líderes, mediante el trabajo en red y/o consultorías individualizadas. También se beneficiarían de los servicios reforzados de la administración local, algunos obligatorios y gratuitos, otros facultativos y con costo.
- Los *establecimientos prioritarios* requerirían una supervisión y apoyo especial, sobre la base de las áreas de mayor debilidad, tomando en cuenta diversas situaciones como las que se indican en la segunda mitad del cuadro IX.1. Se podría estimular mayor énfasis en el liderazgo, la evaluación para el aprendizaje y el uso de datos. Pero después de un plazo razonable (3 años), si no hubiera progreso debería contemplarse la posibilidad de intervención externa o cierre.

Cuadro IX.1

ESCALA DE CALIFICACIÓN DE ESTABLECIMIENTOS

Tipo de establecimiento	Estrategias claves
Líder	<ul style="list-style-type: none"> • Reconocimiento como mentores • Federación formal con escuelas con bajos logros (Concesiones a la Bogotá)
Exitoso, progresando por sí mismo	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajo regular en redes/Comunidad de Aprendizaje Profesional para líderes escolares • Proyectos curriculares entre establecimientos
Con fuerte varianza interna de calidad	<ul style="list-style-type: none"> • Intervenciones generadores de coherencia, tales como la Evaluación para el Aprendizaje • Apoyo curricular focalizado en algunos departamentos
Con sub-desempeño	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo focalizado en las áreas con subdesempeño • Programas de nivelación para los alumnos de bajo rendimiento
Con bajos logros	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo formal a través de la estructura federativa • Consultoría en temas claves y mejores prácticas
Fuertemente rezagado	<ul style="list-style-type: none"> • Programas prioritarios de apoyo intensivo • Nuevo sostenedor

Fuente: D. Hopkins (2007), *Cada Escuela una gran Escuela*, LOM Ediciones, a ser publicado.

Estas categorías generales podrían operacionalizarse en una calificación más graduada con estrategias focalizadas en cada caso (cuadro IX.1).

IX.3.e. Operación de redes

El quinto y último proceso básico que se propone fortalecer como parte de la estrategia de revalidación de la educación pública de gestión local es la operación en red. Este es especialmente relevante en educación no sólo porque el sistema educativo está concebido como tal, sino porque las redes son el mecanismo fundamental para diseminar conocimientos y experiencias en un sistema

descentralizado. Por esta razón, el trabajo en red con otros establecimientos educacionales y con los servicios comunitarios es una de las grandes ventajas comparativas latentes del sistema público.

Procesos transversales

La forma más elemental de operar en red es a través de la coordinación para desarrollar ciertos procesos requeridos por el propio funcionamiento del sistema educativo. Este es típicamente el caso de la elaboración del PADEM. Para ello el PADEM no puede ser simplemente una imposición del sostenedor sobre los establecimientos, sino surgir de un trabajo en equipo, respaldado por metodologías adecuadas.

Igual cosa debería ocurrir respecto del ejercicio de las funciones de gestión administrativo-financiera y técnico-pedagógica del administrador local. Estas deberían ajustarse a un marco acordado y evaluado por el conjunto de los establecimientos que lo integran.

Comunidades de aprendizaje

La estrategia de revalidación de la educación pública de gestión local también debería incentivar el trabajo lateral en redes de distintos tipos, en la perspectiva de crear comunidades de aprendizaje profesional.

Las comunidades de aprendizaje son grupos de pares (directores, profesores, alumnos, padres, administradores locales) que colaboran para analizar problemas demasiado complejos para resolverse individualmente o para difundir conocimientos y experiencias prácticas relevantes para las funciones compartidas. Existe evidencia en cuanto a que cuando estas comunidades están bien orientadas, focalizadas y administradas, éstas tienen un impacto positivo en el aprendizaje.

Para que estas comunidades tengan proyección en el tiempo puede ser conveniente que se apoyen en estructuras transversales formales, como asociaciones de directores, academias científicas o asociaciones comunales de centros de padres, diseñados para focalizar la atención sobre el aprendizaje, y para generar un proceso de reflexión y una conversación profesional sobre sus prácticas propias y las de sus colegas.

Cooperación en la solución de problemas

La función más elemental de una red es generar apoyo mutuo en la solución de problemas. En materia educacional, uno de los problemas más comunes en los que una operación en red puede ayudar es en el despliegue de recursos entre

los establecimientos educativos. De este modo, cuando faltan cupos en un establecimiento para atender la demanda o cuando faltan profesores por licencias, la respuesta de un establecimiento educacional no puede ser cerrar las puertas a los padres o buscar sustitutos en el mercado, sino buscar alternativas entre otros establecimientos del mismo municipio. Como de hecho ya lo hacen algunos administradores locales (ver capítulos V y VI).

Del mismo modo, los establecimientos públicos pueden compartir recursos materiales y técnicos, distribuyendo mejor sus costos fijos y bajando las economías de escala para su sostenibilidad financiera. Esto puede ser aplicable tanto al personal de UTP como a los profesionales de apoyo (psicólogos, médicos), los servicios de impresión, el soporte informático, etc. La responsabilidad por hacer operar este sistema debe recaer fundamentalmente en el administrador local. Otro modo de agilizar la administración de bienes compartidos y fortalecer la lógica de redes es delegando las responsabilidades de algunos recursos a establecimientos específicos.

Vínculos con la comunidad

Una última dimensión de la operación de redes se refiere al vínculo con las demás instituciones locales y con las comunidades.

La experiencia internacional resalta la importancia de la comunidad escolar, en particular las organizaciones de padres y de profesores en la forma de centros o consejos, y las organizaciones de alumnos. En el caso chileno, la legislación contempla la existencia de consejos de profesores, centros de alumnos, centros de padres y apoderados y consejos escolares a nivel de los establecimientos. En algunos casos también existen organizaciones más amplias a nivel de comuna.

Aunque la legislación contempla normas sobre la constitución y funciones de estas instancias y ha intentado reforzarlas, no siempre la práctica real responde a estas normas. Al respecto se ha definido normas de constitución y funcionamiento y se ha buscado reforzarlas incluyéndolas como indicador en el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño (SNED), que da origen a bonificaciones por desempeño para los docentes de los mejores establecimientos del país.

Más incierta aún es la relación de los establecimientos con los servicios municipales y con las organizaciones comunitarias, pese a que estos vínculos se consideraron en el capítulo VIII como una de las potenciales ventajas comparativas del sector público municipal. En efecto, la información recopilada en el análisis cualitativo contenido en el capítulo VII de este trabajo indica que por lo general se espera que sea el propio alcalde quien sirva de nexo con estos actores.

En este capítulo se ha propuesto enriquecer la articulación institucional de la educación con los actores locales con la creación de un consejo local de

educación, pero el funcionamiento de esta instancia también puede variar de un caso a otro.

Por eso, y sin perjuicio del aporte que el alcalde o el concejo municipal puedan hacer a la operación de las redes de la educación, su desarrollo debería ser responsabilidad de la propia administración educacional local. Por esta razón, la operación de estas redes debe ser una de las dimensiones a evaluar por el sistema de certificación de la gestión pública de gestión local que se propone en la sección siguiente.

IX.4. DESARROLLO DE COMPETENCIAS FUNDAMENTALES

El conjunto de iniciativas propuestas para revalidar la educación pública de gestión local representa un cambio radical en el contexto, institucionalidad y procesos que hasta ahora han caracterizado al sector municipal. Este cambio representa una gran oportunidad de evitar la marginalización de la educación pública y, en su lugar, convertirla en protagonista de la renovación de la educación chilena. Junto con ello, sin embargo, las propuestas también representan una gran responsabilidad y desafío. El sector público debe ser capaz de desarrollar las competencias necesarias para ello.

Esta es una tarea de tal envergadura que no puede ser dejada a la improvisación ni a la espontaneidad individualista. El desarrollo de nuevas competencias en la educación pública de gestión local debe estructurarse como un programa, con estrategia, conducción, iniciativas y recursos concretos, que se debe extender por un plazo compatible con la estrategia global de revalidación de este sector.

Este programa puede estructurarse en torno a seis áreas: (a) profesionalización de la gestión educativa; (b) fortalecimiento del liderazgo; (c) desarrollo de sistemas de apoyo a la gestión; (d) fortalecimiento de la gestión de recursos humanos, y, (e) fortalecimiento de la supervisión. El sistema debe a su vez reforzarse con un sistema de calificación de la gestión educacional local.

IX.4.a. Componentes del programa de desarrollo de competencias fundamentales

Profesionalización de la gestión educativa

El conjunto de responsabilidades y funciones que se han propuesto en esta sección son imprescindibles para transformar la gestión educativa local. Un criterio

fundamental que cruza estas propuestas es cerrar la brecha que actualmente se observa entre gestión administrativo-financiera y técnico-pedagógica. Este cambio involucra una transformación tan importante en la orientación, nivel y escala del trabajo en la administración local que se ha planteado la posibilidad de federar a los municipios más débiles para abordarlo.

Aún así es necesario realizar un importante esfuerzo de profesionalización en este nivel. Este debe contemplar, como ya se ha propuesto, la selección por concurso de los directivos de la administración educacional local y elevar la proporción de profesionales en las unidades correspondientes. Sin embargo, dado que los cambios que se buscan no sólo tienen que ver con conocimientos, sino también con actitudes, se propone aplicar un enfoque basado en competencias.

En virtud de este enfoque y utilizando las técnicas desarrolladas al respecto, se especificaría, en primer lugar, las competencias requeridas para las diversas funciones que se desempeñan en la administración local, se evaluarían las brechas del personal y se desarrollarían estrategias de capacitación orientadas a cerrar las brechas relevantes.

Desarrollo del liderazgo

Para mejorar la calidad y la equidad, el sistema educativo público de gestión local debe pasar de una cultura vertical y jerárquica a otra de emprendimiento, protagonismo, resolución de problemas, y de convicción sobre la factibilidad del cambio. Para eso, es necesario que los funcionarios municipales, los directores, profesores y otros líderes educacionales abandonen comportamientos de simples administradores y ejecutores de decisiones tomadas por otros, y que, incluso, vayan más allá de una visión de su rol como gestores, para verdaderamente liderar el aprendizaje.

Esto significa que los equipos locales de educación deberían saber cuáles estrategias y herramientas necesitan sus directores para elevar el nivel de aprendizaje en la comuna, y demostrar capacidad de entregárselas. Los directores deberían saber especialmente cómo ayudar a sus profesores en su labor con los alumnos. Eso supone que ellos entienden el proceso de aprendizaje en sus distintas facetas, y la efectividad relativa de distintas estrategias pedagógicas, y, cuando no saben, buscan continuamente; que generan y nutren la conversación profesional y modelan los comportamientos deseados y propendan a un liderazgo compartido. El programa de desarrollo continuo debería atender no sólo a los líderes de hoy, sino también a los del futuro, para arrancar y sostener el cambio necesario.

El liderazgo, definido de este modo, debería figurar, en consecuencia, entre las competencias a desarrollar como parte del programa recién propuesto.

Sistemas de apoyo a la gestión

Información recopilada en el capítulo VI muestra que una minoría de los administradores municipales cuenta con un sistema contable en el cual cada colegio es un centro de costos, que poco más de un 30% de los municipios no cuenta con sistemas de información con datos actualizados sobre la realidad educativa y financiera de cada establecimiento, y que la calidad de los desarrollos existentes presenta importantes diferencias. Debido a lo anterior, es necesario impulsar el desarrollo de sistemas modernos de información y gestión compatibles con las exigencias que el mejoramiento de la gestión educativa local impone.

Como resultaría ineficiente que estos sistemas se desarrollaran o adquirieran independientemente por cada sostenedor, se debería realizar un esfuerzo conjunto, que permita poner estos sistemas al servicio de las administraciones locales en plazos compatibles con el desarrollo de la estrategia de revalidación.

En particular, sobre la base de los diseños, rediseños o ajustes a los procesos de gestión administrativa-financiera y necesidades de información derivada, se propone alinear el desarrollo de las tecnologías de modo de disponer de un sistema de información integral para la gestión. Tales desarrollos tecnológicos deberán cubrir como mínimo las siguientes áreas de gestión, respetando las diversas formas de delegación porque opte el municipio:

- Administración financiera; incluyendo la elaboración y ejecución del presupuesto para la educación de gestión local, considerando la totalidad de las fuentes de financiamiento; la identificación del establecimiento como centro de costos, incluyendo la totalidad de sus fuentes de financiamiento y conceptos de gastos.
- Administración de personal, incluyendo categorías de información básicas tales como la dotación, sus características y atributos relevantes a su gestión; remuneraciones; asignación o destinación a los centros de costos (establecimientos), evaluación de desempeño, licencias, etc.
- Administración de bienes; incluyendo establecimientos (catastro, inversiones, mantenimiento) e inventario.
- Base de datos educacionales, incluyendo los antecedentes sobre cada establecimiento dependiente de la administración local y sus alumnos, sus resultados en el SIMCE y otras pruebas de diagnóstico, su trayectoria institucional, proyectos en curso, proyecto educativo y convenio de desempeño, entre otros.
- Supervisión educativa, incluyendo toda la información recopilada por los supervisores y los informes entregados por los establecimientos.

El desarrollo, reforzamiento o ajustes de tecnologías podrá concretarse en forma gradual, pero consistente con el requerimiento de integración y articulación de subsistemas de información para la gestión local de la educación. Además, deberá tener presente otros desarrollos que pudieran estar ocurriendo en la administración local en materia de tecnologías de información.

Gestión de recursos humanos

El diagnóstico cualitativo contenido en el capítulo VI arrojó numerosas quejas de los administradores educacionales respecto de las rigideces que impone el Estatuto Docente a la gestión escolar y a la búsqueda de resultados. Sin embargo, las observaciones registradas no son claras respecto de si los aspectos que determinan la calidad de la gestión de los docentes, profesionales o directivos, son exclusivamente originados por dicho Estatuto.

Por otra parte, la revisión internacional del capítulo VII muestra que países con buenos resultados también cuentan con leyes laborales que imponen restricciones, generadas desde administraciones centralizadas o descentralizadas de los docentes. Así por ejemplo se encuentra que los resultados en matemáticas y ciencias son más altos en países con administración centralizada del recurso humano (Asia del Este); los resultados para competencias siglo XXI son mejores en regímenes descentralizados (Europa), y el 75% de los países que participan en prueba PISA los profesores son funcionarios públicos.

Desde estos dos puntos surge la pregunta sobre cuánto afecta realmente el Estatuto Docente a la gestión de la educación pública municipal. ¿Es más eficiente cambiar la administración del recurso humano en el contexto legal existente que modificar este último? Ambas preguntas surgen, además, considerando que hay un régimen laboral más flexible en el sector privado subvencionado que podría estar actuando como «competencia desleal».

Por otra parte, el Estatuto Docente constituye un instrumento que orienta la carrera profesional de los docentes y constituye un factor de atracción de éstos al sector municipal. Cabe preguntarse si con los recursos disponibles y sin Estatuto los establecimientos municipales tendrían las mismas posibilidades de atraer docentes calificados que ahora.

Por estas razones, creemos que la idea de que los problemas de la educación municipal se acabarían con la simple eliminación del Estatuto Docente no sólo es utópica políticamente, sino que es sesgada, al poner la atención sobre una sola dimensión de la gestión educativa y no considerar los otros roles que el Estatuto puede estar jugando.

En estas condiciones, más que continuar insistiendo en una utópica eliminación del Estatuto, se debe pensar en cómo aprovechar sus aspectos positivos

y ajustar las disposiciones que más complicaciones generan para la administración educacional pública.

Para este efecto se debería:

- Fortalecer la gestión unificada y profesionalizada de los recursos humanos de la comuna, explotando los márgenes que permite el Estatuto Docente. En este último sentido, podría sistematizarse un catálogo de buenas prácticas locales en el uso del Estatuto.
- Introducir de manera complementaria al Estatuto Docente un sistema transparente de gestión del desempeño basado en el marco para la buena enseñanza, la observación de clases y la evaluación formativa que debiera aplicarse periódicamente (mensual o bimensual). Lo anterior a través de un proceso en que el evaluador busque, con una pauta compartida, y en un espíritu constructivo y de desarrollo profesional, identificar en forma rutinaria las fortalezas de cada profesor y las áreas a mejorar. Eso eliminaría el elemento de incertidumbre y por lo tanto el miedo y la desconfianza que son la raíz de la resistencia a la evaluación del desempeño.
- Establecer un sistema especial de aprendizaje profesional, que ofrezca alternativas de formación más sistemática y rigurosa que el tradicional perfeccionamiento docente, que dé acceso a títulos de postgrado debidamente validados, a cambio de un compromiso de permanencia en el sistema público.
- Diversificar las modalidades de aprendizaje profesional. La neurociencia y las ciencias cognitivas nos han enseñado cómo aprendemos, mediante un proceso iterativo y continuo: no basta organizar, desde arriba, un seminario ocasional, más o menos relacionado con las necesidades de los centros educativos del municipio. Se trata (i) de proporcionar múltiples insumos, oportunidades y modalidades de aprendizaje profesional –cursos, talleres, CDs, ferias, concursos, intercambios, giras de observación mutua, investigación-acción– altamente relevantes para la realidad diagnosticada por los mismos directores y profesores; (ii) de liberar tiempos y espacios para su apropiación y adaptación en el contexto de cada centro educativo; (iii) de integrar en la rutina de cada centro educativo prácticas de colaboración, planificación, enseñanza, revisión, notación, *coaching*.

Junto con lo anterior, sin embargo, se debe buscar abrir espacios de mayor flexibilidad en el Estatuto Docente que sean consistentes con una educación pública de excelencia. En particular, se propone concentrar los esfuerzos en tres materias:

- Modificar la estructura de la carrera docente, organizando éstas por tramos, separados por una evaluación fundamental de competencias que permitiría el paso del docente a la siguiente etapa de mayor jerarquía, a la adquisición de competencias o a la salida del sistema.
- Establecer espacios para acuerdos locales en materia salarial o de desempeño de funciones que, luego de un acuerdo formal, puedan complementar o modificar la aplicación de algunas normas del Estatuto.
- Asegurar la plena flexibilidad en el desempeño de los docentes en el contexto de una administración local, eliminando o reinterpretando cualquier norma sobre menoscabo profesional que pudiera entorpecer esta posibilidad.

Supervisión educativa

No se puede elevar el nivel y cerrar la brecha en la educación sin equipos que cuenten con (i) alta competencia «micro», en el diagnóstico pedagógico y en estrategias correctivas en el aula; (ii) buen entendimiento del significado positivo de la rendición de cuentas profesional en un sistema basado en estándares; y (iii) la capacidad de utilizar los datos para identificar prácticas exitosas y diseminarlas.

Con este propósito se debe trabajar con los equipos de supervisión educativa en dos líneas:

- Fijar las competencias requeridas para los supervisores educativos a nivel de DEPROV y administración municipal, medir sus brechas de desempeño y darles un plazo de 2 años para prepararse intensamente e integrarse al nuevo sistema.
- Apoyar este proceso con un programa de desarrollo profesional masivo, mixto pero acreditado, de diseminación de buenas prácticas, tales como el trabajo en redes o la evaluación para el aprendizaje.

IX.4.b. Certificación de la calidad de la gestión educativa local

El diagnóstico de los sostenedores municipales muestra que coexiste una diversidad de situaciones respecto de la calidad de los procesos de gestión y prácticas de trabajo. Sin embargo, un conjunto importante de estos procesos adolecen de insuficiencias, las que por una parte representan un uso no eficiente de recursos y por otra afectan la eficacia de las políticas y programas en la educación municipal. Ejemplo de ello son la construcción de la política

local de educación, la elaboración y funcionamiento de los PADEM, los procesos de apoyo técnico pedagógico, la creación y funcionamiento de «redes», los procesos de administración de personal y los procesos de administración financiera. Esto hace necesario desarrollar un sistema de aseguramiento de la calidad de los sostenedores, el que además de promover el mejoramiento de la calidad, oriente los requerimientos de apoyo y se articule con otros instrumentos y políticas.

Con este propósito se debe diseñar e implementar un sistema de acreditación externa de los administradores educacionales locales, que cumpla con los requisitos que se establecen para estos procesos de aseguramiento de la calidad y que incluya áreas consideradas centrales para el accionar de los sostenedores en el campo de la educación. El diseño e instalación debe considerar en el centro la búsqueda de aprendizajes y la promoción del cambio cultural que esto requiere (modificaciones de creencias y comportamientos que involucran plazos más largo).

El sistema se debe construir y funcionar de acuerdo a los siguientes requisitos:

- *Independencia y Objetividad.* Un sistema de acreditación es un proceso técnico de evaluación respecto del cumplimiento de estándares mínimos o requisitos predefinidos. Por tanto debe ser efectuado sobre la base de hechos ciertos y verificables, y utilizando procesos externos que garanticen separación e independencia entre los responsables del objeto evaluado y los evaluadores o acreditadores.
- *Transparencia.* Considerando que un sistema de acreditación es un proceso en virtud del cual se reconoce el dominio de un conjunto de conocimientos, competencia y experiencia es necesario que los estándares o requisitos, procesos y resultados sean de conocimiento de los actores involucrados y la sociedad en general.
- *Regularidad.* Un sistema de acreditación cuyos resultados pasan a constituirse en fuente de información debe ser aplicado con una regularidad preestablecida. Así el proceso recurrente de evaluación respecto del cumplimiento de estándares o requisitos técnicos permite el uso de la información, tanto como garantía de calidad frente a terceros, como respecto de su contribución a procesos de análisis y reflexión por parte del evaluado, brindando la oportunidad de introducir mejoramientos.
- *Credibilidad.* El reconocimiento de conocimientos, competencias y experiencia relevantes que busca un sistema de acreditación, hace necesaria una construcción técnica y operativa de excelencia, de modo que todos los actores conozcan sus características y resultados, y depositen confianza

en éstos. La credibilidad que así alcance el sistema le podrá brindar la necesaria legitimidad como instrumento de evaluación, pudiendo así optimizarse su uso.

Sobre la base de los elementos de diagnósticos disponibles el sistema de acreditación podría estructurarse en torno a las siguientes dimensiones:

- Planeación y programación educativa. Incluyendo la formulación y seguimiento del PADEM y de los convenios de desempeño educativo.
- Procesos de apoyo técnico pedagógico; considerando aspectos como una real instalación en el aula, sistematización de experiencias exitosas en estas materias y disseminación a la comunidad escolar.
- Construcción y funcionamiento de redes, considerando redes con establecimientos escolares e instituciones de educación, con instituciones que conforman la oferta pública no educacional y con otros actores del ámbito privado.
- Funcionamiento de instancias de participación de la comunidad escolar.
- Procesos de rendición de cuentas y sus resultados.
- Administración de personal, considerando los procesos de reclutamiento, capacitación o generación de competencias, asignación (y reasignación) a puestos de trabajo; reconocimiento e incentivos; evaluación y despido o desvinculación, entre otras materias.
- Administración financiera, considerando especialmente los procesos contables normados y las transferencias financieras a los establecimientos, como unidades ejecutoras de gasto.

Cada una de estas dimensiones debe contar con estándar de desempeño preestablecido y su cumplimiento ser verificado por un organismo experto.

Este sistema de acreditación debe otorgar mayor flexibilidad en la gestión administrativa, financiera y de personal, a través de eliminar algunas restricciones, previamente identificadas, a municipios que cumplan con los estándares o requisitos definidos.

El otorgamiento de flexibilidad deberá diseñarse y aplicarse en el marco de un diseño formal que vincule la eliminación de restricciones con resultados del sistema de acreditación o certificación, el que comprenda el cumplimiento de un conjunto de indicadores que garanticen buen desempeño. El sistema deberá considerar los siguientes elementos:

- La identificación de restricciones posibles de eliminar, tanto en la administración financiera como de recursos humanos.

- Una prudente gradualidad en la eliminación de las restricciones identificadas, aumentando la flexibilidad de acuerdo a evidencias sostenidas de cumplimiento de las condiciones establecidas.
- Las causales de revocación de la flexibilidad otorgada.
- Los actores institucionales involucrados en la implementación, tanto del nivel nacional como local.
- Los principales procesos de operación para la implementación.
- Una evaluación cada dos años del mecanismo de otorgamiento de flexibilidad para introducir las modificaciones que fuesen necesarias para el cumplimiento de su objetivo.

IX.5. CÓMO EMPEZAR

A lo largo de este capítulo hemos propuesto una extensa lista de iniciativas orientadas a revalidar la educación pública de gestión local como un pilar fundamental del sistema educacional chileno. Nuestra perspectiva ha sido ambiciosa, pues involucra no sólo detener el retroceso de este sector en términos de matrícula, sino que transformarlo en una alternativa educacional atractiva para los millones de familias que buscan una educación de calidad para sus hijos y el instrumento clave para realizar objetivos y valores del sistema educacional.

Dado lo ambicioso de los cambios y la abundancia de iniciativas propuestas cabe hacerse la pregunta sobre cómo empezar. Esta pregunta tiene una respuesta organizativa y una respuesta política.

La respuesta organizativa parte de la definición adoptada en este capítulo y el anterior, en cuanto a que las transformaciones propuestas deben estructurarse como una estrategia de mediano plazo. Una estrategia requiere una visión (propuesta en el capítulo VIII), objetivos específicos y medios, programas e iniciativas para alcanzarlos (distribuidos a lo largo de este capítulo). Sin embargo, una estrategia requiere también algunas cosas adicionales: (a) metas concretas y resultados esperados, para motivar acciones, medir avances y evaluar resultados; (b) un sistema de monitoreo y evaluación, con información regular y metodologías preestablecidas; (c) una expresión organizacional, que defina un liderazgo y mecanismos de coordinación, con su correspondiente asignación de responsabilidades; (d) un plan de implementación, incluyendo los recursos necesarios para ello, y (e) una estrategia comunicacional, para difundirla. Estos elementos, aunque pueden parecer obvios, pocas veces se tienen al momento de formular programas y políticas públicas en Chile. Reunir estos elementos es fundamental para una estrategia tan ambiciosa y de largo aliento como la aquí propuesta.

No obstante, las respuestas organizativas no son suficientes para poner en marcha la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile. Un proceso de estas magnitudes debe contar con una plataforma política capaz de darle viabilidad al esfuerzo requerido y continuidad para persistir durante el tiempo suficiente para mostrar resultados. Construir esta plataforma política es quizás el desafío más complejo de la estrategia propuesta. Ello se debe a la diversidad de visiones y apreciaciones que existe sobre la educación pública en Chile. En efecto, mientras una parte del mundo político considera a la educación pública innecesaria o a lo más subsidiaria del sector particular en una lógica de cuasi-mercado, otro sector asocia la educación pública a un modelo centralizado y uniformante, dependiente de la autoridad educativa central y una mayoría resiente el origen del actual régimen municipalizado. El común denominador de estas visiones irreconciliables es la crítica despiadada a la educación municipal y la búsqueda de soluciones organizacionales que resuelvan los problemas. De este modo, mientras se magnifican los problemas de la educación municipal a niveles apocalípticos, se sobresimplifican las soluciones, suponiendo que cambios en la propiedad o dependencia de los establecimientos les darán una respuesta eficaz.

Buena parte de este libro está orientada a remover este dañino *statu quo*, del cual las recientes movilizaciones sociales y debates políticos son una clara expresión. Las partes segunda y tercera de este libro aportan información abundante y valiosa para enfrentar a los prejuicios y generalizaciones; la tercera parte del libro muestra la diversidad de modalidades de descentralización educativa y cómo éstas pueden generar buenos resultados educativos; la cuarta parte propone un camino alternativo de cambio.

Sin embargo, es evidente que este libro no es en sí mismo una reforma y que la sola voluntad de las autoridades no es suficiente para impulsar y sostener la transformación propuesta. Posiblemente, la única forma de romper el *statu quo* político es impulsar un amplio debate sobre el futuro de la educación pública en Chile que involucre a los reales actores del proceso educativo y a todos los sectores que se sienten motivados por el interés general, más que por intereses particulares. Este es un debate que tiene que apoyarse en las realidades de un sistema que se expresa en miles de escuelas y liceos distribuidos por todo Chile y no sólo en los liceos emblemáticos del centro de Santiago; un debate que debe construir visiones compartidas y no excluyentes; un debate que identifique resultados deseados antes que medios para alcanzarlos.

Este libro no es para sustituir el debate sobre la educación pública que queremos, sino para alimentarlo.

POST SCRIPTUM

Como se señala en la presentación de este libro, la investigación en que éste se apoya se desarrolló durante todo el año 2007. Aunque durante ese período se anunciaron algunas medidas en materia de financiamiento e institucionalidad del sistema educacional subvencionado, éstas sólo se incorporaron tangencialmente en el texto del informe inicial y en la versión editada para este libro.

Con el objeto de entender mejor el contexto de la investigación y actualizar los contenidos del libro, así como ayudar al lector a entender hasta qué punto las reformas anunciadas guardan o no relación con el diagnóstico y propuestas de los capítulos anteriores, esta sección final entrega antecedentes sobre las medidas y reformas anunciadas, discutidas, legisladas o implementadas entre mayo de 2007 y junio de 2009.

Financiamiento de la educación municipal

En mayo de 2007 la Presidenta de la República anunció dos medidas con gran incidencia sobre los recursos del sector municipal. La medida de mayor envergadura correspondió a un aumento de la subvención educacional con dos componentes fundamentales: un aumento general de 15% en el valor de la subvención educacional y un aumento de 10% en el factor de ruralidad del sistema de subvenciones. La ley que aplicó estos incrementos se aprobó en enero de 2008 y comenzó a regir en el correspondiente año lectivo¹.

La segunda medida correspondió a la creación de un fondo de apoyo a la gestión de la educación municipal. Este fondo comenzó a operar en 2008, distribuyéndose entre los sostenedores municipales a base de tres componentes:

¹ Ley No 20.247, del 23 de enero de 2008.

un componente igual por municipio, un componente distribuido según la vulnerabilidad de los estudiantes de los establecimientos y un componente en proporción inversa a los recursos municipales propios. Para acceder a estos fondos las municipalidades debían presentar y aprobar con el ministerio un programa de mejoramiento de la gestión educativa.

Asimismo, en febrero de 2008 se aprobó la ley sobre subvención preferencial², que otorgó una subvención adicional para los alumnos vulnerables (alumnos prioritarios) de la educación básica de establecimientos municipales y particulares subvencionados que suscribieran un convenio de igualdad de oportunidades y excelencia educativa con el ministerio de Educación. Esta ley representó la materialización del proyecto de ley sobre la materia enviado en octubre de 2005 por el gobierno del Presidente Lagos. La ley de subvención preferencial representa un paso muy significativo en la aplicación de cuatro criterios fundamentales en el funcionamiento del sistema educacional: (a) aportar recursos adicionales para la educación de los alumnos de escasos recursos; (b) elevar las exigencias a los sostenedores educacionales, nivelando el piso de operación de los establecimientos municipales y particulares subvencionados; (c) elevar el nivel de compromiso de los sostenedores con los resultados de los alumnos de menores recursos, y (d) diferenciar el tratamiento de establecimientos con distinto nivel de desempeño, otorgando mayor autonomía a los de mejor desempeño y aportando asistencia técnica a los de desempeño deficiente.

Estas tres medidas, unidas a la prioridad otorgada a la educación en la asignación de recursos, explican la mayor parte del crecimiento de los recursos públicos para la educación, que en 2008 crecieron en casi un 16% real, crecimiento sin precedentes recientes en la historia presupuestaria del sector.

Este incremento de recursos favoreció especialmente al sector municipal. En efecto, mientras el fondo de apoyo a la gestión de la educación municipal se orientó íntegramente a este sector, la subvención preferencial benefició preferentemente a los establecimientos municipales, pues éstos concentraban a la mayor parte de los alumnos vulnerables. Es así como a comienzos de 2009 participaban en el sistema prácticamente la totalidad de los establecimientos municipales y poco menos de la mitad de los particulares subvencionados elegibles, con tres cuartas partes de los alumnos beneficiados ubicados en el sector municipal. No obstante, no existen aún antecedentes para evaluar la calidad y la aplicación de los convenios y planes exigidos por ambos instrumentos en el sector municipal.

² Ley No. 20.248, del 1 de febrero de 2008.

Reformas institucionales

En 2007 también se envió al congreso nacional el proyecto de nueva Ley General de Educación (LGE), para reemplazar a la antigua Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) heredada de la dictadura. Este proyecto constituyó la respuesta más directa de las autoridades al conflicto de los estudiantes secundarios, que hicieron de la derogación de la LOCE una de las consignas centrales de su movimiento. El proyecto de LGE focaliza con mayor claridad los principios del sistema educacional, elimina la selección de alumnos en la educación básica, reestructura los ciclos educativos. Este también establece una nueva estructura institucional, la que incluye un nuevo consejo nacional de educación, una superintendencia de Educación y una Agencia para el aseguramiento de la calidad de la educación.

Tras una intensa discusión legislativa, el gobierno logró acuerdos con los parlamentarios de los principales bloques políticos que permitieran la aprobación de la LGE, quedando ésta aprobada por el congreso nacional en abril de 2009.

Para implementar la nueva LGE, el congreso deberá aprobar leyes específicas para crear y regular el funcionamiento de la superintendencia de Educación y la Agencia para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación. Para ello el ejecutivo envió al congreso sendos proyectos sobre la materia en 2007 y 2008, los que debieron ser ajustados significativamente para reflejar los acuerdos políticos entre el gobierno, la concertación y la alianza por Chile. En junio de 2009 estos proyectos aún se encontraban en discusión.

La nueva LGE, la creación de la superintendencia y la Agencia deberían fortalecer el sistema de educación pública de gestión local, por cuanto ayudan a equilibrar el terreno de juego entre este sector y el particular subvencionado. En efecto, mientras la LGE establece un marco más exigente para el sector particular subvencionado y prohíbe la selección de alumnos al menos en los primeros años de educación básica, el funcionamiento de la superintendencia de Educación y la Agencia de Aseguramiento de la Calidad deberían generar una mayor retroalimentación y apoyo a los establecimientos municipales, por tratarse de aquellos con mayores necesidades en estos ámbitos. Por cierto, el impacto real de estas reformas aún depende de su implementación y de la capacidad de respuesta que tanto el sector público de gestión local como el particular subvencionado tengan frente a ellas.

El proyecto de fortalecimiento de la educación pública

No obstante el efecto positivo que los incrementos de recursos y las disposiciones de la LGE potencialmente tienen sobre la educación municipal, a comienzos

de 2008 el gobierno suscribió un acuerdo con los parlamentarios de la concertación para preparar reformas para el fortalecimiento de la educación pública.

El trasfondo de este acuerdo no fue sólo la preocupación por la calidad de la educación municipal, sino las dudas que muchos parlamentarios de la concertación venían planteando sobre la eficacia y viabilidad de este sector. Al respecto debe recordarse que el Consejo Asesor Presidencial intentó generar propuestas sobre la materia pero sólo pudo identificar cuatro alternativas bastante diversas que consideraban desde algunos ajustes a la institucionalidad manteniendo su carácter local hasta el traspaso de los establecimientos al ministerio de Educación, reflejando con ello el grado de divergencia de sus integrantes en este aspecto.

Luego de que la Presidenta ratificara su compromiso político en mayo de 2008, en noviembre de 2008 el gobierno envió al congreso un proyecto de ley sobre fortalecimiento de la educación pública. Dicho proyecto propone importantes ajustes a la estructura del ministerio de Educación, creando un Servicio Nacional de Educación y adecuando la estructura del ministerio a la Ley de bases generales de la administración del Estado. Asimismo, el proyecto propone crear corporaciones locales de educación pública, encargadas de administrar los establecimientos públicos, actualmente dependientes de las municipalidades. Dichas corporaciones estarían conformadas como corporaciones de derecho público con dedicación exclusiva a la gestión de la educación en un territorio, que podría comprender a una o más comunas. Las corporaciones contarían con un consejo directivo y un director ejecutivo seleccionado de acuerdo al régimen de alta dirección pública. Las corporaciones no sólo estarían encargadas de la administración de establecimientos educacionales, sino de apoyar la gestión técnico-pedagógica de los mismos y supervisar su desempeño educativo. En virtud de lo anterior, el proyecto asigna a las corporaciones una serie de obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas a la comunidad y define un aporte directo de recursos para sostener estas responsabilidades.

El proyecto de ley sobre fortalecimiento de la educación pública está aún en una etapa muy temprana de tramitación como para evaluar su potencial impacto. El principal desafío para el proyecto es no sólo generar acuerdo político –algo que no se vislumbra fácil a la luz de las distintas visiones sobre la materia en el mundo político– sino también clarificar cómo se organizaría una eventual transición desde la situación actual.

Resultados SIMCE y movilizaciones en 2009: contrastes de una realidad

Luego de muchos años de impaciencia y frustraciones con el escaso impacto de programas y recursos sobre el rendimiento escolar, los resultados de la prueba

SIMCE de 2008, dados a conocer a mediados de 2009, mostraron por fin avances importantes. A nivel nacional, los resultados obtenidos por los alumnos de 4° básico se incrementaron en 6 puntos en lectura y un punto en matemáticas. La mejora de resultados en lenguaje se concentró en los alumnos de nivel socioeconómico medio y bajo del sector municipal. En 2° medio no hubo cambios significativos en los promedios nacionales, pero sí mejoras en el rendimiento de los alumnos de nivel socioeconómico medio en los establecimientos municipales.

Pese a lo alentador de estos resultados, ellos recibieron escasa atención de la prensa y del mundo político, cuya atención fue acaparada por crecientes conflictos en el sector municipal. En efecto, durante la primera mitad del año coincidió una prolongada huelga de profesores, seguida por nuevas tomas de establecimientos municipales emblemáticos por parte de los estudiantes.

En el caso de las movilizaciones estudiantiles, el foco de las protestas se trasladó desde la derogación de la LOCE y la insatisfacción con la nueva LGE a la demanda de la «estatización» de la educación municipal. El efecto inmediato de estas movilizaciones fue desprestigiar aún más a la educación municipal y acelerar el traslado de alumnos hacia el sector particular subvencionado, profundizando la percepción de una crisis en el sector. Al cierre de la edición de este libro, los dirigentes estudiantiles buscaban el apoyo de profesores, estudiantes universitarios y parlamentarios para sus demandas.

Balance

El principal elemento de cualquier balance sobre las iniciativas promovidas por el gobierno en materia de educación en los últimos dos años es que estas iniciativas representan una agenda contundente de reformas que se hacen cargo de las dimensiones económicas, institucionales, administrativas y pedagógicas del funcionamiento del sector. Sin lugar a dudas, si el conjunto de iniciativas administrativas y legales se materializa y se implementa bien, se trataría de la reforma educacional más importante en muchos años en Chile.

Estas iniciativas tienden a favorecer a la educación pública en varias dimensiones, afirmando principios básicos de equidad y efectividad del sistema educativo, nivelando las exigencias respecto del sector particular subvencionado y otorgándole recursos adicionales por el hecho de atender a alumnos de escasos recursos y por asumir responsabilidades especiales frente a la comunidad.

Varios de los elementos contenidos en las iniciativas en marcha son consistentes con los principios y propuestas concretas para el fortalecimiento de la educación pública de gestión local contenidas en este libro. Sin embargo, el foco en las reformas legales deja aún una gran interrogante sobre cómo éstas

incidirán efectivamente sobre el funcionamiento de este sector en el futuro. En tal sentido, un elemento aún ausente es una estrategia explícita de revalidación de la educación pública de gestión local que combine reformas legales con iniciativas administrativas y acciones concretas a nivel de la administración local. Aunque es posible que los elementos de tal estrategia vayan surgiendo explícita o implícitamente en el tiempo, una estrategia expresa siempre tiene la ventaja de definir con mayor claridad objetivos, metas e instrumentos que se puedan evaluar, y proporciona una orientación más clara al conjunto de actores de cuya acción depende el futuro de este sector.

Una interrogante aún mayor es la del impacto de los conflictos en el sector municipal sobre el futuro de la educación pública. La capacidad de estos conflictos no sólo para atraer la atención de la opinión pública, sino también para influir sobre las decisiones de las familias sobre la educación de sus hijos, indica que cualquier proceso orientado a revalidar la educación pública es aún muy vulnerable al entorno político y a las fuerzas que se desenvuelven en su interior. Esto sugiere que los esfuerzos de reforma en este sector deben basarse en acuerdos amplios, que no sólo trasciendan a las autoridades políticas o a los equipos técnicos del MINEDUC, sino también a los grupos corporativos. Sólo de este modo los intereses del millón y medio de niñas y niños que asiste a este sector podrán imponerse por otras consideraciones.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aho, E., Pitkänen, K. & Sahlberg, P. (2006), «*Education in Finland—Policy development and reform principles since 1968*», World Bank, Washington DC, EEUU
- Asesorías para el Desarrollo (2006). «*Gestión municipal de la educación. Diagnóstico y líneas de propuesta*». Informe final, Consultoría para el ministerio de Educación, diciembre 2006.
- Asesorías para el Desarrollo (2005-06). «*Elaboración de propuesta de un Marco para la Buena Supervisión*» y «*Validación y reformulación del Marco*», Consultorías para MINEDUC de los años 2005 y 2006, respectivamente.
- Asesorías para el Desarrollo (2002). «*Análisis de la oferta de programas e iniciativas del sector público y privado desde los establecimientos educacionales*», Informe final, Consultoría para el MINEDUC, mayo.
- Auguste, S. y Valenzuela, J. P. (2004). «*Do Students Benefit from School Competition? The Chilean Experience*», Tesis de Grado University of Michigan.
- Barrera Osorio, F. (2006), «*Impact of private provision of public education: Empirical Evidence from Bogotá's Concession Schools*», Banco Mundial, Washington, D.C, EEUU
- Bush, T. & Bell, L. (2002) «*The Principles & Practice of Educational Administration*, Paul Chapman Publishing, London, U.K. .
- Brunner, J.J. (2005). «*Mejoramiento, transformación e innovación en la educación*», primera Conferencia Nacional de iNet Chile, realizada en octubre en Santiago de Chile, con el patrocinio del ministerio de Educación.
- Brunner, J.J. y Elacqua, G. (2003) «*Capital Humano en Chile. Informe*», Escuela de Gobierno, Universidad Adolfo Ibáñez, Santiago, Chile.
- Caldwell, Brian (2006), «*Re-imagining educational Leadership*», ACER Press, Victoria, Australia
- Caldwell, Brian (2002). «*Autonomy and Self management: Concepts and Evidence*».
- en T. Bush, & L. Bell (2002) «*The Principles & Practice of Educational Administration*», London: Paul Chapman Publishing
- Campbell, Carol & Fullan, Michael (2006), «*Unlocking the Potential for District-wide Reform*», Literacy & Numeracy Secretariat, Ministry of Education, Ontario, Canada.

- Carnoy, M. (2005). «*La Búsqueda de la Igualdad a Través de las Políticas Educativas: Alcances y Límites*». Revista Electrónica 2005. Volumen 3, Número 2.
- Centro de Microdatos de la Universidad de Chile (2006), *Encuesta Longitudinal de Docentes 2005: Análisis y Principales Resultados*.
- Cohen, E. (2002) «Educación, eficiencia y equidad: Una difícil convivencia»; *Revista Iberoamericana de Educación*, N° 30.
- Comisión Nacional para la Modernización de la Educación (1994) «*Los desafíos de la educación chilena frente al siglo XXI*», Informe de la comisión, Editorial Universitaria, Santiago, Chile.
- Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2006), Informe Final, www.presidencia.cl o www.consejoeducacion.cl/articulos/Informefinal.pdf
- Correa Sutil, S. y Ruiz-Tagle, P. (2006). «*Reformas al Sistema Educacional Chileno*», Documento, Facultad de Derecho Universidad de Chile, Santiago.
- Cox, C. (ed.) (2003) «*Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile*», Editorial Universitaria S.A., Santiago. Chile.
- DESUC, Universidad Católica de Chile (2006). «*Sistematización y análisis comparado de experiencias internacionales en supervisión escolar técnico pedagógica*». Informe Final, Consultoría para el MINEDUC.
- Di Gropello, E. (2004). «*La descentralización de la educación y las relaciones de rendición de cuentas en los países latinoamericanos*». PREAL, UNESCO.
- Elmore, Richard (2000), «*Building a new Structure for School Leadership*», Albert Shanker Institute, Washington D.C. EEUU
- Espínola, V. (1991). «*Descentralización del Sistema Escolar en Chile*», CIDE Ediciones, Santiago, Chile.
- Espínola, V. (1994). «*La construcción de lo Local en los Sistemas Educativos. Descentralización los Casos de Argentina, Brasil, Chile y Colombia*», CIDE, Santiago, Chile. .
- Espínola y otros (2008) «*Estructura organizacional de la Administración Educativa Municipal para Asegurar la Efectividad del Apoyo y Seguimiento a Escuelas vulnerables*», Informe Final Preliminar de Estudio realizado por la Fundación Chile en el marco del Fondo de Investigación y Desarrollo en Educación, FONIDE, Santiago. Chile,
- Espinoza, V. (2006) «*Análisis de las Redes de Trabajo de los Departamentos Provinciales de Educación Establecidas para la Implementación y Retroalimentación de la Política Educativa*», Informe Final, Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago de Chile.
- Eurydice (2005), «*The Education System in the Netherlands*», Ministry of Education, Culture and Science, Países Bajos.
- Fullan, Michael (2001), «*Leading in a culture of change*», Jossey-Bass, San Francisco, California, EEUU.
- Fullan, Michael (2005), «*Leadership & Sustainability – System Thinkers in Action*», Corwin Press, ThoeEUUnd Oaks, California, EEUU.
- Fullan, Michael (2006), *Turnaround Leadership*, San Francisco: Jossey-Bass, California, EEUU.
- Fullan, Michael (2007). «*The New Meaning of Educational Change*», Teachers College Press, EEUU.
- Gallego, F., Rodríguez, C. y Sauma, E. (2007). «*Provisión de Educación en Zonas Rurales de Chile: Incentivos, Costos y Calidad*», Pontificia Universidad Católica de Chile, septiembre.

- García, C. y Paredes, R. (2006). «*Gestión y resultados Educativos en Grupos Vulnerables*», documento de trabajo, Centro de Políticas Públicas, PUC, Santiago, Chile
- Gerstenfeld, P. (1995): «Comparación regional del impacto de las características del hogar en el logro escolar», CEPAL, Serie Políticas Sociales, n.º 9, (LC/L.924), Santiago de Chile:
- González, P.; Mizala, A. y Romaguera, P. (2002). «*Recursos Diferenciados a la Educación Subvencionada en Chile*». Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile
- Hammond, D. (editor, with John Bransford) (2005) «*Preparing Teachers for a Changing World: What Teachers Should Learn and Be Able to Do*», Jossey-Bass, EEUU.
- Hargreaves, D. & Fink, D. (2005). «Sustainable Leadership», Jossey-Bass/Wiley, San Francisco, EEUU.
- Hargreaves, D. (2004). «*Trabajando en forma lateral: cómo las redes de innovación producen una epidemia educativa – Los maestros en la transformación de la enseñanza*», Conferencia del Festival del Liderazgo de iNet Chile (*international Network for educational transformation*), realizada en la PUC, Santiago de Chile.
- Hopkins, David (2007). «*Decentralisation and Quality Tightening the Loose Coupling. An Agenda for Chile*», seminario Internacional BID-MINEDUC.
- Hopkins, David (2007), «*Mi Escuela, una Gran Escuela*», a ser publicado por el ministerio de Educación y LOM Ediciones, Santiago, Chile.
- Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago de Chile (2006). «*Análisis de las Redes de Trabajo de los Departamentos Provinciales de Educación Establecidas para la Implementación y Retroalimentación de la Política Educativa*», Informe Consultoría para el MINEDUC.
- Irrazábal, I. (2004). «*Estudio de diagnóstico y análisis de la administración municipal conjunta de los servicios de educación y salud en las municipalidades chilena*», noviembre, Informe para la SUBDERE, Santiago. Chile.
- Latorre, C.L. (1991). «*La Municipalización de la Educación: una mirada desde los administradores del sistema*», PIIE ediciones, Santiago, Chile.
- Levin, H.M. and C.R. Belfield (2002) «Families as Contractual Partners in Education». Teachers College, Columbia University, National Center for the Study of Privatization in Education, Occasional Paper No. 44.
- MINEDUC (1992), *Manual de Supervisión Técnico-Pedagógica*, División de Educación General, ministerio de Educación.
- Marcel, M. (2007). «*Educación Chilena: ¿Crisis u Oportunidad?*». Cieplan.
- Marzano, R.J. (2000). *A New Era of School Reform: Going Where the Research Takes Us*. Aurora, CO: Mid-continent Research for Education and Learning.
- McKinsey & Company (2007). «*How the world's best performing schools come out on top*». http://www.mckinsey.com/locations/ukireland/publications/pdf/Education_report.pdf
- MINEDUC (2008). «*Estudio sobre el Mejoramiento de la Gestión y la Calidad de la Educación Municipal*» Politeia Soluciones Públicas, www.mineduc.cl/biblio/documento/200901081946230.EstudioMejoramientodelaGestionylaCalidaddelaEducacionMunicipalInformeFinal.pdf
- Ministry of Education and Human Resource Development (2002), «*Human Resources, Knowledge, new Take-off*», Republic of Korea
- Mintzberg (1979), *The Structuring of Organizations*, Prentice-Hall
- Navarro, L. (2004). «*Marco de Actuación. La Supervisión como Asesoría Educativa*», documento-informe elaborado para la Coordinación Nacional de Supervisión.

- Navarro, L. y Pérez (2002). «*La Supervisión Técnico-Pedagógica en Chile*». Instituto Internacional de Planeamiento en la Educación, UNESCO.
- OCDE (2005). «*Teachers Matters: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*». OCDE, París, Francia.
- OCDE (2004). «*Education at a Glance*», Informe, www.ocde.org
- OCDE (2004). «*Revisión de Políticas Nacionales de Educación: Chile*», París, Francia.
- Paredes, R. y Lizama, O. (2006). «*Restricciones, Gestión y Brecha Educativa en Escuelas Municipales*», Documento Centro de Políticas Políticas, PUC, Santiago, Chile.
- Pavez, A. (2004). «*Municipios Efectivos en educación*», Estudio de caso N° 81, MGPP, agosto.
- Raczynski, D. y Muñoz, G. (2007). «*Reforma Educativa Chilena: El Difícil Equilibrio entre la Macro y Micro Política*», Serie de Estudios Socioeconómicos 31, Cieplan, febrero.
- Raczynski, D. y Muñoz, G. (2005). «*Efectividad Escolar y Cambio Educativo en Condiciones de Pobreza en Chile*», ministerio de Educación, Maval Ltda., noviembre.
- Raczynski, D. y Muñoz, G. (2005). «*Supervisión Educativa en Chile Experiencias Públicas y Privadas Lecciones y Aprendizajes*», Coordinación Nacional de Supervisión, División de Educación General, ministerio de Educación, octubre.
- Raczynski, D. y D. Salinas (2006) «Fortalecer la educación municipal. Evidencia empírica, reflexiones y líneas de propuesta», pp. 105-133 en C. Bellei, D. Contreras y J.P. Valenzuela (eds.) La agenda pendiente en educación. Profesores, administradores y recursos: propuestas para la nueva arquitectura de la educación chilena. Programa de Investigación en Educación – Universidad de Chile y UNICEF, Santiago, Chile.
- Rodríguez, A. (2002). «Case study: Public Concession model of Bogotá, Colombia», Documento de trabajo, Banco Mundial, Washington D.C., EEUU.
- Román, M. (2007) «*Un sistema educacional con dos cabezas: ¿quién responde por las escuelas públicas en Chile?*», AIQUE Educación, Buenos Aire, Argentina.
- Sarmiento Gómez et al (2004), «*Estudio del Programa en Concesión del Distrito*», Agencia Colombiana de Cooperación Internacional.
- Senge, P. (1994) *The fifth Discipline, The Art and Practice of Learning Organization*, 2st edition, Doubleday, Nueva York, EEUU.
- Senge, P. y otros (2000) *Schools that learn. A fifth discipline fieldbook for educators, parents and everyone who cares about education*, Doubleday, Nueva York, EEUU.
- Scheerens, J. (2000) *Improving School Effectiveness*. Paris: International Institute for Educational Planning.
- Stevenson, Harold & Stigler, James (1992), «*The Learning Gap*», Touchstone, NYC, EEUU.
- SUBDERE (2005). «*Comunas con Mejores Resultados SIMCE: ¿Qué las Diferencia del Resto de las Comunas?*», Documento preparado por el Departamento de Estudios Municipales, División de Políticas y Estudios, SUBDERE, ministerio del Interior, Santiago. Chile.
- SUBDERE (2000). «*Modelo metodológico de evaluación de la ejecución del PADEM*», Documento de Trabajo, Departamento de Estudios Municipales, División de Políticas u Estudios, SUBDERE, ministerio del Interior, Santiago, Chile.
- Tokman, A. (2001), «*Is Private Education Better? Evidence from Chile*», mimeo, University of California, Berkeley, April.

- UNICEF (2004) *¿Quién dijo que no se puede? Escuelas Efectivas en Sectores de Pobreza*», UNICEF, Asesorías para el Desarrollo y MINEDUC. Santiago, Chile.
- Universidad de Chile (2007), «*Mirada de los actores potenciales usuarios y oferentes de ATE y de autoridades locales del ministerio de Educación*», Programa de Investigación en Educación, informe consultoría para el ministerio de Educación.
- Valenzuela, J. P. (2005). «*Análisis prospectivo de las Capacidades Institucionales y de Gestión de los Gobiernos Subnacionales en Chile*», Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Woessmann, (2001), «Why Students in Some Countries do Better», *Education Next*, summer.
- World Bank (1995) *Priorities and Strategies for Education: A World Bank Review*, Washington D.C.; The World Bank.
- World Bank (2007). «*Chile – Institutional Design for an effective Education Quality Assurance*», Washington D.C., EEUU.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ACHM	: Asociación Chilena de Municipalidades
ATE	: Asistencia Técnica Educativa
CASEN	: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional
CEPP	: Centro de Estudios de Políticas Públicas, Buenos Aires, Argentina.
CIEPLAN	: Corporación de Estudios para Latinoamérica
CDE	: Convenio de Desempeño Educativo
COSAM	: Centro Comunitario de Salud Mental
CORMUP	: Corporación Municipal de Peñalolén para el Desarrollo Social
DAEM	: Departamento de Administración de Educación Municipal
DEM	: Dirección de Educación Municipal
DEPROV	: Departamento Provincial de Educación
DESUC	: Departamento Estudios Sociológicos, Universidad Católica de Chile
DIDECO	: Dirección de Desarrollo Comunitario
DIPLAP	: División de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Educación
EEUU	: Estados Unidos de América
EPGL	: Estrategia de Revalidación de la Educación Pública de Gestión Local
FNDR	: Fondo Nacional de Desarrollo Regional
INE	: Instituto Nacional de Estadísticas
IVE	: Índice de Vulnerabilidad de los Estudiantes
JEC	: Jornada Escolar Completa
JUNAEB	: Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas
LGE	: Ley General de Educación
LOCE	: Ley Orgánica Constitucional de Educación
MECE-Rural	: Programa de Educación Rural que tiene origen en el marco del programa Mejoramiento de la Equidad y Calidad de la Educación
MINEDUC	: Ministerio de Educación

OCDE/OECD	: Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
OFSTED	: Office for Standards in Education (Oficina para Estándares en Educación), Inglaterra
ONG	: Organismo no Gubernamental
OPD	: Oficina de Protección de Derechos de la Infancia y Adolescencia
PADEM	: Plan de Desarrollo Educativo Municipal
PEI	: Proyecto Educativo Institucional
PIB	: Producto Interno Bruto
PISA	: Programme for International Student Assessment a cargo de la OCDE
PLADECO	: Planes de Desarrollo Comunal
PSU	: Prueba de Selección Universitaria
RBD	: Número de identificación de establecimientos educacionales en las bases de datos del MINEDUC
RECH	: Registro de Estudiantes de Chile
SED	: Secretaría de Educación del Distrito, Bogotá, Colombia.
SENCE	: Servicio Nacional de Capacitación y Empleo
SEREMI	: Secretaría Regional Ministerial
SIMCE	: Sistema de Medición de la Calidad de la Educación
SINIM	: Sistema Nacional de Indicadores Municipales
SNED	: Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño
SUBDERE	: Subsecretaría de Desarrollo Regional
TIMSS	: Trends in International Mathematics and Science Study (Estudio Internacional de Tendencias en Matemáticas y Ciencias)
UTP	: Unidad Técnico Pedagógico

LOS AUTORES

CLAUDIA PEIRANO, Economista, Magíster en Economía de ILADES-Georgetown University. Investigadora asociada del Centro de Microdatos de la Universidad de Chile y directora de Grupo Educativo. Su experiencia laboral se ha centrado en el diseño, implementación y evaluación de programas educativos a nivel nacional, especialmente en el área de desarrollo profesional docente. Ha asesorado a instituciones públicas y privadas en modelos de educación de calidad y ha sido consultora de organismos internacionales.

DAGMAR RACZYNSKI, Socióloga, Ph.D., Universidad de California, Los Ángeles, California (UCLA). Profesora titular de la Universidad Católica de Chile, docente del Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile, directora de Asesorías para el Desarrollo. Trabajó en CIEPLAN entre 1975 y 1998. En los últimos su tema principal ha sido la mejora educativa. Entre sus publicaciones destacan *Quién dijo que no se puede. Escuelas Efectivas en Sectores de Pobreza (UNICEF-Ministerio de Educación, 2004)*; *Efectividad Escolar y Cambio Educativo en Condiciones de Pobreza en Chile (Ministerio de Educación, 2005)*; y *Supervisión Educativa en Chile. Experiencias Públicas y Privadas*, Ministerio de Educación, Santiago, 2005. A estos libros se suman artículos en libros y revistas en Chile y en el exterior.

DANIEL SALINAS, Sociólogo y Magíster en Literatura, Pontificia Universidad Católica de Chile. Formó parte del equipo de investigadores de Asesorías para el Desarrollo entre 2005 y 2009, centrando su trabajo en el área de la educación. Actualmente cursa estudios de doctorado en Teoría y Política Educativa en Pennsylvania State University, Estados Unidos. En co-autoría con Dagmar Raczynski ha publicado diversos artículos, entre los que se encuentran «Fortalecer la educación municipal. Evidencia empírica, reflexiones y líneas de propuesta» (2008), en el libro *La agenda pendiente en educación*, Universidad de Chile-UNICEF; «Aportes y Desafíos en la Evaluación de Políticas y Programas de Mejoramiento Educativo» (2008) en la *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*; y «La educación y la capacidad de aspirar en las y los jóvenes chilenos» (2007), Comentarios a la Quinta Encuesta Nacional de la Juventud, Instituto Nacional de la Juventud, Gobierno de Chile.

DENISE FALCK, economista y Magíster en Economía mención Políticas Públicas de la Universidad Católica de Chile. Investigadora del Centro de Microdatos del Departamento de Economía de la Universidad de Chile. Se desempeñó como profesora en el Instituto de Economía de la Universidad Católica de Chile entre 2003 y 2005. Se ha especializado en economía de la educación, evaluación docente y en la determinación de fuentes de valor agregado en el ámbito educacional. Ha sido investigadora del Programa de Acreditación para la Asignación de Excelencia Pedagógica (AEP) y estuvo a cargo del diseño, implementación y estudio de la Encuesta Longitudinal Docente 2005. Sus publicaciones más recientes han estado vinculadas a la formación profesional y desempeño docente y al análisis de la relación entre la evaluación docente y el rendimiento de los alumnos.

FRANÇOISE DELANNOY, Educadora, estudios en la Sorbonne y estadías y cursos en Stanford, Princeton y Harvard. Trabajó durante treinta años en el Banco Mundial, apoyando el diseño y la implementación de proyectos de desarrollo educacional en África, Asia y América Latina. Fue asesora del ministro de Educación, José Pablo Arellano (1996-1998). Ha sido consultora para la OCDE y varios gobiernos e instituciones públicas y privadas. Entre 2004-07 fue Directora de iNet (*International Networking for Educational Transformation*) en Chile. Sus trabajos en los últimos 15 años han girado en torno al cambio institucional y los procesos de reforma en educación. Algunas publicaciones: *Education Reforms in Chile, 1980-98: A lesson in Pragmatism* (Banco Mundial, 2000); *Teachers in Brasil* (Banco Mundial, 2001); *How to attract, prepare and retain teachers* – OCDE, 2005.

MARCELA GUZMÁN, Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile; egresada Programa Master en Economía, Ilades- Georgetown University. Actualmente directora de Politeia Soluciones Públicas; Profesora en el Magíster en Políticas Públicas de la Facultad de Economía de la Universidad de Chile y en el Diplomado en Gerencia Social y Políticas Públicas de FLACSO, y; Directora de la empresa pública Polla Chilena de Beneficencia. Dentro de sus actividades destaca su desempeño como jefa del Departamento de Estudios y Estadísticas en el ministerio de Educación (1997-2000) y como Jefa de la División de Control de Gestión en la Dirección de Presupuestos del ministerio de Hacienda de Chile (2000-2006). Así mismo ha realizado numerosas consultorías en países latinoamericanos con organismos internacionales y gobiernos. Entre sus publicaciones destaca «*Hacia un Círculo Virtuoso en la Reforma Presupuestaria en Chile*», Instituto de Estudios Fiscales, ministerio de Economía y Hacienda, España (2008); «*Evaluación de Programas – Notas Técnicas*», CEPAL (2007) y; «*The Chilean Experience*» en *Performance Budgeting*, Fondo Monetario Internacional (2007).

MARIO MARCEL, Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile y M.Phil. en Economía de la Universidad de Cambridge, Reino Unido. Se desempeñó en la Dirección de Presupuestos del ministerio de Hacienda de Chile durante 13 años, primero como Subdirector de Racionalización y Función Pública y luego como Director de Presupuestos. En el ejercicio de estas funciones participó activamente en diversas iniciativas en el área de educación, incluyendo el Estatuto Docente y sus reformas, la Jornada Escolar Completa, reformas de la Ley de Subvenciones, el Sistema Nacional de Evaluación del

Desempeño (SNED), extensión de la cobertura en educación prebásica y la ley sobre Subvención preferencial. Después de dejar la Dirección de Presupuestos fue Presidente del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, investigador asociado de CIEPLAN, docente universitario, consultor internacional y director de empresas. Cuenta con más de 60 publicaciones académicas y técnicas, entre las que se incluyen *¿Cómo se financia la educación en Chile?*» (con Carla Tokman), *«Hacia la Economía del Conocimiento: el Camino para Crecer con Equidad en el Largo Plazo»*, (con N. Eyzaguirre y M. Tokman), y *«Gobernabilidad educativa, democracia y cuasi-mercados: avances y desafíos en las reformas educacionales en Chile»*. Actualmente es Gerente del Sector de Capacidad Institucional y Finanzas en el Banco Interamericano de Desarrollo, en Washington DC.

OSVALDO LARRAÑAGA, Economista de la Universidad de Chile y Doctor en Economía de la Universidad de Pennsylvania. Oficial de Programa de Equidad en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); Profesor Asociado del Departamento de Economía de la Universidad de Chile y Presidente del Consejo Consultivo Previsional. Ha sido Vicedecano de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile; Director del Departamento de Economía de la Universidad de Chile; Profesor del Programa de Postgrado Ilades-Georgetown y del Departamento de Economía de la Universidad de Concepción. También se ha desempeñado como consultor del Banco Mundial, el BID, la OECD y el Ministerio de Educación de Chile, entre otras agencias nacionales e internacionales. Ha publicado extensamente en temas relacionados con las políticas sociales, la pobreza y la distribución de ingreso. Entre las publicaciones relacionadas con temas educativos destacan dos libros --*Umbrales Sociales Chile 2006* y *Propuestas para la Futura Política Social*-- de la Fundación Nacional de Superación de la Pobreza donde fue coordinador técnico del trabajo realizado; *Desafíos de la Descentralización, Educación y Salud en Argentina y Chile* (junto a R. Carcioffi y O. Cetrángolo, CEPAL) y *The Provision of Social Services: An Agenda for Reform* (editor junto a C. Aedo, BID).

