

# APUNTES LEGISLATIVOS



## Nuevo Sistema de Educación Pública: ¿foco en los aprendizajes?

---

**Análisis del Proyecto de Ley que crea el Sistema de Educación Pública y modifica otras normas (Boletín 10.368).**

Verónica Cabezas, Facultad de Educación UC

Ignacio Irrázaval, Cristóbal Tello, Centro de Políticas Públicas UC

Hernán Hochschild, David Inostroza, Elige Educar

---

Apuntes Legislativos es editado por el Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Las opiniones emitidas en este documento son responsabilidad del autor y no representa necesariamente a la universidad.

Disponibile en [www.politicaspUBLICAS.uc.cl](http://www.politicaspUBLICAS.uc.cl)

---

## Introducción

---

En los últimos años, Chile ha mejorado significativamente sus resultados en las pruebas internacionales, tales como PISA, TERCE o TIMMS. Sin embargo, esta mejora en los resultados parece estar todavía bajo el nivel esperado si se considera nuestro ingreso per cápita. Más aun, el ritmo al que mejoramos implica que necesitaremos 31 años para alcanzar el nivel actual de los países desarrollados en matemáticas y 18 en lenguaje (Bos, Ganimian, Vegas, 2014). Este desafío de calidad es transversal al sistema escolar chileno desde la provisión estatal y hasta la educación particular pagada.

Como país es necesario hacerse cargo de esta problemática pues una educación de calidad es uno de los vehículos fundamentales para disminuir las brechas sociales, permitir la movilidad social (Torche, 2014) e impulsar el crecimiento (Hanushek & Woessmann, 2016). En particular, la educación pública de provisión estatal tiene un desafío adicional puesto que marca la referencia en términos de calidad para el resto del sistema (Gallego, 2006, 2013) y ejerce una responsabilidad en el territorio (Donoso, Arias y Castro, 2011).

La realidad de la educación pública municipal en nuestro país refleja heterogeneidad en diversos aspectos. Por ejemplo, en relación a la concentración de matrícula: al considerar la cantidad de alumnos que atiende cada uno de los 346 sostenedores municipales, se encuentra que 73 comunas (21%) tienen una matrícula menor a 1.000 alumnos, 93 comunas (27%) tienen una matrícula entre 1.000 y 2.000 alumnos y 59 comunas (17%) tienen entre 2.000 y 3.000 alumnos. Por tanto, dos tercios de las comunas tienen menos de 3.000 alumnos y solo el 13% (44 comunas) tiene una matrícula sobre 8.000 alumnos<sup>1</sup>. La distribución de los establecimientos particulares subvencionados también es dispar a lo largo del país. En base a la matrícula oficial (Centro de estudios Mineduc, 2015) se encuentra que en 116 comunas la matrícula de este sector supera los 3.000 alumnos, mientras que en 54 no hay oferta de dichos establecimientos.

Ante este panorama, el desafío es articular una oferta de calidad a lo largo de todo el territorio nacional para que todos los estudiantes tengan las mismas posibilidades de acceder a una educación de calidad.

En Chile, la educación pública municipal ha experimentado una baja sostenida en la matrícula, por aspectos demográficos, oferta territorial y cambio en la preferencia de los padres, entre otros motivos. En muchos casos la educación pública atiende alumnos que no tienen otra opción –ya sea por factores económicos, ubicación geográfica u otros. En este contexto, y dada la importancia de revitalizar el rol que cumple la educación pública

---

<sup>1</sup> Umbral tomado como referencia para el proyecto de ley, de acuerdo al Ministerio de Educación. Nueva Educación Pública. Desafío fundamental de la Reforma Educacional (documento borrador), agosto de 2015.

en el país, los últimos gobiernos han buscado mediante diversas propuestas mejorar la oferta pública a través de la mejora en la calidad de la educación que se le ofrece a estas familias. El primer gobierno de Michelle Bachelet presentó un proyecto de ley que buscaba fortalecer la educación pública<sup>2</sup> y posteriormente la administración de Sebastián Piñera presentó un proyecto de ley para desmunicipalizar la educación escolar<sup>3</sup>. La actual administración presentó en noviembre de 2015 un proyecto de ley que crea el Sistema de Educación Pública cuyo objetivo fundamental es el fortalecimiento de esta (Boletín 10368-04).

El presente documento busca aportar a la discusión respecto al proyecto de ley presentado en 2015, exponiendo comentarios que también fueron presentados en la Cámara de Diputados el 4 de enero de 2016. Con posterioridad a eso, el 29 de febrero de 2016, el Ejecutivo introdujo indicaciones a dicho proyecto, las que también fueron recogidas para el desarrollo de este documento.

## Comentarios al proyecto de ley

---

El proyecto de ley que crea el Sistema de Educación Pública presenta en su mensaje una serie de problemas que esta modalidad educacional enfrentaría en su operación. A juicio del Ejecutivo los principales problemas de la educación pública municipalizada serían: i) ausencia de horizontes de desarrollo y proyección de largo plazo, ii) baja rendición de cuentas y dilución de responsabilidades, iii) capacidades dispares e insuficientes y iv) atomización y escala inadecuada. Por otra parte, se señalan una serie de objetivos, aportes y características que la nueva institucionalidad abordaría.

Diversas fuentes y autores han destacado las dificultades y desafíos que enfrenta la educación municipal chilena<sup>4</sup>. En términos generales, los diagnósticos sobre estas limitaciones coinciden con los que plantea el proyecto de ley y hay acuerdo en que cualquier mejoramiento de la educación debe tener como foco el aprendizaje de los estudiantes, fortaleciendo el trabajo en el aula y considerando a la escuela como la unidad básica del proceso de enseñanza, con un amplio sentido de excelencia y cultura de superación.

Todos estos aspectos no están plenamente concebidos en el sistema actual, pues hay una dilución de responsabilidades y porque las funciones técnico pedagógicas son limitadas.

También hay bastante coincidencia en que el sistema debe mantener un vínculo con lo local, ya que con ello se logra una mejor movilización y compromiso de los recursos, en conjunto con una mayor contextualización del proceso educativo.

Asumiendo los desafíos de mejora de nuestro sistema educativo y considerando la actual configuración de la oferta pública de educación, su dispersión y atomización a lo largo de las 346 comunas, y las complejidades que esto supone para una mejora sistémica y acelerada, es importante iniciar un cambio que permita asegurar con mayor claridad el fortalecimiento de las escuelas públicas a lo largo de todo el territorio. En ese sentido, se

---

<sup>2</sup> Boletín 6251-4.

<sup>3</sup> Boletín 8082-04.

<sup>4</sup> Centro de Políticas Públicas UC (2009); Centro de Políticas Públicas, CEPPE UC (2011); Panel de Expertos (2011); Marcel y Raczynski (2009); Eyzaguirre (2014).

valora el esfuerzo del Gobierno por legislar y se estima que podría ser una buena oportunidad para fortalecer las capacidades de las comunidades educativas.

Sin embargo, el proyecto en discusión genera varias interrogantes, por lo que el presente documento busca hacer un análisis a la luz de las dimensiones que este intenta potenciar:

1. Responsabilización
2. Proyección de largo plazo
3. Servicios Locales de Educación Pública
4. Fortalecimiento de las capacidades de los establecimientos educacionales
5. Educación inicial
6. Transición e implementación

## **1. Responsabilización**

### **1.1 Rendición de cuentas**

En el proyecto de ley se propone una nueva institucionalidad para la administración de los establecimientos municipales, los que dejan de estar en manos de los gobiernos locales y pasan a ser coordinados por los Servicios Locales de Educación (SLE), entidades públicas con personalidad jurídica y patrimonio propio cuya función única será gestionar toda la oferta de educación estatal en un territorio, desde los niveles iniciales hasta la secundaria. Esta administración se realizará de acuerdo a un plan estratégico elaborado a partir de políticas de carácter nacional dictadas por la Dirección de Educación Pública (DEP), servicio público descentralizado y dependiente del Ministerio de Educación.

A su vez, cada Servicio Local de Educación contará con un Consejo Local de Educación que representará ante el director del servicio los intereses de las comunidades educativas y locales con el objetivo de que se consideren las necesidades y particularidades específicas del territorio que administra el SLE. Este consejo no poseerá atribuciones resolutivas y sus recomendaciones no serán de carácter vinculante

para el director del SLE; sin embargo, podrá solicitar la remoción de este a la Dirección de Educación Pública, la que puede aceptar o desestimar fundadamente la solicitud.

Tal como diversos autores han planteado, es necesario separar claramente las funciones de las agencias públicas para disminuir los riesgos de fallas del Estado y posibles inhabilidades o conflictos de intereses<sup>5</sup>. No es conveniente que la misma institución pública sea proveedora de un servicio y, a su vez, fiscalizadora de todos los proveedores; tampoco es conveniente que una institución sea fiscalizadora –debe tener instrumentos coercitivos– y a su vez entregue acompañamiento y apoyo en la mejora. Todo esto incide precisamente en uno de los problemas que se pretende subsanar.

Aunque estos roles fueron relativamente bien definidos y separados en la Ley que creó el Sistema de Aseguramiento de Calidad de la Educación (SAC), en el actual proyecto de ley se desdibujan las atribuciones y se vislumbra una superposición de mandantes para el director del SLE: Superintendencia, Agencia de la Calidad, el Consejo Local, los actores políticos locales y,

---

<sup>5</sup> Véase Consorcio para la Reforma del Estado (2009), Capítulos: Secretaría Ejecutiva y Drago y Ross.

principalmente, la Dirección de Educación Pública a nivel central.

Tal como se establece en el proyecto de ley, corresponderá a la Dirección de Educación Pública:

1. Elaborar y proponer al Mineduc los convenios de gestión educacional que fijan los objetivos del cargo del director del SLE (Art. 7 d) “teniendo a la vista el informe del Consejo Local” (Art. 22).
2. Realizar el seguimiento, evaluación y revisión (Art. 7 d) y determinar el grado de cumplimiento del convenio de gestión educacional (Art. 23).
3. Proponer al Mineduc el perfil del director del SLE (Art. 7 e) “considerando” la propuesta del Consejo Local (Art. 14).
4. Asignar los recursos a los SLE (Art. 7 j).
5. Proponer al Mineduc la remoción del director del SLE (Art. 8).
6. Proponer al Mineduc el cierre de un establecimiento en base a la propuesta del director del SLE (Art. 12 k).
7. Desarrollar los proyectos de inversión en base a la propuesta del director del SLE (Art. 12 l).

No aparece claro cómo se resuelve el problema de agencia que tiene la educación pública dado que, por una parte, la capacidad de verificación del nivel central es limitada por la distancia y las asimetrías de información y, por otra, hay actores más cercanos al territorio que poseen escasas atribuciones formales para formular exigencias al director del Servicio Local de Educación.

### **Propuestas de mejora al proyecto de ley**

- o La nueva institucionalidad debería explicitar en el articulado una adecuada separación y coordinación de funciones entre el Ministerio de Educación, la Dirección de Educación Pública, la

Superintendencia de Educación y la Agencia de la Calidad. El diseño actual permite que la implementación y evaluación de la provisión del servicio educativo sea determinado desde el nivel central por la Dirección de Educación Pública, mientras otras instituciones quedan con roles de informantes (Superintendencia) o asesores (Agencia), lo que debilita el sistema de rendición de cuentas.

- o Dada la nueva estructura administrativa que plantea el proyecto de ley, la Dirección de Educación Pública tiene un exceso de atribuciones. Sería esperable que estas se distribuyeran entre los SLE, los Consejos Locales y la escuela y donde la Dirección tenga más bien una función de coordinación, apoyo administrativo, de promoción de buenas prácticas y vinculación de los Servicios con el Mineduc y otros ministerios o servicios públicos.
- o La cesación del cargo del director del Servicio está contenida en el Art. 16, letra d), donde se establece que una causal de despido es el incumplimiento del convenio de gestión educacional, el que es evaluado solo por el Director de Educación Pública, que se convierte en juez y parte. Es posible distribuir funciones de manera que se resuelva este problema de gobernanza; la Superintendencia de Educación, el Servicio Civil y la Agencia de la Calidad pueden jugar un rol importante en evaluar el desempeño de los directores de los SLE.

### **1.2 Vínculo con lo local**

El proyecto de ley se caracteriza por un excesivo centralismo y escaso vínculo con lo local. De acuerdo a las funciones de la DEP, esta interviene fuertemente en los servicios locales, limitando el

arraigo local de estos. El diseño institucional propuesto hace que el director de cada SLE centre su labor con miras a la Dirección de Educación –la que finalmente evaluará su gestión– y que posea escasos incentivos para abrir espacios de participación, dadas las fuertes atribuciones de la Dirección de Educación en contraposición con las débiles atribuciones del Consejo Local (y rol de los alcaldes en este).

Otro tema crítico es el riesgo de que el Consejo Local quede reducido a un mero formalismo, puesto que posee escasas atribuciones en relación a aspectos tales como la elaboración del Plan Estratégico Local y los convenios de gestión. El contrapeso local es una condición fundamental para que el sistema efectivamente se pueda acoplar a la realidad territorial.

### **Propuestas de mejora al proyecto de ley**

- Se deberían aumentar las atribuciones del Consejo Local para que ejerza un contrapeso a la Dirección de Educación, por ejemplo, haciendo resolutive la decisión de continuidad del director en el cargo. De otra forma, la estructura del sistema dejará a voluntad de la política central el nivel de participación de la comunidad local en el proceso de mejora del sistema.
- Se debería contemplar mayores atribuciones del Consejo Local en la elaboración del Plan Estratégico Local. Sería importante que los términos de referencia de este plan fueran elaborados por el Consejo Local, en base a un diagnóstico contextualizado.
- Sería oportuno que el Consejo Local tenga la capacidad de sancionar tanto el plan estratégico como el plan anual. Así el Consejo se convierte en el mandante y

### **Apuntes Legislativos / abril 2016**

- obliga a una gestión del SLE basada en las necesidades percibidas desde las escuelas.
- A fin de darle mayor relevancia al Consejo Local, que conocerá la realidad local, se podría considerar que este elabore un diagnóstico que releve las prioridades de la comunidad y, a partir de esto, la Dirección de Educación Pública elabore un perfil de cargo de director ejecutivo y las metas respectivas. Posteriormente, el director ejecutivo de cada servicio formula el Plan Estratégico. Para esto es fundamental que la Dirección entregue el apoyo necesario a los Consejos Locales para que realicen un buen diagnóstico.
- La elaboración del convenio de gestión debería tener un equilibrio entre la presencia del ámbito local, del Consejo Local y del Ministerio de Educación. Se debe preservar el derecho de este para dar las directrices. Este convenio debe ser un mecanismo real de diálogo más que un mero formalismo. También es importante que el Consejo Local participe en la evaluación de este.
- El convenio debería considerar al menos: 1) un componente nacional dado por el Mineduc; 2) aspectos locales mandados por el Consejo Local; 3) las competencias propias de la persona que se selecciona como director ejecutivo (elaboración ex ante).
- Finalmente, el proyecto de ley debería incluir mecanismos explícitos para fomentar la colaboración entre las comunidades escolares, ya que cualquier iniciativa en ese sentido queda relegada a la voluntad, creatividad y tiempo del director del SLE.

### **1.3 Articulación con el SAC y cierre de establecimientos**

De acuerdo al proyecto de ley, los establecimientos educacionales continuarán siendo evaluados y fiscalizados por la Agencia y la Superintendencia.

Los Servicios Locales serán fiscalizados por la Superintendencia y evaluados por la Agencia en tanto sostenedores de manera obligatoria cada cinco años como mínimo. Los resultados de estas evaluaciones siempre deberán ser informados al Servicio Local y a su Consejo Local así como a la Dirección de Educación. Los informes emitidos por el Sistema de Aseguramiento de la Calidad serán de forma constante y sistemática fundamentales para la toma de decisión, planificación y construcción de los diferentes instrumentos de gestión.

Un aspecto clave del proyecto de ley es que propone inhabilitar a la Superintendencia de Educación para decretar el cierre de los establecimientos educacionales conforme al Art. 31 de la Ley de Aseguramiento de la Calidad. El cierre de las escuelas calificadas sistemáticamente con rendimiento insuficiente sería sustituido por una “reestructuración” obligatoria del establecimiento, eliminando la intervención de un administrador provisional.

Es posible que la medida propuesta por el proyecto de ley se inspire en características propias de la educación pública en ciertos contextos: zonas aisladas o rurales, oferta limitada o las funciones sociales que cumple la unidad educativa, o su infraestructura, en la comunidad local. Es necesario reconocer estas situaciones y tomar ciertos resguardos que no necesariamente implican generalizar la prohibición de cierre frente a malos resultados.

Es importante que se respete el espíritu de la ley SAC en cuanto a que se generen consecuencias por una mala gestión –evitando la impunidad– y a restituir el derecho a una educación de calidad<sup>6</sup> de los alumnos que asisten a ese establecimiento.

Lamentablemente el proyecto de ley es ambiguo respecto a los alcances de este cambio en la regulación del SAC. Se debe avanzar en una mayor precisión, como establecer qué significa una “reestructuración” del establecimiento y si esto implicaría al menos un cambio de la planta directiva y en qué tiempos.

Pese a que el Estado reconoce como instituciones equivalentes a los establecimientos educacionales particulares subvencionados y los que hoy en día son de dependencia municipal, el proyecto de ley plantea un tratamiento diferente entre ellos. Cuando se trata de la intervención o el cierre de los establecimientos debido a la obtención reiterada de calificaciones insuficientes aquellos que dependan de los SLE quedan excluidos de la posibilidad de la pérdida del reconocimiento oficial, lo que a priori se visualiza como una arbitrariedad.

Finalmente, para responder a los cambios demográficos se podría ajustar la oferta de establecimientos mediante consolidación de escuelas o su cierre. Actualmente, la facultad de cierre recae en el municipio a través del Plan Anual de Desarrollo de la Educación Municipal (Padem). Sin embargo, el proyecto de ley no traspasa esta capacidad resolutoria al Servicio y radica la decisión final de cierre en la Dirección de Educación Pública (Art. 58, numeral 8 y 9). Así, el proyecto no considera ni siquiera los mismos supuestos explicitados en el mensaje: que al aumentar la economía de escala –visión de más comunas y por ende del funcionamiento de las escuelas– el SLE tendría una mejor panorámica de las necesidades del territorio. Esta contradicción sobre la “adecuada descentralización y razonable cercanía”<sup>7</sup> se traspasa al articulado del proyecto y genera una tensión entre las atribuciones de optimización de la oferta (Art. 12, c) y la capacidad

<sup>6</sup> Ley General de Educación. Art. 3 lit. b).

<sup>7</sup> Mensaje del proyecto de ley.

de cierre de los establecimientos educacionales (Art. 12, k).

### Propuestas de mejora al proyecto de ley

- o La Agencia de la Calidad debe recuperar el rol que le compete en el Sistema de Aseguramiento de la Calidad y se deben definir sanciones claras con ejecución autónoma desde la Superintendencia.
- o Se propone regular el cierre de establecimientos educacionales considerando que:
  - No se podrá cerrar un establecimiento si no hay un proveedor de educación cercano. El cierre nunca debe aumentar la probabilidad de deserción escolar en la población.
  - La reestructuración de una unidad educativa con bajo desempeño, ya sea mediante la revocación del reconocimiento oficial u otro mecanismo, debe asegurar que, al menos, se renueve la planta directiva. Las medidas de “reestructuración” sugeridas en el proyecto son insuficientes y de baja exigibilidad como para asegurar una verdadera mejora en la calidad.

## 2. Proyección de largo plazo

### 2.1 Gobernanza y ciclos políticos

Dentro del diagnóstico que justificaría el cambio de institucionalidad para la educación pública que se menciona en el proyecto de ley, está la ausencia de proyección a largo plazo de los actuales

### Apuntes Legislativos / abril 2016

administradores de la gestión escolar. Este problema tendría como origen: i) la poca dedicación o prioridad que los alcaldes le dan a la educación, lo que además repercute en una constante “repriorización” del tema sujeta a los vaivenes políticos, y ii) los ciclos electorales de cuatro años y la incertidumbre de los Departamentos Administrativos de Educación Municipal (DAEM) y Corporaciones respecto de la continuidad de cualquier medida que adopten.

Tal como menciona el proyecto de ley, una gestión con horizontes de largo plazo se relaciona con un buen desempeño del nivel intermedio y una mejora escolar sostenida de las escuelas que administra<sup>8</sup>. Sin embargo, la gobernanza propuesta no parece resolver el problema.

Otro aspecto de gobernanza que incide directamente en las proyecciones de largo plazo de cada SLE es el rol de los Consejos Locales que, de acuerdo al proyecto, son instancias completamente consultivas y tienen un proceso de selección de integrantes que no está definido de manera específica en la ley.

Es indudable que el director del SLE deberá relacionarse con distintas instancias políticas: Ministerio de Educación, Subdere, Intendencia, alcaldías. Por esa razón es necesario evitar que los SLE, que administrarán en conjunto más de 2% del PIB de Chile, se conviertan en un botín político y se instrumentalicen para fines distintos del educativo. El diseño y configuración de los SLE en términos geográficos debe considerar los riesgos de captura que podrían derivarse, por ejemplo, de una coincidencia del territorio de un SLE con distritos electorales. Si no se contemplan esos riesgos y no se dispone de instrumentos adecuados para anularlos, se podría cambiar el problema de agenciamiento político desde el nivel comunal al

---

<sup>8</sup> Véase, por ejemplo, Hess, F. M. (2002). School Boards at the Dawn of the 21st Century: Conditions and Challenges of District Governance.

nivel distrital, lo cual podría ser incluso peor para los objetivos institucionales de mediano y largo plazo.

Dado estos antecedentes, es necesario reflexionar sobre una de las principales críticas a la educación municipal: su supeditación a los intereses políticos de los alcaldes, cuya permanencia en el cargo es por un tiempo acotado. Si bien la asignación territorial y las dinámicas de funcionamiento de los SLE buscan revertir esa condición, por lo menos en lo declarativo, las potestades a nivel central terminarán por traspasar el problema de los gobiernos locales al gobierno central. De esta manera, ya no será necesario contar con la voluntad de los alcaldes para la mejora escolar, sino con la venia de la Dirección de Educación Pública, institución que aunque estuviese ajena a los ciclos políticos de los alcaldes tendrá una visión sistémica que puede postergar las prioridades locales.

Actualmente en la Cámara de Diputados se encuentra en tramitación el proyecto de ley que modifica el sistema de Alta Dirección Pública y fortalece la Dirección del Servicio Civil<sup>9</sup>, el cual establece la eliminación de la figura de los directivos que asumen los cargos en carácter de Provisionales y Transitorios con la mayoría de las atribuciones de los titulares. Es clave considerar ese proyecto y ser coherente con esas propuestas en el actual proyecto de educación pública, pues estipula cambios en el proceso de selección de candidatos que son necesarios para profesionalizar la gestión de los SLE.

### **Propuestas de mejora al proyecto de ley**

- o Dada la relevancia y exposición pública que tendrá el director de los servicios, es importante que se establezcan mecanismos para evitar la captura política

### **Apuntes Legislativos / abril 2016**

de los SLE. Esto es de especial importancia por cuanto el cumplimiento de los objetivos educativos podría no ser eficiente desde un punto de vista político; por ejemplo, invertir fuertemente en zonas de baja población electoral, pero muy rezagadas en lo educativo. Una alternativa es establecer una moratoria para que el director del SLE ejerza cargos de elección popular tras concluir su periodo.

- o La misión del director será coordinar SLE heterogéneos en capacidades instaladas y cantidad de población atendida. En ese sentido, se recalca la importancia de que la elección sea vía ADP, pero esta consideración no es suficiente si no se incorporan los cambios contemplados en el proyecto de ley en trámite. En la misma línea, se recomienda precisar en el proyecto el mecanismo y duración en el cargo del director de Educación Pública para así evitar caer en ciclos políticos aún más cortos que la política local y que resulte ser un cargo de confianza sujeto a los vaivenes de la política nacional o ministerial.
- o Además, se sugiere detallar de manera más precisa cómo se elegirán y renovarán los integrantes del Consejo Local de Educación. No es posible asegurar una visión de largo plazo si no hay una renovación adecuada de sus miembros. Para asegurar una estabilidad apropiada se debería renovar por mitades y tener una permanencia de más de un año. Así lo establece el proyecto respecto de ciertos integrantes, norma que debería aplicarse a la totalidad de ellos.
- o Dado que actualmente se tramita un proyecto de ley que busca lograr que el

---

<sup>9</sup> Boletín N° 10164-05, ingresado el 1° de julio de 2015, actualmente en segundo trámite constitucional.

Intendente sea un cargo de elección directa<sup>10</sup>, sería prudente disminuir su injerencia en la conformación del Consejo a fin de evitar una posible lógica partidista en él y privilegiar actores pertenecientes a la comunidad educativa y a la comunidad local, por ejemplo, representantes del sector productivo local.

### **3. Servicios Locales de Educación Pública**

#### **3.1 Escala de la provisión**

El proyecto de ley crea 67 Servicios Locales de Educación, unidades supracomunales con giro único en educación. Según lo descrito en el proyecto, tendrán las siguientes características demográficas:

- 1) Agrupación de cuatro comunas en promedio.
- 2) Poco menos de 20.000 estudiantes.
- 3) Cada servicio en promedio administrará 80 establecimientos de educación financiados mediante el sistema de subvenciones (DFL 2 de 1998), es decir, sin contar a los establecimientos Vía Transferencia de Fondos (VTF).
- 4) En zonas rurales este número se reduce a 50.

La primera interrogante respecto del nivel de agregación que propone el proyecto de ley es por qué se definió la necesidad de 67 Servicios Locales de Educación. Si bien el proyecto de ley habla de lineamientos generales como “economías de escala” y “arraigo local”, no se explicitan los criterios exactos ni sus ponderaciones.

Tener claro los fundamentos de la conformación de los SLE evita suspicacias de discrecionalidad, especialmente en el marco de la implementación de nuevos distritos electorales. Con criterios exactos se podría responder interrogantes respecto de por qué el modelo acepta alta variabilidad en el número de colegios y matrícula que tendrá cada servicio. Esto es relevante porque algunos estudios aplicados a la realidad nacional muestran que las economías de escala se alcanzan para una matrícula de entre 3.500 a 8.000 alumnos (Paredes et al, 2009) y que el tamaño relativo del nivel intermedio sí se relaciona con el desempeño (Benedetti, 2010). De esta forma podría ser excesivo tener 20.000 estudiantes en promedio en un solo SLE, en especial si se considera que en la experiencia internacional existe evidencia de deseconomías de escala en cuanto al tamaño del distrito escolar y el desempeño académico de los alumnos (Driscoll, Halcoussis & Svorny, 2002).

#### **Propuestas de mejora al proyecto de ley**

- o La ley debe explicitar el mecanismo y parámetros por el cual se crean, fusionan y modifican los SLE. Este punto es clave para adaptarse a cambios de institucionalidad, dinámicas poblacionales no previstas, cambio en estructuras de costo o financiamiento y también para utilizar los aprendizajes que se extraigan de las experiencias piloto y el proceso de implementación.
- o La gobernanza de los SLE debe asegurar que cada servicio tenga la capacidad resolutoria para diseñar su estructura operativa y cómo se desplegará en el territorio. Estas atribuciones deben estar acompañadas de los recursos necesarios para implementar políticas territoriales

---

<sup>10</sup> Boletín N° 10443-06, que se encuentra en primer trámite constitucional.

que incluyan al menos incentivos de atracción y retención de capital humano.

- o Se debe clarificar la manera en que se consideró el impacto del traspaso de los VTF en la configuración territorial de los SLE. Este punto merece especial atención dado que la cobertura de los niveles que atiende aún es baja y en algunos territorios podría implicar la creación de nuevos jardines infantiles y un aumento de la matrícula. Esto sin considerar la complejidad organizacional de hacerse cargo de un sistema educativo con otra lógica de financiamiento y rendición de cuentas.

### **3.2 Capacidad de gestión de los SLE**

Dentro del diagnóstico en que se sustenta el Proyecto de Nueva Educación Pública se menciona la disparidad de capital humano en el territorio. Este punto justificaría la agregación supracomunal dado que los SLE tienen el deber de proveer apoyo técnico-pedagógico (Art. 18) y construir capacidades en las unidades educativas. Sin embargo, ¿cuál es la capacidad real que tendrán los servicios para proveer este tipo de apoyo?

La mejora en la calidad de la educación se encuentra contenida en el Art. 12 letras d, e, f, g, h y se materializa en el Art. 18, donde se establece la existencia de la unidad técnico-pedagógica al interior del SLE. Sus funciones están orientadas a asesorar y asistir a los establecimientos educacionales y a las comunidades locales.

A pesar de que las indicaciones ingresadas en febrero de 2016 especifican mejor la diversidad profesional con que debiese contar, el articulado no es explícito respecto de cómo se va a realizar esta función y cómo se determinará el número de personal. No hay un diagnóstico detallado que dé cuenta de la disparidad actual ni se señala cómo se evitará que se replique entre los futuros SLE.

Por otra parte, los SLE deberán orientar sus acciones en base a una serie de instrumentos de gestión educacional que los comprometen a realizar ciertas acciones y cumplir metas educativas.

En estos instrumentos quedan plasmados los objetivos y metas del SLE en cuanto a la mejora escolar, considerando aspectos micro y macro del proceso de entrega del servicio educativo. Sin embargo, existe una clara dominancia de las directrices del nivel central. La Dirección Nacional ejerce un poder de veto y coacción al tener la atribución de decidir quiénes serán los directivos de los servicios y cuándo removerlos, además de poder sancionar los planes presupuestarios. La priorización que hacen los establecimientos a través del Plan de Mejoramiento (PME) queda condicional a su correlato con las directrices nacionales o a la voluntad (o posibilidad) del director del SLE para delegar autonomía.

Independiente de dónde vengan las directrices o pautas de acción, a la luz de la experiencia de la ADP conviene revisar cómo en la práctica se hacen operativos los instrumentos de gestión y no quedan relegados a documentos de carácter declarativo. La experiencia muestra que la mayoría de los convenios de desempeño tiene carácter genérico, con escasa relación con los desafíos del cargo (Centro de Políticas Públicas UC, 2013).

Por otro lado, cabe preguntarse si el sistema otorga las atribuciones suficientes a los actores para que puedan cumplir con las responsabilidades que le encarga la ley. El análisis del proyecto lleva a concluir que se mantienen los obstáculos que el sostenedor público posee para realizar una adecuada gestión de recursos humanos, es decir, no innova en relación a la estructura actual. El Art. 12, b establece que el director del SLE deberá administrar los recursos humanos, financieros y materiales del servicio y de los establecimientos con las mismas atribuciones de los actuales

sostenedores educacionales, lo cual mantendría las mismas limitantes. Por ejemplo, no está claro si en la práctica se podrá trasladar un jefe UTP de una comuna a otra dado el carácter supracomunal de los SLE. En ese sentido, si bien el Art. 42 de la Ley 19.070 permite que los profesionales de la educación puedan ser objeto de destinaciones a otros establecimientos del mismo DAEM en función del Padem, sin que signifique menoscabo respecto a la situación laboral actual, la decisión del municipio (en el futuro, los SLE) es siempre apelable de acuerdo al Art. 12 del Código del Trabajo y ante la Contraloría.

En cuanto a los recursos humanos de que dispone el SLE, cabe destacar que es precisamente en la composición del personal donde podrían visualizarse las mayores capacidades de gestión técnica-pedagógica a las que el proyecto alude. Sin embargo, no se proponen estándares mínimos respecto de la dotación que se debe financiar y nada asegura que los convenios de desempeño del director del SLE pongan acento en el fortalecimiento de capacidades internas de los SLE y el necesario traspaso a la escuela para que se transformen en mejoras de aprendizaje.

Finalmente, en relación a la inversión en infraestructura en educación, los municipios acceden al programa de infraestructura educacional del Mineduc y al FNDR, pero no queda claro cómo se resuelve esta situación en el escenario de intendentes electos que no administraran los recursos en educación. Es importante avanzar en una implementación clara y flexible para no caer en el mismo problema que se percibe en la actualidad: capacidades dispares.

#### **Propuestas de mejora al proyecto de ley**

- o La ley debería establecer un estándar mínimo de personal para la unidad técnica pedagógica, determinar cuál será el

#### **Apuntes Legislativos / abril 2016**

presupuesto con que contará para realizar sus funciones en base a la conformación de cada SLE y explicitar en sus objetivos la generación de capacidades en las escuelas y no solo en servicio de asistencia.

- o Es necesario explicitar el rol del director del SLE en la elaboración del plan anual. Debería tener responsabilidades concretas que le permitan elaborar un plan anual con origen en las necesidades locales. Este plan anual y los planes de mejora de cada establecimiento deben integrarse, de lo contrario se intensificará aún más la burocracia de la escuela.

### **4. Fortalecimiento de las capacidades de los establecimientos educacionales**

De acuerdo a lo declarado en el proyecto de ley, los establecimientos educacionales son la unidad básica y fundamental del sistema, en virtud de la cual se orienta la acción de sus integrantes. Su objeto es contribuir a la formación de los estudiantes y asegurar el logro de los aprendizajes (Art. 42). Sin embargo, esta declaración no se ve reflejada en el articulado ya que el proyecto de ley aumenta de manera marginal las atribuciones de los establecimientos educacionales y sus directivos.

Las percepciones negativas de la educación municipal muchas veces han descansado en la incapacidad de esta de resolver cuestiones del día a día de la escuela, temas que van desde reparar un vidrio hasta la gestión del personal. El nuevo sistema debiera ser capaz de proveer el apoyo a la escuela para instalar o desarrollar capacidades; sin embargo, todo este esfuerzo será inútil si el equipo directivo que lidera el proyecto educativo no recibe atribuciones ni recursos para utilizarlas.

Este punto es clave: sin equipos directivos fuertes es prácticamente imposible “lograr desarrollo y cambios en las prácticas docentes, en la calidad de estas prácticas, e impacto sobre los aprendizajes de los estudiantes en las escuelas” (Leithwood, Seashore, Anderson y Wahlstrom, 2004). De hecho, el liderazgo directivo es el segundo factor intraescuela, después del trabajo docente en el aula, que más contribuye al logro de aprendizajes de los alumnos (Leithwood et al, 2004). Incluso, los efectos del liderazgo son mayores donde este es más necesario para el logro del aprendizaje, en particular, en escuelas que atienden a estudiantes con índices más altos de vulnerabilidad.

Lamentablemente, el proyecto de ley no se hace cargo de los obstáculos más básicos a los que se enfrentan los directores hoy: Chile es uno de los países en Latinoamérica donde dedican más tiempo a actividades administrativas (31,3% según Murillo, 2009<sup>11</sup>), lo que va en desmedro del rol declarado en el proyecto de ley, donde se sostiene que la función principal del director del establecimiento educacional es dirigir y liderar el proyecto educativo institucional (Art. 45).

Elmore y City (2007), en un análisis de escuelas que logran mejorar en el tiempo, sugieren que en estas ocurren tres procesos: i) aumenta el nivel de conocimiento y habilidades de los profesores y los directivos sobre las prácticas pedagógicas; ii) la enseñanza se mueve desde una actividad individual hacia una colectiva; y iii) la escuela alinea sus recursos organizacionales en torno al apoyo para el mejoramiento de la pedagogía. Es así que existiría un cierto repertorio de prácticas realizadas por la mayoría de los líderes exitosos (Leithwood y Riehl, 2005; Robinson et al, 2009), las que presentan patrones distintos de acuerdo a la etapa de mejoramiento de la escuela (Day et al, 2009;

Marfan et al, 2012). Leithwood et al (2006) identificó cuatro categorías amplias que engloban las prácticas clave para reconocer la existencia de un liderazgo exitoso o efectivo: i) establecer direcciones; ii) rediseñar la organización; iii) desarrollar personas; y iv) gestionar la instrucción (enseñanza y aprendizaje) en la escuela. En un nivel más comprehensivo, el equipo directivo/técnico pedagógico debe poder desarrollar capacidades internas en el equipo docente, lo que permite sostener los cambios y tener una alta capacidad de análisis del propio trabajo (Bellei et al, 2014).

Por su parte, una cultura colaborativa entre los docentes favorecería la generación de procesos efectivos de mejoramiento escolar, mientras una cultura individualista sería un obstáculo para lograr este objetivo; así, el grado de colaboración sería un indicador de la capacidad de una escuela para mejorar (Hargreaves, 1994). El proyecto analizado genera nuevas oportunidades de colaboración, dándole una mayor incidencia a los directivos, quienes fomentarán y desarrollarán el trabajo en red entre escuelas y el intercambio de aprendizajes de sus prácticas pedagógicas, también producirán un intercambio sobre prácticas específicas de liderazgo. Ambos pueden jugar un rol muy importante en el mejoramiento escolar (Anderson, 2010).

Por lo tanto, para que se genere una cultura del mejoramiento es necesario transferir y generar competencias, por lo que deben instaurarse las condiciones dentro de cada comunidad para que los equipos directivos junto con sus docentes desarrollen esa cultura y proceso. Ese debería ser el foco del apoyo y no –como podría desprenderse del artículo 12– levantar necesidades para que se apoye desde el exterior.

### **Propuestas de mejora al proyecto de ley**

---

<sup>11</sup> “La dirección escolar en Chile: una visión en el contexto de América Latina”, del investigador F. Javier Murillo, que toma como base los datos del Segundo Estudio Regional

Comparativo y Explicativo, SERCE, realizado por la UNESCO entre 2006 y 2009.

A la luz de los objetivos planteados en el proyecto de ley, especialmente lo relativo a los establecimientos educacionales, sus comunidades, procesos y resultados educativos, es fundamental fortalecer el trabajo local versus el centralismo y tener en el centro el fortalecimiento del rol del director del establecimiento.

- El proyecto de ley debería fortalecer el rol de los miembros de la escuela y de sus equipos directivos para lograr desarrollo y cambios en las prácticas docentes, en la calidad de estas e impacto sobre los aprendizajes de los estudiantes en las escuelas.
- Es fundamental que el proyecto de ley fomente la confianza en el rol del director, en particular en el conocimiento que los directores tienen de su cuerpo docente y de sus necesidades de desarrollo profesional (individual y colectivo).

En relación con el Artículo 45 del proyecto de ley relativo a las funciones y atribuciones especiales de los directores de los establecimientos educacionales, es necesario considerar:

- Para lograr la función establecida en el articulado y en la línea del apoyo del SLE, las escuelas deberían contar con un encargado de administración y contabilidad, función que en la actualidad recae en los directivos y les quita gran parte de su tiempo para liderar el proyecto educativo.
- En relación al traspaso de competencias, el nivel local debe ser capaz de instalar instrumentos y prácticas de apoyo y monitoreo<sup>12</sup>.
- Dada la importancia del fortalecimiento de capacidades, así como la evidencia empírica

---

<sup>12</sup> El trabajo de los equipos directivos es una de las condiciones necesarias, pero se entrelaza con la gestión pedagógica que, si bien es abordada en el proyecto de ley de carrera docente,

y los estándares del nuevo Marco de la Buena Dirección (actualmente en discusión), habría que agregar: 1) instalar instrumentos y prácticas de apoyo y monitoreo, tanto de las prácticas docentes como de los aprendizajes de los estudiantes; 2) proponer al director ejecutivo del servicio la dotación de personal anual para su establecimiento, que deberá estar en consonancia con el plan de mejoramiento educativo del establecimiento; 3) construir una cultura colaborativa dentro de la organización, a través del diseño de un modelo de colaboración entre docentes y de un sistema de apoyo interno; 4) modelar buenas prácticas, a través de la interacción con los docentes, estudiantes y comunidad educativa en general; 5) intercambiar aprendizajes sobre prácticas específicas de liderazgo directivo con los otros directivos de la red de establecimientos que corresponda al territorio del SLE, con el objeto de mejorar la calidad de sus prácticas de liderazgo.

## 5. Educación inicial

El párrafo 4º, artículo décimo quinto transitorio del proyecto de ley establece el traspaso de establecimientos de educación parvularia administrados por los municipios mediante la modalidad transferencia de fondos (VTF) de la Junji. Si tomamos el último dato de abril de 2015, tal como señala la Tabla 1, existen 1.492 jardines VTF administrados por las municipalidades, que representan el 56,9% de las unidades educativas Junji. Si además consideramos que parte de los jardines infantiles alternativos también son

tiene una mirada de apoyo y seguimiento del nivel central, adquiriendo mayor relevancia la bajada y mejoramiento continuo a nivel local.

administrados por los municipios, cada SLE – suponiendo una distribución homogénea– podría llegar a administrar entre 22 y 32 jardines.

**Tabla 1.** Cantidad de establecimientos preescolares por tipo de dependencia a abril de 2015, excluyendo quienes sirven a NT1 y NT2

	Admin. directa	Jardín alternativo	Educativo para la familia	VTF municipal	VTF otros	Convenios de alimentación	Total
Municipal	88						88
Part. Subvencionado	1.709						1.709
Part. pagado	276						276
Junji	433	631	256	1.492	193	64	3.069
Integra	1.051						1.051
Total	3.557	631	256	1.492	193	64	6.193

Fuente: Elaboración propia en base a datos administrativos.

Considerando que un SLE administrará en promedio alrededor de 80 establecimientos escolares, el porcentaje de unidades educativas que representará la educación inicial será cercano a 30%. La magnitud de este traspaso plantea aspectos críticos que no están suficientemente resueltos.

En temas de financiamiento es posible notar que la absorción de los VTF municipales por parte de los SLE implica que estos asumirán costos que históricamente han asumido los municipios: bajo ingreso por alumno atendido e inestabilidad en dicho ingreso por fluctuaciones en la asistencia (dado que este tipo de jardines se financia por asistencia promedio y no por matrícula).

A diferencia de la educación escolar, en la cual se inyectan recursos vía ley de inclusión y carrera docente, en educación inicial no se contemplan recursos adicionales para los establecimientos. Considerando el posible déficit presupuestario, ¿los SLE pueden redistribuir recursos provenientes de subvención escolar de un establecimiento? ¿Se espera que los SLE eleven los estándares para la

educación provista por los VTF? Esto parece difícil pues el diseño de la gobernanza de los SLE no incluye de manera orgánica la educación inicial en sus instancias de planificación estratégica. Por ejemplo, los Consejos Locales no necesariamente incorporan educadores de párvulo en su composición.

Lo mismo sucede con instrumentos de gestión educativa como la obligación de diseñar PME, ¿rige también para estos establecimientos? Si no fuese así, ¿qué instrumentos serían pertinentes? El proyecto de ley establece múltiples atribuciones y obligaciones a los establecimientos que regula, pero omite la educación inicial.

Finalmente, no se mencionan los "jardines alternativos" que de acuerdo a la glosa de clasificación son unidades educativas que se administran en conjunto con municipios y no están contados como VTF, ¿qué pasará con ellos? ¿Seguirá administrándolos la municipalidad en conjunto con Junji o se traspasarán también a los SLE?

### Propuestas de mejora al proyecto de ley

- o Los SLE recibirán a más de la mitad de la matrícula financiada por Junji, lo que presenta una oportunidad para mejorar la educación parvularia con la nueva administración, lo que no se logra simplemente al cambiar los establecimientos VTF de administrador.
- o Los educadores que ejercen en establecimientos VTF ingresarían desde el año 2020 a la carrera docente y desde 2026 sería obligatorio. Se propone acelerar su ingreso a la carrera docente pues demorarlo podría incrementar el déficit de educadores de párvulo necesarios para cubrir los aumentos de cobertura comprometidos, lo que iría en desmedro del objetivo de “fortalecer la educación pública en todos sus niveles”.
- o Para el caso de la educación parvularia también es importante tener en consideración los efectos de la ley de carrera docente en el financiamiento de los establecimientos públicos y considerar las nuevas obligaciones de los sostenedores de pagar determinadas asignaciones.

## 6. Transición e implementación

Independiente de si una política pública es exitosa o no, es común que en la práctica los resultados sean distintos de como se previeron en la fase de diseño. En ese sentido, es clave para el éxito de las reformas en educación considerar el proceso de implementación tanto en el diseño de la misma como en su seguimiento y evaluación.

Lamentablemente el proyecto de ley no da luces que transparenten los instrumentos, las medidas de control y los mecanismos para ajustar el proceso en función de los aprendizajes de la implementación gradual. En particular, la literatura menciona la capacidad de aprendizaje (y los

mecanismos para hacer útil este aprendizaje) como una condición necesaria para enfrentar escenarios complejos.

Lo anterior es clave si tenemos en cuenta que el proyecto propone cambios al sistema que involucran el traspaso de empleador de más de 100 mil personas y que afectaría (para bien o mal) la provisión de educación en territorios que, tal como se menciona, serían heterogéneos en desempeño y capacidades instaladas.

Hay ciertos aspectos de la transición que es especialmente necesario tener en cuenta:

1. El proyecto contempla un periodo de seis años de aprobada la ley para realizar el traspaso total a los SLE:
  - a) Traspaso de inmuebles y muebles. Infraestructura completamente regularizada.
  - b) Traspaso de personal asistente de la educación y docente. Pagos y leyes sociales al día.
  - c) Traspaso del estado financiero sin deuda. Acreditar estar al día y sin deuda pendiente.
2. El Ministerio ha dispuesto fondos y mecanismos especiales para preparar el traspaso de los colegios desde los municipios a los SLE.
3. El proceso de traspaso se construye sobre la base de la continuidad de servicio, es decir, los colegios deben seguir funcionando.
4. Los municipios establecen y firman con el Mineduc un Plan y Programa de Traspaso en que se incluye el pago de las deudas que existían hasta el 31 de diciembre de 2014.

Al considerar estos puntos surgen dudas sobre cómo se enfrentarán temas prácticos. En cuanto a los traspasos de personal, si bien se contemplan fondos para las indemnizaciones de los

funcionarios que actualmente se desempeñan en DAEM y Corporaciones, hay situaciones de comunas específicas que difieren de otras.

En la misma línea surgen otras dudas: ¿qué ocurrirá con los convenios y contratos colectivos que asistentes de la educación han celebrado con los actuales sostenedores, cuando pasen a ser parte de un SLE? ¿Los trabajadores de ese servicio local tendrán distintos beneficios?

Además, uno de los aspectos claves de implementación exitosa de políticas públicas es si se articula con otros procesos de reforma simultáneos y políticas ya existentes<sup>13</sup>. La ley debería abordar la vinculación con el CPEIP, Política Nacional Docente, mentorías, Sistema de Aseguramiento de la Calidad (Art. 12, letra f), articulación con la Agencia de la Calidad, como también con el propio Plan de Mejoramiento de la Escuela, entre otros.

### Propuestas de mejora al proyecto de ley

- Se debe precisar qué pasará en el caso de las Corporaciones con los derechos y bonos ganados por los trabajadores y docentes a través de contratos colectivos, entre otros. En la nueva institucionalidad pública, al provenir los trabajadores de diversos municipios, es altamente probable que haya trabajadores en igualdad de requisitos y funciones con rentas diferentes (docentes y asistentes de la educación).
- Es necesario explicitar las dotaciones consideradas en los distintos componentes de esta nueva institucionalidad de la educación pública, pues la incertidumbre actual hace que sea incierto el panorama de qué y cuánto será el personal a traspasar y

### Apuntes Legislativos / abril 2016

sus condiciones contractuales, el personal que deberá postular a concurso y el afecto a despido e indemnización.

- En cuanto al ciclo político de la implementación, es necesario tener en cuenta que habrá elecciones municipales en 2016 y que para las siguientes elecciones todavía existirán municipios a cargo de establecimientos municipales. Hay que explorar cómo esto podría afectar la continuidad de traspasos y las condiciones en que se dan.
- Finalmente, hay que recalcar que en régimen, los Servicios Locales de Educación administrarán 2% del PIB. Es imprescindible que la ley establezca mecanismos de rendiciones de cuenta de los recursos que se utilizarán para la instalación de estos, tanto para implementadores en el proceso de transición como para los nuevos SLE. Este punto adquiere aún más relevancia si se considera que para implementar exitosamente una política pública debe existir un grado de autonomía razonable (May, 2003).

## Conclusiones

Es valorable el esfuerzo del actual Gobierno por legislar en torno a la Educación Pública, y el proyecto de ley ingresado en noviembre de 2015 es sin duda más completo que los presentados en administraciones anteriores. Este se basa en un diagnóstico respecto a las limitantes del actual sistema que en términos generales es compartido, pero no logra solucionarlas por completo.

<sup>13</sup> OECD (2015), Education Policy Outlook 2015: Making Reforms Happen, OECD Publishing.

Si el objetivo final del proyecto de ley es el fortalecimiento de la educación pública, el foco debe estar puesto en el aprendizaje de los estudiantes. Para ello, lo esencial es fortalecer las capacidades de los establecimientos educacionales, en tanto son las unidades básicas del proceso de enseñanza. Lamentablemente, en lugar de esto, el proyecto se centra más bien en des municipalizar la educación pública, manteniendo un marcado carácter centralista, con bajo contrapeso local.

En la estructura administrativa que plantea el articulado, la Dirección de Educación Pública tiene un exceso de atribuciones, las que debiesen distribuirse entre los organismos más cercanos a la realidad local: los SLE, los Consejos Locales y las escuelas. En el caso de los SLE, es esencial fortalecer sus capacidades técnico-pedagógicas, de modo que puedan entregar un apoyo efectivo a los

establecimientos. También debe velarse porque no se pierda el espíritu del ya existente Sistema de Aseguramiento de la Calidad, manteniendo los roles que le corresponden a la Superintendencia y a la Agencia de Calidad de la Educación.

Asimismo, debe asegurarse que exista un horizonte de largo plazo, evitando que los SLE queden supeditados a intereses políticos. También se sugiere considerar la complejidad que tendrá el proceso de implementación de los cambios propuestos, teniendo en cuenta los ciclos políticos y la relación con otras legislaciones vinculadas – como leyes laborales y la reciente ley de carrera docente.

Finalmente, es necesario considerar el caso de la educación inicial, que el proyecto aborda con bastante superficialidad, sin tener en cuenta la magnitud del traspaso que esto implicará.

## Referencias

---

- Alessandro, M., La Fuente, M., Santiso, C., 2013. The role of the Center of Government. Interamerican Development Bank.
- Anderson, S., 2010. Psicoperspectivas. Individuo y Sociedad, Vol. 9, No. 2, pp. 34-52.
- Bellei, C.; Valenzuela, JP; Vanni, X. y Contreras, D., 2014. Lo Aprendí en la Escuela. ¿Cómo se logran procesos de mejoramiento escolar? LOM: Santiago de Chile.
- Benedetti, C., 2010. Análisis y evaluación de la gestión educacional municipal. Ingeniería Industrial Universidad de Chile.
- Bos, M. S.; Ganimian, Alejandro; Vegas, Emiliana, 2014. América Latina en PISA 2012: Chile en PISA 2012: Logros y desafíos pendientes. Banco Interamericano del Desarrollo.
- Centro de Estudios Mineduc, 2015. Información estadística. Disponible en: <http://centroestudios.mineduc.cl/index.php?t=96&i=2&cc=2036&tm=2>
- Centro de Políticas Públicas UC, 2009. Reflexiones para una mejor educación pública en Chile. Apunte Legislativo N° 1.
- Centro de Políticas Públicas UC, 2013. Rediseño de los convenios de desempeño de los altos directivos públicos. Disponible en: <http://politicaspublicas.uc.cl/publicacion/otras-publicaciones/informe-final-convenios-de-desempeno-rediseno-de-los-convenios-de-desempeno-de-los-altos-directivos-publicos/>
- Centro de Políticas Públicas UC, 2014. Caracterización de Directores(as) electos por el Sistema de Selección establecido por la Ley N° 20.501.
- Centro de Políticas Públicas, CEPPE UC, 2011. ¿Qué hacer con la educación municipal?
- Consortio para la Reforma del Estado, 2009. Un mejor Estado para Chile. Propuestas de modernización y reforma.
- Day, C., Sammons, P. Hopkins, D., Harris, A., Leithwood, K., Gu, Q., Brown, E., Ahtaridou, E. & Kington, A., 2009. The impact of school leadership on pupil outcomes. Final Report. University of Nottingham.
- Donoso, S., Arias, Ó. & Castro, M., 2011. Oportunidades Educativas y Territorio: Un Análisis de la Migración de Matrícula en la Educación Pública de la Región del Maule (Chile). Panorama Socioeconómico.
- Driscoll, D., Halcoussis, D. & Svorny, S. 2002. School district size and student performance. Economics of Education Review.
- Elmore, R. & City, E. 2007. The Road to School Improvement. Harvard Education Letter. Volume 23, Number 3. May/June 2007.
- Elmore, R., 2003. Knowing the right thing to do: School improvement and performance-based accountability. Washington, D.C.: National Governors Association Center for Best Practices.
- Eyzaguirre, S., 2014. Desmunicipalización. Antecedentes para la nueva institucionalidad de la educación escolar pública.
- Gallego, F., 2006. "Voucher-School Competition, Incentives, and Outcomes: Evidence from Chile". Manuscrito, Instituto de Economía, PUC, 2006.
- Gallego, F., 2013. When does Inter-School Competition Matter? Evidence from the Chilean Voucher System. The B.E. Journal of Economic Analysis and Policy Advances. Volume 13, Issue 2, Pages 525-562.
- Hanushek, E. A & Woessmann, L., 2016. Knowledge capital, growth, and the East Asian miracle. Science. Science 22 Jan 2016: Vol. 351, Issue 6271, pp. 344-345.
- Hargreaves, A., 1994. Changing teachers, changing times: Teachers' work and culture in the postmodern age. New York: Teachers College Press.
- Honig, M. I., 2006. New directions in education policy implementation.
- INE, 2015. Proyecciones comunales de población.
- Irrarrázaval, I. & otros (2004). Estudio de diagnóstico y análisis de la administración municipal conjunta de los servicios de educación y salud en las municipalidades chilenas. Informe para SUBDERE.

**Leithwood, K., Day, C., Sammons, O., Harris, A. y Hopkins, D. 2006.** Successful school leadership: What it is and how it influences pupil learning. University of Nottingham.

**Leithwood, K., & Riehl, C., 2005.** What we know about successful leadership. In W. FIRESTONE & C. RIEHL (Eds.). A new agenda: Directions for research on educational leadership. New York: Teachers College Press.

**Leithwood, K., Seashore, K., Anderson, S. & Wahlstrom, K., 2004.** Review of research. How leadership influences student learning. University of Minnesota, University of Toronto & The Wallace Foundation. Disponible en [www.wallacefoundation.org](http://www.wallacefoundation.org).

**Marcel, M & Raczynski, D., 2009.** La asignatura pendiente: Claves para la revalidación de la educación pública de gestión local. Uqbar Editores.

**Marco para la Buena Dirección, 2015.** Disponible en: [http://portales.mineduc.cl/usuarios/cpeip/doc/201511131613560.MBD&LE\\_2015.pdf](http://portales.mineduc.cl/usuarios/cpeip/doc/201511131613560.MBD&LE_2015.pdf)

**Marfán, J., Muñoz, G. & Weinstein, J., 2012.** Liderazgo directivo y prácticas docentes: Evidencia a partir del caso chileno. En Organización y gestión educativa: Revista del Fórum Europeo de Administradores de la Educación. Vol. 20, No. 3, pp. 19-24. Ciss Praxis.

## Apuntes Legislativos / abril 2016

**May, P. J., 2003.** Policy design and implementation. Handbook of Public Administration.

**Mineduc, 2013.** Informe Ordenación de Establecimientos

**Montenegro, H., 2011.** Superintendent - Ysleta School District - California.

**Murillo, 2009.** La dirección escolar en Chile: una visión en el contexto de América Latina.

**OCDE, 2015.** Education Policy Outlook 2015: Making Reforms Happen, OECD Publishing.

**Panel de Expertos, 2011.** Fortalecimiento de la institucionalidad Pública. Informe Final.

**Paredes et al, 2009.** Configuración de unidades de gestión educativas. Informe Final para Mineduc. Centro de Políticas Públicas. Pontificia Universidad Católica de Chile.

**Robinson, V., Hohepa, M. y Lloyd, C., 2009.** School leadership and student outcomes: Identifying what works and why. Best evidence synthesis iteration [BES]: New Zealand Ministry of Education.

**Torche, F., 2014.** Movilidad Intergeneracional y Desigualdad: El Caso Latinoamericano. Annual Review of Sociology.