

La Agenda Pendiente en Educación

Profesores, administradores y recursos:
propuestas para la nueva arquitectura de la educación chilena

Cristián Bellei
Daniel Contreras
Juan Pablo Valenzuela
Editores

LA AGENDA PENDIENTE EN EDUCACIÓN

PROFESORES, ADMINISTRADORES Y RECURSOS:

PROPUESTAS PARA LA NUEVA ARQUITECTURA DE LA EDUCACIÓN CHILENA.

CRISTIÁN BELLEI, DANIEL CONTRERAS, JUAN PABLO VALENZUELA, *Editores*

© 2008, Universidad de Chile

Diagonal Paraguay 265, Santiago

www.uchile.cl

© 2008, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia UNICEF

Isidora Goyenechea 3322, Las Condes

www.unicef.cl

Inscripción Registro de Propiedad Intelectual 168.804

ISBN 978-956-8018-46-7

Diseño y producción: Ocho Libros Editores

Impreso en Chile por Salesianos Impresores S.A.

Hecho en Chile / Printed in Chile

Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida o transmitida, mediante cualquier sistema, sin la expresa autorización de los editores.

Índice

Presentación

Rafael Correa, Egidio Crotti 7

I. Introducción

Debate sobre la educación chilena y propuestas de cambio

Cristián Bellei, Daniel Contreras, Juan Pablo Valenzuela 13

II. Profesores

¿Cómo mejorar las políticas de desarrollo profesional docente
a fin de atraer, perfeccionar y retener profesores efectivos?

Emiliana Vegas 48

Políticas de perfeccionamiento de los docentes en Chile 1990 – 2005:
silencios y proyecciones

Sebastián Donoso 79

III. Administradores

Fortalecer la educación municipal. Evidencia empírica,
reflexiones y líneas de propuesta

Dagmar Raczynski, Daniel Salinas 105

Alternativas institucionales para fortalecer la educación pública municipal

Gregory Elacqua, Soledad González, Paula Pacheco 134

La educación particular subvencionada como cooperadora del Estado

Claudio Almonacid 156

IV. Recursos

Más financiamiento en educación y un mejor diseño de la subvención

Harald Beyer 183

La subvención escolar diferenciada por nivel socioeconómico en Chile

Alejandra Mizala 205

Presentación

Este libro es fruto de un proyecto de colaboración entre la Universidad de Chile y Unicef. El objetivo de esta iniciativa es contribuir desde el mundo académico al proceso de discusión sobre nudos críticos de la educación chilena y al diseño de opciones de política educativa, enriqueciendo así el debate en torno a las propuestas de cambio que realizara el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación y los proyectos gubernamentales surgidos de este proceso. Su contexto mayor, entonces, es el espacio de diálogo nacional sobre educación abierto tras la movilización de los estudiantes secundarios a inicios de 2006.

Desde hace algunos años diversos expertos, tomadores de decisiones y actores del campo educacional han venido planteando su inquietud porque, a pesar de los esfuerzos nacionales, los resultados de aprendizaje de los estudiantes no mejoran. La opinión pública, tradicionalmente menos crítica con la educación, ha visto cómo sistemáticamente los medios de comunicación reprueban severamente al sistema escolar, especialmente el público. Por su parte, algunos organismos internacionales, como la OECD, la Unesco y la propia Unicef, habían levantado una voz de alerta señalando diversos aspectos insatisfactorios de la educación chilena, especialmente al contrastarla con una concepción moderna del derecho a la educación y compararla con los países más avanzados. Sin embargo, no fue sino hasta que los estudiantes secundarios transformaron este malestar en protesta social y demanda por un cambio profundo al sistema escolar, que el campo político reaccionó asumiendo la necesidad de generar un punto de inflexión respecto de lo que se venía haciendo para mejorar la calidad y la equidad de la educación escolar.

Ciertamente, la protesta de los estudiantes tuvo los componentes ideológicos y reivindicativos que han caracterizado a este tipo de movilizaciones en Chile, pero también algo más: los estudiantes secundarios lograron, en

torno a la noción del derecho a una educación de calidad, articular una demanda por igualdad de oportunidades, e identificaron en los pilares de la institucionalidad educacional el nudo a desatar para hacer viable dicha aspiración. No se trató solamente de usuarios reclamando por la calidad de un servicio, sino de ciudadanos exigiendo un derecho. La adhesión y simpatías tan amplias que los estudiantes generaron, demuestra hasta qué punto la demanda por equidad en la educación palpita en la sociedad chilena. Es sobre esto que, en último término, trata el libro que presentamos.

El proceso de elaboración comenzó con la identificación de tres ámbitos problemáticos considerados imprescindibles para el mejoramiento de la educación chilena: las políticas dirigidas a la profesión docente, las modificaciones a la institucionalidad que gestiona los establecimientos públicos y privados que reciben subsidios estatales, y los cambios al sistema de financiamiento de la educación subvencionada. Posteriormente convocamos a un conjunto diverso de académicos a analizar las propuestas existentes en cada una de las áreas mencionadas quienes presentaron sus propias recomendaciones. Nos interesó, sobremanera, que el conjunto de invitados diera cuenta de un amplio espectro; por ello se consideró a académicos extranjeros y nacionales, de Santiago y de regiones, de universidades y centros académicos independientes, columnistas conocidos y académicos de menor figuración pública; el requisito para todos: trayectoria reconocida y producción significativa en el campo. Queremos agradecer y reconocer la buena acogida que tuvimos en cada uno de ellos, los autores de este libro.

Versiones preliminares de los capítulos contenidos en este libro fueron presentadas en una serie de seminarios organizados entre noviembre de 2006 y mayo de 2007 por el Programa de Investigación en Educación de la Universidad de Chile. En dichos seminarios, además de los autores, participaron como comentaristas Iván Núñez, asesor del Ministerio de Educación; Ignacio Irrarrazaval, académico de la Pontificia Universidad Católica de Chile; Claudio Orrego, alcalde de Peñalolén; Rodrigo Bosch, presidente de la Corporación Nacional de Colegios Particulares; Juan Pablo Valenzuela y Carmen Sotomayor, académicos de la Universidad de Chile. A todos ellos y a los demás asistentes a estos seminarios agradecemos su crítica honesta y generosa que permitió mejorar la calidad de los trabajos que aquí publicamos.

Este libro no contiene una propuesta única y concertada de un grupo homogéneo de autores transformados en actores, sino un abanico plural y diverso de ideas, cuyo único sustrato común es su vocación de servicio público y su aspiración a contribuir con antecedentes, razones y fundamentos

para mejorar el diseño de políticas educacionales en Chile y —por esa vía— expandir las oportunidades de aprendizaje de los niños y jóvenes de cuya educación depende no solo su futuro, sino el de toda nuestra sociedad.

Rafael Correa

Director del Programa de Investigación
en Educación de la Universidad de Chile

Egidio Crotti

Representante
de Unicef en Chile

I

Introducción

CRISTIÁN BELLEI

Magíster y candidato a Doctor en Educación de la Universidad de Harvard. Académico del Programa de Investigación en Educación de la Universidad de Chile.

DANIEL CONTRERAS

Magíster en Antropología de la Universidad de Chile.
Consultor de Educación de Unicef.

JUAN PABLO VALENZUELA

Doctor en Economía de la Universidad de Michigan.
Académico del Programa de Investigación en Educación de la Universidad de Chile.

Debate sobre la educación chilena y propuestas de cambio

Cristián Bellei
Daniel Contreras
Juan Pablo Valenzuela

Este capítulo tiene dos propósitos: primero, situar las reflexiones y propuestas contenidas en este libro en el contexto mayor del debate sobre políticas educacionales que se viene desarrollando en Chile en los últimos años y, segundo, analizar críticamente las contribuciones que realizan los demás autores de esta publicación. Ciertamente, en el proceso de cumplir con estos dos propósitos, introduciremos al análisis algunas de nuestras propias ideas acerca de lo que hemos identificado como la agenda pendiente en educación: los profesores, los administradores y los recursos. Es decir, no se trata ni de una síntesis de los capítulos siguientes, ni de un texto completamente independiente de aquellos, sino de una intervención más en este proceso de diálogo nacional sobre educación del cual este libro es parte.

CONTEXTO: NUDOS CRÍTICOS DEL DEBATE SOBRE POLÍTICAS EDUCACIONALES EN CHILE

Como un modo de acoger la protesta de los estudiantes secundarios de inicios de 2006, la Presidenta Bachelet convocó a una amplio Consejo Asesor por la Calidad de la Educación, el cual, a fines del mismo año, recomendó impulsar profundos cambios en el marco regulatorio de la educación, la institucionalidad de supervisión y fiscalización del sistema escolar, las políticas hacia la profesión docente, la organización del sistema de administración de los establecimientos públicos, y el sistema de financiamiento de la educación, entre otros aspectos (Consejo Asesor, 2006). Por cierto, lo ambicioso de la agenda del Consejo Asesor no se entiende solo como un efecto del espíritu reformista

impuesto por el movimiento estudiantil, sino como una expresión de la amplia insatisfacción con la calidad y la equidad de la educación nacional. Visto en perspectiva, el informe del Consejo Asesor es una cuenta histórica tanto de la reforma impuesta por el gobierno militar a inicios de los años ochenta como de la reforma educacional impulsada por los gobiernos democráticos desde mediados de los noventa.

Pronunciada la sociedad civil, el año siguiente sería el turno del gobierno y los partidos políticos. A inicios de 2007, al anunciar el proyecto de Ley General de Educación,¹ la Presidenta Bachelet habló de construir la “nueva arquitectura de la educación chilena”. Posteriormente, el 21 de Mayo en su Cuenta Pública ante el Congreso Pleno, la Presidenta invitó al país a realizar “un gran esfuerzo nacional para garantizar la calidad educacional”, desafío que definió como “el compromiso central” de su gobierno. En dicho Mensaje ante el Parlamento, la Presidenta profundizó la metáfora arquitectónica señalando que esta transformación tiene tres pilares: un nuevo marco regulatorio (el cual reemplaza a la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, LOCE), una nueva Superintendencia de Educación y un aumento de recursos públicos. La oposición de derecha criticó fuertemente las iniciativas legislativas que la Presidenta consideraba parte de esta construcción,² anunció su rechazo en el Parlamento y elaboró una propuesta alternativa. Con el propósito de hacer viables estas transformaciones y luego de un complejo proceso de negociaciones, el Gobierno, la Alianza por Chile y la Concertación, firmaron el martes 13 de noviembre un Acuerdo por la Calidad de la Educación, que en lo esencial deroga la LOCE, crea un sistema de aseguramiento de la calidad —que implica una reforma del Ministerio de Educación y del Consejo Superior de Educación, y la creación de la Superintendencia y una Agencia de la Calidad—, reforma la estructura y extensión de los ciclos escolares, e institucionaliza una reforma educacional basada en estándares.

Como se puede apreciar, el proceso de diseño y negociación de la nueva arquitectura ha avanzado decididamente sobre aspectos vinculados especialmente con la regulación e institucionalidad de la alta dirección del sistema escolar, reconociendo lo que hasta hace poco era motivo de controversia: que el diseño institucional del sistema escolar chileno es inadecuado para garantizar niveles crecientes de calidad y equidad educativas, y que la autoridad pública

1 Para un análisis de este proyecto de ley, ver Bellei, C. y J. P. Valenzuela (2007) “¿Qué le falta a la nueva LOCE?”, *Mensaje*, vol. 56, núm. 559, pp. 35-39; Crotti, E. y D. Contreras (2007) *Qué educación, para qué sociedad. El Proyecto de Ley General de Educación*, Unicef; y los artículos contenidos en Brunner, J. J. y C. Peña (coords.) (2007). *La reforma al sistema escolar: aportes para el debate*, Universidad Diego Portales.

2 A las mencionadas (Ley General de Educación y creación de la Superintendencia de Educación), se debe agregar la Ley de Subvención Escolar Preferencial, enviada al Parlamento a fines del gobierno de Ricardo Lagos, que se analiza más adelante en este capítulo.

carece de instrumentos efectivos para promover y “exigir” un mejor servicio educativo para los alumnos.³

Sin embargo, para sostener un edificio los pilares necesitan cimentarse en una base sólida. En educación, esa base son las capacidades docentes para enseñar, las capacidades de los equipos directivos y los administradores para gestionar las escuelas y liceos, y los recursos puestos a su disposición. Sin una preocupación explícita por desarrollar dichas capacidades y asegurar una distribución más equitativa de los recursos, la nueva reforma educacional verá amenazado su impacto en el aprendizaje de los alumnos.

En efecto, la evidencia disponible en países que han intentado este tipo de reformas indica que poner metas y plazos exigentes a las escuelas y sus profesores, y luego sancionar —o amenazar con sancionar— severamente a quienes no las cumplen, no solo no garantiza el mejoramiento buscado, sino que puede tener efectos contraproducentes, como por ejemplo, aumentar la discriminación hacia los estudiantes más necesitados, o empeorar el ya deteriorado clima de convivencia en muchas escuelas. Esos mismos estudios señalan que el factor clave para que estas reformas tengan alguna viabilidad es precisamente el mejoramiento de las capacidades de docentes y administradores educacionales; sin embargo, estas capacidades no se generan por la sola presión o amenaza, ni tampoco porque haya más presupuesto.⁴ Por último, existe un debate muy fuerte acerca de la justicia de aplicar sanciones y distribuir recompensas en contextos de marcada desigualdad de condiciones y recursos, entendiendo estos últimos en un sentido amplio.

El Consejo Asesor Presidencial había recomendado modificaciones sustanciales en estos tres ámbitos. Por una parte, propuso crear una carrera profesional docente que promueva el desarrollo de los profesores, valore sus capacidades y el buen desempeño; haga de la desidia y el estancamiento un riesgo y del trabajo bien hecho, una seguridad; una carrera docente donde la medida de todas las cosas sea crear mejores oportunidades de aprendizaje para los alumnos a quienes se educa. Esto implica un gran cambio de las reglas que rigen la gestión de los recursos humanos docentes. Pero también de

3 Sobre limitaciones estructurales del sistema escolar chileno ver Bellei, C. e I. Mena (1998) “El desafío de la calidad y la equidad en educación”, en *Chile en los noventa*, C. Tolosa y E. Lahera (eds.), Dolmen / Presidencia de la República, pp. 353-404; OECD (2004) *Revisión de políticas nacionales de educación: Chile*, OECD; Banco Mundial (2007) *El diseño de un sistema efectivo de aseguramiento de la calidad de la educación en Chile*, Banco Mundial.

4 Ver por ejemplo, Goertz, M. (2005) “Implementing the No Child Left Behind Act: Challenges for the States”, *Peabody Journal of Education*, 80(2), 73-89; Evers y H. Walberg (eds.) (2002). Hanushek, E. y M. Raymond (2002) “Sorting Out Accountability Systems”, en *School Accountability*, W. Evers y H. Walberg (ed.), Hoover Institution Press, pp. 75-104; y Elmore, R. (2004) *School Reform from the inside out*, Harvard Education Press (especialmente “When accountability knocks, will anyone answer?” y “Doing the right thing, knowing the right thing to do”).

las condiciones organizacionales en que trabajan los profesores, así como de los estándares de calidad con que son formados en las universidades. Por otra parte, hacer que la administración de las escuelas públicas esté en manos de agencias especializadas en la gestión educativa, más profesionales, con mayores atribuciones y responsabilidades que en la actualidad, donde las alternativas institucionales propuestas no descartaban a los propios municipios actuando en forma individual o asociada. Ciertamente, algunas municipalidades han hecho grandes esfuerzos por entregar una buena educación, pero otras no se han destacado en este empeño. Tal vez sus alcaldes no la han visto como un área estratégica para su gestión, o quizás el municipio ha tenido otras urgencias que ha debido priorizar. Sin embargo, los alumnos que asisten a establecimientos públicos merecen que el mejoramiento de sus escuelas y liceos sea siempre la primera prioridad de quienes los tienen a su cargo. Finalmente, el Consejo Asesor recomendó modificaciones importantes al sistema de financiamiento de la educación, que en su conjunto apuntan a hacerlo más equitativo, garantizar condiciones de ecuanimidad entre los sectores privado y público, y facilitar una gestión escolar orientada hacia la calidad y no solo el acceso a la educación.

Es sobre estas tres dimensiones del sistema escolar —profesores, administradores y recursos— que este libro profundiza: ¿cuáles son los nudos críticos que se debe resolver en cada una de ellas?, ¿qué propuestas —relevantes y viables— existen para resolverlos? Ellas tienen en común constituir las bases en que se cimenta el funcionamiento del sistema escolar. También comparten no haber sido abordadas hasta el momento ni en las propuestas legislativas ni en el acuerdo político antes referido.

Previo a entrar en dichas discusiones, creemos conveniente definir mejor el ámbito problemático sobre el que tratan los análisis aquí presentados; en efecto, cada uno de estos aspectos posee la suficiente complejidad y amplitud como para no poder ser abordados completamente en estas páginas.

Respecto de los profesores, el foco está puesto en cómo mejorar las políticas de desarrollo profesional docente a fin de atraer, perfeccionar y retener profesores efectivos en su labor de enseñanza. Esto implica al menos dos desafíos. En primer lugar, cómo vincular mejor las oportunidades de desarrollo profesional de los docentes con sus trayectorias laborales. Generalmente, esto se ha expresado en las discusiones de política en torno a la creación o regulación de una carrera profesional docente capaz de vincular el desafío de mejorar las capacidades y el desempeño docente con los requerimientos propios de la gestión de recursos humanos y las complejidades del mercado laboral docente. En segundo término, cómo mejorar significativamente las capacidades profesionales de los profesores en ejercicio. En las últimas dos décadas Chile ha implementado una gran variedad de estrategias de perfeccionamiento docente

—talleres de autoperfeccionamiento en el mismo centro educativo, cursos de capacitación, pasantías nacionales y en el extranjero, entre muchas otras—, la mayor parte de las cuales no han sido evaluadas en términos de su efectividad, paso crucial para mejorar su calidad.

En el caso de los administradores, los focos son distintos según se trate de los responsables del sistema de establecimientos públicos o de los propietarios de establecimientos privados. En el primer caso, el análisis se ha concentrado en cómo mejorar la organización y gestión del sistema de establecimientos de propiedad pública para hacerlo más efectivo. Específicamente, se discute si la actual organización institucional, basada en la administración municipal, es o no la más adecuada para producir la calidad y equidad educativas que el país demanda, qué cambios habría que introducir para hacerla más eficiente y efectiva, y —de plantearse modificar esta instancia administrativa— cuál sería la más adecuada. Ciertamente, ello implica también considerar si es razonable diseñar un sistema público donde coexistan diferentes modalidades de administración.

Sobre los “sostenedores” de establecimientos privados la pregunta es más general: cómo modificar el marco institucional y normativo para garantizar niveles crecientes de calidad. En el debate nacional se ha planteado reiteradamente que el sistema escolar chileno exige pocos requisitos para convertirse en sostenedor de escuelas, para recibir recursos públicos y para abrir nuevos establecimientos educacionales. Aunque frecuentemente atravesado por posturas ideológicas, un análisis internacional comparado y un estudio de la efectividad del modelo seguido por Chile en las últimas décadas iluminarán el debate sobre esta cada vez más relevante dimensión. Pero este punto es mucho más que enumerar nuevos requisitos para obtener el “reconocimiento oficial” del Estado. En efecto, cabe preguntarse si toda la regulación en esta área debiera seguir reducida a listar características del sostenedor o de la escuela, en vez de introducir ciertos criterios de racionalización territorial de la oferta escolar financiada con recursos públicos.

En lo referido a los recursos, el foco se pone en cómo hacer más eficiente y equitativo el actual sistema de financiamiento de la educación subvencionada por el Estado. La pregunta básica a este respecto es determinar las razones que justificarían un incremento generalizado de la subvención estatal (como lo han demandado los sostenedores públicos y privados de educación), la magnitud de dicho incremento y los efectos que se pueden esperar de él. Un segundo aspecto es discutir la conveniencia de diferenciar los mecanismos y/o los montos del aporte estatal para la educación pública y la educación privada subvencionada. Finalmente —y para algunos, alternativamente—, tal como lo hace la reciente Ley de Subvención Escolar Preferencial, se debe estudiar

la necesidad de modular los recursos que aporta el Estado de acuerdo a las condiciones socioeconómicas de los estudiantes y las escuelas, la magnitud de dicha diferenciación y los efectos —deseados y no— que se puede esperar de su aplicación en el contexto chileno. Desafortunadamente, el debate sobre los instrumentos financieros empleados en el sistema escolar en nuestro país también ha sido oscurecido por posturas ideológicas, relativamente impermeables a la rica y compleja experiencia internacional y al análisis empírico en función del logro de los objetivos de calidad, equidad y eficiencia que debiesen guiar esta discusión.

Los análisis contenidos en este libro no carecen de una postura y no dejan de responder a opciones claramente definidas de política educacional, pero sus autores han intentado fundar dichas opciones en evidencia empírica, comparación internacional y juicio experto. Ciertamente, al hacer explícitas sus razones, se han abierto también a la crítica. En lo que sigue, discutiremos lo que a nuestro juicio son las tesis centrales de cada capítulo, reconectándolas con las preocupaciones más generales expresadas en los focos analíticos recién definidos.

PROFESORES

De algún modo la noción más intuitiva sobre política docente rescata el desafío central de los sistemas educativos: asegurar que haya un profesor competente en cada sala de clases. Según la información disponible, Chile parece tener serias dificultades para satisfacer este criterio. De acuerdo a resultados del sistema de evaluación docente, poco más de un tercio de los 30 mil profesores evaluados desde 2003 no alcanzaría el nivel de desempeño considerado “competente”. Este sistema ha sido criticado porque no evalúa el grado de conocimiento que los docentes tienen de sus asignaturas. Sobre este aspecto —según datos del estudio Timms de 1999— en ciencias el 66 por ciento y en matemáticas el 45 por ciento de los alumnos chilenos de octavo grado eran educados por docentes que manifestaron sentirse poco seguros sobre su preparación para enseñar los contenidos de su asignatura. Cabe preguntarse entonces, ¿por qué es tan difícil transformar aquella intuición original en realidad?⁵

Examinada con detención, y tomando en cuenta lo que sabemos sobre cómo se comporta la profesión docente y el mercado laboral de los profesores, la pretensión de garantizar un docente competente conduciendo a cada grupo de alumnos es muy exigente. Como señala Emiliana Vegas en su trabajo

5 Ciertamente, esta dificultad no es exclusiva de Chile. Para un análisis sobre la situación docente en los países desarrollados, ver OECD (2005) *Teachers Matter. Attracting, developing, and retaining effective teachers*, OECD.

“¿Cómo mejorar las políticas de desarrollo profesional docente a fin de atraer, perfeccionar y retener profesores efectivos?” (capítulo 2), la efectividad de los docentes en su trabajo de enseñanza depende de un sistema complejo de aspectos, no de un factor único; ella identifica siete:

- i. los docentes deben tener acceso a materiales didácticos adecuados y contar con condiciones de infraestructura básicas;
- ii. los docentes deben saber qué se espera de ellos en términos de los conocimientos de las asignaturas y las competencias pedagógicas que requieren, la conducta y las acciones que deben realizar, y las competencias y objetivos de rendimiento académico específicos que se espera desarrollen en sus alumnos;
- iii. la modalidad de selección y asignación de los docentes a los establecimientos escolares afecta la calidad de la enseñanza y el aprendizaje. Si las reglas de selección y los criterios de asignación no son claros, transparentes y racionales, terminan los maestros menos eficaces enseñando a los niños más vulnerables;
- iv. los sistemas educacionales requieren información acerca de la enseñanza y el aprendizaje en forma regular y medidas de avance en función de las expectativas que se han establecido. Esta información debe ser utilizada no solo para efectos de la rendición de cuentas, sino como una herramienta para mejorar la práctica docente;
- v. para enseñar bien se requiere un aprendizaje continuo y para lograr que todos los alumnos aprendan se requiere que los maestros de cada escuela trabajen en conjunto en el diseño de estrategias para cada alumno;
- vi. los maestros eficaces tienen autoridad para utilizar su mejor juicio profesional en la determinación de lo que se requiere para obtener resultados en función de los estándares acordados;
- vii. dado que las personas responden a una diversidad de estímulos, probablemente deberían existir múltiples políticas de incentivos para atraer y retener en la profesión docente a personas altamente calificadas y para lograr que los maestros trabajen duro en pos del mejoramiento del aprendizaje de los alumnos.

Sin pretender ser exhaustivos, implementar un sistema así de ambicioso requiere, al menos, resolver satisfactoriamente los siguientes cuatro desafíos: a) atraer buenos y suficientes candidatos a la profesión docente, b) formar adecuadamente a los nuevos docentes, c) desarrollar continuamente las capacidades profesionales de los docentes, y d) seleccionar-contratar-retener a buenos docentes para satisfacer las necesidades del sistema escolar. Esta perspectiva sistémica difiere de posturas frecuentemente asumidas en el debate público, empeñadas en transformar un aspecto en “el” factor que causa —y por tanto,

soluciona— todo el problema: el cierre de las Escuelas Normales, los bajos sueldos, el Estatuto Docente.

Atraer jóvenes talentosos y en cantidad suficiente para que hagan de la docencia su profesión es de alguna forma el primer desafío del sistema escolar; pero es también el último, en el sentido de que en su éxito se juega la capacidad de renovación y prolongación en el tiempo del sistema. En un contexto en que las oportunidades de educación post-secundaria se han expandido y diversificado fuertemente, en que la información sobre las condiciones laborales y salariales se hace cada vez más accesible para los postulantes, y en que el mercado laboral se ha complejizado enormemente, la escuela y el liceo deben competir fuertemente por mostrar a los jóvenes un espacio laboral atractivo. Cuánto éxito tengan, dependerá de la calidad de las condiciones laborales que el sistema escolar ofrezca y de la percepción social acerca de la conveniencia de ser docente, en comparación con opciones profesionales o laborales alternativas. Así por ejemplo, Vegas en su análisis lleva al extremo este vínculo afirmando que las remuneraciones de los docentes (tanto en términos relativos como absolutos) afectan la enseñanza y el aprendizaje, por la sensible vía de influir sobre quiénes deciden ingresar a la carrera de pedagogía y cuánto tiempo deciden permanecer en la profesión docente.

La información disponible sobre este aspecto en Chile es escasa y parcial. En la última década el sistema escolar ha aumentado sus requerimientos de personal docente —especialmente por la expansión de la educación secundaria y el aumento de la jornada escolar—, a pesar de lo cual no parece haberse manifestado una escasez generalizada de docentes. Aunque existe evidencia indirecta sobre escasez de docentes en ciertas disciplinas (matemáticas, ciencias, inglés) y en zonas aisladas o pobres.⁶ Ello ha coincidido con un aumento sostenido de los salarios docentes, que acumulan —en una década y media— un incremento real promedio de 165 por ciento, si bien continúan siendo más bajos que los de profesionales comparables. A todo ello se suma un mayor número de postulantes a la carrera de pedagogía y un aumento de sus puntajes promedio en la prueba de selección universitaria.⁷ Sin embargo, no se tiene información acerca de si estos mejores postulantes se han insertado efectivamente en labores de docencia en el sistema escolar; en cambio, sí se sabe que los programas de formación no regulares han estado certificando una gran can-

6 Un indicador frecuentemente mencionado es que Chile presentaría una estructura etaria envejecida de su cuerpo docente; sin embargo, esta información no tiene una interpretación clara. Se trata sin duda de un tema donde se requiere más y mejores datos.

7 Una descripción y análisis sobre este y otros aspectos de la condición docente en Chile se encuentra en Núñez, I. (2003) "El profesorado, su gremio y la reforma de los años noventa: presiones de cambio y evolución de la cultura docente", en C. Cox (ed.) *Políticas educacionales en el cambio de siglo*, Editorial Universitaria, pp. 455-518.

tividad de los nuevos docentes de la última década (Beca et al., 2006). A quiénes el país logra motivar para ser los profesores de sus hijos es solo el comienzo de la historia, pero es donde se decide el reparto de sus protagonistas.

El siguiente desafío consiste en formar adecuadamente a los futuros docentes. Contrario a lo que muchas veces se piensa, en el mundo existe una amplia diversidad entre países en cuanto a la organización de la formación inicial docente. Chile es un ejemplo de dicha diversidad, en este caso, alojada al interior de un mismo sistema escolar.⁸ En términos de las instituciones encargadas de la formación, muchos países conservan el modelo de escuelas normales, aunque generalmente como centros post-secundarios; con todo, la tendencia mayoritaria es a dar un carácter profesional a la formación docente, ya sea albergada en facultades de educación al interior de universidades complejas, o como universidades o institutos pedagógicos. En Chile existen además institutos profesionales —es decir, centros no universitarios— que imparten la docencia. Sebastián Donoso, en su trabajo “Políticas de Perfeccionamiento de los Docentes en Chile 1990-2005: Silencios y Proyecciones” (capítulo 3), afirma que las transformaciones implementadas desde mediados de los setenta en Chile en el ámbito de la formación inicial docente —cuyos hitos considera el cierre de las Escuelas Normales primero y años después la pérdida del estatus exclusivamente universitario— han contribuido a mermar la valoración social del profesorado. Desafortunadamente, no contamos con estudios evaluativos que permitan comparar la calidad de la formación docente provista por esta diversidad de instituciones en Chile.

La diversidad en la formación docente no se reduce al tipo de instituciones a cargo, incluye también la estructura curricular de la carrera de pedagogía. Mientras algunos centros formadores realizan simultáneamente la enseñanza de los contenidos y de la didáctica, otros prefieren una estructura secuencial, donde la formación didáctica se concentra al final; también varían enormemente en la ubicación y relevancia que la práctica profesional tiene en la formación —desde una posición marginal, al final de la carrera, hasta un rol clave a lo largo de todo el proceso formativo—; finalmente, la extensión de la formación inicial docente varía significativamente, puesto que en algunas universidades es homologable a una formación de postgrado, mientras otras dictan cursos de certificación muchas veces reducidos a los fines de semana. Aunque todas estas opciones están asociadas a fuertes debates al interior del campo de los formadores de docentes, no se cuenta con evidencia suficiente sobre la calidad y efectividad de estos modelos alternativos para iluminar empíricamente estas

8 Un diagnóstico exhaustivo de la formación inicial docente en Chile, desde el punto de vista de sus responsables, se encuentra en Comisión sobre Formación Inicial de Docentes (2005) *Informe Comisión sobre Formación Inicial Docente*, Serie Bicentenario, Ministerio de Educación.

discusiones. A su turno, el campo laboral docente (ya sea por la preeminencia del Estatuto Docente o por decisiones de los empleadores) tampoco parece ser muy sensible en términos salariales a estas distinciones. Vegas afirma que las escalas de sueldo de los docentes son comparativamente uniformes, lo que —entre otras consecuencias— beneficiaría a quienes se educaron en programas menos exigentes. Con todo, este es también un tema en el que la experiencia internacional es heterogénea y la información disponible sobre Chile, muy limitada.

Donoso hace ver que la autonomía de las instituciones formadoras y la lógica de mercado aplicada a este campo han dejado al Ministerio de Educación —responsable de las políticas de mejoramiento escolar— relativamente inerte, con poca capacidad para incidir sobre uno de los factores críticos de la calidad de la enseñanza.⁹ En respuesta a la diversidad de procesos formativos y en un escenario de autonomía de las instituciones formadoras, muchos países han creado o reforzado sistemas externos de acreditación de las carreras de pedagogía y/o instancias obligatorias de habilitación para el ejercicio de la docencia (OECD, 2005). Chile ha comenzado a moverse en la misma dirección. Luego de unos años de implementar un sistema voluntario de acreditación de carreras de pedagogía, en 2006 se legisló para establecer un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, el cual hace obligatoria la acreditación de las pedagogías. Más aún, el Consejo Asesor recomendó hacer más agresivo este mecanismo, estableciendo que las carreras cuya acreditación sea rechazada dos veces, deberían cesar sus procesos de admisión de nuevos alumnos. Complementariamente, el Consejo Asesor también recomendó instaurar un examen de habilitación como requisito obligatorio para obtener el título profesional docente y ejercer labores de enseñanza en establecimientos reconocidos por el Estado. Este instrumento no solo ayudaría en el corto plazo a mejorar la calidad de los entrantes a la profesión docente, sino que tendría en el mediano plazo un impacto sobre las propias instituciones formadoras, convirtiéndose en una virtual evaluación de su desempeño. También —desde la perspectiva de los alumnos— haría más riesgosa la opción de estudiar pedagogía. Ciertamente, un mayor grado de selectividad de los postulantes y estándares más altos en la calidad de las instituciones formadoras de profesores, harían menos relevante el uso de estos instrumentos indirectos de “control de calidad”.

El tercer desafío de la política docente consiste en desarrollar continuamente las capacidades profesionales de los profesores en ejercicio. La necesi-

9 La experiencia del Programa de Fortalecimiento de la Formación Inicial Docente (1997-2002), más que contradecir parece confirmar este diagnóstico. Para una descripción y cuenta del Programa ver Ávalos, B. (2003) *Profesores para Chile. Historia de un Proyecto*. Mineduc.

dad de implementar procesos permanentes de perfeccionamiento docente no surge de la mala calidad de su formación inicial, sino de la naturaleza misma del trabajo escolar; a ello se suma un contexto de demandas hacia las escuelas y los docentes que son crecientes en cantidad y sobre todo en complejidad. En otras palabras, en tiempos de “reforma educativa permanente”, la existencia de una brecha entre las capacidades docentes y las demandas sociales a la educación está garantizada por diseño. Ciertamente, profesores más capaces y mejor formados tendrán menos dificultades para renovar sus conocimientos y competencias profesionales. Con todo, la dificultad mayor de la formación continua consiste en que la efectividad docente se basa en una compleja trama de elementos, muchos de los cuales solo se desarrollan en la práctica laboral y son difíciles de observar e identificar, más difícil todavía de medir y certificar, y muy costosos de transferir.¹⁰

El trabajo de Sebastián Donoso incluido en este libro aborda principalmente este aspecto. El autor realiza una detallada y crítica revisión de la política de perfeccionamiento docente llevada a cabo en Chile desde 1990, en que distingue dos fases: durante la primera (1990-1999) considera que no existió una política de perfeccionamiento docente propiamente tal, y que las acciones más interesantes —pero limitadas— de perfeccionamiento se dieron con una orientación funcional en el marco de programas focalizados del Ministerio de Educación. La segunda fase (2000-2005) reposicionó —según Donoso— al Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas, CPEIP, como agente público líder del campo de la formación continua en el país, pero, aunque ensayó una nueva batería de herramientas, no logró resolver algunos de los problemas fundamentales, como la falta de regulación de este mercado y su desarticulación con el mercado laboral docente y la gestión educacional. La gran debilidad de esta discusión (que no es responsabilidad del autor) radica en la pobreza de la evidencia existente para evaluar la efectividad de los programas de perfeccionamiento docente llevados a cabo en estos años de enorme activismo en la materia.

Como señala Donoso, existe un vasto mercado de cursos de perfeccionamiento docente, el cual convive con programas más sofisticados de desarrollo profesional; de hecho, el propio Ministerio de Educación ha financiado ambos tipos de iniciativas. ¿Dónde han sido mejor invertido los recursos? Según la evidencia internacional, las capacidades que los docentes necesitan adquirir tienen más probabilidades de desarrollarse en procesos

10 Para una revisión exhaustiva sobre la materia, ver Anderson, L. (2004) *Increasing teacher effectiveness*. Unesco/IIEP; así como Elmore, R. op. cit. (especialmente “Getting to scale with good educational practice”).

intensivos, sostenidos en el tiempo, situados en la escuela, modelando y discutiendo problemas reales de la práctica docente.¹¹

Queda claro que diseñar e implementar programas de perfeccionamiento docente que logren aumentar las capacidades profesionales de los profesores es enormemente complejo e incierto. El capítulo escrito por Emiliana Vegas profundiza precisamente en una orientación alternativa de política educacional: los incentivos docentes —principalmente monetarios— basados en el desempeño de los alumnos. Esta propuesta tiene el mérito de presentarse como convincentemente simple: en lugar de complejas teorías sobre la efectividad docente, es preferible definirla como la capacidad de un profesor o un colectivo de profesores de aumentar los resultados de aprendizaje de sus alumnos, medidos por pruebas estandarizadas; posteriormente, en lugar de enredosos diseños de programas de perfeccionamiento, mejor ofrecer incentivos monetarios a los docentes que demuestren de esta forma su mayor efectividad. Lo demás vendrá por añadidura. Desafortunadamente, la realidad parece ser más porfiada de lo que muchos tomadores de decisiones quisieran reconocer. Vegas —basándose en evidencia sobre Chile, otros países latinoamericanos y Estados Unidos— argumenta extensamente sobre recurrentes limitaciones de estos programas de incentivos a docentes basados en el desempeño de los alumnos, como por ejemplo, que los incentivos para mejorar el trabajo operan en verdad sobre una proporción minoritaria de los docentes, que el estímulo no es suficiente para que valga la pena el esfuerzo de intentar mejorar el desempeño, o que la distribución de los premios —y eventuales castigos— puede no estar válidamente asociada al desempeño real de los docentes. Según la autora, estas y otras debilidades de los programas de incentivos pueden estar en la base de los decepcionantes resultados que en general estos programas han tenido. Aunque obviamente es posible resolver dichos problemas de diseño, la autora anota lo difícil que ha resultado crear políticas eficaces de incentivo. Un problema adicional —no discutido por Vegas, aunque presente en la literatura— apunta al supuesto más básico de estos programas: querer cambiar no es sinónimo de saber como hacerlo de un modo efectivo.

El cuarto y último desafío de la política docente consiste en que los administradores escolares puedan seleccionar, contratar y retener profesores competentes para satisfacer las necesidades de la enseñanza en sus escuelas y liceos. A fin de cuentas, es a este nivel, el de la gestión escolar, donde se muestra la capacidad del sistema educacional para lograr que cada curso sea conducido por un docente de calidad.

11 La literatura en este campo es vasta; ver por ejemplo, Elmore, op. cit., el capítulo “Bridging the gap between standards and achievement: the imperative for professional development in education”.

Como se dijo, los recursos humanos, materiales, organizacionales y simbólicos presentes en los establecimientos, son un factor relevante de la capacidad del sistema escolar para atraer y retener buenos profesores en labores de enseñanza. Comprender esto es crítico. Desde esta perspectiva las inversiones en mejoramiento de las condiciones para la enseñanza y el aprendizaje en los establecimientos tendrían no solo un efecto sobre las oportunidades de aprendizaje de los actuales alumnos, sino además un potencial efecto en aumentar el atractivo que poseen las escuelas y los liceos como espacios de trabajo. En este mismo sentido, las características sociales, económicas y culturales de los propios alumnos, así como la calidad percibida de un establecimiento, forman parte de las características que los profesores toman en cuenta al momento de decidir su lugar de trabajo. Es por ello que —señala Vegas— las escuelas en condiciones menos favorables son las que tienden a tener mayores dificultades para contratar y retener profesores, en general, y profesores efectivos, en particular. Más aún, en un contexto como el chileno, de abierta competencia entre las escuelas y con múltiples esquemas de incentivos ligados al desempeño operando, es esperable que esta tendencia hacia la inequidad se agudice, particularmente en zonas urbanas de mayor tamaño, donde las alternativas de movilidad laboral entre establecimientos diversos es mucho más amplia. Chile ha implementado políticas compensatorias para revertir esta situación —algunas de las cuales son analizadas por Donoso y Vegas en sus respectivos capítulos—, pero no es claro que estén logrando su propósito.

Otro aspecto fundamental son las capacidades y atribuciones de gestión que los administradores locales posean, así como el lugar que ocupen en sus decisiones las necesidades de sus respectivos establecimientos. Los administradores de cada unidad educativa debiesen contar con instrumentos de gestión eficientes para resolver problemas de exceso de personal, falta de responsabilidad profesional y crónico mal desempeño de algunos docentes. Al mismo tiempo, dado que según sus características las escuelas enfrentan diferentes problemas de escasez relativa de personal docente, y que los docentes a su vez experimentan diferentes costos de oportunidad —algunos profesores poseen más y mejores alternativas laborales—, los administradores locales de educación requieren un marco de flexibilidad que les permita enfrentar adecuadamente estos desafíos. Reiterémoslo, no se trata solo de un asunto de eficiencia, sino de equidad: la ausencia de estas herramientas de gestión es probable que afecte más severamente a quienes tienen a su cargo los establecimientos más necesitados.

El trabajo de Emiliana Vegas tiene el mérito de mostrar equilibradamente las limitaciones de los incentivos monetarios ligados al desempeño de los

estudiantes, y al mismo tiempo enfatizar la enorme relevancia que los salarios docentes tienen para promover una mejor educación. La magnitud y la forma en que se paga a los docentes es una decisión de política educacional de la máxima importancia. Es posible sintetizar de la siguiente forma el desafío a este respecto: cómo diseñar un sistema de remuneraciones que haga a la profesión docente tan atractiva como cualquiera otra de alto prestigio y que al mismo tiempo responda a las prioridades del mejoramiento educacional. En el caso chileno, existe evidencia de que los salarios docentes todavía no están al nivel de las demás profesiones, que algunas de las asignaciones del Estatuto Docente —como el pago por perfeccionamiento o por desempeño en “condiciones difíciles”— no son efectivas en lograr sus propósitos, que los mecanismos de incentivos ligados al desempeño han sido poco eficaces, y que el Estatuto Docente no permite reconocer la enorme diversidad de funciones profesionales docentes que los profesores actualmente desempeñan o deberían desempeñar para el desarrollo de la profesión y el mejoramiento de las escuelas y liceos.

Finalmente, en su análisis de la formación continua, Donoso concluye —y propone— que solo integrándola en un sistema nacional de carrera docente, que articule la formación inicial, las demandas del mercado laboral y las necesidades emanadas del currículo, esta podrá desplegar toda su potencialidad. La intención de abordar el diseño de una moderna carrera profesional docente ha estado recurrentemente en las negociaciones y acuerdos entre el Colegio de Profesores y el Ministerio de Educación, pero ellas no han fructificado hasta la fecha. A su vez, el Consejo Asesor articuló buena parte de sus propuestas sobre la profesión docente en torno a la creación de una carrera profesional docente en Chile, logrando consensuar —en un trabajo que involucró directamente a los representantes nacionales del magisterio y los alcaldes— un conjunto de criterios orientadores para su diseño. Reproducimos aquí la síntesis de dichos criterios, los que definen las características que debiese tener la futura carrera profesional docente (Consejo Asesor, 2006, pp. 36-38):

- i. Una carrera capaz de atraer a estudiantes talentosos y retener en las aulas a profesores competentes.
- ii. Una carrera profesional docente con regulaciones nacionales, que potencie la gestión local de la educación.
- iii. Una carrera que reconoce centralmente las capacidades y el desempeño de los profesores, en función de la calidad y equidad educativas.
- iv. Una carrera ágil, que impulsa a los docentes a avanzar y desarrollarse en su profesión.
- v. Una carrera que reconoce los distintos méritos y motivaciones profesionales de los docentes.

ADMINISTRADORES

Al inicio de la recuperación de la democracia en 1990 menos de un tercio de los escolares chilenos asistía a un establecimiento particular subvencionado y casi el 60 por ciento lo hacía a establecimientos municipales. El 2005 ese panorama había cambiado drásticamente, mostrando una distribución casi en partes iguales la asistencia a establecimientos municipales y particulares subvencionados. La sostenida disminución de la educación municipal —hoy la mayoría de los estudiantes chilenos se educa en escuelas privadas— y la enorme relevancia que han adquirido los establecimientos privados subvencionados configuran el contexto básico de la discusión pública sobre la administración escolar en Chile.

Aunque la discusión sobre los administradores o gestores del sistema educacional —sostenedores, si se usa la nomenclatura oficial— tiene una historia larga, su capítulo más reciente comienza durante los ochenta con la instalación del diseño institucional actual. Durante este cuarto de siglo siempre ha habido voces críticas, pero solo con el movimiento de los estudiantes secundarios y el trabajo del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, esta discusión pasó de unos diálogos más o menos aislados, a ocupar un lugar central en el debate.

Hoy existe un amplio acuerdo en que este arreglo institucional para proveer educación formal ha mostrado limitaciones, vacíos e inconsistencias. Así lo constató el Consejo Asesor, aunque entre sus miembros no existió una opinión unánime sobre el alcance de esas limitaciones ni los cursos de acción para superarlas. En la segunda sección de este libro, tres capítulos abordan esta cuestión, haciéndose cargo de algunos de los aspectos que han cruzado el debate: a) la discusión sobre des-municipalizar versus profundizar la municipalización de la educación pública, y b) la disputa acerca del carácter de los oferentes privados que reciben subvención estatal —incluyendo si deben o no perseguir el lucro— y su eventual incidencia en promover o inhibir procesos de mejoramiento continuo de la educación subvencionada.

Respecto de la educación estatal, la discusión ha estado marcada por el dilema entre profundizar la municipalización o por el contrario, disminuir la incidencia de los alcaldes y las municipalidades en la gestión educacional a nivel local. El debate de fondo radica en la interpretación que se tiene acerca de cómo las limitaciones del arreglo existente explicarían la baja eficiencia y efectividad del sistema público de educación: mientras algunos piensan que no se puede descartar la municipalización porque aún no ha sido implementada con un diseño completo y coherente, otros argumentan que el municipio chileno tiene muchas limitaciones que desaconsejan hacerle responsable de la educación, como lo ha demostrado la experiencia.

Sin resolver esta divergencia, el Consejo Asesor estableció una serie de criterios que toda entidad local administradora de establecimientos públicos debiera satisfacer (Consejo Asesor, 2006, pp. 119-128); entre ellos, tener por función única la gestión de los establecimientos, gestionar los establecimientos de una unidad geográfica definida, integrar las funciones administrativo-financieras y técnico-pedagógicas, contar con financiamiento suficiente para desarrollar capacidades de gestión, combinar alto expertiz técnico con participación y control de la comunidad, y orientarse al fortalecimiento de las capacidades autónomas de las escuelas y liceos para mejorar continuamente.

El Consejo Asesor propuso cuatro alternativas institucionales que —a juicio de sus defensores— podrían organizarse satisfaciendo estos criterios: depender de municipios o asociaciones de municipios, crear corporaciones autónomas de derecho público, organizar servicios descentralizados dependientes del gobierno regional, o crear un servicio nacional de educación dependiente del Ministerio de Educación. En una visión esquemática, la opción de recenralizar busca aumentar las atribuciones y el profesionalismo del administrador (nacional o sub-nacional) mejorando las condiciones de gobierno del sistema, para movilizarlo hacia resultados. La propuesta descentralizadora argumenta que solo un poder local más fuerte podrá guiar y hacerse responsable del proceso de mejora que la educación pública requiere.

Los dos capítulos de este libro dedicados al tema exploran opciones que se inscriben en esta segunda vertiente. Raczynski y Salinas en “Fortalecer la educación municipal; evidencia empírica, reflexiones y líneas de propuesta” (capítulo 4) afirman que esto debe ser así, ya que la evidencia internacional destaca que los procesos de mejora de las escuelas requieren de la autoridad inmediatamente superior, liderazgo y retroalimentación continua. Agregan que las decisiones pedagógicas deben estar en el ámbito local ya que así se consigue tanto un mejor acoplamiento entre la política general y la ‘complejidad microscópica de la unidad educativa’, como un mayor compromiso de docentes y directivos en el proceso de mejora. Esto implica, según los autores, que Chile debe mejorar, acrecentar e innovar en su descentralización, complementándola con una profunda redefinición del rol y modo de operar del Ministerio de Educación y del gobierno central en general.

Elacqua, González y Pacheco en “Alternativas institucionales para fortalecer la educación pública municipal” (capítulo 5), comparten esta necesidad de fortalecer la gestión educativa municipal en Chile. Identifican la existencia de una serie de condiciones estructurales que han limitado el desarrollo de la educación municipal: una normativa en varios aspectos inadecuada y restrictiva, una alta heterogeneidad entre las comunas tanto en términos de sus tamaños y densidad poblacional, como de recursos propios disponibles y equipos pro-

fesionales calificados y suficientes. A ello se suma la separación de funciones administrativas en manos del municipio y técnico-pedagógicas en manos del Ministerio de Educación. Finalmente, una dificultad adicional sería la desigual competencia con el sector particular subvencionado, ya que este puede gestionar con mayor flexibilidad los recursos humanos, movilizar recursos adicionales —cobrando a las familias— y seleccionar estudiantes, generando condiciones muy distintas a las del sistema municipal.

Raczynski y Salinas complementan ese diagnóstico destacando los siguientes nudos críticos: si bien el arreglo institucional escinde la gestión financiero-administrativa (Municipio) de la técnico-pedagógica y curricular (Ministerio), la gran mayoría de los municipios asumen tareas de gestión pedagógica aunque, en general, de un modo ni muy definido ni estable en el tiempo. Se evidencian enormes dificultades en lo administrativo-financiero por la existencia de un marco normativo restrictivo para la gestión eficiente de los recursos y un financiamiento variable —al basarse en la asistencia de los alumnos a clases—, lo que generaría déficit, especialmente en municipios pequeños, con importante presencia rural y baja matrícula. Se aprecia una sobredemanda del gobierno central a las escuelas acompañada de un escaso reconocimiento del Ministerio de Educación a los esfuerzos y decisiones del sostenedor municipal. Por último los autores constatan que pese a estos problemas comunes se observa una alta heterogeneidad en la forma en que los municipios gestionan la educación.

A pesar del complejo escenario descrito, Raczynski y Salinas sostienen que muchos de los municipios están en una posición activa frente al desafío educacional, lo que configuraría a su juicio un contexto 'maduro' para fortalecer la gestión municipal en educación. Ello supone hacerse cargo de las principales trabas que enfrenta la gestión de la educación municipal, una mayor coordinación y colaboración entre el Ministerio de Educación y la Subsecretaría de Desarrollo Regional (Subdere), y una nueva forma de relación con los niveles subnacionales del Estado y con el sector privado. Por último, afirman, es urgente aumentar y mejorar las atribuciones y capacidades de gestión de la educación que tienen los municipios. A continuación destacamos algunas de sus propuestas.

En primer lugar, hacer coherente la normativa del sistema escolar con el propósito de fortalecer al sector municipal. Este es sin duda un campo de discusión aún abierto; de hecho, está completamente ausente del Acuerdo por la Calidad de la Educación. En el protocolo 'Para una Educación Pública de Calidad', firmado entre el Gobierno y los partidos de la Concertación en noviembre de 2007, se omite explícitamente asumir que un administrador local sea siempre sinónimo del municipio (siguiendo la línea del Consejo Asesor). Más aún, entre quienes postulan mantener la educación en manos de los municipios, la necesi-

dad de calibrar el tamaño del territorio a ser administrado, conformar una masa crítica para gestionar los establecimientos y aprovechar economías de escala, hace que algunos reconozcan que no siempre la comuna es la unidad territorial y administrativa adecuada.

En segundo lugar, realizar un estudio exhaustivo de los costos de la educación municipal que integre una estimación de los costos de administración del propio municipio. Cuánto cuesta educar a un niño chileno ‘promedio’ y cómo estimar luego otras diferenciaciones, es el tema tratado en la última sección de este libro. Cómo han de considerarse otros costos específicos de la administración municipal de la educación, ha sido un tema poco discutido y fuertemente distorsionado por el debate sobre la ineficiencia en la administración municipal de la educación, asuntos difícilmente separables sin estudios empíricos exhaustivos sobre la materia.¹²

Raczynski y Salinas proponen desarrollar una política de apoyo a las capacidades del sostenedor municipal, tanto en lo administrativo-financiero y lo técnico-pedagógico, como en la responsabilidad sobre la planificación de la educación en su comuna. En un horizonte de fortalecimiento de la municipalización es razonable diseñar programas de mejora de capacidades de los administradores. Menos claro es, en cambio, el tema de la planificación de la educación en la comuna: dado que hasta hoy ha sido el mercado quien ha guiado el desarrollo del sector, fortalecer las capacidades del municipio, ¿implica también ampliar sus facultades? En otras palabras, no es claro cómo se puede incorporar la dimensión territorial a la gestión educativa en un espacio caracterizado por la competencia no colaborativa entre proveedores.

El trabajo de Elacqua, González y Pacheco, posee un foco más específico, discutiendo en torno a tres alternativas para fortalecer la educación pública municipal, las cuales son una interpretación que los autores hacen de las propuestas del Consejo Asesor. El análisis tiene la virtud de hacer explícita la discusión sobre el poder que atraviesa la empresa de gestionar el sistema escolar.

La primera alternativa analizada es fortalecer el rol de técnicos y expertos en la administración del sistema escolar con el fin de mejorar la calidad de su conducción, alejando la política partidista de las definiciones del sistema. Los caminos para materializar esta alternativa serían la re-centralización —la vuelta de los establecimientos públicos a depender del gobierno central— o la profesionalización completa de la administración local, mediante la creación de servicios públicos ad hoc. La principal ventaja de un modelo como este es que todas las decisiones adoptadas tendrían fundamento técnico. Las desventajas,

12 Para una discusión sobre gestión, recursos e institución ver González, P. “Estructura Institucional, recursos y gestión en el sistema escolar chileno”, en *Políticas Educativas en el cambio de siglo*, Cox (2003).

por su parte, se refieren a que esta alternativa estaría muy alejada del escrutinio público (carencia de *accountability* político), y que sería difícil identificar los criterios de selección y los candidatos para contar con los ‘técnicos mejor capacitados’. Finalmente, los autores afirman que los grandes problemas de la educación tienen siempre soluciones que suponen, al menos en parte, definiciones políticas.

Fortalecer la participación ciudadana en educación es la segunda alternativa analizada. Ella supone el directo involucramiento en las decisiones educacionales de los actores de la sociedad civil de un determinado territorio. La propuesta implica ir más allá de los actuales Consejos Escolares; se requeriría conformar comités comunales (similares a los *school boards* existentes en otros países), que tengan alta autonomía respecto del gobierno central y cuenten con atribuciones para la toma de decisión sobre cuestiones administrativas, pedagógicas y presupuestarias. Un modelo como este tendría a su favor otorgar alta legitimidad social a las decisiones que se adopten, aumentar la pertinencia de la oferta educativa al acoplarla mejor con las demandas y necesidades de las comunidades, y aumentar el compromiso de estas con los logros educativos. La desventaja más crítica —que los autores fundamentan en el caso norteamericano— sería la dificultad de construir buenos acuerdos en unos comités de conformación altamente heterogénea, donde primarían los intereses corporativos (especialmente de grupos mejor organizados, como los docentes).

Finalmente, se analiza la opción de fortalecer el rol del alcalde. Esta perspectiva exigiría una ampliación del marco de actuación de los ediles, dándoles mayor libertad para tomar decisiones de gestión y de política educativa, incluyendo atribuciones para imponer sanciones o entregar apoyo a docentes y directivos. También se requeriría mejorar la calidad y disponibilidad de la información a los ciudadanos sobre la educación de la comuna. Los autores argumentan que esta alternativa es interesante porque es consistente con el actual modelo de administración y favorece el *accountability* político sobre la máxima autoridad comunal y el compromiso local con la educación. Con todo, ellos advierten que es muy difícil ‘cobrar’ esta responsabilización, toda vez que existe un amplio dominio de obligaciones del municipio, lo que puede diluir la cuestión educativa dentro de la agenda política local; tampoco es claro cuánto pesa la evaluación sobre la calidad educativa en el voto de los electores para la elección de las autoridades comunales; además en Chile —a diferencia por ejemplo de Estados Unidos— la educación pública no se financia con impuestos locales, y las familias pueden sin restricciones enviar a sus hijos a escuelas públicas de otras comunas, todo lo cual hace más débil el vínculo electoral entre las familias de los estudiantes y las autoridades locales. Por último, esta

alternativa tampoco descarta —incluso puede potenciar— el riesgo de influencia política partidista en las decisiones.

Respecto de los administradores —y propietarios— de la educación particular subvencionada por el Estado, la discusión ha sido fuertemente influida por el hecho de que las familias optan crecientemente por ella, a pesar de que la evidencia no muestra que —en promedio— estas escuelas hayan mejorado su calidad, ni que sean más eficaces que los establecimientos municipales (Bellei, 2007). Claudio Almonacid en “La educación particular subvencionada como co-operadora del Estado” (capítulo 6), amplía la perspectiva con que se ha debatido al poner la cuestión de la provisión mixta en términos de cooperación público-privado en lugar de competencia entre ambos sectores, para lo cual elabora algunas recomendaciones.

El autor comienza describiendo a los proveedores privados con financiamiento público y llama la atención sobre dos características relevantes: el 60 por ciento de los sostenedores son particulares o sociedades comerciales con fines de lucro, mientras solo el 40 por ciento corresponde a iglesias, ONG y fundaciones sin fines de lucro; además, la mayoría de estos proveedores administra solo un establecimiento. Esta condición de alta heterogeneidad y enorme dispersión debe tomarse en cuenta al momento de mejorar el marco normativo de la educación particular subvencionada en pos de garantizar niveles de calidad creciente. Adicionalmente, Almonacid constata una escasa fiscalización de los recursos asignados por concepto de subvención escolar, a pesar de la existencia de un conjunto de normas sobre esta tarea. La insuficiencia de personal del Ministerio de Educación destinado a ello y la baja frecuencia en la aplicación de sanciones a los infractores, habrían profundizado un escenario de poca efectiva fiscalización. En efecto, una parte importante de las propuestas legislativas mencionadas aborda este punto, mejorando las capacidades y aumentando las atribuciones fiscalizadoras del Estado.

A juicio del autor, desarrollar un sistema educacional de provisión mixta, en que las escuelas particulares subvencionadas constituyan una oferta de calidad, demanda cambiar la naturaleza de la relación entre el Estado y los proveedores privados: se requiere un rol activo del Estado en determinar las normas de funcionamiento y en la evaluación permanente del sistema, y —como se dijo— reemplazar la competencia por la cooperación, lo cual exigiría terminar con el lucro, y fortalecer la transparencia y la rendición pública de cuentas. En este enmarcamiento, la oferta privada debe ajustarse a definiciones de ordenamiento territorial e incentivar y proteger la participación ciudadana en sus comunidades educativas.

Una muestra clara de este cambio en la relación público-privado, es la propuesta de Almonacid de crear un Consejo Comunal de Educación, presidido

por el alcalde e integrado por representantes de los sostenedores privados de la comuna, del Ministerio de Educación y de la comunidad. Dicha instancia formularía un plan comunal de educación que garantice la cobertura, y privilegie la integración social y la innovación educativa. Sería a partir de este plan comunal que se aprobarían los planes estratégicos de desarrollo de las escuelas subvencionadas. A nivel regional, al Ministerio de Educación le correspondería, atendiendo la evaluación de dichos planes estratégicos, autorizar la creación de nuevos establecimientos particulares subvencionados y evaluar la continuidad de los existentes. Por último, el Ministerio debería crear un marco para la buena cooperación educacional que sirva para evaluar la gestión de los sostenedores privados, así como mantener un registro público de sostenedores y de establecimientos.

Es evidente que este novedoso esquema de cooperación dista mucho de la situación actual; en este sentido, una primera debilidad del análisis es no hacerse cargo de su viabilidad política e institucional. Tampoco queda claro cómo se garantizaría la toma de decisiones costo-efectivas en un escenario sin proveedores con fines de lucro y con una institucionalidad como el Consejo Comunal de Educación prácticamente monopolizando las decisiones de planificación e inversión en el territorio comunal.

Como se aprecia, tanto para el mundo municipal como el particular subvencionado, existe acuerdo respecto a que las limitaciones del arreglo institucional vigente han restringido las posibilidades de hacer a ambos sectores más eficientes y de elevar la calidad del sistema educativo. La cuestión sobre qué correcciones se requiere introducir es, en cambio, controversial.

A partir del supuesto de que un modelo institucional que considere mejor la diversidad de las comunas y territorios sería más efectivo, es posible abrirse a la idea de un arreglo institucional para la educación pública con diversidad de soluciones, a condición de que sean evaluables y se ajusten en consecuencia.¹³ Dicho arreglo debiese reconocer las diferencias que existen entre proveedores públicos y privados. La ecuación compleja de encontrarse es cómo el Estado, manteniendo un espacio importante de desarrollo de la educación particular subvencionada, asume un trato preferente para fortalecer la educación de su propiedad. Esto supone, al menos, modificar la relación entre el Estado y los proveedores privados a los que financia, así como estimar qué implica la mayor responsabilidad del sistema público y las obli-

13 En la literatura comparada sobre efectividad escolar no existe mucha evidencia sobre modelos institucionales heterogéneos, aunque se han desarrollado experiencias en algunos países de la región. En esta misma perspectiva, el mencionado protocolo entre el Gobierno y los partidos de la Concertación establece la intención de comenzar una experiencia de organización institucional de la educación pública, que permita acumular evidencia para el desafío de transformar el conjunto de la administración educacional pública.

gaciones específicas que le afectan, a fin de proveerle los medios adecuados para satisfacerlas.¹⁴

El país necesita un sistema educativo público en que existan tres niveles con responsabilidades y competencias fuertes: la escuela, un cuerpo intermedio de administración y el gobierno central.

Sobre cómo avanzar hacia escuelas más fuertes y efectivas existe bastante experiencia y conocimiento acumulado en Chile y el mundo: buenas capacidades profesionales para enfrentar sus desafíos particulares, autonomía en la gestión pedagógica para hacerse responsable de sus logros, y fuerte apoyo externo y recursos adecuados, son componentes bien reconocidos (García-Huidobro y Sotomayor, 2003; Bellei et al., 2004; Raczynski y Muñoz, 2005; Consejo Asesor, 2006).

En cambio, sobre los cuerpos intermedios de administración educacional, como hemos venido argumentando, el debate está mucho más abierto, comenzando por si debe o no mantenerse la responsabilidad del municipio en esta materia. La creación de servicios más o menos autónomos como entidades administradoras de educación pública, como lo propuso el Consejo Asesor, es una posibilidad que ha aparecido. Con todo, los municipios son la forma más cercana del Estado en los territorios; reforzarlos con más atribuciones y competencias, facilitar que se asocien, parece un camino razonable aunque de muy largo aliento. La pregunta por la institucionalidad debe tener una respuesta efectiva también, en términos de desplegarse en un marco de tiempo prudente.

En términos generales, es claro que el rediseño de la alta dirección pública del sector debiese implicar un fortalecimiento del Estado y el gobierno central. Lo que es evidente y sin embargo ha sido muy postergado en la discusión pública y el debate experto, es la necesidad de una profunda reforma al Ministerio de Educación, así como una mejor coordinación con las otras agencias del gobierno central y regional que inciden en educación. Por otra parte, las propuestas legislativas para crear una Superintendencia de Educación y dictar una Ley General de Educación —cuya complementariedad debe aún afinarse dada la estrategia de diseños parciales seguida por el gobierno—, conllevan profundos cambios en las atribuciones y roles del Ministerio de Educación; no obstante, no está claro cómo y cuándo se llevarán a cabo esas transformaciones.

Finalmente, la participación institucionalizada de los actores de la comunidad educativa constituye un aspecto complementario de gran relevancia

14 Algo de esto ha estado sucediendo en la práctica, mediante la reciente creación de un Fondo de Gestión para el Mejoramiento de la Educación Municipal, y los programas especiales de jubilaciones para docentes municipales.

para la discusión aquí contenida. Algunas propuestas son optimistas en imaginar un rol activo de actores comunitarios en las tareas de administración escolar, ya sea como integrantes de los consejos escolares o eventuales consejos comunales de educación. Sin embargo, independiente de la suerte que corran dichas propuestas, profundizar el control social sobre la escuela y el sistema escolar en general, aumentando la exigencia por una mayor responsabilidad y cuenta pública sobre su trabajo, así como contar con familias más informadas —no solo para elegir entre establecimientos, sino también para exigir mayor calidad al establecimiento en que en definitiva se educa su hijo—, serían sin duda factores de fortalecimiento de la administración del sistema escolar, cualquiera sea la opción organizacional que se elija.

RECURSOS

Los recursos fiscales adicionales provenientes de la modificación de la regla de superávit estructural se destinarán en gran medida a lograr una educación de mayor calidad y equidad; así, la aprobación a fines de 2007 de la Ley de Subvención Escolar Preferencial, la creación para el año 2008 de un Fondo de Gestión para la Educación Municipal de 100 millones de dólares, así como el incremento permanente del 15 por ciento del valor de la subvención regular, al cual se suma un 10 por ciento adicional para la educación rural, dan cuenta de un incremento histórico para este año en el presupuesto público de educación. Sin embargo, en el marco de la construcción de una Nueva Arquitectura de la educación chilena, aún está ausente la definición de las adecuaciones permanentes que tendrá nuestro sistema de financiamiento.

En efecto, a pesar de la relevancia que tiene la magnitud de recursos financieros en educación, la experiencia internacional y local da cuenta que ello no es suficiente para alcanzar los objetivos de mayor calidad y equidad. Las investigaciones de Hanushek (1989 y 2006) y Wobmann (2003) han mostrado consistentemente que los esfuerzos sistemáticos, de los países desarrollados y en desarrollo, por incrementar la magnitud relativa y absoluta de recursos financieros destinados a educación no han incrementado los logros escolares del promedio de los estudiantes, ni revertido —en la mayoría de las experiencias comparadas— la inequidad en la distribución de dichos logros entre los estudiantes de diferentes grupos socioeconómicos.

Chile no ha sido una excepción: los aportes adicionales provenientes del Financiamiento Compartido y de la Jornada Escolar Completa —los cuales, en promedio, duplicaron el monto disponible de recursos por estudiante para los colegios subvencionados que cuentan con ambos programas— han

sido estrategias poco efectivas para aumentar los aprendizajes medidos por el Simce.¹⁵

En contraste, un reciente trabajo de Barber y Mourshed (2007) —elaborado para la consultora internacional McKinsey— da cuenta que los resultados de los mejores sistemas escolares del mundo, a nivel de países y regiones, en términos generales están poco asociados a su nivel de gasto en el sector. Sin embargo, este mismo análisis comparado da cuenta de una relación indirecta, más específica entre gasto y resultados, puesto que uno de los tres pilares que caracterizarían a los sistemas escolares de excelencia es su capacidad para atraer a los mejores estudiantes de la enseñanza secundaria a estudiar pedagogía y mantenerse luego enseñando en las escuelas, para lo cual, mencionan los autores, es indispensable —aunque no suficiente— que el salario inicial, o de los primeros años de ejercicio profesional de los profesores sea similar al ingreso promedio de las restantes profesiones. Claramente esta es una tarea pendiente en el caso de Chile: los datos elaborados por Meller y Brunner (2007) dan cuenta que entre los profesionales recientemente titulados, aquellos con las menores remuneraciones promedio son precisamente todos los provenientes de las carreras vinculadas con el sistema escolar, quienes reciben apenas la mitad del promedio de las remuneraciones del resto de los profesionales.

Esta evidencia demuestra que la relación entre los resultados escolares y los recursos financieros destinados a la educación no depende solo de su magnitud, sino que principalmente de las decisiones relativas a su uso, de sus mecanismos de cuenta pública e incentivos, así como del diseño de una institucionalidad promotora de una educación de calidad para todos. En este contexto, el libro contiene la reflexión sobre algunos de los principales desafíos del financiamiento del sistema escolar chileno de dos economistas especializados en la materia, ambos miembros del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación primero y del Consejo Asesor de Equidad y Trabajo después.

Harald Beyer, en “Más financiamiento en educación y un mejor diseño de la subvención” (capítulo 7), plantea que el principal rol del Estado en el sistema escolar es lograr que todos los estudiantes —independiente de su nivel socioeconómico de origen— superen un umbral de calidad educacional equivalente. Aunque el autor ejemplifica este umbral con la obtención de puntajes Simce entre 280-300 puntos, o con una probabilidad similar de obtener más de 600 puntos en la PSU, podemos también asociarlo con la adquisición de las competencias necesarias para participar como ciudadano de los mayores desafíos de nuestra sociedad y de una economía global altamente competitiva.

15 Valenzuela (2005) y Bellei (2006) encuentran pequeños efectos promedio de la Jornada Escolar Completa; Quintanilla (2000) no encuentra efectos consistentes del Financiamiento Compartido en los logros Simce.

En principio, el rol del Estado debe orientarse a lograr una calidad de la educación similar entre los estudiantes, independiente del nivel sociocultural de sus familias; sin embargo, la actual situación educacional del país —baja calidad generalizada y extrema y creciente desigualdad de resultados de aprendizaje—, hace razonable plantearse una meta de mediano plazo como la sugerida por Beyer, lo cual implica poner el foco de los mecanismos de seguimiento y evaluación de la reforma en estos indicadores clave de reducción de la desigualdad en los resultados escolares.

En relación al financiamiento de esta tarea, Beyer analiza tres aspectos: i) el esfuerzo financiero relativo que el Estado realiza para el sector de educación escolar; ii) la magnitud de los recursos necesarios por estudiante para alcanzar el mencionado umbral de calidad; y iii) los mecanismos de financiamiento del sistema. Se plantea que el esfuerzo financiero de Chile en educación ha sido insuficiente al compararlo con los países de la OECD; aunque —como indica el propio autor— el presupuesto del año 2008 permitiría a nuestro país equipararse con el promedio de la OECD en cuanto al gasto relativo en educación escolar. A su vez, Beyer compara —en términos del ingreso per cápita del país, basado en OECD, 2007— el gasto anual por estudiante de educación básica en Chile respecto de los países de la OECD y concluye que, a pesar del aumento en el valor de la subvención general, en 2008 aún sería necesario incrementar en un 20 por ciento adicional los aportes por estudiante para alcanzar el promedio de la OECD. Sin embargo, la incorporación de los recursos provenientes de la Subvención Escolar Preferencial implicarán que nuestro país cierre una parte importante de esta brecha, por medio de una distribución asociada directamente al mayor grado de vulnerabilidad de ciertos estudiantes, elemento que el autor considera indispensable.

El segundo aspecto abordado por el autor —estimar un valor de subvención para los estudiantes de bajo nivel socioeconómico que les posibilite recibir una educación de calidad— permite una discusión más objetiva acerca de los desafíos financieros y de gestión para mejorar la equidad en los resultados escolares. Utilizando como parámetro entidades efectivas en la provisión de educación de calidad, el autor estima que 62 mil pesos mensuales permitirían a estudiantes de bajo nivel socioeconómico alcanzar los umbrales mínimos definidos previamente.¹⁶ Esta estimación parece consistente con el hecho que la Sociedad de Instrucción Primaria, atendiendo a niños de nivel socioeconómico medio, requiere de 40 mil pesos mensuales para alcanzar niveles de resultados Simce como los mencionados. Dos situaciones se pueden resaltar de la pro-

16 Al monto propuesto por el autor se le ha descontado el costo alternativo de la inversión de capital, considerando que quienes atienden preferentemente a este grupo son entidades municipales y sin fines de lucro.

puesta del autor en este punto. La primera es que, tal como indica Beyer, no es correcto comparar el gasto por estudiante de la educación subvencionada con el gasto de los colegios particulares pagados, puesto que una parte considerable del alto cobro que realizan estos últimos no está asociada a una mayor calidad educacional sino a otros factores, tales como el elevado costo de oportunidad de los terrenos y edificaciones de los establecimientos localizados en los sectores más caros de la ciudad. La segunda corresponde a la coincidencia de este monto con el aporte que realizará el Estado a partir del año 2008 —como efecto de la subvención escolar preferencial— para el tercio de los niños más vulnerables que asistan desde pre-kínder a cuarto básico a establecimientos subvencionados, el cual alcanzará aproximadamente a 60 mil pesos mensuales. De esta forma, los principales desafíos para lograr una educación de calidad debiesen a futuro tender a concentrarse en aspectos institucionales y de gestión, más que en la magnitud de los aportes financieros del Estado.

No obstante lo interesante de la propuesta de Beyer, este omite en su análisis la escala del establecimiento, uno de los aspectos más críticos para determinar el costo de una educación de calidad y los requerimientos financieros agregados asociados a esta. La literatura internacional da cuenta que la mayor parte de las economías de escala en educación se producen a nivel de cada establecimiento más que a una red de ellos —aunque las redes presentan una serie de otras potenciales ventajas—; Gallego, Rodríguez y Sauma (2007) alcanzan una conclusión similar incluso para la educación chilena municipal rural. Beyer, para estimar su propuesta, asume un tamaño de establecimiento de dos cursos por grado (26 en total) y un tamaño promedio de cada curso de 40 alumnos, ambas variables relativamente similares a los 17 establecimientos de la Sociedad de Instrucción Primaria, si bien esta tiene un promedio de 45 alumnos en cada curso. Sin embargo, el exceso de entrada de nuevos establecimientos al sistema escolar y los cambios demográficos que afectan la magnitud de población en edad escolar, han implicado que el establecimiento subvencionado promedio en zonas urbanas tenga actualmente 33 alumnos por curso y solo un curso por grado. Dado este contexto, la función de producción de educación de calidad para estudiantes de bajo nivel socioeconómico propuesta por el autor, tendría un costo mensual por estudiante de 82 mil pesos (106 mil pesos al incluir el costo de oportunidad de la inversión en capital), donde un 75 por ciento del diferencial del mayor costo se explica únicamente por el menor tamaño de los cursos. En consecuencia, de no regularse la cantidad y tamaño de los oferentes de educación financiados por el Estado, el objetivo de lograr una educación de calidad para los niños más vulnerables requerirá más que duplicar el valor estimado de la subvención —casi triplicarlo—, sin evidentes ganancias en eficiencia o en calidad.

Un último aspecto desarrollado por el autor es su propuesta de financiamiento general de la educación subvencionada. Beyer propone un financiamiento mixto de la educación pública: por una parte, propone un valor general de la subvención que se duplica en relación a su valor del año 2007 —es decir, aumenta desde unos 32 mil pesos a 64 mil pesos mensuales—; por otra, mantiene la posibilidad de cobrar a las familias a través del financiamiento compartido, aunque —por último— reduciendo el aporte estatal vía subvención para todos aquellos que realizan aportes a través del financiamiento compartido y no solo para un grupo, como es en la actualidad. El autor argumenta que a pesar del potencial efecto que genera el financiamiento compartido sobre la segregación socioeconómica en el sistema escolar, sus beneficios son considerables, puesto que permite destinar mayores recursos al sistema educacional, transparenta la existencia de estos para el sistema de financiamiento general de la educación y permite que parte de los recursos que el Estado gastaría en estudiantes con capacidad de pago sean redestinados a los grupos más vulnerables, por medio de los mencionados descuentos a la subvención. El autor indica que un importante desafío para que su propuesta no genere mayor segregación, sino por el contrario, una alta movilidad de los estudiantes entre los diversos establecimientos subvencionados, es que el monto de cobro del financiamiento compartido sea aplicado a cada estudiante, de acuerdo a su capacidad de pago, y no —como es en la actualidad— que el monto del arancel sea un atributo del establecimiento.

La propuesta de Beyer de diseñar un sistema de financiamiento mixto es interesante, pero plantea al menos tres desafíos que —a nuestro juicio— requieren su readecuación. El primero es de orden general, pues el esquema produce una situación donde los colegios obtendrían más recursos financieros (vía subvención corregida más financiamiento compartido) a mayor capacidad de pago de las familias de los estudiantes, desapareciendo la pretendida condición privilegiada de aquellos alumnos beneficiados con la Subvención Escolar Preferencial. Segundo, el diseño planteado supera el costo estimado de una educación de calidad, incluso para los estudiantes de bajo nivel socioeconómico, que serían los de mayor costo; en este sentido, cabe preguntarse por qué el Estado debiese incrementar los aportes fiscales más allá de lo necesario. Tercero, en el mediano plazo, la composición social de los establecimientos subvencionados tendería a equilibrarse en función de la capacidad de pago de las familias, reproduciéndose una situación de alta —aunque más refinada— segmentación. En efecto, ¿qué incentivos tendrían los colegios para preferir estudiantes de baja capacidad de pago frente a postulantes de mayores ingresos?

Por su parte, Alejandra Mizala en “La subvención escolar diferenciada por nivel socioeconómico en Chile” (capítulo 8), se centra en el diseño y desafíos

que presenta la mencionada Ley de Subvención Escolar Preferencial. La investigadora describe al actual sistema de financiamiento de la educación subvencionada como indiferente respecto de las condiciones socioeconómicas de los niños, puesto que el valor de la subvención por estudiante no varía según este criterio, mientras que la magnitud de otras subvenciones y programas públicos destinados a los niños y escuelas de menores condiciones sociales son marginales dentro del financiamiento total, sin llegar a modificar dicha situación inicial. De esta forma, Mizala argumenta que los resultados escolares tenderán a reproducir, y no a revertir, las características socioeconómicas de los niños, no solo porque los colegios subvencionados que pueden seleccionar estudiantes lo hacen prefiriendo aquellos con menores dificultades de aprendizaje y con familias de mayor nivel socioeconómico y cultural, sino también porque los recursos que requiere un niño para alcanzar un determinado estándar educacional serían inversamente proporcionales a su nivel socioeconómico familiar. Consecuentemente, el diseño del valor de la subvención escolar no es neutro respecto de la equidad de los resultados educativos.

La autora plantea que en la experiencia comparada existen diversos mecanismos para resolver esta situación. Por ejemplo, en el caso de Holanda se entrega una subvención mayor, a nivel de escuela y estudiante, para los casos de mayor vulnerabilidad, mientras que en Estados Unidos se han ampliado las posibilidades de elección de escuelas entre los estudiantes vulnerables por medio de la asignación de *vouchers* a las familias de este grupo de estudiantes. Para el caso de Chile, más cercano a la experiencia holandesa, la principal política para revertir esta situación, y que se implementará a partir de 2008, es la Subvención Escolar Preferencial, la cual incrementará en aproximadamente un 60 por ciento el valor de la subvención regular para el tercio de los estudiantes con mayor vulnerabilidad socioeconómica. Inicialmente esta subvención adicional se otorgará a los estudiantes de pre-kínder a cuarto básico, pero anualmente se ampliará en un grado, para alcanzar una cobertura hasta octavo básico en el año 2012.

Es importante resaltar lo que indica la autora respecto a la experiencia internacional para mejorar los resultados escolares en niños y escuelas vulnerables: mayores recursos no son suficientes para cerrar la brecha inicial, sino que esta política debe ser acompañada por una oferta diversa de mecanismos de apoyo técnico, actuar sobre los incentivos hacia los profesores y equipos directivos de las escuelas, mejorar la calidad docente, incrementar las expectativas de los docentes y las familias sobre los resultados de los niños, así como desarrollar un intensivo programa de monitoreo y evaluación, tanto para conocer tempranamente los efectos que están generando estas políticas, como para corregir su diseño e implementación.

En forma complementaria, basada en su trabajo junto a González y Romaguera (2002), Mizala argumenta sobre la importancia de que los recursos adicionales se asignen por las condiciones individuales del niño y no de la escuela o barrio, pues de lo contrario un alto porcentaje de estudiantes vulnerables no participarían de la política y una parte considerable de los beneficiarios no serían parte del grupo objetivo al cual apunta el proyecto. De esta forma, el diseño propuesto por los autores y recogido en la subvención preferencial, permitiría una mayor integración de niños vulnerables en escuelas con niños no vulnerables, una mayor movilidad de estos estudiantes entre diversas escuelas, el fortalecimiento de la competencia y un mayor empoderamiento de los padres sobre la elección y los resultados educacionales de sus hijos. Con todo, la autora anticipa potenciales problemas en su implementación, como son la estigmatización de los niños vulnerables y un efecto diferenciado entre los niños de acuerdo a la educación de sus padres.

Mizala —a nuestro juicio— presenta al menos dos desafíos importantes. Por una parte, evitar el incremento de la segregación de los niños vulnerables, puesto que existirán altos incentivos para instalar nuevas escuelas en barrios que concentren a estos grupos de estudiantes así como a privilegiar la entrada de niños con estas características; por otra, la propuesta planteada no se hace cargo del denominado “efecto par” sobre el aprendizaje de los estudiantes vulnerables (es decir, la influencia que la composición social del grupo de compañeros tiene en los logros de un estudiante); en efecto, si el nivel socioeconómico de los compañeros es relevante, puede que para los niños vulnerables en situación de mayor segregación el incremento de recursos financieros no alcance para compensar esta desventaja,¹⁷ de forma que las decisiones de diseño asumidas (e.i. focalizar a nivel individual) tienen consecuencias respecto del objetivo buscado.¹⁸ Por ambos motivos, tal como lo señala Mizala, es indispensable realizar un intensivo seguimiento al proceso de implementación y a los efectos —deseados y no deseados— que la SEP provoque en el sistema escolar, así como estudios que determinen técnicamente cuál debiese ser la magnitud de esta subvención adicional, puesto que el monto definido por la ley no está sustentado en evidencia técnica.

Mizala plantea también un conjunto de comentarios importantes para el perfeccionamiento de esta subvención preferencial, así como la relación de

17 Inversamente, es posible argumentar que algunos niños beneficiados por el programa, pero que asisten a establecimientos con una alta proporción de alumnos no vulnerables, están en una situación de ventaja comparados con alumnos de bajos recursos pero no beneficiados por el programa que asisten a establecimientos de alta concentración de vulnerabilidad. En otras palabras, la vulnerabilidad socioeconómica no se corresponde mecánicamente con la vulnerabilidad socioeducativa.

18 Durante la discusión parlamentaria se corrigió parcialmente este error de diseño, incorporando una subvención adicional por concentración de pobreza a nivel de la escuela.

los recursos provenientes de ella y del Financiamiento Compartido. Respecto a este último tema, la autora tiene una posición similar a la de Beyer, en el sentido de que debe ser considerada como una política que presenta mayores ventajas que efectos negativos. Ella plantea que en un esquema general de financiamiento la subvención preferencial es recibida por los estudiantes vulnerables, mientras que los estudiantes que asisten a establecimientos con financiamiento compartido debiesen recibir una subvención regular con descuentos crecientes según el monto cobrado; complementariamente, la autora sugiere la posibilidad de generar una subvención preferencial de menor monto para aquellos estudiantes que no recibirán la actual subvención preferencial pero cuyas familias tampoco pueden realizar aportes financieros, lo cual debiese ser analizado en el marco del sistema general de financiamiento de la educación subvencionada.

A pesar de algunas coincidencias con el diseño de Beyer, la propuesta de la autora presenta diferencias con la descrita previamente. Solo para mencionar las dos más relevantes, Mizala mantiene el aporte de la subvención preferencial como un importante diferencial sobre el monto —cualquiera sea este— de la subvención regular; en segundo lugar, la autora plantea que los recursos finales por estudiante con que cuenten las escuelas —aportes totales provenientes del Estado más cobros a las familias— deben ser mayores para los niños vulnerables que para la mayor parte de los estudiantes, de tal forma de mantener el espíritu de la tesis que sustenta su trabajo: una educación de calidad para todos los niños requiere realizar una mayor inversión en aquellos niños con menor capital sociocultural y económico.

Las propuestas elaboradas por Beyer y Mizala —tales como diseñar instrumentos que permitan mayor equidad en el grado de aprendizaje, la discusión sobre mecanismos de financiamiento que compatibilicen los recursos del Estado con los aportados por las familias, así como el esfuerzo de estimar la magnitud del valor de una subvención para una educación con estándares de calidad equivalentes— abordan parte de las prioridades que están siendo asumidas con las recientes reformas legales y presupuestarias, aunque ellas no resuelven la totalidad de los principales componentes financieros requeridos para una “nueva arquitectura del sistema escolar”, que asegure avanzar hacia estándares de mayor calidad y equidad de la educación del país.

En una agenda tal, deberían considerarse, al menos, otros tres temas complementarios. El primero está asociado al diseño financiero para abordar una reforma sustantiva a la actual carrera docente, que permita incentivar a los jóvenes más talentosos egresados de la educación secundaria a optar por carreras profesionales vinculadas al sistema escolar, al mismo tiempo que —tal como lo indica el Informe del Consejo Asesor para la Calidad de la Educación— permita

retener a estos jóvenes enseñando en las aulas o participando de los equipos directivos de nuestras escuelas y liceos.

Un segundo elemento crítico es diseñar mecanismos institucionales e incentivos adecuados para que los mayores recursos financieros efectivamente sean asignados de forma eficiente, y que su incremento potencie procesos de mejoramiento de la calidad en las escuelas, particularmente las más vulnerables. En este sentido, antes se argumentó que no regular el tamaño de los cursos ni de los colegios puede implicar que los incrementos en el valor de la subvención solo deriven en colegios y cursos más pequeños, y —subsecuentemente— en nuevas demandas por aumentar los aportes públicos a educación (Valenzuela, 2007).

Finalmente, un aspecto tratado tangencialmente por Beyer, pero que fue definido por el Consejo Asesor para la Calidad de la Educación como uno de los criterios fundamentales para tener un financiamiento adecuado y equitativo, es analizar la magnitud de los costos adicionales que impone la actual institucionalidad al sector municipal en comparación con el particular subvencionado. Estos costos adicionales se refieren principalmente a las diferentes regulaciones laborales,¹⁹ así como al hecho que —en último término— la educación municipal es el garante del derecho universal a la educación.²⁰ Independientemente de que estas diferencias institucionales pueden ser modificadas, un criterio básico de ecuanimidad indica que mientras ellas existan se debe entregar un financiamiento compensatorio a la educación municipal. Sobre esta materia, el Consejo Asesor recomendó que cualquier nueva institucionalidad que obligue a un tipo de sostenedor o a su conjunto, debe ser financiada por el Estado; en este sentido, las recientes propuestas de reformas al sistema escolar enviadas al Congreso Nacional debiesen ser examinadas desde la perspectiva de sus efectos financieros sobre las escuelas y liceos.

19 No nos referimos solo a las diferencias generadas por el Estatuto Docente, sino también por leyes recientes como la de concursabilidad de los directores de establecimientos municipales.

20 Esto implica —al menos— aceptar algunos niños que el sector particular excluye y garantizar una oferta educativa en zonas sociales y geográficas que no resultan económicamente atractivas.

REFERENCIAS

- Anderson, L. (2004). *Increasing teacher effectiveness*. Unesco/IIEP.
- Ávalos, B. (2003). *Profesores para Chile. Historia de un Proyecto*. Mineduc.
- Banco Mundial (2007). *El diseño de un sistema efectivo de aseguramiento de la calidad de la educación en Chile*, Banco Mundial.
- Barber, M. y M. Mourshed (2007). How the world's best performing school systems come out on top. McKinsey & Co. Report.
- Beca, C. et al. (2006). *Docentes para el nuevo siglo*. Serie Bicentenario, Ministerio de Educación.
- Bellei, C. e I. Mena (1998). "El desafío de la calidad y la equidad en educación", en *Chile en los noventa*, C. Tolosa y E. Lahera (eds.), Dolmen / Presidencia de la República, pp. 353-404.
- Bellei, C., G. Muñoz, L. M. Pérez y D. Racinsky (2004). *¿Quién dijo que no se puede? Escuelas efectivas en sectores de pobreza*. Unicef.
- Bellei, C. y J. P. Valenzuela (2007). "¿Qué le falta a la nueva LOCE?" *Mensaje*, vol. 56, núm. 559, pp. 35-39.
- Bellei, C. (2006). *Does Lengthening the School Day Increase Students' Academic Achievement? Results from a natural experiment in Chile*. Qualifying Paper, Harvard Graduate School of Education.
- (2007). "Expansión de la Educación privada y mejoramiento de la educación en Chile. Evaluación a partir de la evidencia". *Pensamiento Educativo*, vol. 40, núm. 1, 2007, pp. 285-312.
- Brunner, J. J. y P. Meller (2007). Ver www.universia.cl
- Brunner, J. J. y C. Peña (coords.) (2007). *La reforma al sistema escolar: aportes para el debate*. Universidad Diego Portales.
- Comisión sobre Formación Inicial de Docentes (2005). *Informe Comisión sobre Formación Inicial Docente*. Serie Bicentenario, Ministerio de Educación.
- Concertación de Partidos por la Democracia (2007). *Protocolo Gobierno-partidos de la Concertación para una educación pública de calidad*. Mimeo, s/r.
- Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2006). *Informe Final*. Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación.
- Crotti, E. y D. Contreras (2007). *Qué educación, para qué sociedad. El Proyecto de Ley General de Educación*. Unicef.
- Elmore, R. (2004). *School Reform from the inside out*. Harvard Education Press.
- Gallego, F.; C. Rodríguez y E. Sauma (2007). "Diseño de incentivos eficientes para la provisión de educación en zonas rurales". Mimeo, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- García-Huidobro, J. E. y C. Sotomayor (2004). "La centralidad de la escuela en la política educativa chilena de los años '90", en *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar chileno*, C. Cox (ed.), Editorial Universitaria, pp. 253-315.
- Goertz, M. (2005). "Implementing the No Child Left Behind Act: Challenges for the States". *Peabody Journal of Education*, 80(2), 73-89.
- González, P. (2003). "Estructura Institucional, recursos y gestión en el sistema escolar chileno", en C. Cox (ed.) *Políticas educacionales en el cambio de siglo*, Editorial Universitaria.
- González, P., A. Mizala y P. Romaguera (2002). *Recursos Diferenciados a la Educación Subvencionada en Chile*. Documentos de Trabajo 150, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile.
- Hanushek, E. y M. Raymond, (2002). "Sorting Out Accountability Systems", W. Evers y H. Walberg (eds.) en *School Accountability*, Hoover Institution Press, pp. 75-104.
- Hanushek, E. (1989). The impact of differential expenditures on school performance. *Educational Researcher*, 19 (May), pp. 45-51.
- . (2006). *School Resources. Handbook of the Economics on Education*, Vol. 2, Chapter 14.
- McEwan, P. y Urquiola, M. (2005). "Precise sorting around cutoffs in the regression-discontinuity design: Evidence from class size reduction", mimeo.
- Núñez, I. (2003). "El profesorado, su gremio y la reforma de los años noventa: presiones de cambio y evolución de la cultura docente", en C. Cox (ed.) *Políticas educacionales en el cambio de siglo*, Editorial Universitaria, pp. 455-518.
- OECD (2004). *Revisión de políticas nacionales de educación: Chile*, OECD.

- OECD (2005). *Teachers Matter. Attracting, developing, and retaining effective teachers*. OECD.
- Quintanilla, X. (2000). *Sistema de financiamiento compartido: una evaluación de su funcionamiento y los efectos en el rendimiento educacional*. Tesis de Magister en Economía, Departamento de Economía de la Universidad de Chile.
- Raczinsky, D y Muñoz, G. 2005. *Efectividad escolar y cambio educativo en condiciones de pobreza en Chile*. Mineduc.
- UNESCO (2006). *Evaluación del Desempeño y Carrera Profesional Docente. Un Estudio Comparado entre 50 Países de América y Europa*. Unesco/Orealc.
- Valenzuela, J. P. (2005). *Partial evaluation of a big reform in the Chilean education system: From a half day to a full day schooling*. Ph.D. thesis, University of Michigan.
- (2007). “Pecados de omisión en el nuevo marco institucional escolar”. *Mensaje*, 562, pp. 43-45.
- Wobmann, L. (2003). *Schooling resources, educational institutions, and student performances. The international evidence*. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 65 (2), 117-170.

II

Profesores

EMILIANA VEGAS

Doctora en Educación de la Universidad de Harvard. Economista de educación del Banco Mundial.

SEBASTIÁN DONOSO

Doctor en Educación de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Director del Programa de Magíster en Política y Gestión Educacional de la Universidad de Talca.

¿Cómo mejorar las políticas de desarrollo profesional docente a fin de atraer, perfeccionar y retener profesores efectivos?

Emiliana Vegas¹

INTRODUCCIÓN

Si bien Chile ha logrado aumentar el acceso a la educación básica para una gran mayoría de sus niños, la calidad de la educación sigue siendo muy baja.² En un mundo cada vez más globalizado en el cual las competencias y conocimientos de los trabajadores cumplen un rol crucial, los países cuyos estudiantes reciben una educación de inferior calidad corren el riesgo de quedarse atrás, con ciudadanos que continuarán percibiendo bajos salarios y perdiendo oportunidades de salir de la pobreza y disfrutar de una vida mejor.

Aunque Chile ha alcanzado en las últimas décadas tasas de crecimiento económico sostenido conjuntamente con reducciones en los niveles de pobreza y más recientemente algunos logros en la desigualdad de ingreso, todavía enfrenta enormes desafíos relacionados con aumentar su desarrollo y continuar disminuyendo la pobreza y la desigualdad. La educación es reconocida a todo nivel como uno, si no el más crítico, de los medios para enfrentar estos desafíos. La democratización de la educación, a través del mejoramiento de su cobertura y de su calidad, es crucial para superar la desigualdad social y económica existente en todo Chile.³ Asegurar que todos los niños chilenos tengan la oportunidad de adquirir las habilidades críticas en el nivel primario y secundario es crucial para superar las barreras que perpetúan el subdesarrollo y la pobreza.⁴

1 Este artículo fue preparado por Emiliana Vegas, basado en dos publicaciones previas: Vegas (ed.) 2005 y Vegas y Umansky (2005).

2 Los estudiantes chilenos obtuvieron algunos de los resultados más bajos entre quienes participaron en las evaluaciones internacionales de Timms y PISA.

3 De Ferranti et al. (2004).

4 De Ferranti et al. (2003).

A pesar de que la mayoría de las personas reconoce la importancia de mejorar la calidad de los sistemas educacionales para reducir la pobreza y la desigualdad, y aumentar el desarrollo económico, la manera de hacerlo no está clara. Un creciente conjunto de evidencia apoya la noción intuitiva de que los docentes desempeñan una función clave en lo que respecta a qué, cómo y cuánto deben aprender los estudiantes.⁵ Atraer personas calificadas a la profesión docente, retener a estos maestros calificados, entregarles las competencias y conocimientos necesarios y motivarlos para trabajar duro y esforzarse al máximo son probablemente algunos de los principales desafíos para la educación en Chile.

LA EFECTIVIDAD DOCENTE

¿Cómo sabemos si un docente es efectivo?

¿Quién es un buen maestro? ¿Cuáles son las características de un buen maestro? Casi todas las personas que han pasado por el sistema escolar pueden recordar a algún maestro excepcional. Las personas suelen entregar una diversidad de razones para explicar por qué su maestro o maestra es excepcional, desde ser “cariñoso/a y preocupado/a”, “culto/a”, un/a “buen/a comunicador/a”, hasta el hecho de ser “exigente” y “estimular a los alumnos a trabajar duro y ampliar sus propios horizontes”. Estos son comportamientos complejos que no se miden fácilmente. En efecto, la medición de los factores que poseen los maestros eficaces y que no poseen los otros maestros ha resultado técnicamente difícil y onerosa. Esta dificultad de medir los factores que hacen eficaz a un maestro plantea uno de los desafíos para el diseño de incentivos docentes.

En último término, lo que debería preocupar a la sociedad es si los docentes están generando aprendizaje en sus alumnos. En otras palabras, a pesar del hecho de que la demostración de afecto por parte de los maestros y su dominio de los conocimientos de la asignatura que enseñan son comportamientos que probablemente estimulan a los alumnos a aprender, no todos los maestros que son afectuosos o dominan su materia son también maestros eficaces.

Para nosotros, un docente es eficaz cuando existe evidencia de que sus alumnos han adquirido los conocimientos y habilidades adecuados. Para medir la eficacia de un docente, en primer lugar nos basamos en los indicadores de aprendizaje de los alumnos disponibles a partir de las evaluaciones nacionales de los conocimientos de las asignaturas (usualmente lenguaje y matemáticas).

⁵ Véase, por ejemplo, Rivkin, Hanushek y Kain (1998) y Rockoff (2004), que presentan evidencia del hecho de que la calidad de los docentes tiene un fuerte impacto en el rendimiento académico de los alumnos. Más específicamente, Ehrenberg y Brewer (1995) y Ferguson y Ladd (1996) presentan evidencia de que las habilidades matemáticas y lingüísticas de los docentes están fuertemente relacionadas con los indicadores educacionales.

Debido a que el aprendizaje de los alumnos adquiere múltiples formas y es difícil de medir y a que las pruebas constituyen una medición imperfecta del aprendizaje, reconocemos que los puntajes obtenidos por los alumnos en las pruebas constituyen una medida incompleta e imperfecta de la calidad de los docentes.⁶ Sin embargo, dada la ausencia de una mejor comprensión de los factores que dan cuenta de un buen maestro y la insuficiencia de datos sistemáticos y comparables con respecto al aprendizaje de los alumnos, las evaluaciones nacionales arrojan luces sobre la calidad de la enseñanza y el aprendizaje.

Hay todo un sistema que incide en la efectividad docente⁷

Existen por lo menos siete componentes que pueden influir en la calidad de quienes deciden entrar en la docencia y permanecer en ella. En primer lugar, los maestros deben tener acceso a materiales didácticos adecuados y contar con condiciones de infraestructura básicas. A pesar de que esto parece obvio, algunos maestros en Chile y otros países siguen trabajando en escuelas con recursos insuficientes.

En segundo lugar, los maestros deben saber qué se espera de ellos. Todos los sistemas educacionales que logran altos niveles de aprendizaje entre sus alumnos han establecido estándares para los maestros de sus escuelas públicas. Por ejemplo, la mayoría de los sistemas exige que los maestros hayan completado un número mínimo de años de educación; muchos sistemas exigen que los maestros hayan completado programas particulares de formación docente y/o hayan aprobado programas de certificación docente establecidos; la mayoría de los sistemas exige que los maestros trabajen un determinado número de días/horas a la semana y al año. Un sistema que tiene la capacidad de contratar y retener a maestros altamente calificados tiene claras expectativas con respecto a los maestros en términos de los conocimientos de las asignaturas y las competencias pedagógicas que requieren, entrega pautas específicas relativas a la conducta y a las acciones que deben realizar los maestros, y explicita las competencias y objetivos de rendimiento académico específicos que se espera que los maestros desarrollen en sus alumnos.

En tercer lugar, la modalidad de selección y asignación de los maestros a los establecimientos escolares afecta la calidad de la enseñanza y el aprendizaje. En muchos sistemas latinoamericanos, estas reglas no son claras ni transparentes, dejando el proceso abierto a las influencias políticas. Y cuando existen reglas claras, estas suelen estar desvinculadas de las políticas destinadas a orientar los

6 Kane y Staiger (2001) y Koretz (2002) entregan evidencia de los múltiples problemas que plantean las evaluaciones de los conocimientos de los alumnos.

7 Agradecemos a Jeff Puryear, cuyos comentarios en la conferencia "Aprendiendo a enseñar en la sociedad del conocimiento", celebrada en Sevilla, España, en junio del 2004, fueron un valioso aporte a esta sección.

recursos a las áreas de mayores necesidades. Por ejemplo, en lugar de asignar a los maestros con mejor desempeño a las escuelas que atienden a los niños más necesitados, los países suelen dar prioridad de elección en la asignación de las escuelas a los maestros experimentados, dejando así las escuelas que atienden a las poblaciones más desfavorecidas en manos de maestros nuevos y con menos experiencia. Un mecanismo de asignación de los docentes con propósitos específicos podría involucrar la delegación de la autoridad a los directores o administradores de los establecimientos educacionales, permitiéndoles seleccionar a los maestros con las mejores calificaciones y características para que enseñen a los alumnos de sus escuelas. Las reglas de selección y los criterios de asignación deberían ser claros, transparentes y racionales. De lo contrario, se deja el sistema abierto a las influencias políticas y terminan los maestros menos eficaces enseñando a los niños más vulnerables.

En cuarto lugar, los sistemas educacionales requieren información acerca de la enseñanza y el aprendizaje en forma regular y medidas de avance en función de las expectativas que se han establecido. Esta información debe ser utilizada no solo para efectos de la rendición de cuentas, sino como una herramienta para mejorar la práctica docente. Los sistemas de monitoreo y evaluación deben abordar por lo menos tres preguntas: 1) ¿Poseen los maestros en ejercicio los conocimientos y competencias esperados?, 2) ¿El desempeño de los docentes satisface actualmente las expectativas planteadas? y 3) ¿Están adquiriendo nuestros alumnos las competencias a las que aspiramos y avanzando al ritmo esperado en dicha adquisición? Sin una evaluación de los conocimientos y competencias de los maestros, de su conducta y desempeño, y de los resultados de aprendizaje de los alumnos, ni las autoridades responsables de las políticas ni los maestros mismos pueden saber en qué medida se están cumpliendo nuestras expectativas.

En quinto lugar, para enseñar bien se requiere un aprendizaje continuo y para lograr que todos los alumnos aprendan se requiere que los maestros de cada escuela trabajen en conjunto en el diseño de estrategias para cada alumno. Por lo tanto, si bien un sistema eficaz para atraer y retener a los buenos maestros es aquél en el cual existen claras expectativas respecto de las competencias que deben tener los maestros y las conductas que deben exhibir, y en el cual los maestros son monitoreados y evaluados en forma continua, tan esencial como ello es la utilización de esta información para brindar a los maestros el apoyo técnico y directivo que requieren, junto con las oportunidades de desarrollo profesional para que tengan éxito en la tarea de generar el aprendizaje de los alumnos. Poder brindar este tipo de apoyo a los maestros implica contar con administradores escolares que sean también líderes pedagógicos y que trabajen en estrecha colaboración con los maestros en la utilización de la información

derivada de las evaluaciones para ayudarlos a mejorar sus conocimientos de las materias y sus competencias pedagógicas en áreas específicas. Además, implica que los líderes pedagógicos de las escuelas deben estimular y apoyar a los maestros para que trabajen en forma conjunta, con el fin de producir mejores resultados para todos los alumnos de una escuela. Finalmente, se requiere que los administradores de las escuelas asignen tiempo para el desarrollo profesional y la colaboración entre los docentes dentro de la jornada y el año escolar. Si no se entrega a los maestros el liderazgo pedagógico y las oportunidades de desarrollo necesarias, no podemos esperar que adquieran nuevas competencias, mejoren su aprendizaje ni desarrollen las comunidades docentes necesarias para producir altos niveles de aprendizaje en los alumnos.

En sexto lugar, los maestros eficaces tienen autoridad para utilizar su mejor juicio profesional en la determinación de lo que se requiere para obtener resultados en función de los estándares acordados. Sin autoridad, por ejemplo para escoger entre los diferentes métodos pedagógicos, los maestros no pueden ser responsabilizados por fracasar en el cumplimiento de los objetivos de aprendizaje de los alumnos. Asimismo, los directivos escolares y los equipos de gestión escolar deben tener la autonomía profesional que les permita entregar a los maestros los recursos materiales y técnicos necesarios para apoyarlos en el cumplimiento de las expectativas planteadas. Y un aspecto muy importante es que los directivos de las escuelas y los equipos de gestión escolar deben contar con la autoridad y los recursos para gratificar a los maestros que tienen un alto desempeño y sancionar a los maestros cuyo desempeño es deficiente. Sin autonomía profesional y autoridad, es poco probable que el maestro, como el actor educacional con el mayor conocimiento y comprensión de las necesidades de sus alumnos, sea capaz de promover el aprendizaje de los alumnos al máximo de sus capacidades.

Finalmente, dado que las personas responden a una diversidad de incentivos, probablemente deberían existir múltiples políticas de incentivos para atraer y retener en la profesión docente a personas altamente calificadas y para lograr que los maestros trabajen duro en pos del mejoramiento del aprendizaje de los alumnos. Estas políticas podrían incluir sueldos relativos adecuados, a lo menos tan altos como los ofrecidos a las personas con similares características en otras profesiones; mejores sueldos para los maestros con un mejor desempeño; mejores sueldos para los que trabajan en condiciones más difíciles (zonas remotas, poblaciones desfavorecidas); una carrera docente bien definida para los maestros de excelencia (oportunidades de promoción, reconocimiento público y prestigio); una amenaza verdadera de perder el empleo como resultado de un desempeño inadecuado, y una relación relativamente estrecha con el cliente, en la cual los maestros deban convencer regularmente a alguna persona

(directivos de establecimientos, padres o comunidades) de que se están desempeñando de manera adecuada.

Desde la inspiración de ayudar a los niños necesitados a desarrollarse como ciudadanos responsables y capaces, hasta las oportunidades de ascenso profesional y una mejor remuneración basadas en el rendimiento de los alumnos en los exámenes estandarizados, la política docente determina los incentivos existentes hacia los docentes, que van desde las motivaciones internas personales hasta las reformas de incentivos altamente estructuradas y planificadas. Los incentivos también pueden afectar la docencia de diferente manera. Algunos incentivos se centran en atraer más candidatos talentosos a la carrera de pedagogía. Otros apuntan al esfuerzo y conducta de los maestros, por ejemplo, estimulándolos a trabajar en las zonas rurales o a mejorar las habilidades de lectura y matemáticas de sus alumnos. Incluso otros incentivos tienen por objeto fomentar una mayor retención de los docentes, como es el caso de los aumentos de sueldo a medida que los maestros van adquiriendo más experiencia en el trabajo.

La política debe considerar estos componentes ya que diferentes diseños tendrán efectos también dispares tanto en la contratación y retención, como en las elecciones diarias de los maestros en el aula. En las siguientes secciones, presentamos las principales lecciones y hallazgos de diversos estudios sobre el impacto de reformas educativas que se han llevado a cabo en varios países de América Latina en la calidad de los docentes y el aprendizaje de sus alumnos.⁸

LA POLÍTICA DOCENTE INCIDE EN QUIENES ENTRAN Y PERMANECEN EN LA DOCENCIA Y EN SU EFECTIVIDAD

La remuneración de los docentes afecta la enseñanza y el aprendizaje

Hay una serie de factores que influyen en quiénes se convierten en maestros, ya sea que permanezcan o no en la actividad, y el trabajo que realizan en el aula. Estos factores van desde poseer las competencias y materiales necesarios hasta saber lo que se espera de ellos y la manera en que serán evaluados. Un factor clave entre estos es la remuneración asociada al hecho de ser maestro y lo que piensan los maestros, tanto futuros como en ejercicio, acerca de sus perspectivas de ascenso profesional y remuneracional. El nivel y estructura de las remuneraciones son aún más importantes en América Latina, donde existen pocos mecanismos de remuneración adicionales, los que frecuentemente solo contribuyen modestamente al incremento del sueldo.

Cuán bien (o mal) remunerados están los maestros depende de con quién se los compare. Un estudio de los sueldos docentes en diecisiete países latinoame-

8 Ver Vegas, ed. (2005) y Vegas y Umansky (2005).

ricanos revela que los sueldos docentes relativos difieren considerablemente, dependiendo de con quién se compara a los maestros y los métodos utilizados para realizar la comparación.⁹ Los sueldos se encuentran en función de dos componentes: las habilidades productivas de un trabajador y el precio o valor asignado a dichas habilidades en un trabajo en particular. Para determinar si los maestros están bien remunerados, se requiere aislar el efecto precio y preguntarse si una persona con un determinado conjunto de competencias y experiencia que trabaja como maestro recibirá una remuneración mayor (o menor) que una persona dotada de un conjunto de competencias y experiencia equivalentes que se desempeña en un campo ocupacional diferente.

Basándose en este tipo de análisis, los maestros de Argentina, Chile, Colombia, El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay y Perú están, en promedio, mejor remunerados que los trabajadores comparables que se desempeñan en otros campos ocupacionales. Los maestros de Nicaragua perciben una remuneración promedio inferior a la de los trabajadores de otras profesiones. Sin embargo, en Bolivia, Brasil, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, México, Uruguay y Venezuela, la determinación de si los maestros están bien remunerados varía, dependiendo del grupo de comparación empleado en el análisis. Cuando los maestros se comparan con todos los demás trabajadores del país, solo los maestros de Nicaragua obtienen resultados desfavorables en términos de sueldos relativos. Sin embargo, cuando se comparan los maestros con todos los trabajadores que han terminado, como mínimo, la educación secundaria, se descubre que, en promedio, los trabajadores no docentes de Nicaragua, Brasil y Bolivia están mejor remunerados que los docentes. Si se comparan los docentes con los trabajadores que desempeñan ocupaciones administrativas, técnicas y profesionales, los no docentes reciben una remuneración mejor o equivalente en Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Uruguay, Venezuela y México (figura 1).

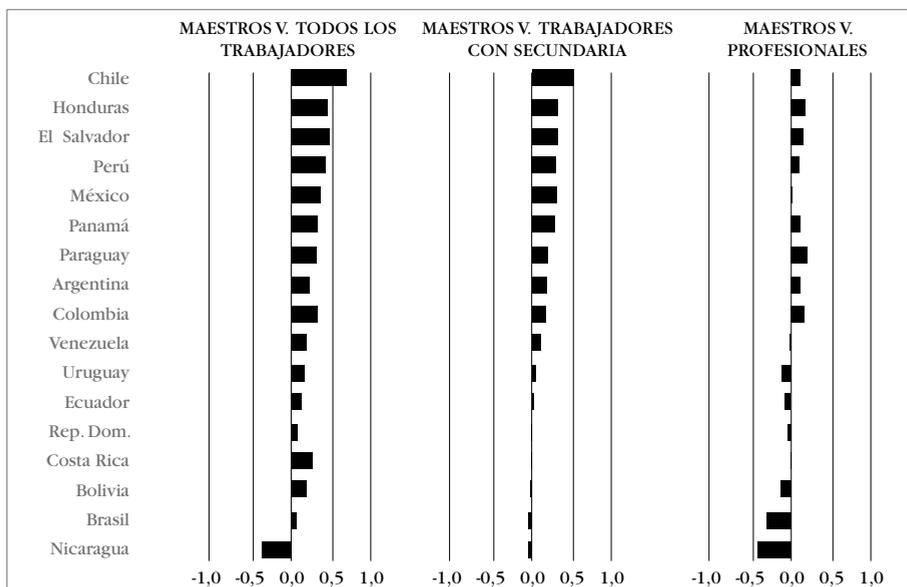
Este último grupo de comparación —otros trabajadores que desempeñan ocupaciones administrativas, técnicas y profesionales— es probablemente el grupo de comparación más apropiado, debido a que, en la mayoría de los países latinoamericanos, se requiere oficialmente que los maestros posean grados post-secundarios entregados ya sea por instituciones especiales de formación docente o por universidades. Este tercer grupo de comparación está conformado por personas que probablemente también hayan asistido a instituciones de educación post-secundaria. Es probable que las personas de los dos grupos

9 En este análisis, se compararon las remuneraciones por hora de los docentes y no docentes. La ventaja de utilizar remuneraciones por hora en lugar de sueldos mensuales o anuales es que se toma en cuenta las diferencias en el número de horas trabajadas. Esto es particularmente importante al analizar los sueldos docentes relativos, dado que los maestros suelen trabajar menos horas a la semana que otros trabajadores comparables en otras ocupaciones.

de comparación anteriores presentados en la figura 1 tengan, en promedio, significativamente menos educación que los maestros. Utilizando este tercer grupo de comparación, la remuneración por hora de los docentes es superior solo en aproximadamente la mitad de los diecisiete países. Más aún, como se observa en la figura, en aquellos casos en los cuales la remuneración por hora de los maestros sigue siendo mayor, es comparativamente menor que cuando se considera cualquiera de los otros dos grupos de comparación. Dicho esto, la figura también muestra que, en la mayoría de los países en los cuales la remuneración docente es inferior a la de los profesionales no docentes comparables, el diferencial de remuneración no es considerable.

Figura 1

Cuán bien remunerados están los docentes depende de con quién se los compare (diferencial de sueldo log condicional entre los docentes y diferentes muestras de profesionales no docentes)¹⁰



Fuente: Hernani Limarino (2005).

Si bien la decisión de una persona de convertirse en maestro y permanecer en la profesión dependerá de su percepción de los sueldos docentes relativos más que de los resultados de las investigaciones, la evidencia empírica indica que los maestros generalmente no se encuentran gravemente sub-remunerados (con pocas excepciones) y que su sueldo no debería crear ningún desincentivo importante para que las personas ingresen a la profesión docente.

¹⁰ La primera muestra incluye a todos los demás trabajadores que declararon sus ingresos laborales y las horas trabajadas. La segunda muestra restringe la muestra anterior a quienes por lo menos han terminado la educación secundaria. La tercera muestra incluye a todos los trabajadores que desempeñan ocupaciones administrativas, técnicas o profesionales.

Es importante recordar que el análisis consideró las remuneraciones por hora y no las remuneraciones anuales. Debido a que los docentes generalmente trabajan menos horas que otros profesionales (los maestros generalmente tienen jornadas laborales más cortas y vacaciones más largas), sus sueldos mensuales pueden ser inferiores, desalentando así a algunas personas a ingresar o a permanecer en el campo.

Sin embargo, a pesar de los considerables aumentos de las matrículas en la educación primaria y secundaria en muchos países latinoamericanos, ninguno de los países de la región ha experimentado una grave escasez de docentes en los últimos años, lo que sugiere que los sueldos docentes no son tan bajos como para desmotivar a las personas a seguir la carrera docente.¹¹ En parte, esto puede deberse a los recientes aumentos de los sueldos docentes promedio en varios países de la región. Sin embargo, existe cierta preocupación acerca de las calificaciones de las personas que deciden estudiar pedagogía. En aquellos casos en que los maestros perciben sueldos relativos considerablemente inferiores a los de los trabajadores comparables que se desempeñan en otros campos ocupacionales, el resultado puede ser que las personas calificadas escojan otras profesiones en lugar de la pedagogía.

*Las variaciones de los niveles de sueldos docentes absolutos también pueden afectar quiénes deciden ingresar a la carrera de pedagogía y cuánto tiempo permanecen en la profesión.*¹² A pesar de que los expertos pueden mostrarse en desacuerdo respecto de la importancia del nivel absoluto de los sueldos docentes para atraer y retener en la profesión docente a personas calificadas, existe un amplio consenso en el sentido de que el nivel de los sueldos docentes influye en quiénes ingresan al campo de la pedagogía y cuánto tiempo permanecen en la profesión docente. Al mismo tiempo, las investigaciones indican que otras condiciones y regulaciones laborales pueden contrarrestar o amplificar la influencia de los sueldos sobre los maestros.¹³

11 Actualmente, América Latina enfrenta la enorme tarea de expandir masivamente la educación secundaria, que, en 2000, mostraba una tasa neta de matrícula de 64 por ciento (Banco Mundial, 2003). Al mismo tiempo, los maestros de las escuelas secundarias requieren conocimientos específicos de las materias más especializadas y avanzadas. Si bien no se ha producido una escasez aguda de maestros hasta la fecha en América Latina, los desafíos enfrentados en la contratación y retención de cantidades suficientes de maestros secundarios calificados y talentosos podrían requerir mejores sueldos.

12 Por nivel de sueldos absoluto nos referimos a la suma real que recibe un maestro y no a su remuneración en relación con otros trabajadores.

13 Loeb y Page (2000), Kingdon y Teal (2002) y Murnane, Singer, Willet, Kemple y Olsen (1991) sugieren que los niveles salariales son críticos para la contratación, retención y calidad de los maestros. Otros, como Bennel (2004), Hanushek, Kain y Rivkin (2001), Hoxby (1996) y Ballou y Podgursky (1997), señalan, por el contrario, que otras condiciones y consideraciones laborales podrían ser más importantes que el nivel salarial.

Los estudios de caso de Chile y Brasil ofrecen algunas ideas acerca de este tema. En Chile, las variaciones de los niveles salariales se vieron acompañadas de variaciones en el número total como también en la calidad de los postulantes a la carrera de pedagogía. Los maestros experimentaron un descenso del 32 por ciento de los sueldos reales en la década de los ochenta, debido a reducciones del presupuesto gubernamental. Durante este mismo periodo, el número de alumnos que ingresaron a los programas de formación docente bajó en un 43 por ciento.

En la década de los noventa, ambas tendencias se revirtieron. Entre 1990 y 2002, los sueldos docentes reales aumentaron en promedio un 156 por ciento. Durante este periodo, el gobierno lanzó una campaña publicitaria destinada a incentivar a los estudiantes a ingresar a la carrera de pedagogía y creó un programa de becas para aquellos estudiantes sobresalientes que estudiaran pedagogía. Simultáneamente, el gobierno asignó recursos adicionales sustanciales a las escuelas, mejorando así las condiciones laborales generales de los docentes. A pesar de que todavía no existe claridad con respecto a la manera en que cada una de estas iniciativas afectó separadamente a los estudiantes que ingresaron a la carrera de pedagogía, durante el mismo periodo, se produjo un aumento del 39 por ciento en el número de alumnos de pedagogía y el puntaje promedio de los postulantes a los programas de educación aumentó en un 16 por ciento. Este mejoramiento en la calidad de los postulantes no se produjo en todas las carreras de nivel universitario, tales como ingeniería, cuyo puntaje promedio en el examen de ingreso siguió siendo más o menos constante. Estos patrones sugieren que las variaciones del nivel salarial pueden afectar las elecciones de los estudiantes con respecto a ingresar o no a la carrera de pedagogía.

También existe evidencia limitada en el sentido de que el nivel de los sueldos puede tener un impacto positivo en los indicadores académicos de los alumnos. En Brasil, una reforma de igualación financiera orientada a una redistribución de los fondos para los docentes dio como resultado menores tamaños de los cursos, menos niños en condiciones de sobre-edad en las escuelas primarias y secundarias, y una reducción de la brecha entre los alumnos de alto y bajo desempeño.

Mientras que los maestros latinoamericanos no siempre están mal remunerados en comparación con otros trabajadores, con frecuencia el grado en el cual un maestro está relativamente bien (o mal) remunerado varía, dependiendo de ciertas características de la persona. En efecto, las estructuras salariales a las que están sujetos los maestros de las escuelas públicas generalmente son bastante diferentes de las estructuras salariales de los trabajadores de otros campos ocupacionales.

Las escalas de sueldos de los maestros de las escuelas públicas son relativamente uniformes y favorecen a las personas con menos educación y experiencia laboral. Las estructuras salariales de los maestros de las escuelas públicas de la mayoría de los países latinoamericanos están establecidas y se implementan a nivel nacional (Brasil y Argentina son importantes excepciones). En la mayoría de los países, las escalas de sueldos docentes son diferentes según el nivel de enseñanza (preescolar, primario y secundario), pero no varían entre los maestros de diferentes asignaturas. En los diecisiete países latinoamericanos examinados, la estructura salarial docente es más uniforme y comienza en un nivel más elevado que la estructura salarial de los profesionales no docentes (figura 2). Si bien a través de la región los maestros reciben mejores sueldos base (la parte de su sueldo que no está relacionada con ninguna característica) que los trabajadores comparables que se desempeñan en otros campos ocupacionales, reciben menores retornos que los profesionales no docentes en función de sus mejores condiciones relativas, tales como la mayor educación o capacitación y un mayor número de años de experiencia. Esto es cierto a pesar del hecho de que estos dos factores reportan mayores retornos que cualquiera de los demás factores de la escala salarial docente. En la práctica, los maestros obtienen sueldos comparativamente más elevados que los que obtendrían fuera de la docencia cuando se encuentran en el nivel inferior de la distribución salarial —es decir, cuando tienen menos educación y experiencia—, en tanto que los maestros con mayor nivel de educación y experiencia ganan lo mismo o menos de lo que ganarían en otras profesiones.¹⁴

Los incentivos creados por dicha estructura salarial docente pueden ser perjudiciales para el objetivo de atraer y retener en la profesión docente a personas altamente calificadas. En efecto, investigaciones anteriores han descubierto que las personas que optan por ingresar a la carrera de pedagogía por lo general no suelen haber sido muy buenos estudiantes, no están interesadas en la docencia como carrera, no poseen las características apropiadas para desempeñarse satisfactoriamente como maestros y, generalmente, no están calificadas para el trabajo.¹⁵

En Chile, por ejemplo, el perfil de ingresos de los docentes comienza en un nivel superior al de los profesionales no docentes (los sueldos docentes promedio se han duplicado en la última década).¹⁶ Sin embargo, la estructura

¹⁴ Nótese que las pensiones y otros beneficios no salariales de los maestros no se abordan en este análisis. Sin embargo, se piensa que las pensiones son bastante altas comparadas con las de los profesionales no docentes, se reciben a una edad más temprana y están garantizadas por el Estado. Las pensiones altas, tempranas y garantizadas podrían constituir un fuerte incentivo para que los docentes ingresen y permanezcan en el campo.

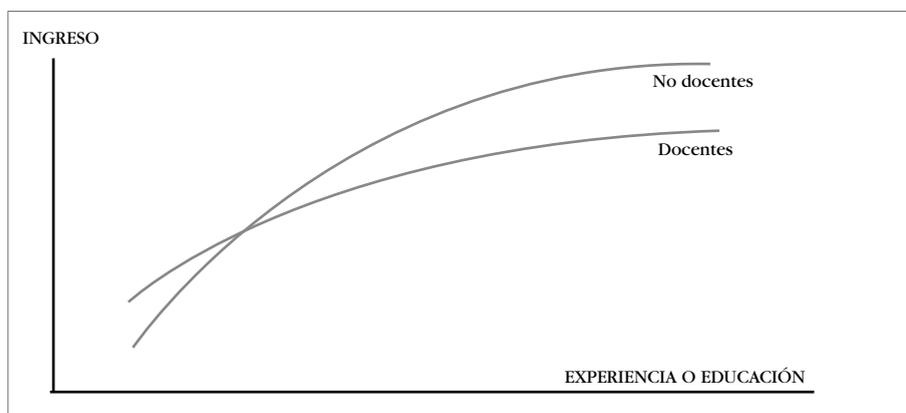
¹⁵ Véase Villegas-Reimers (1998).

¹⁶ En este caso, el término no docentes incluye a todos los trabajadores no agrícolas de 15 años de edad o mayores.

de los sueldos docentes presenta una variación significativamente menor y es más uniforme que la de los profesionales no docentes. Los maestros con más experiencia y años de educación obtienen sueldos más altos, pero los retornos de estas dos características son inferiores en el caso de los docentes en comparación con los no docentes. Es importante considerar que, mientras los sueldos de los docentes están vinculados casi exclusivamente a la antigüedad y a la educación, los sueldos de los profesionales no docentes tienden a variar más, dependiendo de las evaluaciones del desempeño real en el trabajo.

Figura 2

La estructura salarial docente comienza en un nivel más alto, pero es más uniforme que la de los profesionales no docentes (diagrama bipotético)



Los sueldos de los maestros del sector público también tienden a estar determinados por escalas bastante rígidas basadas en muy pocos factores. Como se mencionó anteriormente, en América Latina, los factores más comunes que determinan el ascenso en la escala salarial son la formación o el perfeccionamiento docente y los años de experiencia. En Bolivia, por ejemplo, la experiencia y la educación de los docentes, junto con una característica más, la ubicación de la escuela en la cual trabaja un maestro, explican el 90 por ciento de la variación de los sueldos docentes.

Esta estructura crea incentivos para que los maestros centren sus esfuerzos en aumentar su antigüedad y su nivel de educación o perfeccionamiento. Existe evidencia de que estos son, en cierta medida, incentivos apropiados. Dos de los factores observables más comúnmente identificados en los estudios acerca de los determinantes del rendimiento de los alumnos en países latinoamericanos y en vías de desarrollo son la formación y perfeccionamiento de los docentes, y la experiencia docente. En cambio, la literatura sobre factores que afectan el rendimiento de los alumnos en países desarrollados ha encontrado que el impacto de los docentes en el rendimiento estudiantil no depende de aquellas

variables que fácilmente podemos medir, tales como su nivel educativo y su experiencia, sino más bien de variables como su esfuerzo y dedicación y las prácticas pedagógicas que utilizan, las cuales no podemos observar ni medir directamente.¹⁷

Sin embargo, las escalas de sueldo rígidas basadas en pocas características docentes permiten muy poca, o ninguna, diferenciación de la remuneración en función de las actividades o la eficacia de los maestros en el aula y la escuela. Por ejemplo, en Bolivia, el Ministerio de Educación paga aproximadamente la mitad de la remuneración docente bajo la modalidad de pagos globales que no están basados en ninguna característica docente, ni menos asociados al esfuerzo o eficacia de los docentes.

Las brechas salariales que afectan a las mujeres y a los trabajadores rurales son menores en el caso de los docentes. Otra característica importante de la estructura salarial docente es que las maestras y los maestros que viven en las zonas rurales de América Latina no enfrentan la misma discriminación salarial que la sufrida por los trabajadores de otras profesiones. Manteniendo constantes otros factores, las mujeres que no son docentes ganan sueldos inferiores a los hombres en todos los países. Lo mismo ocurre en el caso de los trabajadores de las zonas rurales; los profesionales no docentes ganan más por trabajar en las zonas urbanas en los países examinados. En contraste, la brecha salarial entre los maestros y las maestras como asimismo entre los maestros urbanos y rurales es inferior a la de los trabajadores que desempeñan otras profesiones.

Esta característica singular de la estructura salarial docente en América Latina probablemente crea incentivos para que las mujeres y aquellas personas que laboran en ubicaciones rurales trabajen como maestros. La alta proporción de maestras en comparación con los maestros, un 70 por ciento en Chile, por ejemplo, da alguna validez a esta hipótesis.

Las mujeres podrían verse inclinadas a ingresar a la carrera de pedagogía, debido a que enfrentan una menor discriminación salarial y debido a que, históricamente, la docencia ha sido una de las pocas ocupaciones disponibles para las mujeres. Pero los hombres podrían tender a evitar la docencia, debido a que pueden ganar más en las profesiones no docentes. La evidencia de Chile revela que, dados los mismos antecedentes educacionales y años de experiencia, los hombres ganan menos como maestros, particularmente quienes tienen altos niveles de educación. Las mujeres con hasta 16 años de educación (un título profesional) ganan más como maestras que como profesionales no docentes durante toda su carrera. Por su parte, los hombres ganan más como

17 Véase, por ejemplo, Hanushek (1986), Hanushek (1995), Rice (2003) y Vélez, Schiefelbein y Valenzuela (1993).

maestros solo si tienen 13 o menos años de escolaridad (estudios superiores no completos).

Diferenciales de sueldo. Como se analizó anteriormente, la mayor parte de la variación de los sueldos docentes en América Latina deriva de las diferencias en el nivel de educación/perfeccionamiento y la antigüedad. Incluso en países como Chile, donde se han hecho reformas para que los docentes reciban una mayor proporción de su salario en función de factores distintos a la antigüedad y la capacitación, todavía más del 60 por ciento de su ingreso está determinado por la antigüedad del docente y su nivel de capacitación.

Bolivia, en cambio, tiene una estructura salarial docente bastante típica para la región. En Bolivia, como en la mayoría de los países latinoamericanos, más del 80 por ciento del sueldo docente está fijado por la antigüedad y la capacitación. Como en muchos otros países, el diferencial de sueldo de los maestros rurales bolivianos pretende compensar a los maestros por las dificultades percibidas del hecho de vivir y trabajar en una zona rural. Hasta hace poco tiempo, los maestros rurales y urbanos de Bolivia se preparaban en diferentes escuelas de formación docente (o normales). Como resultado, los futuros maestros tenían que escoger, incluso antes de estudiar pedagogía, si querían trabajar posteriormente como maestros urbanos o rurales. Por múltiples razones, la mayoría de los maestros prefería trabajar en las zonas urbanas. Sin un diferencial de sueldo, se podría esperar que más maestros postularan para convertirse en maestros urbanos, lo que se traduciría en una mayor competencia en estas escuelas y, finalmente, en la existencia de maestros más calificados en las escuelas urbanas.

Debido a que las escuelas rurales y urbanas atienden a poblaciones muy diferentes y operan en contextos muy distintos, es difícil comparar la calidad de estos dos grupos de maestros o comprobar la eficacia del diferencial de sueldo rural. Sin embargo, debido a la reciente urbanización y al crecimiento demográfico de las ciudades, algunas escuelas consideradas rurales se han incorporado a las zonas urbanas. En estos casos, los maestros urbanos y rurales trabajan en escuelas vecinas, algunas veces incluso en la misma escuela, con grupos de alumnos que no presentan diferencias. Este hecho fortuito genera una situación que permite comparar la calidad de los maestros que están clasificados como rurales (y, por lo tanto, reciben un sueldo más alto) y aquellos clasificados como urbanos. Urquiola y Vegas (2005) no encuentran ninguna diferencia significativa entre los puntajes obtenidos en las pruebas y otros indicadores educacionales de los alumnos de los maestros clasificados como urbanos y aquellos clasificados como rurales con las mismas características personales. Este hallazgo sugiere que el diferencial de sueldo rural no logra atraer y retener a maestros que sean más eficaces que los maestros urbanos promedio. Apoyando aun más este hallazgo,

se encontró que, a nivel nacional, los maestros rurales exhiben el doble de probabilidades que los maestros urbanos de carecer de una formación docente completa y también exhiben mayores probabilidades de abandonar la profesión.

En resumen, tanto los niveles de sueldo como la estructura salarial docente generan diversos incentivos y desincentivos. La existencia de mejores sueldos absolutos y sueldos relativos competitivos parece atraer a más y mejores candidatos a la profesión docente y también podría traducirse en una menor rotación de los docentes. Finalmente, la estructura salarial puede diseñarse de manera de premiar o estimular determinadas elecciones, como el ejercicio de la profesión en zonas definidas o la permanencia en la profesión docente. La eficacia de diferenciales de sueldo específicos sigue siendo poco clara y, en el caso de Bolivia, parece cuestionable. En la sección siguiente se consideran precisamente los diferenciales de sueldo o las reformas de los incentivos que intentan remunerar a los maestros basándose en su desempeño en el aula.

Los incentivos docentes basados en el desempeño de los alumnos

En la década de los noventa, México y Chile implementaron reformas a la remuneración docente que vinculan la remuneración con el desempeño académico de los alumnos. El programa mexicano, llamado Carrera Magisterial (CM), es un programa de remuneración basada en el desempeño individual, que otorga a los maestros promociones permanentes (y una mayor remuneración) sobre la base de su desempeño en una serie de factores. El programa chileno, llamado Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educativos (SNED), es un programa de remuneración basada en el desempeño a nivel de los establecimientos educativos, que otorga un estímulo económico a los maestros de las escuelas que superan a las demás escuelas que atienden a poblaciones similares en un examen nacional que se administra a los alumnos.

Ambos mecanismos de incentivo intentan mejorar la enseñanza y el aprendizaje a través de la evaluación de los maestros y los establecimientos educativos sobre la base del desempeño de sus alumnos en exámenes estandarizados. Sin embargo, las reformas tienen varias diferencias importantes: 1) CM premia a las personas, en tanto que SNED premia a todos los maestros de una escuela determinada;¹⁸ 2) CM ofrece aumentos permanentes de sueldo,

¹⁸ Se ha producido un amplio debate con respecto a las fortalezas y debilidades relativas de los incentivos de remuneraciones basados en los méritos individuales en comparación con aquellos basados en los méritos de las escuelas. Un informe influyente con respecto a esta materia es el de Murnane y Cohen (1986).

en tanto que SNED solo ofrece un estímulo temporal; 3) SNED agrupa a las escuelas (y, por ende, a los docentes) basándose en los tipos de poblaciones de alumnos que atienden, en tanto que CM no distingue entre los maestros que atienden a alumnos con diferentes características personales, y 4) la magnitud del incentivo es mucho mayor en CM, donde los maestros pueden recibir hasta cuatro veces el sueldo base, mientras que en SNED el incentivo entrega entre un 5 y un 7 por ciento de los sueldos anuales promedio.

Impacto en la enseñanza y el aprendizaje

En un análisis del efecto del programa de CM sobre el mejoramiento del desempeño de los alumnos medido por un examen estandarizado, McEwan y Santibáñez (2005) encuentran que los maestros que enfrentan mayores incentivos, no tienden a tener alumnos con un mejor rendimiento. Si bien los puntajes de las pruebas no capturan el espectro de formas en las cuales puede mejorar la enseñanza y el aprendizaje, el hecho de que CM mida específicamente los puntajes de las pruebas —creando así un mayor incentivo para que los maestros se centren en su mejoramiento— y que, sin embargo, los puntajes de las pruebas no hayan mejorado por efecto de la reforma sugiere que es poco probable que se hayan producido mejoramientos no medidos importantes resultantes de esta reforma en las aulas mexicanas.

En Chile, los resultados de la reforma de los incentivos docentes son un poco más alentadores. En la aplicación más reciente disponible del SNED (y solo en ella) se advierte que las escuelas que enfrentan probabilidades relativamente altas de recibirlo lograron un mejor desempeño de los alumnos en comparación con el periodo anterior al SNED.¹⁹ Sin embargo, cuando se aúnan los datos de las tres aplicaciones disponibles y comparables del SNED, se observa un mejoramiento del rendimiento de los alumnos en este mismo grupo de escuelas (Mizala y Romaguera, 2005). A pesar de que las evaluaciones de impacto del SNED son difíciles y escasas, lo anterior nos entrega alguna evidencia preliminar de que el incentivo ha tenido un impacto positivo acumulativo sobre el rendimiento de los alumnos en aquellas escuelas que tienen probabilidades relativamente altas de adjudicarse dicho estímulo.

La literatura anterior con respecto al impacto de las reformas de los incentivos docentes específicamente y con respecto a los incentivos en general ha documentado varias consecuencias adversas o no pretendidas derivadas de dichas reformas. Entre estas se incluye el simple engaño (por ejemplo, darles a

¹⁹ A pesar de que se han realizado cinco aplicaciones del SNED hasta ahora, Mizala y Romaguera (2005) solo analizan tres aplicaciones en su documento de antecedentes para este informe. Excluyen la primera aplicación del SNED debido a que la metodología utilizada para premiar a las escuelas fue diferente en la primera aplicación. También excluyen la aplicación más reciente del SNED, porque los resultados no se habían divulgado aún.

los niños las preguntas y respuestas que se incluirán en la prueba antes del día de la evaluación), estimular (u obligar) a desertar a los alumnos con bajo desempeño, 'la enseñanza orientada a la prueba' en desmedro de las demás materias y habilidades, la realización de clases particulares pagadas orientadas a la prueba y desarrolladas fuera de la escuela e, incluso, una mayor ingesta calórica de los alumnos el día de los exámenes.²⁰ Ni el estudio de CM ni el del SNED examinaron las respuestas conductuales precisas de los maestros o los alumnos que explican cualquier variación del rendimiento académico. En el caso de CM, no se advirtieron diferencias significativas, por lo que esto es irrelevante. Sin embargo, en el caso de Chile, a pesar de que hay evidencia de un mejoramiento del rendimiento de los alumnos, particularmente en la cuarta ronda del SNED, no existe información con respecto a los mecanismos que produjeron el mejoramiento del rendimiento de los alumnos.

El diseño e implementación de los incentivos son claves para un impacto eficaz

¿Cuáles son los factores que explican la falta de evidencia del impacto del programa de CM y la evidencia limitada del impacto (solo en una de las tres rondas) del SNED? Al menos en alguna medida, el limitado impacto parece derivar de deficiencias en el diseño de los incentivos. Tanto el SNED como la Carrera Magisterial involucraron incentivos cuidadosamente diseñados, por ello, al destacar las deficiencias de sus diseños, estamos recalcando la dificultad que plantea el diseño de reformas eficaces.

Las tres deficiencias de diseño más significativas reveladas en los casos mexicano y chileno, como también en la asignación rural de Bolivia analizada anteriormente, son las siguientes: 1) solo una pequeña proporción de los maestros enfrenta un mayor incentivo para mejorar el aprendizaje en sus aulas (la mayoría de los maestros recibe el estímulo 'en forma automática' o prácticamente no tiene ninguna posibilidad de recibirlo); 2) la magnitud del estímulo puede ser tan pequeña que los maestros sientan que no vale la pena intentar mejorar el rendimiento de los alumnos, centrándose, en lugar de ello, en maneras más fáciles y lucrativas de aumentar sus sueldos; 3) el estímulo puede no estar asociado en la medida suficiente con el desempeño real de los maestros.

Son muy pocos los maestros que tienen alguna posibilidad real de recibir el estímulo. Tanto el programa mexicano como el chileno se diseñaron con el fin de gratificar a los maestros eficaces cuyos alumnos mostrasen un buen ren-

²⁰ Véase, por ejemplo Glewwe, Ilias y Kremer (2003), Clotfelter, Ladd, Vigdor y Aliaga Díaz (2004), Koretz (2002), Jacob y Levitt (2002) que presentan más evidencia de las respuestas conductuales negativas y manipulaciones de los mecanismos de incentivos docentes.

diminuto en los exámenes estandarizados ya sea en términos absolutos (en el caso mexicano) o en términos relativos (en el caso chileno). Sin embargo, en ambos casos, el resultado ha sido que la mayoría de los maestros probablemente no recibiría la bonificación incluso si sus alumnos obtuviesen resultados excepcionalmente satisfactorios en el examen. Los incentivos funcionan solo en la medida en que las personas se sienten motivadas por la creencia de que su esfuerzo los puede llevar a obtener la recompensa esperada. En México y Chile, es probable que muchos maestros comprendan que, dadas sus características personales (México) o las características de la escuela en la que trabajan (Chile), tienen pocas o ninguna probabilidad de recibir el estímulo incluso si trabajan extremadamente duro.

En el caso de CM, solo el 15 por ciento de los maestros reúnen las características y antecedentes que les permitirían ser promovidos si mejorasen el desempeño escolar de sus alumnos. SNED presenta deficiencias similares. El 51 por ciento de las escuelas chilenas siempre han sido clasificadas entre las escuelas con peor rendimiento de su grupo homogéneo y nunca han recibido el estímulo otorgado por el programa SNED. Es probable que la mayoría de estas escuelas estén muy rezagadas en comparación con las escuelas eficaces en su grupo homogéneo y enfrenten muy pocas probabilidades de recibir el estímulo en el futuro. Es muy probable que los maestros de estas escuelas no se sientan motivados para mejorar su desempeño e incluso algunos podrían sentirse desmotivados por la posición en que se encuentran, en cuyo caso el programa tendría un impacto negativo en su desempeño. En el otro extremo del espectro, alrededor del 2 por ciento de las escuelas obtuvieron el estímulo SNED en las tres rondas y son escuelas tan excelentes que probablemente sus maestros no sientan ninguna necesidad de mejorar su desempeño con el objeto de recibir la recompensa.

Con solo el 15 por ciento de los maestros de México y menos del 50 por ciento de las escuelas de Chile enfrentando mayores incentivos para mejorar su enseñanza, a pesar de la existencia de programas nacionales de incentivos destinados a mejorar el desempeño docente, existe un claro problema en el alcance del incentivo, especialmente en lo que respecta a los maestros de las escuelas con bajo desempeño en Chile y a los maestros con poca educación y experiencia en México. Lamentablemente, son precisamente estos grupos de maestros los que tienden a ser menos eficaces y tienen más necesidad de los incentivos.

La magnitud del estímulo puede no ser suficiente para motivar un mayor esfuerzo y un mejor desempeño de los docentes. Tanto en Chile como en Bolivia, los incentivos docentes representan un monto muy pequeño de la remunera-

ción total de los maestros. Los maestros de ambos países pueden percibir que el esfuerzo requerido o las dificultades adicionales que se deben enfrentar para recibir la bonificación no están en relación con la posible recompensa. Como se mencionó anteriormente, en Chile, el SNED solo representa entre el 5 y el 7 por ciento del sueldo anual de los docentes. Por su parte, la antigüedad representa cerca del 30 por ciento del sueldo de un maestro una vez que ha ejercido durante 20 años. La antigüedad es la manera más segura de ganar más dinero como maestro.

Asimismo, en Bolivia, los incentivos que gratifican a los maestros por ejercer la docencia en las zonas rurales, trabajar con alumnos bilingües o matricularse en programas de desarrollo profesional en servicio representan una porción muy pequeña de la remuneración docente total. La bonificación por la educación bilingüe, en promedio, representa solo el 0,3 por ciento del sueldo anual de un maestro y la asignación por trabajar en zonas rurales representa solo el 1,1 por ciento de la remuneración anual (esta asignación difiere de los diferenciales de sueldo basados en la clasificación geográfica de las escuelas que se analizaron anteriormente). Es poco probable que estas bonificaciones constituyan una compensación suficiente por las dificultades y el esfuerzo adicional que conllevan. Tal como en Chile —y en la mayoría si no en todos los países latinoamericanos— los mayores retornos monetarios provienen de la antigüedad y el nivel de educación.

Puede ocurrir que los incentivos no premien mejoramientos reales o sostenidos de la enseñanza y el aprendizaje. El diseño de los incentivos ofrecidos en México y Bolivia, que analizamos anteriormente, solo promueve en un grado limitado los cambios de comportamiento que buscan generar. En Bolivia, como vimos, la mayor remuneración se ofrece a los maestros que trabajan en ubicaciones rurales. Sin embargo, muchos maestros que reciben esta mayor remuneración ya no trabajan en escuelas rurales. Algunos trabajan en escuelas que anteriormente estaban clasificadas como escuelas rurales y que ahora están ubicadas en pueblos y ciudades en crecimiento, en tanto que otros se han trasladado a escuelas designadas como urbanas, pero siguen recibiendo sus mayores sueldos. Si bien el estudio no aclara cuál es el porcentaje de maestros rurales capacitados que se encuentra en esta situación, esta realidad sirve para destacar una situación preocupante, en la cual los maestros están siendo gratificados por un comportamiento que no están exhibiendo.

En México, el problema es igualmente grave. Los maestros deben someterse a una evaluación durante un año, pero, si se los gratifica, reciben una remuneración considerablemente mayor durante el resto de su carrera. Esto significa que pueden sentirse poco motivados para mejorar su enseñanza una

vez que han recibido la promoción. Además, pueden postergar la evaluación de sus alumnos hasta contar con un curso particularmente talentoso o motivado. Esto podría implicar que no enfrentan incentivos para enseñar bien cuando tienen alumnos con gran cantidad de necesidades y dificultades de aprendizaje. Nuevamente, los alumnos que presentan las mayores necesidades podrían ser los más perjudicados bajo este sistema.

REFORMAS A LOS INCENTIVOS DOCENTES EN AMÉRICA LATINA: UN BALANCE A PARTIR DE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO

Si bien la política docente tiene el potencial de afectar quiénes optan por ingresar a la carrera de pedagogía, cuánto tiempo permanecen en la profesión y el trabajo que realizan en el aula, se requiere mucho más para mejorar la calidad de la docencia que los incentivos por sí solos. Son varios los factores importantes para atraer y retener a personas calificadas en el campo de la docencia, desarrollar sus habilidades y motivarlos a trabajar; entre ellos, se encuentran los siguientes: recursos adecuados, claras expectativas de los docentes, reglas explícitas y racionales para la selección de los docentes y su asignación a las escuelas, monitoreo y evaluación continuos de la enseñanza y el aprendizaje, liderazgo pedagógico y desarrollo profesional para apoyar a las comunidades profesionales docentes, y autonomía profesional y autoridad.

En este trabajo, hemos revisado la experiencia de reformas a los incentivos docentes en América Latina, un área en la cual se han producido innovaciones en varios países. A continuación resumimos algunas lecciones comunes que se derivan de evaluaciones del impacto recientes de estas reformas.

Muchos tipos de reformas educativas afectan la calidad de la enseñanza y el aprendizaje de los alumnos

Cuando pensamos acerca de la estructura de los incentivos docentes, solemos pensar en el nivel y estructura de las remuneraciones docentes. Nuestros hallazgos apoyan la noción intuitiva de que la calidad de los maestros es sensible al nivel y la estructura de las remuneraciones. Por ejemplo, el hecho de que Chile haya más que duplicado los sueldos docentes promedio en la última década está asociado a un aumento de la calidad de los estudiantes que ingresan a los programas de formación docente. Asimismo, el aumento de los recursos y una distribución más equitativa de estos como resultado del Fundef en Brasil se tradujo en mejoramientos de los indicadores educacionales. Si bien el estímulo económico docente basado en los establecimientos educacionales otorgado en Chile por el mejoramiento del rendimiento académico de los alumnos inicialmente no tuvo un gran impacto sobre este indicador, en su aplicación más

reciente disponible aparece asociado a un mejor rendimiento de los alumnos. Aun más, el rendimiento académico promedio está aumentando en las escuelas que han tenido posibilidades de obtener el estímulo otorgado por el SNED en cada una de las tres aplicaciones, lo que sugiere que el programa está teniendo algunos de los resultados esperados.

Sin embargo, las modificaciones de otros aspectos de los contratos docentes también pueden tener un gran impacto en la calidad de los docentes y el aprendizaje de los alumnos. Las reformas educativas, incluso aquellas no específicamente destinadas a afectar a los maestros, pueden influir —algunas veces incluso tienen mayores efectos que los cambios en las remuneraciones— en las características de quienes optan por ingresar a la carrera de pedagogía y permanecer en la profesión docente y, lo que es más importante, en su trabajo en el aula. Por ejemplo, se ha descubierto que Educo y Proheco, dos reformas de gestión centrada en la escuela que delegaron la autoridad por la toma de las decisiones a las escuelas, han tenido un importante impacto en el desempeño de los docentes y el aprendizaje de los alumnos. En particular, se ha descubierto que la autoridad que tienen los consejos escolares Educo de contratar y despedir a los maestros constituye un importante factor en los mejores resultados que han obtenido los alumnos Educo comparados con los alumnos de las escuelas tradicionales que educan a poblaciones similares en El Salvador.

Los maestros no siempre responden a los incentivos de manera predecible

A pesar de que los maestros generalmente responden a los incentivos, no siempre lo hacen de la manera que esperaríamos o quisiéramos. Como se mencionó, investigaciones anteriores han documentado las diversas maneras en las cuales los maestros pueden responder adversamente a los incentivos.

Algunas veces, los programas que están específicamente destinados a premiar a los maestros que adoptan comportamientos específicos o logran mejores resultados no son capaces de generar una respuesta conductual de parte de ellos. La asignación que se ofrece en Bolivia por ejercer la docencia en las zonas rurales no está dando como resultado una mejor calidad de los maestros rurales. Se descubrió que la Carrera Magisterial, el innovador sistema de carrera docente de México, específicamente destinado a premiar a los maestros que exhiben un mejor desempeño, no se tradujo en cambios en ese sentido y, por lo tanto, no ha producido mejores indicadores educacionales. Estos casos destacan la importancia del diseño e implementación de las reformas de los incentivos docentes.

Como se analizó antes, hay tres deficiencias de diseño comunes a las reformas de los incentivos docentes: 1) solo una pequeña proporción de los

maestros enfrenta un mayor incentivo para mejorar el aprendizaje en sus aulas; 2) la magnitud del estímulo puede ser tan pequeña que los maestros sientan que no vale la pena el esfuerzo adicional, y 3) el estímulo puede no estar asociado en la medida suficiente con el desempeño de los maestros. Otros factores, tales como los problemas para atribuir el aprendizaje de los alumnos al desempeño de los maestros, las dificultades para diseñar medidas precisas del desempeño de los maestros, y el ambiente político-económico y, en particular, los sindicatos docentes, afectan el diseño, implementación, impacto y sustentabilidad de las reformas de los incentivos docentes. A continuación, discutiremos cada uno de estos aspectos.

¿Incentivos docentes solo para unos pocos?

Aun cuando la Carrera Magisterial de México y el SNED de Chile son programas a nivel nacional que abarcan a la mayoría de los maestros del país, los análisis detallados realizados para este informe mostraron que, en cada aplicación del programa, una minoría de los maestros tiene alguna posibilidad real de ser promovido en el caso de la Carrera Magisterial o de recibir un estímulo económico en el caso del SNED. En otras palabras, en el caso de la mayoría de los maestros de una aplicación determinada, no existen incentivos reales para mejorar el desempeño.

Dado que solo unos pocos maestros enfrentan mayores incentivos para mejorar su desempeño, no es de sorprender que se haya encontrado que la Carrera Magisterial ha tenido efectos insignificantes en los indicadores educacionales y que solo una aplicación del SNED haya tenido efectos positivos en el desempeño académico de los alumnos.

Estos descubrimientos recalcan la importancia de diseñar los incentivos docentes de manera que afecten a la mayoría, si no a todos, los maestros. Solo cuando la mayoría de los maestros sea susceptible de recibir los beneficios del trabajo duro y del mejoramiento de los resultados educacionales, los recursos invertidos tanto en el diseño como en la implementación de la reforma, junto con el mecanismo de incentivo en sí mismo, tendrán el potencial de traducirse en un mejoramiento de los resultados de la mayoría de los alumnos.²¹ Esto no quiere decir que todos, o la mayoría, de los maestros deberían recibir el estímulo. En efecto, si los maestros tienen una alta probabilidad de recibir el estímulo sin ningún cambio en su conducta, el objetivo del incentivo —mejorar la enseñanza y el aprendizaje— se pierde. Por el contrario, el mayor número de maestros posible deben sentir que tienen posibilidades de recibir el premio si se esfuerzan por producir los cambios deseados en el aprendizaje de los alumnos.

21 Este argumento, ciertamente, se basa en el supuesto de que la reforma de los incentivos docentes no presenta ninguno de los demás problemas analizados en este informe.

Los programas de incentivos deben cerciorarse de crear incentivos para la mayor proporción de maestros posible y particularmente los maestros cuyo desempeño sea típicamente inferior al promedio. En el caso de México, podría otorgarse un mayor número de puntos a los componentes en los cuales los maestros pueden influir directamente, como el desempeño escolar de sus alumnos y su propio desempeño en los exámenes. También podría implicar establecer grupos homogéneos, como se hace en Chile, de manera que los maestros compitan solo con maestros que trabajan con poblaciones similares. En el caso de Chile, esto podría significar reconfigurar los 'grupos homogéneos' o apoyar a las escuelas con un bajo desempeño en cada uno de los grupos o en grupos seleccionados para aumentar su posibilidad de obtener el estímulo. Esta combinación de apoyo para mejorar el desempeño junto con incentivos para motivar el desempeño podría ser una combinación prometedor. Una opción diferente que Chile está probando actualmente consiste en premiar a una mayor proporción de escuelas. En la siguiente ronda del SNED, Chile tiene planes de premiar a las escuelas que educan al 35 por ciento en lugar del 25 por ciento de la matrícula nacional, lo que ciertamente motivará a un mayor número de maestros. Sin una reconfiguración de los 'grupos homogéneos', sin embargo, el SNED seguirá fracasando en la creación de incentivos para los maestros de las escuelas que exhiben el peor desempeño.

La manera (y la medida) en que están vinculados los incentivos y el resultado deseado importa

Acabamos de decir que todos los maestros deberían ser *elegibles* para recibir un reconocimiento por el trabajo duro y los buenos resultados. Sin embargo, para que un esquema de incentivos funcione eficazmente, debe reconocer solo a la proporción de maestros que verdaderamente exhiben el desempeño y los resultados deseados. La existencia de vínculos débiles entre el desempeño deseado y, por ejemplo, la remuneración adicional tiende a traducirse en una asignación ineficaz de los estímulos. En los primeros años de la Carrera Magisterial, las promociones se otorgaban a casi todos los maestros que participaban en las evaluaciones.

En otros casos, se premia a un menor número de maestros que el que merece el reconocimiento por su trabajo o existe poca vinculación entre los maestros que reciben el premio y aquellos que mejoran su docencia u obtienen resultados satisfactorios con sus alumnos. En estos casos, pocos maestros se verán inducidos a adoptar los comportamientos deseados o se sentirán incentivados por la reforma. La asignación rural boliviana es un ejemplo de lo anterior, pues muchos maestros que reciben la asignación ya no trabajan en las zonas rurales. En este caso, el incentivo y el resultado deseado (tener maestros

calificados en las zonas rurales) tienen muy poca vinculación, lo que resulta oneroso e ineficiente.

En la Carrera Magisterial mexicana, el mejor desempeño de los docentes y los mejores resultados de los alumnos no siempre se traducen en la obtención de una promoción, debido a que el nivel de educación y experiencia de los maestros afecta enormemente las posibilidades que estos tienen de recibir el estímulo, independientemente de su desempeño (y el de sus alumnos). Los maestros jóvenes o con poca educación podrían no ser susceptibles de obtener la promoción incluso con resultados excepcionalmente satisfactorios en el aula, en tanto que los maestros que exhiben muchos años de experiencia y altos niveles de educación suelen obtener una promoción incluso si sus alumnos están aprendiendo poco. Además, los aumentos permanentes de los sueldos no cumplen el objetivo de premiar a los maestros por su buen desempeño por el hecho de que se aplican más allá de un solo año. Evaluaciones más prolongadas, de varios años, o renovaciones de las promociones podrían motivar a los maestros a ser eficaces con sus alumnos durante más de un año.

En resumen, si lo que nos interesa es inducir a los maestros a desempeñarse mejor y lograr altos niveles de aprendizaje de sus alumnos, los esquemas de incentivos docentes deberían premiar a los maestros que logran cumplir estos desafíos.

Demasiado pequeño como para justificar el esfuerzo adicional

A menudo, el sueldo base de un maestro representa una gran proporción de su remuneración total y los incentivos por conductas específicas (trabajar en escuelas rurales, educar a niños con necesidades especiales) representan solo una pequeña proporción de la remuneración total. En estos casos, la remuneración podría estar sólidamente vinculada al resultado o comportamiento deseado, pero la magnitud del incentivo podría ser demasiado pequeña como para que los maestros se sientan inducidos a adoptar el comportamiento deseado. En efecto, Chile tiene planes en esta área, dado que la próxima ronda del SNED ofrecerá estímulos dos veces mayores que en las rondas anteriores.

Enfrentados a las presiones de los sindicatos de maestros de aumentar los sueldos de todos los maestros y con presiones contrapuestas por mejorar la eficiencia del gasto en educación junto con mejorar los incentivos para el desempeño docente, las autoridades responsables de las políticas educacionales enfrentan el riesgo de ofrecer numerosos estímulos por diferentes conductas y características (trabajar en zonas rurales, asistencia, tiempo dedicado a la preparación de clases, etc.). Un maestro peruano típico, por ejemplo, recibe su remuneración por cerca de 15 “conductas” diferentes, a pesar de que estas no se supervisan, por lo que se otorgan a todos los maestros. En Perú, como en

muchos otros países, cada uno de los estímulos es pequeño y se otorga a la mayoría o a todos los maestros y, por lo tanto, en conjunto, representan aumentos de la remuneración sin ninguna vinculación sólida con el desempeño docente ni constituyen mensajes claros hacia los maestros en relación con las conductas específicas esperadas.

En resumen, no solo es importante diseñar incentivos que remuneren eficazmente a los maestros por las conductas deseadas, sino que la magnitud del estímulo debe ser suficiente como para justificar el esfuerzo o trabajo adicional que el incentivo espera motivar. Además, los incentivos pueden ser más eficaces si son limitados en número, se comunican claramente a los maestros y se supervisan cuidadosamente.

El aumento de la responsabilidad por los resultados como una herramienta poderosa, pero limitada, para mejorar la calidad de la enseñanza

Las reformas de gestión centrada en la escuela fortalecen la relación de responsabilidad por los resultados entre los maestros (y las escuelas) y las comunidades. Las experiencias centroamericanas muestran que estas reformas pueden traducirse, entre otras cosas, en menos ausentismo docente, más horas de trabajo de los maestros, la asignación de más deberes escolares y relaciones más estrechas entre los padres y los maestros. Estos son cambios prometedores, especialmente en los contextos de baja calidad educacional, en los cuales el ausentismo de los maestros es mayor y las escuelas muchas veces dejan de funcionar.

Sin embargo, el mejoramiento de las tasas de asistencia de los maestros y la extensión de su jornada laboral solo constituyen los primeros pasos necesarios para lograr una mejor calidad educacional para todos. Los maestros también necesitan tener conocimientos tanto en las materias que enseñan como ser capaces de utilizar eficazmente las metodologías pedagógicas en el aula. El impacto de las reformas de gestión centrada en la escuela en estas áreas parece ser más limitado. Para mejorar la calidad de la educación, por lo tanto, también se requieren reformas de los incentivos docentes que motiven a los maestros a mantenerse actualizados en sus habilidades, que mejoren las prácticas pedagógicas y, en último término, gratifiquen eficazmente el desempeño de los maestros, medido a través del aprendizaje de sus alumnos.

Atribución, problemas de medición y otros factores que afectan la eficacia de los incentivos docentes

Otros factores también son importantes en el diseño e implementación de incentivos docentes eficaces. En primer lugar, existe la necesidad de que las gratificaciones estén vinculadas a resultados que puedan atribuirse con preci-

sión a los beneficiarios de estas. Las primeras reformas destinadas a introducir planes de remuneración por mérito dirigido a maestros individuales en Estados Unidos enfrentaron problemas debido a las dificultades para atribuir los mejoramientos de los indicadores educacionales a los esfuerzos de un maestro en particular.²² Cuando la atribución es cuestionable o difícil de medir, las gratificaciones grupales, tales como los incentivos basados en las escuelas, podrían ser más eficaces.

En segundo lugar, es crucial que los resultados deseados sean medibles con precisión o en forma aproximada. La enseñanza y el aprendizaje son procesos complejos y la buena docencia puede ser más un arte que una ciencia. Las gratificaciones que se ofrecen por aspectos específicos suelen generar incentivos en esas áreas muy específicas. Por lo tanto, las autoridades responsables de las políticas deben estar muy seguras de qué es lo que están premiando si realmente desean generar un estímulo. Por ejemplo, los puntajes de las pruebas miden el aprendizaje, pero se ha mostrado repetidamente que constituyen una medida “ruidosa” (imprecisa).²³ Más aun, muchas veces lo que se refleja en los puntajes de las pruebas es el conocimiento de cómo rendir una prueba y el conocimiento del material muy específico cubierto en una prueba, en lugar de conocimientos generalizables o habilidades analíticas, que es lo que esperamos que las escuelas ayuden a generar. El diseño de múltiples pruebas y la vinculación de los incentivos docentes con el desempeño de los alumnos en múltiples pruebas a través del tiempo podrían reducir algunos de los problemas que plantea la medición del aprendizaje de los alumnos.

Finalmente, como se mencionó anteriormente, los estudios recientes han mostrado que es muy importante evitar las respuestas conductuales potencialmente negativas a los mecanismos de incentivos docentes. Estas pueden perjudicar la enseñanza y el aprendizaje de varias maneras, entre las cuales está la inducción al engaño, el trato discriminatorio hacia los alumnos más débiles o en riesgo, o la limitación del currículo al material cubierto en las pruebas.

El contexto político y especialmente los sindicatos de maestros cumplen un rol importante en el diseño e implementación de las reformas

Las reformas educativas no solo se ven afectadas, sino también moldeadas, por el rol de los sindicatos de maestros. En América Latina, los sindicatos de maestros suelen ser actores educacionales grandes y poderosos, que representan a la mayoría —si no a todos— de los maestros de un país. Con

22 Murnane y Cohen (1986) presentan un minucioso análisis de los primeros planes de remuneración docente por mérito en Estados Unidos.

23 Kane y Staiger (2001) y Chay, McEwan y Urquiola (2003) presentan evidencia de que las diferencias en los puntajes obtenidos en las pruebas entre las diferentes escuelas suelen deberse a variaciones del muestreo y otras fuentes no persistentes.

frecuencia, se oponen a la adopción de mecanismos de incentivos docentes (con excepción de los aumentos de sueldos universales), especialmente cuando estos vinculan los estímulos por el desempeño docente con los indicadores educacionales. A pesar de que la oposición de los sindicatos de maestros a las reformas de los incentivos docentes ha bloqueado los intentos de los gobiernos de diferenciar la remuneración docente sobre la base del desempeño, por lo menos en dos casos, Chile y México, los sindicatos de maestros colaboraron en el diseño de los programas de reforma de los incentivos. Esto destaca el hecho de que el mejoramiento de la enseñanza y el aprendizaje por medio de incentivos eficaces necesariamente requerirá de colaboración entre los sindicatos y las autoridades responsables de las políticas.

Es importante reconocer que suelen haber razones poderosas para explicar la oposición de los sindicatos de maestros a las reformas de los incentivos. Los esquemas de incentivos docentes que gratifican el desempeño individual o de grupos pequeños, al igual que las reformas que delegan la autoridad a las escuelas, pueden socavar la identidad y afiliación colectiva de los maestros, debilitando así el poder de los dirigentes sindicales. Por otra parte, estos suelen oponerse a la remuneración basada en el desempeño, debido a los problemas inherentes analizados anteriormente, tales como la medición precisa del aprendizaje de los alumnos y la atribución de este aprendizaje a maestros específicos.

Sin embargo, los sindicatos de maestros capaces y profesionales exhiben mayores probabilidades de apoyar las reformas de los incentivos. Los sindicatos que toman como modelo las organizaciones profesionales preocupadas de la práctica pedagógica y el estudio, así como del mejoramiento de la educación, tienden a apoyar y contribuir a su diseño e implementación. Fuera de la capacidad de los sindicatos de maestros, varios factores también pueden afectar el rol de los sindicatos de maestros en las reformas de los incentivos, incluyendo la responsabilidad por los resultados, la participación del sindicato en el diseño de las reformas y el contexto general de los sueldos y condiciones laborales de los docentes.

La responsabilidad por los resultados ante la opinión pública y las comunidades locales también puede generar presión sobre los sindicatos de maestros para que apoyen las reformas de los incentivos destinadas a mejorar la calidad de la educación. En Chile, por ejemplo, el deficiente desempeño en las evaluaciones internacionales de la calidad educacional y la falta de mejoramientos en el rendimiento de los alumnos en las evaluaciones nacionales implicaron que el sindicato de maestros no pudiera desconocer la necesidad de implementar reformas destinadas a mejorar la calidad de la enseñanza. Cuanto más se comprometan los países en las evaluaciones de la calidad de la educación, nacionales

e internacionales, más probable será que se ejerza presión sobre los sindicatos de maestros para que apoyen reformas educativas sustanciales.

El hecho de involucrar a los sindicatos de maestros tempranamente en el proceso de diseño de las reformas educativas genera pertenencia y aceptación de las mismas, lo que ayuda a disminuir las probabilidades de que los sindicatos bloqueen su adopción o implementación. También puede ser muy beneficioso para el diseño de la reforma, dado que los maestros tienen amplios conocimientos prácticos acerca de su trabajo. Ciertamente, la participación del gremio también plantea riesgos en el diseño de las reformas de los incentivos docentes, incluyendo la posibilidad de “quemar” los incentivos reales contemplados en la reforma.

Finalmente, un contexto de remuneraciones y condiciones laborales adecuadas facilitará el apoyo del sindicato para la introducción de las reformas de los incentivos docentes. En Chile, por ejemplo, las negociaciones entre el sindicato de maestros y las autoridades del Ministerio de Educación en relación con la introducción de los incentivos basados en el desempeño se produjeron después de sustanciales aumentos de los sueldos docentes en todos los niveles. Es bastante posible que los gremios docentes se muestren más receptivos a los incentivos docentes basados en el desempeño si se les asegura que el nivel general de los sueldos y las condiciones laborales de todos los maestros son adecuados.

Para terminar, es importante reconocer que, a pesar de que hemos arrojado luces con respecto a la importante pregunta de cómo se deberían diseñar las reformas de incentivos docentes eficaces para mejorar la docencia y el aprendizaje, todavía quedan muchas áreas que requieren nuevas investigaciones.

En primer lugar, pocos países han experimentado esquemas basados en el desempeño para los docentes de la región y, por lo tanto, solo pudimos extraer lecciones a partir de las (muy diferentes) experiencias de Chile y México. En segundo lugar, a pesar de que las reformas educativas son comunes en la región, es raro encontrar casos en los cuales los hallazgos de evaluaciones sólidas hayan sido utilizados para informar el diseño de las reformas. En tercer lugar, no se abordaron importantes aspectos que afectan a quién ingresa a la carrera de pedagogía y permanece en la profesión docente, tales como los beneficios no salariales, incluyendo las pensiones, los seguros, etc. Finalmente, esperamos que las autoridades responsables de las políticas educacionales incorporen planes destinados a realizar evaluaciones de impacto en el proceso de diseño de las reformas, de manera que se vuelva una práctica común aprender a partir de las experiencias propias y las de los demás.

REFERENCIAS

- Chay, K., P. McEwan and M. Urquiola (2003). "The Central Role of Noise in Evaluating Interventions that Use Test Scores to Rank Schools". NBER Working Paper w10118. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Clotfelter, C., H. Ladd, J. Vigdor, and R. Aliaga Diaz (2004). "Do School Accountability Systems Make It More Difficult for Low-Performing Schools to Attract and Retain High-Quality Teachers?" *Journal of Policy Analysis and Management*, 23(2): 251-271.
- Conley, S., D. Muncey, and J. Gould (2002). "Negotiating Teacher Compensation: Three Views of Comprehensive Compensation Reform". *Educational Policy* 16(5): 675-706.
- Corcoran, S., W. Evans, and R. Schwab (2004). "Changing Labor-Market Opportunities for Women and the Quality of Teachers, 1995-2000". *The American Economic Review*, 94(2): 230-235.
- Cox, C. (2003). "Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo XX", en Cox, ed., *Políticas educacionales en el cambio de siglo*, Santiago, Chile: Editorial Universitaria.
- Crouch, L. (2005). "Political Economy, Incentives, and Teachers' Unions: Case Studies in Chile and Peru", in E. Vegas (ed.), *Incentives to Improve Teaching. Lessons from Latin America*. Washington DC: The World Bank.
- Cullen, J. and R. Reback (2002). "Tinkering Towards Accolades: School Gaming under a Performance Accountability System". Unpublished manuscript, University of Michigan.
- De Ferranti, D., G. Perry, I. Gill, J. Guasch, W. Maloney, C. Sanchez-Paramo, and N. Schady (2003). *Closing the Gap in Education and Technology*. Washington DC: The World Bank.
- De Ferranti D., G. Perry, F. Ferreira, and M. Walton (2004). *Inequality in Latin America: Breaking with History?* Washington DC: The World Bank.
- Di Gropello, E. and J. Marshall (2005). "Teacher Effort and Schooling Outcomes in Rural Honduras", in E. Vegas (ed.), *Incentives to Improve Teaching. Lessons from Latin America*. Washington DC: The World Bank.
- Ehrenberg, R. and D. Brewer (1995). "Did Teachers' Verbal Ability and Race Matter in the 1960s? Coleman Revisited", *Economics of Education Review*, 14(1): 1-21.
- Ferguson, R. and H. Ladd (1996). "How and Why Money Matters: An Analysis of Alabama Schools", in Helen F. Ladd (ed.), *Holding schools accountable: Performance-based reform in education*. Washington, DC: Brookings Institution, pp. 265-98.
- Figlio, D. and J. Winicki (2002). "Food for Thought: The Effects of School Accountability Plans on School Nutrition". NBER Working Paper w9319. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Figlio, D. and L. Getzler (2002). "Accountability, Ability, and Disability: Gaming the System". NBER Working Paper w9307. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Glewwe, P., N. Ilias, and M. Kremer (2003). "Teacher Incentives". NBER Working Paper w9671. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Gordon, N. and E. Vegas (2005). "Education Finance Equalization, Spending, Teacher Quality and Student Outcomes: The Case of Brazil's FUNDEF", in E. Vegas (ed.), *Incentives to Improve Teaching. Lessons from Latin America*. Washington DC: The World Bank.
- Gunnarson, V., P. Orazem, M. Sánchez and A. Verdisco. Forthcoming. "Does School Decentralization Raise Student Outcomes?: Theory and Evidence on the Roles of School Autonomy and Community Participation". Washington DC: Inter-American Development Bank.
- Han, Y. and R. Rossmiller (2004). "How Does Money Affect Teachers' Career Choices? Evidence from NLS-72". *Journal of Education Finance*, 30 (Summer): 79-100.
- Hanushek, E. (1986). "The Economics of Schooling: Production and Efficiency in Public Schools". *Journal of Economic Literature*, 24(3): 1141-77.
- (1995). "Interpreting Recent Research on Schooling in Developing Countries". *The World Bank Research Observer*, 10(2): 227-246.
- Hanushek, E., J. Kain, and S. Rivkin (2001). "Why Public Schools Lose Teachers". NBER Working Paper w8599. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Hernani Limarino, W. (2005). "Are Teachers Well Paid in Latin America and the Caribbean? Relative Wage and Structure of Returns of Teachers in Latin America and the Caribbean", in E. Vegas (ed.), *Incentives to Improve Teaching. Lessons from Latin America*. Washington DC: The World Bank.

- Hoxby, C. (1996). "How Teachers' Unions Affect Education Production". *Quarterly Journal of Economics*, 111: 671-718.
- Hoxby, C. and A. Leigh (2004). "Pulled Away or Pushed Out? Explaining the Decline of Teacher Aptitude in the United States". *The American Economic Review*, 94(2): 236-246.
- Jacob, B., and S. Levitt (2002). "Rotten Apples: An Investigation of the Prevalence and Predictors of Teacher Cheating". NBER Working paper w9413. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Kane, T., and D. Staiger (2002). "Volatility in School Test Scores: Implications for Test-Based Accountability Systems". *Brookings Papers on Education Policy: 2002*. Washington DC: The Brookings Institution.
- Kane, T. (2001). "Improving School Accountability Measures". NBER Working Paper w8156. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Kingdon, G., and F. Teal (2002). "Does Performance Related Pay for Teachers Improve Student Performance? Some Evidence from India". Working Paper 165. Oxford: The Center for the Study of African Economies.
- Koretz, D. (2002). "Limitations in the Use of Achievement Tests as Measures of Educators' Productivity". *Journal of Human Resources*, 37: 752-777.
- Lavy, V. (2004). "Performance Pay and Teachers' Effort, Productivity and Grading Ethics". NBER Working Paper w10622. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Loeb, S., and M. Page (2000). "Examining the Link Between Teacher Wages and Student Outcomes: The Importance of Alternative Labor Market Opportunities and Non-Pecuniary Variation". *Review of Economics and Statistics*, 82: 393-408.
- McEwan, P. and L. Santibañez (2005). "Teacher and Principal Incentives in Mexico", in E. Vegas (ed.), *Incentives to Improve Teaching. Lessons from Latin America*. Washington DC: The World Bank.
- McGinn, N., and T. Welsh (1999). *Decentralization of education: why, when, what and how?* Paris: Unesco.
- Mizala, A. and P. Romaguera (2005). "Teachers' Salary Structure and Incentives in Chile", in E. Vegas (ed.), *Incentives to Improve Teaching. Lessons from Latin America*. Washington DC: The World Bank.
- Murillo, M. V., M. Tommasi, L. Ronconi, and J. Sanguinetti (2002). "The Economic Effects of Unions in Latin America: Teachers' Unions and Education in Argentina". Research Network Working Paper #R-463. Washington DC: Inter-American Development Bank.
- Murnane, R., and D. Cohen (1986). "Merit Pay and the Evaluation Problem: Why Most Merit Pay Plans Fail and a Few Survive". *Harvard Education Review*, 56, 3-17.
- Murnane, R., J. Singer, J. Willet, J. Kenple, and R. Olsen (1991). *Who Will Teach? Policies That Matter*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Navarro, J. C. (ed). (2002). *¿Quiénes son los maestros? Carreras e incentivos en América Latina*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Navarro, J. C. and A. Verdisco (2000). "Teacher Training in Latin America: Innovations and Trends". Sustainable Development Department, Technical Papers Series. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Parker, C. (2005). "Teacher Incentives and Student Achievement in Nicaraguan Autonomous Schools", in E. Vegas (ed.), *Incentives to Improve Teaching. Lessons from Latin America*. Washington DC: The World Bank.
- Prendergast, C. (1999). "The Provision of Incentives in Firms". *Journal of Economic Literature* XXX-VII (March): 7-63.
- Rice, J. (2003). *Teacher Quality: Understanding the Effectiveness of Teacher Attributes*. Washington, DC: Economic Policy Institute.
- Rivkin, S., E. Hanushek and J. Kain (1998). "Teachers, Schools and Academic Achievement". NBER Working Paper w6691. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Rockoff, J. (2004). "The Impact of Individual Teachers on Student Achievement: Evidence from Panel Data". *The American Economic Review* 94(2): 247-252.
- Sawada, Y. and A. Ragatz. (2005). "Decentralization of Education, Teacher Behavior, and Outcome: The Case of El Salvador's EDUCO Program", in E. Vegas (ed.), *Incentives to Improve Teaching. Lessons from Latin America*. Washington DC: The World Bank.

- Umansky, I. (2005). "A Literature Review of Teacher Quality and Incentives: Theory and Evidence", in E. Vegas (ed.), *Incentives to Improve Teaching. Lessons from Latin America*. Washington DC: The World Bank.
- UNESCO (2000). "National Education for All Evaluation Report - EFA 2000: Brazil (Unesco)". Retrieved October 11, 2004 from http://www2.unesco.org/wef/countryreports/brazil/rapport_1.html
- Urquiola, M. and E. Vegas. 2005. "Arbitrary Variation in Teacher Salaries: An Analysis of Teacher Pay in Bolivia." In E. Vegas (ed.), *Incentives to Improve Teaching. Lessons from Latin America*. Washington DC: The World Bank.
- Vegas, E. (ed.) 2005). *Incentives to Improve Teaching. Lessons from Latin America*. Washington, DC: The World Bank.
- Vegas, E. e Ilana Umansky (2005). *Mejorar la enseñanza y el aprendizaje por medio de incentivos*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Vegas, E. and Jenny Petrow (2007). *Raising Student Learning in Latin America. The Challenge for the 21st Century*. Washington, DC: The World Bank.
- Vélez, E., E. Schiefelbein y J. Valenzuela (1993). *Factores que afectan el rendimiento académico en la educación primaria*.
- Villegas-Reimers, E. (1998). "The Preparation of Teachers in Latin America: Challenges and Trends". LCSHD Paper Series 15. Washington, DC: World Bank.
- World Bank (2003). *Little Data Book*. Washington DC: The World Bank.
- World Bank (2004). *World Development Report: Making Services Work for Poor People*. Washington, DC: The World Bank and Oxford University Press.
- Zegarra, E. and R. Ravina (2003). "Teacher Unionization and the Quality of Education in Peru: An Empirical Evaluation Using Survey Data". Research Network Working Paper #R-474. Washington DC: The World Bank.

Políticas de perfeccionamiento de los docentes en Chile 1990 - 2005: silencios y proyecciones

Sebastián Donoso

INTRODUCCIÓN

El proceso final de retorno a la democracia en Chile coincide con un renacer de la esperanza en la educación como instrumento eficiente para alcanzar el progreso. Esta visión está cargada de un ilimitado optimismo acerca del papel de la educación en la sociedad, fenómeno vivido en iguales términos en la década de los sesenta, cuando se propone la Teoría del Capital Humano.

En la última década del siglo pasado, las expectativas en la educación llevaron a los gobiernos democráticos a fortalecer el trabajo docente, implementando estrategias de perfeccionamiento profesional orientadas a lo instrumental, como también a la especialización avanzada. De igual forma se operó con modalidades de trabajo escalar (grupos que van capacitando a otros), tanto masivas como direccionadas a segmentos específicos. Estos procesos buscaron incrementar la eficiencia técnica y redignificar la profesión tras su fuerte pérdida de valor social en los años ochenta.

El presente documento analiza las orientaciones políticas y las líneas programáticas impulsadas desde 1990 dirigidas a la profesionalización de los docentes en el sistema educacional público chileno. Su finalidad es contribuir al estudio de los nudos críticos de la educación nacional en esta materia, examinando opciones de política educativa para aportar a la generación de propuestas.

Identificar el principal problema que se enfrenta en este ámbito requiere comprender los cambios más significativos que incidieron en el ejercicio de la profesión con la implantación de la Reforma del Sistema Educativo de 1981 y

entender los pasos seguidos desde los años noventa hasta hoy por las instituciones dedicadas a la formación y perfeccionamiento de los maestros.

En función de ello, se analiza el contexto imperante durante la redemocratización del país (década de los noventa) y las medidas implementadas en el sector educación, identificando sus principales resultados e impactos en el mercado laboral docente. El análisis se desarrolla desde la convicción de que la profunda crisis que afecta al sistema educacional chileno también es extensiva al ámbito de la formación continua, la que debe tratarse como un fenómeno ligado a dicha crisis.

Se proponen así políticas e iniciativas que aporten a la solución de los principales problemas detectados, revisando la evidencia empírica que las sustenta, examinando las condiciones requeridas por el sistema educativo para su adecuada implantación.

Finalmente, se consideran posibles externalidades positivas y negativas derivadas de este proceso, proponiéndose medidas de mitigación cuando corresponda.¹

CONDICIONANTES ESTRATÉGICAS DEL PERFECCIONAMIENTO DOCENTE

En los últimos tiempos, el perfeccionamiento de los docentes en servicio no ha sido resuelto satisfactoriamente, fenómeno nada consistente con el papel estratégico que se les otorga a los maestros en el éxito de las políticas educacionales. De esta forma, las diferencias que se encuentran en las distintas experiencias residen en la prioridad efectiva asignada a los docentes en los procesos de reforma y cambio.

En la literatura sobre el tema, el perfeccionamiento docente incluye tanto la formación inicial de profesores como su desarrollo en el campo profesional, componentes vinculados pero esencialmente diferentes. La formación inicial, que corresponde al diseño de la profesión en su sentido más amplio, busca desplegar las competencias para que ejerza, con impactos en el mediano y largo plazo.

El perfeccionamiento docente tratado en este trabajo está vinculado a la generación de impactos más próximos —sin excluir su sustentabilidad en el tiempo— y remitido a competencias más puntuales, actualizaciones o desarrollo de nuevas competencias.

1 Por externalidades se entiende cuando se generan beneficios y/o costos que no coinciden con los que las personas efectivamente perciben. La no coincidencia implica que terceros son quienes se ven afectados, a favor o en contra. Si los efectos en vez de generar costos generan beneficios, se habla de externalidad positiva. La externalidad negativa ocurre cuando se causan perjuicios o daños en terceros.

Junto con la mantención de la vigencia, común a todo profesional, en el campo docente el proceso se inscribe además en un cambio de paradigma, donde el profesor pasa de ser una “gran fuente de conocimientos” a convertirse en un “generador de criterios para seleccionar y organizar el saber”.

El proceso de perfeccionamiento debe comprenderse desde las exigencias y presiones —de la sociedad, el Estado, el mercado educativo, el mercado laboral y el currículo escolar— que inciden en su desempeño profesional y en las que se incluyen las condiciones laborales de los docentes.

A su vez, el rol subsidiario asumido por el Estado desde mediados de los setenta en Chile, ha generado limitantes para ejercer su misión como garante de la calidad de la educación, al no disponer de un soporte legal adecuado. No hay mecanismos para articular al sector empresarial particular que provee educación pública bajo una política común de operación del mercado de trabajo que vincule la formación, el perfeccionamiento y la carrera profesional. Cada factor opera con independencia, generándose una falta de sinergia entre los diversos componentes, convirtiéndose en el principal nudo crítico que presenta el mercado docente.

El cambio de rol del Estado tras el golpe militar de 1973 impactó a la educación pública en los años ochenta con el traspaso de la gestión de los establecimientos desde la dependencia ministerial centralizada a una descentralizada municipal, así como en la transferencia de los docentes, de funcionarios públicos a empleados municipales, y en el cambio del sistema de financiamiento vía subsidio a la demanda, estimulando la incorporación de agentes privados (sostenedores).

Desde entonces, los sostenedores de establecimientos privados que reciben financiamiento público casi han triplicado su participación en la matrícula escolar, mientras que las instituciones públicas la han reducido a la mitad. En la actualidad, el mercado de la educación posee dos macrosectores de operadores (municipales y particulares subvencionados) de tamaño relativamente equivalente, a los que se suman el particular pagado y las corporaciones, con alrededor del 10 por ciento de la matrícula total.

Es compartida la visión de que el mercado laboral docente es más bien un cuasi-mercado configurado por submercados, o mercados diferenciados. Esto es, realidades acotadas que tienden a funcionar entrópicamente con determinadas reglas del mercado, pero con adecuaciones importantes.

Una es que las barreras de ingreso de nuevos docentes al sistema son bajas, tanto en la regulación de la profesión como en los requisitos para ser contratado. Adicionalmente, la movilidad laboral transversal en el mercado (cambio de institución) es también baja, pues los maestros privilegian estabilidad laboral por sobre otra variable, y la movilidad horizontal es todavía menor, ya

que la carrera funcionaria de nivel regional o nacional no está suficientemente implementada (Mizala y Romaguera, 2003: 549).

Cada submercado posee criterios propios de selección de docentes. Las instituciones privadas con mayor tradición tienen perfiles preferentemente relacionados con la universidad donde se graduaron y ocasionalmente usan desempeños demostrativos para seleccionar profesores.

Según el BID (2006), las políticas educativas vigentes están referidas unas, al mejoramiento de calidad y eficiencia —rígida y resistente a todo cambio (políticas de remuneraciones e incentivos), y otras, a la expansión y crecimiento de la matrícula, adaptable y hasta volátil. Ello se debe a que la educación carece de una definición básica que, una vez formulada, confiera coherencia al conjunto del sistema, permitiéndose cambios parciales que no alteren la propuesta general. Este aspecto es el segundo nudo crítico del problema en análisis.

Los nudos críticos mencionados —falta de sinergia entre diversos componentes y carencia de una definición básica que confiera a la educación coherencia con un conjunto de instrumentos para su implantación— se asocian en el caso chileno a una característica del Estado neoliberal en el sector. El diseño de la institucionalidad en educación no permite articular a los responsables nacionales del sector (Ministerio) con los responsables locales públicos (municipios), y en lo operacional la matriz “Ministerio-Municipio” no tiene mecanismos eficientes de compatibilidad. Esto constituye un tercer nudo crítico.

Los elementos señalados introducen incertidumbre e imponen al currículo y a las prácticas pedagógicas un rol estratégico en este campo. Esta dimensión del problema es más compleja de mitigar, pues implica introducirse en el “aprendizaje profesional” modelado durante el desempeño del docente, producto de largos años de “práctica” (Vaillant, 2004: 10).

Según Navarro (2002, 2006), la situación reseñada es un efecto de la debilidad del Estado para generar políticas sostenidas en el tiempo, lo que redundaría en que los gremios de profesores logran establecer rigideces en materia de estabilidad laboral, afectando con ello los sistemas de promoción y evaluación, y el funcionamiento del mercado de trabajo y, por esta vía, los mecanismos orientados a vincular eficiencia técnica, desempeño profesional y perfeccionamiento docente, en la carrera docente (Liang, 2003).

EL PERFECCIONAMIENTO DOCENTE Y LA CULTURA PROFESIONAL Y GREMIAL

La relación entre cultura, política y pedagogía genera una discusión que trasciende las divisiones ideológicas, evidenciando que este análisis requiere identificar los principales parámetros culturales del movimiento profesional docente chileno.

En Chile, la constitución de la profesión docente está estrechamente asociada a la intervención del Estado en la organización del sistema educacional desde la Independencia (Núñez, 2003: 455), lo que explica que los cambios de 1981 calaran tan hondo en la seguridad de los docentes como funcionarios públicos.

El siglo XX concentró el auge y la caída de los maestros (Vial, 1987). Mientras que en la primera mitad del siglo, destacados profesores protagonizaron los principales movimientos culturales, sociales y políticos, y sus propuestas se vieron plasmadas en políticas sociales de Estado (Núñez, 1997), con el tiempo, la pauperización de la profesión trajo consigo un empobrecimiento de su capital cultural. Paralelamente, la fuerte cultura gremial desarrolló subculturas derivadas del ordenamiento del sistema educacional en sentido horizontal (profesores normalistas, profesores de Estado, etc.) y en sentido vertical (profesores católicos, masones, etc.).

La vida gremial y profesional de los docentes estaban fuertemente imbricadas. Hasta 1973 existía el Sindicato Único de Trabajadores de la Educación (SUTE, que agrupaba docentes y trabajadores no-docentes), cuya fuerte visión fue fracturada por la dictadura, recomponiéndose después con el Colegio de Profesores, organización esta vez exclusiva del magisterio. Así, el movimiento retomó parte de su visión sindical/reivindicativa. Paulatinamente se fue asumiendo una propuesta de defensa gremial/profesional, pasando con más fuerza a la discusión de las tareas del sector, siempre con el profesional docente como eje. Este arraigo histórico de la práctica gremial es el cuarto nudo crítico que identificamos (Pavez, 2003:78; Colegio de Profesores, 2005).

La reforma educativa de los noventa —incluyendo el Estatuto Docente de 1991— tuvo como eje clave “la profesionalización docente”, en parte como respuesta a las presiones del magisterio que buscaba revertir el impacto provocado por la municipalización en las condiciones laborales. Se estableció un ingreso económico básico común, algunas normas laborales compartidas y cierta flexibilidad en el sector municipal para determinar la planta docente. No obstante, según la opinión mayoritaria del Consejo Asesor de Educación (2006), la regularización de este tema a través del Plan Educativo Municipal, ha sido insuficiente.

Pese a rescatar sus virtudes, el Consejo piensa que la no aplicabilidad del plan a todos los docentes, como los de establecimientos privados que reciben aportes públicos, hace que se mantenga la estructura de submercados. Ello impide resolver el nudo crítico fundamental, que es la falta de sinergia entre los diversos factores relacionados con formación y perfeccionamiento docente, mercado de trabajo y estructura de remuneraciones, y mercado educativo.

Si bien el desarrollo profesional docente se ha definido como “el proceso

continuo de crecimiento de las competencias para la enseñanza, desde la formación inicial hasta el fin de la carrera profesional” (Beca et al. 2006: 14), para el Ministerio de Educación y el Consejo Asesor (2006: 163-175), el componente central de la estrategia de profesionalización es la formación inicial, postergándose la formación continua.

Los sostenedores enfrentan esto de diferentes maneras. Mientras algunos, en especial los de mayor data o que atienden a la población de mayor capital social y cultural, responden a una política institucional de inversión, otros lo ven como una inversión del docente para mantener su empleo (Rojas, 2006). He aquí el quinto nudo crítico: la falta de visión compartida del sentido y rol del perfeccionamiento en la profesionalización y del impacto en los resultados educacionales.

POLÍTICA Y POLÍTICAS DE PERFECCIONAMIENTO DOCENTE: 1990 - 2005

Es posible que las urgentes y complejas tareas de recuperación del deteriorado sistema educativo nacional post dictadura expliquen que no hubiese una política de perfeccionamiento docente tras el retorno a la democracia, no obstante ser los docentes parte significativa del problema. La educación chilena exhibía entonces logros en cobertura, aumento de la escolaridad promedio y reducción del analfabetismo, aunque el sistema educativo mostraba indicadores críticos en calidad de educación y equidad de su distribución, existiendo también problemas de gestión heredados (García-Huidobro, 1999: 8).

Respecto de las políticas de profesionalización docente, las lecciones de este proceso se refieren al necesario ajuste entre los pasos para la implantación exitosa de las políticas, versus los deseos y voluntades por apurar estos procesos: de no respetarse los primeros, se termina debilitando estos últimos.

Según este análisis, los docentes no tuvieron un rol protagónico en el proceso de reforma, pese a que se los reconocía y necesitaba para el éxito de su implantación. A partir de los noventa, las orientaciones educacionales hablan de la centralidad de la escuela en la política educativa y del acento en los aprendizajes cognitivos y socio-afectivo de los niños (Sotomayor, 1999: 75).

Ese aprendizaje y la centralidad de la escuela están muy ligados al hacer de los docentes. De allí lo incomprensible del vacío de políticas de perfeccionamiento hacia los maestros en ejercicio. En vez de estructurar una política de formación continua inserta en la reforma que se proponía, el Estado dio paso a la implementación de diversos programas parciales, algunos de los cuales, en la primera parte de la reforma educativa, fueron iniciativas innovadoras que implicaron un perfeccionamiento de capacidades profesionales.

La estructura de formación de los profesores en Chile: 1980 - 2005

Los impactos de la reforma de la educación superior de 1981 muestran la escasa visión estratégica de sus diseñadores en materia de políticas de formación inicial de los docentes y, ciertamente, la desafección por las consecuencias de estas decisiones en el mediano y largo lazo.

A mediados de la década del setenta se puso fin a las Escuelas Normales, traspasándolas a las universidades, sin embargo menos de una década después se crearon las Academias de Ciencias Pedagógicas, que no eran universidad ni instituto profesional. La formación inicial de maestros no se consideró carrera exclusiva de nivel universitario, pudiendo ser asumida también por institutos profesionales y perdiendo valoración social, aparte del castigo severo a las remuneraciones en aquellos años (Rojas, 1998: 168-169).

La reforma redujo las atribuciones del Ministerio de Educación para fiscalizar planteles de educación superior, creándose un Consejo con escasas atribuciones. Por otra parte, las señales hacia la formación de los maestros, de las autoridades y del mercado (incluyendo el laboral) eran negativas. Ello significó una pérdida del valor de la educación y se tradujo en los años ochenta en una reducción del presupuesto fiscal para la educación en un 25 por ciento real, bajando la participación del sector público en términos del PIB, del 7 por ciento —el valor más alto en el año 1973— al 2,4 por ciento, en 1990 (Cox, 2003: 45-46).

Algunas universidades cerraron el área pedagógica y muchas de las que mantuvieron vacantes no las llenaron durante varios años. Las universidades tradicionales privadas mantuvieron funcionando sus pedagógicos aunque con fuertes reducciones presupuestarias. Universidades privadas nuevas e institutos profesionales ofrecieron carreras del área, ayudadas por su bajo costo operacional. Al poco andar de la reforma, las academias pedagógicas fueron transformadas en universidad (de Ciencias Pedagógicas), pero el rango netamente universitario de las pedagogías se logró solo en los noventa, y los institutos profesionales que entonces las dictaban pudieron seguir haciéndolo.

La exigencia de titulación de los docentes en ejercicio acrecentó la confusión y complejidad en la formación de maestros, en especial de enseñanza básica, originándose programas extraordinarios para “regular esta actividad”, muchos de los cuales terminaron siendo permanentes, con requisitos de admisión no equivalentes al pregrado regular, periodos lectivos menores o procesos concentrados con gran esfuerzo de asimilación, y funcionando en locales sin el adecuado soporte académico, infraestructura y equipamiento (Rufinelli, A. y L. Sepúlveda, 2005).

La nueva ley de acreditación de carreras y programas académicos, de 2006, plantea como obligatorio que Pedagogía y Medicina se acrediten bajo

normas especiales. Esto debe aplicarse a sus estudiantes desde el primer año de funcionamiento mediante una instancia examinadora externa con carácter decisivo para su ejercicio profesional.

El perfeccionamiento de los docentes: 1990 - 1999

Más allá del Estatuto Docente, no existió una política pública de perfeccionamiento, por lo que no era esperable una sincronía entre las políticas educativas de este periodo y el papel de los maestros en materia de formación continua. Asimismo, la propuesta del Banco Mundial para educación asumía el perfeccionamiento como factor asociado a políticas específicas y no como componente sistémico.

La forma de entender la participación de los docentes en el diseño de las reformas trasunta la manera de concebir el aporte de los maestros al proceso. Podría interpretarse como desconfianza o prescindencia. Todo lo contrario aconteció con el sistema de la evaluación docente, fruto de un paciente proceso de aunar voluntades, llegar a acuerdos y crear consensos para un objetivo (Ávalos y Assael, 2006).

El rol terciario de las políticas de perfeccionamiento docente en la década se expresa en que no hay documentos oficiales de políticas sobre la materia, excepto elementos consignados en el Informe del Comité Técnico Asesor del Diálogo Nacional sobre Modernización de la Educación (1994). La unidad ministerial encargada (CPEIP) refuerza su rol como registrador nacional de perfeccionamiento docente, lo que le ha permitido resituarse en el mapa nacional en la materia. Sin embargo, en lugar de basar su vigencia en su rol legal, requiere participar del nuevo diseño funcional según lo establezcan el Estado y la sociedad.

Durante la década en análisis, el perfeccionamiento docente se insertó en programas focalizados impulsados por el Ministerio, fundamentalmente complementarios (no integrados a la estructura tradicional) con una orientación funcional.

La iniciativa pionera en este campo fue el P-900, que planteó los *talleres docentes* para que los maestros se familiarizaran con los materiales e incorporaran las nuevas propuestas pedagógicas al aula (Sotomayor, 1999). Este programa tuvo un periodo muy exitoso (Dipres, 2001: 7; OECD, 2004, Mineduc, 2000), pero a comienzos de esta década fue reorientado para instalarlo en el accionar regular del Ministerio. Se transformó en el Programa de Escuelas Focalizadas, manteniendo la controversia sobre este tipo de estrategias, pues la focalización, pertinente en política social, no tiene los mismos atributos en educación. La búsqueda de diversidad, meta social del sistema educativo, demanda revisar la política de focalización para no construir sistemas de “excluidos sociales”.

El programa Mece-Básica fue otro componente de la estrategia política del

Ministerio. Sus dos unidades clave (programa urbano y programa rural) tenían diferencias sustantivas. El primero estaba destinado esencialmente a infraestructura, equipamiento escolar, salud física de los estudiantes y desarrollo de estrategias pedagógicas en la escuela mediante Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME). El segundo, al currículo de las escuelas pequeñas multigrado (uni, bi y tridocente), marcadas por los bajos resultados escolares y una población de escaso capital económico, social y cultural, atendiendo las prácticas de los maestros.

En el área rural, el trabajo en Microcentros de Profesores, quizás la transformación de mayor significación, no solo buscó romper la práctica laboral “solitaria” —con reuniones entre profesores de un territorio— sino además transformar las prácticas de los maestros más postergados, reforzando su trabajo con material curricular y didáctico, lo que ha continuado como formación continua innovadora.

El programa Enlaces, de informática educativa, asumió un proceso de capacitación de los docentes funcional a los objetivos. Si bien esta línea es reconocida como un aporte y se entiende que debe estar presente, las tecnologías de información no se han incorporado significativamente a la enseñanza. Los docentes las emplean como complemento y, aunque el acceso computacional se ha generalizado, su uso pedagógico es casi inexistente (Cancino y Donoso, 2004: 151).

En enseñanza media se impulsaron dos iniciativas de distinta magnitud. La primera, a partir de 1995, producto de estudios sectoriales realizados por el componente Mece-Media, buscó fortalecer la profesionalización mediante “Grupos profesionales de trabajo”, organizados en los establecimientos educacionales (Ávalos, 1999). Considerando entre otros los principios de aprendizaje entre pares y de comunidades de aprendizaje, esta iniciativa enfrentó los problemas de dedicación horaria de los profesores y de trabajo, restando sistematicidad a la experiencia e impacto a sus resultados.

El proyecto Montegrando (1997-2002), de mejoramiento de la enseñanza media mediante el apoyo a liceos de excelencia (51 establecimientos), consistió en impulsar el desarrollo de propuestas innovadoras que consideraron la formación continua. Esta experiencia, que aún debe explicación de sus resultados, no ha sido lo gravitante que se esperaba.

A partir de 1996 hasta pasado el año 2000 funcionó el Programa de Pasantías al Extranjero, involucrando unos 4.200 profesores (Cox, 2003: 66). Dada su reducida cobertura (2,4 por ciento), el programa resultó insuficiente (Dipres, 2000: 3). Su principal falencia fue no tener un sistema post-pasantía para difundir, masificar y reproducir los aprendizajes, y aprovechar la inversión más allá del entusiasmo de algunos profesores.

El último hito de perfeccionamiento, el más masivo, fue el Programa de Capacitación para el Nuevo Currículo (conocido como PFF), de 1997 a 2003. Cubrió prácticamente a todo el profesorado del sector público con un programa, según el nivel en que trabajaban, de 70 horas cronológicas.² Se implementó en seis años, a partir de 1° básico, en grupos de dos niveles por año, según los niveles en que trabajarían, incluyéndose la formación a docentes directivos.

Los cursos, dictados en verano, con una semana presencial y otra de seguimiento y apoyo, buscaban renovar las prácticas docentes, familiarizando a los profesores con el nuevo currículo (de inspiración constructivista), su enfoque y las metodologías de enseñanza que este suponía. No obstante, de una modalidad muy abierta en su diseño inicial (NB1), los cursos fueron cada vez más formateados. Finalmente, en lo operacional, muchas veces los docentes que asistieron a los talleres no fueron posteriormente asignados por los sostenedores para enseñar en los niveles para los cuales se habían preparado.

El perfeccionamiento de los docentes: 2000 - 2005

La segunda etapa del proceso de formación continua de los docentes repositiona al CPEIP como agente líder del perfeccionamiento continuo, lo que responde a un diagnóstico más preciso en el que se enumeran quince desafíos de diversa naturaleza, desde el nivel sistémico hasta el aula (Beca, 2006). La base metodológica de esta etapa se funda en el aprendizaje entre pares asentado en la estrategia de comunidades de aprendizaje (Cerdeja y López, 2006: 40).

En esta modalidad se identifican iniciativas como los Talleres Comunales de Perfeccionamiento, para profesores de educación básica, cuya data se remonta a los inicios del P-900. Con el objetivo de instalar en las comunas un sistema de perfeccionamiento entre pares, considera los ámbitos de responsabilidad profesional y preparación para la enseñanza. Su metodología se basa en la reflexión liderada por un docente guía, lo que requiere apoyar y preparar en mejor forma a los profesores guías y validarlos ante sus pares. También demanda comprender a fondo las propuestas curriculares que se analizan, incluyendo los aspectos de evaluación (Álvarez, 2006).

El Programa de Pasantías Nacionales busca el intercambio de experiencias entre equipos docentes de establecimientos subvencionados y su principal logro es validar el aprendizaje de pares para mejorar las prácticas docentes. Este programa se asocia al de Redes Pedagógicas (red de maestros de maestros) e implica reforzar el intercambio horizontal entre los participantes.

2 Según cifras del CPEIP, participaron 38.821 profesores el año 1999; 55.412 el año 2000; 37.857 el año 2002 y 1.834 el año 2003, de un universo estimado de 103 mil docentes (Cox, 2003: 65. Beca et al., 2006: 35).

Dos programas impulsados por el CPEIP se omiten en el análisis. El primero, de educación emocional, aparte de operar a escala reducida requiere más tiempo para evidenciar resultados sustentables. El segundo, de educación a distancia, trata aspectos muy puntuales sobre los que existen suficientes antecedentes y no se observan aportes. El CPEIP impulsa otras iniciativas de formación de menor impacto cuantitativo, como el Programa OFT Prensa, que busca aportar a la formación en el manejo de los objetivos fundamentales transversales.

Los programas dirigidos a la apropiación curricular, externalizados vía licitación a centros formadores de maestros, implicaron la entrega de un diploma de curso avanzado o de una especialidad o mención según la intensidad del programa. Los problemas más severos que muestran las evaluaciones realizadas están en la apropiación curricular (ISUC, 2005; Donoso, Cancino y Vidal, 2006, OCDE, 2004), donde los logros son exigüos.

Ello se debe principalmente a dificultades severas en la formación inicial de los docentes, y al escaso dominio de los conceptos clave de la disciplina que enseñan, lo que se comprende como mala formación en la disciplina, errores conceptuales y de preconceptos, de relaciones y por tanto de las conclusiones a las que se espera llegar.

Esta situación —vinculada con el problema más general de varias generaciones de estudiantes con errores fundamentales en sus procesos de formación—, refleja una formación deficitaria en educación superior: no se puede enseñar bien lo que no se domina, incluso con la didáctica más avanzada. La disputa pendular entre formación disciplinaria y didáctica no tiene sentido: se requiere ambas.

En una misma línea de discusión puede situarse la necesidad de implementar una reforma curricular versus la importancia de cambiar las condiciones en las cuales se producen los aprendizajes. Ambas discusiones caricaturizan un tema más complejo, que es el de generar apropiación en los maestros.

El perfeccionamiento docente sigue siendo un área no regulada, evidenciando con ello el problema de institucionalidad que afecta al sistema educacional chileno, en especial al Ministerio de Educación como garante social de la calidad educacional. Solo una parte del perfeccionamiento está bajo la supervisión del CPEIP (se excluyen programas de magíster de las universidades).

Vista la formación continua desde la perspectiva política, Chile sigue mostrando una falencia importante en el ajuste de sus respuestas al diagnóstico del sector. La crisis de la educación también afecta estos procesos. Las políticas de desregulación inherentes a la visión de mercado muestran a un Ministerio sin la institucionalidad necesaria para responder a sus debidas funciones. La oferta de formación continua es muy heterogénea y no tiene parámetros de calidad

que sostengan una información fidedigna para quienes están interesados en tomar decisiones.

Si bien el perfeccionamiento ha recuperado protagonismo, está lejos de jugar un rol estratégico para la actualización de las competencias de docentes en servicio. El perfeccionamiento docente no es plenamente centrado y consistentemente diseñado para responder a los severos problemas de formación que evidencian los docentes en los diagnósticos. Por otra parte, sigue siendo tratado como fenómeno desligado del funcionamiento del mercado educacional y desarticulado del mercado laboral docente, y de los sistemas de evaluación y recompensa implementados, como también de las demandas de apropiación curricular.

En tanto continúe proyectándose de esta forma, su eficacia será menor y responderá básicamente a los maestros más comprometidos con su labor, sin llegar a la masa de profesores.

LOS NUDOS CRÍTICOS DE LA FORMACIÓN CONTINUA DE DOCENTES EN CHILE

¿Cuál es el principal problema que se enfrenta en este ámbito?

Las severas dificultades que se anotan en el ámbito de la formación continua de docentes son constitutivas de la crisis sistémica de la educación chilena. Sin embargo, la causa funcional más inmediata de los actuales problemas reside en el impacto de las transformaciones del sistema educacional desde 1981 hasta principio de los noventa, especialmente en los desprolijos procesos de formación inicial de docentes y en las políticas de (des)profesionalización impuestas durante la dictadura. En segunda instancia, el cambio de rol del Estado en educación y los procesos asociados a esta condición contribuyen decisivamente con la crisis que afecta al sistema.

Se puede sostener que en el periodo en análisis (1990-2005) uno de los aspectos más insatisfactoriamente resueltos es la formación continua. Si bien en las orientaciones ministeriales se destaca el papel estratégico de los maestros en el éxito de las políticas educacionales, ello contrasta con las iniciativas parciales y específicas aplicadas en los noventa, de escaso impacto. Las correcciones hechas en la presente década presentan asincronías entre esas iniciativas y los diagnósticos del sector. A ello se suma una escasa sinergia entre este componente y elementos clave como la estructura del mercado laboral docente, las políticas de remuneración e incentivo, el funcionamiento del mercado educacional, las demandas curriculares y las demandas sociales.

Principales nudos críticos en la formación continua

Falta de sinergia entre los diversos componentes del sistema

Está determinado por la forma en que la institucionalidad ha asumido el papel subsidiario del Estado, y a su vez por la política económica de mercado impuesta en la mitad de los setenta, lo que deriva en un Ministerio de Educación sin facultades para regular eficientemente el funcionamiento del sistema.

Se asume el mercado educativo como convencional, sin serlo en realidad, pues la educación pública sigue absorbiendo el 90 por ciento de la matrícula, en el submercado municipal y en el particular subvencionado. Cada submercado tiene criterios propios (por ejemplo, sobre selección y promoción de docentes, regímenes salariales) de manera que las exigencias de ingreso al mercado laboral no se vinculan con las de formación inicial, ni con su desempeño profesional. No hay relación con el diseño de una carrera profesional que combine perfeccionamiento y desempeño, pues el Ministerio de Educación no tiene facultades para regular a sostenedores públicos, regidos por el Estatuto Docente, y sostenedores privados, regulados por otro criterio.

Carencia de una definición básica de lo que se entiende por educación

La no existencia de una definición que confiera coherencia al conjunto del sistema facilita cambios parciales sin la comprensión de su impacto en el sistema. Esta situación sustenta la existencia de políticas educativas referidas al mejoramiento de calidad y eficiencia, resistentes al cambio, y de otras, más adaptables, orientadas a la expansión y crecimiento de la matrícula.

Ello permite dividir el fenómeno educativo —siendo para algunos indivisible—, de manera que no se perciban los nexos, y sus impactos, entre los diversos componentes, lo que ha derivado en iniciativas sectoriales inconsistentes con las políticas generales.

Inexistencia de una política pública de formación continua de maestros

Ello ha sido suplido parcialmente en la actual década con iniciativas acotadas que muestran severas limitaciones para generar impactos significativos en este ámbito. No existe una propuesta país que oriente la formación continua de docentes y solo hay políticas “parciales” que conciben la formación continua como un proceso desligado del funcionamiento del sistema educativo (diagnósticos de fortalezas y debilidades de los docentes, criterios de funcionamiento del mercado laboral docente, demandas del currículo escolar, etc.).

Falta de perspectiva compartida sobre el sentido y rol de la formación continua

Esto afecta a los principales actores institucionales públicos en términos de su incidencia en la profesionalización y, de esta manera, en su impacto en los resultados educacionales.

La recomposición del movimiento gremial del magisterio implicó retomar parte de esta visión sindical/reivindicativa arraigada históricamente como práctica gremial, lo que se tradujo en un cambio lento y paulatino hacia una profesionalización docente.

Este factor está imbricado con la heterogénea formación de los docentes, amparada en enfoques operacionales, algunos aprendidos con anterioridad a la dictadura, pero fortalecidos por el reduccionismo al que llegó la formación de maestros en ese periodo, que derivó en una concepción de la docencia como aplicación de algoritmos y técnicas.

Creciente desvaloración social de la profesión docente

Las consecuencias de ello provocan que la formación continua de los docentes tenga una importancia de tercer orden. No existe adecuada incorporación de los docentes y sus entidades a esta temática y no se ha diseñado una política nacional sobre la materia. Inicialmente, las respuestas fueron funcionales, sin visión sistémica, y luego se intentó un reposicionamiento parcial del tema que —sin embargo— no asume los principales nudos críticos.

UNA POLÍTICA DE FORMACIÓN CONTINUA DE DOCENTES EN CHILE*La propuesta base*

La generación de una política de Estado en materia de formación inicial y continua es consistente con el diagnóstico anterior. Sin embargo, la gran lección para que esta política tenga un impacto significativo proviene del sistema educativo holandés, que desde principios del siglo XX posee un régimen de financiamiento a la demanda basado en un subsidio al estudiante. Es la condición de articulación pública de esta política, que vincula la formación y el perfeccionamiento docente con un sistema nacional que regula la carrera profesional, independiente de la naturaleza particular laica, religiosa o pública de la institución donde labora.

Políticamente esta opción demanda un Estado activo como regulador y organizador del sistema docente en todo su sentido, y con atribuciones para cumplir su tarea. Esta propuesta depende de aspectos como la complejidad del diagnóstico y la posibilidad de generar condiciones positivas para implantar esta política.

Se requiere una legitimación política derivada de la capacidad e importan-

cia que le compete al Estado, a través de su institucionalidad, para responder a las necesidades y garantizar un sistema educativo de calidad, algo muy demandado por la sociedad pero insatisfactoriamente cumplido.

El nudo crítico central del problema de formación continua está determinado por la forma como la institucionalidad ha asumido el papel subsidiario del Estado. Las transformaciones en el diseño derivan en un Ministerio de Educación sin adecuadas facultades para regular el funcionamiento del sistema en toda su complejidad. Esta situación es importante e implica técnicamente dotar a la institucionalidad pública de las facultades para responder por compromisos ante la sociedad.

Ello debería traducirse en el diseño y la aplicación de los criterios, normas e instrumentos adecuados para articular el mercado educacional con el mercado laboral docente, lo que implica relacionar la formación inicial con el currículo, con la formación continua, y con la carrera docente y el sistema de remuneraciones.

Se requiere generar una instancia de nivel nacional, formal y con una orgánica pública, que oriente, supervise y evalúe esta materia: el Consejo Nacional de Educación. Una entidad pública autónoma, con presencia territorial, y con representación de las instituciones profesionales, gremiales y locales.

Es preciso asimismo diseñar un sistema de carrera docente consistente entre la formación inicial y continua, las necesidades emanadas del currículo y las demandas del mercado laboral. Esto involucra —entre otros— ajustar las exigencias del mercado laboral a las competencias de desempeño de la profesión, identificando las competencias y validándolas para después certificarlas, además de establecer y sincronizar regímenes salariales y de incentivos con la secuencia de la formación continua y el dominio de competencias.

El nuevo rol que debiera asumir el Ministerio requiere un contrapeso formal del Consejo Nacional de Educación, que articule a los principales responsables de la operación del sistema, de manera que puedan generarse respuestas sincronizadas, coherentes y oportunas. La coordinación implica asumir corresponsabilidades entre las autoridades regionales y los sostenedores públicos y privados. Podrían participar además, con una atribución diferente, representantes gremiales de los docentes y de los estudiantes. Esta entidad sería la responsable de la implementación de las políticas, y de determinar los derechos y deberes de cada actor en este proceso. Dicho Consejo debería tener una sección responsable de las principales tareas, como velar por el cumplimiento de las metas educativas y el desarrollo de los procesos adecuados para su implementación.

Compatibilizando estos criterios con el funcionamiento del mercado laboral docente, se deben dictar normas de ingreso, permanencia y promoción,

remuneraciones e incentivos, lo que debiera llevar a establecer y sincronizar los regímenes salariales y de incentivos con la secuencia de la formación continua y el dominio de competencias.

La propuesta de base generaría ciertas externalidades, algunas positivas, como que la sociedad asumiría y exigiría al Estado, y a los diversos representantes institucionales, un compromiso con los resultados. La misma permitiría construir un sistema nacional efectivo en que los actores relevantes compartan derechos y deberes, y generaría una forma de conducir los temas importantes con participación ciudadana, reforzando las prácticas democráticas y la gobernabilidad del sector. Por otro lado, aumentaría la confianza en el funcionamiento de las instituciones, descargándose parte de la excesiva responsabilidad que hoy recae en las personas.

Desde la perspectiva de las externalidades negativas, se puede apreciar que esta iniciativa demandará la provisión de mayores recursos económicos para el sector, aunque su ejercicio final puede verse mitigado. Dado que actualmente los resultados del sistema escolar son insuficientes, no tiene gran sentido seguir produciendo estos resultados a este nivel de costos. Asimismo, los mejores resultados que se puedan alcanzar producto de estas iniciativas pueden incluso implicar un aumento del costo/efectividad, si el costo promedio de cada unidad marginal de los nuevos resultados educacionales es menor que el costo promedio actual.

Propuestas adicionales

1. La existencia en la educación pública de los submercados municipal y particular subvencionado requiere que se coordine funcionalmente aquellos submercados que comparten población equivalente y financiamiento público como un solo mercado.

Ello implica criterios compartidos de funcionamiento en materia educacional, lo que puede llevar a la creación de un sistema único de carrera docente regulada para todos quienes operen con financiamiento del Estado. Abordar esta tarea implica revisar y adecuar el Estatuto Docente, y generar una nueva legislación para el sector público, integrando en este concepto a los sostenedores privados que cumplen esta función.

Esta tarea puede enfocarse desde esa perspectiva, con acciones organizadas para crear formalmente un sistema regulado de carrera docente, o mediante instancias directas que impliquen beneficios financieros para la institución y las personas.

Al igualarles a los sostenedores sus derechos y deberes se está generando indirectamente un mercado educacional. Para orientar este proceso, se requiere que la sociedad conozca y pueda exigir una iniciativa señalada en la ponencia

básica, como también que los gremios docente y estudiantil sean activos promotores de esta iniciativa.

Tarea importante en esta propuesta es ajustar las regulaciones para ejercer la profesión y mantenerse en el sistema público, estableciendo las competencias de desempeño de la profesión. Adicionalmente implica alcanzar grados mínimos de consenso respecto de lo que se entiende como educación de calidad así como sobre el rol de la formación continua en el proceso educacional y en la profesionalización docente.

Se requieren también criterios compartidos sobre el mercado laboral docente, materia que se vincula con la iniciativa de establecer y sincronizar regímenes salariales y de incentivos con la secuencia de la formación continua y el dominio de competencias.

Entre las externalidades positivas de estas iniciativas se cuenta el hecho de que se identificarían con referentes empíricos, y también con principios sustentables, las principales competencias que los docentes desempeñan y las que deberían desempeñar, acordes con la estructura de exigencias señaladas y los principios suscritos.

Otra externalidad positiva es que la sociedad asuma y comprenda debidamente que la tarea educativa demanda un importante esfuerzo, que se trata de una responsabilidad conjunta de los principales responsables y que implica un proyecto de sociedad.

Como externalidad negativa está el que este proceso requiere de un tiempo significativo de preparación para constituirse como alternativa eficiente, situación que puede ser denunciada por quienes buscan soluciones rápidas y de corto plazo.

Un impacto aparentemente negativo indirecto, proveniente de los resultados positivos, podría ser la brecha de calidad que puede producirse con las generaciones anteriores, debiendo la sociedad determinar caminos para reducirla. Es decir, ofrecer compensaciones a quienes quedaron en una situación de desmedro, dado que ella no es responsabilidad de cada persona sino del Estado que no proveyó una educación de calidad.

2. Es una acción prioritaria consensuar un diagnóstico avanzado sobre el estado de situación de la formación continua de docentes, acorde con los resultados del sistema educacional y con lo que acontece en la formación inicial.

Aportes significativos en este plano son los del informe final del Consejo Asesor, del CPEIP, del Ministerio de Educación y sus autoridades sectoriales, de evaluaciones de los procesos de formación inicial y continua realizados por organismos públicos (Dipres) y otros encargados por los responsables de estas iniciativas, como del mismo Ministerio de Educación (Beca et al. 2006: 24-31 y 35-39).

Esta propuesta implica revisar y ponerse de acuerdo en torno a los objetivos funcionales que debe asumir una política de formación continua. Para operacionalizar esto se requiere identificar las competencias desempeñadas por los docentes y las que deberían cumplir, según un diagnóstico serio del tema y de las demandas curriculares y sociales que se identifiquen.

Paso siguiente es validar las competencias con criterios técnicos, políticos y gremiales, de forma que puedan traducirse en una propuesta de formación continua que contemple iniciativas de corto, mediano y largo plazo, así como los mecanismos para evaluar estas iniciativas y actualizarlas según los cambios que se vayan requiriendo.

Además, pese a la “unicidad de criterio gremial”, falta una perspectiva compartida sobre el sentido y rol de la formación continua de los principales actores institucionales públicos, en términos de su incidencia en la profesionalización e impacto en los resultados educacionales. Si bien esta iniciativa se asocia con la puesta en marcha de regímenes salariales, para poder determinar el peso adecuado que ha de tener la formación continua, es necesario ponerse de acuerdo en estas materias para que se puedan traducir en una propuesta validada y que cumpla eficientemente su objetivo. Es preciso también establecer y sincronizar regímenes salariales y de incentivos con la secuencia de la formación continua y el dominio de competencias.

Se identifica como externalidad positiva de esta propuesta la comprensión por los actores sociales e institucionales del sector respecto del compromiso que deben asumir con los resultados que registran y la comprensión de que se debe invertir en educación si se desea obtener resultados.

3. Mientras el perfeccionamiento docente siga siendo tratado como un fenómeno desligado de la situación contextual y funcional de la educación, su eficiencia será menor, por lo que se requiere diseñar, validar e implementar una política de formación continua de docentes. Esta debe dar respuestas de corto, mediano y largo alcance acerca de las fortalezas y debilidades de la docencia y los docentes, de las condiciones laborales y de las demandas curriculares. Ello implica ajustar las exigencias del mercado laboral a las competencias de desempeño de la profesión, así como establecer y sincronizar regímenes salariales y de incentivos con la secuencia de la formación continua y el dominio de competencias.

Condición de esta propuesta es que se articule con las políticas de formación inicial, lo que implica compatibilizar las demandas de formación inicial y continua.

Para que la iniciativa en este ámbito sea políticamente viable es preciso que en su formulación y validación se busque y respete la participación amplia

y responsable de los diversos agentes institucionales involucrados en esta temática. De esta manera, su viabilidad técnica, en este caso bastante más factible, se armoniza con su validación política para tener real sustento.

Cinco iniciativas concretas: un análisis

A continuación se analizan las cinco iniciativas centrales que operacionan la propuesta base antes referida.

1. Poner en aplicación sistemas que vinculen la formación inicial con el funcionamiento del sistema escolar.

El objetivo es sincronizar la pertinencia y actualización curricular con las formas de funcionamiento del sistema escolar. Ello implica establecer una Unidad del Consejo Nacional de Educación destinada a esta temática, con representantes de los centros formadores, de la Unidad de Currículo y Evaluación del Mineduc, de los sostenedores públicos y privados, de los gremios profesionales y de estudiantes. A través de ella se busca identificar los núcleos claves de la formación inicial docente que se requiere impulsar, proponer estos requerimientos a los centros formadores, evaluar los procesos de formación en estas dimensiones, y sugerir enmiendas, adecuaciones y correcciones a la formación inicial.

Significa descentralizar esta unidad con subunidades territoriales que repliquen las acciones, de manera que la capacidad de respuesta sea más eficiente, e identificar aspectos relevantes del “currículo oculto” que son recurrentes, e inciden en el logro de objetivos educacionales importantes en los establecimientos escolares, no considerados en los currículos formales.

Asimismo, incluye identificar y proponer —al ejecutivo y a los legisladores— mecanismos de vinculación entre los requerimientos de formación y las propuestas en desarrollo de formación inicial, para que existan instancias formales de vinculación con carácter resolutivo.

2. Sincronizar la pertinencia y actualización curricular con las formas de funcionamiento del sistema escolar.

El objetivo de ello es ajustar las propuestas curriculares a las posibilidades ciertas del sistema escolar para cumplirlo con eficacia y eficiencia.

En este campo, si bien no es dable prohibir la asignación de recursos para efectos de apoyar el perfeccionamiento docente continuo, puede orientarse hacia aquellos desafíos de formación más relevantes.

En el ámbito curricular, este elemento implica proponer medidas que permitan ajustar de manera sistemática las propuestas curriculares a las diversas dotaciones de recursos, como el capital social y cultural de la población

estudiantil, tiempo de los docentes, posibilidades de manejo tecnológico, y en general al conjunto de recursos disponibles para dar cuenta del currículo.

La proposición de medidas es generar, a nivel de una Superintendencia de Educación o de otra unidad equivalente, mecanismos que evalúen las propuestas en relación a los puntos que se han establecido previamente, para de esta manera exigir lo que sea viable, adecuando exigencias con recursos y condiciones.

3. Compatibilizar las demandas de formación inicial y continua.

Esto tiene como objetivo articular las competencias que los profesionales de la educación deben poseer al momento de iniciar su labor, lo mismo que aquellas que van siendo demandadas gradualmente en función de las actualizaciones que debe asumir.

La especificidad de ello reside en que se debe identificar, clasificar, jerarquizar y sincronizar las demandas sobre los docentes, para diferenciar las que son indispensables de alcanzar para el desempeño de su profesión —correspondiendo entonces a su periodo de formación inicial— de aquellas que deberá incorporar en el ejercicio de la misma, atribuibles al perfeccionamiento. La actualización debe implicar el diseño de caminos alternativos para el logro de las competencias profesionales, incorporando procesos de certificación de las mismas.

Se entiende que en esto el proceso de formación inicial es crucial, sin embargo se trata de una acción de impacto de mediano plazo; por ello es aconsejable tener un plan con diversos escenarios.

4. Ajustar las exigencias del mercado docente a las competencias de desempeño de la profesión.

Su objetivo, en este caso, es identificar las competencias de desempeño de la profesión y que forman el núcleo central que todo docente debe alcanzar. Ello requiere de un proceso constante de actualización y validación, así como identificar si hay competencias diferentes por “submercados educacionales” y cuáles son comunes.

Los procedimientos para identificar, jerarquizar y validar competencias deben ajustarse a las diferentes fuentes de información, entre ellas el mercado educacional, el mercado laboral, currículo y demandas sociales.

Implica también alcanzar grados mínimos de consenso en lo que se entienda como educación de calidad, y precisar cuáles competencias debiesen ser desarrolladas en la formación inicial y cuáles en la formación continua.

5. Establecer y sincronizar regímenes salariales y de incentivos con la secuencia de la formación continua y el dominio de competencias.

Esto busca respaldar una carrera profesional con un régimen de remuneraciones y estímulos acorde con las exigencias de su desempeño.

Lo anterior implica crear un mercado docente como criterio central, identificar y fijar remuneraciones base para diversos cargos según competencias, combinando experiencia con desempeño. La experiencia profesional (años/tipo de actividad), debería traducirse para los docentes en una reducción de la cantidad de horas-aula y en un aumento de las horas de trabajo complementario. Involucraría también un cambio de la base salarial, un aumento del componente experiencia y una disminución del componente desempeño, una vez que se ha llegado a determinado punto de la carrera docente, de manera que envejecer no se transforme en un castigo salarial.

Establecer un régimen de estímulo que se asocie a experiencia y a desempeño, siendo este último medido según la realidad de las condiciones laborales, debe combinar resultados escolares en series de tiempo del establecimiento o grupo curso (respecto de sí mismo, de sus pares, del promedio regional de pares y del promedio nacional) y condiciones de trabajo (tipo de escuela, calidad de los recursos de apoyo, jornadas, etc.).

LA DIMENSIÓN POLÍTICA DEL CAMBIO

Los desajustes que derivarán de la implantación de estas medidas responden al marco político en el cual se han venido planteando y llevando a cabo, caracterizado por un Estado muy limitado en sus funciones y por una autonomía muy elevada de los diversos actores e instituciones.

Por esta razón, generar un proceso de reorganización cuando algo ha estado funcionando por tiempo es políticamente complejo. Al necesario diagnóstico y marco básicos de medidas, que deberían tener un alto grado de consenso entre los principales actores del sistema, se deben sumar mecanismos legales e instrumentos financieros que orienten el actuar hacia el marco de proposiciones y de instancias que se busca generar y hacer funcionar.

Es claro que en este proceso hay actores con distinto poder e intereses diversos. Por ello, no es simple establecer un sistema que solucione de antemano todos los inconvenientes que se derivarán de los nuevos mecanismos de articulación, cuando hoy esa condición no existe.

Finalmente, resulta complejo determinar qué ocurrirá con las instancias formales del sistema escolar. Si bien lo analizado excede largamente la dimensión "sistema escolar", este constituye sin lugar a dudas su eje central.

REFERENCIAS

- Adler, L. y A. Melnick (1998). *Neoliberalismo y clase media: el caso de los profesores de Chile*. Ediciones Dibam, Santiago de Chile.
- Álvarez, C. (2006). "Profesores y Profesoras Guías: docentes que asumen protagonismo en las políticas de desarrollo profesional de las comunas", en Arrellano, M. y A. M. Cerda (eds.), *Formación Continua de Docentes: Un Camino para compartir 2000- 2005*. CPEIP, Santiago de Chile, pp. 67-74.
- Arrellano, M. y A. M. Cerda (eds.). *Formación continua de docentes: Un camino para compartir 2000- 2005*. CPEIP, Santiago de Chile. 337 pp.
- Ávalos, B. (2003). Capítulo 11. "La Formación de profesores y su desarrollo profesional. Prácticas Innovadoras en busca de políticas. El caso de Chile", en Cox, Cristián (ed.) *Políticas Educativas en el Cambio de Siglo*. Editorial Universitaria, Santiago de Chile, pp. 559-594.
- _____. (1999). Desarrollo Docente en el contexto de la institución escolar. Los Microcentros rurales y los Grupos Profesionales de Trabajo en Chile. Conferencia; Los maestros en América Latina: nuevas perspectiva sobre su desarrollo y desempeño, San José de Costa Rica.
- Ávalos, B. y J. Assael (2006). De la resistencia al Cambio. Estudio sobre la experiencia chilena de construcción de un sistema de evaluación del desempeño. Unesco, Santiago de Chile www.unesco.cl
- Beca, C. E. (2006). "Las Políticas de formación continua de docentes. Avances y Desafíos", en Arrellano, M. y A. M. Cerda (eds.), *Formación Continua de Docentes*, op. cit. pp. 19-31.
- BID – PREAL. *Maestros en América Latina: nuevas perspectivas sobre su formación y desempeño*. Santiago, Chile, 407 pp.
- BID (2006). *La Política de las Políticas Públicas. Progreso económico y social de América Latina*. Capítulo 10. "Dos clases de políticas Educativas". Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, (consultado en octubre 2006) www.iadb.or/res/ipes/2006
- Cancino, V. Donoso, S. (2004). "El programa de Informática Educativa de la Reforma Educativa Chilena: Análisis Crítico". *Revista Interamericana de Educación* (OEI), 36, pp. 129-154.
- Cerda, A. M. e I. López (2006). "El grupo de aprendizaje entre pares: una posibilidad de favorecer el cambio de las prácticas cotidianas en el aula", en Arrellano, M. y A. M. Cerda (eds.), *Formación Continua de Docentes: Un Camino para compartir 2000- 2005*. CPEIP, Santiago de Chile, pp. 33-44.
- CEPAL – UNESCO (1992). *Educación y Conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile, 270 pp.
- Colegio de Profesores. Congreso Pedagógico 2005. Santiago Tema 10. Punto 5.
- _____. (2006). Los Cambios que requiere nuestro sistema educativo para el desarrollo de la Educación pública. Directorio Nacional, Julio.
- Comité Técnico Asesor del Diálogo Nacional de Modernización de la Educación Chilena (1994). *Los Desafíos de la Educación Chilena Frente al Siglo XXI*. Presidencia de la República, Ministerio de Educación, Santiago de Chile.
- Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2006). *Informe Final*. Diciembre de 2006, Santiago de Chile. www.presidencia.cl (consultado diciembre de 2006).
- Cox, C. (2003). *Políticas Educativas en el Cambio de Siglo*. Editorial Universitaria, Santiago. 703 pp.
- Cruz, N. (2002). *El surgimiento de la educación secundaria y pública en Chile, 1983 -1876*. Ediciones Dibam, Santiago de Chile.
- DIPRES (2002). *Estudio del Programa de Perfeccionamiento Fundamental de Docentes*. Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuesto. www.dipres.cl (Consultado, octubre 2006).
- _____. (2001). *Estudio del Programa de Fortalecimiento de la Formación Inicial docente*. Ministerio de Educación. Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda. Chile. Evaluación Gubernamental de Programas. www.dipres.cl
- _____. (2001a). *Estudio Programa de escuelas de Sectores Pobres (P-900)*. Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuesto. www.dipres.cl/controldegestion/evaluaciondeprogramasgubernamentales (Consultado, octubre 2006).
- _____. (2000). *Estudio del Programa de Becas en el exterior para profesores (pasantías)* Direc-

- ción de Presupuesto, Ministerio de Hacienda. Chile. Evaluación Gubernamental de Programas. www.dipres.cl
- Donoso, S., V. Cancino y R. Vidal (2006). *Estudio Descriptivo – Evaluativo de los Postítulos de Educación Matemática para docentes del 2º ciclo de enseñanza básica*. CPEIP – OEI, Santiago de Chile. 224 pp.
- García Huidobro, J. E. (1999). Parte I. “Visión de Conjunto, Capítulo 1. La Reforma Educativa Chilena 1990-1998. Visión de Conjunto”, en García-Huidobro, J. E. (ed.), *La Reforma Educativa chilena*. Ed. Popular, Madrid, pp. 7-50.
- García Huidobro, J. E. y C. Sotomayor (2003). “La centralidad de la escuela en la política educativa de los años noventa”, en Cox, Cristián (ed.), *Políticas Educativas en el Cambio de Siglo*. Editorial Universitaria, Santiago, pp. 253-316.
- ISUC (2005). *Estudio evaluativo de las estrategias empujadas por las universidades en los Cursos – taller del Programa de Formación Continua y sus efectos en la apropiación curricular*. Instituto de Sociología, Pontificia Universidad Católica de Chile, CPEIP, Santiago.
- Liang, X. (2003). *Remuneraciones de los docentes en 12 países latinoamericanos*. PREAL. Doc. de trabajo Mº 27, 30 pp.
- MINEDUC (1999). *Evaluación del Programa Educación Básica Rural 1992 - 1998*. Ministerio de Educación, Santiago. Chile.
- _____ (2000). *Evaluación del Programa de las 900 Escuelas*. Ministerio de Educación, Santiago.
- _____ (2001). *Desarrollo Profesional Docente en el Liceo*. Ministerio de Educación, Programa Mece-Media 1995-2000, Chile.
- Mizala, A. y P. Romaguera (2003). “Regulación, incentivos y remuneraciones de los profesores en Chile”, en Cox, Cristián (ed.), *Políticas Educativas en el Cambio...* op. cit, pp. 519-568.
- Mizala, A. y P. Romaguera (2004). “El Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño docente (SNED) en Chile”, en BID – PREAL. *Maestros en América Latina: nuevas perspectivas sobre su formación y desempeño*. Santiago de Chile, pp. 389-407.
- Navarro, J. C. (2002). *¿Quiénes son los maestros? Carrera e incentivos docentes en América Latina*. BID, Washington, D.C.
- _____ (2006). *Dos Clases de Políticas Educativas. La política de las políticas públicas*. PREAL, Doc. de Trabajo Mº 36, 24 pp.
- Núñez, I. (1997). *Las Políticas Públicas en Educación. Una mirada histórica (1925-1997)* Universidad de Talca, Instituto de Investigación y Desarrollo Educacional, Serie Estudios 11, 34 pp.
- _____ (1999). Capítulo 9 “Políticas hacia el Magisterio”, en García-Huidobro, J. E. (ed.) *La Reforma Educativa*, op. cit. pp. 177-192.
- _____ (2003). “El profesorado, su gremio y la reforma de los noventa: presiones de cambio y evolución de la cultura docente”, en Cox, Cristián (ed.), *Políticas Educativas...* op. cit. pp. 455-517.
- OCDE (2004). *Chile. Revisión de las políticas Nacionales de Educación*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo. París y Ministerio de Educación, Chile.
- Pavez, J. (2003). “Situación de los docentes, sus condiciones laborales y profesionales”, en Hevia, R. (ed.) *La Educación en Chile Hoy*. Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago de Chile, pp. 77-86.
- Rojas, P. (1998). “Renumeraciones de los Profesores en Chile”. *Estudios Públicos*, 71, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile, pp. 122-175.
- Rojas, A., R. Pérez, R. Díaz, P. Meza y S. Donoso (2006), *Análisis del Mercado Laboral Docente: Visión desde los Sostenedores*. Universidad de Talca, Instituto de investigación y Desarrollo Educacional, Programa de Magister en Política y Gestión Educacional, Talca, 55 pp.
- Rama, G. y J. C. Navarro (2004). “Carrera de los maestros en América latina”, en BID – PREAL, *Maestros en América Latina: nuevas perspectivas sobre su formación y desempeño*. Santiago, Chile, pp. 287-232.
- Schulmeyer, A. (2004). “Estado actual de la evaluación docente en trece países de América Latina”, en PREAL- BID, *Maestros en América Latina. Nuevas Perspectivas sobre su Formación y Desempeño*. Editorial San Marino, Santiago de Chile, pp. 25-66.
- Rufinelli, A. y L. Sepúlveda (2005). *Sistematización de la oferta de programas especiales de pedagogía en educación básica de las instituciones de educación superior chilenas*. Universidad Alberto Hurtado, Santiago de Chile, 50 pp.

- Soto, V. (2006). "Profesionalización docente: desde la visibilidad a la invisibilidad". *Docencia*, 30. Colegio de Profesores de Chile, Santiago de Chile, diciembre, pp. 71-83.
- Sotomayor, C. (1999). Capítulo 3. "Programa de Mejoramiento de la calidad de escuelas básicas de sectores pobres (P-900)", en García-Huidobro, J. E. (ed.), *La Reforma Educativa...* op. cit. pp. 69-90.
- Vaillant, D. (2004). *Construcción de la Profesión Docente en América Latina. Tendencias, temas y debates*. PREAL, Doc. de Trabajo 31, 40 pp.
- Vial, G. (1987). *Historia de Chile. Tomo I. la sociedad chilena en el cambio de siglo (1891 – 1920)*. Editorial Santillana, Santiago de Chile.

III

Administradores

DAGMAR RACZYNSKI	Doctora en Sociología de la Universidad de California, Los Angeles. Directora e Investigadora de Asesorías para el Desarrollo. Profesora Titular de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
DANIEL SALINAS	Magíster en Literatura de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Investigador de Asesorías para el Desarrollo.
GREGORY ELACQUA	Magíster de la Universidad de Columbia y candidato a Doctor en Políticas Públicas de la Universidad de Princeton. Académico de la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez.
SOLEDAD GONZÁLEZ	Socióloga de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
PAULA PACHECO	Socióloga de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Asesora de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.
CLAUDIO ALMONACID	Doctor en Educación de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Secretario Académico de la Coordinación de Postgrado de la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación.

Fortalecer la educación municipal. Evidencia empírica, reflexiones y líneas de propuesta¹

Dagmar Raczynski
Daniel Salinas

INTRODUCCIÓN

Hasta comienzos de 1980, los establecimientos públicos de educación dependían directamente del Ministerio de Educación. En esa fecha, la administración e infraestructura de todas las escuelas y liceos públicos se traspasó a las municipalidades, que debieron asumir su administración y mantención, y adoptar la autoridad para contratar y despedir profesores.

Paralelamente, se modificó el sistema de financiamiento, introduciendo un régimen de subvención por asistencia del alumno, que instaura la unidad de subvención educacional (USE), y que se abrió luego a sostenedores privados, los que aumentaron significativamente en número.

Las políticas educativas de los gobiernos de la Concertación no tocaron las bases del sistema implantado en los ochenta,² sino que superpusieron a dicho sistema acciones de mejoramiento educativo, como programas de perfeccionamiento docente para profesores de aula y directivos dirigi-

1 La evidencia empírica que alimenta este texto proviene de informes y estudios sobre escuelas y liceos, sostenedores municipales y particulares de educación, y evaluaciones de programas de mejoramiento educativo, realizados por Asesorías para el Desarrollo y que involucraban intensos trabajos de campo a lo largo del país en colegios, corporaciones sociales municipales, departamentos de administración de educación municipal, sostenedores privados destacados por los resultados de aprendizaje de sus colegios, departamentos provinciales de educación e instituciones que entregan asistencia técnica en colegios de bajo rendimiento (más en www.asesoriasparaeldesarrollo.cl).

2 Son muchos los trabajos que analizan la reforma educacional de los años 1990. Entre ellos destacan la colección de artículos en Cox (2003) y García-Huidobro (1999). Raczynski y Muñoz (2007) intentan una síntesis de este material.

dos a colegios de bajo rendimiento, definición e instalación de un nuevo currículo y formulación de marcos para la buena enseñanza y para la buena dirección.

Otros pivotes de dichas políticas fueron la extensión de la jornada escolar, la implementación de un sistema de aseguramiento de la calidad de la gestión, modificaciones y fortalecimiento al sistema de supervisión ministerial, la ampliación de la educación técnico-profesional y de los mecanismos de educación permanente. También inyectaron un volumen significativamente superior de recursos al sistema a través de reajustes en el valor de la subvención escolar y de la definición de una modalidad de financiamiento compartido. Por último, se aprobó el Estatuto Docente que regula la contratación, carrera funcionaria y despido de este personal, así como las remuneraciones, y que traslada las decisiones en estas materias al nivel central; se instala un sistema nacional de desempeño docente por establecimiento (SNED) y se inicia la evaluación docente a nivel individual.

Tras 25 años del inicio de la descentralización de la educación, el sistema educacional en su conjunto está siendo cuestionado, algo que se venía incubando desde antes y que estalla con la movilización estudiantil de 2006, y que continúa hasta hoy con los debates que suscitaron el trabajo del Consejo Asesor para la Calidad de la Educación, el anuncio presidencial de la creación de una Superintendencia de Educación y la propuesta de Ley General de Educación presentada recientemente al Parlamento.

Este artículo realiza un análisis diagnóstico de la gestión educacional actual de los municipios como sostenedores de los colegios públicos, y una discusión sobre futuras líneas a seguir para la educación municipal. Para esto, el texto se divide en tres secciones. En la primera se plantean los términos del debate y algunos argumentos sobre la importancia que tiene el carácter descentralizado de la gestión educacional según la literatura especializada. En la segunda sección se expone el diagnóstico de la educación municipal en la actualidad, distinguiendo entre sus distintos ámbitos de gestión (administrativa-financiera, técnico-pedagógica, etc.). Por último, en la tercera sección se discuten las alternativas planteadas por la comisión de Institucionalidad del Consejo Asesor Presidencial para terminar planteando líneas de propuesta que se derivan como consecuencia de la evidencia presentada.

LOS TÉRMINOS DEL DEBATE: ¿CENTRALIZAR O DESCENTRALIZAR?

Hasta hace poco tiempo, el “factor sostenedor” de la educación pública no estaba centralmente presente ni en la discusión pública ni en las estrategias e iniciativas implementadas por la política educativa. Esta ausencia del

tema fue en parte consecuencia de la confusa diferenciación que la institucionalidad vigente hace entre lo técnico-pedagógico y lo administrativo, que instaló una “doble dependencia” de los establecimientos educacionales, desligando teóricamente al municipio de un rol pedagógico que, en la práctica, igualmente juega a través de las decisiones “administrativas” que toma y que impactan en dicho rol. Por mucho tiempo, el Ministerio de Educación se ha relacionado directamente con las escuelas, saltándose a los municipios, como si el sostenedor de la educación pública no existiera o no fuese un actor central en la gestión de esta educación.³ Se suma a ello, la enorme dificultad que tiene el aparato público chileno de operar intersectorialmente. Las relaciones entre el Mineduc y la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere), interlocutor público por excelencia de los alcaldes y municipios, han sido y son esporádicas y discontinuas en el tiempo.

Fue necesario que el sistema hiciera crisis para volver a pensar las funciones y responsabilidades de los sostenedores de educación así como el rol imprescindible del nivel central del Estado en el sistema educativo. Para los estudiantes secundarios, que golpean la mesa y gatillan el debate, la crisis de la educación municipal tenía su razón en que el Estado —el nivel central del Gobierno— se había desentendido de la responsabilidad de garantizar el derecho a una educación de calidad, delegándola en los municipios. Los estudiantes decían “difuminándola en los municipios”. De este modo la aparición del sostenedor ocurre como crítica a la municipalización y plantea como demanda, la responsabilización del Estado frente al problema educativo.

Pero si bien existe consenso en que el rol del Estado es garantizar una educación de calidad para todos, no hay tal a la hora de definir cuales son las soluciones institucionales más adecuadas para hacer efectivo dicho rol. Como lo señala en su Informe Final el Consejo Asesor de Educación, las alternativas de respuesta que se plantearon en su seno en lo que concierne a la institucionalidad de la educación pública, son diversas y van desde conservar la gestión de los colegios públicos en los municipios hasta traspasarlos al nivel central del gobierno, incluyendo alternativas intermedias como la creación de agencias especializadas en educación que podrían ubicarse en algún nivel descentralizado, ya sea municipal, intermunicipal, regional u otro. Razones de diversa naturaleza —técnicas, financieras, políticas, ideológicas— son esgrimidas en un debate que tiene como problemática clave

3 Algo similar sucede con el sostenedor particular. El Mineduc apenas tiene un registro de su número y solo estudios muy recientes, realizados en el ámbito académico, se han detenido en una caracterización de estos (Brunner, Elacqua y otros, 2006, parte D).

el dilucidar cuán centralizada o descentralizada debe estar la gestión de la educación pública y qué condiciones son necesarias para garantizar una máxima calidad y equidad en la educación que se entrega, con todo el complejo entramado de definiciones y apuestas políticas y administrativas que esto implica.

A nuestro juicio, constituye un equívoco pensar que solo mediante una “devolución” de los colegios al nivel central puede garantizarse una educación de calidad. Por el contrario, la suma de antecedentes disponibles sobre gestión educativa y efectividad escolar, así como nuestras propias apreciaciones acerca de lo que debe ser el desarrollo del país, nos hacen pensar que la mejor solución institucional al problema es reformular —mejorar, profundizar y al mismo tiempo innovar— los términos en que se produce esta delegación de funciones; es decir, reforzando el diseño descentralizado, abriendo nuevas alternativas de funcionamiento, apoyos financieros y humanos, normas coherentes y al mismo tiempo control por parte del nivel central, y considerando siempre las distintas realidades territoriales.

Para ello, resulta central la idea básica que se plantea en este texto, a saber, que es posible y necesario implementar diseños descentralizados heterogéneos de gestión educativa, que respondan a las realidades regionales y locales diversas, apoyen a las iniciativas que ya se encuentran en curso por parte de algunas municipalidades y den un impulso consistente a la también significativa cantidad de comunas en las que la capacidad de gestión hasta el momento ha resultado ser deficitaria. En otras palabras, esto significa plantear que los municipios siguen siendo buenas alternativas de gestión, y que en lugar de tratar de “hacerlo todo de nuevo”, la crisis de la educación municipal puede ser mejor aprovechada como una oportunidad única para la revalidación del sector como una alternativa educacional de calidad mediante políticas especiales de apoyo, y que en aquellos municipios en los que ya sea por tamaño o debilidad institucional esto no sea factible, se analicen alternativas de gestión descentralizada que agrupen territorios y alumnos.

Por cierto, esto supone al mismo tiempo una profunda reforma al rol y funcionamiento del nivel central del Mineduc y su coordinación con la Subdere, instituciones ambas que urgentemente deben revisar su relación y modernizarse para mejorar su capacidad de respuesta y garantizar políticas educacionales subnacionales complementarias entre sí y coherentes con la política nacional. Esto, en un marco en el cual se han definido de modo explícito las atribuciones y responsabilidades que corresponden a los agentes que operan en el nivel local, regional y central, de manera que en conjunto y complementándose, aporten a la mejora de la educación.

¿POR QUÉ ES INDISPENSABLE FORTALECER UNA GESTIÓN DESCENTRALIZADA DE LA EDUCACIÓN? LAS DECISIONES EN TORNO A TEMAS PEDAGÓGICOS DEBEN SER TOMADAS EN LA ESCUELA

La literatura sobre escuelas efectivas y cambio escolar deja en evidencia que sin excepción los resultados educativos que se obtienen se juegan en la escuela. Esto es, en los procesos de enseñanza y aprendizaje desarrollados en el aula, así como en la forma en que en la escuela se gestionan las materias técnico-pedagógicas y se encaran temas de disciplina, convivencia y adaptación al cambio. En este sentido, los agentes responsables directos de los resultados que obtienen los alumnos son los docentes y directivos. Si ellos no asumen y se apropian con responsabilidad de estos temas, lo que la política pública puede lograr es limitado y externo a los procesos escolares, que son determinantes —y deben modificarse— para mejorar los aprendizajes.⁴

Se requiere que la política considere a los colegios en forma sistémica y en relación con su entorno inmediato (socioeconómico, cultural, de recursos, acceso, oferta educacional alternativa, etc.), y que, para cumplir con sus prioridades y metas, ofrezca alternativas de acciones para responder a las particulares condiciones y necesidades de cada unidad educativa. La política facilita, encauza y estimula acciones, pero la decisión sobre acciones específicas, su oportunidad, secuencia, plazos, etcétera, debe tomarse en función de la realidad de cada unidad educativa y con los agentes que operan en ella.

Esta manera estructurada pero flexible de visualizar la política implica un vuelco en la forma vertical y jerárquica en que tradicionalmente se ha diseñado la política pública de educación en el país, donde la política se confunde con la suma de programas que “bajan” y llegan de modo estandarizado y homogéneo a cada colegio. En el meollo del tema hay dos desafíos no logrados o logrados muy parcialmente por la política educacional de las décadas pasadas. Estos son el empalme entre la política general y la complejidad microscópica de la unidad educativa, y el compromiso de directivos y docentes con un proceso continuo de mejora escolar.⁵ No hay cambio educativo y mejora sustentable si los agentes involucrados en el nivel del aula y la unidad educativa no asumen el cambio, le dan significado y lo incorporan en sus conductas.

4 Las referencias sobre escuelas efectivas y el mejoramiento escolar son muchas y sus resultados altamente coherentes. Entre otros, se sugiere consultar Edmonds (1979), Reynolds y Creemers (1989), Fullan (1991), Creemers (1994), Sammons, Hillman y Mortimore (1995), Slavin (1996), Fullan y Stiegelbauer (1997), Mortimore (1997), Scheerens (2000), Murillo (2003a y b), Brunner y Elacqua (2003). Para Chile ver Martinic y Pardo (2003), Bellei, Muñoz et al. (2004), Eyzaguirre (2004) y Raczynski y Muñoz (2005).

5 Este tema se desarrolla en Raczynski y Muñoz (2006).

Estos desafíos llevan a concluir que buena parte de las decisiones clave para el éxito educativo (acciones o instrumentos, momento, secuencia, metodología, etc.) deben tomarse de manera autónoma en el nivel más cercano posible a la unidad educativa y a su sostenedor, responsable legal de los resultados de las unidades educativas a su cargo. Si ello es así, la mejor alternativa de gestión para el sistema público de educación es la que está más cerca de la unidad educativa, siempre que posea autonomía para tomar decisiones, y recursos y capacidades para hacerlo.

En este marco, el nivel superior apoya y vigila para que la autonomía en la toma de decisiones del sostenedor y de los establecimientos educativos efectivamente conduzca a mejoras en la calidad y equidad en el acceso y en los resultados del proceso enseñanza-aprendizaje. Esto significa que una de las responsabilidades fundamentales del nivel superior (nacional) es evaluar procesos y resultados, y asegurar que los sostenedores de la educación pública cuenten con la asesoría técnica para expandir / fortalecer sus propias capacidades de gestión escolar y las de sus directivos y docentes.

Últimamente, la literatura especializada reconoce la importancia de una retroalimentación regular al trabajo realizado en el plano técnico-pedagógico, tanto lateralmente —entre colegas o pares— como desde el nivel inmediatamente superior, relevando en este caso el papel del equipo directivo de la escuela o liceo que vela por, y apoya la, buena enseñanza en el aula. En este contexto, se plantea, y hay experiencias empíricas que lo sustentan, el potencial del trabajo en red para la mejora de la educación.

La estrategia lateral de trabajo en red se plantea como complemento indispensable, por una parte, de las estrategias centrales que definen estándares y exigencias de cumplimiento y, por otra, el refuerzo a la autonomía escolar que conlleva el riesgo de aislamiento sobre sí mismo de cada colegio.⁶ Delannoy (2007) sintetiza así los requerimientos de las redes: “Para ser efectivas, las redes requieren un foco y valores compartidos, y una estructura y procedimientos claros; los conocimientos que generan tienen que estar basados en evidencia y focalizados en el ‘negocio central’ del colegio —el aprendizaje—, y estar sujetos a procesos rigurosos de aseguramiento de calidad; los participantes deben estar dispuestos a colaborar, y la red necesita de recursos adecuados”. Añade que existe evidencia que indica que en la cultura tradicional verticalista (da el ejemplo de Japón) es más difícil lanzar y sostener una modalidad de trabajo en red.

En un último artículo, Campbell y Fullan (2006) plantean la conveniencia

⁶ Las redes pueden tomar distintas formas, desde “comunidades de práctica”, “comunidades virtuales”, modalidades de trabajo que conectan un grupo de establecimientos con un socio externo (Delannoy, 2007, texto no publicado).

de movilizar un compromiso con la mejora de la escuela en tres niveles —la escuela, el distrito y el gobierno— y se detienen en una estrategia distrital efectiva, expresada en una mejora gradual de los aprendizajes en todas las escuelas del distrito. Afirman que ni las estrategias prescriptivas de la cima a la base ni las estrategias de la base a la cima por sí mismas son suficientes. “En el enfoque de tres niveles, el distrito, como la parte intermedia de tres, está en una posición vital para reconciliar y traccionar las fuerzas de la cima a la base y de la base hacia arriba que son necesarias para reformas de gran escala” (traducción libre de los autores, Campbell y Fullan, 2006: 20).

En la institucionalidad vigente en nuestro país, los municipios son el nivel más cercano a la escuela y, por esa razón, el que aparece como más pertinente para responsabilizarse y apoyar de modo directo a los establecimientos y jugar el papel de intermediación que plantea una estrategia de tres niveles. Posiblemente, en un análisis más acabado habría que sumar el papel de los departamentos provinciales de educación.

DIAGNÓSTICO DE LA GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN MUNICIPAL EN CHILE ⁷

Aspectos generales

El sector municipal, por medio de una oferta gratuita extendida territorialmente, es el garante del derecho a la escolaridad completa consagrado constitucionalmente. En la actualidad, el 50 por ciento de los niños estudia en colegios municipales. En 78 comunas el municipio representa la única oferta educativa. A nivel nacional, el 69 por ciento de la población atendida por el sector municipal pertenece a los dos primeros quintiles de ingreso (Subdere, 2006).

Los resultados Simce del sector se sitúan en promedio por debajo de los del sector particular subvencionado, diferencia que desaparece al controlar por las características socioeconómicas del alumnado (grupo socioeconómico comparable en la nomenclatura del Ministerio de Educación). Al interior de cada sector, según dependencia administrativa, hay una alta dispersión de resultados entre colegios. Dos estudios econométricos han concluido que la gestión del sostenedor y las características de la gestión de cada unidad educativa son variables explicativas relevantes de los resultados Simce de las escuelas.⁸ Asimismo, estudios cualitativos han revelado la importancia del factor “gestión del sostenedor” y la necesidad de tratar conjuntamente los temas de gestión administrativa, financiera y pedagógica.⁹

7 Esta sección se apoya en Raczynski y Salinas (2006).

8 Controlando por nivel socioeconómico del alumnado y otras variables relevantes. Pavez (2005), Paredes y Lizama (2006).

9 García y Paredes (2006), Raczynski y Salinas (2006).

Al menos, tres características generales introducen problemáticas significativas en la gestión municipal de la educación que en la actualidad no están resueltas. La primera es que la institucionalidad vigente ha instalado una escisión entre la gestión financiero-administrativa y la gestión curricular y técnico-pedagógica, donde las decisiones se definen en la primera dimensión como de responsabilidad del municipio y en la segunda, del Ministerio de Educación.

La segunda característica radica en el marco normativo que regula el funcionamiento del sistema educativo en sus distintos niveles, el cual es inadecuado y restrictivo para una gestión eficiente de los recursos y no conduce a prácticas de trabajo orientadas a obtener buena formación escolar y altos resultados de aprendizaje. Aunque no el único, el estatuto docente es el componente más mencionado y criticado en relación al marco normativo.

Finalmente, la subvención escolar por asistencia introduce una situación de ingresos variables y costos fijos difícil de manejar, más cuando el valor de la subvención se califica de insuficiente en la medida en que no cubre o cubre apenas los costos de remuneraciones del personal. El aporte municipal directo a la educación va desde cero hasta el 30 por ciento del presupuesto total del municipio. El promedio nacional, según registros oficiales, está entre 10-11 por ciento y es mayor en comunas rurales que en urbanas. En su mayor parte, este aporte se destina a cubrir el déficit de subvención para el pago de costos fijos, antes que a financiar iniciativas de mejora en la calidad de la educación.

Pese a la existencia de un marco normativo y de reglas de asignación de recursos compartidas para todos los municipios, la evidencia cuantitativa y cualitativa da cuenta de una fuerte heterogeneidad en la situación de la educación municipal, tanto en lo concerniente a los resultados de aprendizaje que obtiene como a las características que asumen los procesos de gestión. Así como hay casos críticos, hay también “municipios efectivos” que enfrentando escenarios igualmente complejos logran desarrollar sistemas propios de gestión orientados a apoyar técnicamente a los colegios de su dependencia.

Alta heterogeneidad en la forma en que los municipios se organizan y gestionan la educación

Los municipios muestran importantes diferencias en la forma en que se organizan y encaran el tema educacional. Las capacidades técnicas, profesionales y materiales, instaladas en los departamentos de administración de educación municipal (DAEM) y corporaciones municipales van desde la casi ausencia hasta un fuerte compromiso con el tema. La manera en que se organizan para ello es diversa, aun siendo las capacidades técnicas similares (organización centralizada en la corporación o DAEM y organización que se apoya en la autonomía

de los establecimientos educacionales). Los recursos disponibles para la educación se generan, gestionan, utilizan y controlan de modos distintos.

Las prioridades en la gestión de la educación son disímiles y la forma de planificar y programar actividades, así como los plazos para los cuales planifican, difieren entre los municipios. La descentralización hacia los colegios y la autonomía de estos para gestionarse varían por decisión explícita del sostenedor o por ausencia de directrices de este. Las modalidades de apoyo que el sostenedor da a los establecimientos a su cargo fluctúan entre ninguna y la presencia de uno o más caminos alternativos, con y sin monitoreo y supervisión de lo que se hace y los resultados que se obtienen, con o sin el desarrollo de sistemas de información que facilitan la tarea.

En algunos casos, el trabajo es aislado y centrado en el municipio; en otros supone y se apoya en otros sostenedores, fundaciones o expertos. Factor clave para un trabajo sistemático en gestión de la educación es contar con el respaldo del alcalde y del Concejo Municipal. En esta dimensión “política”, se puede ver a alcaldes que respaldan y no delegan en los departamentos municipales o corporaciones, otros alcaldes que respaldan y delegan casi todo, exigiendo rendición de cuentas, y aun otros alcaldes que no respaldan y no priorizan la educación.

Existe evidencia sobre las ventajas de las corporaciones municipales por sobre los DAEM. Aquellas permiten mayor independencia de las decisiones educacionales respecto del juego político, pues en ellas existe mejor equilibrio entre el soporte político y el control que periódicamente se da a través de la rendición de cuentas ante el Concejo Municipal. Además, enfrentan menos trabas para generar recursos adicionales y son más autónomas en la gestión de recursos complementarios. No obstante, la heterogeneidad de gestión es alta al interior de las corporaciones y de los DAEM.

Financiamiento, disponibilidad y uso de los recursos

En cada municipio, la subvención escolar es la principal fuente de financiamiento. A esta, desde el Mineduc, se suman la subvención por mantenimiento y en algunos colegios un factor de corrección por “desempeño en condiciones difíciles”.¹⁰ La mayoría de los municipios estudiados hace un

¹⁰ Otras fuentes de financiamiento son los recursos que los municipios obtienen postulando a proyectos de infraestructura, de mejoramiento educativo, de equipamiento, o de trabajo en temas específicos (como 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 encuentran financiamiento complementario en fondos públicos del nivel central o regional y 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, que son muy puntuales. La ley es calificada de engorrosa y no permite financiar gastos corrientes, no existe una cultura empresarial

aporte a la educación de sus ingresos propios ya que, así se sostiene, el monto de los ingresos por subvención no cubre los costos. El costo fijo más fuerte para los municipios es el salario del personal, que absorbe siempre al menos el 80 por ciento del costo de proveer educación, y con frecuencia se acerca al 100 por ciento. En segundo lugar, aparecen los costos asociados al mantenimiento y funcionamiento cotidiano de los establecimientos educacionales.

La brecha de los gastos respecto a los ingresos es mayor en municipios con baja matrícula, 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 al beneficio de “desempeño en condiciones difíciles” (llamado también “piso de ruralidad”). En estas situaciones, la caída en la matrícula municipal (por razones demográficas o competencia con la educación particular subvencionada), junto a las trabas que impone el Estatuto Docente para racionalizar la planta docente, impactan negativamente las finanzas de la educación municipal.

En municipios grandes, la subvención escolar puede cubrir la casi totalidad de los costos fijos. Esta situación se observó en municipios que se atrevieron a implementar procesos totales o parciales de racionalización del personal,¹¹ con costos económicos y políticos altos 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. Estudios de casos muestran estrategias diversas, desde racionalización máxima, pasando por ajustes graduales de personal hasta nula racionalización de personal.

Numerosos casos comprueban que no necesariamente un mayor aporte municipal indica más compromiso con la educación o con la implementación de iniciativas para mejorar la calidad de la misma. Por el contrario, lo más frecuente es encontrar que altos aportes se destinan a paliar déficit financiero o, inversamente, que municipios con un bajo aporte realizan verdaderas iniciativas pro-calidad.

La contabilidad que llevan los DAEM y corporaciones sobre finanzas, ingresos y gastos es precaria y poco específica. La mayoría lleva una conta-

que incentive esta clase de donaciones, y en los municipios existe poca capacidad o iniciativa de gestión de estos recursos.

11 La primera alternativa implica un respaldo total del alcalde y Concejo Municipal, disponibilidad de recursos con fines de indemnización y de un bono que hagan atractiva y posible una jubilación digna o la salida de personal no requerido, y apoyo legal para enfrentar los sumarios que pueden suscitarse. La segunda implica conocer y aprovechar al máximo la reglamentación y los espacios que deja abiertos para ajustar la dotación a través de mecanismos mediados por el PADEM (Plan Anual de Desarrollo Educativo Municipal), beneficios de jubilación anticipada, concursos o re-concursos de directivos y similares.

bilidad agregada 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 municipal eficiente. Ella no incluye estimación de ingresos y gastos no monetarios ni proyecciones futuras de gastos atados a inversiones previas. Pocos municipios llevan contabilidad por establecimiento educacional, un insumo importante para la toma de decisiones. Algunos solo manejan apreciaciones sobre establecimientos con déficit y muy pocos han estimado la magnitud del déficit o superávit por establecimiento.

La gestión de los recursos en la mayoría de los municipios está centralizada en el DAEM o la corporación municipal.¹² La subvención de mantención con cierta frecuencia la maneja directamente el colegio, además de los recursos que puede aportar el Centro de Padres, o un quiosco instalado en el patio del establecimiento. La administración delegada no ha sido implementada, según los entrevistados porque los colegios no han sido proclives a ella, pese a la mayor autonomía que podría significarles. Esto se explicaría porque implica para ellos un trabajo adicional que no necesariamente están en condiciones de realizar. Adicionalmente, hay trabas que quieren evitarse, como la necesidad de obtener varios presupuestos en caso de contratar un trabajo que supere cierto monto, y las asociadas al sistema ChileCompra. Para la adquisición de insumos se suscitaba además una pérdida económica, puesto que si el DAEM o la Corporación compran grandes volúmenes obtienen precios más bajos.

Tres aspectos relacionados con los costos de entregar educación aparecen reiteradamente en entrevistas con sostenedores. Los consignamos aquí, a pesar de no existir —ni en el nivel local ni el nivel central— evidencia empírica de dicha relación.

El primero de estos aspectos es el de los “costos encubiertos”. El Mineduc entrega y da apoyo a los colegios, en particular y preferentemente a los “focalizados”, y al mismo tiempo impone compromisos presentes y futuros al sostenedor, como la desviación de tiempo del personal docente o administrativo para coordinar y ejecutar lo que implica la política ministerial, incluido el pago de horas profesionales adicionales, habilitación de espacios adecuados para el programa o acción específica. En costos futuros, la mantención, reposición y actualización del equipamiento. Una parte de los sostenedores, en general los que realizan una gestión de mediano o largo plazo y técnicamente más calificada de la educación, se impacienta con esta imposición de gastos no previstos en su propia planificación. Otra parte adopta una perspectiva de más corto plazo y agradece los recursos que llegan por esta vía a sus colegios.

12 La única excepción a esta regla de que tenemos noticia es el caso de Ñuñoa.

Acerca del segundo aspecto, que es la magnitud de la variación de los ingresos por subvención producto de su asignación según asistencia escolar, no se ha 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.

El tercer aspecto es la variación del costo de educar según situaciones y contextos específicos, que ha sido recogido en la propuesta de Ley de Subvención Preferencial. Existen condiciones en las que es más caro educar, como la vulnerabilidad social de los alumnos, la ruralidad o difícil accesibilidad del territorio, y las características climáticas que exigen inversiones adicionales, como patios techados o calefacción.

Urge entonces contar con información detallada sobre el financiamiento y gestión de recursos de la educación municipal, y un estudio riguroso de los costos de entregar educación de calidad en distintas situaciones y contextos. Se trata de estimar los costos actuales de proveer educación y los recursos que se necesitarían para proveer una educación de mayor calidad a la actual.

Gestión técnico-pedagógica de los sostenedores municipales

La importancia de que los sostenedores municipales asuman la responsabilidad por la calidad de la educación en la comuna se ha instalado en la agenda pública en los últimos años. La organización y normativa del sistema, así como la política educacional, no han favorecido un desarrollo en esta dirección. Sin embargo, un número creciente de municipios ha realizado o está realizando esfuerzos para asumir su responsabilidad en el plano técnico-pedagógico. En nuestros estudios son pocos los municipios en que los entrevistados declaran que no les compete incursionar en estas materias y que ello es responsabilidad del Mineduc, los Deprov o el organismo que estos decidan.

Respecto de las acciones técnico-pedagógicas de los sostenedores municipales para apoyar la mejora en la calidad de la educación, existe un espectro heterogéneo de municipios. Desde aquellos con nula gestión en este aspecto, que se limitan a gestionar proyectos obligatorios que llegan desde el Ministerio, hasta los que tienen un proyecto importante 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 todavía no formulada e iniciativas de acción incipientes.

La evidencia permite 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. El primero de ellos es que las autoridades municipales atribuyan importancia y den respaldo e incentiven este trabajo.

El segundo, la disponibilidad de recursos humanos con dedicación exclusiva al tema pedagógico al interior de los DAEM o corporaciones; el tercero es el orden y la eficiencia en la administración financiera de la educación. El cuarto factor es contar con una visión estratégica para la educación en la comuna compartida entre las autoridades municipales (alcalde, Concejo Municipal), y entre estas y el DAEM o corporación; finalmente el quinto es que los directivos de los colegios y los docentes estén y se sientan incorporados y partícipes de la visión estratégica y la política educativa municipal.

Cuando alguno de estos factores falla, se detectan acciones aisladas de apoyo del sostenedor en materias pedagógicas, que se yuxtaponen con acciones de este tipo que llegan a los establecimientos desde el Ministerio o alguna fundación o institución experta. En estos casos, rara vez las acciones tienen continuidad en el tiempo.

Síntoma de no cumplir con alguna de las condiciones señaladas es la multiplicación de “encargados” de proyectos específicos en los colegios y en el DAEM o corporación, los que se hacen cargo de la ejecución de tareas no insertas en un objetivo final mayor. Al consultar a las autoridades sobre lo que harían con recursos adicionales de libre disponibilidad para la educación, el fortalecimiento del rol pedagógico en el DAEM o corporación, o la contratación de asesorías en este ámbito, no es una prioridad en estos municipios, como sí lo es en aquellos con visión estratégica para la educación.

Contar con un encargado pedagógico en el DAEM refleja preocupación por materias técnico-pedagógicas por parte del sostenedor municipal y el alcalde. Sin embargo, su existencia no garantiza una gestión efectiva en este plano. En varios casos, estos profesionales no son capaces de encarar la tarea de mejorar la educación municipal. Para avanzar en ello es indispensable fortalecer las capacidades pedagógicas en el DAEM, y para eso se requiere de alianzas con socios externos —universidades o centros privados especializados—, que presten servicios a los colegios, incorporando y capacitando en el camino al personal del DAEM o corporación, además de los directivos y docentes de los establecimientos educacionales.

En los municipios estudiados, las iniciativas técnico-pedagógicas más interesantes y consolidadas corresponden a comunas urbanas grandes, lo que puede deberse a que cuentan con más recursos financieros y humanos y, a veces, con mejores contactos para gestionar apoyos externos. No obstante, hay buenas prácticas en municipios de comunas de menor tamaño, en los que, existiendo respaldo del alcalde, el equipo de trabajo está motivado y comprometido. Sus integrantes comparten una visión, definen metas, hacen seguimiento y evaluación, y buscan asesoría en los temas en los cuales los resultados son débiles.

Tener sistemas de información detallados y vinculados entre sí, sobre lo que se hace y los resultados que se obtienen, es indispensable para la gestión. Los sistemas son más potentes si están en línea, son conocidos y comprendidos por los colegios, y entregan información periódica que retroalimenta el trabajo, tanto en cada establecimiento como en el DAEM o corporación.

Los casos más avanzados en gestión técnico-pedagógica del sostenedor muestran distintos modelos, siendo diversas las alternativas y estrategias de organización adoptadas, 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. Todos subcontratan o cuentan con el apoyo de expertos para necesidades específicas. La organización a veces está centralizada en la corporación o DAEM, o descentralizada, con un traslado de la toma de decisiones hacia los establecimientos escolares.

Las principales líneas de trabajo combinan apoyo a la gestión directiva de los colegios con apoyo a los docentes, buscando expandir y fortalecer capacidades para la tarea. Más que de la asistencia a cursos se trata de un perfeccionamiento en servicio, centrado en la observación de prácticas y mejora de estas, así como de un trabajo entre pares que se reúnen para intercambiar experiencias, aprendiendo de ellas. La corporación o DAEM realizan acciones sistemáticas de estímulo a estas actividades, y de supervisión de lo que hacen los colegios y los resultados que obtienen.¹³

No se observa relación directa ni inmediata entre la gestión pedagógica del sostenedor municipal y los resultados de aprendizaje de los alumnos, pero es dable esperar que una buena gestión debiera tender a mejorar estos resultados. Pareciera que para observar resultados y estos sean para todos los colegios municipales se requieren varios años, al menos cinco o seis. Inicialmente la mejora en resultados se aplica a algunos colegios y luego se difunde a otros. En este contexto, el liderazgo directivo en el plano técnico-pedagógico en los colegios es gravitante.

La participación de los padres en la educación

La literatura sobre escuelas efectivas releva el papel de la incorporación de los padres a la labor educativa de los colegios. Los estudios en Chile concluyen que es importante que los colegios tengan una postura

¹³ En nuestra investigación del año 2006 identificamos cinco municipios que destacan porque han incursionado y consolidado en su interior una gestión educacional avanzada, que incorpora la gestión técnico-pedagógica, ellos son Ñuñoa, Puente Alto, Puerto Montt, Frutillar y Peñalolén (Raczynski y Salinas, 2006).

frente al tema y desarrollen prácticas coherentes al respecto, las que deben ser también congruentes con la postura y prácticas del sostenedor y de las autoridades municipales. Sin embargo, se observa que, salvo excepciones, las municipalidades no tienen 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 da la relación padres-colegio es decisión de los establecimientos o de cada padre individualmente. Es frecuente observar que la relación del sostenedor con los padres se reduce a reclamos de estos sobre el colegio, el trato de un director o un docente, la suspensión de un alumno, etcétera. El reclamo termina con frecuencia en una orden del sostenedor que desautoriza una decisión del colegio. En síntesis, el tema se restringe a acciones coyunturales frente a las cuales los agentes involucrados no suelen actuar de modo coherente.

En otro plano, si bien los DAEM y corporaciones realizan rendiciones públicas de su gestión frente al Concejo Municipal, estas instancias rara vez tienen asistencia de organizaciones como centros de padres u otras, constituyéndose en instancias meramente políticas en que los concejales asumen la función de representantes de los intereses de la comunidad.

El apoyo social a los estudiantes

Todos los municipios ponen a disposición de los alumnos un conjunto variable de servicios y beneficios sociales. La mayor parte de ellos deriva de la red social que llega desde el nivel central (Junaeb, OPD, Cosam, Chile Solidario, etc.), a los que 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).

En esta materia las Direcciones de Desarrollo Comunitario —Dideco— y los departamentos sociales municipales son activos y apoyan la labor en los colegios, cada uno con lo que está a su alcance. Adicionalmente, algunos municipios han integrado al equipo municipal, DAEM o corporación, expertos en las problemáticas que enfrentan los alumnos y la familia. El profesional contratado con mayor frecuencia es un psicólogo cuya labor es hacer diagnósticos de los niños y sus dificultades de aprendizaje, y apoyar a los colegios con charlas a los padres y a los alumnos. Estas acciones en algunos municipios son parte de programas centrales. En los municipios que tienen una mirada estratégica en la gestión de la educación, están incorporados y se manejan en función de los objetivos educacionales que persiguen, además de cumplir con las metas administrativas que impone cada municipio.

Escala en que opera la gestión de la educación municipal y entorno en que se localiza

Al gestionar sus establecimientos, los sostenedores municipales no pueden olvidar el contexto territorial mayor en que actúan. La enseñanza media opera en escalas territoriales distintas a la pre-básica y básica. Mientras el radio de desplazamientos en la enseñanza pre-básica y básica es corto y cercano al lugar de residencia, en la media traspasa los límites comunales. Cada comuna quisiera tener su liceo municipal, pero el sostenedor municipal debe preguntarse si sus recursos destinados a la educación los debe utilizar en crear un liceo para la comuna o en asegurar la continuidad de los estudios para sus alumnos, a través de la entrega de becas y facilidades de traslado y la reserva de cupos en liceos de calidad en comunas aledañas.

El territorio también gravita sobre la gestión de la enseñanza básica. Los antecedentes disponibles apuntan a problemas particulares de gestión y un mayor costo de la educación rural, con escuelas pequeñas, dispersas y con cursos de pocos alumnos. Teóricamente es posible estimar un tamaño óptimo de escuela, basado en un equilibrio de eficiencia económica y calidad de los aprendizajes, y decretar el cierre o fusión de varias escuelas. Muchas veces ello no es posible por las distancias que tendrían que recorrer alumnos y profesores, y por el rol social de la escuela en la comunidad. La escuela es símbolo y lugar de encuentro de la comunidad, el director o algún profesor es líder comunitario y contacto con el exterior, o los padres asistieron a la misma escuela y la defienden.

El número y tamaño de las escuelas rurales en el país obligan 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 que se cierran, la re-localización de alumnos y profesores, y para preparar el terreno para fusiones de escuelas socialmente viables. La mayor parte de los municipios rurales, a diferencia de los urbanos, entrega transporte escolar municipal gratuito, lo que aparentemente es clave en sostener una asistencia regular de los alumnos.

Otro tema que se vive con fuerza en las comunas rurales es la baja fecundidad y la migración de las familias hacia otras áreas, rurales o urbanas, lo que hace disminuir año a año el volumen de matrícula. Un aspecto altamente valorado en el medio rural, por sostenedores, directivos y docentes, son los “microcentros”. Estos, cuyo origen se remonta al programa rural del Mece-Básica, reúnen al personal de las escuelas, que apoyados por los supervisores ministeriales trabajan con ellos en torno a sus prácticas de aula. Para los alumnos de escuelas rurales el paso a cursos más avanzados y a la enseñanza media

es difícil, por lo que cabe preguntarse por la conveniencia de que escuelas o liceos grandes, en lo posible con buenos resultados educativos, apadrinen a un microcentro o un grupo de escuelas rurales, apoyándolos con prácticas de aula, acercando a los alumnos a la realidad en la cual van a continuar sus estudios.

En comunas de tamaño intermedio, la educación municipal también pierde matrícula. En este caso, operan los mismos factores demográficos que en el medio rural, a los que se suma crecientemente la creación de escuelas privadas subvencionadas en la comuna. Cabe preguntarse qué corresponde hacer en estos casos. ¿Fusionar y mejorar unas pocas escuelas no concentradas? ¿Planificar y condicionar la creación de nuevas escuelas particulares subvencionadas a áreas de la comuna o a comunas donde hay escasez de establecimientos educacionales? ¿A quién le corresponde tomar decisiones en este ámbito? ¿Es parte de la responsabilidad del sostenedor municipal? ¿Debe intervenir el Deprov, el nivel regional, el Ministerio? Actualmente, no hay normativa ni directrices en este ámbito.

En las comunas grandes, con gran volumen de matrícula, la educación municipal aparentemente funciona con economía de escala, el tema económico si es bien administrado es menos acuciante, y la oferta de establecimientos de enseñanza básica y media es variada. Si deben enfrentar la competencia de los establecimientos particulares subvencionados en la comuna y municipales de más prestigio en otras comunas, el impacto sobre la matrícula es menos notorio porque concomitantemente reciben alumnos de comunas adyacentes. Existe una fuerte movilidad de alumnos entre escuelas dentro y fuera de la comuna.¹⁴ ¿Qué planificación territorial es pertinente en estas situaciones? ¿Quién debiera ser responsable de esta planificación? ¿Una asociación de municipios, el Deprov, el nivel regional?

El trabajo en alianza con otros y las asociaciones de sostenedores municipales

En la literatura internacional el trabajo en red en el ámbito educacional es un tema relevante para estimular la mejora de la calidad de la educación. Las redes han demostrado ser clave en términos de aprendizaje institucional y de apertura a nuevas formas de gestión. La literatura da abundantes ejemplos de resultados altamente positivos derivados del aprendizaje entre pares (colaboración horizontal o lateral).

La alianza con otros puede tomar distintas formas, lo cual depende de quién es el “socio” (universidades e institución especializada en educación, em-

¹⁴ No conocemos un estudio sobre este tema, aunque hoy la información que recoge año a año el RECH (registro de estudiantes chilenos) permite hacer un acabado análisis sobre estos movimientos.

presa que aporta recursos o insumos y/o espacios para prácticas de alumnos, otro sostenedor, establecimiento educacional, directivo, docente), qué propósito se persigue (compartir un servicio, aprendizaje a través de compartir experiencias y prácticas de trabajo, asesoría recíprocamente o en una dirección), qué grado de formalidad tiene la relación (si media un contrato o no), y si media o no un mecanismo de pago y sus características.

En Chile, el trabajo en alianzas y el trabajo en red en el sentido definido son incipientes y más bien excepcionales, en particular en redes entre sostenedores municipales. Algunos de estos, por iniciativa propia o estimulado por otro, han incentivado el trabajo en red entre sus directivos y entre docentes de asignaturas específicas. Con cierta frecuencia, estos últimos participan en redes y grupos de trabajo informales o espontáneos con colegas. En pocos casos hay alianzas con alguna fundación, organismo técnico o empresa, en que se entregue un beneficio o servicio a un conjunto de colegios o sostenedores. Las facultades de educación necesitan y buscan lugares de práctica para sus alumnos, para lo cual establecen relación con sostenedores o directamente con colegios. Algunos municipios negocian con esas universidades e institutos becas de matrícula para sus alumnos que deciden seguir estudios postsecundarios o charlas y apoyos en temas específicos de sus profesores.

Existen asociaciones formales entre sostenedores que asumen un carácter gremial o corporativo, como la Asociación Chilena de Municipalidades, la Asociación de Corporaciones Municipales, la Corporación Nacional de Colegios Particulares (Conacep) y la Federación de Instituciones de Educación Particular (FIDE). Cada una organiza encuentros y seminarios, y participa en el debate público, pero aunque agrupa a determinados sostenedores, no se trata de un trabajo en red sistemático de intercambio de experiencias y aprendizaje recíproco.

Pocas y muy precarias alianzas y redes reúnen a los sostenedores. Desde el Mineduc y la Subdere se ha estimulado la formación de “asociaciones municipales” que compartan un diagnóstico de la educación en sus comunas y elaboren respuestas colaborativas a los problemas, pero hasta el momento los resultados no son auspiciosos. Los textos que analizan el tema mencionan, como factor que ha dificultado la asociación de municipios, el hecho que la legislación vigente no acepta que esta tenga personalidad jurídica. La propuesta de Reforma Municipal de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades elaborada por la Subdere plantea entregar personalidad jurídica a las Asociaciones Municipales, decisión que por sí misma no va a propender a la colaboración intermunicipal.

Para que esta legislación sea aprovechada en el ámbito de la educación se requiere una discusión seria y rigurosa sobre el sentido, importancia y fines de

una asociación en torno al tema, además de evidencia concreta de sus virtudes. En cuanto a los fines, hay distintas alternativas y cada una requiere una organización intermunicipal diferente: la administración conjunta e integrada de la educación de las comunas partícipes en la asociación; la contratación conjunta de servicios de apoyo, sin delegar la administración de los establecimientos educacionales hacia la asociación; el desarrollo de un trabajo de colaboración y en red para compartir prácticas pedagógicas y aprender colectivamente; y el trabajo en red para asegurar que los alumnos de una zona puedan optar entre diversas alternativas de trayectoria escolar.

CONCLUSIONES

Lecciones de las experiencias destacadas de gestión municipal de la educación

Hemos visto que si bien no son la mayoría, en el presente una proporción creciente de municipios (corporaciones municipales y DAEM) están involucrados o están iniciando un trabajo más allá de las tareas administrativas o de inversión en infraestructura que representaban sus principales centros de atención hasta hace un tiempo.

Son las comunas urbanas y grandes las que muestran iniciativas técnico-pedagógicas más interesantes y consolidadas, algo que puede deberse al hecho de que cuentan con más recursos financieros y humanos y, a veces, con mejores contactos para gestionar apoyos externos. Pero hay también buenas prácticas en comunas de menor tamaño. En todos estos casos el equipo de trabajo está motivado y comprometido, con una visión compartida de lo que se desea. Se busca asesoría técnica en temas en que los resultados son débiles y domina allí una mirada estratégica de mediano y largo plazo en el ámbito educacional. Existe una política local de educación que se expresa en metas y estrategias concretas de acción, las que se implementan planificadamente.

Lo anterior es posible porque existe el respaldo de las autoridades municipales (alcalde y Concejo Municipal), se respeta la política educacional decidida y no se deja que interfieran presiones políticas partidarias, clientelares y de corto plazo. A nivel nacional es común hablar de una política de Estado y no solo de gobierno, tal como en el nivel municipal se trata de construir una política comunal y no solo del alcalde.

Las autoridades municipales lentamente han ido asumiendo, con mayor o menor intensidad, que lo que corresponde es que ellas se hagan cargo de la educación, tanto en materias técnico-pedagógicas como en materias administrativas y de financiamiento. Nuestros estudios al respecto revelan que son aisla-

das las voces en el nivel local que, de poder hacerlo, devolverían la educación al Ministerio u otro ente administrador.

Sin embargo, estas mismas voces exigen crecientemente un cambio en el marco normativo, el que incluye aspectos fundamentales como una definición clara de las atribuciones, los vínculos y relaciones de autoridad entre los distintos actores del sistema (quién decide qué, quién rinde cuenta, a quién y cuándo, con qué consecuencias); una revisión de las reglas del juego para la asignación de recursos a los sostenedores y el monto de los mismos, y una redefinición del marco que regula la gestión de los recursos docentes, directivos y de aula.

De los antecedentes presentados es posible concluir que:

El terreno está maduro para fortalecer la gestión educacional que realizan los municipios

La preocupación por la educación tiene hoy, salvo escasas excepciones, legitimidad política. En los últimos cinco años, números crecientes de municipios se han involucrado y asumido que ellos tienen un papel importante y una responsabilidad en los resultados educativos de sus colegios.

Existe el riesgo de perder la oportunidad de fortalecer y lograr una gestión municipal de excelencia, si no se encara con rigurosidad y oportunamente

Las trabas fundamentales que enfrentan la totalidad de los municipios son la normativa que rige la gestión de los recursos humanos en la educación municipal (Estatuto Docente), el monto y la forma de funcionar de la subvención escolar, la práctica del sector público y del Mineduc de trasladar obligaciones y compromisos al municipio sin respetar los planes de educación de este y sin el debido financiamiento, y el escaso reconocimiento y respeto del Mineduc por el sostenedor municipal de educación.

No es suficiente revisar el marco regulatorio, normativo y de recursos que rige el sistema

Es urgente también fortalecer las capacidades de gestión de la educación que tienen los municipios. Aumentar recursos, y modificar las reglas con que se asignan, alinear el marco normativo y modificar el Estatuto Docente son temas de primera importancia, aunque no suficientes para mejorar la calidad de la educación. Tomar medidas solo en los planos normativo y de recursos no provocará una mejora en la calidad de la educación, porque las capacidades para gestionar la educación son disímiles entre municipios y fuertes solo en casos excepcionales.

Se requiere una mayor continuidad y sistematicidad en las relaciones de colaboración entre el Mineduc y la Subdere

Resulta indispensable una modificación en los vínculos de ambas instituciones con los niveles subnacionales de la administración del Estado y con los actores activos en el ámbito educacional del mundo privado. Se incluye en este a las familias, la comunidad, sostenedores privados de educación, organismos de asistencia técnica (educación superior, ONG, fundaciones, etc.), así como empresas y organismos que pueden dar apoyo financiero o técnico a los sostenedores y los establecimientos educacionales a su cargo. Se trata de un trabajo colaborativo en red entre actores y agentes que hoy se coordinan solo excepcionalmente.

El sostenedor público de la educación tiene un papel y asume una responsabilidad que lo diferencia del sostenedor privado

Los elementos planteados sugieren que el municipio, como gestor de la política educativa de la comuna, juega un papel distinto, en parte, al de un sostenedor privado. Además de ser responsable de los colegios a su cargo, como lo es también el sostenedor privado, debiera hacerse cargo de la política educativa comunal, tomando decisiones que fortalezcan un sistema educativo local, esto es, que sean pertinentes en el entorno en el cual opera, aludiendo con ello a tendencias demográficas (fecundidad y migración), dinámica productiva, características de la oferta de colegios administrados por privados en la comuna, y por privados y municipios en comunas aledañas, disponibilidad de recursos de asistencia técnica, etcétera.

El trabajo colaborativo en red emerge acá como importante. Formular una política educativa local pertinente requiere de insumos de información y estudio sistemáticos. En esta área, el nivel regional debiera proveer la información y estudios necesarios, y discutir los resultados con los sostenedores municipales y particulares en la región, y con los departamentos provinciales de educación. Esto permitiría aunar criterios, debatir prioridades, definir complementariedades, evitar duplicaciones, etcétera, y lograr políticas locales realistas de educación.

Simultáneamente, los estudios y actividades de este tenor subsanarían una falla de la política educativa nacional y su implantación en los colegios, que es no contextualizar la política nacional según características y necesidades regionales y provinciales. Representaría un primer esfuerzo de un papel activo del gobierno regional en la política educacional en la región.

¿CÓMO DAR UN SALTO CUALITATIVO EN GESTIÓN MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN? ANÁLISIS DE PROPUESTAS

Las experiencias interesantes de gestión municipal de la educación nos hacen pensar que hay una posibilidad certera de que los municipios, individualmente o asociados entre sí, fortalezcan y asuman con propiedad el papel de sostenedor de la educación, siempre y cuando se entreguen reglas del juego claras, recursos suficientes y apoyo para expandir sus capacidades de gestión de la educación. Un desafío posible, pero nada fácil. La literatura indica que lograr este desafío es condición sine qua non si el objetivo es una mejora continua y permanente en la calidad de los aprendizajes.

Análisis de la propuesta del Consejo Asesor para la Calidad de la Educación

La propuesta del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación entregada a la Presidenta de la República en diciembre de 2006 define un nuevo órgano público encargado de la administración de las escuelas y liceos de propiedad del Estado —los actuales establecimientos educacionales municipales—, órgano al que denomina “Entidad Administradora de Educación Pública”.

Respecto a estas entidades la propuesta señala, entre otros puntos, que son responsables del desempeño de todos los establecimientos de propiedad del Estado en determinada unidad geográfica a su cargo y tendrán como única función la gestión de estos establecimientos, asumiendo simultánea e integralmente las funciones de gestión financiero-administrativa y las de gestión técnico-pedagógica.

Agrega que deben contar con el financiamiento suficiente para asegurar un alto nivel técnico de su equipo de trabajo en materias de gestión y administración pedagógica, con participación de la comunidad en el control de su gestión, así como el adecuado funcionamiento de los establecimientos educacionales.

Señala, asimismo, que deben ejercer una supervisión y control sobre los establecimientos a su cargo, con el principal objetivo de fortalecer las capacidades y la autonomía pedagógica, respetando la condición de la escuela como unidad básica del sistema de educación. La escuela, fortalecida por el apoyo en gestión de su entidad administradora, define y ejecuta, en los marcos globales que indique el Ministerio de Educación, su proyecto educativo y sus metas, planifica estrategias o caminos para alcanzarlas y hace un seguimiento de estas, evaluando avances, insuficiencias y obstáculos.

En cuanto a la forma de constituir estas administradoras y su dependencia administrativa, el Consejo propone como opciones crear las nuevas entidades a

partir de las municipalidades, crearlas a partir de los gobiernos regionales, que el Ministerio de Educación sea el fundador de estas y las defina como servicios dependientes, o crear un Servicio Nacional de Educación Pública, dependiente del Ministerio de Educación.

Los elementos planteados en este artículo claramente llevan a privilegiar la primera alternativa, que es la más cercana a la unidad básica del sistema educacional —la escuela— y reconoce el papel fundamental del sostenedor municipal, y a descartar las tres alternativas restantes.¹⁵

Que el órgano administrador sea regional nos parece poco viable en la medida en que, hasta la fecha, el involucramiento de los gobiernos regionales en el tema educativo ha sido débil, y en general ni siquiera cuentan con un diagnóstico acabado sobre la realidad de la educación en la región y sus factores condicionantes. Además, no existen antecedentes respecto de la manera en que se haría el “traslado” en términos legales y presupuestarios y cuál sería su costo.

Por otra parte, que el Ministerio de Educación sea el fundador de estos entes o se cree un servicio nacional de educación pública dependiente de ese Ministerio, nos parecen alternativas poco convenientes (la primera podría considerarse aplicable en casos extremos, cuando efectivamente no hay nadie que pueda hacerse cargo; la segunda, la rechazamos rotundamente). Ambas son contrarias al camino de la descentralización de la educación que el país ha emprendido y bien pueden anular o abortar las iniciativas locales que hoy existen y están empezando a consolidarse. Además, siguiendo prácticas ministeriales del pasado, conllevan el riesgo de no cumplir con los objetivos propuestos para el órgano administrador de fortalecer las capacidades y la autonomía pedagógica de los establecimientos a su cargo, respetando la condición de la escuela como unidad básica del sistema de educación.

A luz de los elementos planteados en esta reflexión, surgen comentarios, preguntas y reacciones a la propuesta del Consejo, aceptando como posibilidad válida la creación de nuevas entidades a partir de las municipalidades.

¿Corresponde, por ejemplo, crear una unidad administradora en todos los casos? Hemos identificado municipios (corporaciones y DAEM) que han hecho esfuerzos y trabajado consistente y rigurosamente en mejorar la educación en su comuna. ¿Es justo abortar este trabajo y traspasarlo a una nueva unidad administradora? Nos parece que no y que además sería ineficiente.

15 El Informe del Consejo emite un juicio de consenso negativo sobre la situación de la educación municipal. No obstante, en el momento de evaluar las ventajas y desventajas de las cuatro alternativas que podrían ser punto de partida para crear Entidades Administradoras de Educación Pública, la que privilegia los municipios aglutina más ventajas que cada una de las otras tres alternativas y la mención de desventajas está presente con igual número en cada una de ellas.

Otros municipios están empezando a incursionar en temas técnico-pedagógicos y mejorando su administración financiera. Nos parece que hay que apoyarlos, observarlos, monitorear su avance, pero no tomar decisiones antes de saber cómo lo están haciendo.

¿Quién asegura que la entidad administradora “nueva” va a ser más eficiente que el municipio? ¿Qué perfil técnico debiera tener esta entidad? ¿Cómo se asegura el respaldo político que se requiere para empujar una política local de educación? ¿Cuál es la relación que establece con el municipio? ¿Debe responder al Mineduc o a la Subdere?

No obstante, sabemos que hay municipios que no lo están haciendo bien, no cuentan con los equipos técnicos ni las capacidades técnicas y materiales requeridas. ¿Qué hacer en estos casos? ¿Nueva unidad administradora? ¿Quién decide cuál y a qué nivel? Nos parece que la decisión debe ser de municipios geográficamente contiguos, quienes apoyados por el nivel regional y provincial (Subdere y Mineduc), decidan qué hacer. Podrían formar una asociación municipal con fines educacionales y con personalidad jurídica (supone cambio legal) que administra toda la educación municipal de las comunas partícipes, recibiendo recursos de la subvención escolar y de mantenimiento, definiendo de común acuerdo reglas para el aporte municipal y pudiendo negociar nuevos recursos. La asociación con personalidad jurídica es el ente administrador. Sus cargos son concursables, previa definición de su perfil. El trabajo de la asociación es evaluado por los colegios, por los municipios y por el o los Deprov.

¿Por qué la entidad administradora debe tener como única función la gestión de establecimientos educacionales? Si bien debe existir una unidad de trabajo que tenga la educación como único foco de atención, perfectamente podría administrar y gestionar también la atención de salud y los temas de infancia, por ejemplo. Esta combinación podría ser ventajosa si trabaja y explota las relaciones sinérgicas entre estas áreas.

Los avances e iniciativas que ya han emprendido algunos municipios sugieren la inconveniencia de crear nuevas entidades en todos ellos. En estos casos, lo que corresponde es reforzar, consolidar las iniciativas existentes sin sacarlas de la estructura municipal en que están insertas. En otros municipios puede ser oportuno crear una “entidad administradora”, la que puede ser de un solo municipio o responder a la demanda de varios. Proponemos soluciones heterogéneas para realidades locales diversas. En esta perspectiva, lo que corresponde no es una definición a priori de la figura legal administrativa sino que la definición de estándares de desempeño para la gestión de la educación municipal, considerando aspectos de proceso (características de la gestión) y de resultados (de aprendizaje de los alumnos y otros).

Definiciones fundamentales sobre educación municipal

En este contexto, es indispensable promover un debate nacional político-técnico con los sostenedores y directivos de escuelas en torno a la función y el rol del sostenedor educacional, sus responsabilidades frente a la familia, los colegios y el Ministerio de Educación. Este debate implica profundizar con ellos sobre el propósito y las características básicas de una buena gestión de la educación comunal, dejando en claro el norte al cual se aspira. Los estudios muestran que en los Planes Anuales de Desarrollo Educativo Municipal abundan propósitos operativos de corto plazo (mantener la matrícula, aumentar la asistencia, reducir el déficit financiero); algunos incluyen una definición más compleja y, desde nuestro parecer, más apropiada; además, explícitamente, plantean la necesidad de un horizonte de tiempo mayor al anual, que es el exigido actualmente.

Basándonos en lo observado, y con la intención de alimentar el debate, proponemos cuatro propósitos centrales de la educación municipal, que debieran estar presentes simultáneamente. Primero, que ningún habitante entre 5 y 18 años, residente en la comuna, esté fuera del sistema educativo regular, ya sea en la comuna o fuera de ella. Luego, que todos los colegios municipales de la comuna estén en una senda gradual de mejoramiento en resultados de aprendizaje. En tercer lugar, que los niños y jóvenes talentosos tengan oportunidades reales de seguir estudiando más allá de la enseñanza media, independientemente de la comuna. Finalmente, que los alumnos tengan oportunidades para acercarse al mundo del trabajo y contar con una habilitación básica para el trabajo. Si se aceptan estos propósitos, el sostenedor municipal se hace responsable de abrir el máximo de oportunidades a la población en edad escolar que vive en la comuna. En este contexto, como se argumentó previamente, la buena administración de los colegios que tiene a su cargo es solo una parte de su tarea.

Otro requisito es definir estándares o condiciones básicos que debiera cumplir quien está a cargo de la educación en un territorio y de la gestión de los establecimientos municipales. Son constitutivos de una buena gestión municipal de la educación elementos como la preocupación y el respaldo de las autoridades —alcalde y Concejo Municipal— a una política educativa de mediano plazo para la comuna, con un plan de trabajo de corto y mediano plazo asociado. Se requiere además un perfil adecuado de los recursos humanos profesionales con capacidad técnico-pedagógica en el DAEM o corporación y contratación de estos por concurso público abierto, un trabajo integrado de gestión administrativo-financiera y técnico-pedagógica, que incluya la entrega de apoyos en este plano a los colegios que tiene a su cargo, y la disponibilidad y uso de un sistema de información actualizado, desagregado por establecimiento,

que permita vincular temas de finanzas y de resultados educativos. Finalmente, es indicio de una buena gestión municipal de la educación la disponibilidad de un diagnóstico actualizado de la situación de la población en edad escolar y la realidad de los colegios en la comuna, las competencias y herramientas para trabajar en red, en temas de recursos, asistencia técnica y provisión de servicios, y la rendición de cuentas del sostenedor hacia la comunidad y familias, y hacia el Ministerio.

Con todo, la experiencia de otros países indica que no es suficiente establecer estándares, menos cuando las capacidades de gestión y de recursos están muy desigualmente distribuidas. En esta perspectiva, es urgente instalar una política de apoyo (expansión de capacidades de gestión de la educación) a los sostenedores de educación. No se trata de diseñar un programa nacional que llega por igual a todos los municipios. Por el contrario, la heterogeneidad de situaciones municipales esbozada en las secciones anteriores indica que la estrategia de apoyo debe diferenciarse según la situación particular de la educación en cada municipio y las capacidades de gestión de la educación con que ya cuenta. Los apoyos, además de estar ajustados a la realidad de los municipios, deben ser conversados y negociados con estos. No hacerlo, tiene el riesgo de que la “intervención externa” permanezca como tal y no se produzca la esperada apropiación de capacidades por parte del sostenedor y su equipo técnico.

Condiciones adicionales para el mejoramiento de la educación municipal

Finalmente —a modo de síntesis— si se desea fortalecer la educación municipal como base de un sistema público descentralizado, es importante abordar los siguientes seis desafíos.

Primero, revisar y alinear la normativa que rige el sector educacional, desde la LOCE, pasando por el Estatuto Docente, la subvención escolar, la asignación de inversiones en infraestructura, los incentivos por desempeño, la evaluación docente, las modalidades de perfeccionamiento y su financiamiento, normas y reglamentos de creación de colegios y otros. Toda ella debe ser evaluada, y modificada toda vez que sea incoherente con un sistema de educación mixto descentralizado, que respeta y apoya la autonomía de decisión en los niveles inferiores del sistema en los ámbitos en que tiene atribuciones, con mecanismos de acreditación de calidad. La educación municipal, como heredera de la educación pública y garante del derecho a una educación gratuita, debe contar con similar autonomía que la particular subvencionada y someterse a similares mecanismos de acreditación. Al mismo tiempo, los sostenedores municipales tienen una responsabilidad sobre el sistema educacional y la población en edad escolar en su territorio, lo que sobrepasa la administración y gestión de los establecimientos.

Segundo, es urgente estudiar exhaustivamente los costos de entregar educación de calidad en distintas situaciones. Estimar de modo realista los costos actuales de proveer educación, en establecimientos y para sostenedores de distintas características y localizaciones, así como los costos de proveer la educación de la calidad que se busca. Estas estimaciones, de ser posible, debieran incluir los recursos que se destinan al sector educacional, incluyendo el costo de los apoyos que desde el “área social” se destinan a alumnos y docentes, el costo asociado a los programas y acciones del Ministerio de Educación y de otras reparticiones públicas a los cuales acceden los sostenedores y las escuelas (recursos didácticos y materiales, equipamiento, monitores de la comunidad, apoyo de maestros de maestros, tiempo de directivos y docentes en la implementación de los programas, etc.), así como el costo de la administración / gestión de la educación por parte del sostenedor municipal. Los resultados de dicho estudio deben ser públicos y tener consecuencias sobre la asignación de recursos. Cada sostenedor y colegio debe saber lo que se le exige con esos recursos y rendir cuenta respecto de ello.

Tercero, diseñar e implementar una política en apoyo a la expansión de las capacidades de gestión del sostenedor, que aborde su papel en la administración de colegios en los planos administrativo, financiero y pedagógico, y su responsabilidad con respecto a la planificación de la educación en la comuna. Esta política debe permitir respuestas heterogéneas a situaciones diversas. Se trata de construir respuestas “desde abajo” (el municipio y los establecimientos educacionales) en un ambiente de facilitación y apoyo a la tarea “desde arriba”.

Cuarto, problematizar y modificar las prácticas de trabajo del Mineduc con los establecimientos educacionales y los sostenedores, y los vínculos Subdere / Mineduc. La futura creación de una Superintendencia de Educación, anunciada por la Presidenta de la República, gravitará sobre la definición de un nuevo perfil para la labor ministerial y las prácticas de supervisión y fiscalización del Mineduc y de la Subdere.

Quinto, fomentar el trabajo en alianza con otros, precisando los propósitos que pueden tener una red y los distintos actores que eventualmente participen. En este contexto, no imponer redes y asociaciones sobre los municipios sino trabajar con ellos para que se hagan responsables de la decisión y definan el tipo de red que constituirían, las reglas y procedimientos que operarían, las responsabilidades de las partes, etcétera. En el futuro, el nivel provincial debería tener funciones y disponer de capacidades (perfil profesional) para apoyar este desarrollo.

Sexto y último, incorporar de modo explícito las características del territorio en la gestión de la educación. Se sugiere que el gobierno regional asuma

la responsabilidad de proveer la información y los estudios necesarios (sobre tendencias demográficas, dinámica productiva, oferta educacional en el territorio y disponibilidad de recursos monetarios, de equipamiento y de asistencia técnica), y se responsabilice por discutir los resultados con los sostenedores municipales y particulares en la región, y los departamentos provinciales de educación. Esto permitiría aunar criterios, debatir prioridades, definir complementariedades, evitar duplicaciones, así como definir políticas regionales en educación y fortalecer las municipales.

REFERENCIAS

- Bellei, C. y otros (2004). *¿Quién dijo que no se puede? Escuelas Efectivas en Sectores de Pobreza*, Unicef, Santiago de Chile.
- Brunner, J. J. y G. Elacqua (2003). *Informe Capital Humano en Chile*. Escuela de Gobierno, Universidad Adolfo Ibáñez, Santiago.
- Brunner, J. J., G. Elacqua et alii (2006). *Calidad de la Educación. Claves para el Debate*, Universidad Adolfo Ibáñez, RIL editores, Santiago.
- Campbell, C. y M. Fullan (2006). "Unlocking the Potencial for District-Wide Reform", Literacy and Numeracy Secretriát, Ministry of Education, Ontario, Canada.
- Cox, C. (ed.) (2003). *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile*, Editorial Universitaria, Santiago, Chile.
- Delannoy, F. (2007). documento en elaboración.
- Edmonds, R. (1979). "Effective school for the urban poor", *Educational Leadership*, 37, pp. 15-27.
- Eyzaguirre, B. (2004). "Claves para la educación en pobreza", en *Estudios Públicos*, 93, Verano, Santiago de Chile.
- Fullan, M. y S. Stiegelbauer (1997) *El Cambio Educativo. Guía de Planeación para Maestros*, Editorial Trillas, México.
- _____ (1991). *The New Meaning of Educational Change*, London: Cassell
- García-Huidobro, J. E. (ed.) (1999). *La Reforma Educacional Chilena*, Editorial Popular, Madrid, España.
- García. C. y R. Paredes (2006). "Reducing the Educational Gap in Chile: Good Results in Vulnerable Groups", documento no publicado, PUC, Escuela de Ingeniería.
- Martinic, S. y M. Pardo (2003). "La investigación sobre eficacia escolar en Chile", en F. J. Murillo *La investigación sobre eficacia escolar en Ibero América. Revisión internacional sobre estado del arte*, Convenio Andrés Bello – Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, España y CIDE, Chile.
- Mujis, D. (2003). La mejora y la eficacia de las escuelas en zonas desfavorecidas. Resumen de resultados. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad (REICE), Eficacia y Cambio en Educación*, vol. I, núm. 2.
- Murillo, F. J. (2003a). *La investigación sobre eficacia escolar en Ibero América. Revisión internacional sobre estado del arte*, Convenio Andrés Bello – Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, España.
- _____ (2003b). "El movimiento teórico-práctico de mejora de la escuela. Algunas lecciones aprendidas para transformar los centros docentes", *REICE – Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad. Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 1, núm. 7, <http://ice.deusto.es/rinace/reice/vol1n2/murillo.pdf>
- Paredes, R. y O. Lizama, (2006). "Restricciones, Gestión y Brecha Educativa en Escuelas Municipales", Documento Centro de Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Pavez, A. (2005). "Municipios Efectivos en educación", Estudio de caso N° 81, MGPP, Agosto.
- Raczynski, D. y G. Muñoz (2005). *Efectividad Escolar y Cambio Educativo en Condiciones de Pobreza en Chile*, Mineduc.
- Raczynski, D. y G. Muñoz (2007). "Reforma educacional chilena: El difícil equilibrio entre la macro y la micropolítica", Serie de Estudios Socioeconómicos, 31, Cieplan, febrero.
- Raczynski, D. y D. Salinas (2006). "Gestión Municipal de la Educación. Diagnóstico y líneas de Propuesta. Informe Final", Consultoría, Ministerio de Educación, enero 2007.
- Reynolds, D. y B. Creemers (eds.) (1989). *School Effectiveness and Improvement*, RION, Institute of Educational research, London.
- Scheerens, J. (2000). *Improving School Effectiveness*. Paris: International Institute for Educational Planning.
- Slavin, R. (1996). "Salas de Clase Efectivas, Escuelas Efectivas: Plataforma de Investigación para una Reforma Educativa en América latina", documento traducido por PREAL, Santiago. www.preal.org
- SUBDERE (2006). "Análisis de Datos de la Educación Municipal", Minuta de trabajo, Agosto.

Alternativas institucionales para fortalecer la educación pública municipal

Gregory Elacqua
Soledad González
Paula Pacheco

INTRODUCCIÓN

En Chile, el sistema educativo financiado públicamente está dividido en los sectores municipal, administrado por los municipios, y particular subvencionado, administrado por alguna persona natural, sociedad u organización privada. Ambos reciben financiamiento público sujeto al número de alumnos que asisten a sus establecimientos. El presente documento se ocupa exclusivamente de la dimensión institucional del sistema educacional municipal en Chile, el que se hace cargo de las escuelas públicas de nuestro país.

Como se verá a través de este texto, la forma de organizar las tareas administrativas y pedagógicas del sistema educativo público varía entre los países y a lo largo de la historia. Esta dimensión de la educación es particularmente importante en la medida en que constituye el marco en el cual son tomadas las decisiones y, más importante, define quién asume las responsabilidades por la calidad y resultados de las escuelas públicas.

La siguiente es una descripción general del sistema escolar chileno, seguida de las particularidades del sistema educacional municipal. Luego, se presentan alternativas de modelos institucionales para administrar la educación pública municipal, que consisten en fortalecer el rol de técnicos y expertos en la administración de la educación,¹ la participación ciudadana y el rol del

Se agradecen los comentarios de los participantes del seminario organizado por la Universidad de Chile, particularmente los de Claudio Orrego.

1 Cuando se habla de equipos técnicos y expertos se hace referencia a los profesionales ya sea de los municipios o del nivel central (Ministerio de Educación).

alcalde. Se analizan las ventajas y desventajas de cada modelo, y finalmente se exponen algunas conclusiones.

BREVE DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA ESCOLAR CHILENO

Durante 1980, el sistema escolar chileno experimentó una importante reforma impulsada por el gobierno militar (1973-1990). A través de ella, se descentralizó la administración de los establecimientos educacionales, transfiriendo las responsabilidades administrativas de las escuelas públicas desde el Ministerio de Educación hacia las municipalidades.

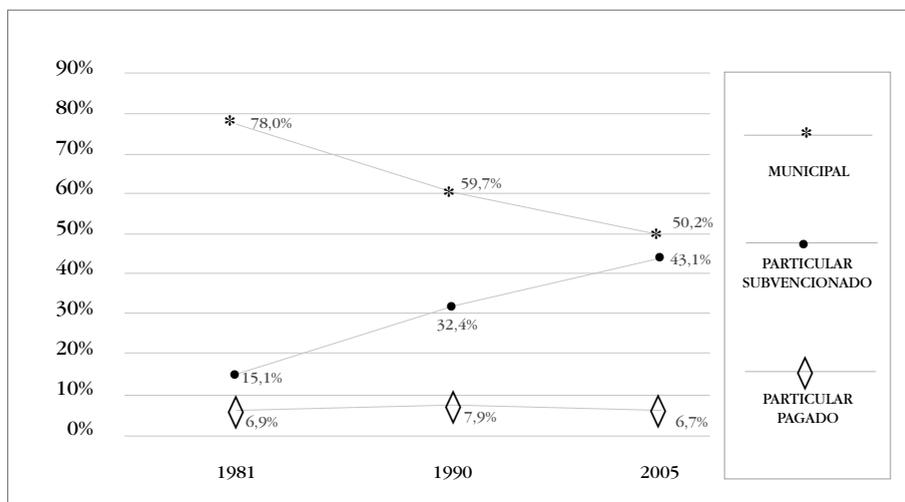
Adicionalmente, cambió el sistema de financiamiento de los establecimientos públicos y de la gran mayoría de los privados. El sector público continuó siendo financiado desde el nivel central, pero las municipalidades comenzaron a recibir dicho financiamiento a través de subsidios por cada alumno matriculado, con lo que la pérdida de matrícula comenzó a tener efectos directos sobre el presupuesto educativo. Asimismo, los colegios privados que no cobraban matrícula comenzaron a recibir la misma cantidad de recursos por alumno matriculado que los establecimientos públicos. Los colegios particulares pagados continuaron con el mismo régimen de financiamiento, sin recibir recursos del Estado.

Como muestra la figura 1 (ver página siguiente), la reforma produjo un masivo cambio en la distribución pública y privada de la matrícula básica y media, así como una importante proliferación de establecimientos privados. En 1980, el 14 por ciento de los alumnos asistía a establecimientos particulares subvencionados y cerca de un 6 por ciento lo hacía a los colegios particulares pagados sin subsidio. La proporción de estudiantes en establecimientos particulares subvencionados aumentó a 28,6 por ciento en 1985, 32,4 por ciento en 1990, y a más del 43 por ciento en 2005. Este crecimiento se produjo principalmente a costa de la matrícula pública, que fue cayendo de manera importante.² La matrícula en establecimientos particulares pagados, cercana al 7 por ciento, se mantuvo estable, con lo cual el cuadro general del sistema educativo chileno muestra actualmente una similar proporción de matrículas en el sector público y en el privado (subvencionado y pagado).³

2 Es importante aclarar que este reemplazo ocurrió en un marco de aumento de la matrícula y cobertura, especialmente en la educación media. Por ejemplo, entre 1990 y 2005 el número de alumnos matriculado en ambos niveles aumentó en cerca de 17 por ciento (Cox, 2003).

3 En sectores más densamente poblados, particularmente en la Región Metropolitana, la matrícula total para el sector privado es aún mayor, cercana al 70 por ciento.

Figura 1
Evolución de la participación de la matrícula municipal y particular



Fuente: Ministerio de Educación.

La coalición de centro-izquierda que ha gobernado desde 1990, se ha orientado a mejorar la calidad de las escuelas primarias y secundarias de los sectores más desaventajados del país, a través de la inversión directa de mayores recursos al sector. Ha impulsado reformas curriculares, aumentos en salarios y sistemas de incentivos para los docentes, mejoras en infraestructura, jornada escolar completa para la gran mayoría de los alumnos y provisión de tecnología e información para casi todas las escuelas del país (Cox, 2003).

Sin embargo, las características esenciales del sistema, en términos organizacionales y de financiamiento han permanecido prácticamente inalteradas durante los últimos 26 años (OECD, 2004). Los mayores cambios estructurales implementados en el sistema fueron la introducción del financiamiento compartido en colegios particulares y liceos municipales; la exigencia de instrumentos de planificación anual de la educación municipal (Padem), y la creación del Estatuto Docente, que establece una estructura de remuneraciones a nivel nacional y regula la contratación y despido de docentes, reduciendo la discrecionalidad de los sostenedores para hacer cambios en sus plantas (Montt et al. 2006).

DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA MUNICIPAL

A partir de las reformas impulsadas en los años ochenta, el sistema educativo chileno comienza a ser descentralizado. Si bien el Estado mantiene su res-

pensabilidad respecto del funcionamiento del sistema y sus resultados —garantizando el acceso gratuito a la educación, definiendo los contenidos mínimos y entregando parte importante del financiamiento para el sector público— no administra ningún establecimiento educativo. La gestión de los establecimientos públicos fue traspasada a los municipios y se introdujo un sistema de financiamiento de subvención a la demanda.

En la actualidad, la educación que recibe financiamiento del Estado es administrada por sostenedores municipales (sector municipal) y privados (sector particular subvencionado). En el sector municipal (con 344 sostenedores y 5.971 establecimientos), es posible distinguir aquella administración donde el responsable es el Departamento de Administración de la Educación Municipal (DAEM), que pertenece a la estructura organizacional comunal, de aquella que está bajo la administración de Corporaciones Municipales,⁴ más autónomas de las decisiones administrativas y financieras del alcalde.⁵

Según cifras del año 2006, de los 5.971 establecimientos educacionales administrados por el sector municipal, cerca del 80 por ciento (4.870 establecimientos) están bajo la administración del DAEM y el 20 por ciento (1.191 establecimientos) de Corporaciones Municipales. La principal diferencia entre ambos tipos de administración recae en su vinculación con el resto de la estructura orgánica municipal y en la figura jurídica de las Corporaciones, diferente a la del resto de las administraciones locales. Entre otras cosas, determina las libertades o limitaciones para actuar, la posibilidad de asociarse con privados y la disposición de giro único en educación.

Actualmente, el sector municipal enfrenta una serie de dificultades, que han dado pie a fuertes cuestionamientos respecto de su pertinencia y eficacia. Durante los últimos años este sector ha experimentado una fuerte caída de participación en la matrícula, tanto en nivel básico como medio (figura 1), pérdida que no es posible atribuir a que obtenga peores resultados educativos.⁶ El fenómeno es complejo y requiere considerar una serie de elementos que determinan el funcionamiento del sistema.

4 A partir de 1980 fue prohibida constitucionalmente la creación de nuevas Corporaciones Municipales, ya que estas entidades externas al municipio estarían asumiendo funciones que le son propias e intransferibles a los municipios.

5 Las Corporaciones son entidades de derecho privado que asumen las funciones de administración de la educación municipal, se encuentran fuera de la organización propiamente municipal, lo que le entrega una mayor independencia en la toma de decisiones y menores restricciones para apalancar y generar recursos adicionales para fines educativos,

6 Existe una amplia literatura que analiza los resultados educativos de los distintos sectores educativos y la dependencia administrativa —controlando por nivel socioeconómico del alumnado, efecto par y sesgo de selección— no resulta determinante para los resultados educativos, medidos a través del Simce. Al interior de cada sector hay situaciones muy distintas. Ver entre otros Annand et al. (2006), Sapelli y Vial (2002) y McEwan (2001).

Las falencias en el marco normativo del sector municipal se hacen patentes en el ámbito que regula el sistema educativo. A pesar de las indiscutibles diferencias que presentan las comunas y los sostenedores municipales, la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades no hace diferencia en las funciones y responsabilidades de los municipios, tanto en términos generales como en materias educativas. La normativa que regula el sistema público de educación es inadecuada y crecientemente restrictiva en términos de gestión, lo que desincentiva el desarrollo de prácticas que aprovechen de mejor forma los recursos disponibles y que potencien un mejoramiento de la calidad de los aprendizajes impartidos.

El sistema municipal chileno es heterogéneo, pues no solo hay una alta disparidad de tamaños y densidad poblacional entre las comunas, sino que a ello se suman las grandes diferencias en el entorno geográfico, condiciones de gestión y recursos locales disponibles. En más de 270 comunas de nuestro país la oferta del sector municipal excede el 50 por ciento, y en 85 comunas el municipio es el único sostenedor de educación (Brunner et al. 2007). Asimismo, cerca del 80 por ciento de los establecimientos rurales están bajo la administración municipal, siendo por lo general escuelas pequeñas, unidocentes y de mayores costos por alumno (menores economías de escala).

Los recursos monetarios de las comunas son muy disímiles⁷ y hay grandes diferencias en los montos transferidos por los municipios a educación. En promedio, estos aportan el 11 por ciento de los recursos totales destinados a la educación municipal y durante los últimos años las transferencias a educación han crecido por sobre el gasto total municipal.⁸ Los municipios poseen ingresos autónomos muy heterogéneos y si bien existe el Fondo Común Municipal, cuyo objeto es compensar estas diferencias, este no logra resolverlas. Ello es particularmente problemático si se considera que son precisamente las comunas de menores ingresos aquellas donde existe un mayor porcentaje de alumnos vulnerables en el sector municipal, que requieren de mayores recursos para mejorar sus aprendizajes.

Al mismo tiempo, las capacidades técnicas y los recursos humanos que poseen las municipalidades son muy desiguales, y en la mayoría de los casos el número de profesionales con que cuentan los municipios está lejos de ser el suficiente para llevar a cabo sus funciones de manera óptima. Recursos humanos es un tema particularmente complejo en el área de educación, dadas las limitaciones y exigencias del Estatuto Docente. Este último restringe

7 Prueba de ello es que en 29 municipios se concentra el 50 por ciento del total de los ingresos municipales del país.

8 En promedio, el aporte municipal a educación constituye cerca del 9 por ciento de los ingresos propios, porcentaje que ha aumentado durante los últimos años y varía significativamente entre los distintos municipios.

la autonomía de la gestión de los municipios, reduce las posibilidades de ajustar las plantas docentes y directivas, todo lo cual dificulta el desarrollo de procesos de renovación e innovación, afectando la calidad de la educación impartida.

Lo anteriormente enunciado sugiere que hay una serie de condiciones estructurales desfavorables para el adecuado desarrollo de la educación municipal, lo que ha perjudicado su capacidad para constituirse en una buena oferta educativa. Más aún si se considera la desigual competencia que enfrenta por parte del sector particular subvencionado, lo que ha incidido en la caída de la matrícula municipal en los últimos años.

Mientras el sector municipal está sujeto a las rigideces del Estatuto Docente, el sector particular subvencionado no tiene restricciones para contratar y despedir profesores, debiendo solo cumplir con las leyes laborales vigentes. Además, no debe ceñirse a una escala rígida de salarios y determinada principalmente por el número de años de servicio de los profesores, y solo se le exige cumplir con la ley del salario mínimo (no existe obligatoriedad de salarios incrementales).

En otro ámbito, los establecimientos municipales solo pueden seleccionar alumnos si la demanda sobrepasa los cupos existentes, mientras que los particulares subvencionados pueden seleccionar a sus alumnos aduciendo distintos motivos (orientación religiosa de las familias o el compromiso de estas hacia el proyecto educativo del establecimiento, etc.) y a través de una serie de instrumentos (pruebas de conocimiento, test psicológicos, entrevistas a los padres y apoderados). Además, los establecimientos municipales pueden cobrar financiamiento compartido solo en educación media y sin que sea obligatorio, mientras que los particulares subvencionados pueden hacerlo a todo evento en cualquier nivel educativo.⁹

Otro elemento que puede incidir en la baja de la matrícula municipal es que los padres tienden a preferir los establecimientos particulares, independientemente de la calidad educacional que ofrecen. Un estudio reciente sugiere que los padres en Chile eligen los colegios de sus hijos más por el nivel socioeconómico de las familias que por la calidad misma del establecimiento (Elacqua et al. 2006).¹⁰

Reconociendo la existencia de grandes problemas en la institucionalidad de la educación municipal, el Informe del Consejo Asesor mostró importantes

9 Es necesario mencionar, sin embargo, que algunos autores sostienen que los municipios reciben beneficios que los particulares subvencionados no; como transferencias y subsidios cruzados entre colegios (Gallego, 2006).

10 También existe evidencia en un estudio etnográfico en una comuna de la Región Metropolitana en el sentido de que los padres se preocupan por aspectos simbólicos cuando eligen una escuela, como los uniformes y el nombre del colegio (Espínola, 1993).

acuerdos. Asimismo, presentó una serie de recomendaciones para mejorar la organización de la educación pública, definiendo criterios generales que debieran ser cubiertos.

Así, las entidades que administren la educación debieran tener como única función la gestión de establecimientos educacionales en una unidad geográfica e integrar las funciones de gestión administrativo-financiera con las técnico-pedagógicas (hoy divididas entre el Ministerio de Educación y el municipio). Estas, a su vez, debieran contar con financiamiento adecuado y con personal de alto nivel técnico, capaz de controlar, supervisar y apoyar la autonomía pedagógica de las escuelas y liceos a su cargo.

Respecto de la dependencia administrativa de estas entidades administradoras no se logró consenso en el Consejo, proponiéndose alternativas como que dependan de los municipios o asociaciones de municipios, como corporaciones de derecho público, que dependan del Gobierno Regional, en coordinación con el Ministerio de Educación, o que constituyan servicios educacionales regionales, creando uno o más por región, articulados por la Secretaría Ministerial y el Gobierno Regional.

TRES ALTERNATIVAS PARA FORTALECER LA INSTITUCIONALIDAD MUNICIPAL

Considerando el amplio debate que han suscitado en nuestro país los problemas que enfrenta la institucionalidad de la educación pública, tomando como referencia los distintos paneles de discusión y argumentos que han planteado los distintos sectores sociales y atendiendo al debate académico y la experiencia internacional, presentamos a continuación tres alternativas de modelos institucionales que podrían ser opciones viables para fortalecer la educación pública.

Estas alternativas son fortalecer el rol de los expertos y técnicos, fortalecer la participación de la ciudadanía o fortalecer el rol del alcalde. Tras explicar cada opción, luego se describen algunas de las ventajas y desventajas que de ellas se infiere.

Alternativa 1: fortalecer el rol de los expertos y técnicos

La tendencia a dejar las decisiones educativas en manos de expertos en el área encuentra en el mundo variados ejemplos en la historia. A principios del siglo XX, en Estados Unidos se buscó expresamente evitar la interferencia de alcaldes y líderes políticos en las escuelas públicas. En este periodo (1920-1960), conocido como Reforma Progresista (*progressive reform*), se buscó dejar a la política partidista fuera del sector escolar (Wong y Shen, 2003).

Esta tendencia se basa en la convicción de que los técnicos y exper-

tos conocen mejor que los políticos cuáles son las medidas necesarias que hay que tomar para mejorar la calidad y eficiencia de la educación (Ravtich, 2000).

En nuestro país, las universidades, centros de investigación y expertos colaboran de manera indirecta con la educación, en distintos niveles y en variados ámbitos, desde la formación de los docentes hasta asesorías pedagógicas y de políticas al nivel central. Sin embargo, hoy día escasamente participan en la administración directa de establecimientos educativos.

En el debate actual sobre la pertinencia del sistema de educación imperante se ha planteado la necesidad de aislar las decisiones de políticas públicas educativas de las presiones o intereses políticos. Para avanzar en esta dirección, se plantea que las escuelas públicas dejen de depender de los municipios, despojando a los alcaldes de la tutela que actualmente tienen sobre la educación pública. Para reemplazar dicha función, es posible distinguir dos caminos. Una primera alternativa, sugerida entre otros por el Colegio de Profesores, es volver a un modelo similar al que existía en Chile antes de 1981 y empoderar al nivel central, el Ministerio de Educación u otro organismo regional, para que asuma la administración directa de los establecimientos que imparten educación pública. Se argumenta que de esta manera se lograría una mayor coordinación de las políticas impulsadas por el nivel central y se alcanzaría una mayor igualdad entre los servicios entregados por los distintos establecimientos públicos a lo largo de todo el país. Se sostiene que la heterogeneidad de capacidades técnicas actuales de los municipios aumenta las brechas educativas, en tanto condena a los niños que viven en las comunas más pobres a recibir una educación de peor calidad.

Otra alternativa propuesta por algunos miembros del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación es crear entidades de educación pública de carácter técnico a nivel local, que administren los establecimientos públicos del territorio comunal, con independencia de las autoridades políticas locales. Ellos consideran que un punto crítico de la administración educativa pública está dado por las características estructurales de muchos de los municipios del país, cuyo tamaño es demasiado pequeño para asumir responsabilidades administrativas y técnicas de esta magnitud. En Chile, casi un 30 por ciento de las comunas tiene menos de 10 mil habitantes y 43 comunas tienen una población menor a 5 mil. Estos municipios, generalmente rurales, cuentan con recursos humanos limitados y escasos fondos para hacer frente a las tareas educativas. Para solucionar estas complejidades, se propone que las municipalidades pequeñas puedan asociarse en organismos técnicos y con conocimientos en materias educativas, que permitan mejorar la eficiencia en la administración y la calidad de los servicios ofrecidos.

Ventajas de fortalecer el rol de los expertos y técnicos

Los expertos y técnicos pueden tomar decisiones fundamentadas en argumentos científicos, con evidencia empírica, libres de intereses partidistas, ideológicos, religiosos o de otra índole. Se aseguraría que las decisiones sobre las acciones a impulsar y los mecanismos de administración sigan criterios orientados a mejorar la calidad de los procesos de enseñanza, y aprovechar las capacidades de los distintos actores del sistema escolar.

Desventajas de fortalecer el rol de los expertos y técnicos

Las dos propuestas revisadas eluden la importancia de la rendición de cuentas en el éxito de cualquier política pública o sistema institucional, ya que es improbable —no tenemos conocimiento de alguna experiencia en ese sentido— que un organismo compuesto por técnicos sea elegido a través del voto de los ciudadanos. En estas propuestas no se precisa quién se haría responsable en el caso de que las medidas no llegaran a resultar según lo esperado. La principal desventaja de una alternativa de estas características es que no existiría *accountability* político en la educación municipal. En un sistema donde las autoridades educacionales son elegidas democráticamente, ellas pueden ser destituidas o sancionadas públicamente a través del voto de los electores. Una institucionalidad independiente solo podrá “escuchar” a los ciudadanos y a la opinión pública a través de las decisiones de los padres de sacar a sus hijos de la escuela, cuestión que en muchas localidades es imposible, ya que como vimos, por tamaño y situación geográfica no existen reales alternativas.

Por otra parte, se señala la dificultad que supone identificar a los expertos o técnicos mejor capacitados para definir las políticas o acciones prioritarias para mejorar la calidad de los procesos y aprendizajes de los alumnos. Si son independientes de las autoridades políticas, ¿quiénes los designan y con qué criterios? Luego de la selección de estos, ¿quién se hace responsable por los resultados? Si los expertos definen las políticas, ¿cómo entonces los políticos que tienen a su cargo la implementación de las políticas pueden hacerse cargo de su éxito o fracaso? Por otra parte, existen fuertes dudas respecto de la capacidad de los expertos de desprenderse de sus propios intereses, prejuicios, valores y convicciones al momento de recomendar caminos de acción o tomar decisiones (Ravitch, 2000).

Si bien hay ámbitos sobre los cuales existen acuerdos entre los académicos y expertos, existe un importante espacio de disenso, en tanto persiste una gran diversidad de posturas entre los técnicos.

A eso se suma que, para analizar los fenómenos desde una perspectiva científica y poder realizar cálculos técnicos sobre la efectividad y eficiencia de las medidas a adoptar, se requiere cuantificar y medir las variables en juego.

Sin embargo, existe una amplia literatura sobre las dimensiones educativas que escapan a la observación y medición y que son también valoradas por la ciudadanía (Cuban, 2006). Al mismo tiempo, existe evidencia sobre lo difícil que es cuantificar el éxito y el valor agregado de una escuela (Kane y Staiger, 2002; McEwan et al. 2005 y Mizala et al. 2007). En la práctica se ha extendido el uso del promedio del puntaje obtenido en pruebas estandarizadas del tipo Simce como indicador del desempeño de una escuela. Sin embargo existe literatura especializada que se manifiesta refractaria a este indicador.¹¹

Una debilidad que también encuentran los técnicos aparece cuando deben hacer frente a problemas sociales que pudieran reproducirse al interior de la escuela y la sala de clases. De ello dan cuenta Wong y Shen (2003), quienes afirman que hasta mediados de la década de los sesenta, las decisiones educacionales en Estados Unidos estaban en manos de expertos y existían importantes resguardos para evitar que los intereses políticos interfirieran en ellas. Cuando ese país decidió abordar una serie de problemas sociales como la segregación racial, las autoridades políticas tuvieron que intervenir para hacer frente a ellos. Lo que se quiere hacer ver aquí es que los técnicos no cuentan —ni debieran contar— con habilidades para negociar y mediar en conflictos que escapan al ámbito de la discusión técnica.

Un ejemplo reciente en Chile es el caso del movimiento de los estudiantes secundarios, la llamada “revolución pingüina”, en mayo de 2006. En él, las reivindicaciones de los estudiantes —mejoras en la calidad de la educación, entre otras— no pudieron ser contenidas por la autoridad educacional del momento. Para que ellos depusieran las manifestaciones fue necesario que La Moneda intercediera y asegurara la pronta solución de problemas de “corto plazo”. Las movilizaciones de los estudiantes derivaron en la conformación del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación y en una propuesta para reemplazar la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, LOCE, enviada al Congreso en abril de 2007. En síntesis, las soluciones fueron políticas y no técnicas.

11 McEwan, Urquiola y Chay (2005) muestran evidencia que el promedio es una medida poco precisa pues existen errores de medición que se deben a variables ajenas a la prueba misma. Los autores recogen evidencia del Programa P-900, que intervino las 900 escuelas de peor desempeño en el Simce de 1988. Encuentran que algunas de las escuelas fueron mal identificadas y a eso añaden que, si el mal desempeño que una escuela muestra en un año determinado no es sino un error de medición, es posible que en la medición siguiente los puntajes suban, haya habido intervención o no. Mizala, Romaguera y Urquiola (2007) muestran que en Chile, el promedio del Simce es un indicador que está muy contaminado por otras variables. Los autores consideran que rankear las escuelas basándose en los puntajes del Simce que obtienen, es prácticamente igual a hacerlo en base a las características socioeconómicas de los estudiantes de las escuelas. Adicionalmente, de año a año, los puntajes demuestran ser muy variables.

Alternativa 2: fortalecer la participación ciudadana

El modelo que involucra a la ciudadanía en su conjunto se funda en la idea de que la participación ciudadana es un objetivo en sí mismo en tanto contribuye a mejorar la “calidad” y eficacia de la democracia, y en la medida que se transforma en un medio para perfeccionar el diseño, la implementación y los resultados de las políticas educativas a nivel local. En particular, la participación en el ámbito educativo plantea el directo involucramiento de la ciudadanía, entendida como los distintos actores de la sociedad civil —apoderados, profesores, estudiantes, etc.— en la toma de decisiones educacionales.

Actualmente, los Consejos Escolares que deben tener los establecimientos públicos son las únicas instancias que dan espacio para este tipo de participación en el sistema educacional chileno. Fueron creados a través de la Ley de Jornada Escolar Completa Diurna (Ley 19.979) y son una organización exigida en cada establecimiento subvencionado. Están compuestos por el director, el sostenedor, un profesor, el presidente del Centro de Padres y el presidente del Centro de Alumnos de cada establecimiento y tienen atribuciones de carácter informativo, consultivo y propositivo.

Las posibilidades de lograr una real participación ciudadana a través de los consejos escolares son limitadas, dadas las restringidas atribuciones que poseen. Este fue un tema discutido por el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación y el Informe Final da cuenta de ello al proponer mejorar la participación “(...) fortaleciendo los consejos escolares de cada establecimiento, para hacerlos partícipes de la discusión de los proyectos educativos y de los reglamentos disciplinarios” (Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, 2006: 15).

Por lo mismo, un modelo institucional que pretenda fomentar eficientemente el involucramiento de la comunidad en la toma de decisiones requeriría de la conformación de organismos similares a los comités escolares o school boards, como los que existen en países como Estados Unidos (*school boards*) y Nueva Zelanda (*board of trustees*), que poseen mayores funciones y atribuciones en la toma de decisiones. En ambos países se trata de organismos cuyos miembros son elegidos localmente —por lo general padres o miembros de la comunidad— y que cuentan con la participación del director del establecimiento y algunos representantes del personal de las escuelas.¹² En general, se trata de comités o consejos que, aunque deben implementar las políticas definidas al nivel central, cuentan con un alto nivel de autonomía. Pueden tomar decisiones de tipo administrativo, pedagógico y presupuestario, así como las relacionadas con contrataciones, horarios, etc.¹³ Algunas autoridades chilenas (i.e. Carolina

12 En algunos casos se suman también representantes de los alumnos.

13 En Nueva Zelanda se constituyen como entidades legales, con derechos y obligaciones.

Tohá, 2007) han sugerido que la ciudadanía cuente con instancias de participación similares a las expuestas en el ámbito educativo.

Una institucionalidad de este tipo en nuestro país debiera adoptar la figura de un Comité Comunal, que cumpla las funciones de un directorio respecto de la administración de los establecimientos públicos de la comuna. De esta forma, se estaría dando espacio para que la ciudadanía eligiera a aquellos representantes de este comité, y así la comunidad se haga parte y tenga influencia sobre las decisiones vinculadas al ámbito educativo.

También hay quienes plantean que estos organismos debieran garantizar la representatividad de los distintos sectores de la población como la Iglesia, Colegio de Profesores, autoridades locales, representantes del empresariado, de las organizaciones vecinales y otros actores relevantes del nivel local.

Ventajas de fortalecer la participación ciudadana en educación

La principal ventaja de un modelo de este tipo es que la participación contribuye a mejorar la democracia en la medida que, al incorporar las demandas de los ciudadanos, otorga legitimidad a los procesos de toma de decisiones. Lo anterior permitiría mejorar la calidad de las políticas educacionales a nivel local, las que estarían mejor dirigidas a lo que la ciudadanía necesita y exige, a la vez que la compromete con el logro de sus objetivos.

Los argumentos a favor de promover la participación ciudadana en educación y en la implementación de las medidas necesarias para lograrlo provienen de diferentes puntos de vista. Se afirma que nadie sabe mejor que los propios interesados qué es lo que sus escuelas requieren para mejorar los aprendizajes de los niños y adecuar los planes y objetivos curriculares definidos por el nivel central a la realidad local (Howell, 2005).

En esta dirección, se señala que los comités o consejos formados por miembros de la comunidad local son los organismos que naturalmente debieran asumir la responsabilidad por el funcionamiento de las escuelas. Sin embargo, el debate actual en Estados Unidos respecto de quién debe responsabilizarse por el estado de la educación está lejos de estar resuelto. En ese país, la responsabilidad por el desempeño de las escuelas ha sido tradicionalmente de los *school boards*. En general se señala que la principal ventaja de responsabilizar a este tipo de comités es que pueden ocuparse de manera responsable, efectiva y a tiempo completo de los temas técnicos educativos, lo que no ocurre con las autoridades municipales o federales (Howell, 2005). Por otra parte, en municipios grandes, con una ciudadanía muy diversa, el alcalde puede no representar adecuadamente los distintos intereses de los ciudadanos (Viteritti, 2005).

Desventajas de fortalecer la participación ciudadana en educación

La participación ciudadana se traduce, en la práctica, en la conformación de consejos o *school boards*, conformados por un grupo muy diverso de actores, con intereses también muy distintos. Lograr consensos puede volverse una tarea extremadamente difícil y el proceso de definiciones de objetivos y acciones se puede volver lento y engorroso, volviendo extremadamente ineficiente el proceso de implementación de políticas.

Otro problema derivado de la diversidad de actores que participan es un menor *accountability* político. Observadas críticamente, las instancias de participación ciudadana como los *school boards* estarían lejos de asegurar los valores que una sociedad democrática promueve. En Estados Unidos, por ejemplo, diversas investigaciones muestran que en este tipo de organismos algunos miembros generalmente logran tener más poder que otros, por lo que son capaces de imponer prácticas y creencias que les son convenientes sobre el sistema público de educación. Se trata, usualmente, de grupos de profesores sindicalizados (Colegio de Profesores) cuyos intereses no necesariamente promueven una mejor educación ni representan a la ciudadanía (Howell, 2005; Moe, 2005).

El cientista político de la Universidad de Stanford, Terry Moe (2005) ha analizado y criticado latamente la institución de los *school boards* en Estados Unidos. Afirma que estas organizaciones han estado, a lo largo de su historia, siempre bajo el poder de algún grupo de interés dominante. A partir de la década de los sesenta el poder ejercido por los profesores comienza a ser decisivo, pues el auge de los sindicatos de profesores (*teachers unions*) les confiere demasiado poder. Según Moe, a diferencia de otros grupos, como los apoderados, los sindicatos de profesores cuentan con un alto nivel de organización, lo que les permite obtener recursos y otros beneficios. Afirma que este es el único grupo que tiene reales incentivos para participar activamente de las elecciones de los miembros de los comités. Una investigación realizada por el autor muestra que los sindicatos de profesores logran frecuentemente que sus candidatos sean elegidos por votación.

Moe añade que al poder de los sindicatos se suma el hecho de que las elecciones de miembros para los *school boards* tienden a ser poco competitivas. Se presentan unos cuantos candidatos y escasa gente se acerca a votar. Este problema podría ser particularmente relevante en Chile, debido a la creciente disminución en el porcentaje de inscritos y votantes en las elecciones populares (aunque ello está acotado a las elecciones de representantes políticos), especialmente en el caso de las elecciones municipales, donde el porcentaje de abstención es considerable.¹⁴ De acuerdo a las cifras oficiales, el porcentaje

¹⁴ De acuerdo a las cifras recogidas en las elecciones municipales de 2004, la abstención alcanzó un 18 por ciento, lo que constituye el valor más alto desde el retorno a la democracia.

de votos nulos alcanza un 5,4 por ciento en la elección de alcaldes y un 7 por ciento en la elección de concejales, lo que refuerza la idea que la elección de miembros para los comités de educación tendría una baja participación e interés ciudadano.

El argumento respecto de la mayor efectividad y profesionalismo de las decisiones tomadas por los comités educativos, a diferencia de lo que ocurre con las autoridades municipales, tampoco sería efectivo. La experiencia internacional muestra que las actividades políticas de los miembros de los *school boards* pasan a ser las principales, dejando de lado tareas pedagógicas y de innovación educativa (Henig y Stone, 2004).

La evidencia muestra que en los distritos escolares —equivalentes en Estados Unidos a los municipios en Chile— de menor tamaño y más homogéneos, en su composición étnica, religiosa y de clase social, hay menor participación que en los distritos más grandes y heterogéneos (Viteritti, 2005). Las elecciones de *school boards* son por ello más representativas y democráticas en distritos grandes y constituidos por una población diversa. Se sigue entonces que este tipo de elecciones podría llegar a producir una mayor estratificación entre municipios (Hochschild, 2005). Esto puede ser problemático en Chile ya que la mayoría de las comunas son pequeñas. Más del 80 por ciento tiene menos de 50 mil habitantes y las tasas de ruralidad están inversamente asociadas al tamaño de la población.

Además, la composición socioeconómica de las comunas chilenas es muy dispar. Existen pocas comunas muy ricas y muchas comunas muy pobres. En Brunner et al. (2007: 65) se observa claramente que la enorme mayoría de las comunas chilenas no superan los 200 mil pesos de ingreso familiar mensual. Es posible entonces que efectos como los encontrados en Estados Unidos se produzcan también en nuestro país.

Con respecto a la capacidad de los ciudadanos de realizar *accountability* político a través de la elección de ciertos candidatos y responsabilizar así a los miembros de los *school boards* por los resultados educativos de un distrito surgen diversas interrogantes. ¿Cómo evalúan los electores el éxito o fracaso educativo? ¿Y cómo se relacionan esas evaluaciones del electorado con las decisiones de políticas? Es difícil para cualquier ciudadano discriminar si los resultados se relacionan con la implementación de ciertas prácticas o al origen sociofamiliar de los alumnos —muchos expertos concuerdan en la influencia del origen socioeconómico de los alumnos sobre los resultados educativos— u otra variable de ese tipo. Es difícil desentrañar los insumos que producen buenos resultados cuando no existen medidas sofisticadas de valor agregado (Berry and Howell, 2005). En la próxima sección se retoma esta idea.

Alternativa 3: fortalecer el rol del alcalde

Este modelo institucional refuerza los ejes del actual sistema imperante en nuestro país, haciendo hincapié en el papel y el compromiso que debe asumir en particular el alcalde en las decisiones y responsabilidades respecto de la gestión de la educación pública municipal. Este último, en teoría, es el encargado de garantizar la entrega de educación pública de calidad, administrando de forma eficiente los recursos y desarrollando planes educacionales de forma coordinada y consistente con el resto de las acciones de la comuna. La Ley Orgánica de Municipalidades entrega a los municipios la función compartida de educación y, en este sentido, el alcalde asume la responsabilidad de administrar la educación en la comuna.¹⁵

Sin embargo, su rol de sostenedor y responsable de la educación pública municipal muchas veces es poco claro por la escasa visibilidad que presenta esta área en el quehacer municipal y las múltiples variables asociadas, difíciles de medir. Si bien los alcaldes son la máxima autoridad local, y deben responder a las demandas de la comunidad en materias educativas, en la práctica no existen estudios que permitan esclarecer el nivel de *accountability* y de control ciudadano que enfrenta el alcalde respecto de su gestión como sostenedor educativo. Aunque un importante número de alcaldes sostiene que la comunidad y los padres responsabilizan al municipio por la calidad de la educación, sabemos poco respecto del peso de este factor al momento reelegir a los alcaldes.

Por su parte, el Ministerio de Educación cumple una función determinante y que debe articularse con las acciones de los sostenedores, para lograr una adecuada gestión educativa pública. Sin embargo, esta coordinación y complementariedad de roles no se produce. En la práctica, hay una división difusa entre las tareas y responsabilidades de los distintos niveles, y se genera un gran distanciamiento entre el nivel central y el local. La separación de las responsabilidades administrativas y de gestión —a cargo de los municipios— y las de apoyo técnico pedagógico —a cargo del Mineduc— dificulta una debida responsabilización sobre los resultados finales del proceso educativo.¹⁶ Por ejemplo, según Alejandro Traverso, Secretario Ministerial de Educación de la

15 Por ley, se establece que las funciones que debe asumir la municipalidad en estas materias son, por una parte, proponer y ejecutar medidas tendientes a materializar acciones y programas relacionados con la educación, y por otra parte administrar los recursos humanos, materiales y financieros de tales servicios.

16 Montt et al. (2006) destacan algunos de los problemas que presentan los municipios en relación con la provisión de educación de calidad: i) Trabajo centrado en lograr aumentar la matrícula desvía la atención de los asuntos pedagógicos y educativos propiamente tales; ii) Poca planificación y prácticamente nula planificación pedagógica; iii) Falta de diagnósticos educacionales y de nivel de aprendizaje de los alumnos, lo que impide adoptar medidas remediales; iv) Restricciones financieras; v) Restricciones derivadas del Estatuto Docente; vi) Poca planificación a largo plazo, dado que los alcaldes son reelegidos cada cuatro años.

Región Metropolitana, “*resulta incomprensible la mantención de la dicotomía que responsabiliza al Ministerio de Educación de los asuntos técnico-pedagógicos y a los municipios de la operación administrativa. La frontera entre unos y otros no es trazable, lo que trae infinidad de problemas al sistema como la escasa responsabilidad que la administración municipal tiene por los resultados de aprendizaje y la distante mirada ministerial a los problemas de gestión que presenta la municipalización*” (2004).

Un modelo institucional que busque fortalecer el rol del alcalde exige el correspondiente aumento en el rango de acción de los ediles que les permita, entre otras cosas, tener mayor libertad para tomar decisiones de gestión, tener ingerencia sobre las políticas educativas locales, impulsar medidas concretas en las escuelas que obtengan resultados deficitarios y definir acciones respecto del personal que trabaja en ellas. Esto exigiría hacer modificaciones al Estatuto Docente. A su vez, ello debe ir acompañado de la entrega de información pertinente y relevante a los ciudadanos, para que estos estén en condiciones de evaluar la gestión del alcalde.¹⁷

Al discutir la alternativa de fortalecer el rol de los expertos y técnicos, hicimos alusión a la creación de entidades administradoras de educación pública de carácter independiente. En este caso, si lo que se busca es fortalecer el rol del alcalde, ellas debieran depender y rendir cuentas directamente al alcalde de cada municipio.

Existe una nutrida literatura sobre el impacto del rol del alcalde en los resultados educacionales. En Estados Unidos, a partir de la década de los noventa, los distritos escolares, tradicionalmente en manos de *school boards* han sido “tomados” por las autoridades políticas locales, dado los bajos resultados de las escuelas públicas. Existen diversas modalidades bajo las cuales se ha efectuado este proceso. El control puede tomarlo el alcalde y un ejecutivo a cargo (i.e. Chicago, Illinois), lo pueden compartir el Estado y la ciudad (i.e. Baltimore, Maryland) o la autoridad estatal permite que las autoridades locales manejen el distrito (i.e. Lawrence, Massachussets) aunque mantiene un poder de veto (Wong y Shen, 2003).

En general, las autoridades responsables están facultadas para imponer sanciones u ofrecer apoyo a las escuelas de bajo desempeño. Los resultados han sido dispares; determinados distritos han logrado aumentar significativamente el desempeño de las escuelas públicas en pruebas estandarizadas, mientras en otros los resultados no parecen ser tan claros y alentadores (Wong y Shen, 2003). A pesar de ello, la tendencia apunta en esta dirección. El objetivo

¹⁷ Aunque en el área educativa existen mecanismos para informar a los ciudadanos, es necesario mejorar la forma en que estos resultados se comunican. Los resultados de la prueba Simce, por ejemplo, son desconocidos por la mayoría de los apoderados (Elacqua y Fabrega, 2007).

es transparentar la responsabilidad política hacia la educación local y en ese sentido ha sido exitoso, porque la población sabe quién es el responsable.

Ventajas de fortalecer el rol del alcalde

En el caso concreto de nuestro país, esta alternativa tiene la ventaja de ser consistente con el sistema actual y, por lo tanto, no requiere una reingeniería completa sino más bien una aclaración respecto de las funciones y responsabilidades de cada uno de los actores involucrados, así como también un mejoramiento de las capacidades técnicas, administrativas y pedagógicas de los encargados. Al mismo tiempo, requeriría mejorar la información entregada a los ciudadanos, de manera que puedan evaluar el desempeño del alcalde en las materias educativas. Como se mencionó anteriormente, los municipios tienen traspasados los servicios de educación y reciben recursos del Estado para su gestión.¹⁸ Es parte del mandato asumido por los alcaldes, de sus atribuciones y funciones, y por lo mismo, forman parte de las razones por las cuales los electores deberían elegirlos.

Dejar la responsabilidad de los resultados educacionales de las escuelas en manos de las autoridades elegidas a nivel local, favorece el *accountability* político. Es razonable asumir que el ámbito educacional es importante para los electores municipales y que, por lo tanto, los alcaldes que son mal evaluados no debieran volver a ser elegidos.¹⁹

Es necesario aclarar que los argumentos que se presentan a continuación descansan en gran medida en el supuesto recién mencionado, es decir, que los ciudadanos llegarán a considerar los resultados educativos de las escuelas municipales como dato para votar o no por un determinado candidato. Lo cierto, sin embargo, es que no existe evidencia suficiente para saber cuáles son los factores que consideran los votantes al momento de elegir al alcalde. El argumento aquí expuesto descansa en la idea que si se empodera al alcalde en la toma de decisiones educativas (como lo han hecho muchas ciudades en Estados Unidos), los ciudadanos al menos tendrán claro a quién responsabilizar por los resultados.

Lo anterior tiene, según la literatura especializada, al menos dos efectos positivos. En primer lugar, si los electores saben que los resultados obtenidos por las escuelas públicas son responsabilidad del alcalde, este deberá enfatizar la importancia que tienen los planes educativos dentro del plan general de desarrollo de su comuna y procurar que los resultados sean “visibles”, tal como

18 En efecto, el Fondo Común Municipal (FCM) tiene especificado un porcentaje para la prestación de servicios educativos.

19 Como señalamos más arriba, si bien no existe evidencia sobre este tema, un importante número de alcaldes afirma que los pobladores los responsabilizan por la calidad de la educación pública de la comuna, y se dirigen a ellos para hacer quejas y sugerencias al respecto.

otros proyectos que por su naturaleza son más fáciles de ver por los ciudadanos (como la remodelación de la Plaza de Armas, por ejemplo).

En segundo lugar, tendría incentivos para mejorar la eficiencia y transparencia de los gastos, particularmente en educación, ya que los ciudadanos fiscalizarán el uso de los recursos que el alcalde les asigne. De esto se deriva también que existirán incentivos para tomar decisiones de presupuesto más eficientes como, por ejemplo, despedir al personal mal evaluado y reemplazarlo por profesionales que incidan positivamente en el rendimiento escolar. Si los alcaldes son, en la práctica, los responsables de los resultados educacionales (pedagógicos y de aprendizaje propiamente tales y no únicamente de la administración presupuestaria), ello da pie también para que intervengan con más fuerza y determinación sobre las escuelas que obtienen resultados constantemente bajos.

Fortalecer el rol del alcalde, aumentar el rango de sus atribuciones y responsabilizarlo por los logros educativos de las escuelas es, en resumidas cuentas, una forma de transparentar la política educacional a nivel local y con ello, mejorar la confianza en las escuelas públicas. A través de los logros educacionales, los alcaldes debieran encontrar una oportunidad para hacer visible su gestión en un ámbito que afecta directamente la vida cotidiana y las oportunidades de desarrollo de la comunidad local.

Un punto adicional es que si las familias estuvieran informadas de que los alcaldes cuentan con las atribuciones necesarias para hacer de las escuelas públicas, mejores escuelas, podría detenerse la migración actual de los alumnos hacia el sistema particular subvencionado e incentivar a los padres a matricular a sus hijos en escuelas públicas.

No está de más enfatizar lo importante que es para la ciudadanía contar con información apropiada para poder evaluar el rendimiento educacional de la gestión del alcalde. Es necesario que los ciudadanos manejen datos sobre el rendimiento de las escuelas, comparaciones del rendimiento con otros municipios, con el sector privado y con escuelas que atienden a alumnos de sectores sociales similares.

Desventajas de fortalecer el rol del alcalde

Una desventaja asociada a esta alternativa dice relación con la influencia que puedan tener las consideraciones políticas sobre los criterios y las decisiones que se tomen, que no responden a criterios técnicos, basados en evidencia empírica o recomendaciones de expertos, sino a simple clientelismo.

Una desventaja que presenta este modelo es la complejidad que encuentran los ciudadanos al momento de evaluar y establecer las responsabilidades en materia educativa. Este es un problema ampliamente documentado en la

literatura y que se aplica también en caso de que el alcalde asuma un mayor protagonismo como sostenedor de la educación municipal (Berry y Howell, 2005). Actualmente, el sistema municipal de educación enfrenta fuertes críticas debido a los pobres resultados que han mostrado los alumnos en las pruebas de medición de resultados. En este sentido, ha sido fuertemente cuestionado el rol del alcalde en su calidad de sostenedor de educación.

Se han hecho esfuerzos por presentar información al público sobre resultados educativos. Un ejemplo de ello es el estudio “Educación ¿cómo lo ha hecho su alcalde?” de Engel, Mizala y Romaguera (2004).²⁰ Para comparar la gestión educacional de los alcaldes, los autores se basaron en los cambios en los resultados de la prueba Simce entre los años 2001 y 2003 (aplicada a 2° medio). Para ello elaboraron cuatro rankings que comparan los cambios en los puntajes de las pruebas según distintas dimensiones. El primero rankea las comunas solo en base a la diferencia en los puntajes entre ambas pruebas; el segundo muestra las diferencias en puntajes pero al interior de comunas socioeconómicamente comparables; el tercero compara las diferencias al interior de grupos de comunas que obtuvieron puntajes similares en la prueba de 2001, y el cuarto compara las diferencias al interior de grupos de comunas con incrementos similares en la cobertura entre dichos años. Finalmente, resumen la información de los cuatro rankings en un único indicador.²¹

De este ejemplo se desprende que, por un lado, se requieren herramientas y estudios bastante sofisticados para presentar información de utilidad para el público. En segundo lugar, es claro que las variables que inciden en la gestión del alcalde no se agotan en el nivel socioeconómico, “punto de partida” (puntaje inicial de la prueba en 2001) e incremento en la cobertura, que los autores podían controlar.

En suma, no es fácil identificar los cambios producidos en educación municipal (el de la prueba Simce es solo uno de los cambios medibles) ni conocer a qué se deben ellos. A lo anterior es necesario añadir que, dadas las características del sistema en Chile, es posible que los alumnos que asisten a las escuelas del municipio no vivan en la misma comuna, por lo que sus padres no serían los electores a quienes los alcaldes buscan cautivar.²²

20 El artículo fue publicado en el diario *La Tercera*, el 19 de septiembre de 2004.

21 Las comunas que están en el 20 por ciento superior en cada uno de los cuatro ranking se califican de “buen rendimiento” y, a la inversa, las comunas que están en el 20 por ciento inferior en todos los ranking se califican de “mal rendimiento”.

22 Cabe mencionar que según datos del Ministerio de Educación, el 70 por ciento de los alumnos cursando educación básica de la Región Metropolitana asisten a escuelas en su comuna de residencia.

CONCLUSIÓN

Se analizaron tres alternativas para mejorar la institucionalidad de la educación pública. Cada una de ellas presenta ventajas y desventajas. En el caso del fortalecimiento del rol de los técnicos, aunque están aislados de los favores políticos, posiciones ideológicas u otros, se plantea la importante interrogante sobre cómo hacerlos responsables de los resultados obtenidos. La segunda alternativa —fortalecer la participación ciudadana—, por su parte, muestra que estas instancias son muy débiles en nuestro sistema y, además, la experiencia de otros países muestra que se abren espacios para que grupos de presión determinados impongan a sus representantes y sus prácticas en la comunidad.

Fortalecer el rol del alcalde, por último, presenta en el caso de nuestro país, la ventaja de ser consistente con el sistema actual, y que permite la rendición de cuentas a los ciudadanos. La principal desventaja tiene que ver con las fuertes limitaciones que los alcaldes tienen para cumplir su rol de sostenedores y la poca capacidad de los ciudadanos para evaluar la gestión educativa de sus alcaldes. A pesar de ello, esta alternativa es viable y requiere de una ampliación del rango de acción de las autoridades municipales para que puedan hacerse cargo, efectivamente, de la educación municipal de sus comunas.

Esta última alternativa se vería beneficiada de una mayor conexión con el mundo académico y técnico. Es crucial, además, generar más y mejor información sobre los resultados educacionales y que esta sea transmitida a los apoderados y a la comunidad en general en forma eficaz y pertinente, para poder responsabilizar a su alcalde por los resultados de la educación municipal.

REFERENCIAS

- Anand, P., A. Mizala y A. Repetto (2006). "Using school scholarships to estimate the effect of government subsidized private education on academic achievement in Chile". National Center for the Study of Privatization in Education – Occasional Paper 120. Teachers College. Columbia University.
- Berry, C. y W. Howell (2005). "Democratic Accountability in Public Education", in W. Howell (ed.) *Besieged: School boards and the future of education politics*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Brunner, J. J., G. Elacqua, S. González, A. Montoya y F. Salazar (2007). *Calidad de la Educación. Claves para el debate: la organización de sistemas escolares en el mundo contemporáneo*. Santiago de Chile: RIL editores.
- Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2006). *Informe final del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación*. Santiago de Chile.
- Contreras, D. y G. Elacqua (2005). "El desafío de la calidad y equidad en la educación chilena", en *foco-Expansiva*, Santiago de Chile.
- Cox, C. (2003). *Políticas educacionales en el cambio del siglo: La reforma del sistema escolar chileno*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Cuban, L. (2006). "Educational Entrepreneurs Redux", in F. Hess (ed.) *Educational Entrepreneurship: Realities, Challenges, Possibilities*. Cambridge, MA: Harvard Education Press.
- Elacqua, G. y R. Fabrega (2007). "El consumidor de la educación: El actor olvidado de la libre elección de escuelas en Chile", en S. Cueto (ed.) *Uso e impacto de la información educativa en América Latina*. Santiago de Chile: PREAL.
- Elacqua, G., M. Schneider and J. Buckley (2006). "School choice in Chile: Is it class or the classroom?" *Journal of Policy Analysis and Management* vol. 25, issue 3.
- Engel, E., A. Mizala y P. Romaguera (2004). "Educación: ¿Cómo lo ha hecho su alcalde?", Santiago, Chile. Disponible en formato pdf en: http://www.dii.uchile.cl/~cea/amizala/Columnas%20de%20Opinion/La%20Tercera_19_9_2004.pdf
- Espinola, V. (1993). "The educational reform of the military regime in Chile: The system's response to competition, choice, and market relations". Unpublished Ph.D. dissertation.
- Gallego, F. (2006). "Voucher school competition, incentives, and outcomes. Evidence from Chile". Mimeo Department of Economics, MIT.
- Henig, J. y C. Stone (2004). *Mayors in the Middle: Politics, Race and Mayoral Control of Urban Schools*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hochschild, J. (2005). "What School Boards Can and Cannot (or Will Not) Accomplish", en W. Howell (ed.) *Besieged: School boards and the future of education politics*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Howell, W. (2005). "Introduction", in W. Howell (ed.) *Besieged: School boards and the future of education politics*. Washington D.C.: Brookings Institution Press. Disponible en pdf <http://www.vanderbilt.edu/schoolchoice/downloads/chapters/besieged.pdf>
- Kane, T y D. Staiger (2002). "Volatility in School Test Scores: Implications for Test-Based Accountability Systems", in D. Ravitch (ed.) *Brookings Papers on Education Policy*, Washington D.C. Brookings Institution Press.
- McEwan, P. (2001). The effectiveness of public, Catholic, and non-religious private schools in Chile's voucher system, *Education Economics*, vol. 9, num. 2, pp. 103-128.
- McEwan, P., Urquiola y Chay (2005) "The Central Role of Noise in Evaluating Interventions that use Test Scores to Rank Schools" *The American Economic Review*, September 2005 1237-1258. Disponible en http://elsa.berkeley.edu/~kenchay/ftp/binresp/publish/aer_p900.pdf
- Ministerio de Educación, Departamento de Estudios y Desarrollo (2007) "*Estadísticas de la Educación 2006 (temporal)*", Santiago, Chile. Disponible en http://w3app.mineduc.cl/DedPublico/anuarios_estadisticos
- Ministerio de Educación (2006), "*Tabla de Directorio 2006*" Departamento de Estudios y Desarrollo, Santiago, Chile. Disponible en http://w3app.mineduc.cl/DedPublico/archivos_de_datos

- Mizala, A. P. Romaguera y M. Urquiola (2007) "Socioeconomic status or noise? Tradeoffs in the generation of school quality information." *Journal of Development Economics* 84 61–75. Disponible en pdf en [http://columbia.edu/~msu2101/MizalaRomagueraUrquiola\(2007\).pdf](http://columbia.edu/~msu2101/MizalaRomagueraUrquiola(2007).pdf)
- Montt, P., G. Elacqua, P. González, P. Pacheco y D. Raczynski (2006) *Hacia un sistema escolar descentralizado, sólido y fuerte. El diseño y las capacidades hacen la diferencia*. Ministerio de Educación (Serie Bicentenario), Santiago, Chile.
- OECD (2004) *Revisión de políticas nacionales de educación: Chile*. París: OECD.
- Ravitch, D. (2000) *Left Back: A Century of Failed School Reforms*. Simon & Schuster.
- Sapelli, C., & B. Vial December, (2002). The performance of private and public schools in the Chilean voucher system. *Cuadernos de Economía*, 118, 423-454.
- Tironi, E. (2006). "Educación Municipal v/s Particular Subvencionada: El conflicto macroeconómico que viene". *El Mercurio*, agosto 31.
- Tohá, Carolina (2007). "Institucionalidad eficiente para la calidad de la educación (audio)", en seminario *El Chile que viene: institucionalidad para el desarrollo. Los nuevos desafíos*, organizado por Expansiva. Disponible en <http://www.expansiva.cl/biblioteca/audio/?id=285>
- Traverso, A. (2004). "Las nuevas reformas que la Reforma engendra". *En foco-Expansiva*. Santiago, Chile.
- Viteritti, J. (2005). "The End of Local Politics?" en *Besieged: School boards and the future of education politics*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Wong, K. y F. Shen (2003). "Big city majors and school governance reform: the case of school district take over", *Peabody Journal of Education*, 78(1): 5-32. Disponible en formato pdf en http://www.fxshen.com/Wong&Shen_2003_BigCityMayors.pdf

La educación particular subvencionada como cooperadora del Estado

Claudio Almonacid

En el debate nacional se ha planteado reiteradamente que el sistema escolar chileno exige pocos requisitos para ser sostenedor de establecimientos educacionales, para recibir recursos públicos y para abrir nuevos colegios. Cabe preguntarse, a partir de la experiencia internacional y los resultados del sistema escolar, si hay fundamentos para sostener esta crítica. Y si la crítica es correcta, ¿qué nuevos requisitos se podría exigir para convertirse en sostenedor, para recibir recursos públicos y para abrir nuevos establecimientos educacionales en Chile? Los cuatro puntos que revisamos a continuación son un intento de responder a estas preguntas.

ANTECEDENTES DEL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA EDUCACIONAL CHILENO

El sistema educacional chileno se organiza en función de los mandatos de la Constitución Política y de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), ambas aprobadas durante la dictadura militar. En ellas se impone un sistema descentralizado en el cual el Estado debe resguardar especialmente la libertad de enseñanza y financiar un sistema gratuito que asegure el acceso de la población a la enseñanza básica. En este esquema, el rol del Estado es fomentar el desarrollo de la educación en todos los niveles, delegando en otros actores la administración del sistema escolar.

Como señala el informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), “la descentralización de la educación en Chile, iniciada por el gobierno militar a principios de los ochenta, formó parte de un proceso mayor de descentralización del Estado. Por razones ideológicas, vinculadas al desmantelamiento de la influencia del Estado y de las autoridades políticas, como por fundamentos económicos, ligados a la concepción neoli-

beral de hacer más eficiente y competitiva la prestación de los servicios sociales, el gobierno militar definió la administración territorial del país y transfirió buena parte de los servicios sociales, incluyendo la educación al poder de las municipalidades, reservando para las instancias nacionales un rol financiero y supervisor” (OCDE, 2004: 71).

Desde el punto de vista del financiamiento, el sistema escolar chileno, en sus niveles preescolar, básico y medio, opera bajo las modalidades subsidiada y privada. En la primera, compuesta por los establecimientos administrados por los municipios, los particulares subvencionados y las corporaciones¹ reciben subvención del Estado, calculada según la asistencia de los estudiantes a los establecimientos. Los colegios particulares pagados, por su parte, no reciben aportes del Estado y funcionan solo con recursos aportados por los padres y apoderados.

Los establecimientos privados, tengan o no subvención del Estado, gozan de exenciones tributarias. Recientemente el Servicio de Impuestos Internos estimó en más de 150 millones de dólares la exención de IVA a los establecimientos de educación (Correa y Ruiz Tagle, 2006).

Según la Ley de Subvenciones (19.873 de 1988), el régimen de subvenciones propenderá a crear, mantener y ampliar establecimientos educacionales cuya estructura, personal docente, recursos materiales, medios de enseñanza y demás elementos propios de aquella proporcionen un adecuado ambiente educativo y cultural.

La subvención es un pago por alumno que se basa en una unidad denominada Unidad de Subvención Escolar (USE). El monto de subvención en USE difiere según el nivel de enseñanza (parvularia, básica, media, adultos, etc.), tipo de escuela (diurna, vespertina), región geográfica y condición de ruralidad. Asimismo, el monto de subvención es diferente según si el establecimiento tiene o no Jornada Escolar Completa (JEC). El aporte mensual que recibe el establecimiento por concepto de subvención de escolaridad se calcula de acuerdo al promedio de asistencia efectiva de los alumnos en los últimos tres meses.

La subvención escolar es entregada a los sostenedores de los establecimientos. En el caso de los colegios de dependencia municipal los recursos provenientes de la subvención son entregados al municipio. En los colegios particulares subvencionados, en cambio, estos recursos son entregados directamente al sostenedor. La subvención debe financiar los costos operacionales de los colegios, sin embargo, no existe una disposición que obligue al sostenedor a utilizar los recursos provenientes de la subvención escolar en el mismo establecimiento, con lo cual estos recursos pueden tener otros destinos.

1 Si bien las corporaciones empresariales funcionan bajo el mismo criterio, la forma de cálculo de la subvención escolar es distinta.

El modelo de financiamiento actual delega en los padres y apoderados la decisión de elegir el establecimiento al que asistirán los alumnos. Así, esta decisión define el destino de los recursos otorgados por el Estado a través de la subvención.

Como señala Mizala (1998), el mecanismo de subvención fue sugerido por Milton Friedman y su aplicación en Chile “sigue a los alumnos”, puesto que el gobierno subsidia a los establecimientos elegidos por los padres en función directa a la matrícula que alcanzan, de modo que los recursos cambian de sostenedor cuando los padres cambian a sus hijos de establecimiento.

En términos generales, la combinación de los elementos administrativos, financieros y pedagógicos constituye un cuasi mercado educacional en que diversos oferentes compiten por proveer el servicio demandado por las familias. Existe un rol activo del Estado, quien define los objetivos del sistema educacional (contenidos de enseñanza y evaluación de los aprendizajes), normativa (funcionamiento y financiamiento) y condiciones (Estatuto Docente e infraestructura).

En este cuasi mercado se aprecia que los padres han decidido en porcentajes muy importantes dejar de enviar a sus hijos a los colegios municipales para enviarlos a los colegios particulares subvencionados, donde tienen que aportar una parte del financiamiento. Así, el sistema escolar chileno se caracteriza por una constante consolidación del sector particular subvencionado, debido al aumento de la oferta de este tipo de colegios y a la decisión de los padres de enviar a sus hijos a los mismos.

Según datos del Ministerio de Educación, el año 2000 había 6.255 establecimientos municipales y 3.217 particulares subvencionados, mientras en 2005, los municipales disminuyeron a 6.098 (157 menos) y los particulares subvencionados aumentaron a 4.630 (1.413 más). Esto significa que la educación municipal educaba en 2005 a un 48,4 por ciento de los estudiantes chilenos y la particular subvencionada, a un 43,2 por ciento. En el área urbana, ambas dependencias educan a un 45,4 por ciento de la matrícula, mientras en el sector rural la oferta particular subvencionada atiende solo a un 23,1 por ciento.

ANÁLISIS DE LA EDUCACIÓN PARTICULAR SUBVENCIONADA

Los sostenedores de la educación particular subvencionada

Cada establecimiento particular que recibe subvención del Estado debe tener un “sostenedor”, quien es su propietario y responsable institucional. Existe escasa información respecto de quiénes son los sostenedores, qué sociedades establecen, cuántos colegios administran a través de ellos y cuánto dinero reciben por concepto de subvenciones. Es importante señalar que la Resolución

15.374 del Ministerio de Educación, de diciembre del 2001, otorga el carácter de reservado a los actos y documentos referidos, entre otros, a la “subvención recibida por los sostenedores de establecimientos educacionales, sea este municipal o particular” y “los aportes recibidos por los establecimientos educacionales regidos por el D.L. 3.166, de 1980”, lo cual muestra que no hay intención de transparentar las situaciones relacionadas con el ámbito privado en educación.

Utilizando la base de datos de subvenciones del Ministerio de Educación, Almonacid (2004) clasifica a los sostenedores subvencionados como privados, religiosos y sociales, destacando que esta actividad es desarrollada primariamente por particulares y secundariamente por grupos con objetivos sociales. Esta situación es diametralmente opuesta a lo que ocurre en otros países, en donde las iglesias constituyen el principal oferente en sistemas descentralizados.

*Distribución de los colegios particular subvencionados, según tipos de sostenedor.**

	Establecimientos	%	Matrícula	%
Privado	2.121	68,6	747.107	58,5
Religioso	812	26,2	454.790	35,6
Social	163	5,2	75.787	5,9
Total	3.096	100	1.277.684	100

Fuente: Almonacid (2004), a partir de Base de datos de Subvenciones Escolares del Ministerio de Educación. Año 2001.

* El total de establecimientos particular subvencionados era 3.594 el año en que se hizo el análisis. Sin embargo, 498 de ellos no fue posible clasificarlos por falta de información en la base de datos del Ministerio de Educación.

El grupo “privado” se distingue por su naturaleza legal, cuyo principal objetivo es la administración de establecimientos educacionales particulares subvencionados, a diferencia de los religiosos y sociales, cuyo objetivo está referido a la acción educativa. En esta clasificación se distinguen los subgrupos “particulares y sociedades”, que en total, administran 2.121 establecimientos. Se observa que 72,7 por ciento constituyen colegios “particulares” y 27,2 por ciento, “sociedades educacionales”.

El grupo “religioso” está conformado por tres subgrupos, que son Iglesia católica, Iglesias evangélicas y otras Iglesias, siendo la primera su principal actor.

El grupo “social” se refiere a instituciones cuyos objetivos se encuentran en el sector social. La característica común es que corresponden a organizaciones sin fines de lucro. En total, 163 establecimientos son administrados por este tipo de organizaciones, lo que significa un 5,2 por ciento del total de establecimientos particular subvencionados, con una matrícula de 75.787 alumnos.

Por otra parte, el Ministerio de Educación, utilizando su propia base de

datos del 2003,² señala que la mayoría de los sostenedores son dueños de un solo establecimiento, y unos pocos tienen a su cargo una cantidad de establecimientos similar a los sostenedores municipales. Asimismo, la mayoría de las matrículas se concentran en establecimientos cuyos dueños tienen solo uno de estos (Montt y otros, 2006).

Sostenedores particular subvencionados, según cantidad de establecimientos que poseen

Establecimientos por sostenedor	Porcentaje de establecimientos	Porcentaje de matrículas	Número de Matrículas
1 establecimiento	67,0	70,6	736.435
2 establecimientos	13,2	16,6	173.559
Entre 3 y 10	11,6	9,1	94.349
Más de 10	8,3	3,7	38.184

Fuente: Montt y otros, 2006.

Los requisitos para el reconocimiento oficial y la obtención de la subvención estatal

El marco regulatorio que rige al sistema educacional chileno se basa en dos principios que, en la práctica, se han mostrado como contradictorios: el derecho a la educación y la libertad de enseñanza. De acuerdo a la LOCE, el Ministerio de Educación reconoce oficialmente a los establecimientos educacionales que impartan enseñanza en los niveles básico y medio, cuando lo soliciten y cumplan con determinados requisitos.

Uno de ellos es tener un sostenedor, que puede ser una persona natural o jurídica responsable del funcionamiento del establecimiento educacional. Dicho sostenedor, o representante legal en su caso, debe a lo menos, contar con licencia de educación media. Además debe ceñirse a planes y programas de estudio, sean propios del establecimiento o los generales elaborados por el Ministerio de Educación Pública.

Requisito importante es poseer el personal docente idóneo necesario y el personal administrativo y auxiliar suficiente para cumplir con las funciones que les corresponden, atendido el nivel y modalidad de la enseñanza que impartan y la cantidad de alumnos que atiendan. Docente idóneo es el que cuenta con título de profesor del respectivo nivel, y especialidad cuando corresponda, o esté habilitado para ejercer la función docente según las normas legales vigentes.

² En este libro no se señala la metodología utilizada para establecer estas categorías, pero es posible que el análisis cometa un error de interpretación en tanto a partir de la base de datos del Ministerio no es posible establecer las redes que existen al interior de la educación particular subvencionada. Por ejemplo, puede existir una persona natural que forme parte de una o varias sociedades anónimas y, por tanto, es posible que administren más colegios que los que figuran en la base.

La ley exige también funcionar en un local que cumpla con las normas de aplicación general previamente establecidas, y disponer de mobiliario, elementos de enseñanza y material didáctico mínimo adecuado al nivel y modalidad de la educación que pretenda impartir.

Se argumenta que en diversos sentidos estas condiciones para constituirse en sostenedor de establecimientos educacionales son insuficientes.

La licencia de enseñanza media, por ejemplo, es considerada un requisito demasiado elemental para asumir este rol. Según Alfredo Prieto,³ ministro que inició el proceso de modernización del sistema educacional en el gobierno de Pinochet, esta exigencia mínima se debió a que, en esa época, gran parte de los docentes que solicitaban constituirse en sostenedores habían estudiado en Escuelas Normales y por tanto no tenían formación universitaria. A su juicio, solicitar una credencial académica mayor implicaba que los profesores no pudieran convertirse en cooperadores de la función educativa del Estado.

El funcionamiento en un local escolar que cumpla con las normas no implica necesariamente ser dueño de él. Esta situación se hizo patente al aplicarse la jornada escolar completa y, mediante aportes de capital, se construyeron nuevos establecimientos o ampliaciones de estos. Entonces se vio que muchos sostenedores no eran dueños de los terrenos en donde funcionaban sus escuelas o liceos, por lo que los siguientes concursos de aportes de capital consideraron esta variable y exigieron a los sostenedores la propiedad de los terrenos.

Nada se dice respecto del tipo de personalidad jurídica que debe constituir el sostenedor para ser cooperador de la función educativa del Estado, cuestión que sí está señalado en la LOCE para la educación superior.

Tampoco señala la duración del sostenedor en este rol, que en la práctica puede ser a perpetuidad, salvo alguna infracción grave determinada por el Ministerio de Educación. La Ley de Subvenciones señala que el sostenedor debe “mantener en funcionamiento” el establecimiento, sin especificar qué significa esta situación.

Para pedir la subvención escolar la Ley de Subvenciones establece que los sostenedores deben tener el reconocimiento oficial del Estado; ajustarse a los mínimos y máximos de alumnos por curso que, en cada caso y para atender las exigencias pedagógicas, señale el reglamento; contar con los cursos o ciclos de educación correspondientes al nivel de enseñanza que proporcionen.

La disposición les exige también tener un reglamento interno, que rija las relaciones entre el establecimiento y los alumnos, con indicación de causales de suspensión y de cancelación de matrícula. Entre las exigencias de ingreso o permanencia no pueden figurar cobros ni aportes económicos, directos, in-

3 Entrevista realizada en el proyecto Fondecyt 1050548: Política educativa e integración y exclusión social. Almonacid, 2005-2006.

directos o de terceros, como fundaciones, corporaciones, entidades culturales deportivas, o de cualquier naturaleza que excedan los derechos de escolaridad y matrícula autorizados por la ley.

Finalmente, los sostenedores deben encontrarse al día en los pagos de remuneraciones y de cotizaciones previsionales de su personal.

Estos requisitos pueden ser considerados mínimos para el “funcionamiento” de un establecimiento educacional. La mayor parte de ellos son administrativos y de un carácter formal y nada se señala de la función educativa para la cual se le ha otorgado al sostenedor la calidad de cooperador.

La Ley de Subvenciones establece como infracciones graves la adulteración dolosa de cualquier documento exigido para obtener la subvención, la alteración de la asistencia media o matrícula, el cobro indebido de derechos de escolaridad, o de valores superiores a los establecidos, la exigencia de cobros o aportes económicos a través de terceros, las falsas declaraciones juradas, el atraso reiterado en el pago de las remuneraciones, cotizaciones previsionales y de salud de su personal, y cualquier otra maquinación dolosa destinada a obtener la subvención.

Los infractores a estas disposiciones se exponen a multas, a la suspensión del pago de la subvención, privación de la misma —total o parcial; definitiva o temporal—, revocación del reconocimiento oficial, e inhabilidad temporal o perpetua de el o los sostenedores para mantener o participar en la administración de establecimientos educacionales subvencionados.

La privación de la subvención, la revocación del reconocimiento oficial y la inhabilidad temporal o perpetua solo pueden ser aplicadas en caso de infracción grave. Por su parte, la suspensión del pago de la subvención y la revocación del reconocimiento oficial solamente son aplicables al sostenedor en relación al establecimiento en que ocurrió el hecho que da lugar a la sanción y, por tanto, no son extensibles a los otros establecimientos de su administración.

En el caso de revocación del reconocimiento oficial o de inhabilidad temporal o perpetua, el Ministro de Educación podrá, en casos graves y por decreto supremo fundado, disponer la suspensión del representante legal para el ejercicio de dichas funciones, en ese u otro establecimiento educacional, por un plazo de hasta un año, el que se puede extender hasta cuatro años cuando se trata de personas sometidas a proceso penal, fundado en los hechos que originaron la correspondiente sanción administrativa.

Como se aprecia, en la Ley de Subvenciones no existe ninguna referencia a la función educativa para la cual se ha otorgado el rol de cooperador.

Al respecto, es importante considerar algunas situaciones que afectan el funcionamiento del sistema de subvenciones en relación con el resguardo de la condición de cooperadores de la función educativa del Estado.

Escasa fiscalización sobre los recursos asignados por concepto de subvención escolar. Si bien hay diversas normas para la fiscalización del uso de los recursos públicos entregados a los sostenedores, en la práctica se ven obstaculizadas por normativas engorrosas y burocráticas. Un caso altamente publicitado en los medios de comunicación mostró las irregularidades en que incurrió el sostenedor de los colegios Britania,⁴ de dependencia particular subvencionada. Este administraba los establecimientos a través de una figura personal, de su familia y de una sociedad constituida para tal efecto. La fiscalización de estas irregularidades demoró un par de años debido a las dificultades del Ministerio para aclarar el entramado legal entre los colegios.

Pedro Henríquez, ex jefe de Planificación y Presupuesto del Mineduc, señaló en crónica del diario *La Nación*⁵ que entre las estrategias más comunes para burlar el sistema de subvenciones están declarar planta docente completa sin tenerla, contratar profesores hasta diciembre y obtener de todas formas dinero para pagar enero y febrero, contratar personas sin título y pagarles menos, no pagar sueldos o cotizaciones previsionales y de salud y cobrar horas de clases que no se hicieron.

El Informe de Subvenciones de Diciembre del 2004 señala que solo se cumplió un 45 por ciento de las visitas programadas a los establecimientos prioritarios⁶ y únicamente se había visitado el 66 por ciento de los establecimientos proyectados en la planificación anual. Se señala que, de los colegios inspeccionados ese mes, 33,1 por ciento se encontraban funcionando de acuerdo a las normativas; 47,7 por ciento evidenciaron algunas faltas, y 19,2 por ciento habían cometido faltas graves a los requisitos establecidos en la ley de Subvenciones. Es decir, dos tercios de los establecimientos —considerando municipales y particular subvencionados— no cumplían la normativa.

Según Pedro Henríquez,⁷ el año 2003 se perdieron 25 mil millones de pesos por fraudes cometidos al sistema de subvenciones escolares, lo cual equivale al 1 por ciento del presupuesto del Ministerio, situación que se produce todos los años. De acuerdo al fiscalizador Miguel Verdugo, en todo Chile en el año 2000, se pagaron dos millones de horas no realizadas.

Escaso personal técnico destinado a fiscalización. Solo existen alrededor de trescientos inspectores de subvención para las 11.296 escuelas y liceos exis-

4 Si bien es cierto la situación de los colegios Britania y su sostenedor constituye un caso particular y no una tendencia estadística, puede considerarse como una situación paradigmática en tanto muestra los límites hasta dónde puede expandirse la acción de un sostenedor en el marco legal vigente.

5 Diario *La Nación* del 8 de agosto del 2006. http://www.lanacion.cl/prontus_noticias/site/artic/20060827/pags/20060827183213.html

6 Información disponible en la página web del Ministerio de Educación.

7 Diario *La Nación*, op. cit.

tentes en todo Chile. En Santiago, este número se reduce a treinta para fiscalizar a 2.275 establecimientos subvencionados.

Escasas sanciones a los infractores. El ejemplo de los colegios Britania muestra la precariedad de las sanciones para los sostenedores que incurren en irregularidades con el uso de los recursos públicos. En este caso, el sostenedor fue sancionado por un año sin ejercer como tal y la sociedad fue sancionada a perpetuidad. Luego de un año, el sostenedor podría formar una nueva sociedad y volver a administrar establecimientos.

Se puede señalar, conforme a la experiencia de 26 años de aplicación de esta política de subsidiaridad, que, en general, para crear un colegio no es necesario demostrar que existe la necesidad educacional en la comunidad en donde se creará, así como no existe restricción territorial para crear un establecimiento educacional que regule a nivel comunal, regional o nacional.

No existe tampoco transparencia para conocer quiénes son los sostenedores y qué redes se establecen entre ellos, ni obligación de los sostenedores para utilizar en el propio establecimiento los recursos públicos que les entrega el Estado por subvención escolar.

Los mecanismos de sanción a los sostenedores que no cumplen con sus obligaciones son largos y burocráticos, y el Estado tiene escasa capacidad para fiscalizar que los sostenedores cumplan con sus obligaciones. Finalmente, existen varios mecanismos para burlar las sanciones establecidas a los sostenedores que no cumplen con sus obligaciones.

Algunos elementos no resueltos en esta discusión

En términos más generales, hemos identificado un conjunto de aspectos no resueltos que afectan el diseño y funcionamiento del sistema educacional chileno.

Rol del Estado. La Constitución y la LOCE señalan al Ministerio de Educación un rol activo para velar por el cumplimiento del derecho a la educación y la libertad de enseñanza. Al Estado le corresponde, más que solo establecer regulaciones para que los sostenedores ingresen al sistema educacional y se mantengan, fundamentalmente determinar un plan racional, a partir de reales necesidades, para regular este ejercicio.

Concepto de cooperador de la función educativa del Estado. Al obtener el reconocimiento del Estado para funcionar como sostenedor se adquiere la condición de “cooperador de la función educativa del Estado”, concepto que no se ha discutido así como sus implicaciones, relevantes para repensar las condiciones para crear y mantener establecimientos educacionales.

Kart-Heinz Hillmann (2001) señala que “cooperación” puede entenderse como la colaboración ordenada y lo más productiva posible entre individuos, así como entre formaciones sociales, y como la relación existente básica y necesaria de la vida en sociedad. Es esencial para ella la existencia de un sistema común de comunicaciones, objetivos, normas sociales, instituciones y una seguridad recíproca en las expectativas. La cooperación se manifiesta en los distintos niveles de la división del trabajo y en la institucionalización funcional de las posiciones sociales y los roles.

Sin embargo, la cooperación está amenazada por la tendencia del actor individual a engañar, estafar, utilizar y explotar al socio en beneficio de una maximización de las propias ventajas. Estas tendencias deben mantenerse dentro de márgenes mínimos, mediante la interiorización de valores y principios materializables a través de normas basadas en sanciones y de instituciones estables.

La cooperación no supone la desaparición de conflictos y de antagonismos. Pese a la rivalidad debida a valores e intereses distintos, los actores cooperan porque solo pueden poner en práctica objetivos importantes mediante una acción conjunta.

A su vez, por “función educativa del Estado” puede entenderse todas las acciones destinadas a lograr los objetivos que la sociedad le ha encargado. En el caso chileno, estos incluyen velar por el derecho de los padres a educar a sus hijos, promover el derecho a la educación, la libertad de enseñanza, y proveer de un sistema público gratuito.

En Chile no se han establecido las condiciones para aplicar el concepto “cooperador de la función educativa del Estado” y en cambio se han planteado los requisitos para ingresar y permanecer como sostenedor, sin que se generen las orientaciones o los marcos regulatorios de un pacto social por una educación de calidad.

Confusión entre libertad de enseñanza y libertad de empresa. Producto de esta indefinición de lo que implica ser “cooperador de la función educativa del Estado”, el derecho a la libertad de enseñanza se ha transmutado en libertad de empresa para constituir establecimientos educacionales. Se ha generado por ello una alta dispersión de la oferta educacional, sin ninguna relación con las demandas educativas, sociales o económicas.

Los miembros del Consejo Asesor han señalado que “es necesario fortalecer el derecho a la educación, concibiéndolo como el derecho de acceder a un sistema gratuito y de una calidad establecida, que el Estado garantiza y que es exigible por los ciudadanos ante órganos independientes. Por otro lado, la puesta en práctica efectiva de la libertad de enseñanza muchas veces corre

peligro de confundirse con la libertad de empresa, y el derecho de los padres de elegir la educación de sus hijos se ve mermado por la capacidad de los establecimientos de seleccionar alumnos y por el financiamiento compartido” (Consejo Asesor, 2006: 14).

Cualquier persona natural o jurídica que lo solicite, y cumpla con las condiciones mínimas establecidas en la LOCE, puede constituirse en cooperador de la función educativa del Estado. Los requisitos más complejos se relacionan con aspectos no pedagógicos, como infraestructura, equipamiento, condiciones sanitarias, etc. Pero no existen criterios educativos, pedagógicos o sociales con los cuales pueda ser evaluada una propuesta de creación de un establecimiento, y no se advierten indicaciones respecto al número posible de establecimientos educacionales que puede administrar un sostenedor ni la cantidad de alumnos que pueden atender.

Competencia para mejorar los resultados educativos. De manera implícita, en la política que permite la participación de diversos oferentes para promover la libre elección, por parte de los padres, del colegio donde estudiarán sus hijos subyace la idea de que la competencia entre los establecimientos mejoraría los niveles educativos y los padres preferirían los mejores. La evidencia empírica (estudios nacionales e internacionales) dice que esta promesa no se cumple y que los establecimientos subvencionados no logran mejores resultados (Redondo, 2007).

Posibilidad de quiebra económica por parte de los sostenedores. Otro aspecto no considerado en la participación de instituciones con fines de lucro en el sistema escolar es la posibilidad de que los establecimientos educacionales generen pérdidas económicas, e incluso quiebren, no pudiendo responder al compromiso adquirido de ser cooperadores de la función educativa del Estado. Una causa posible de esto es el propio funcionamiento abierto del sistema, que permite la incorporación sin límites de nuevos operadores para una matrícula fija y que además empieza a disminuir producto del descenso de la tasa de natalidad.

No existe información sobre cuántos establecimientos están —o han estado— en condición cercana a la quiebra, pero sí es posible ver en los medios de comunicación el aumento de la venta de establecimientos. Al no exigirse a los sostenedores que constituyan organizaciones sin fines de lucro, se ha permitido realizar hipotecas sobre los edificios, aumentando su patrimonio. Incluso se permite hacerlo con los nuevos edificios construidos con aporte estatal de capital para lograr los objetivos de la Jornada Escolar Completa. Tampoco hay información sobre el uso de los recursos que el Estado proporciona a los soste-

nedores y sobre cuántos de estos recursos son sacados del sistema educacional para otros fines. No existe ninguna disposición que obligue a estos actores a utilizar estos recursos en el sistema educacional.

EXPERIENCIA INTERNACIONAL

De acuerdo a Andy Green (2001), en Europa es posible identificar cuatro modelos de regulación y gobierno educativos: centralizado, cesión regional, control local y autonomía institucional en cuasi mercado. Según el autor, a los tres países que el año 1975 se organizaban de acuerdo al modelo de control local —Holanda, Reino Unido e Irlanda— se habrían agregado, en 1995, Finlandia y Suecia. Holanda aplicaría, en 1975, el modelo de autonomía institucional en cuasi mercado, y posteriormente lo haría el Reino Unido.

El modelo de control local supone un predominio de la autoridad local democráticamente elegida que se articula en función de una autoridad central. En el caso del Reino Unido, este modelo surgió en Escocia, producto de una tradición democrática del siglo XIX, centrada en la Iglesia, mientras que en Inglaterra y Gales lo hizo a partir de una tradición de iniciativa municipal y voluntaria. En el Reino Unido la educación se basaba en una colaboración entre el gobierno central, las autoridades locales y las escuelas. Las autoridades locales eran responsables de la organización, las escuelas tenían una considerable autonomía y el personal docente exhibía altos niveles de autonomía profesional, principalmente respecto del currículo y la evaluación.

El modelo escandinavo, por su parte, puso menos énfasis en la autonomía profesional y dependió de una poderosa tradición de democracia local y de solidaridad comunitaria, lo cual permitió contar con muchas escuelas voluntarias. Existe una regulación central relativamente ligera en donde el Ministerio ofrece objetivos, guías y estructuras, combinado con un fuerte rol administrativo a nivel local y un cierto grado de autonomía escolar y de elección de centro.

El modelo de autonomía institucional en cuasi mercado ha significado para Holanda la introducción de elementos de mercado en un sistema altamente diversificado, mientras que para el Reino Unido supone una reanudación parcial de las tradiciones voluntaristas de mediados del siglo XIX. Holanda ha practicado una política de libertad educativa desde la Constitución de 1848, como un intento de reducir la tensión entre la Iglesia holandesa reformada y la Iglesia Católica. De este modo, a partir de 1920, existe una política “escolar libre” que permite a un número relativamente pequeño de padres (50 a 150, según el tamaño del ayuntamiento) crear una escuela primaria con una determinada pedagogía religiosa o filosófica. Cuando se aprueba el proyecto, el ayuntamiento provee los edificios y el gobierno central cancela los salarios

de los profesores y los costos operativos. Actualmente, el 83 por ciento de las escuelas holandesas son libres y el 90 por ciento de ellas fueron creadas por grupos religiosos. Las escuelas deben satisfacer unas exigencias mínimas para recibir la subvención, pero no se les permite ningún tipo de cobro.

En Inglaterra y Gales, el sistema escolar se ha reestructurado con el objetivo de generar un mercado competitivo para que los padres tengan mayor libertad de elección de escuela. El Plan de Plazas Asistidas, surgido de la Ley de Educación de 1980, proporcionó apoyo financiero estatal para la asistencia a escuelas privadas de niños pertenecientes a familias con ingresos situados bajo cierto nivel. La legislación de 1988 permitió a los establecimientos de enseñanza media convertirse en escuelas subvencionadas, debiendo contar para ello con el apoyo mayoritario de los padres. La ley de 1993 extendió esta posibilidad, permitiendo a gran parte de los establecimientos esta transformación a través de la concreción especializada en algún área (artes, música o deportes).

En este nuevo escenario, los padres tienen amplia participación en la toma de decisiones en las escuelas. Además, se aumentó su nivel de representatividad, y la de los grupos empresariales, en los organismos de gobernación de las escuelas. Los padres, además, avanzaron en su demanda de permitir que sus hijos pudieran matricularse en otras zonas fuera de su residencia. A las escuelas que tienen una alta demanda de matrícula se permitió que realicen procesos de selección, hasta en un 15 por ciento, sobre la base de las habilidades de los estudiantes. Los establecimientos, por su parte, obtuvieron facultades para controlar sus presupuestos, así como poderes para contratar y despedir personal. El financiamiento se relacionó con las matrículas, ponderadas según la edad de los estudiantes. La legislación de 1992 estableció a los *colleges* como sociedades anónimas, propietarias de sus instalaciones y con estatus legal independiente.

Interesante es también un estudio de Ana Villarroya (2000), investigación comparada sobre el financiamiento de la educación privada en Europa, publicado por el Ministerio de Educación de España. En él, la autora analiza los aspectos jurídicos que dan origen a la participación privada y su funcionamiento. En relación con los requisitos para crear y administrar establecimientos, los siguientes son los principales aspectos de su análisis.

En Alemania —cuya educación subvencionada representa el 11 por ciento—, para tener la autorización del Estado los establecimientos se someten a la comprobación de cumplimiento de normas de higiene, seguridad, protección de menores y planeamiento urbanístico, así como a la acreditación de la calidad ética del director y del personal docente. Los procedimientos buscan que estas escuelas no sean inferiores a las del sector público en cuanto a los objetivos educativos o calificaciones del personal docente y que no promuevan discriminaciones entre los alumnos por razones socioeconómicas.

Para la enseñanza primaria, el Estado establece una serie de condiciones adicionales, con el propósito de garantizar una educación básica común para todos. Por ello, es escasa la importancia cuantitativa de los centros privados en este nivel. Sin embargo, dichos centros disponen de autonomía para la organización de los horarios y los programas de enseñanza, y para la elección del material didáctico. Los centros complementarios,⁸ por el contrario, solo requieren la declaración de su apertura y el consiguiente registro, sin que sea necesario el procedimiento de autorización. Ambos tipos de centros pueden perseguir objetivos religiosos o filosóficos específicos y están facultados, por tanto, para aplicar sus propios métodos de enseñanza. No obstante, deben adaptarse a las normas generales referentes al equipamiento escolar y cuestiones de organización interna.

En Francia, donde existen contratos simples y de asociación, los centros deben, en el caso de los primeros, tener un mínimo de cinco años, plazo que se puede acortar a un año por decisión del prefecto cuando se trate de barrios nuevos de zonas urbanas y siempre que exista un número mínimo de viviendas nuevas. Asimismo, los locales e instalaciones deben reunir las condiciones adecuadas de salubridad e higiene y el número de alumnos de la enseñanza privada debe ser similar al de la enseñanza pública, en condiciones equivalentes. El profesor es libremente contratado por el centro, siendo la relación entre ellos de carácter privada. Este tipo de contratos solo se puede formalizar dentro de los límites de los recursos presupuestarios disponibles y tiene una duración mínima de tres años.

Respecto al contrato de asociación —además de las condiciones impuestas para el contrato simple relativas al periodo de funcionamiento, propiedad de los locales, suficiencia del alumnado y disponibilidad crediticia—, las unidades escolares deben responder a una necesidad reconocida, acorde con el especial carácter del centro. Bajo este tipo de contratos, los profesores son nombrados por la administración, aunque el centro conserva el derecho a recusar aquellos nombramientos que considere incompatibles con su carácter más propio. Los profesores se transforman así en funcionarios públicos. La duración de este tipo de contratos es indefinida.

En Inglaterra y Gales, los centros subvencionados —el 6 por ciento de la matrícula de enseñanza básica y el 9 por ciento de la enseñanza media—, tal como los del sector público, están sujetos a toda la legislación relativa al currículo nacional, introducida por la Ley de Reforma Educativa de 1988, así como a las disposiciones oficiales sobre duración mínima de la jornada y del

8 Los centros complementarios tienen como objetivo reforzar la oferta estatal, impartiendo cursos no disponibles en los centros públicos. Este tipo de centros suele encontrarse, sobre todo, en el sector vocacional o profesional de la enseñanza (Villarroya, 2000: 62).

año escolar. Al igual que los centros públicos, el consejo de administración y el personal de los centros subvencionados gozan de autonomía para fijar horarios y elegir los métodos de enseñanza y material didáctico. Ambos tipos de establecimiento están sometidos a la reglamentación vigente relativa a la inspección escolar. Los centros voluntarios, por sus antecedentes históricos, conservan cierta autonomía respecto al contenido de la instrucción religiosa. En cuanto a su estatuto, si bien oficialmente continúan siendo propiedad de la Iglesia —controlados por consejos de administración semi-independientes—, están sometidos a estrictas regulaciones estatales, que reducen, de forma significativa, su ámbito de autonomía.

Los centros subvencionados reciben del sector público el reembolso de gastos referidos a salarios del personal docente y gastos de mantenimiento y funcionamiento. Adicionalmente, el sector público financia hasta un 85 por ciento del costo total de las obras de construcción importantes. Estos centros no pueden exigir a sus alumnos el pago de cuotas.

En Inglaterra existen los centros parcialmente financiados por el sector público denominados centros voluntarios (*voluntary schools*), que dependen de la Iglesia o de organismos benéficos. Estos centros —que empezaron como independientes y financiados por las familias— se integraron con el tiempo al sector público, que actualmente financia casi todos sus gastos.

Entre los centros voluntarios se distinguen los centros controlados (*voluntary-controlled schools*), los centros subvencionados (*voluntary-aided schools*) y los centros con acuerdos especiales con el sector público (*special agreement schools*). Los primeros, de propiedad de los organismos promotores, suelen recibir los recursos necesarios para cubrir los gastos corrientes y de capital. Los centros subvencionados reciben solo los gastos corrientes, mientras los de capital, derivados de mejoras o ampliaciones, son financiados por los organismos promotores. No obstante, es posible que el sector público haga aportes para financiar hasta un 85 por ciento de los gastos de capital. Finalmente, los *special agreement schools* pueden recibir donaciones equivalentes al 50 o 75 por ciento del costo de construcción de los edificios.

En los Países Bajos, el financiamiento público destinado al sector privado se encuentra controlado por una serie de mecanismos reguladores, que se aplican al pago del personal docente, donde el número de docentes es determinado según la razón alumnos/profesor. El nivel de salarios, el horario y otras condiciones laborales, además de los costos de los locales y las cantidades empleadas para cubrir otros gastos corrientes, son también determinados centralmente. Además, el nivel central evalúa los resultados de los establecimientos. En el sistema holandés destaca, por un lado, la obligación de todos los centros de seguir un currículo uniforme, que especifica el número de horas dedicadas

a cada asignatura a lo largo de todo el año y, por otro, la obligación de todos los alumnos de realizar un examen nacional al finalizar la educación básica y la educación secundaria. Estos controles se suelen extender al cumplimiento de los criterios de admisión de alumnos, la ausencia de ánimo de lucro y el control sobre prácticas discriminatorias, que se concretan en la exclusión de alumnos por la incapacidad de pago de sus familias. Un sistema de inspección central visita periódicamente los centros.

Respecto a la creación de centros educativos de titularidad privada, se ha producido desde 1993 un endurecimiento de las condiciones exigidas a los promotores de los nuevos centros para obtener fondos del sector público. En los niveles de enseñanza primaria, se exige a los promotores un número mínimo de estudiantes durante un periodo de cinco años, que deberá ser mantenido en los siguientes quince. Ese número mínimo ha aumentado de forma importante en los últimos años, de modo que la cantidad de centros de nueva creación, que era de 74 en 1990, 67 en 1991 y 55 en 1992, se redujo a 13 en 1993 y apenas llegó a 5 en 1994. Estos cambios han ido acompañados de modificaciones similares en la regulación del número de alumnos necesarios para mantener las ayudas públicas en los centros ya existentes. En 1992, tuvieron lugar 99 fusiones, en 1993, fueron 270, y, en el año siguiente, 264. Estos cambios han tenido lugar en un momento en el que el número de estudiantes ha disminuido en un 20 por ciento entre 1980 y 1990, y en el que se ha acelerado la secularización de la enseñanza. En consecuencia, muchos centros religiosos aceptan estudiantes sin importar las creencias de sus familias. Las dificultades aumentan en enseñanza secundaria pues el sector público solo financia nuevos centros en ausencia de centros similares en los alrededores.

Según el estudio de Villarroya (2000), en los países en que existe algún tipo de educación subvencionada, se persigue la equiparación de los gastos por alumno en centros públicos y privados. El alto financiamiento público de estos centros determina que los niveles de intervención sean también elevados. De este modo, además de las regulaciones relativas a las instalaciones físicas y a los requisitos académicos y financieros, estas instituciones están sometidas a una serie de controles sobre los salarios, las credenciales y la contratación docente. Esta situación puede apreciarse en los Países Bajos y en Francia, donde los profesores tienen el mismo estatus y seguridad laboral que el profesorado de escuelas públicas. En estos países y en los centros voluntarios de Inglaterra y Gales, existen también regulaciones relativas a los procesos de decisión y a la composición de los órganos de gobierno escolar, para asegurar su funcionamiento democrático.

Los controles se extienden también a los procesos de admisión de alumnos, mediante criterios que buscan dificultar la selección del alumnado por

parte de los centros. Por ejemplo, los centros voluntarios de Inglaterra y Gales no pueden rechazar alumnos sobre la base de sus capacidades académicas. En Francia, los centros privados solo están capacitados para recibir financiamiento público si aceptan formar parte del plan educativo regional. Del mismo modo, en Alemania, las escuelas privadas que reciben ayuda del sector público deben someterse a los criterios de selección determinados por este sector, sin que, en ningún caso, la religión pueda ser utilizada en estos centros como criterio de selección.

En todos estos países existen también regulaciones sobre el cobro de cuotas a las familias que, en cierto sentido, al reducir el volumen de recursos privados de que disponen los centros subvencionados pueden limitar las mejoras en la calidad de estos centros. En Holanda, por ejemplo, las cuotas autorizadas suelen ser muy bajas y, además, tienen carácter voluntario. En Inglaterra y Gales, la fijación de cuotas está prohibida en los centros voluntarios. En los cuatro países analizados por Villarroya (2000) las decisiones que quedan en manos de los centros privados subvencionados se relacionan con la selección de docente y alumnos, así como los métodos de enseñanza y la formación religiosa.

Otro aspecto relevante, en torno a las relaciones del sector público con las organizaciones privadas y especialmente con la Iglesia, es que en los países señalados por Villarroya la mayor parte de los recursos públicos se destina a centros religiosos. En Alemania y Francia, los centros confesionales agrupan aproximadamente el 80 por ciento y el 98 por ciento del alumnado, respectivamente. En el caso de los centros voluntarios de Inglaterra y Gales, la mayor parte de los fondos públicos va a las Iglesias Católica y de Inglaterra. En los Países Bajos, sin embargo, los recursos suelen seguir a los alumnos indistintamente a cualquier tipo de institución, independiente de su credo. No obstante, la asistencia a centros confesionales es mucho más numerosa, sobre todo, en los niveles de enseñanza primaria y secundaria general.

Otro caso interesante es el español, en donde existe el llamado “régimen de conciertos”, que involucra al 25 por ciento de los establecimientos de enseñanza básica y el 32 por ciento de enseñanza media.⁹ Los conciertos consisten en un acuerdo entre el titular del centro privado y la administración educativa de cada comunidad autónoma. En ellos se establecen derechos y obligaciones recíprocas en cuanto al régimen económico, así como la duración, la prórroga y la extinción de los mismos. Adicionalmente, se establece el número de unidades escolares y otras condiciones referentes a la enseñanza impartida. Por regla general, los conciertos tienen una duración de cuatro años, son renovables y

⁹ Estos porcentajes implican un descenso en relación a los años anteriores de 10 puntos desde 1981 (Villarroya, 2000).

modificables, siempre que se produzcan variaciones en las circunstancias que dieron lugar a ellos (Villarroya, 2000).

En estos conciertos, la administración se compromete a participar en el financiamiento del centro aplicando el módulo fijado para cada unidad escolar en los Presupuestos Generales del Estado, que se determina anualmente atendiendo al nivel de gastos de personal y funcionamiento del centro, con el propósito de asegurar que la enseñanza se imparta gratuitamente. Los centros deben renunciar al carácter lucrativo; establecer las actividades complementarias y de servicio como optativas, no discriminatorias ni con carácter lucrativo; suministrar información al público sobre el carácter concertado del centro; no hacer discriminaciones en la admisión de alumnos ni en la selección o despido del profesorado, y respetar las disposiciones sobre participación de la comunidad escolar en el control de la gestión de los centros.

La admisión efectiva al régimen de concierto depende de las disponibilidades presupuestarias, de modo que, para acogerse a esta modalidad, se establece un sistema de preferencias. Ellas son: responder a necesidades de escolarización, atender a poblaciones escolares de condiciones económicas desfavorables y realizar experiencias de interés pedagógico para el sistema educativo. En los casos en que la oferta de plazas sea insuficiente para cubrir todas las solicitudes, la admisión de alumnos se rige por criterios como rentas anuales de la unidad familiar, proximidad del domicilio y existencia de hermanos matriculados en el centro.

Existen en España conciertos de régimen general, aplicables a centros privados de niveles obligatorios sostenidos totalmente con fondos públicos, y de régimen particular, aplicables a niveles de enseñanza no obligatoria, en los que el financiamiento público es parcial.

Este sistema de conciertos pretende garantizar que las condiciones en que se efectúa el proceso educativo sean similares en los centros públicos y en los privados concertados. Se destaca la prohibición de lucrar, la obligación de tener en funcionamiento el número total de unidades escolares correspondiente al nivel o niveles de enseñanza objeto del concierto, y la obligación de mantener una relación media alumnos/profesor por unidad escolar no inferior a la fijada por la administración autonómica para el resto de los centros públicos de la comarca, municipio, o, en su caso, distrito en el que estuviera situado el establecimiento. Las remuneraciones docentes de los centros concertados se deben aproximar a las del profesorado público, mientras las cantidades asignadas a otros gastos se fijan con criterios análogos a los aplicados en centros públicos.

Aunque la mayoría de los costos de capital de los centros concertados corresponde a los propios establecimientos, la asignación de ayudas especiales para el financiamiento de las instalaciones y equipamiento escolar se realiza

siempre que se trate de centros que presten un servicio educativo de reconocida calidad y respondan a iniciativas de carácter cooperativo.

Entre las principales fuentes de financiamiento de los centros concertados destacan las cuotas cobradas por cada nivel de enseñanza, que comprenden cobros por actividades docentes y complementarias; las cuotas cobradas por actividades extraescolares, que incluyen el cobro por actividades que son impartidas con carácter voluntario a los alumnos fuera del horario lectivo, y las cuotas cobradas por servicios complementarios (contratación de servicios de transporte, comedor, residencia o psicopedagógicos).

La experiencia europea aquí analizada, proveniente de los estudios de Andy Green y Ana Villarroya, muestra que muy pocos países han optado por el funcionamiento de cuasi mercados educacionales. Tanto en aquellos en que funciona mayoritariamente (Reino Unido y Holanda) como en aquellos en donde coexiste de manera minoritaria con el sistema público (Alemania, Francia, Países Bajos y España), existen amplias regulaciones estatales porque se entiende que estos establecimientos funcionan con recursos públicos. Si bien la mayor parte se trata de instituciones religiosas, para todos los privados está expresamente prohibido lucrar con dichos recursos. En todo caso, la participación privada tiene un plazo finito renovable.

La evidencia internacional permite apreciar que no existe ningún país que desarrolle una experiencia de participación privada en educación que se asemeje a lo que ocurre en Chile, en donde existe amplia libertad de mercado tanto para crear colegios como para mantenerlos.

PROPUESTAS

A partir del concepto de “cooperador de la función educativa del Estado” y de la experiencia internacional, se propone un nuevo pacto social entre el Estado y los privados, cuyo objetivo sea mejorar la educación chilena sobre la base de un compromiso del país por la calidad y la equidad. Algunos criterios que pueden orientar un sistema educativo basado en la cooperación son los que siguen.

Participación activa del Estado. Dado que la Constitución confiere al Estado el doble rol de velar por el cumplimiento del derecho a la educación y de la libertad de enseñanza, entendiéndose que la responsabilidad de educar a los niños y jóvenes la tienen los padres —quienes pueden elegir dónde educar a sus hijos—, no se puede dejar en el mercado el funcionamiento del sistema educacional y esperar que el propio mercado se autorregule. El rol del Estado debe ser activo en determinar las normas de funcionamiento y la evaluación de un sistema educacional mixto.

Cooperación público-privada. Por cooperación se debe entender la acción racional orientada a potenciar la colaboración público-privada para lograr los objetivos de calidad y equidad que el sistema educacional se ha planteado para responder a las demandas sociales. Así, la cooperación debe darse donde el Estado no pueda actuar, no quiera o desee promover algún tipo de iniciativa curricular específica, a condición de que el privado se comprometa a colaborar para alcanzar estos objetivos, sin lucrar con los recursos que el Estado le asigne y distribuyendo sus ganancias en sus propios establecimientos. Esta cooperación debe darse en un ordenamiento territorial, a nivel de los establecimientos escolares así como a nivel comunal, regional y nacional.

Transparencia. Debido a que la cooperación funciona con recursos públicos, requiere de altos niveles de transparencia de parte de sus operadores, por lo que deben explicitarse las redes de establecimientos administrados por los sostenedores y la forma de su funcionamiento. Además, los sostenedores deben rendir cuenta pública de sus operaciones.

Participación ciudadana. Dado que la Constitución fomenta la responsabilidad social de los diversos actores de la sociedad, la participación ciudadana resulta clave. Primero, posibilitando que organizaciones sin fines de lucro colaboren con la función educativa del Estado,¹⁰ y segundo, potenciando la participación de los padres y organizaciones sociales dentro de las comunidades educativas, para que puedan formar parte de los Consejos Escolares.

Evaluación. El funcionamiento de un sistema educacional mixto de cooperación público-privada requiere evaluaciones periódicas que permitan mejorar la aplicación y resolver puntos críticos.

En el contexto del Proyecto de Ley General de Educación (ver anexo), el sistema de cooperación público-privada funcionaría de la siguiente forma.

Respecto de las condiciones de ingreso, el sistema educacional debería exigir a todos los sostenedores un Proyecto Estratégico de Desarrollo Institucional, que considere cuatro dimensiones. Una dimensión pedagógica, donde se establezcan las grandes metas educacionales que el establecimiento pretende alcanzar en un plazo de cinco años; una social, donde el establecimiento se compromete a desarrollar una acción tendiente a la equidad social y educativa; una financiera, que demuestre la viabilidad y sustentabilidad económica del establecimiento en el mediano plazo, y una dimensión administrativa, en la que

¹⁰ Al respecto, Ricardo Lagos (en entrevista para la investigación Fondecyt 1050548) señala que en este caso se debe considerar una comandita entre quien financia y un profesional de la educación.

se debe señalar las condiciones laborales en que trabajarán los docentes y el personal de los establecimientos.

En cuanto a las condiciones de funcionamiento, el sistema debe establecer mecanismos que permitan la normal operación de la cooperación en educación. Esto implica un consejo escolar en el establecimiento y un consejo comunal educacional.

Como señala la Ley de Jornada Escolar Completa (Ley 19.979), el Consejo Escolar debe estar compuesto, al menos, por el/la director/a, el/la sostenedor/a o su representante, un/a docente elegido por sus pares, el/la presidente/a del centro de alumnos y el/la presidente/a del centro de padres. Las atribuciones del consejo son de tipo consultivo, informativo, propositivo y resolutivo (solo cuando el sostenedor así lo determine).

La misma ley establece que los consejos escolares deben ser informados sobre las visitas inspectivas del Ministerio de Educación, los ingresos efectivamente percibidos y gastos efectuados (cada cuatro meses), el presupuesto anual de todos los ingresos y gastos del establecimiento (en los municipales), y los resultados de los concursos de contratación de su personal (en los establecimientos municipales).

Asimismo, estos consejos deben ser consultados sobre el programa anual y las actividades extracurriculares, las metas del establecimiento y sus proyectos de mejoramiento, el informe anual de la gestión educativa del establecimiento, antes de ser presentado por el/la director/a a la comunidad educativa, y la elaboración y modificaciones al Reglamento Interno y la aprobación del mismo si se le hubiese otorgado esta atribución.

El Consejo Comunal de Educación, por su parte, tiene por objeto formular un plan comunal para la educación, que establezca los criterios reguladores de funcionamiento del sistema educativo comunal, a partir de las demandas sociales por formación de calidad y de integración social. Está integrado por el alcalde, como la principal autoridad elegida democráticamente en ese nivel; un representante del Ministerio de Educación, a través de su Departamento Provincial de Educación; un representante de los sostenedores a nivel comunal, y representantes de la comunidad (Iglesias, agrupaciones empresariales, asociaciones de padres, etc.).

La evaluación del sistema se debe realizar en dos instancias. Para la creación de establecimientos, corresponde a la Secretaría Ministerial de Educación aprobar los antecedentes del Plan Estratégico de los sostenedores establecidos en las dimensiones pedagógica, social, financiera y administrativa.

Este proyecto debe contar con la aprobación del Consejo Comunal de Educación en función del Plan Comunal de Educación. Se privilegian los proyectos que cooperen con la función educativa del Estado, en aquellos lugares

en donde la oferta municipal no exista, en niveles y modalidades de enseñanza necesarios para el desarrollo social, propuestas curriculares innovadoras y en propuestas de integración social.

Para mantener la condición de sostenedor, se propone que cada Secretaría Ministerial de Educación evalúe el funcionamiento de los establecimientos educacionales en función de los cuatro aspectos planteados. En este proceso el sostenedor debe mostrar su nivel de logro de los objetivos señalados en los planes de creación y aprobar su nuevo plan quinquenal. Su no aprobación, dará origen a un Plan de Mejoramiento de corto plazo (dos o tres años), el cual será nuevamente evaluado. El no cumplimiento de los objetivos de este plan dará origen al cierre del establecimiento. Se propone que la evaluación sea realizada cada cinco años, lo que permite la comparación de dos medidas equivalentes en la prueba Simce.

En caso de obtener una mala evaluación en las dimensiones financiera y/o administrativa, los recursos deberían ser administrados por el municipio, el que debería además regularizar la situación salarial de los profesores y funcionarios, incluso cancelando directamente los sueldos.

Adicionalmente (complementando el Marco para la Buena Enseñanza y el Marco para la Buena Dirección), se debería crear un Marco para la Buena Cooperación Educacional, en donde se establezcan criterios nacionales de calidad de la gestión realizada por los sostenedores, los cuales —aplicados anualmente— den señales sobre la calidad de su gestión. Su aplicación será a través de autoevaluación y evaluación externa, para obtener una visión realista del estado de avance y cumplimiento de los objetivos planteados en los proyectos.

Acorde con el artículo 47 del proyecto de Ley General de Educación, y para propiciar la transparencia del sistema de cooperación, el Ministerio de Educación debe elaborar un registro público de sostenedores y un registro público de establecimientos educacionales con reconocimiento oficial. En el primer caso, debe incluir la constancia de su personalidad jurídica, representante legal, domicilio, historial de infracciones, si las hubiera, y demás antecedentes que señale el reglamento. En el caso de percibir subvención y/o aportes estatales, deberá también informarse sobre dichos recursos, que el sostenedor percibiera. En el segundo caso, se incluirán los resultados de las evaluaciones de desempeño y gestión, tanto del establecimiento educacional como de los profesionales de la educación, cuando corresponda.

ANEXO

El Proyecto de Ley General de Educación —enviado por la Presidenta al Parlamento en abril de 2007—, en su artículo 44, establece que el Ministerio de Educación reconocerá oficialmente a los establecimientos educacionales que impartan enseñanza en los niveles de Educación Parvularia, Básica y Media, cuando así lo soliciten y cumplan con los siguientes requisitos:

- a) Tener un sostenedor. Serán sostenedores las personas jurídicas de derecho público, tales como municipalidades y otras entidades creadas por ley, y las corporaciones y fundaciones cuyo objeto social único sea la educación. El sostenedor será responsable del funcionamiento del establecimiento educacional.
Los representantes legales, gerentes o administradores de entidades sostenedoras de establecimientos educacionales, deberán cumplir con los siguientes requisitos:
 - estar en posesión de un título profesional de al menos ocho semestres, otorgado por una universidad o instituto profesional del Estado o reconocido por este;
 - no haber sido sancionado con las inhabilidades para ser sostenedor por haber cometido algunas de las infracciones graves señaladas en el artículo 50 del DFL. 2, de 1998, de Educación;
 - no haber sido condenado por crimen o simple delito de aquellos a que se refiere el Título VII del Libro II del Código Penal, y/o la Ley 20.000, que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes, y otros que establezca la ley.
- b) Contar con un proyecto educativo y de desarrollo institucional que establezca los mecanismos que propendan al aseguramiento de la calidad de los aprendizajes.
- c) Ceñirse a las Bases Curriculares, en el caso de la educación parvularia, y/o a los Planes y Programas de estudio, en el caso de la educación Básica y Media, sean propios del establecimiento o los generales elaborados por el Ministerio de Educación.
- d) Tener y aplicar un reglamento que se ajuste a las normas mínimas nacionales sobre evaluación y promoción de los alumnos para cada uno de los niveles educacionales.
- e) Comprometerse a cumplir los estándares nacionales de desempeño y resultados educativos, de conformidad a los instrumentos que la ley establezca para tales efectos.
- f) Contar con un reglamento interno que regule las relaciones entre el establecimiento y los distintos actores de la comunidad escolar y que garantice el debido proceso en el caso en que se contemplen sanciones.
- g) Comprometerse a crear en los establecimientos educacionales de nivel básico y medio, un Consejo Escolar, el que deberá pronunciarse sobre el reglamento interno del establecimiento.
- h) Poseer el personal docente idóneo que sea necesario y el personal administrativo y auxiliar suficiente y calificado que les permita cumplir con las funciones que les corresponden, atendido el nivel y modalidad de la enseñanza que impartan y la cantidad de alumnos que atiendan.

- i) Acreditar que el local en el cual funciona el establecimiento cumple con las normas de general aplicación previamente establecidas. Se requerirá, además, que los sostenedores acrediten, al momento de presentar la solicitud, tener la solvencia necesaria para tales efectos. Se entenderá que existe esta solvencia si es propietario del local donde funciona el establecimiento educacional o, en su defecto, si al momento de presentar la solicitud de reconocimiento acredita un capital mínimo efectivamente pagado, equivalente a quinientas Unidades de Fomento.
- Excepcionalmente, podrán ser reconocidos cuando sean arrendatarios, comodatarios o titulares de otro derecho personal o real sobre el local donde funciona el establecimiento educacional, caso en el cual se les exigirá garantías reales o personales, tales como la constitución del arriendo por escritura pública inscrita u otras suficientes según califique el Secretario Regional Ministerial de Educación respectivo.
- j) Disponer de mobiliario, equipamiento, laboratorios, talleres, biblioteca escolar, elementos de enseñanza y material didáctico mínimo adecuado al nivel y modalidad de la educación que pretenda impartir, conforme a normas de general aplicación establecidas por ley.

REFERENCIAS

- Almonacid, C. (2004). "Un cuasi-mercado educacional: la escuela privada subvencionada en Chile", en *Revista de Educación*, 333, pp. 165-196. Madrid: Ministerio de Educación y Cultura.
- Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2006). "Informe de avance", 29 de septiembre de 2006.
- Correa, S. y Ruiz Tagle, P. (2006). *Reformas al Sistema Educacional Chileno*. Universidad de Chile. Disponible en http://www.pabloruiz-tagle.cl/blog/wp-content/uploads/2007/10/REFORMAS_AL_SISTEMA_EDUCACIONAL_CHILENO%5B1%5D.pdf
- Green, A. (2001). *Convergencias y divergencias en los sistemas europeos de educación y formación profesional*. Madrid: Pomares.
- Kart-Heinz Hillmann (2001). *Diccionario Enciclopédico de Sociología*. Madrid: Herder.
- Mizala, A., Romaguera P. y Farren D. (1998). "Eficiencia Técnica de los Establecimientos Educativos en Chile", en *Documento de Trabajo*, 38. Santiago: Universidad de Chile, Centro de Economía Aplicada, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas.
- Montt et al. (2006). *Hacia un sistema escolar descentralizado, sólido y fuerte*. Santiago: Ministerio de Educación.
- OCDE (2004) *Revisión de políticas nacionales de educación*. París: OCDE.
- Redondo, J., Almonacid, C. et al. (2007). *El derecho a la educación en Chile*. Disponible en http://www.foro-latino.org/flape/producciones/coleccion_Flape/08Chile_Derecho.pdf
- Villarroya, Ana (2000). *La financiación de los centros concertados*. Madrid: Ministerio de Educación y Cultura, CIDE.

IV

Recursos

HARALD BEYER

Doctor en Economía, de la Universidad de California, Los Angeles.
Investigador y Coordinador Académico del Centro de Estudios Públicos.

ALEJANDRA MIZALA

Doctora en Economía de la Universidad de California, Berkeley.
Académica y Directora del Centro de Economía Aplicada, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile.

Más financiamiento en educación y un mejor diseño de la subvención

Harald Beyer

INTRODUCCIÓN

En Chile el financiamiento de la educación se realiza a través de un bono por estudiante atendido. Esto es así desde 1980, año en el que, además, se comenzó un traspaso de los establecimientos desde el gobierno central a los gobiernos locales que finalizó en 1986. En ese entonces, no hubo un estudio acucioso de los montos adecuados para definir dicho bono. En la práctica, se aumentaron los recursos respecto del año anterior y se dividió ese presupuesto por el número de estudiantes, realizando apenas los obvios ajustes asociadas a la baja matrícula de las zonas rurales, a las modalidades educativas y a los niveles escolares. Tampoco se instaló una unidad técnica que, a partir de la información generada por el sistema educativo, pudiese proponer ajustes a los valores de este bono o subvención a medida que pasase el tiempo. Desde ese entonces, ello nunca ha ocurrido y el financiamiento se ha definido de manera más o menos independiente de la calidad educativa que se desea asegurar. Esa es una interrogante que se ha instalado muy recientemente y de manera aún confusa en el debate nacional. Por supuesto, siempre es una alternativa apostar a maximizar el desempeño de los establecimientos para cada nivel de financiamiento y, de hecho, este es el esquema más habitual que se observa en el mundo. En general, los países no definen una calidad deseada y luego disponen los recursos que serían necesarios para alcanzarla.

Con todo, está implícito el objetivo de lograr un nivel de calidad equivalente para todos los estudiantes y alcanzar este objetivo requiere, entre otros aspectos, una discusión, una vez definido el presupuesto educacional, respecto de cómo estos deben distribuirse entre los diversos estudiantes. Más allá de las dificultades técnicas que pudiesen existir para lograrlo, no cabe duda que

es ampliamente compartida la idea de que estos deben distribuirse de modo de asegurar que los estudiantes, independiente de su origen social, tengan la oportunidad de obtener un desempeño educativo similar. Este objetivo impone algunas restricciones al modo en que se distribuyen los recursos públicos. Aquellas deben idealmente provenir de un modelo teórico y de la estimación empírica que lo valide. En la medida que modelo y estimaciones se van perfeccionando la respuesta respecto de cómo debe distribuirse el presupuesto público en educación se va precisando.

En nuestro país hay todavía una discusión muy incipiente respecto de la forma específica como deben distribuirse los recursos públicos en educación. Por supuesto, esta se entremezcla con otros aspectos que trascienden las decisiones de financiamiento, pero que afectan su uso. El ejemplo más evidente es el estatuto docente que contempla una serie de beneficios definidos en negociaciones centralizadas y que restringen la libertad con la que se pueden emplear los recursos que los estudiantes traspasan a los establecimientos educativos una vez que deciden asistir a ellos. Esto es particularmente relevante para los establecimientos municipales. Por eso que una discusión sobre financiamiento de la educación trasciende aquella que se concentra solo en los montos necesarios para asegurar una educación de calidad y en la forma en que deben distribuirse los recursos. En este documento, más allá de reflexiones tangenciales, se obviarán aspectos como este para concentrarse solo en aquellos que dicen directa relación con el diseño de un sistema de financiamiento que apoye el objetivo de lograr una calidad mínima para todos los estudiantes. Se sugieren, además, criterios para lograrlo de manera efectiva y eficiente. La próxima sección se aproxima a esta discusión presentando un breve recorrido sobre financiamiento en educación en el mundo. La tercera sección introduce muy sucintamente algunos criterios para lograr el mayor impacto posible del gasto en educación. La cuarta sección propone herramientas para lograr el diseño apropiado del sistema de financiamiento y explora algunos valores tentativos. El capítulo siguiente introduce el debate que genera el financiamiento compartido e indaga respecto de si su existencia impone alguna restricción adicional al sistema de financiamiento de la educación. Un último capítulo, a modo de conclusión, reflexiona acerca de incorporar el debate sobre el financiamiento de la educación municipal.

Las condiciones en las que se desenvuelve la educación en un país dependen en forma importante de los recursos que se asignen a ella y de la manera en que estos se distribuyen. Por supuesto, no hay un solo esquema posible de asignación de los recursos. Son varios los países que financian directamente a sus establecimientos a través del presupuesto público (en general de los gobiernos locales), otros que pagan directamente las remuneraciones y, además,

entregan un bono adicional por estudiante para financiar el mantenimiento y renovación de la infraestructura y el material educativo. En fin, hay otros que financian la educación a través de esquemas análogos al nuestro. Es una discusión abierta, pero optamos por hacer nuestro análisis respetando el esquema general vigente, esto es, que el financiamiento se canaliza por estudiante, en particular por su asistencia a los establecimientos educativos. Por supuesto, no solo por razones pragmáticas sino que también porque estimamos que este sistema de financiamiento tiene innumerables ventajas.¹ Con todo, como se mencionará en la sección siguiente, aunque el grueso del presupuesto de subvenciones se canaliza a través de esta vía, ella está lejos de representar el panorama completo del financiamiento en educación.

En todo caso y más allá de la discusión particular sobre recursos y sus modos de asignación parece prudente señalar que siempre deben tenerse algunos criterios orientadores del financiamiento público de la educación. En particular, que este debe ser mayor para los niños y jóvenes que provienen de hogares de menores recursos. Es suficientemente extendida la evidencia que demuestra que un niño o joven proveniente de hogares de menores recursos tiene, en promedio, un rendimiento educativo inferior a un estudiante de hogares de mayores recursos. Este resultado es independiente, en principio, de la calidad del establecimiento, aunque en la práctica algunos insumos educativos suelen estar correlacionados positivamente con el capital social y cultural de los estudiantes. Precisamente esa correlación es la que debería aislarse si lo que se quiere es compensar las diferencias iniciales. La magnitud de la compensación no es evidente, pero es imprescindible que se intente definir técnicamente esta materia. Al respecto, se puede mencionar que el proyecto de ley de subvención escolar preferencial (enviado a fines de 2005 al Parlamento) adolece precisamente de un estudio técnico que respalde los valores ahí establecidos para definir el grado de diferenciación de la subvención. Quizás más grave es que tampoco se establece una institucionalidad apropiada para ir ajustando los valores de esta subvención preferencial en el tiempo. El riesgo es que los ajustes en los parámetros de la subvención continúen ocurriendo sin apego a estudios adecuados y respondan a intuiciones que pueden ser erradas. También se requiere que los estándares de desempeño que se les exijan a los establecimientos estén en línea con los recursos asignados para no crear falsas expectativas, frustraciones innecesarias y exigencias desmedidas.

1 El lector interesado en ellas puede consultar el Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2006) que describe ventajas y desventajas. También puede consultar Harald Beyer, "Entre la autonomía y la intervención: políticas educacionales en Chile", en Felipe Larraín y Rodrigo Vergara (eds.) *La Transformación Económica de Chile*, Santiago: Centro de Estudios Públicos, 2000.

EL GASTO COMPARADO

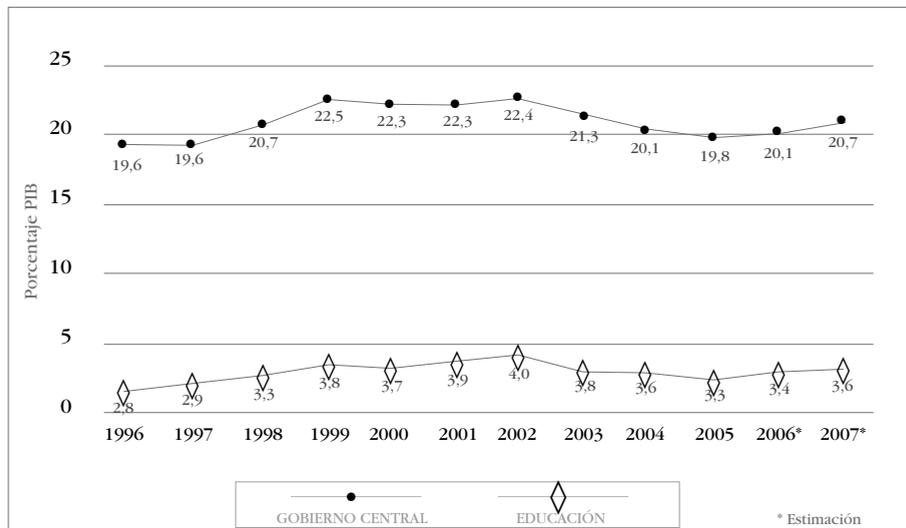
Durante 2007 el Ministerio de Educación ha contado con recursos por un monto cercano a los cinco mil trescientos cincuenta millones de dólares. Del total de ese gasto un 58 por ciento, esto es 3.110 millones de dólares, se ha destinado al sistema de subvenciones (incluye subvenciones, asignaciones especiales, SNED, bonificaciones de profesores, etc.). La subvención básica propiamente tal suma un total de 2.710 millones de dólares. A este monto deben sumársele otros 110 millones de dólares que, si bien no se otorgan directamente a través de subvenciones, pueden entenderse como aportes por estudiante. El principal de ellos es la subvención por mantenimiento. El resto, esto es un 9 por ciento del presupuesto de subvenciones, aunque se define de esta manera no es en estricto rigor por estudiante sino que corresponde a asignaciones especiales como el SNED o las asignaciones por desempeño difícil.

El restante 42 por ciento que no es subvenciones se ha distribuido como sigue: educación superior 11,4 por ciento; Junaeb 7,8 por ciento (incluye becas mantención educación superior, subsidio PSU, becas Presidencia de la República); Junji e Integra 5,5 por ciento; JEC 3,4 por ciento; Conicyt 3,2 por ciento; inversión en establecimientos municipales 3,1 por ciento; administración general (incluye supervisión e inspección) 1,8 por ciento; recursos educativos (textos, tecnología) 1,3 por ciento; Consejo Nacional de la Cultura y las Artes 1,1 por ciento; ChileCalifica 1 por ciento; Mece 0,9 por ciento; Desarrollo Curricular y Evaluación 0,8 por ciento; Dibam 0,7 por ciento. Hay en esta enumeración dos programas —JEC y las inversiones que se realizan en los establecimientos municipales— que son recursos destinados a la educación pre-terciaria que tampoco siguen la lógica del financiamiento por estudiante. Los recursos educativos, en cambio, siguen en general ese criterio al igual que los beneficios que otorga la Junaeb, aunque en este último caso se requiere, en general, satisfacer criterios de necesidad.

Los montos invertidos en educación son significativos y representan un importante aumento de recursos desde 1990. Este mayor gasto es el resultado tanto de la disponibilidad de mayores recursos asociada a la expansión de la actividad económica como de un esfuerzo por crear mayores espacios en el presupuesto público para educación. El gráfico siguiente muestra la evolución del gasto total y el gasto en educación del gobierno central.²

² Estas cifras podrían modificarse levemente como consecuencia de la revisión del PIB que ha ocurrido recientemente.

Gráfico 1
Gasto público como porcentaje del PIB



Fuente: Estadísticas de las Finanzas Públicas y estimaciones propias sobre la base de Leyes de Presupuesto, Banco Central.

Se aprecia que dicho gasto ha subido de niveles levemente por debajo del 3 por ciento, hace una década, a niveles que actualmente se sitúan en torno al 3,6 por ciento del PIB. El nivel actual es inferior al *peak* de 4 por ciento de 2002 que corresponde a un periodo en el que el gasto del gobierno central como porcentaje del PIB fue excepcionalmente alto (años con bajo crecimiento y déficit fiscales). Cabe hacer notar que es probable que el año 2008 el gasto se acerque al 4 por ciento del PIB.

A pesar de estos esfuerzos si se analiza el gasto público nacional en comparación con aquellos que se realizan en otros países, sobre todo industrializados, el nuestro no resulta particularmente elevado, como queda claro de la tabla 1.

El bajo gasto público en educación superior que registra nuestro país hace que las diferencias de gasto en los demás niveles educativos se atenúen. Sin embargo, esta situación no es demasiado tranquilizadora, por lo menos por dos razones. Por una parte, Chile es un país tremendamente desigual. Para alcanzar una calidad de educación similar para todos que ofrezca realmente igualdad de oportunidades el esfuerzo relativo es mayor en un país como el nuestro que uno como Corea o España, mucho más igualitarios. Por otra parte, los países industrializados tienen una proporción mucha más baja de su población entre 0 y 18 años que nosotros. Por ejemplo, en España un 21 por ciento de la población está en ese rango de edad. En Chile es casi el 32 por ciento. La marcada caída en la tasa de fecundidad que registra Chile modificará en el futuro esta situación, pero aún faltan dos o tres décadas para compararnos en esta dimensión con esos

países. Por tanto, un mismo esfuerzo de gasto como porcentaje del PIB tiene un impacto menor en Chile que en un país industrializado. La tabla 2 entrega algunas luces al respecto. Allí se revela el esfuerzo que hace nuestro país por estudiante respecto de su ingreso per cápita y queda en evidencia que es relativamente bajo, especialmente en secundaria. El ingreso per cápita en 2008 alcanzará en nuestro país aproximadamente a 10 mil dólares. Alcanzar el promedio de la OECD supondría elevar el gasto promedio por estudiante en primaria en aproximadamente 300 dólares, esto es 150 mil pesos por año. En el caso de la educación secundaria la brecha alcanza a aproximadamente ocho puntos porcentuales, esto es 800 dólares anuales. Quizás este monto esté exagerado por la distinta naturaleza de una parte significativa de la educación secundaria de algunos países industrializados. En cualquier caso, el reajuste de la subvención contemplado para el año 2008 ayudará a reducir esa brecha, pero no la cerrará. Se requerirán en el futuro probablemente nuevos reajustes extraordinarios para tener un financiamiento por estudiante que revele un esfuerzo similar al que hace el promedio de los países de la OECD por estudiante.

Tabla 1
Gasto público en educación como porcentaje del PIB 2002

	Total	Educación pre-terciaria
Chile (2007)*	3,8	3,2
Argentina	3,9	2,9
Brasil (2001)	4,1	3,0
Uruguay	2,8	1,9
OECD	5,1	3,6
Australia	4,4	3,6
Corea	4,2	3,3
España	4,3	2,9
Estados Unidos	5,3	3,8
Finlandia	5,9	3,8
Holanda	4,6	3,3
Irlanda	4,1	3,0
Italia	4,6	3,4
Japón	3,5	2,7
México	5,1	3,5
Nueva Zelanda	5,6	4,4
Reino Unido	5,0	3,7
Suecia	6,7	4,6

*Incluye aportes gobiernos locales.

Fuente: Unesco, Chile estimación propia.

Tabla 2
Gasto por estudiante respecto del PIB per cápita en educación primaria y secundaria (2004)

	Primaria	Secundaria
Australia	19	26
Austria	23	28
Bélgica	21	24
Rep. Checa	14	25
Dinamarca	25	27
Finlandia	19	25
Francia	18	30
Alemania	17	25
Grecia	17	19
Hungría	23	22
Islandia	25	23
Irlanda	15	19
Italia	27	28
Japón	23	26
Corea	22	33
Luxemburgo ¹	21	28
México	17	19
Holanda	19	22
Nueva Zelanda	21	25
Noruega	20	27
Polonia ¹	24	22
Portugal ¹	24	32
Rep. Eslovaca	14	19
España	19	26
Suecia	24	26
Suiza ¹	25	35
Turquía ¹	16	25
Reino Unido	19	22
Estados Unidos	22	25
Promedio OCDE	20	25
Promedio EU19	19	25
Brasil ¹	13	11
Chile ²	17	16
Estonia ¹	20	25
Israel	21	25
Federación Rusa ¹	n.d.	16
Eslovenia ¹	n.d.	30

Notas: 1 Solo gasto público; 2 2005.

Fuente: Education at Glance 2007, tabla B1.4.

Por cierto, ese esfuerzo adicional no necesariamente debe hacerse de manera uniforme. El hecho de que el desempeño educativo esté relacionado con el nivel socioeconómico de los estudiantes sugiere que estos aumentos deben realizarse diferenciadamente allegando los nuevos recursos a los estudiantes de familias de menores ingresos. Teniendo este análisis en mente y a pesar de que siempre se puede discutir el nivel apropiado de los recursos, se estima que los niveles actuales de subvención para los 3,3 millones de niños y jóvenes que asisten a la educación básica y media son insuficientes.

EL CONTEXTO CHILENO Y EL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO: UNA VISIÓN MÁS GENERAL

Un aspecto que también debe considerarse en la discusión sobre el esfuerzo que el sector público debe hacer en educación es que al introducirse en 1980 el nuevo sistema de financiamiento de la educación se privilegió una subvención cuyo valor es independiente del nivel socioeconómico del alumno. Ese diseño, como sabemos, es inadecuado. La situación, desde el punto de vista de la equidad, quedó también en entredicho más adelante, en 1993, cuando se introdujo el financiamiento compartido. Es cierto que como la decisión de cobrar el financiamiento compartido es endógena, esto es, la decisión de cobrar no es independiente de dónde está instalado el establecimiento educativo ni de quiénes asisten a él, es posible que este tipo de financiamiento no haya contribuido demasiado a aumentar la segregación escolar. La tabla 3 parece avalar esta afirmación. En ella se presenta la distribución de la matrícula en educación básica y por dependencia en 1994, año inmediatamente posterior a la aprobación del financiamiento compartido y 2003, una década después de su aprobación.

Tabla 3
Distribución de la matrícula 6 a 14 años por dependencia

	Municipal		Particular Subvencionado		Particular Pagado	
	1994	2003	1994	2003	1994	2003
QI	74%	73%	25%	25%	1%	1%
QII	67%	62%	31%	37%	2%	1%
QIII	57%	49%	41%	48%	2%	3%
QIV	43%	35%	47%	56%	10%	10%
QV	19%	15%	33%	42%	48%	44%

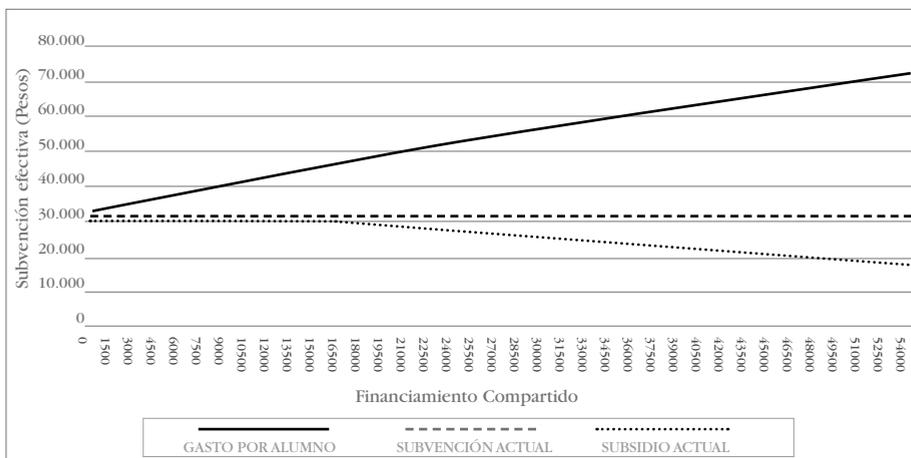
Fuente: elaboración propia sobre la base de encuestas Casen.

Nada indica que esté ocurriendo una mayor segregación. Se observa más bien una mayor dispersión de la matrícula entre las diversas dependencias de

los grupos medios indicando una mayor preferencia de estos por establecimientos particulares subvencionados ahora que hace una década, pero no se observa una concentración particular de un grupo de ingresos en establecimientos municipales y otros en establecimientos particulares subvencionados. Podrían haber efectos locales que estos datos agregados no permiten capturar, pero no hay evidencia concreta al respecto.

Con todo, el financiamiento compartido ha permitido que los estudiantes de la educación subvencionada tengan gastos muy disímiles entre sí y que estos estén en promedio correlacionados con el nivel de ingreso de las familias. El gráfico siguiente recoge la situación actual que muestra una visión general de lo que ocurre con la subvención y el financiamiento compartido.

Gráfico 2
Efectos del financiamiento compartido



Nota: El gráfico está hecho con los valores de la USE que rigieron hasta diciembre de 2006. Desde ese entonces el nuevo valor de la USE es de 14.207 pesos. Por ello las 4 USE equivalen a poco más de 56.800 pesos).

El esquema actual permite a los padres complementar los aportes públicos. Este es retirado gradualmente solo después de que el financiamiento compartido supera 0,5 USE (Unidad de Subvención Escolar). Entre 0,5 y 1 USE es retirado a una tasa de 10 por ciento; entre 1 y 2 USE, a una tasa de 20 por ciento; y entre 2 y 4 USE, a una tasa de 35 por ciento. Por eso, como muestra el gráfico 2, a medida que crece el aporte de las familias, el subsidio público se va retirando gradualmente cayendo, después de 0,5 USE por debajo de la subvención. Pero a pesar de ese retiro, el resultado concreto es permitir que con recursos públicos existan diferencias de más de 2 a 1 en el gasto por alumno. Por supuesto son muy pocos los casos en que el financiamiento compartido

llega a 54 mil pesos (4 USE: el máximo permitido. La mediana del financiamiento compartido está más bien cerca de los 12 mil pesos. Con todo, si el financiamiento compartido es 20 mil pesos, situación no tan infrecuente, en el esquema actual este alumno gastaría un 58 por ciento más que el estudiante sin FC. Ello porque los dos recibirían más o menos el mismo subsidio (el alumno con financiamiento compartido recibe 29.045 pesos y el sin financiamiento compartido, 31.109 pesos).

Esta situación genera controversias porque se argumenta que esas diferencias de gasto no serían tolerables. Pero si las familias quieren gastar en la educación de sus hijos no es evidente cómo ello puede evitarse. Prohibir el financiamiento compartido no lo asegura. Los recursos se canalizarán a través de otras vías que pueden ser menos deseables desde el punto de vista de asegurar una mayor equidad en el sistema de financiamiento. En el margen las familias pueden migrar hacia otras comunas. Es lo que sucede, por ejemplo, en Estados Unidos que es un sistema de educación pública pero en el cual las diferencias de gasto por estudiante entre estados llegan a casi tres veces. Pero quizás lo más relevante es que al interior de cada estado hay importantes diferencias de gasto por estudiante entre los distintos distritos escolares. Por ejemplo, en estados como Arizona, Oregon, Vermont, las diferencias de gasto superan el 100 por ciento entre los distritos del percentil 90 y 10 de la distribución. En la gran mayoría de los otros estados las diferencias son del orden de 70 a 90 por ciento para los mismos percentiles de la distribución. Además, las diferencias máximas de gasto por estudiante al interior de la gran mayoría de los estados pueden llegar a cuatro veces.³

En ese sentido tener los aportes de las familias “encima de la mesa” ayuda a un mejor diseño del sistema de financiamiento público. Pero antes de ello probablemente se requiere responder una pregunta previa. ¿Qué aspira a lograr el Estado con su participación en educación? Una respuesta sencilla es todo aquello que decidan los votantes y sus representantes. Conceptualmente una respuesta razonable es asegurar una calidad mínima equivalente a todos los niños, niñas y jóvenes independientemente de su origen social. Pero, ¿cuál es un mínimo aceptable? Las posibilidades son muchas y quizás concite mayor apoyo uno que garantice probabilidades promedio similares de acceder a las carreras y universidades selectivas a los estudiantes que provienen de las distintas dependencias educativas. ¿Requiere ello de igual financiamiento para todos? No es evidente. En educación hay un importante componente de consumo que se traduce, entre otros aspectos, en mayor espacio, mejores ubicaciones e inversiones tecnológicas de punta que no tienen directa relación con el desempeño académico o el desarrollo de competencias y habilidades para insertarse ade-

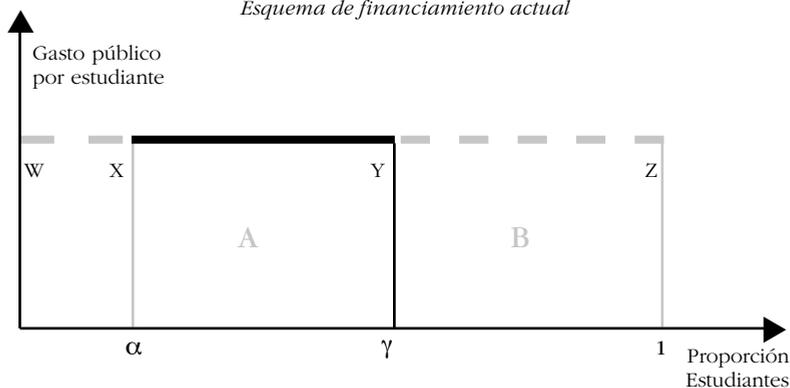
3 Los interesados pueden consultar el National Center for Education Statistics.

cuadamente en el mundo actual. Por eso, una vez que se asegura ese mínimo los aportes privados adicionales que se hacen a educación no deberían ser una fuente de mayores preocupaciones. Pero aun si lo fuesen un adecuado diseño del sistema de financiamiento público podría atenuar severamente dichas preocupaciones.

Este asunto ha despertado especiales sensibilidades porque el diseño de nuestro sistema de financiamiento público aún no reconoce que el costo de educar, esto es de lograr un estándar de desempeño predefinido, es más alto para los estudiantes que provienen de hogares de menor capital cultural que para aquellos que provienen de hogares más acomodados. Esta carencia produce que, en la práctica, el financiamiento por estudiante esté correlacionado positivamente con capital cultural, impidiendo además que se satisfaga la aspiración de una calidad mínima para todos.

Para lograr este objetivo no se requiere desalentar la contribución de las familias. Si el objetivo es ir más allá del aseguramiento de los mínimos de calidad señalados anteriormente, el desafío es integrar mejor la subvención pública con el aporte de las familias. Además, si esto se logra adecuadamente es posible liberar recursos públicos para cada estándar de desempeño posible, propósito que no se lograría en caso de que se prohibiera el financiamiento compartido. La clave para la discusión es entender que el sistema de financiamiento compartido que existe en Chile puede insertarse dentro de una familia más amplia de modelos de financiamiento de la educación. Un esquema general simplificado para analizar esta posibilidad se puede ver en la figura 1. Ahí, los estudiantes están ordenados de mayor a menor nivel socioeconómico. Primero hay un grupo pequeño, un α por ciento que financia su educación privadamente y no le significa desembolsos al Estado y que se representa en el gráfico por el trazo wx. Actualmente es un siete por ciento, si bien dependiendo del esquema de financiamiento elegido esa proporción puede aumentar o disminuir levemente.

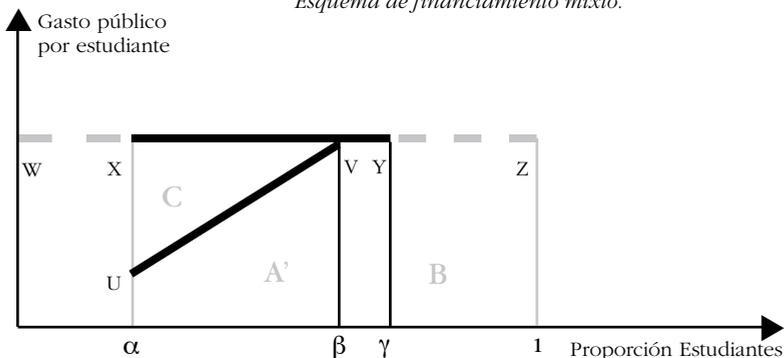
Figura 1
Esquema de financiamiento actual



Luego hay un grupo importante financiado por el Estado y que en el gráfico se representa por el trazo xy y que comprende una proporción equivalente a γ α de los estudiantes. El valor de γ ha estado aumentando en Chile en el último tiempo, pero aún no es 1. El financiamiento por estudiante, haciendo abstracción de lo que ocurre en zonas rurales, es en estos momentos el mismo para cada uno de ellos. El desembolso total que hace el Estado para estos propósitos equivale al rectángulo representado por la letra A (en el caso del financiamiento compartido ese valor como veíamos en el gráfico 1 se reduce levemente). Luego viene el grupo no cubierto por el sistema educativo y que se representa por el trazo yz , esto es equivalente a $1 - \gamma$. El gráfico es estandarizado en el sentido de que en el eje horizontal el valor 1 se alcanza al cumplir un 100 por ciento de cobertura. En Chile la cobertura en educación básica es completa, pero en educación media aún no lo es. Capturar a esos estudiantes “faltantes” tiene seguramente como costo no solo la subvención educativa sino que también incentivos adicionales. La subvención pro-retención es un ejemplo de esto.

Un esquema de financiamiento alternativo, entre muchos otros, se podría explicitar como el presentado en la figura 2 que considera el aporte de la familia. Ahora el aporte del Estado no es el mismo para todos los estudiantes. Los trazos wx , yz , al igual que antes, representan las proporciones de niños y jóvenes que financian privadamente su educación y que requieren de políticas especiales para retenerlos en la educación, respectivamente.

Figura 2
Esquema de financiamiento mixto.



Entre α y β el aporte público difiere de acuerdo a la situación socioeconómica de los estudiantes y deja de ser equivalente a la altura indicada por el trazo xy en la figura 1. En particular pasa a ser equivalente a la altura indicada por el trazo diagonal uv . La diferencia entre la altura indicada por el trazo xv y la diagonal uv es financiada por la familia. Por consiguiente, el aporte fiscal es creciente a medida que la situación socioeconómica del estudiante va em-

peorando. Nótese que el aporte privado es mayor a medida que el estudiante está más cercano de α en el ordenamiento socioeconómico, esto es proviene de un hogar de mayores recursos, y decrece a medida que nos acercamos a β . A partir de este nivel socioeconómico el Estado aporta el 100 por ciento del financiamiento. En estas circunstancias el grupo inicialmente cubierto le significa al Estado un gasto de A' inferior a A . Se “libera” un monto equivalente a C que ahora es aportado por las familias. Esos recursos se pueden destinar ahora a elevar el nivel de financiamiento de la educación e incorporar más decididamente a aquellos que no son cubiertos por el sistema educativo. Por supuesto, este es un esquema general que acepta numerosas adaptaciones y, por supuesto, formas distintas de diseñar el aporte de las familias o del Estado.

La elevación de los aportes de las familias a la educación puede ser resistida, sobre todo en un país que, como el nuestro, establece como derecho constitucional una educación gratuita para todos. Por cierto, esta disposición tiene en parte su origen en la obligatoriedad de asistir a un establecimiento educativo. Por supuesto, el problema se atenúa si, como ocurre en la práctica, hay un grado importante de autoselección en la decisión del establecimiento al que se envía a los hijos. Esto podría querer evitarse, pero no es claro como ello se lograría. No parece ser suficiente, por ejemplo, que los aportes privados se prohíban o incluso que la educación sea exclusivamente pública o solo financiada por el Estado. Volviendo al esquema conceptual planeado la resistencia que puede generar seguramente es muy sensible al valor que tome β (esto es la proporción del estudiantado a partir del cual el aporte de las familias es cero y el financiamiento de la educación corre solo por cuenta del Estado). Este indicador depende muy principalmente de la desigualdad de ingresos y en un país como el nuestro no cabe esperar que su valor sea muy alto; por ejemplo, que el aporte privado fuese cero solo en el primer decil o que β tomará el valor 0,9. Por supuesto, si el único objetivo fuese maximizar la contribución de las familias es ideal que este valor se acerque al valor de γ , es decir que todas las familias que tienen a jóvenes estudiando en el sistema educacional contribuyan al financiamiento de la misma. Aunque este aporte, como muestra la figura 2, sea en proporción al nivel socioeconómico de las familias, este objetivo tiene que balancearse con la realidad de ingresos absolutos de las familias chilenas. Es indudable que también hay que resistir la presión para mantener la situación inicial o al menos que β se acerque lo más posible a α . Si ello ocurre, se minimizaría la “liberalización” de recursos y se impediría una mayor concentración de los recursos públicos en quienes más lo necesiten. Cabe esperar, entonces, que el debate democrático debería llevar a definir niveles razonables de β , esto es la proporción de familias de las que se espera realicen un aporte al financiamiento de la educación de sus estudiantes.

Es importante que el diseño de una iniciativa de esta naturaleza ponga especial atención a los riesgos asociados con ella. El principal es la segregación social que ella podría generar. Esto ocurriría si se establecieran, por ejemplo, escuelas con aportes familiares y otras sin aportes familiares como ocurre, en la práctica, en la actualidad. Es mucho más razonable generar más movilidad entre establecimientos y vincular el financiamiento más a los estudiantes que directamente a los establecimientos. De este modo habría un financiamiento en principio equivalente por estudiante pero la composición público privada sería distinta (esto significa que el monto máximo del gasto por estudiante que accede a establecimientos con financiamiento público es único, pero la combinación de aportes privados y públicos difiere para cada uno de ellos dependiendo de su condición socioeconómica).

MÁS FINANCIAMIENTO Y DISEÑOS ALTERNATIVOS

Las ideas generales aquí esbozadas se pueden aplicar al sistema de financiamiento de educación actualmente vigente. Se parte de la base que deben aumentarse los recursos para educación y probablemente pensar en el mediano plazo en una reasignación entre niveles. El gasto directo e indirecto por estudiante —incluye SNED, asignaciones de desempeño, recursos educativos y “consumo” asociado a inversiones, entre otros programas, pero excluye alimentación— alcanzará a unos 896 dólares por niño este año (la subvención básica es aproximadamente 750 dólares). Esta cifra contrasta, con un promedio equivalente de 2.750 dólares en establecimientos particulares pagados, pero que como hemos indicado envuelve gastos que, en estricto rigor, no influyen en el desempeño de los estudiantes en exámenes estandarizados como la PSU.

Hay básicamente dos maneras de abordar el rediseño de nuestro sistema de financiamiento. La primera consiste en asegurar una calidad educativa mínima equivalente para que, en promedio, todos los estudiantes, independientemente de su origen, puedan alcanzar un desempeño similar. Como sabemos que los logros educativos están influidos por el origen, en particular por variables como la escolaridad de la madre, los ingresos del hogar o el capital cultural de las familias, la pregunta que debe responderse en primer lugar es la magnitud en que esta dimensión influye en los resultados. La prueba PISA, por ejemplo, que ha construido un indicador relativamente sofisticado de capital cultural, económico y social, sugiere que para Chile un cambio aproximado de una desviación estándar en ese indicador significa una diferencia de aproximadamente un 40 por ciento de desviación estándar en desempeño en esa prueba. Dada la amplitud del rango de este índice para Chile las diferencias máximas asociadas a capital cultural podrían llegar a 1,5 desviaciones estándares. Ejerci-

cios análogos utilizando solo información sobre educación e ingresos reportados por los padres en los cuestionarios Simce sugieren diferencias máximas asociadas a estas variables no muy distintas a la que sugiere el primer instrumento. Por supuesto, estas diferencias pueden ocultar ineficiencias en la gestión de los establecimientos a los que asisten los niños y jóvenes de menor capital cultural y social. Pueden, en ese sentido, estar sobreestimadas. De hecho, Mizala et al. (2002) encuentran importantes diferencias de eficiencia entre establecimientos particulares pagados y particulares subvencionados y, sobre todo, municipales.⁴ Más allá de las advertencias que se plantean en este estudio, las diferencias de eficiencia son importantes, sugiriendo que los establecimientos particulares subvencionados y, especialmente, los municipales podrían subir mucho sus desempeños con los mismos recursos si se organizaran de otra manera. Por supuesto, puede ser que estén constreñidos por los arreglos institucionales imperantes en el país, pero ello puede incorporarse en el análisis e impone un costo adicional que el Estado debe incorporar en sus decisiones de asignación de recursos.

Estos antecedentes pueden utilizarse para estimar las compensaciones que asegurarían un rendimiento similar entre estudiantes o si se quiere que nos movería en la dirección de un sistema educativo donde el origen no marque la suerte de los niños y jóvenes en el sistema escolar. Aplicando muy rústicamente los resultados que provienen de las estimaciones de funciones de producción de la educación que se han hecho en Chile pueden calcularse de manera muy preliminar algunos rangos de valores que debería tener el financiamiento por estudiante si el objetivo es asegurar un desempeño similar entre estudiantes. Uno de los problemas que presenta este ejercicio es que las mediciones de muchas de las variables de interés son imperfectas o que las variaciones de gasto por alumno son relativamente modestas en la educación subvencionada, incluso con la presencia de aportes municipales y financiamiento compartido (ambas variables pueden estar sujetas a errores de medición). Pero siguiendo este marco de referencia se puede estimar que niños que provienen de hogares cuyos padres tienen un alto nivel de escolaridad y elevados ingresos no necesitarían más recursos adicionales a los que se han contemplado para 2008 si el objetivo es alcanzar un rendimiento en el Simce de entre 280 y 300 puntos. Para alcanzar el mismo objetivo, los niños cuyos padres no han completado la básica y que tienen bajos ingresos necesitarían disponer de un financiamiento aproximado que va entre 75 y 105 mil pesos dependiendo del modelo específico que se emplee. Estas cifras son solo tentativas y requeriría un estudio mucho más acabado y preciso que los que se encuentran en la literatura empírica actualmente disponible.⁵

4 Véase Mizala, Alejandra, Pilar Romaguera y Diego Farren, 2002, "The Technical Efficiency of Schools in Chile", *Applied Economics*, vol. 35.

5 Un reciente estudio que contiene un interesante ejercicio preliminar para determinar los valores

Una alternativa en esta línea es definir un establecimiento “modelo” que eduque con buenos resultados a niños que provienen de estratos socioeconómicos bajos evaluando la forma en que este se organiza y “costeando” su estructura. Un ejercicio de este tipo es el que se presenta en el anexo (pág. 203) y que proviene de conversaciones que el autor ha sostenido con representantes de fundaciones que en condiciones difíciles logran obtener resultados en torno a los 300 puntos en pruebas Simce. Se presenta una estructura típica pero que puede no corresponder exactamente a la realidad particular de las personas consultadas. Los salarios considerados son relativamente altos por lo que el valor cercano a los 72 mil pesos de subvención para educar a niños de menor capital cultural y social puede ser considerado elevado. Sin embargo, cabe hacer notar que ello de alguna forma revela una estrategia para atraer buenos docentes a establecimientos que educan a esos niños. Los salarios directivos reconocen también la importancia que estos juegan en el destino académico del establecimiento que tienen a su cargo. Además, el cálculo supone solo cuarenta alumnos por curso en lugar de los 45 que se consideran actualmente en el diseño de la subvención. Así, estos cálculos sugieren que la subvención para los niños y jóvenes que provienen de hogares de bajo capital cultural y social debe ser aproximadamente el doble de la que regirá en Chile a partir de 2008. Por supuesto, es razonable pensar que ese valor es menor para niños y jóvenes más acomodados. En este sentido la subvención preferencial sería insuficiente para que esos estudiantes alcanzasen estándares de desempeño parecidos a los que estos últimos pueden obtener con el valor actual de la subvención.

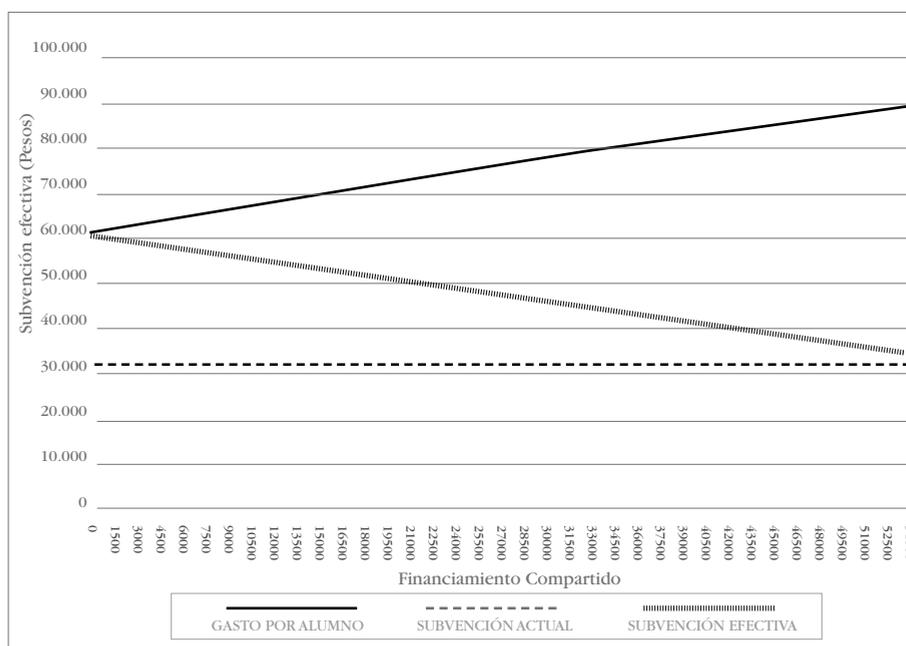
En todo caso los valores que se han planteado aquí son solo referenciales y no pueden ser considerados como definitivos. Se requiere un estudio más fino y, sobre todo, la instalación de la suficiente capacidad técnica en el Ministerio de Educación para ir definiendo técnicamente los montos de la subvención preferencial. Quizás el principal defecto del proyecto de subvención preferencial sea precisamente que no ordena la revisión periódica de los valores más apropiados de la misma ni fija los criterios que ella debe satisfacer. Se corre el riesgo, entonces, de perpetuar valores intuitivos y sin mayor justificación técnica. Esto no es recomendable habida cuenta que, más allá de las reflexiones que se han hecho aquí sobre los insuficientes recursos que se gastan en educación, la presión de los sostenedores por mayores dineros siempre va a estar presente y sin estudios técnicos que guíen la discusión, las posibilidades de gastar mal son enormes.

El diseño planteado hasta ahora supone que se quiere asegurar un mínimo de calidad a todos los estudiantes independiente de su origen y no se hace

apropiados de la subvención es Gallego, Francisco y Claudio Sapelli, 2007, “Financiamiento y Selección en Educación: Algunas Reflexiones y Propuestas”, Centro de Estudios Públicos, *Serie Puntos de Referencia*, 286, septiembre.

cargo que la presencia del financiamiento compartido introduce diferencias de gasto importantes. Estas obviamente se atenúan con un diseño como el descrito, sobre todo porque el grueso del financiamiento compartido se ubica en valores en torno a los 12 mil pesos mensuales. Los montos que aquí se han discutido y los que contempla el proyecto de subvención preferencial superan ese valor y, por lo tanto, gran parte de las diferencias actuales desaparecen o, incluso, se revierten. Un diseño de estas características invita, además, a una mayor integración porque el financiamiento compartido deja de ser una barrera para ingresar a establecimientos “más caros”. Un grupo de estudiantes financiará privadamente esos establecimientos mientras que otros aportarán su subvención preferencial.⁶

Gráfico 3
Subvención diferenciada y financiamiento compartido



Ahora bien, esta preocupación por mayor igualdad en el gasto por estudiante, que por las razones antes planteadas no estimamos imprescindible, se puede incorporar en el diseño del financiamiento por estudiante sin grandes dificultades. El gráfico 3 es una alternativa que permite acoger esa preocupación. En términos simples refleja un esquema que no solo define el financiamiento por estudiante en términos del capital cultural y social de los niños y jóvenes sino que también considera el aporte económico de las familias (obviamente hay una

⁶ Tal como se ha desarrollado en el proyecto que crea esta subvención, esta aparente fluidez puede no ser tal. En ese sentido el proyecto parece excesivamente rígido y habrá que monitorear cómo evoluciona introduciendo los cambios que sean necesarios.

correlación alta entre ambos fenómenos). La manera de lograr esto es que la subvención máxima se retire no solo con el aumento del capital social y cultural de los estudiantes sino que con el aumento en el financiamiento compartido. La tasa de retiro tiene que ser superior a la actual. ¿Qué tan superior? Depende crucialmente de las diferencias de gasto por estudiante que se estimen adecuadas. Sostengo que estas no son muy importantes si el diseño de la subvención permite que todos los estudiantes, independientemente de su origen, alcancen el estándar de desempeño que se ha acordado como satisfactorio. En todo caso el esquema aquí planteado es robusto a otros criterios, incluso si la tasa de retiro es un 100 por ciento. Claro que en ese caso no hay incentivos para aportar a través del sistema escolar a la educación de los hijos. Es importante considerar que el aporte probablemente se realizará de todos modos pero a través de otra vía. Eso hace pensar que no es bueno desde el punto de vista del diseño del sistema de financiamiento que la tasa de retiro sea muy elevada.

En esta propuesta, reflejada en el gráfico 3, se mantiene el espíritu actual de que si el financiamiento compartido es superior a las 4 USE la subvención es igual a cero, pero ello podría modificarse sin mayores problemas. Esto es, se podría permitir que FC superiores recibieran también subsidio y tal vez ello sea una buena idea porque permitiría una integración entre todos los subsistemas educativos. En este ejemplo, la subvención parte en un nivel que es el doble de la que ha regido para 2007 en la educación básica. Nos parece que en una primera etapa este es el piso que debe alcanzarse aunque, como señaláramos anteriormente, se requieren estudios más precisos sobre los valores más adecuados. En este esquema se mantienen diferencias de gasto por alumno entre niños y jóvenes que asisten a establecimientos subvencionados, pero al ser la subvención diferenciada y retirarse el subsidio público más rápidamente, las familias que aportan 4 USE gastarían en sus hijos solo un 44 por ciento más que las familias cuyos hijos no tienen FC, y no el doble como en la actualidad. En el caso de un FC de 20 mil pesos el gasto sería solo un 16 por ciento más alto y no un 58 por ciento como es actualmente. Esta mayor tasa de retiro puede eventualmente, como indicáramos, constituirse en un desincentivo parcial al FC (de hecho la tasa de retiro es superior a la que en algunos estudios de subsidios sociales se ha estimado como adecuada, esto es entre 20 y 30 por ciento). Conviendría evaluar, entonces, un retiro más gradual, pero eso es más caro. En todo caso, es algo abierto a discusión y que está íntimamente ligado con el compromiso futuro de recursos públicos para educación. La propuesta específica que aquí se hace, de ponerse en práctica, supone duplicar la subvención para los más pobres, duplicando el gasto por alumno y elevándolo para los que aportan 4 USE en un 23 por ciento, respecto del nivel actual. Para los que aportan 20 mil supone elevarlo en un 47 por ciento. Los anuncios que se han hecho

para el próximo año —tanto respecto de la subvención preferencial como del aumento general de 15 por ciento para la subvención— satisfacen parcialmente los objetivos de este esquema. Complementarlo requeriría recursos adicionales entregados diferenciadamente antes que a través de reajustes generales.

A MODO DE CONCLUSIÓN: UNA REFLEXIÓN QUE INCORPORA EL DEBATE SOBRE EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN MUNICIPAL

El esquema de financiamiento por estudiante que existe en Chile tiene enormes ventajas aunque, como se ha visto, se puede diseñar de una forma muy distinta a la actual manteniendo su espíritu y sus bondades. Ahora bien, no es habitual encontrarlo en otros países, incluso aquellos que como Holanda o Irlanda tienen una importante presencia de establecimientos particulares subvencionados en su sistema educacional. Suecia introdujo hace poco más de una década un esquema de las características del nuestro, pero aún cuenta con una oferta relativamente menor de establecimientos particulares subvencionados.

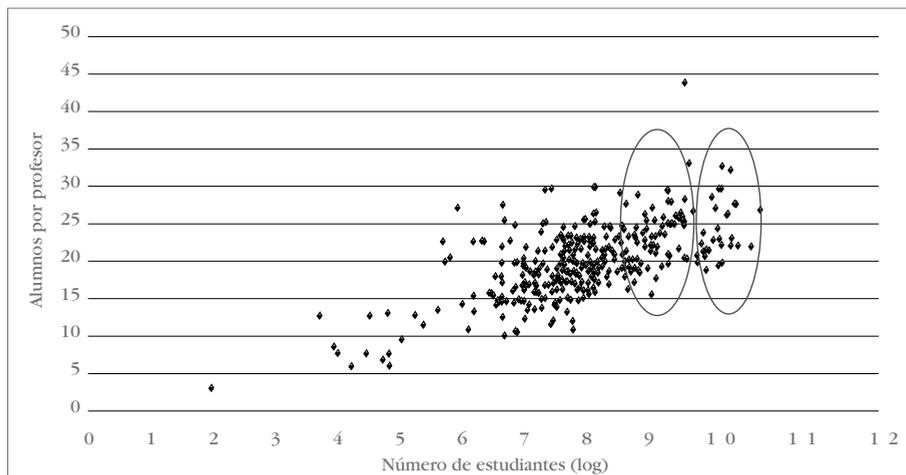
Para que este sistema de financiamiento pueda desarrollar todas sus potencialidades se requiere, sin embargo, que exista autonomía en la gestión de los recursos asignados. La negociación centralizada que ha impuesto el estatuto docente y las restricciones que este contiene debilitan las ventajas de la subvención y, de hecho, el estatuto puede eventualmente exponer a dos municipios con ingresos similares a costos muy distintos; por ejemplo, si la distribución de edades de los docentes difiere entre ambos municipios. Hay, entonces, un esquema de financiamiento único, que en estricto rigor tampoco es cierto porque se canalizan recursos a través de vías a las cuales no tienen acceso los establecimientos particulares subvencionados, y un marco regulatorio diferente para los distintos subsectores educativos.

Se argumenta, entonces, ante esta constatación que deberían haber esquemas de financiamiento alternativo. Este argumento tiene dos problemas centrales. Por una parte, las diferencias en la situación financiera de los municipios trascienden las restricciones que les impone el estatuto. Hay problemas de gestión que son independientes de esta regulación.⁷ En efecto, como muestra el gráfico 4, que presenta para distintas escalas de matrícula la razón de alumnos a profesor en los distintos municipios, las situaciones financieramente débiles de algunos municipios obedece a que operan con razones alumno profesor excesivamente bajas. Aportar recursos para financiar estas ineficiencias sería un error. Esta realidad muchas veces se explica por los costos políticos que podría acarrear para las autoridades comunales un ajuste en la planta docente.

7 Sobre esto véase, por ejemplo, Ricardo Paredes y Valentina Paredes, "Educational Performance and Management under a Rigid Labor Regime", mimeo, 2007.

Si bien ello es humanamente comprensible, el sistema de financiamiento de la educación no debe validar esas actitudes. El costo es demasiado alto no solo en términos de recursos sino que para los niños y jóvenes que asisten a esos establecimientos municipales deficitarios.

Gráfico 4
Eficiencia en la gestión educacional de los municipios (un indicador relevante)



De este modo pensar en esquemas alternativos de financiamiento terminaría, tarde o temprano, validando gestiones ineficientes o bien reduciendo los incentivos de los establecimientos públicos para mejorar su gestión. Además, es bueno que las autoridades centrales incorporen los efectos de sus malas decisiones en este ámbito. Han validado negociaciones centralizadas que ciertamente afectan la marcha de la educación de manera distinta en diversos lugares y que impone costos inesperados. Estas ineficiencias tarde o temprano deben incorporarse en la subvención o se producirá cambios en la matrícula hacia el sector de establecimientos particulares subvencionados. Si el esquema de financiamiento es distinto para los sectores municipal y particular subvencionado, al Estado central paradójicamente le puede convenir esa migración. En cambio si la subvención se “encarece” para todos, el gobierno central internaliza más “dolorosamente” los errores de política cometidos. Esta es la segunda razón para preferir un único sistema de financiamiento. Es, si se quiere, una razón de economía política. Considerando estas dos dimensiones no es, entonces, evidente que existan alternativas de financiamiento superiores a la política de igual trato para establecimientos públicos y particulares subvencionados.

Sin embargo, la viabilidad del sistema de financiamiento por estudiante no está completamente asegurada. Si las constantes presiones de los municipios por recursos adicionales son satisfechas —algo que ocasionalmente ha sucedido— el financiamiento por estudiante comienza a horadarse. La prácti-

ca de mantener negociaciones centralizadas con los profesores, que tiene su raíz en el Estatuto Docente, ciertamente agrava la situación porque rigidiza la administración de los ingresos que reciben los municipios por subvenciones educacionales. Si los principales costos, que son los salarios, no pueden ser administrados por los municipios, la posibilidad de desarrollar una buena gestión se ve amenazada y la presión por nuevos recursos se hace inevitable.

Crear un marco general de negociación con los profesores, pero cuyos detalles sean definidos por los gobiernos locales y quizás ratificados por una instancia especializada —como puede ser la agencia de calidad que se creará para monitorear la marcha de los establecimientos subvencionados—, es una posibilidad que debe evaluarse seriamente. Si no hay capacidad política para avanzar en esta dirección las dificultades que presenta la administración de los establecimientos educacionales para los municipios crecerá y las ineficiencias que soporta el sistema educativo se incrementarán.

Anexo

*Costeo de establecimiento modelo que atiende a niños de bajo nivel socioeconómico
(basado en 26 cursos y 40 estudiantes por curso)*

	Horas Pedagógicas	Valor Hora	Valores por curso	Valor Total
Aula	31	21.000	651.000	
Fuera de Aula	13	21.000	273.000	
Talleres	8	21.000	168.000	
Gastos Generales			125.000	
Gasto Capital			390.000	
Equipo Directivo				
Director/a			88.846	2.310.000
Director/a Estudios			50.077	1.302.000
Coordinación General 7°-4°			50.077	1.302.000
Coordinación General K-6°			50.077	1.302.000
Inspector/a			37.923	986.000
Orientador/a (Psicólogo/a)			37.923	986.000
Bibliotecario/a			34.385	894.000
Administrativos				
Contabilidad y recaudación			40.385	1.050.000
Secretaría			22.692	590.000
Equipo Asistentes de la Educación			78.462	2.040.000
Apoyo Complementario				
Horas de Reforzamiento	20	21.000	420.000	
Apoyo Psicopedagógico	12	21.000	252.000	
Talleres Socialización	5	21.000	105.000	
Total por curso			2.874.846	
Total por estudiante			71.871	

REFERENCIAS

- Beyer Harald (2000). "Entre la autonomía y la intervención: políticas educacionales en Chile", en Felipe Larraín y Rodrigo Vergara (eds.) *La Transformación Económica de Chile*, Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Gallego, Francisco y Claudio Sapelli (2007). "Financiamiento y Selección en Educación: Algunas Reflexiones y Propuestas", Centro de Estudios Públicos, *Serie Puntos de Referencia*, 286, septiembre.
- Mizala, Alejandra, Pilar Romaguera y Diego Farren (2002). "The Technical Efficiency of Schools in Chile", *Applied Economics*, vol. 35.
- Paredes, Ricardo y Valentina Paredes (2007). "Educational Performance and Management under a Rigid Labor Regime", mimeo.

La subvención escolar diferenciada por nivel socioeconómico en Chile

Alejandra Mizala

INTRODUCCIÓN

Existen características de los estudiantes que implican costos diferentes para alcanzar un mismo nivel de aprendizaje. En efecto, muchos estudios han mostrado que el nivel socioeconómico y el capital cultural de las familias son los principales factores que explican las diferencias de rendimiento tanto entre los estudiantes como entre las escuelas.¹ Para avanzar hacia una sociedad con mayor igualdad de oportunidades es necesario corregir estas desigualdades.

Los países desarrollados abordan este tema entregando más recursos a los establecimientos que atienden a la población más pobre o a los niños cuyos padres tienen menor educación o son inmigrantes. Hay muchas experiencias interesantes en esta materia; por ejemplo, Holanda aporta a las escuelas una subvención mayor por los hijos de inmigrantes y de padres con menor nivel de educación, Francia desarrolla las Zonas de Acción Prioritaria, Estados Unidos tiene una larga experiencia con la integración social a partir del movimiento por los derechos civiles.

Los esfuerzos que Chile ha realizado hasta la fecha son insuficientes. Para abordar en forma más decidida este tema es necesario entregar un mayor volumen de recursos a los estudiantes de menor nivel socioeconómico. De hecho, la subvención pareja por alumno que hoy tenemos es un error de diseño del sistema de subvenciones. Esta incentiva la discriminación de alumnos de menor nivel socioeconómico, ya que son quienes tienen menor capital cultural y por tanto mayores necesidades para alcanzar un mismo nivel de aprendizaje.

A continuación mostramos la relación entre resultados educativos y nivel socioeconómico de los estudiantes, y presentamos datos que evidencian la

1 Ver entre otros Fuller y Clarke (1994) y Hanushek (1995 y 1996).

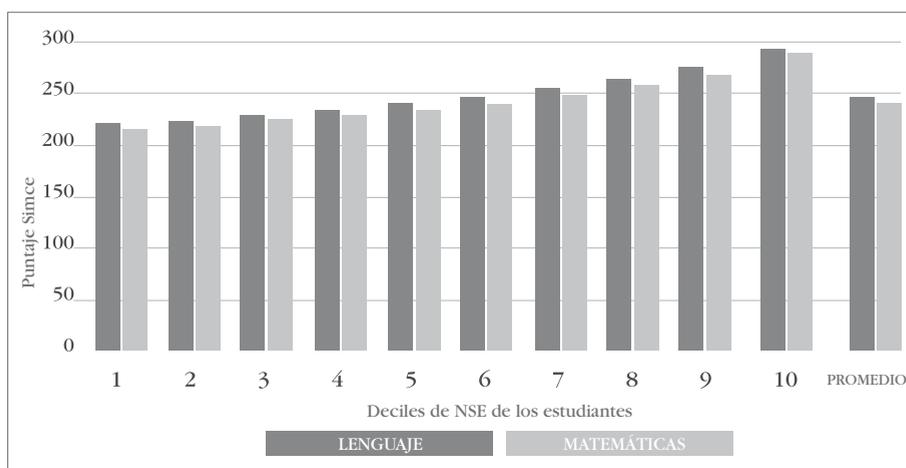
desigualdad de recursos existentes en la educación chilena. Luego, entregamos elementos a considerar en el diseño de una política orientada a corregir estos problemas. En seguida, describimos brevemente el proyecto de ley de subvención escolar preferencial, presentado al Parlamento en noviembre de 2005. Concluimos con algunos comentarios respecto de dicho proyecto de ley.

RESULTADOS EDUCATIVOS, NIVEL SOCIOECONÓMICO Y RECURSOS

Los resultados educativos, como bien se sabe, están estrechamente relacionados con el nivel socioeconómico de los estudiantes. Esto se aprecia tanto en las pruebas Simce, como en las pruebas internacionales en que el país participa.

En el gráfico 1 se muestran los puntajes obtenidos en la prueba Simce de lenguaje y matemáticas del año 2002 por decil de nivel socioeconómico. En este se observa que los estudiantes del decil más pobre (decil 1) tienen resultados más bajos en las pruebas que el resto de la población. A medida que nos movemos a deciles de mayor nivel socioeconómico los puntajes en ambas pruebas aumentan significativamente.

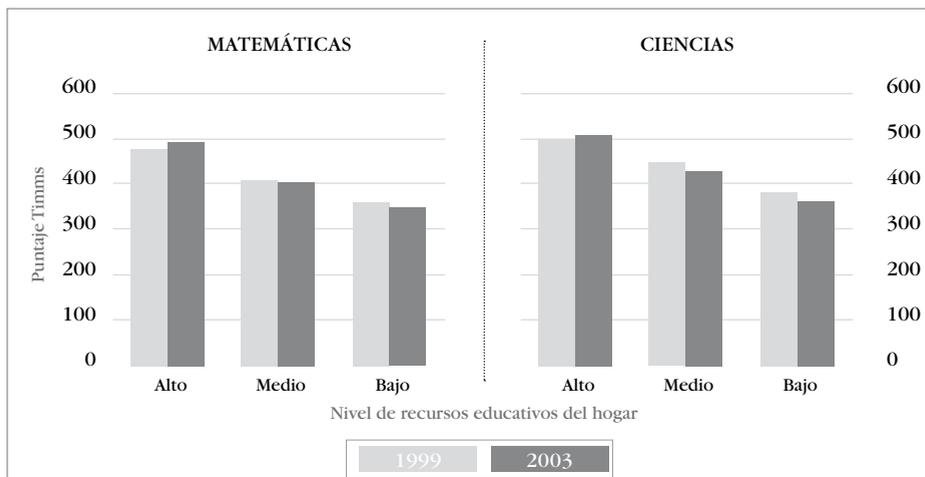
Gráfico 1
Resultados Simce 4° básico 2002 por decil de NSE de las familias de los estudiantes



Fuente: Ministerio de Educación.

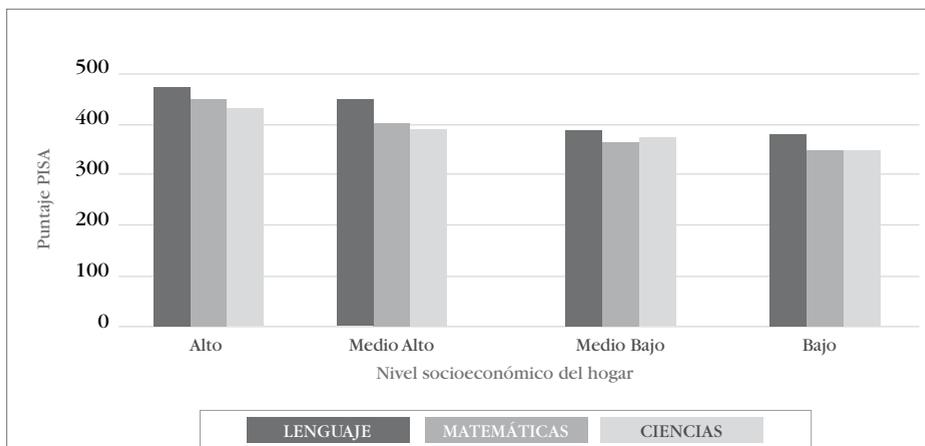
El mismo comportamiento se observa respecto de los resultados en las pruebas internacionales rendidas por estudiantes chilenos. El gráfico 2 muestra que en las pruebas Timms de 1999 y 2003, los alumnos chilenos de nivel socioeconómico alto obtuvieron mejores puntajes que los alumnos de nivel socioeconómico medio y bajo, tanto en ciencias como en matemáticas.

Gráfico 2
Promedios de matemáticas y ciencias Timms según índice de recursos educativos en el hogar



Se aprecia el mismo patrón respecto de los resultados de los estudiantes chilenos en la prueba PISA del año 2000: a mayor nivel socioeconómico de los estudiantes mayores puntajes en las pruebas de lenguaje, matemáticas y ciencias.

Gráfico 3
Promedios de lenguaje, matemáticas y ciencias PISA 2000 según índice socioeconómico del hogar

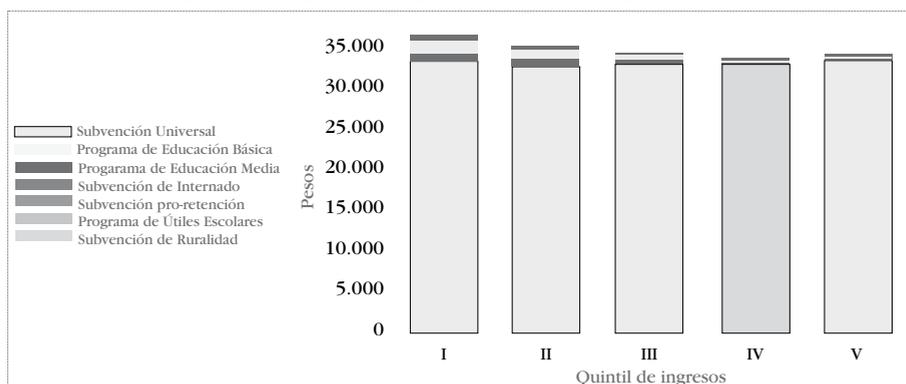


Existen también otras dimensiones de la desigualdad de resultados educativos, como las tasas de repitencia y abandono que son mayores entre los más pobres. Estos terminan menos oportunamente o completan en menor medida los distintos niveles educativos y tienen menor acceso a la educación superior.

A pesar de que la evidencia muestra que se requiere un mayor esfuerzo para educar a los niños de menor nivel socioeconómico, actualmente los recursos por alumno que entrega el Estado son independientes del nivel socioeconómico de los estudiantes. En el gráfico 4 —subvención universal y las otras subvenciones existentes por quintil de ingreso autónomo del hogar— llama la atención la poca diferenciación de recursos entre el quintil más pobre (I) y el más rico (V).

Gráfico 4

Subvención promedio mensual por alumno que asiste a establecimientos con financiamiento público por quintil de ingreso autónomo del hogar. 2003

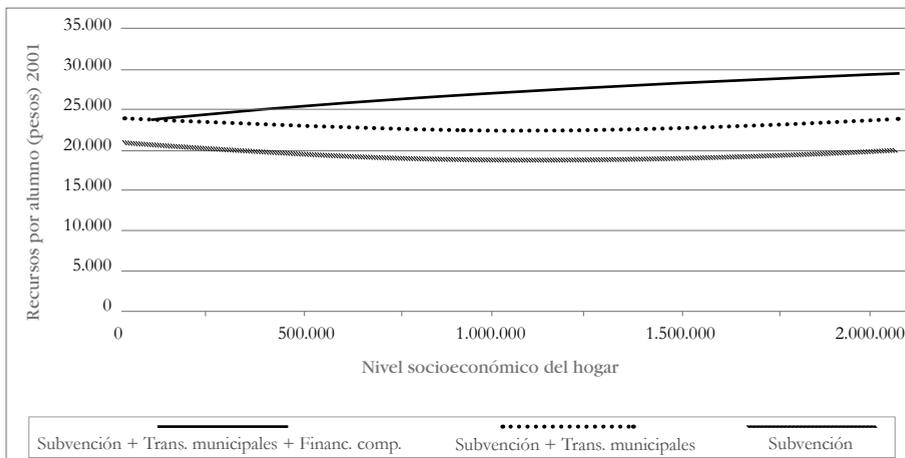


Fuente: Ministerio de Educación.

En contraste, los recursos por alumno con que cuentan los establecimientos educacionales difieren significativamente de acuerdo al nivel de ingreso de las familias. El gráfico 5 —donde los recursos por alumno se han ajustado mediante una función cuadrática del ingreso familiar promedio de cada establecimiento—, muestra para la Región Metropolitana que en el año 2001 el aporte de las familias en financiamiento compartido introduce diferencias relacionadas positivamente con el ingreso de los hogares al interior del sistema subvencionado. Esas diferencias no alcanzan a ser compensadas por las transferencias municipales a los colegios públicos.²

² Este análisis considera solo los recursos provenientes de cobro de matrícula, arancel y financiamiento compartido. No incluye otros aportes que los establecimientos educacionales pueden exigir a los padres (como libros y materiales) ni los otros recursos que las familias utilizan en sus hijos y generan efectos sobre el conjunto de los niños al modificar el capital cultural y social promedio de la escuela.

Gráfico 5
Recursos por alumno de los colegios versus ingreso familiar promedio
Región Metropolitana
 (no incluye pago a colegios particulares pagados)



Fuente: González, Mizala y Romaguera (2002).

¿Cuál es el problema?

El problema es que en un sistema de subsidio a la demanda —donde los colegios deben competir por atraer estudiantes—, si la subvención por alumno que entrega el Estado es pareja, se incentiva la exclusión de los niños y jóvenes más pobres por parte de los colegios que pueden seleccionar a sus alumnos, produciéndose segmentación en el sistema educacional. Esta exclusión se produce dado que el nivel socioeconómico y el capital cultural de las familias son factores muy importantes en la explicación de las diferencias de rendimiento escolar. Por ello una forma simple de mejorar los resultados escolares es seleccionando estudiantes de mayor nivel socioeconómico. Por esta razón, como ya se mencionó, en la práctica los sistemas de subsidio a la demanda tienen subsidios diferenciados por nivel socioeconómico de los estudiantes (Holanda) o están restringidos a la población más pobre (Estados Unidos, Colombia).

El cuadro 1 muestra el grado de segmentación que alcanza el sistema educacional del país. En él se observa la significativa correlación que existe —en promedio— entre los colegios y la educación de los padres y el ingreso del hogar. Mientras que el colegio tiene una correlación de alrededor de 25 por ciento con el resultado de la prueba Simce de lenguaje —lo mismo ocurre con la de matemáticas—, la correlación entre el colegio y la educación de los padres es alrededor de 38 por ciento y aproximadamente del 65 por ciento respecto al ingreso familiar.

Cuadro 1
Regresiones a nivel de estudiantes para 3.331 colegios

	1999 (4 ^º B)	2000 (8 ^º B)	2002 (4 ^º B)	2004 (8 ^º B)
Var a explicar: SIMCE Lenguaje				
3.331 dummies de colegio	SI	SI	SI	SI
N	178,613	139,581	139,834	122,557
R ²	0,29	0,25	0,27	0,25
Var a explicar: Educación Madre				
3.331 dummies de colegio	SI	SI	SI	SI
N	178,613	139,581	139,834	122,557
R ²	0,38	0,39	0,37	0,39
Var a explicar: Educación Padre				
3.331 dummies de colegio	SI	SI	SI	SI
N	178,613	139,581	139,834	122,557
R ²	0,39	0,40	0,37	0,39
Var a explicar: Ingreso hogar				
3.331 dummies de colegio	SI	SI	SI	SI
N	178,613	139,581	139,834	122,557
R ²	0,69	0,64	0,68	0,66

Nota: Estos 3.331 colegios son los que tenían información completa correspondiente a las pruebas Simce de los años 1999, 2000, 2002 y 2004.

Fuente: Mizala, Romaguera y Urquiola (2007).

ELEMENTOS PARA EL DISEÑO DE LA ENTREGA DE RECURSOS DIFERENCIADOS

Una investigación realizada por González, Mizala y Romaguera (2002), concluyó que la forma más adecuada de entregar recursos diferenciados era a través de una subvención por alumno. Esto debido a que la existencia de mezcla social al interior de los establecimientos educacionales generaba elevados errores de inclusión y exclusión si se tomaba la opción de focalizar por establecimiento. El cuadro 2 presenta evidencia de la existencia de mezcla social al interior de los establecimientos, basada en la información que se recoge a través de la encuesta a los padres al momento de aplicar la prueba Simce.³ Un porcentaje importante del 20 por ciento de los alumnos más pobres asiste a establecimientos clasificados entre los deciles 3 a 7.⁴

3 Este resultado es consistente con lo que muestra el cuadro 1, ya que este presenta lo que ocurre en promedio en los establecimientos educacionales, promedios que ocultan importantes grados de heterogeneidad.

4 Otra forma de observar lo mismo es descomponer la varianza del índice socioeconómico (ISE) de los estudiantes utilizando datos de la prueba de 4^º básico de 2002. Un 48,4 por ciento de la varianza del ISE es explicada por diferencias entre establecimientos vs. un 51,6 por ciento que se explica por diferencias entre alumnos.

Cuadro 2
*Decil de nivel socioeconómico de los estudiantes
 vs. decil de nivel socioeconómico de los colegios. Simce 4° básico 2002*

	Deciles de NSE Alumno											
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	TOTAL
Deciles de NSE Establecimientos	1	44,2	35,3	7,3	6,8	2,8	2,0	*	*	*	*	100,0
	2	30,4	35,9	10,5	10,9	4,7	4,4	1,2	1,0	*	*	100,0
	3	24,6	30,1	12,8	13,5	6,5	6,8	2,1	1,8	1,3	*	100,0
	4	19,7	25,4	13,1	15,6	8,6	9,5	2,9	2,9	1,8	*	100,0
	5	15,2	19,1	13,0	15,1	12,6	12,7	4,6	4,4	2,6	*	100,0
	6	10,6	7,3	17,0	13,7	14,5	15,3	8,0	7,5	4,8	1,3	100,0
	7	6,4	3,6	13,0	11,3	13,6	11,8	16,0	12,1	9,3	2,9	100,0
	8	3,7	2,1	8,2	8,4	12,1	11,3	17,7	16,1	14,6	5,7	100,0
	9	1,9	1,2	4,3	5,1	8,2	9,0	15,5	18,2	21,3	15,1	100,0
	10	*	*	*	1,2	2,3	3,0	5,8	11,0	19,0	56,3	100,0
	TOTAL	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	100,0

* Porcentaje es menor al 1%

Fuente: González, Mizala y Romaguera (2002).

Estos resultados, por una parte, refuerzan la necesidad de discriminar positivamente a quienes enfrentan desventajas relativas, con el fin de mejorar la igualdad de oportunidades para el conjunto de niños y jóvenes del país. Por otra, muestran que para llegar al 20 por ciento más pobre de la población no es suficiente con focalizarse en el 20 por ciento de establecimientos más pobres.

En efecto, el cuadro 3 presenta estimaciones numéricas sobre los errores de inclusión y exclusión que se producirían si el objetivo fuera llegar al 20 por ciento de los alumnos más pobres del país y para ello se implementara una política de focalización por establecimiento que abarcara al conjunto de los alumnos de determinado colegio.⁵ De acuerdo a los datos de ingreso del hogar que recoge el Simce, al focalizar a nivel de establecimiento incluiríamos un 53 por ciento de alumnos que no pertenecen al 20 por ciento más pobre de la población (error de inclusión), y no se llegaría a entre un 55 por ciento y un 62 por ciento de los alumnos más pobres (error de exclusión). Resultados similares se obtienen si utilizamos otras fuentes de información como la encuesta Casen para obtener los datos de ingreso de la población. Estos porcentajes son

5 Es decir, se refiere a la focalización en el establecimiento en forma similar a un programa que se aplica al conjunto de los alumnos. Hay que hacer notar que hay programas como el PAE (programa de alimentación escolar), dirigido únicamente a alumnos seleccionados de cada establecimiento escolar.

lo suficientemente elevados como para descartar la opción de focalizar a nivel de establecimientos.

Cuadro 3
Errores de inclusión y exclusión por establecimiento
(Porcentajes)

	Simce 2° medio	Simce 4° básico	Casen Básica	Casen Media
Error de inclusión	53	53	48	50
Alumnos pertenecientes al quintil II	25	25	33	32
Alumnos pertenecientes al quintil III	14	20	12	14
Alumnos pertenecientes al quintil IV	9	6	3	4
Alumnos pertenecientes al quintil V	5	2	0	1
Alumnos sin dato	7	-	-	-
Error de exclusión	62	55	48	50

Fuente: González, Mizala y Romaguera (2002).

Sin duda, la entrega de recursos diferenciados a nivel de alumnos tiene ventajas y limitaciones. Entre las primeras podemos mencionar: mejora la integración social permitiendo que niños pobres accedan a establecimientos con mayor capital social; la movilidad que se puede generar es una forma de que los niños de menores recursos accedan a colegios de mejor calidad; se minimizan los errores de inclusión y exclusión; se fortalece la competencia por mejorar la calidad en el sistema subvencionado y se empodera a los padres.

Las limitaciones de este sistema de entrega son: costos de administración más elevados; los padres con mayor capacidad podrían aprovechar en mejor forma el sistema que aquellos con muy baja educación, en este sentido podría haber un sesgo de selección; existe la posibilidad de estigmatización de los niños más pobres en los establecimientos que los reciban, probabilidad siempre presente en procesos de integración social.

Experiencia internacional con programas que entregan más recursos a los estudiantes más vulnerables

La experiencia internacional con programas focalizados nos muestra que aquellos diseñados a nivel central son útiles cuando se intenta llegar a una población relativamente homogénea de estudiantes que comparten el mismo tipo de problemas, pero tienen muchas dificultades cuando se requiere reconocer las diferencias entre colegios y las poblaciones que atienden. En estos casos se requieren soluciones a la medida de las necesidades de cada colegio. Un en-

foque utilizado es ofrecer un menú de políticas a los colegios, quienes pueden optar por las más adecuadas a sus necesidades.

Por otra parte, no basta con incrementar los recursos, se debe también actuar sobre los incentivos a profesores y colegios. En este sentido una prioridad es mejorar la calidad docente, ofrecer diferentes alternativas metodológicas y asistencia técnica continua. Es también necesario utilizar todos los recursos disponibles: padres, estudiantes y comunidad.

Asimismo, el énfasis de las políticas debe apuntar a acelerar aprendizaje y no solo remediar; se deben tener altas expectativas respecto de los estudiantes (esto mismo se ha encontrado en los estudios de escuelas efectivas).

Finalmente, se requiere análisis de costo-efectividad y evaluaciones periódicas y sistemáticas que permitan retroalimentar las medidas que se están llevando a cabo.

Esto significa que los mayores recursos deben ir asociados a políticas que permitan mejorar los aprendizajes de los niños más vulnerables.

EL PROYECTO DE SUBVENCIÓN PREFERENCIAL

El objetivo del proyecto de ley es mejorar la calidad y equidad de la educación en Chile a través de una subvención adicional por alumno dirigida a los establecimientos que atienden a la población más vulnerable. Los establecimientos que ingresan al sistema se comprometen con lograr una educación de calidad y mayor grado de equidad a través del cumplimiento de ciertos requisitos y de un Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa.

La subvención preferencial se entrega a todo establecimiento escolar que voluntariamente ingrese al sistema (suscribiendo el convenio) y que atienda a alumnos prioritarios que estén cursando primer o segundo nivel de transición de la educación parvularia y educación general básica (artículos 1° y 4°). El primer año de vigencia de la ley contempla la educación parvularia y el primer ciclo de educación básica. Los niveles 5° a 8° básico se incorporarán gradualmente, a razón de un nivel por año, a contar del segundo año de entrada en vigencia de la ley (artículo 5° transitorio).⁶

La definición de alumno prioritario se encuentra en el artículo 2° de la ley: son aquellos alumnos para quienes la situación socioeconómica de sus hogares dificulta sus posibilidades de enfrentar el proceso educativo.⁷ La calidad de

⁶ En la Cámara de Diputados se extendió la subvención hasta 8° básico.

⁷ La calidad de alumno prioritario será calificada por el Ministerio de Educación, o el organismo de su dependencia que este determine, de acuerdo a los siguientes criterios: a) alumnos de familias que pertenezcan al Sistema Chile Solidario; b) alumnos de familias que sean caracterizados como indigentes por el instrumento de caracterización socioeconómica vigente; c)

alumno prioritario será informada por el Ministerio de Educación a la familia de dicho estudiante.

La Ley de Subvención Preferencial establece que los establecimientos educacionales adscritos a este régimen serán clasificados de acuerdo a sus resultados educativos en tres categorías: autónomos, emergentes y en recuperación (artículo 9°).

Son autónomos los establecimientos educacionales que hayan mostrado sistemáticamente buenos resultados educativos de sus alumnos de acuerdo a los instrumentos diseñados por el Ministerio de Educación, y de conformidad a los estándares nacionales que se establezcan para tales efectos. Los emergentes son establecimientos que no cumplen la condición de obtener sistemáticamente buenos resultados de sus alumnos. En recuperación se consideran aquellos establecimientos que reiteradamente (en las últimas tres mediciones) obtengan resultados educativos deficientes de sus alumnos.⁸

Al primer año de entrada en vigencia de la nueva subvención, todos los establecimientos serán clasificados en las categorías de autónomos o emergentes. Todos los establecimientos recibirán el mismo monto por alumno, pero esta clasificación determinará el grado de autonomía en la utilización de la subvención preferencial (cuadro 4).⁹ Los autónomos, recibirán una subvención de 1,4 USE (Unidad de Subvención Escolar, 1 USE= 14.207 pesos) por cada alumno que esté cursando desde primer nivel de transición hasta 4° básico; 0,93 USE para 5° y 6° básico y 0,47 USE para 7° y 8° básico. Los emergentes recibirán una subvención por alumno que es la mitad en cada caso (0,7; 0,465 y 0,235), la otra mitad la recibirán en la forma de un aporte adicional de recursos que será objeto de un convenio complementario. Estos recursos se utilizarán en el financiamiento de un Plan de Mejoramiento orientado a lograr en un plazo de cuatro años metas de resultados que les habilitan para el tramo más alto de la Subvención Escolar Preferencial, es decir, el correspondiente a los establecimientos autónomos.

alumnos que sus padres o apoderados sean clasificados en el tramo A del Fondo Nacional de Salud.

8 La clasificación de establecimientos se basará en los resultados de las pruebas estandarizadas de logro; sin embargo, debido a que estos resultados son muy volátiles cuando los establecimientos educacionales tienen pocos alumnos, el Ministerio de Educación adecuará el mecanismo de evaluación en el caso de estos establecimientos.

9 El proyecto original contemplaba montos diferenciados, en beneficio de los establecimientos con mejor desempeño; el Ejecutivo optó por igualar el monto de la subvención preferencial para todos los establecimientos luego de la discusión en la Cámara de Diputados.

Cuadro 4

Subvención escolar preferencial según la categoría del establecimiento educacional y el nivel al que asiste el alumno

	Primer nivel de transición hasta 4° básico	5° y 6° básico	7° y 8° básico
A: Establecimientos educacionales autónomos	1,4 USE	0,93 USE	0,47 USE
B: Establecimientos educacionales emergentes	0,7 USE	0,465 USE	0,235 USE

Fuente: Ministerio de Educación.

El argumento entregado por el Ministerio de Educación, para establecer montos decrecientes de subvención preferencial de acuerdo al grado que cursan los niños, es que a edades más tempranas el nivel del capital cultural de los niños está más fuertemente afectado por los conocimientos que recibe en el hogar. Esto hace necesario diferenciar más la subvención en los primeros años de escolaridad. En la medida que los niños avanzan en su proceso educativo otras variables —en particular la escuela—, juegan también un rol en su desempeño escolar. Sin embargo, sigue siendo necesario diferenciar la subvención de los estudiantes de escasos recursos que cursan grados más altos.

Luego de un año de la suscripción del Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa, los establecimientos emergentes que no cuenten con una estrategia de mejoramiento o que, teniéndola, no la apliquen, serán declarados en recuperación. Esto significa que los establecimientos emergentes tienen un año de plazo, desde que empieza a regir la ley, para establecer una estrategia de mejoramiento y comenzar a aplicarla.

Los establecimientos en recuperación en lugar de recibir la subvención preferencial, recibirán en su reemplazo un aporte económico extraordinario de carácter transitorio (tres años de duración) por un monto similar al que le correspondería si se aplicara la subvención preferencial. Esto para financiar el plan que acuerde un equipo tripartito conformado por un representante del Ministerio de Educación, por el sostenedor o un representante que este designe, y por una entidad externa con capacidad técnica sobre la materia.

Si en tres años el establecimiento mejora sus rendimientos conforme al plan establecido y acordado por el equipo tripartito, será calificado como emergente o autónomo, según corresponda. Pero si no logra el objetivo propuesto, quedará fuera del sistema y dejará de percibir esta subvención, pudiendo el Ministerio de Educación revocar el reconocimiento oficial del establecimiento.

El ministerio realizará una supervisión evaluativa a todos los establecimientos del sistema, y una supervisión pedagógica y de apoyo para la ejecución de las estrategias de mejoramiento educativo y los planes de reestructuración para los establecimientos calificados como emergentes o en recuperación, respectivamente. Dicho proceso se realizará en forma directa o por medio de organismos externos habilitados para ejercer esta función.

El logro de resultados se evaluará considerando el rendimiento educativo, la no discriminación y la retención de alumnos. La verificación de estos logros utilizará los resultados en la prueba Simce como medición determinante. Al menos cada cinco años, el Ministerio de Educación actualizará los estándares nacionales de resultados, los que serán usados para comprobar avances de calidad de los establecimientos educacionales.

El proyecto también exige que el sostenedor informe anualmente al Ministerio de Educación y a la comunidad escolar del uso de los recursos percibidos por concepto de subvención preferencial (artículo 7°) y obliga a una contabilidad financiera que contempla un libro diario de ingresos y egresos (artículo 31).

COMENTARIOS FINALES

Rendición de cuentas

Es importante considerar que el proyecto de subvención preferencial se diseñó cuando no se avizoraba ninguna posibilidad de hacer cambios a la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE). Por ello el proyecto intenta hacerse cargo del problema de la falta de *accountability* del sistema educacional. La visión detrás de esta medida es que en un sistema educacional como el chileno es imprescindible hacerse cargo de las diferencias de calidad de las escuelas, fortaleciendo la rendición de cuentas. Esto es, una vez producidos todos los apoyos requeridos, es necesario que la escuela se responsabilice por sus resultados educativos.

La exigencia de rendición de cuentas en el proyecto se refiere solo a los recursos de la subvención preferencial. Pero si bien es clave que los recursos adicionales de la subvención preferencial lleguen efectivamente a la escuela y no se gasten en otras necesidades, esto puede desincentivar a muchas escuelas a entrar al sistema. Además, es complejo de implementar, ya que para los establecimientos es más fácil tener claridad sobre el uso del conjunto de recursos, más que sobre cada fuente de fondos en particular. En este sentido, la rendición de cuentas debería ser para todas las escuelas que reciben finan-

ciamiento público y sobre todos los recursos que estas reciben del Estado, y no solo para las que atienden alumnos vulnerables.

Por esto mismo, es importante hacer consistente este proyecto con los nuevos proyectos de ley ingresados al Parlamento, esto es, la nueva ley general de educación y el proyecto de superintendencia de educación. En este contexto es válido preguntarse si se justifica tener una rendición de cuentas especialmente diseñada para la subvención preferencial, o es suficiente con la rendición de cuentas que se instaurará para el conjunto del sistema educativo. Tener un sistema general de rendición de cuentas al que se someten todos los establecimientos que reciben financiamiento público puede incentivar a que un mayor número de colegios ingresen al sistema de subvención preferencial.

Recursos adicionales y cobertura

Es complejo estimar correctamente la cuantía de la subvención preferencial; de hecho, no existen estudios de costos del sistema subvencionado en general. Por ello, lo adecuado es reconocer esta ausencia de certeza, considerar los montos con los cuales se iniciará el sistema como provisorios y evaluar en el tiempo si estos valores son correctos. Y si bien estos montos pueden ir cambiando a través de los años, su estimación debe basarse en instrumentos técnicos de probada calidad. Es urgente que el Ministerio de Educación se encargue de realizar este tipo de estudios.

Asimismo, una vez que el sistema haya sido evaluado y ajustado, tiene sentido incorporar a este a los estudiantes de enseñanza media, ya que los argumentos entregados para tener una subvención diferenciada por nivel socioeconómico también son válidos en este caso. Sin duda es prioritario partir por los más pequeños, ya que para ellos el capital cultural de la familia tiene mayor impacto sobre su desempeño; sin embargo, Heckman (2007) argumenta, a partir de sus últimas investigaciones, que para obtener efectos permanentes es necesario no solo invertir más en los niños de escasos recursos a nivel preescolar, sino que se requiere continuar invirtiendo más en ellos durante toda su vida escolar.

Además, es importante evaluar la posibilidad de que la subvención preferencial establezca montos diferenciados de acuerdo al nivel socioeconómico de los estudiantes. Esto permitiría favorecer a aquellos que no son considerados vulnerables, pero cuyas familias no están en condiciones de participar en el sistema de financiamiento compartido, por lo cual terminarán con el tiempo siendo los alumnos con menores recursos para estudiar.¹⁰

10 Esto ha sido propuesto por Sapelli (2006).

Subvención preferencial y financiamiento compartido

Relacionado con lo anterior, es fundamental vincular la subvención preferencial con el sistema de financiamiento compartido a través del cual los establecimientos particulares subvencionados y los establecimientos municipales de enseñanza media pueden cobrar derechos de matrícula y derechos de escolaridad a los padres, sistema que se ha expandido fuertemente desde 1993, fundamentalmente en el sector particular subvencionado.

Existen argumentos a favor y en contra del financiamiento compartido. Por un lado, permite que se alleguen más recursos al sistema y que este se beneficie de la disposición a pagar de los padres, con el potencial mayor involucramiento que esto podría implicar. Por otro, existe el peligro de generar una cierta segmentación del sistema educacional en las zonas urbanas, dado que las familias podrían tender a estratificarse de acuerdo a su capacidad de pago.

Sin embargo, no es razonable pensar en eliminar el financiamiento compartido, ya que hay una cantidad significativa de recursos privados que esta modalidad ha incorporado al sistema educacional. No obstante, este sistema puede diseñarse de mejor forma. Se podría pensar en un esquema en que para los estudiantes de mayores recursos el financiamiento compartido lo provee la familia y en el caso de los niños de menores recursos lo cubra el Estado a través de la subvención preferencial, la que debe ser mayor que el monto de financiamiento compartido, de forma que efectivamente compense las diferencias socioeconómicas de los estudiantes. Lo que las familias aportan permitiría reducir parte de lo que el Estado gasta en subvención escolar y liberar recursos para los estudiantes más vulnerables.

En este sentido es importante revisar el esquema que establece los montos de retiro de la subvención al incrementarse el cobro a los padres para hacerlo más progresivo, de tal modo que el aporte del Estado desaparezca totalmente en el caso de los establecimientos con una colegiatura de 4 USE (56.829 pesos). Si bien el porcentaje de matrícula que asiste a colegios que cobran estos montos es relativamente bajo, no parece justo mantener esta situación.¹¹

11 Solo un 10 por ciento de la matrícula de enseñanza básica paga más de 12 mil pesos mensuales como financiamiento compartido.

REFERENCIAS

- Fuller, B. y P. Clarke (1994). "Raising Schools Effects While Ignoring Culture, Local Conditions and the Influence of Classroom Tools, Rules and Pedagogy". *Review of Educational Research* 64(1): 119-57.
- González, P., A. Mizala y P. Romaguera (2002). "Recursos diferenciados a la educación subvencionada en Chile". Documento de Trabajo núm. 150, CEA, Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.
- Hanushek, E. (1995). "Interpreting Recent Research on Schooling in Developing Countries". *World Bank Research Observer* 10(2): 227-246.
- _____. (1996). "A More Complete Picture of School Resource Policies." *Review of Educational Research* 66(3): 397-409.
- Heckman, J. (2007). "Rethinking the Conventional Wisdom on Educational Intervention Beyond Pre-K", Edweek Commentary.
- Mizala, A., P. Romaguera y M. Urquiola (2007) "Socioeconomic status or noise? Tradeoffs in the generation of school quality information". *Journal of Development Economics* 84: 61-75.
- Sapelli, C. (2006). "Desafíos del sistema educativo: La subvención preferencial", Temas de Agenda Pública, Vicerrectoría de Comunicaciones y Asuntos Públicos, PUC.

