
¿QUÉ HACER CON LA EDUCACIÓN MUNICIPAL?

RECOMENDACIONES
Y DESAFÍOS PARA UN
NUEVO SISTEMA

SEPT. 2011

El presente documento refleja la discusión realizada por un grupo de expertos y conocedores de la práctica en materia de educación municipal, provenientes de diversas instituciones. Los participantes firman a título personal y no representan la opinión de sus instituciones ni de los convocantes.

CRISTIÁN COX
CEPPE

LORETO DITZEL
Corporación Municipal para el Desarrollo Social, Peñalolén

CARLOS HENRÍQUEZ
Corporación Municipal de Educación, Maipú

IGNACIO IRARRÁZAVAL
Centro de Políticas Públicas UC

JUAN JARA
Municipalidad de Requínoa

RACIEL MEDINA
Asociación Chilena de Municipalidades

DAGMAR RACZYNSKI
Asesorías Para el Desarrollo

JORGE SEPÚLVEDA
Municipalidad de San Felipe

CRISTÓBAL TELLO
Centro de Políticas Públicas UC

Se agradece también la colaboración que prestaron durante el proceso

GREGORIO AIROLA
Servicio Civil

GABRIEL BOCKSANG
Facultad de Derecho UC

Yael KOROL
División de Coordinación Interministerial, MINSEGPRES

FELIPE RADDATZ
Ministerio de Educación

Coordinación del Proyecto:
GABRIEL GUTIÉRREZ

Edición general:
ISABEL CASTILLO

PRESENTACIÓN

Durante los últimos años se ha intensificado el debate acerca de cuál sería la mejor forma de administrar y gestionar la educación que actualmente se encuentra bajo la responsabilidad de los municipios. Esta discusión, que durante muchos años presentó escasos avances, reviste hoy gran urgencia, puesto que la matrícula de la educación municipal ha disminuido de manera significativa durante la última década, llegando a representar sólo el 40% de la matrícula total del país (2010). Asimismo, el desarrollo y fortalecimiento de la educación pública ha sido una de las principales demandas en las movilizaciones estudiantiles del año 2011, lo que ha actualizado las oportunidades de generar reformas en esta materia.

Las dificultades que enfrenta este sector han sido motivo de variados diagnósticos. En palabras del Consejo Asesor para la Calidad de la Educación (2006), las principales dificultades que afectan a los gobiernos locales en el actual escenario serían “un financiamiento insuficiente para enfrentar las obligaciones que poseen, la disolución de responsabilidades entre el Ministerio y los municipios por la dicotomía entre la orientación pedagógica que ofrece el Ministerio y la gestión administrativa en manos municipales, la escasa transferencia de competencias a las escuelas, la relación desigual entre el sector municipal y el particular subvencionado”.

Como parte de este proceso, en 2010 el “Panel de Expertos para una educación de Calidad”, coordinado por Harald Beyer, entregó su propuesta de nueva institucionalidad para la educación pública de provisión estatal. Paralelamente, se gestó el compromiso del Gobierno de enviar un nuevo proyecto de Ley acerca de la materia en septiembre de 2011.

Como parte de este proceso, el Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE) y el Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica, convencidos de la necesidad de aportar desde lo académico a la discusión nacional en torno a la Educación, convocaron a una mesa de trabajo para analizar el diagnóstico del Panel y sistematizar propuestas de cambio que incorporaran principalmente una mirada de quienes han debido administrar la educación municipal. Para esto, se conformó una mesa que, además de académicos y representantes de diversas reparticiones públicas, contó con la participación de directores de educación municipal y directores de corporaciones educacionales de cuatro comunas: Maipú, San Felipe, Requínoa y Peñalolén. Además, participó la Asociación Chilena de Municipalidades.

Este documento pretende rescatar la experiencia recogida por los propios municipios en la administración de educación, así como por el resto de la cadena administrativa y gubernamental del sector, relevando las limitaciones sistémicas para ejercer su labor, la definición de áreas claves de mejoramiento y la identificación y factibilidad de las reformas.

Esperamos que este documento constituya un aporte al debate y a la implementación de las nuevas estructuras administrativas comprometidas por el Gobierno, así como una contribución al objetivo de fortalecer la educación pública, frente a los enormes desafíos de calidad y equidad que mantiene el sistema educativo nacional.

CRISTIÁN COX DONOSO

Director

Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación UC

IGNACIO IRARRÁZAVAL LLONA

Director

Centro de Políticas Públicas UC

¿Qué hacer con la educación municipal?: Recomendaciones y desafíos para un nuevo sistema

Resumen

En el presente documento se presentan los lineamientos de una propuesta para una nueva institucionalidad para la educación de provisión pública a nivel escolar. Ésta busca dar cumplimiento a una serie de principios que debieran orientar la discusión: foco en el aprendizaje de los estudiantes, vínculo local de la educación, mayor responsabilidad de los actores, fuerte orientación técnica del organismo, una institucionalidad permanente con mirada de largo plazo, educación como giro único y herramientas para una mejor gestión de los recursos disponibles.

En cumplimiento de tales principios se propone la conformación de Corporaciones a nivel comunal, denominadas Corporaciones Educativas Locales (CEL), que tengan giro único, incorporen administración técnico-pedagógica y se rijan por un gobierno corporativo integrado por un Consejo Directivo y un Director Ejecutivo. Estas instituciones se acompañarían de financiamiento adicional para cubrir los gastos que generaría la nueva estructura. Su función principal sería la elaboración e implementación de un Plan Estratégico de Desarrollo de la educación bajo su responsabilidad con anclaje en lo local, considerando las características propias de la comuna y de los estudiantes que asisten a los establecimientos bajo su administración. El foco de este Plan debe ser el aprendizaje y la formación de los estudiantes.

Introducción

El presente documento da cuenta de la reflexión de una mesa de trabajo conformada por profesionales del mundo municipal, del gobierno central y académicos con

experiencia en materias de educación, convocada por el Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE) y el Centro de Políticas Públicas (CPP) de la Pontificia Universidad Católica de Chile, con el fin de presentar una propuesta que pueda aportar a la discusión que se está llevando a cabo en materia de institucionalidad de la educación de provisión pública a nivel escolar¹.

En enero de 2011, el entonces Ministro de Educación, Joaquín Lavín, firmó un protocolo de acuerdo con senadores de gobierno y oposición denominado “Protocolo de Acuerdo sobre Calidad y Equidad”, que permitió la pronta aprobación de la Ley 20.501 llamada de la misma forma, e instaló diversos temas en la agenda educacional. Entre los contenidos del acuerdo, el segundo punto estuvo referido al Fortalecimiento de la Educación Pública, acordando el envío por parte del Ejecutivo de un proyecto de ley que aborde la institucionalidad y el financiamiento de la educación pública, incluyendo alternativas a la municipalización, antes del 30 de septiembre de 2011.

El gobierno ya había anticipado su intención de legislar en la materia, por lo que en mayo de 2010 convocó a un Panel de Expertos para una Educación de Calidad², con la finalidad de tratar dos grandes temas: lineamientos para una nueva Carrera Docente y nuevas fórmulas para administrar la educación pública. En marzo de 2011 el Panel entregó sus conclusiones y propuestas relativas al segundo de estos temas, como insumo para la elaboración del proyecto del gobierno.

El proyecto de ley que presentará el actual gobierno no constituye el primero en la materia, ya que a fines de 2008 el gobierno de Michelle Bachelet envió al Congre-

1 En el resto del documento se hablará de educación pública como aquella de provisión pública, dejando fuera de este análisis los establecimientos privados que reciben financiamiento público.

2 El Panel lo integraron Julia Alvarado, José Pablo Arellano, Mariana Aylwin, Harald Beyer (coordinador), José Joaquín Brunner, Andrea Krebs, Patricia Matte, Sergio Molina, Jaime Pavez, Pilar Romaguera, Pedro Pablo Rosso y Pablo Zalaquett.

so el proyecto “Fortalece la Educación Pública” (boletín 6251-04), como parte de las reformas impulsadas tras las movilizaciones estudiantiles de 2006. Sin embargo, este proyecto no generó consenso y no fue discutido, siendo finalmente retirado de tramitación en enero de 2010³.

En este contexto es que se convocó a los participantes a la mesa que en este documento presenta el resultado de su trabajo. Para esta instancia se tuvo como punto de partida lo planteado por el Panel de Expertos (2011) y el proyecto de ley del gobierno anterior, para luego avanzar hacia una propuesta propia que comparte elementos con sus antecesoras, pero que también introduce componentes nuevos e incorpora mayores definiciones sobre una serie de cuestiones que en la propuesta del Panel quedaron sin resolver.

La propuesta de la mesa partió del convencimiento de que un cambio a la institucionalidad, que en este documento se entenderá como el sistema de administración y gestión de la educación pública a nivel local, provee oportunidades de mejora, pero que no las asegura. Esto, por dos factores clave. Primero, la mejora de la educación pública requiere de reformas en otras materias que son fundamentales y escapan el objetivo de esta propuesta, por lo que sólo serán enunciadas en la última sección de este texto. Segundo, la mejora de la enseñanza-aprendizaje tiene lugar en los establecimientos educacionales y no se logra sin el compromiso, motivación y trabajo colaborativo de la comunidad escolar, liderada por su director.

Por otra parte, en la discusión de la mesa se identificaron cuatro principios esenciales que se busca potenciar mediante una nueva institucionalidad para la educación pública y tres estrategias para la implementación de los principios. La forma concreta de la propuesta busca dar cumplimiento a los mismos, y aunque puede ser modificada o perfeccionada, cualquier cambio a ésta, así como la propuesta del gobierno, debería integrar o respetar estos elementos clave.

Foco en el aprendizaje de los estudiantes

Este primer principio es el objetivo que debe estar detrás de cualquier cambio a la institucionalidad de la educación pública y que no se puede perder de vista en ningún momento. En ese sentido, la institucionalidad

que acoja al sistema público es y debe ser un medio para lograr mejoras en el aprendizaje de los estudiantes. Se utiliza el término aprendizaje en un sentido amplio e integral, y no sólo restringido al aprendizaje cognitivo en materias específicas. El aprendizaje cognitivo –que es el que reflejan las pruebas SIMCE– es una dimensión importante, pero no la única de los aprendizajes que se espera entregue el sistema escolar. Otras dimensiones son el desarrollo de habilidades y competencias sociales, conductas responsables, honradas, respetuosas, tolerantes y solidarias. Es en este sentido que el aprendizaje es y debe ser siempre el fin y la institucionalidad, en este caso del sistema público, apenas un medio.

Vínculo local

En segundo lugar, el vínculo local de la educación no debe perderse, siendo la comuna –o en algunos casos agrupaciones de comunas– la unidad territorial más adecuada para la administración de la educación. Esta valoración de lo local responde a que es necesario un conocimiento de la realidad de los estudiantes allí insertos así como de sus familias, y a que permite reconocer las particulares necesidades existentes en los territorios de mejor manera que una estructura más centralizada. Adicionalmente, diversas experiencias internacionales en materia educacional dan cuenta de que una administración descentralizada permite lograr excelentes resultados, tal como indica la revisión realizada por el Panel de Expertos (2011), por lo que el problema no sería la descentralización sino la forma específica de administración de la educación pública. Además, es a nivel local donde se articulan otras políticas públicas que deben dialogar con la educación y donde existe la oportunidad de construir alianzas con otros actores relevantes, como empresas, instituciones académicas, redes entre establecimientos escolares, entre otras.

Responsabilidad por los resultados por parte de actores a cargo

Existe la necesidad de identificar claramente a los actores responsables por los resultados educativos, con el fin de poder exigirles mejoras y que respondan por los resultados. De esta manera, mejorar el proceso de *accountability* es otro objetivo que debe guiar el diseño de la institucionalidad que se haga cargo de la educación pública. Esto, considerando que actualmente la respon-

³ Para conocer los contenidos y un análisis de este proyecto de ley, ver “Reflexiones para una mejor educación pública en Chile”, Apuntes Legislativos N° 1, Centro de Políticas Públicas UC, agosto de 2009. Disponible en <http://politicaspubblicas.uc.cl/publicaciones/>

sabilidad es más bien difusa porque diversos actores comparten responsabilidades en la materia (municipios y Ministerio de Educación).

Institucionalidad permanente con mirada de largo plazo

La instalación de una institucionalidad permanente que no dependa de autoridades políticas es otro de los principios clave, de manera de desligar la gestión educativa de los ciclos políticos y evitar que los avances sean contingentes al compromiso de las autoridades de turno, con el fin de que exista una mirada de largo plazo. A pesar de que, por una parte, se reconoce que muchos alcaldes comprometidos con la educación de su comuna han realizado buenas gestiones y que, por otra, los malos resultados no dependen exclusivamente de la falta de voluntad de las autoridades, el realizar esta separación busca fortalecer la mirada a largo plazo y asegurar una buena gestión independientemente de las prioridades del alcalde de turno, puesto que los cambios y mejoras en materia educacional requieren gradualidad y continuidad para obtener resultados. Lo anterior, sin perder el vínculo con lo local y sin desligar completamente a las autoridades políticas en cuanto es claro que las decisiones educacionales incluyen no sólo un componente técnico, sino también una arista política.

Para conseguir la implementación de estos objetivos, se considera que las siguientes estrategias o medios son relevantes:

Organismo con fuerte componente técnico

Tanto los directivos como los profesionales de la institución que gestione la educación pública deben tener un perfil predominantemente técnico en materia educativa, de forma que la gestión pueda efectivamente repercutir en el aprendizaje de los estudiantes. En este sentido, es fundamental incorporar los elementos técnico-pedagógicos a la gestión local. Y aunque este componente técnico es prioritario, no es excluyente, ya que se debiese combinar con un conocimiento de la realidad local, puesto que los elementos técnico-pedagógicos no se dan en un vacío social sino que se deben adecuar al entorno en que operan.

Educación como giro único

Otro objetivo debiese ser propiciar una instancia institucional dedicada exclusivamente a la educación, de giro único, con el fin de potenciar la rendición de cuentas (*accountability*) y responsabilidad de los actores. El que

sea de giro único es fundamental también para que los sostenedores incorporen el área técnico-pedagógica y una mirada integral y de largo plazo a la gestión de la educación.

Espacios para una mejor gestión

Una buena gestión de los recursos financieros y humanos es también fundamental para que se optimicen los recursos disponibles y éstos puedan orientarse prioritariamente hacia aquellos gastos que repercutan directamente en los aprendizajes de los niños y jóvenes. Con este fin es importante que la estructura institucional no sea un impedimento ni genere trabas sino que, al contrario, permita la mayor flexibilidad posible.

En cumplimiento de los cuatro principios mencionados y considerando las tres estrategias planteadas es que se propone la conformación de corporaciones a nivel comunal, denominadas Corporaciones Educacionales Locales (CEL), que tengan giro único, incorporen lo técnico-pedagógico y un gobierno corporativo integrado por un Consejo Directivo y un Director Ejecutivo. Estas instituciones se acompañarían de financiamiento adicional para cubrir los gastos que generaría la nueva estructura.

En lo que sigue del documento se presentarán algunos elementos de diagnóstico de la situación actual de la educación municipal, para luego presentar la propuesta detallada, considerando los fundamentos para la misma, su estructura, funciones, financiamiento y elementos de la implementación y transición hacia el nuevo esquema. Finalmente, en el último apartado se mencionan otros aspectos clave, distintos de la institucionalidad, para una reforma de la educación pública más profunda y que pueda efectivamente mejorar los aprendizajes de los estudiantes y superar las inequidades del sistema que aún persisten.

Diagnóstico y principales características de la educación pública

En el actual esquema, instaurado en 1980, la educación pública es administrada por los Departamentos de Administración de Educación Municipal (DAEM) de los municipios o por Corporaciones Municipales, sistema que se encuentra profundamente deslegitimado por los pobres resultados que ha mostrado. A pesar de que, controlando por nivel socioeconómico de los estudiantes, los establecimientos de dependencia municipal muestran desempeños similares a los particulares subvencionados con que compiten más directamente, los resultados del

Tabla 1 | Puntajes Promedio SIMCE en 4° Básico 2010, según Grupo Socioeconómico y Dependencia Administrativa

Grupo Socioeconómico	Lectura			Educación Matemática		
	MUN	PSUB	PPAG	MUN	PSUB	PPAG
Bajo	251	248	-	227	218	-
Medio Bajo	255	260	-	234	238	-
Medio	267	275	-	248	256	-
Medio Alto	287	290	-	275	277	-
Alto	-	299	305	-	291	301
Nacional	258	276	303	237	258	299

Fuente: Resultados Nacionales SIMCE 2010, MINEDUC.

sistema educativo en su conjunto son insatisfactorios. Estos resultados en materia de SIMCE se pueden observar en la tabla 1.

La gestión de la educación pública a nivel municipal implica la existencia 345 sostenedores públicos, distribuidos a lo largo de todo el país, con gran heterogeneidad en cuanto a las características de la institucionalidad y la gestión, así como también a los resultados, por no mencionar sus disímiles contextos geográficos, sociales y culturales. A esto se suma que al interior de las comunas igualmente existe heterogeneidad entre diversos establecimientos educacionales municipales. Esta heterogeneidad puede resultar positiva si es que reconoce las particularidades de la población en cada territorio, siempre y cuando se asegure un nivel aceptable de calidad.

Por otra parte, existen distintas formas de gestión a través de los DAEM o corporaciones. Al respecto, no existe evidencia clara de que la forma de administración tenga resultados sobre el desempeño, aunque sí se reconoce que las Corporaciones presentan mayores oportunidades –en el sentido de menos trabas burocráticas– para una buena gestión.

Un factor que influye fuertemente sobre la heterogeneidad es el financiamiento, puesto que, como da cuenta el informe del Panel de Expertos, el aporte de los municipios a la educación ha ido en aumento, alcanzando los

120 mil millones de pesos en 2009. Sin embargo, no todos los municipios tienen los recursos para realizar este aporte, lo que tiende a aumentar la desigualdad.

El aporte de los municipios a la educación ha aumentado en paralelo a la pérdida de matrícula en el sector municipal por la migración de estudiantes hacia colegios particulares subvencionados. Dado el esquema de financiamiento por subvención a la demanda, esta pérdida de matrícula tiene importantes consecuencias económicas, agravadas por el hecho de que el Estatuto Docente dificulta el ajuste de plantas docentes, manteniendo fijos importantes costos. Asimismo, como proveedor de última instancia, el sistema municipal debe tratar con una gran proporción de estudiantes vulnerables, cuya educación demanda mayores recursos.

Ciertamente, se requiere una matrícula mínima para que un establecimiento pueda cubrir sus costos fijos. Sin embargo, no se comparte el diagnóstico realizado por el Panel de Expertos que otorga a las economías de escala un rol preponderante en el diseño de una nueva institucionalidad, puesto que no existe evidencia clara de que esta aproximación ayude a generar mejores resultados de aprendizaje. De todas formas, la pérdida de matrícula de la educación municipal es una preocupación real a la que se busca hacer frente.

Otro de los aspectos críticos del sistema actual es que los municipios carecen de atribuciones y capacidades suficientes en materia técnico-pedagógica, función que está a cargo del Ministerio de Educación y que desarrolla por intermedio de los Departamentos Provinciales de Educación (DEPROV). Esto implica una separación entre los aspectos pedagógico y administrativo, siendo que este último debiese estar al servicio del primero. Además, conlleva que la responsabilidad por los resultados educacionales sea más difusa.

Algunos municipios han priorizado el tema educativo y se han hecho cargo de la función técnico-pedagógica, lo que implica que los logros en esta materia dependen de la voluntad de la autoridad de turno y de los recursos adicionales con que cuente el municipio para destinar al tema.

Resulta claro que diversos temas de la gestión de la educación dependen del compromiso del alcalde y el Concejo Municipal. A pesar de que esto tiene elementos valorables, la dificultad radica en que en aquellos municipios donde no existe ese compromiso o no existen los recursos, la estructura existente no es la adecuada para asegurar una calidad mínima y la gestión y la educación se torna una más entre las múltiples tareas que lleva adelante el municipio, compitiendo con otras como salud, aseo, obras o demandas vecinales. Además, el que las decisiones estratégicas dependan de autoridades políticas dificulta la mirada y planificación a largo plazo, puesto que los ciclos políticos son de cuatro años. Y en general, los DAEM y corporaciones no cuentan con las suficientes capacidades instaladas que posibiliten una continuidad en su accionar independiente de los cambios de autoridades.

Otra dificultad del actual esquema es que la responsabilidad final se diluye entre distintos actores. Por una parte, el Ministerio de Educación tiene competencias sobre una serie de materias, incluyendo la gestión técnico-pedagógica, teniendo por tanto responsabilidad junto con el municipio. Y a nivel municipal, la educación es sólo una de las muchas políticas impulsadas, con lo que resulta complejo evaluar el desempeño del alcalde en base a un único criterio. Por tanto, la responsabilidad no es total por parte de ninguno de los actores.

Todos los elementos hasta aquí mencionados dan cuenta de que la gestión municipal de la educación adolece de una serie de dificultades que permiten asegurar que el modelo impulsado en los ochenta resultó fallido, sin que exista una única causa que explique los resultados

existentes. Sin embargo, y compartiendo lo planteado por el Panel de Expertos, esto no quiere decir que la educación deba eliminar el modelo descentralizado, sino que, al contrario, debe buscar una nueva forma de descentralización mediante la cual pueda revalorizar la educación pública.

Resulta evidente que varios de los problemas sobrepasan los objetivos y posibilidades de una reforma a la institucionalidad para la educación pública, y en ese sentido es que se recalca que el cambio de ésta puede tener efectos positivos pero no generará un cambio de fondo del sistema si es que no se acompaña de otras modificaciones a los problemas sistémicos que afectan la educación pública. En este sentido, se requiere analizar temas —que son mencionados en la última sección de este documento— como el ajuste de plantas docentes y un financiamiento acorde al perfil y necesidades de los estudiantes, lo que demandaría aumentar el valor de la subvención. Además, resulta complejo plantear una solución que fortalezca exitosamente la educación pública si no se nivelan las condiciones en que compiten los establecimientos particulares subvencionados y públicos, competencia que es de una gran diversidad entre distintas comunas en términos de número y calidad de los mismos.

De todas formas existe la posibilidad de mejora, particularmente considerando el contexto de las reformas aprobadas recientemente en materia de educación. Entre éstas cabe destacar la ampliación de la Subvención Escolar Preferencial (SEP); la creación de la Agencia de Calidad, que será responsable de la evaluación y de dar orientaciones para el mejoramiento de la calidad de la educación; la creación de una Superintendencia encargada de fiscalizar la gestión educacional, que en su conjunto implicará un cambio en la organización y rol del Ministerio de Educación; y la promulgación de la Ley 20.501 de Calidad y Equidad de la Educación, que fortalece el rol de los directores y jefes DAEM, exigiendo convenios de desempeño, mejorando el sistema de selección y entregándoles nuevas atribuciones. Esta ley también aumenta las remuneraciones de profesores según la asignación de excelencia pedagógica, y entrega aportes adicionales a la educación municipal para solventar gastos de indemnizaciones y bonificaciones, entre otras medidas. Por tanto, resulta fundamental que la nueva institucionalidad dialogue de buena manera con estas políticas en curso.

A continuación se presentan las características de la propuesta planteada por la mesa de discusión.

Hacia una nueva institucionalidad para la educación pública

Como fue mencionado en la introducción, la propuesta aquí planteada busca dar cumplimiento a una serie de principios u objetivos que cualquier reforma a la institucionalidad de la educación pública debiese tener en consideración, teniendo presente también que ésta es sólo una de las componentes de la necesaria reforma educacional. Asimismo, ésta sólo tendrá sentido en la medida en que colabore con el proceso de generar mayores y mejores aprendizajes como se señaló en el primer principio en la introducción.

A pesar de la existencia de otros factores clave para una real mejora de la educación pública, se cree que es necesario cambiar el actual sistema de gestión de la educación local, construyendo un nuevo espacio que integre lo técnico-pedagógico y lo administrativo-financiero a la gestión de la educación y que tenga un giro único, una dedicación exclusiva al tema.

Esta debiese ser también una instancia que responsabilice a los administradores de educación del mejoramiento educativo y les entregue mayor flexibilidad para gestionar los procesos asociados. La nueva institucionalidad, asimismo, debiese dialogar fácilmente con otras políticas actualmente en desarrollo.

A lo anterior se suma que debiese estar asentada prioritariamente a nivel comunal y tener algún tipo de vínculo con el municipio de su territorio en lo relativo a otras políticas que se implementan a nivel local. Además, en consideración al principio cuarto, relativo a una institucionalidad que tenga una mirada de largo plazo y no dependa de ciclos políticos, se considera necesario avanzar hacia la desmunicipalización, sin abandonar las raíces locales indispensables para el propósito es mejorar los aprendizajes de los estudiantes. Por desmunicipalización, la mesa entiende que la administración de la educación pública de gestión local debería operar con autonomía de las autoridades políticas de turno en el nivel local, existiendo múltiples alternativas para un nuevo esquema.

En base a lo anterior es que se propone lo siguiente:

Características básicas de las CEL

Con el fin de impactar positivamente sobre los aprendizajes de los estudiantes, esta propuesta plantea la creación de Corporaciones Educativas Locales como entidades sostenedoras cuya función central sería diseñar, aprobar e implementar un Plan Estratégico de De-

sarrollo de aprendizajes con anclaje en lo local, esto es, considerando las características propias de la comuna y de los estudiantes que asisten a los establecimientos bajo su administración. Este plan estratégico tendría una duración de cinco años, para darle una orientación de mediano plazo, con compromisos anuales y una revisión periódica. Además, este instrumento debiese coordinarse con otros órganos que ejecutan políticas a nivel local, para lo cual debiese tomar en consideración la planificación municipal expresada en el PLADECO (Plan de Desarrollo Comunal), el presupuesto comunal y otros instrumentos relevantes.

En cumplimiento de esta función, estas corporaciones tendrían como mínimo dos áreas funcionales, que se organizarían según determinase la propia corporación. La primera área sería la relativa a lo técnico-pedagógico, incluyendo la orientación educacional y vocacional, supervisión pedagógica, planificación curricular, evaluación del aprendizaje, apoyo técnico, coordinación de procesos de perfeccionamiento docente, entre otras. La segunda área estaría encargada de la administración, incluyendo los temas financieros, de personal, la elaboración del presupuesto y otras actividades relacionadas con la gestión. Esto representa una novedad respecto al diseño actual, en cuanto, a pesar de que algunos municipios en la práctica desarrollan funciones técnico-pedagógicas, en términos legales éstas corresponden a la DEPROV, con lo que los municipios no cuentan con las facultades necesarias y en muchos casos tampoco con los recursos financieros y humanos para llevarlas a cabo. Se enfatiza así el componente técnico mencionado al inicio.

Estas dos áreas debiesen colaborar y dialogar, buscando que los aspectos administrativos se ordenen en función de lo técnico-pedagógico. Esto es particularmente importante en lo que concierne a la elaboración del presupuesto y del Plan Estratégico, y correspondería al Director Ejecutivo velar por el necesario equilibrio.

Se propone una estructura flexible que pueda incorporar más funciones y mayor especialización en consideración al tamaño de la matrícula y el número de establecimientos en la comuna, los recursos disponibles o que pueda aportar el municipio y las características propias de los establecimientos. Esto último se refiere a qué tan autónomos serían los establecimientos, ya que uno de los objetivos de la CEL debe ser el apoyo a los mismos. Así, a mayor autonomía, más pequeña debiese ser la estructura de la misma y por tanto debiésemos observar que se conforman estructuras diversas en las distintas comunas.

Respecto a la calidad jurídica de la institución, existe una tensión entre los principios de flexibilidad en términos administrativos –que se consideran un valor importante–, y el rol social que debe cumplir la educación, vista como un bien público en el que el Estado tiene un rol no sólo regulador sino también de proveedor de última instancia. En relación a las posibilidades de gestión y administración, las actuales Corporaciones municipales presentan mayor flexibilidad que los DAEM insertos en la burocracia municipal. Por tanto, que las CEL sean corporaciones de derecho privado resulta una alternativa interesante. En este caso, el personal central se regiría por el Código del Trabajo y los docentes y asistentes de la educación continuarían con su régimen laboral actual. La alternativa de que sean instituciones de derecho privado en vez de público presenta mayor flexibilidad en cuanto a que estas últimas requieren ser creadas y modificadas por ley, con determinadas características, estructuras y funciones que son rígidas, mientras que en esta propuesta se busca privilegiar la flexibilidad y autonomía de las comunas para definir su estructura. Sin embargo, como se mencionó, el carácter público de la institución es igualmente relevante, por lo que debiese buscarse una fórmula que combine de la mejor forma posible ambos aspectos.

La CEL estaría sujeta a fiscalización por parte de la Contraloría General de la República, además de la Superintendencia de Educación. Igualmente estaría sujeta a la supervigilancia de la Agencia de Calidad en lo pedagógico.

Su constitución por parte de los municipios sería voluntaria, con el incentivo de financiamiento adicional, y la decisión debiera ser adoptada por el alcalde con acuerdo del Concejo Municipal, prolongándose por un período mínimo de 10 años.

Esta libertad de elección responde a la convicción de que, dada la heterogeneidad municipal, no existe un único modelo que sea mejor, siendo los propios municipios los que están mejor posicionados para tomar esta determinación, misma razón por la que se enfatiza el vínculo local. Lo anterior da cuenta de que, como muestra la diversidad actual, lo más importante para obtener mejorías en los aprendizajes de los estudiantes no es la estructura institucional sino la vocación de los profesionales y docentes de la comuna. Por tanto, a los municipios que estén desarrollando una buena gestión se les permitiría mantener la estructura actual.

Sin embargo, para municipios con más del 50% de sus establecimientos con un nivel de desempeño insuficien-

te, según los estándares de la Ley de Aseguramiento (art. 17), la conformación de una CEL sería obligatoria. De optar por mantener la estructura actual, sea DAEM o Corporación Municipal, los municipios igualmente deberían hacerse cargo de las nuevas exigencias que asigna esta propuesta, particularmente ya que a las competencias técnico-pedagógico, en cuanto se estima que la unificación de lo pedagógicas ya que gestión educacional debe producirse independientemente de las características del sostenedor.

A pesar de la libertad de determinar la propia institucionalidad, la mesa recomienda adoptar la alternativa de estas nuevas corporaciones por las razones antes esgrimidas (giro único, menores trabas a la gestión, mejor gobierno corporativo, entre otras).

Composición y funcionamiento del gobierno superior

Se propone que la instancia superior de la CEL sea un Consejo Directivo de orientación técnica que se responsabilice por los resultados educativos de los establecimientos gestionados por la CEL y que en su composición se combine el vínculo local con la independencia del municipio. La composición del Consejo Directivo implicó una amplia discusión en la mesa, en el intento de resolver de la mejor manera posible la tensión entre uno de los objetivos primordiales que es mantener el vínculo local, por una parte, y el que la toma de decisiones en materia educacional no dependa exclusivamente de actores políticos, por otra. Como se ha dicho, el que la educación no sea gestionada desde el municipio busca fortalecer la mirada a mediano y largo plazo de la política educativa, mejorar las competencias técnicas y asegurar que la educación sea una prioridad permanente. Sin embargo, la opción de desmunicipalizar corre el riesgo de que las decisiones técnicas se alejen de la realidad del territorio, siendo el alcalde quien mejor conoce esa realidad.

En consideración a estos principios es que se plantea que el alcalde y el Concejo Municipal participen en el nombramiento de un grupo de los consejeros y que el Plan Estratégico de la CEL se alinee con el PLADECOC y el presupuesto municipal, como mecanismos para evitar tal riesgo.

Se cree además que los apoderados debiesen elegir o nombrar algunos de los consejeros en cuanto su involucramiento es primordial por el rol clave que tiene la familia en la educación de sus hijos, particularmente en contextos de vulnerabilidad. El sector productivo, por su parte, es otro actor relevante como empleador, pudiendo

ser un aporte particularmente en lo relativo a la educación técnico-profesional.

En concreto, se propone que el Consejo Directivo esté compuesto por un mínimo de 5 miembros y un máximo de 9, según la matrícula de la comuna. Se cree que no existe una única composición del Consejo que pueda dar cumplimiento a los principios señalados, por tanto, sólo se sugieren lineamientos para los nombramientos. Los representantes debiesen tener un perfil técnico y principalmente trayectoria en materia educacional. Este perfil se determinará según las características de la comuna, ya que no se pueden exigir los mismos requisitos de formación en todas las comunas, y para su elaboración se requeriría de la participación del Sistema de Alta Dirección Pública.

Para los consejeros se plantea que no sea requisito residir en la comuna. La duración en los cargos sería de cuatro años, siendo reemplazados por parcialidades. Las renovaciones debieran ser el año uno y tres del periodo del alcalde y el Consejo Municipal, para que el Consejo Directivo tenga la capacidad de proyectarse a mediano y largo plazo, independientemente de los plazos electorales. No podrían ser parte del Consejo Directivo trabajadores dependientes de la municipalidad ni profesores que trabajen en las mismas CEL.

Las sesiones ordinarias del Consejo Directivo serían una vez al mes, requiriendo un quórum de al menos un 80% de los consejeros para sesionar. Igualmente se podría convocar a sesiones extraordinarias con un máximo de cinco sesiones por año. Las decisiones debiesen adoptarse por mayoría; en caso de empate, correspondería al Presidente del Consejo dirimir. La presidencia sería rotativa entre los miembros y elegida por éstos, con una duración de un año. Los consejeros recibirían una dieta equivalente por sesión con un máximo de dos sesiones por mes.

Para la composición del Consejo Directivo se proponen los siguientes lineamientos:

- Un grupo de los consejeros debiese ser nombrado por el municipio, para lo que se barajan diversas alternativas. Una opción es que sean designados por el alcalde con acuerdo del Concejo Municipal; otra alternativa es que alcalde y Concejo Municipal tengan cupos separados para el nombramiento de consejeros, pudiendo el alcalde nombrar un número mayor que el Concejo.
- Otro grupo debiese ser electo por los Centros de Padres de los establecimientos de la comuna, los que

deberían estar inscritos en el Registro Nacional de Personas Jurídicas Sin Fines de Lucro que establece el párrafo 2° de la ley 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana. El sector productivo, a través de las empresas que pagan patente comercial en la comuna respectiva, podría ser otro actor que participase en el nombramiento de algún(os) miembros del Consejo Directivo.

El Consejo Directivo sería integrado también por el Director Ejecutivo de la CEL, quien sólo contaría con derecho a voz.

El cargo de Director Ejecutivo, por su parte, se seleccionaría de una terna propuesta por el Sistema de Alta Dirección Pública, homologando el sistema para la selección de Jefes DAEM determinado por la ley 20.501. De entre los candidatos que cumplan con los requisitos, sería el Consejo Directivo el que seleccionaría al Director, quien duraría cinco años en su cargo.

Asociatividad supracomunal

Respecto a la asociatividad supracomunal, no se presenta una propuesta detallada pero sí se considera que constituye una materia que debiese ser abordada por la reforma que el gobierno debe presentar.

Los integrantes de esta mesa no comparten la propuesta del Panel de Expertos en lo relativo a la formación de corporaciones supracomunales, ya que la justificación que se da es que esta sería una fórmula para obtener economías de escala en caso de comunas pequeñas. Sin embargo, no existe evidencia de que los colegios de mayor tamaño tengan mejor desempeño ni de que las economías de escala que se puedan producir sean relevantes, por lo que uno de los fundamentos de la propuesta no parece tener suficiente respaldo empírico.

De todas formas, se reconoce que comunas muy pequeñas pueden tener dificultades en la conformación del Consejo Directivo y de los equipos profesionales y que debiesen, por tanto, diseñarse mecanismos que permitan constituir CEL supracomunales con una única estructura para dos o más comunas, introduciendo también incentivos para su formación. Esto debiese tener en consideración las múltiples dificultades prácticas en términos de financiamiento, infraestructura y otras que pueden surgir del proceso, así como el peligro de que se diluya la responsabilidad por los resultados.

Considerando estas dificultades, se cree que no puede haber un modelo único y se debiese resolver caso a caso

según un análisis de viabilidad técnico-económico realizado por el Ministerio de Educación.

Además de las CEL supracomunales y reconociendo la importancia de generar economías de escala en determinadas áreas, así como de compartir profesionales capacitados, la mesa plantea que se fomente la colaboración entre las CEL en áreas específicas, como puede ser la compra de insumos, la contratación de algunos profesionales especializados que puedan atender a la población de más de una comuna y la gestión en determinadas áreas, como la de personal. Esta colaboración sería voluntaria y con plena libertad tanto para iniciarla como para terminarla. Podría expresarse a través de convenios de colaboración o de un mecanismo similar al establecido en la reciente modificación de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, que permite a las asociaciones entre municipios tener personalidad jurídica⁴.

Funciones de la Corporación

Las funciones específicas del Consejo Directivo en las áreas pedagógica y administrativa, incluirían las siguientes:

- Aprobar el Plan Educativo y Estratégico de la CEL, que sería el proyecto educativo comunal, con metas y propósitos precisos de corto, mediano y largo plazo, centradas en la mejora de la enseñanza entendida como formación de los estudiantes. Este plan debiera contemplar estrategias de acompañamiento técnico-pedagógico, metas de desempeño intermedias para docentes, las acciones destinadas a lograr metas de aprendizaje y monitoreo de resultados, entre otras
- Actuar como entidad sostenedora en conformidad a lo dispuesto en el DFL N° 2 de 1998
- Nombrar al Director Ejecutivo en conformidad a lo dispuesto en el numeral 21 de la ley 20.501, esto es, mediando concurso público por un procedimiento análogo al establecido para el nombramiento de Altos Directivos Públicos de segundo nivel jerárquico
- Aprobar, adecuar y posteriormente supervisar el presupuesto que debe presentar el Director Ejecutivo, presupuesto que debiese ser balanceado
- Aprobar las remuneraciones de los funcionarios que trabajen en la CEL

- Rendir cuentas a la Agencia de Calidad, la Superintendencia de Educación y la Contraloría General de la República en las materias de su competencia

En cuanto al Director Ejecutivo, le correspondería desarrollar las siguientes funciones, de las que debiese reportar al Consejo Ejecutivo:

- Elaborar e implementar el Plan Educativo y Estratégico de la CEL
- Gestionar eficientemente los recursos humanos, físicos y financieros, con el propósito de apoyar la gestión técnico-pedagógica y potenciar los resultados de los establecimientos educacionales municipales, favoreciendo el trabajo en red
- Planificar, organizar, y evaluar la implementación del proyecto educativo en cada uno de los establecimientos bajo su responsabilidad, incorporando asesoramiento a los mismos
- Planificar, dar seguimiento, dirigir y evaluar el desempeño de los Directores de los establecimientos educacionales de la CEL en el marco de los convenios de desempeño establecidos en la ley N° 20.501
- Velar por el cumplimiento de las normativas vigentes en cada uno de los establecimientos educativos bajo su responsabilidad y a nivel de CEL, incluyendo aquellas bajo tutela del Ministerio, la nueva Superintendencia de Educación y la Agencia de Calidad
- Establecer relaciones y generar alianzas con autoridades superiores, organismos públicos y privados, otras comunas y actores clave de su entorno para facilitar el logro de los objetivos y metas del proyecto educativo
- Rendir cuenta al Consejo Directivo

Financiamiento

El actual sistema de financiamiento vía subvenciones no permite cubrir todas los requerimientos administrativos y educativos, por lo que esta propuesta debería acompañarse de financiamiento adicional. Sin considerar que actualmente muchos municipios aportan con recursos propios que podrían dejar de recibirse para la administración de la educación, el modelo de institucionalidad propuesto introduce mayores gastos, principalmente por la existencia de un Consejo Directivo que encarece

⁴ Esta modificación (ley N° 20.527) establece condiciones y procedimientos para la creación de asociaciones municipales de derecho privado y sin fines de lucro.

el sistema, y la incorporación de las funciones técnico-pedagógicas. Adicionalmente, se estima que para atraer profesionales de alto nivel a los nuevos cargos y a aquellos que se traspasen de los municipios, se debe ofrecer remuneraciones competitivas.

Por tanto, se propone que la creación de las nuevas CEL se acompañe de un financiamiento adicional, materializado a través de una contribución anual consignada en la Ley de Presupuesto, por tramos de matrícula de la CEL. Un análisis técnico del Ministerio de Educación debiese determinar el costo mínimo de la mantención de la CEL, y en base a ese cálculo establecer el financiamiento adicional requerido, así como los tramos de matrícula para poder cubrir los costos fijos.

Los recursos de esta contribución adicional debiesen destinarse exclusivamente a cubrir los gastos de administración y personal de la CEL, mientras que los recursos de la subvención regular, preferencial u otras destinadas a los establecimientos debiesen asignarse a éstos y al personal docente y asistentes de la educación, según su origen.

Transición e implementación

Para la implementación exitosa de la propuesta es necesario tener en consideración una serie de factores clave.

En primer lugar, la instalación de una nueva institucionalidad para la provisión de la educación pública debiese producirse de manera gradual. En esa línea, el desarrollo de experiencias piloto en una región o provincia parece ser una fórmula adecuada para esa gradualidad y para corregir problemas que se detecten en el camino.

Además, en un período de instalación el Ministerio de Educación debiese prestar apoyo técnico para la constitución de las CEL, particularmente en aquellas comunas que hoy no desarrollan funciones técnico-pedagógicas.

Respecto al personal de los actuales DAEM o Corporaciones, si desean formar parte de las nuevas CEL, deberán pasar por un proceso de selección y regirse por las normas del Código del Trabajo. Como incentivos excepcionales se propone financiar el ajuste de las plantas municipales mediante mecanismos de incentivo para el traspaso, incentivos al retiro u otros. Esta modalidad pretende otorgar la

posibilidad al personal de traspasarse a la CEL pero no de forma automática, permitiendo también la renovación e incorporación de nuevos profesionales.

En cuanto a los profesores, se plantea que en el traspaso se respeten antigüedades, remuneraciones, plantas, entre otras, manteniendo el Estatuto Docente mientras no se apruebe una nueva carrera docente, con el fin de que el gremio de profesores no perciba este cambio como una amenaza sino, al contrario, se sume a él.

Sobre la infraestructura, los bienes inmuebles que son propiedad de los municipios debiesen pasar a las CEL para su administración mediante contratos de comodato. En caso de que con posterioridad a su constitución las CEL adquieran nuevos inmuebles, estas serían las dueñas⁵.

Otros elementos clave de la reforma educativa

Como se mencionó al inicio de este documento, el cambio o reforma a la institucionalidad que acoge a la educación pública es sólo uno de los componentes que se requiere atender para mejorar el sistema y que exista un impacto real sobre los aprendizajes de los niños y jóvenes que se educan en el sistema público. Otras condiciones de éxito que se estima necesario abordar serán sólo esbozadas aquí ya que no es ese el objetivo de este ejercicio.

Entre ellas se encuentra, en primer lugar, el financiamiento del sistema y en particular la Subvención Escolar Preferencial (SEP). Esta subvención, creada en 2008, es transversalmente valorada por los recursos adicionales que entrega a establecimientos con niños más vulnerables, recursos que van asociados al cumplimiento de planes de mejora por parte del establecimiento. Actualmente existe un proyecto en discusión para aumentar el monto de la subvención, introducir mayor focalización y más flexibilidad en la utilización de los recursos⁶. Se debe continuar en la profundización de esta política, aumentando montos, cobertura (extendiéndola a la enseñanza media), focalización y complejizando el concepto de vulnerabilidad, que debiese centrarse no sólo en pobreza sino incluir otros tipos de vulnerabilidades, como por ejemplo, las dificultades de aprendizaje.

⁵ Esto implicaría la derogación o modificación de los D.F.L N°1-3063/80 del Ministerio del Interior, mediante los cuales se transfirieron los bienes a los municipios.

⁶ Boletín 7187-04, "Modifica ley N° 20.248, de subvención escolar preferencial", ingresado en septiembre de 2010. El proyecto se encuentra actualmente en Segundo Trámite Constitucional en el Senado.

Estos cambios mejorarían el sistema de financiamiento de todos los establecimientos educacionales, públicos y particulares subvenciones, que atienden población vulnerable, pero particularmente de aquellos de gestión pública en cuanto es allí donde se encuentra la mayor proporción de estudiantes vulnerables por su rol de proveedor de última instancia.

Además, respecto a la subvención regular, igualmente se estima que es necesaria su revisión. El actual esquema liga el pago de la subvención a la asistencia promedio de los alumnos, método que por su costosa fiscalización induce a su alteración y para los sostenedores implica mayor incertidumbre puesto que los costos son esencialmente fijos mientras que los ingresos pueden variar con la asistencia (Paredes et al. 2009). Al respecto, se propone estudiar modificaciones al sistema de cálculo de la subvención, considerando como alternativa que se considere la matrícula y por sobre un determinado umbral de asistencia –80% como propuesta inicial– se reciba el 100% de la subvención, homologando el sistema de la JUNJI. Otra alternativa es una modificación que considere asistencias individuales y rangos de inasistencias, como proponen los académicos de la UC Paredes, Ugarte, Volante y Fuller (2009).

Finalmente, en materia de financiamiento, es necesario diseñar políticas para casos más específicos como es la educación rural, ya que, aunque la subvención se aumente y se pague por matrícula efectiva, el bajo número de estudiantes en establecimientos rurales hace necesario diseñar un mecanismo de financiamiento particular.

Un segundo elemento necesario de abordar dice relación con las rigideces del Estatuto Docente para ajustar las plantas, factor que se ha tornado particularmente crítico frente a la disminución de la matrícula municipal con el consecuente aumento de horas docentes por alumnos y de los costos de este ítem para los sostenedores. Además de las rigideces del Estatuto Docente, las dificultades para el ajuste de plantas pasan también por la falta de recursos para financiar el pago de indemnizaciones en caso de finiquitos o planes de retiro. En esta materia se produjo un avance con la ley N° 20.501 que permite al director de un establecimiento terminar la relación laboral de hasta un 5% anual de la planta docente que obtenga un nivel insatisfactorio en la evaluación por dos años consecutivos o un nivel básico por tres años. Esta ley incluyó además recursos (\$30.000 millones) para financiar un plan de retiro. Sin embargo, se requiere profundizar medidas en esta línea, incluyendo también

mejoras a la evaluación docente, sobre la que descansa la posibilidad de que un director ajuste sus plantas así como los incentivos que se asignan por excelencia docente.

En tercer lugar, y fuertemente ligado a los dos temas ya mencionados, se considera necesario avanzar hacia una equiparación de las condiciones de competencia entre colegios municipales y particulares subvencionados. La cantidad de colegios subvencionados se ha duplicado en la última década según las cifras entregadas por el Panel de Expertos, perjudicando directamente a los establecimientos municipales con la pérdida de matrícula. Esta situación se explica en buena medida por las desiguales condiciones de competencia entre ambos segmentos. Por una parte, como se mencionó, muchos colegios particulares y subvencionados seleccionan a sus estudiantes a pesar de la prohibición vigente, además de existir una barrera económica cuando se exige copago por parte de las familias. Adicionalmente, estos colegios tienen mayores flexibilidades en su gestión, tanto en el manejo de los recursos humanos, entre ellos los docentes, como en otros aspectos de la administración, particularmente frente a los DAEM, donde cualquier decisión o trámite debe pasar por la burocracia municipal.

A lo anterior se suma que los establecimientos municipales son objeto de mayor fiscalización que los particulares, situación a la que el nuevo sistema de aseguramiento de la calidad podría contribuir positivamente.

Esta competencia desigual ha conducido a que sean los establecimientos municipales los que reciban a gran proporción de los estudiantes vulnerables. Ha contribuido, además, a la deslegitimación de la educación pública, para cuyo fortalecimiento y revitalización es importante incorporar una mirada integral al sistema, considerando el conjunto de establecimientos educacionales de distintas dependencias existentes en un determinado territorio.

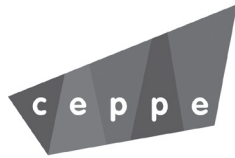
Referencias:

Paredes, R.; Ugarte, G.; Volante, P. y Fuller, D.; 2009. Asistencia, desempeño escolar y política de financiamiento. En Centro de Políticas Públicas. *Camino al Bicentenario. Propuestas para Chile*. Santiago: Centro de Políticas Públicas UC, 77-99.

Panel de Expertos para una Educación de Calidad, 2011. *Fortalecimiento de la Institucionalidad Pública. Informe Final*.



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE



CENTRO DE ESTUDIOS DE POLÍTICAS
Y PRÁCTICAS EN EDUCACIÓN



CENTRO DE
**POLÍTICAS
PÚBLICAS UC**