

Camino al Bicentenario

# Doce propuestas para Chile

Concurso Políticas Públicas / 2006



## Índice

---

<b>I. Delincuencia en Chile: determinantes y rol de las políticas públicas</b>	
Harald Beyer - Rodrigo Vergara	17
<b>II. Lineamientos generales para la terminación y ampliación de las viviendas sociales dinámicas sin deuda</b>	
Carlos Aguirre - Renato D'Alençon - Catalina Justiniano Francesca Faverio	49
<b>III. Rehabilitación de bloques de vivienda básica: Construcción de casa, comunidad y barrio</b>	
Margarita Greene Z. - Pablo C. Fuentes	81
<b>IV. Una política integral para la transparencia de la política y administración del estado</b>	
Alfredo Rehren	109
<b>V. Agenda legislativa chilena - Relaciones Exteriores y Defensa: Diagnóstico y propuestas</b>	
Patricio Valdivieso	135
<b>VI. Contribuyendo a la reducción de la brecha entre las políticas de salud nacionales y su ejecución en el nivel primario de salud como consecuencia de la gestión local</b>	
Dr. Fernando Poblete A. - Dr. Sergio Araya M. Dr. Tomás Pantoja C. - Fernando Torres M.	171
<b>VII. Propuesta de sistema público-privado para la intermediación laboral</b>	
Marcos Singer - Cristina Gómez	201
<b>VIII. Restricciones, gestión y brecha educativa en escuelas municipales</b>	
Ricardo D. Paredes - Octavio Lizama	229
<b>IX. Potenciación de la política pública de convivencia social escolar</b>	
M. Isidora Mena - Neva Milicic - Claudia Romagnoli Ana María Valdés	257

<b>X. Lectura compartida: una estrategia educativa para la infancia temprana</b> Malva Villalón - Paula Bedregal Katherine Strasser - María Eugenia Ziliani	291
<b>XI. Diseño de una política de medios de comunicación centrada en la protección y promoción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes</b> Rayén Condeza - Gloria Baeza	321
<b>XII. Reducción de la mortalidad por accidentes del tránsito en Chile: 10 medidas prioritarias</b> Pedro Gazmuri - Juan Carlos Muñoz - Luís Ignacio Rizzi Francisco Fresard - Sebastián Cumsille	357

# Restricciones, gestión y brecha educativa en escuelas municipales

INVESTIGADORES

**RICARDO D. PAREDES**Académico Escuela de Ingeniería UC<sup>1</sup>**OCTAVIO LIZAMA**

Programa de Políticas Públicas UC

---

## 1. Introducción

El desempeño educativo en Chile medido por distintas pruebas, incluyendo el SIMCE, es muy deficiente. Ello es particularmente serio si se piensa que Chile ha venido aumentando los recursos al sistema educacional en forma muy significativa, se han implementado importantes reformas y la inequidad en el desempeño educacional se transmite en inequidad de oportunidades.

Una pregunta recurrente entre analistas y políticos es si las diferencias en el rendimiento educacional obedecen a las distintas institucionalidades que rigen las escuelas. En particular, si el grupo de escuelas privadas pagadas se desempeña significativamente mejor que el grupo de escuelas privadas subvencionadas y éste al de escuelas municipales. Considerando que las diferencias en el desempeño medido muestran que las escuelas municipales obtienen sustancialmente peores puntajes, que en ellas se educa a más del 50% de los estudiantes de educación básica, que concentran estudiantes especialmente vulnerables y que en mayo de 2006 hubo un movimiento estudiantil amplio, que en principio cuestionó fundamentos de la educación municipal, entender qué hace que este tipo de escuelas se desempeñe así y de ahí derivar recomendaciones de política pública es un desafío mayor.

---

<sup>1</sup> Este trabajo recibió financiamiento del Concurso de Políticas Públicas, de la Pontificia Universidad Católica, que tuvo el apoyo de la Subdere, Mideplán y del Senado de la República. El trabajo de Christian Seebach y Bárbara Correa en las municipalidades de Puente Alto y La Pintana y el de Ernesto Heyer sobre escuelas dirigidas por el Arzobispado contribuyeron al desarrollo. Se agradecen los comentarios y aportes de Elena Puga, Ignacio Irarrázabal, Tomás Ariztía, Rodrigo Díaz de Mideplan, Gonzalo Frei, Alejandra de la Barra, María José Allende y Carlos Caro de la Subdere, Paula Darville y Guillermo Fuentes del Ministerio de Educación, Carlos Abogair, de la Corporación Municipal de Puente Alto, Patricio Alarcón de la Dirección Educacional de La Pintana, Paulina Araneda de la Dirección Educacional de Peñalolén y Fernando Echeverría, de la Corporación Educacional de Conchalí. Se agradece también la excelente ayuda de Manuel José Tabilo. Especiales agradecimientos al Ministerio de Educación por la información entregada sobre el SIMCE y el SNED.

El trabajo analiza la institucionalidad de las escuelas municipales, la existencia de regularidades en su desempeño y las causas de la enorme varianza en el desempeño de los municipios. A partir de ello, desarrolla un diagnóstico y sugiere medidas para mejorar el desempeño municipal en Chile.

El trabajo se estructura en cuatro secciones, siendo la primera esta introducción. La segunda sección describe la literatura y en particular las características institucionales de sostenedores de escuelas municipales, que constituyen el núcleo del problema analizado. La tercera sección estima medidas robustas del desempeño de las escuelas municipales e introduce en el análisis un conjunto de variables de gestión. La cuarta sección concluye identificando los elementos clave que limitan la buena gestión de algunos municipios y a, partir de aquello, desarrolla un conjunto de proposiciones.

## 2. La Educación en Chile

La educación se rige en Chile por una serie de leyes que regulan su accionar, siendo la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) la que da el marco legal. Ella define la educación como un derecho, plantea sus objetivos, los distintos requisitos mínimos de la enseñanza para cada nivel, el funcionamiento de los establecimientos educacionales y la libertad de elección de estos establecimientos por parte de los padres. La norma no define calidad, pero su concepción la procura, primeramente a través de la descentralización, de la incorporación de agentes privados y la comparación, la definición de contenidos mínimos y de la generación de información para los padres. Sobre la efectividad del conjunto de esas normas, hay un gran cuestionamiento.

### 2.1 Reformas

El sistema educacional chileno sufrió importantes cambios en los 1970s, destacándose la descentralización con el traspaso de atribuciones a los municipios y la cesión de la administración de las escuelas públicas a las municipalidades. El objetivo buscado fue mejorar la gestión que, realizada centralmente, era fuente de inequidad. Hasta entonces, el Ministerio de Educación estaba a cargo del financiamiento de la educación pública, la regulación de contenidos curriculares e inversión en infraestructura. Las negociaciones centralizadas con las escuelas de profesores también eran fuente de conflicto y de inequidad regional. La reforma de 1980 buscó revertir una situación en que la baja calidad, altas tasas de repetición y deserción, baja inversión y falta de incentivos eran propias del sistema (Hanushek, 1998).

La reforma de 1980 permitió que las municipalidades pudieran organizarse de dos maneras para absorber los establecimientos que les eran traspasa-

dos. La primera, por la creación, dentro del municipio, de los Departamentos de Administración de la Educación Municipal (DAEM), unidades a cargo de la administración de las escuelas. Los empleados de este departamento son en su totalidad funcionarios municipales. La segunda alternativa fue a través de las Corporaciones Municipales, también a cargo de la administración de la educación, pero, a diferencia de los DAEM, como organizaciones de derecho privado, por lo que se rigen por normas propias distintas.

La mayoría de los municipios crearon DAEM, posiblemente por la facilidad de constituirlos. En todo caso, a partir de 1988 se prohibió la creación de nuevas corporaciones, al establecerse que no era constitucional que los municipios traspasasen funciones eminentemente públicas a instituciones de derecho privado. En 2006, de un universo de 341 municipalidades, existen 288 DAEM y 53 Corporaciones Municipales. El 80% de las municipalidades administra la educación a través de DAEM.

Las herramientas de la reforma para alcanzar sus objetivos fueron elementos de mercado y subsidiariedad, a través de focalización, de privatización y descentralización, la que generó tres categorías de escuela. En primer lugar, las Escuelas municipales, administradas por las municipalidades a través de los Departamentos Administrativos de Educación Municipalizada (DAEM) o de las Corporaciones Municipales. El financiamiento de estas escuelas proviene fundamentalmente de un subsidio en base de la asistencia de los alumnos, aunque pueden existir aportes de los padres y complementos de parte de las municipalidades o corporaciones municipales. En segundo lugar, las Escuelas privadas subvencionadas, financiadas por medio de un subsidio o subvención pública basada en la asistencia por alumno. Éstas pueden ser gratuitas o tener financiamiento compartido. En tercer lugar, las Escuelas privadas pagadas, que no reciben subvenciones del gobierno y operan totalmente con las contribuciones de los padres<sup>2</sup>.

El Estado mantuvo el diseño de contenidos básicos a través del Ministerio de Educación y fijó un sistema de subsidio a la demanda (vouchers), con una subvención proporcional al número de alumnos que asiste a clases. Esta subvención se concibió para cubrir los gastos operacionales y promover la competencia en la provisión de educación (véase, Mizala y Romaguera, 1998). Con la reforma, también surgió una doble dependencia de la educación, donde las escuelas dependen administrativamente de los municipios, pero pedagógicamente siguen regidos por el Ministerio de Educación.

<sup>2</sup> En 2006, el 50% de los escolares chilenos asiste a escuelas públicas, el 42% a particulares subvencionadas y el 8% restante a escuelas privadas. Sólo una escuela en Chile, ubicada en la Antártica, es administrada directamente por el Ministerio de Educación.

En 1988, se implementó la prueba estandarizada SIMCE<sup>3</sup> (Sistema de Medición de la Calidad de la Educación), que se convirtió en el principal indicador de evaluación de la calidad de las escuelas. En 1991, se promulgó el Estatuto Docente, que establece negociaciones centralizadas de salarios y protege a los profesores de despidos en escuelas municipales, lo que rigidizó el sistema (véase, Tokman, 2004 y Beyer, 2001). También se ha venido desarrollando una serie de programas para complementar el sistema de subvenciones con una orientación a las escuelas que atienden a los niños más vulnerables (e.g., P900, PME y MECE).

En 1993, se empieza a permitir a las escuelas privadas subvencionadas el cobro, con un sistema de financiamiento compartido, lo que ha mostrado un fuerte crecimiento desde su implementación. En 1996, se incorporó el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño (SNED), que requiere a las escuelas información sobre sus procesos y resultados educativos y establece incentivos a los profesores (véase, Mizala y Romaguera, 1999, 2000). Además, a partir de una reforma curricular que cambió planes y programas, definiendo contenidos mínimos obligatorios, en 2006 se está finalizando la implementación de un sistema de jornada escolar completa que busca aumentar de 30 a 38 horas semanales el estudio en básica, y de 36 a 42 horas semanales en enseñanza media.

Sobre las consecuencias de las reformas, la literatura es abundante y, si bien no hay consensos en muchos aspectos, hay claridad que ha habido un claro incremento de la cobertura y, aunque tal vez como consecuencia de lo anterior, no ha habido reducciones significativas en la brecha entre hogares según su ingreso ni tampoco aumentos significativos en la calidad de la educación básica y media.

## **2.2 Resultados según características sociodemográficas**

Existe una enorme gama de estudios que analizan los determinantes socioeconómicos de los resultados en Chile, incluyendo los factores asociados a las escuelas (véase, Mizala y Romaguera, 2001 y 2002; Gallego, 2002; Sapelli y Vial, 2002, y García y Paredes, 2006). Éstos coinciden con la evidencia internacional, en el sentido que los factores socioeconómicos afectan significativamente los resultados académicos.

Desde 2000, cuando se dispone de datos individuales, surge un relativo apoyo a la idea que existe una brecha educativa en contra de las escuelas municipales (e.g., Mizala y Romaguera, 2000; Contreras, 2001; Sapelli y

<sup>3</sup> Estas pruebas son rendidas por alumnos de cuarto y octavo básico, y segundo medio. Los cursos que las rinden lo hacen en forma alternada año tras año. Así, en 2004 la rindieron alumnos de 8° básico y el 2005 los alumnos de 4° básico y II° Medio.

Vial, 2002; Sapelli, 2003; Pavez, 2004; Mizala, Romaguera y Ostoic, 2004, y García y Paredes, 2006). No obstante, cabe advertir que el limitado poder predictivo de los estudios econométricos, que no suele superar el 35%, sugiere la existencia de otros factores muy determinantes del desempeño educativo. Este conjunto de factores tiene que ver con los costos e incentivos que proveen distintas institucionalidades, y en particular, con elementos de gestión (e.g., García y Paredes, 2006).

### 2.3 Gestión

Aparte de los determinantes sociodemográficos, la literatura reconoce la relevancia de determinantes de gestión que van más allá de los derivados de indicadores cuantificables. La literatura de evaluación de escuelas define cuatro actores principales en materia de gestión y resultados: directivos, docentes, alumnos y los padres o apoderados. Los dos primeros realizan labores activas para introducir mejoras en el sistema, mientras que los dos últimos, en especial los alumnos, son los destinados a desempeñarse como receptores de las acciones de directivos y docentes. Las acciones de estos cuatro actores configuran una red, por lo que las acciones de cada uno de ellos es parte de un total.

Los estudios más relevantes que han delineado planes de acción para mejorar el desempeño educacional indican que los profesores son los actores con mayor poder de acción en el desarrollo educacional de un estudiante (e.g., Rivkin, Hanushek y Kain, 2001 y Wenglinsky, 2002; Tokman, 2004; Arancibia, 1994; y Beyer, 2001; Mizala y Romaguera 2000; Bellei y González 2002).

Este conjunto de actores, acciones y procesos ha dado lugar a la concepción de “escuelas eficaces”, que serían capaces de promover de manera sostenible el desarrollo de sus alumnos más allá de lo previsible según su situación social y económica. Brunner y Elacqua (2003), basados en Teddlie y Reynolds (2000), identifican los procesos distintivos de “escuelas efectivas”. Por su parte, las escuelas con bajos logros observan falta de “visión educativa”, ausencia de liderazgos pedagógicos y administrativos, planificación ineficiente, indisciplina, bajo nivel de cumplimiento de horarios, docentes poco comprometidos con el proyecto, falta de trabajo en equipo, ausencia de incentivos, baja incorporación de los padres y escasez de redes de apoyo relevantes. Con relación al trabajo docente, mencionan prácticas poco focalizadas en las debilidades de los alumnos, dificultad en el manejo de herramientas metodológicas, implementación insuficiente del currículo, bajo tiempo efectivo de instrucción, docentes individualistas, discriminación de los malos alumnos e interacción afectiva deficiente con los estudiantes.

Las relaciones establecidas y la importancia de los factores identificados en la literatura permiten formular un modelo que considera los distintos procesos y actores relevantes en la obtención de resultados educacionales de excelencia, así como las relaciones entre éstos (véase, por ejemplo, García y Paredes, 2006). La labor de la plana directiva de los establecimientos, conformada, entre otros, por sostenedores, directores y jefes pedagógicos, tiene varias funciones, como el manejo de los insumos y recursos humanos y materiales y el desarrollo de lineamientos para una gestión pedagógica exitosa. Todas estas funciones están íntimamente ligadas y un enfoque integrado que respalde la gestión pedagógica es un rasgo común entre diversas escuelas que han tenido éxito educacional. Asimismo, los estudios reiteran la importancia de una planificación centralizada que oriente y supervise todos los procesos pedagógicos. Sin embargo, queda implícito en la literatura en Chile cierta referencia a una unidad, la escuela, sin reconocer la distancia entre la escuela y el sostenedor. Se reconoce que la sincronía entre la labor de los docentes y la plana administrativa que vela por el funcionamiento efectivo de un establecimiento es crucial, pero no definen el origen de la eventual distancia o falta de sincronía.

Para el caso de los sostenedores, la teoría de agencia provee de un marco conceptual razonable en el que el sostenedor es el principal —o ente con un objetivo determinado—, idealmente lograr un desempeño educativo alto (y si se quiere, de esta forma ser reconocido, reelegido o generar ingresos para la comuna) y los agentes son los directores de las escuelas, hacia quienes debe inducir a comportarse como el principal desea. Esto es, la municipalidad debería buscar la forma de inducir a que en las escuelas que dirige se lleven los procesos de las escuelas exitosas, lo que incluye un eslabón que no funciona naturalmente. Sobre ello es el foco del desarrollo que sigue.

#### **2.4 Diagnóstico sobre el Desempeño de las Escuelas Municipales**

La mayoría de los estudios sobre el desempeño de las escuelas municipales integra poco el análisis cualitativo y estadístico. La vulnerabilidad diferenciada de los alumnos es un elemento muy central planteado como hipótesis para el peor desempeño. Dentro de los alumnos vulnerables que asisten a escuelas subvencionadas, un 70% asiste a escuelas municipales, mientras que sólo un 30% asiste a escuelas particulares subvencionadas (Elacqua y Pacheco, 2000). Pero la vulnerabilidad puede ser mayor a la considerada en estudios económicos si es que efectivamente el fenómeno de selección de matrícula es más intenso en las escuelas particulares subvencionadas y se da cierta migración de matrículas de alumnos talentosos tanto a esas escuelas como a municipalidades con mejores servicios educativos. Ello es un desafío estadístico que ha sido parcialmente abordado (e.g., Sapelli y Vial, 2002), pero no ha entregado apoyo a la hipótesis de la selectividad diferenciada y generalizada que sobreestima diferencias a favor de las escuelas municipalizadas.

Los análisis sobre desempeño relativo persiguen, directa o indirectamente, evaluar las diversas institucionalidades para cada sostenedor. Pero entre los mismos sostenedores pudieran existir diversas situaciones de base. Irarrázaval (2001), usando funciones de costo, estudia el costo de los alumnos de establecimientos municipales de educación básica y pre-básica rural, educación básica y pre-básica urbana y educación media y concluye que para las municipalidades el gasto por alumno es muy similar, independientemente del tamaño de la comuna y que de haber economías de escala, ellas están principalmente determinadas por el tamaño del curso y no tanto por el número de estudiantes matriculados por comuna. Contreras y Elaqua (2005) en base de la información de diferencias condicionadas de desempeño, deducen que los costos asociados a alumnos con distinto status socioeconómico son diferentes. Evidentemente, la interpretación de ambas visiones es consistente si se entiende que el punto inicial de los alumnos de condiciones de mayor vulnerabilidad es menor. Caro (2005), es uno de los pocos estudios sólo abocados a la educación municipal que integra aspectos institucionales, de motivación y de vulnerabilidad comunal, con un avance estadístico. Las conclusiones están en la línea de otros trabajos, en donde se destacan las diferencias en vulnerabilidad de los municipios, pero que en la línea de la hipótesis central de este trabajo, concluye que dentro de los municipios de mayor vulnerabilidad, existen unos cuantos muy exitosos (véase también, Bellei et al. 2003, Beyer, 2001; Tirón, 2000; Contreras y Elacqua, 2005; Matte, 2005; y Hornkohl, 2005).

### 3. Evaluación de la Educación Municipal

#### 3.1 Contexto

Cualquier diagnóstico sobre la calidad de la educación municipalizada debe considerar que los alumnos más vulnerables tienen menos probabilidad de aprender y que la educación municipal atiende relativamente más a estos niños vulnerables. Por otra parte, los recursos destinados por las municipalidades difieren sustancialmente y, como complementos de la subvención, en principio inciden en los resultados y en la medición bruta de la calidad de la enseñanza. Los recursos provistos por los municipios a fines educacionales son en promedio de 10,8% respecto del aporte de gobierno y de 28% respecto del subsidio directo. Ello refleja un potencial para los municipios más ricos de mostrar un mejor desempeño educativo. Cuantificar y luego controlar por los aportes municipales es fundamental para entender cuánto juegan dichos aportes y para evaluar finalmente la gestión educacional.

Una pregunta natural que sigue es cuánto debería aumentar el desempeño de las escuelas municipales para que ello sea significativo desde el punto de

vista estadístico y económico. Considerando que el SIMCE en los últimos 7 años ha estado virtualmente estancado, lo que sin embargo pudiera obedecer al avance en cobertura, que al aumento de la jornada escolar habría permitido aumentar el Simce en a lo más 5 puntos, una explicación de diferencias de 10 puntos por gestión reflejaría un avance significativo, aun cuando no sea una meta necesariamente muy ambiciosa. Al respecto, debe resaltarse que los resultados de la educación municipal muestran que, por distintas razones, al año 2002 había una diferencia promedio entre las escuelas privadas y las municipales, ya sean administradas por Corporaciones Municipales o por Direcciones, del orden de 60 puntos respecto de las escuelas privadas pagadas y de 20 puntos respecto de las privadas subvencionadas (tabla 1).

TABLA 1 **Resultados SIMCE Promedios no Condicionados Particular Subvencionado Base**

	Lenguaje	Matemáticas	Comprensión
Privados	41	44,1	38,6
Municipales	-20	-18,8	-20,6
Corp. Municipal	-22	-18,5	-21,8
Part. Subvencionado	259	254,2	259

### 3.2 Diferencias condicionadas a la vulnerabilidad de los estudiantes

Una de las críticas más evidentes a las comparaciones de resultados promedio entre tipos de sostenedores es que ellos dependen de las características de los estudiantes y de sus familias. De hecho, ésta es una de las razones por las cuales a los padres les puede ser especialmente difícil entender, a partir de los resultados publicados, cuan bien lo hacen las escuelas. Consecuentemente, los resultados, también para la educación municipal, deben analizarse en forma condicional a las características de los alumnos. La tabla 2 muestra el ejercicio de “controlar estadísticamente” por las variables de la familia; esto es, las estimaciones de regresiones del resultado escolar en función de variables sociodemográficas. Al controlar por las variables sociodemográficas, el coeficiente de las variables *dummies* asociadas al tipo de escuela refleja exclusivamente el efecto del tipo de sostenedor, sin que pueda atribuirse el resultado a otras de las variables medidas.

Así, al considerar el ingreso de la familia, la escolaridad de los padres, el género del estudiante, la ruralidad de la escuela y lo que la familia gasta en la escuela, se aprecia que las diferencias entre escuelas municipales y privadas pagadas y privadas subvencionadas se reduce significativamente (tabla 2). En efecto, las diferencias a favor de las escuelas privadas pagadas se reducen a magnitudes estadísticamente no significativas y la de las escuelas municipa-

les a valores del orden de 11 puntos por debajo del puntaje obtenido por las escuelas privadas subvencionadas. Se halla también que, para las escuelas municipales, las corporaciones municipales lo hacen incluso peor.

TABLA 2 Regresiones OLS SIMCE 2003, 4 Básico

	Lenguaje	Matemáticas	Comprensión
Ingreso (\$10.000)	0,773	0,732	0,78
test t	44,77	42,82	46,64
Ingreso 2	-3,6E-11	-3,47E-11	-3,63E-11
test t	9,54E-13	37,8	40,38
Sexo (1 hombre)	-8,14	3,71	4,68
test t	28,73	12,9	16,62
Urbana	6,78	10,72	5,39
test t	14,73	22,57	11,66
Privado pagado	1,52	4,36	-0,81
test t	1,29	3,58	0,7
Dirección Municipal	-11,58	-9,74	-12,36
test t	34,27	28,51	36,87
Corporación Municipal	-15,61	-11,69	-15,07
test t	28,35	21,45	28,05
Ed. Padre	0,3	0,311	0,3
test t	12,61	12,62	12,68
Ed. Madre	0,54	0,564	0,57
test t	18,8	18,9	19,76
Gasto en escuela (\$10.000)	1,59	1,64	1,57
test t	15,59	15,57	15,8
Constante	234	220	228
test t	388	357	379
R2	0,13	0,12	0,13

### 3.3 Desempeño Educacional

En base de la tabla 2 es posible predecir el puntaje que, dadas las características de los estudiantes, debería tener cada municipio si se desempeñase en el promedio. La diferencia entre el puntaje que efectivamente tiene y el predicho es una medida del desempeño municipal, lo que permite ordenar a las municipalidades. Estas diferencias, para los 20 municipios de mejor desempeño, se presentan en la tabla 3, donde las columnas “sin ajustes” muestran la diferencia entre el puntaje efectivo de las escuelas de los municipios de la comuna y la media nacional. Las “diferencias condicionales a variables socio-

demográficas”, muestran la diferencia en el puntaje efectivo de la comuna y la media de las comunas comparables en términos de la vulnerabilidad de los niños que atienden y de las características sociodemográficas consideradas en la tabla 2.

La tabla 3 muestra que el ranking cambia sustancialmente al controlar por variables sociodemográficas. Algunas comunas que lo hacen aparentemente muy bien tienen resultados inferiores cuando se considera que los niños que atienden son menos vulnerables (y viceversa). En segundo lugar, se aprecia que la varianza de puntajes entre municipios es enorme. Así, la diferencia es de más de 90 puntos entre los puntajes de las escuelas de la municipalidad con mejor resultado y la peor y de 45,6 puntos entre el primer y el último decil de municipios.

TABLA 3 **Ranking resultados Simce Promedio (diferencia r.a. promedio)**

Sin ajustes				Ajustes Socio Económico		
Ranking	Comuna	Código	Dif. Brutas	Comuna	Código	Dif. Cond. Vs. Socioec
1	Primavera	12302	46,2	Primavera	12302	58,1472
2	Vitacura	13107	35,2	Puqueldon	10407	45,01661
3	Providencia	13106	33,6	Coelemu	8115	36,20366
4	Cabo de Hornos	12401	28,6	Hualañé	7106	35,67661
5	Porvenir	12301	25,2	Chépica	6205	34,50279
6	Santo Domingo	5606	24,8	Cabo de Hornos	12401	33,39291
7	Hualañé	7106	23,3	Santo Domingo	5606	32,66238
8	Palena	10504	21,0	Lago Verde	11102	32,36996
9	Coelemu	8115	20,3	Providencia	13106	32,26903
10	Chepica	6205	19,7	Petorca	5102	31,22677
11	Puqueldon	10407	19,4	Juan Fernández	5508	31,18871
12	Ñuñoa	13110	16,1	La Estrella	6304	30,53323
13	San Gregorio	12204	15,3	Traiguén	9108	29,05866
14	Licanten	7107	14,9	Vitacura	13107	27,80365
15	General Lagos	1202	13,0	Licantén	7107	27,67175
16	Las Condes	13109	12,1	Coinco	6115	25,32894
17	Traiguén	9108	10,9	Porvenir	12301	23,43813
18	Curanilahue	8403	9,1	Queilen	10409	22,67951
19	Laguna Blanca	12203	7,8	Palena	10504	22,34021
20	Coinco	6115	7,1	Curanilahue	8403	22,27864

Una crítica natural a la interpretación de los ranking es que las diferencias podrían obedecer al distinto presupuesto asignado a educación por cada municipio. Esto es, las diferencias podrían no ser atribuibles a la gestión, sino a los recursos asignados. Aunque la asignación de distintos presupuestos obedece también a la importancia que cada municipio da a la educación, para verificar el efecto de la gestión y aislar el del presupuesto municipal, realizamos la misma estimación que la presentada en la tabla 2, pero controlando por el aporte municipal (relativo a los ingresos totales del área educación) y por el gasto por alumno. Además, controlamos como variables de control de gestión de la municipalidad al ausentismo docente por licencias médicas en relación a los docentes contratados, la relación alumnos/docentes y, como medida de costo y de la antigüedad del cuerpo docente, al monto de bienes relativo a los gastos de personal en educación.

Los resultados de esta estimación se presentan en la tabla 4 y muestran que los coeficientes asociados a las variables de características sociodemográficas y a los sostenedores municipales permanecen significativos estadística y económicamente. Hay sí algunas variaciones en la significancia estadística para los sostenedores privados, pero sin duda lo que sigue resaltando el signo y significancia de las variables asociadas a los diferentes sostenedores y, ahora, al de las nuevas variables de control. Así, la relación de alumnos/docentes es del signo negativo esperado, significativa estadísticamente, pero irrelevante en explicar las diferencias entre municipios. En efecto, como lo muestra la tabla 4, esta relación es muy estable entre municipios, siendo las diferencias de medio punto entre los municipios con las escuelas más y menos exitosas, por lo que considerando el valor del coeficiente, ello explicaría menos de un punto de las diferencias del SIMCE entre sostenedores más y menos exitosos.

TABLA 4 **Estimaciones Desempeño control Sociodemográficas e Indicadores Municipales**

	<b>Lenguaje</b>	<b>Matemáticas</b>	<b>Comprensión</b>
Ingreso (\$10.000)	0.77 (29.04)**	0.725 (27.12)**	0.77 (30.23)**
Ingreso2	-3.69E-07 (25.39)**	-3.49E-07 (24.53)**	-3.73E-07 (27.37)**
Sexo (1 hombre)	-9.133 (21.40)**	2.714 (6.23)**	3.716 (8.74)**
Zona (Urb 1)	6.370 (9.53)**	10.689 (15.42)**	4.938 (7.36)**
Privado	4.720 (2.81)**	7.160 (4.11)**	0.512 (0.31)
Municipal	-11.887 (23.11)**	-10.418 (19.97)**	-13.321 (26.15)**
Corporación Municipal	-16.070 (16.39)**	-12.127 (12.69)**	-14.335 (14.94)**
Educ. Padre	0.379 (10.69)**	0.371 (9.87)**	0.380 (10.42)**
Educ. Madre	0.612 (13.42)**	0.644 (13.60)**	0.649 (14.10)**
Gasto en escuela (0.000)	1.23 (8.09)**	1.31 (8.39)**	1.34 (9.01)**
Alumnos/Docentes	-0.669 (9.90)**	-0.788 (11.38)**	-0.564 (8.51)**
Ausenc. x licencias	-3.495 (2.34)*	3.915 (2.60)**	0.442 (0.29)
Aport. Munic. Relat	-2.950 (1.02)	-3.822 (1.30)	-2.104 (0.73)
Bienios Relats	-17.962 (7.53)**	-21.715 (8.91)**	-23.143 (9.68)**
Gasto x alumno (0.000)	0.2 (2.21)*	0.2 (2.21)*	0.3 (3.01)**
Constante	256.124 (124.92)**	244.253 (115.37)**	247.415 (121.39)**
Observations	53105	53203	53214
R-squared	0.14	0.13	0.13

Robust t statistics in parentheses

\* significant at 5%; \*\* significant at 1%

En cuanto a las ausencias por licencias médicas de los docentes, esa variable no tiene un signo estable entre las distintas pruebas. Si bien algunos municipios justifican que más licencias pudieran aumentar el SIMCE, producto que se procede al reemplazo de profesores no contratados y con mayores incentivos a hacerlo bien, lo diferente de los signos nos sugiere que éste no es un resultado que quepa interpretar. Por su parte, mientras el aporte municipal relativo a los ingresos municipales en el área de educación no tiene significancia estadística, sí aparece con el signo esperado y con significancia estadística el gasto por alumno. Los coeficientes obtenidos (0,2 y 0,3) consideran cambios de \$10.000, por lo que las diferencias de \$188.000 entre el gasto anual por alumno entre los municipios más y menos exitosos (tabla 5), dan cuenta de entre 3,8 y 5,7 puntos entre las escuelas de los municipios de mayor y menor desempeño.

Por último, un factor muy relevante es el efecto relativo al gasto en personal. Esta variable refleja el envejecimiento relativo de los profesores y asociados a éste, la calidad de la docencia y también el mayor costo que los profesores de más edad causan al sostenedor. Los coeficientes de esta variable son estadística y económicamente muy grandes (en torno a -20). Como las diferencias entre los resultados de las escuelas de los municipios más y menos exitosos es del orden de 0,07, el efecto de esta variable da cuenta de 1,4 a 2,1 puntos de los resultados entre los municipios.

TABLA 5 **Municipios que lo Hacen Mejor y Peor, y Variables de Interés (controlados por variables sociodemográficas)**

	Diferencias	Alumnos/ Docentes	Ausentismo/ Licencias	Aporte Munic./ Ingreso Total Educación	Bienios/Gastos Personal Educ. Educación	Gastos Pers. Educ./ Pers. Educ./	Gasto anual x alumno	Establecimientos Educativos
		N°	%	%	%	%	M\$	N°
Promedio	0	27,8	18,34%	9,59%	17,03%	109,70%	516,28%	7,71
Primeras 20	31,69	24,7	18,70%	14,63%	12,60%	128,76%	630,64%	10,53
Últimas 20	-22,5	25,01	14,49%	12,91%	19,91%	110,84%	442,40%	18,22

Fuente: Subdere, estimaciones propias

### 3.4 Elementos de Gestión

Un elemento especialmente relevante en este trabajo es el efecto de acciones en la gestión de los municipios sobre el desempeño. La gestión administrativa debiera afectar los resultados de los alumnos porque al hacer más eficiente los procesos, permite disponer de una mayor cantidad de recursos para el apoyo docente y porque parte relevante de la gestión debe consistir en administrar los recursos humanos, motivando el logro de los estudiantes. Ello ha sido empíricamente estudiado por García y Paredes (2006) para sostenedores privados y los efectos atribuibles a la gestión los estiman en el orden de 40 puntos por sobre la media de sostenedores privados.

Para estimar el efecto de la gestión, contamos con una base de indicadores simples de gestión administrativa y docente por escuela, la que se deriva del programa SNED. Las variables que esperamos tengan un efecto sistemático en el desempeño de los alumnos y que consideramos en la estimación fueron: i) equipo de gestión, ii) monitoreo en el aula, iii) programas que impliquen capacitación y desarrollo de competencias del personal, iv) sistema de evaluación del desempeño de docentes, v) participación de los Centros de Padres en los equipos de Gestión, y v) información de los resultados de las pruebas de desempeño a los padres.

Para determinar la relevancia de las variables de gestión que entrega y mide el SNED, re estimamos la ecuación que da origen a los resultados de la tabla 2, considerando además las variables de gestión. Los resultados de estas regresiones se presentan en la tabla 6. En ella, se muestra primeramente una estimación en la que se asume que cada variable explicativa del desempeño es exógena, es decir, no determinada por la variable que deseamos explicar. Ello, sin embargo, no es el caso, al menos respecto de la decisión de una escuela de tener o no un equipo de gestión. En efecto, esta decisión, si bien la mayoría de las escuelas la ha tomado, está también determinada por el éxito previo. Así, la decisión de tener una unidad de gestión ha surgido en algunas escuelas como una consecuencia de una mala gestión previa. Por ello, no es sorprendente que el coeficiente de la variable gestión, en la primera ecuación, sea negativo.

TABLA 6 Estimaciones Simce Vs. Sociodemográficas, Afiliación y Gestión

	Mínimos Cuadrados Ordinario			Mínimos Cuadrados en dos Etapas		
	Lenguaje	Matemáticas	Comprensión	Lenguaje	Matemáticas	Comprensión
Ingreso (0.000)	0.8 (29.57)**	0,76 (28.00)**	0,81 (30.53)**	0,799 (29.40)**	0,77 (27.90)**	0,81 (30.35)**
Ingreso2	-3.93E-07 (21.65)**	-3.84E-07 (20.62)**	-4.02E-07 (22.41)**	-3.97E-07 (21.51)**	-3.88E-07 (20.59)**	-4.05E-07 (22.28)**
Sexo (1 hombre)	-7.913 (25.02)**	3.849 (11.96)**	4.942 (15.71)**	-7.979 (25.01)**	3.785 (11.66)**	4.885 (15.40)**
Zona (Urb 1)	3.918 (6.87)**	7.795 (13.23)**	2.538 (4.41)**	3.097 (4.76)**	7.013 (10.41)**	1.822 (2.78)**
Privado	-5.811 (0.85)	-4.629 (0.81)	-10.546 (1.76)	-6.472 (0.95)	-5.241 (0.92)	-11.107 (1.86)
Municipal	-14.104 (36.06)**	-12.299 (30.97)**	-14.655 (37.66)**	-14.951 (29.76)**	-13.102 (25.34)**	-15.389 (30.64)**
Corporación Municipal	-19.145 (32.20)**	-15.274 (25.82)**	-18.292 (31.45)**	-20.012 (29.55)**	-16.091 (23.63)**	-19.038 (28.55)**
Educ. Padre	0.319 (8.82)**	0.311 (8.17)**	0.332 (9.18)**	0.312 (8.57)**	0.304 (7.95)**	0.326 (8.95)**
Educ. Madre	0.615 (15.45)**	0.611 (15.00)**	0.624 (15.74)**	0.614 (15.31)**	0.610 (14.86)**	0.624 (15.63)**
Gasto en escuela (0.000)	1.8 (9.55)**	1,91 (8.32)**	1,73 (9.47)**	1,77 (9.46)**	1,58 (8.22)**	1,72 (9.40)**
Existe equipo Gestión	-3.275 (3.38)**	-2.156 (2.22)*	-3.750 (4.02)**	28.038 (2.40)*	27.396 (2.25)*	23.251 (1.99)*
Monitoreo Docente	1.120 (2.69)**	0.876 (2.07)*	0.692 (1.68)	0.371 (0.74)	0.166 (0.32)	0.042 (0.08)
Desarrollo competen. personal=1	5.584 (13.51)**	5.189 (12.40)**	5.534 (13.57)**	5.258 (12.15)**	4.889 (11.17)**	5.261 (12.36)**
Evalúa desempeño docente=1	0.393 (1.02)	1.265 (3.22)**	0.059 (0.15)	0.197 (0.50)	1.072 (2.67)**	-0.113 (0.29)
Participa C. Padres media-alta=1	3.639 (7.48)**	3.667 (7.40)**	4.245 (8.77)**	0.891 (0.78)	1.075 (0.91)	1.875 (1.65)
Informa resultados	7.903 (10.27)**	8.302 (10.63)**	7.158 (9.45)**	5.604 (4.80)**	6.129 (5.15)**	5.167 (4.45)**
Constant	226.717 (176.21)**	211.215 (162.89)**	221.661 (177.53)**	203.043 (22.78)**	188.887 (20.39)**	201.266 (22.60)**
Observations	96429	96596	96685	96429	96596	96685
R-squared	0.10	0.09	0.10	0.09	0.08	0.09

Robust t statistics in parentheses

\* significant at 5%; \*\* significant at 1%

Para considerar el efecto causal de disponer de un equipo de gestión sobre el desempeño, estimamos la misma ecuación contemplando su carácter endógeno, mediante mínimos cuadrados en dos etapas. Los resultados de esta regresión, presentados en la misma tabla 6 indican que disponer de un equipo de gestión, desarrollar competencias de docentes, e informar los resultados del SIMCE a los apoderados, son variables que además de ser significativas estadísticamente, tienen un impacto relevante en el desempeño escolar.

TABLA 7 Diferencias con Ajustes e Impacto de la Gestión

Sin Ajustes			
Ranking	Comuna	Diferencias con Ajustes	Diferencias por Gestión
1	Isla de Maipo	54,8	64,9
2	San Juan de la Costa	48,8	46,9
3	Cochamó	59,2	44,4
4	Maipú	4,5	39,5
5	Río Ibañez	34,2	28,8
6	Lo Barnechea	19,6	27,1
7	Colchane	-1,1	22,5
8	Quinchao	23,8	22,0
9	Los Suaces	18,6	20,5
10	Ercilla	13,4	16,9
11	San José de Maipo	5,2	16,2
12	Quialco	-5,8	12,9
13	Cobquecura	13,8	12,2
14	Perquenco	15,7	11,0
15	Ninhue	0,7	10,0
16	Chépica	44,3	9,8
17	Contulmo	-11,7	9,7
18	Vichuquén	24,1	9,5
19	Rinconada	1,1	9,3

Los residuos de la estimación que sólo considera variables sociodemográficas incluyen factores de gestión, mientras que aquellos residuos de la estimación en la que se incluyen tales factores no los consideran. Por ende, la diferencia entre los residuos es precisamente atribuible a los factores de gestión. La Tabla 7 presenta las 20 municipalidades que mayor contribución tiene la gestión al desempeño escolar, exclusivamente medido éste a través de las variables de gestión del SNED. Es notorio que las diferencias atribuibles a la gestión así medidas son muy significativas y que ellas no son necesariamente mayores en las comunas que tienen mayor desempeño. Esto es, la relevancia de los elementos de gestión medidos estadísticamente y que de seguro representan una pequeña parte de lo que podemos concebir como gestión, es muy grande y tiene el potencial de hacer diferencias notorias en el rendimiento de los estudiantes. No obstante, como lo sugiere el ranking, permanecen otros elementos que no capturamos en esta medición y que explican diferencias enormes en los resultados académicos y seguramente dicen relación con otros elementos de gestión que pueden ser alterados con un trabajo individualizado, propiamente de apoyo y monitoreo a la gestión. Así, las diferencias pueden ser muy probablemente explicadas por factores mencionados en la literatura y que

han sido claramente identificados en estudios de casos como García y Paredes (2006) y otros en desarrollo (e.g., Seebach y Correa, 2006), y que relevan la voluntad y liderazgo del alcalde, el establecimiento de metas, la definición de planes y la evaluación.

## 4. Conclusiones y Propuestas

### 4.1 Limitantes de una Mejor Educación Municipal

Las brechas educativas entre escuelas municipales, privadas subvencionadas y escuelas de sostenedores municipales indican que existe un espacio grande para mejorar la educación. El desafío para el mejoramiento puede entenderse en dos etapas. Primero, permitiendo que las escuelas municipales progresen en la dirección de las escuelas privadas subvencionadas; segundo, induciendo a que las escuelas de los municipios de peor desempeño a hacerlo progresivamente como el promedio de las escuelas municipales y, luego, como los mejores municipios. Esto último pudiera representar incrementos en el desempeño aún más significativos. Para que tales avances ocurran, es necesario atacar los problemas de las municipalidades que no realizan los esfuerzos adecuados y de ahí derivar las acciones correctivas.

Un conjunto de factores institucionales (formales e informales) explican el desempeño de las escuelas. Éstos, que hemos detectado en un conjunto de entrevistas con sostenedores municipales que atienden población vulnerable y que son los mismos ya recurrentemente identificados en la literatura, inciden en el financiamiento y en la forma en que las escuelas se gestionan. Como las causas y consecuencias de tales factores son elementos clave para la política, cabe analizarlas en forma diferenciada. Al respecto, hemos identificado dos factores institucionales determinantes del desempeño municipal, sobre los cuales deben darse los énfasis y que incluyen aspectos de inamovilidad, evaluación, dependencia política (“constituency”) y responsabilidad sobre los roles.

#### i) Estatuto Docente e Incentivos

El Estatuto Docente, promulgado en 1991, generó marcos laborales distintos para los profesores. Éste rige para las escuelas municipales y establece una regulación nacional de las condiciones de empleo para los profesores, una estructura común de remuneraciones, bonificaciones al perfeccionamiento, a la experiencia profesional y al trabajo en condiciones difíciles. Aunque ello se tradujo en un sustancial mejoramiento de las remuneraciones reales de los profesores, hoy explica disparidad de salarios, de estabilidad laboral y de productividad entre el sector privado y municipal. La norma establece inamovilidad para los docentes, lo que en la práctica significa dificultad de remover o castigar a profesores o directores con calidad insatisfactoria, rigideces en las remuneraciones que no motivan a un mejor desempeño, obstáculos para

una dotación municipal eficaz y un poder importante de las escuelas de profesores frente a las negociaciones. Ello es especialmente cuestionable por dar lugar a abusos y restringir la capacidad de reemplazo de docentes. Según la IV Encuesta a actores del Sistema Educativo, CIDE (2003), el problema más importante percibido por los directores respecto de los profesores es el alto índice de licencias (e.g., en el caso de Puente Alto, la tasa de ausentismo de profesores por licencias médicas llegó al 30%)<sup>4</sup>.

La inmovilidad es también importante respecto de los directores de las escuelas, quienes tienen un efecto enorme sobre la calidad de la enseñanza. Hasta marzo de 2005, sobre el 50% de los directores mantuvo una situación de virtual posesión del cargo, con contratos indefinidos. Ese mes se promulgó una ley que instituye la concursabilidad cada 5 años para todos los directores de establecimientos municipales, suprimiendo en parte la inamovilidad inicial. En 2006, el 40% de los directores ha llegado a sus cargos por concurso público (véase [www.educarchile.cl](http://www.educarchile.cl)). Estrechamente relacionado con la inamovilidad para el despido, hay una notable rigidez en las remuneraciones, las que están muy desalineadas con la productividad, pues ellas dicen escasa relación con la productividad y están fundamentalmente determinadas por la antigüedad. Conscientes del problema, en 1996 se empezó a gestar la evaluación al desempeño de docentes de aula, con la implementación del SNED y luego la Asignación de Excelencia Pedagógica (AEP), donde la postulación es voluntaria, confidencial y abierta. No obstante, el incentivo más importante sigue siendo la antigüedad en el cargo, en tanto que el desempeño individual y colectivo del docente tiene un peso menor en la estructura salarial.

Las consecuencias del Estatuto Docente en la productividad son importantes, pues limitan las estrategias de recursos humanos. Una encuesta del Ministerio de Educación ([www.mineduc.cl](http://www.mineduc.cl) 2004) muestra que un 70% de los directores de educación básica y un 30% de educación media manifiestan no tener ninguna participación en decisiones de personal. El Estatuto Docente también tiene efectos adversos sobre la gestión, la que, sin embargo, aparece menos comprometida en el caso de las Corporaciones Municipales. Es que, en ciertos casos, ellas lidian con el Estatuto Docente trabajando paralelamente una línea de acción burocrática y otra estratégica, política y, en muchos casos, en el margen de la ley para lograr los objetivos que se plantean.

## ii) Rendición de Cuentas y Dependencia Política

No obstante las rigideces formales que impone el Estatuto Docente, es evidente que existen otras instituciones informales que en la práctica también

4 En opinión de actores del proceso, "el estatuto docente fue el precio que se pagó para no retrotraer el conjunto del sistema educacional a la situación pre-1980" (Cox y Lemaitre, 1999).

imponen restricciones. Así, en las Corporaciones Municipales y Municipalidades, la administración del personal no docente se rige por el Código del Trabajo. Sin embargo, se aprecia una inmovilidad similar de dicho personal a la que rige para el personal docente. Una evidente interpretación es que ello es la consecuencia de la dificultad de disponer de dos sistemas laborales dentro de una institución; esto es, la existencia del Estatuto Docente se puede considerar un piso mínimo que se debe aplicar a todos los funcionarios. Una interpretación diferente, que matiza el efecto del Estatuto Docente como restricción objetiva, se refiere a la falta de un sistema de rendición de cuentas y el carácter político del Alcalde. Así, en materia por ejemplo de negociación de salarios y despido de funcionarios no docentes, el Alcalde entra en una negociación política con las Escuelas de Profesores, independientemente de la dependencia formal de los funcionarios. Los incentivos del municipio no están alineados con los de desempeño educacional, que tienen una maduración mayor a la que tiene el ciclo político.

El problema previo se agudiza por el hecho que distinguir qué escuelas lo hacen bien de las que no lo hacen es una materia técnica difícil y, concretamente, virtualmente imposible de detectar. Más aún, a tal falta de transparencia contribuye el hecho que la decisión de cerrar o fusionar escuelas sea especialmente difícil para los Alcaldes y, por ende, se induzcan acciones para mantener continuos subsidios cruzados entre escuelas, impidiendo que las escuelas que pierden alumnos por mala gestión o docencia, puedan cerrar y facilitar el traslado de los estudiantes a escuelas de mejor desempeño relativo.

Sin dudas que contribuye a lo anterior la doble dependencia a que están afectas las escuelas municipales. La responsabilidad por la gestión educativa municipal presenta una fuerte disgregación, tanto a nivel institucional, como de los sostenedores municipales y de los directores o de los mismos profesores. La LOCE señala que el MINEDUC se hará cargo de los aspectos técnico pedagógicos de la educación municipal, mientras los DAEM o Corporaciones se harán cargo de la administración. Sin embargo, esta división resulta artificial en muchos casos y conduce a una falta de compromisos y de irresponsabilidad mutua sobre los resultados educativos. Evidentemente, en el ámbito educativo las decisiones administrativas tienen repercusiones pedagógicas y viceversa (OECD, 2004). Por su parte, los DEPROV y los sostenedores municipales no generan ni una coordinación del trabajo educativo ni una clara delimitación de sus responsabilidades y logros. En la práctica, algunos sostenedores con capacidad de recursos y, argumentando que ellos son quienes aparecen como responsables de los resultados en los municipios, han optado por entrar definitivamente a trabajar aspectos pedagógicos, lo que muchas veces deriva en paralelismos y disputas con el MINEDUC. La planificación educativa y los lineamientos están divididos entre las labores del Ministerio y las labores del

municipio. Al respecto, la norma debe indicar algo, pero la práctica muestra que la incidencia del MINEDUC es muy grande y tiene que ver con los Inspectores Pedagógicos. Así, la participación de los DEPROV en materias pedagógicas, que suelen ir más allá de lo que se puede calificar una fiscalización de contenidos y estándares mínimos, hace que los municipios no tengan ante la comunidad la responsabilidad del resultado educativo. Por analogía, los méritos a una buena gestión, con todos los costos que ello puede significar, no son atribuidos a los municipios. Consecuentemente, los incentivos para realizar gestiones administrativas, pero sobre todo docentes adecuadas, no son en lo absoluto claros.

Adicionalmente, la ausencia de rendiciones de cuentas a nivel individual de las escuelas hace que los incentivos de las municipalidades no estén en la línea de premiar a las mejores escuelas y, por ende, no se produzca una selección virtuosa de escuelas a través del sistema del voucher. Todos los ingresos, tanto por concepto de subvención, como por transferencias municipales llegan al DAEM o la Corporación de Educación y ahí se decide el presupuesto que se asignará a cada escuela y se contrata a los profesores. El hecho de que los directores no puedan administrar directamente sus propios recursos (principalmente, financieros y humanos), implica también que éstos no se hacen responsables de sus resultados.

Lo anterior es consistente con el hecho que si bien se faculta a los municipios para formar asociaciones municipales con la finalidad de facilitar la solución de problemas que sean comunes o lograr el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles, ello raramente se verifica. La consecuencia obvia es que no sea el sistema sino la visión, el liderazgo y la voluntad política, lo que induce a un Alcalde a vencer los obstáculos para realizar una adecuada gestión educativa. En este sentido, incluso los municipios que lo hacen bien bajo una determinada gestión alcaldía, pueden dejar de hacerlo en una inmediatez posterior.

#### **4.2 Propuestas**

Del diagnóstico bastante consensuado de la literatura, de los nuevos antecedentes que aparecen del análisis realizado en este trabajo y de un conjunto de entrevistas a sostenedores municipales que hemos venido realizando en la su ejecución, podemos concluir, de modo general, que el problema de la educación en Chile no tiene que ver con la descentralización, que de hecho se implementó como consecuencia del diagnóstico de una educación deficiente e inequitativa. La evidencia de ninguna manera pudiera atribuir a la descentralización los resultados relativamente deficientes del sistema escolar chileno. Por el contrario, el hecho que los municipios se desempeñen bajo un marco de particular extrema rigidez en materia de evaluación, remoción y salarios de docentes y directivos, unido al hecho que un conjunto significativo

de municipios se desempeña de manera tan exitosa que supera el desempeño de los colegios privados pagados y de las escuelas privadas subvencionadas, indica que la educación descentralizada y municipalizada suele ser una excelente opción y que además, puede ser mejorada sustancialmente con políticas de gestión y también con mayores recursos.

En este sentido y considerando que la descentralización es una herramienta efectiva para solucionar adecuadamente las necesidades de las comunidades, es a nuestro juicio peligroso dejar a la voluntad de los municipios la provisión subsidiaria de educación de calidad. Por el contrario, ello debe ser ineludible y la responsabilidad de un mal servicio debiera constituirse en causal de remoción y sanción. Ello, sin embargo, requiere entregar más atribuciones y herramientas a los municipios, lo que por supuesto debe considerar un rol especialmente activo de un ente fiscalizador del otorgamiento de una enseñanza de calidad.

Lo anterior no es un enunciado filosófico, sino que la deducción a partir de la observación de las enormes diferencias entre municipios y que no obedecen ni a la disímil vulnerabilidad social de los estudiantes ni a los distintos recursos que cada municipio entrega para cumplir con el objetivo de la educación. Más aún, como también lo sugiere la evidencia sobre instrumentos de gestión utilizados, hallamos que medidas muy básicas de gestión educacional, como la existencia de equipos de gestión, el desarrollo de competencias para los profesores y la información de resultados a los padres son variables que también afectan positivamente el desempeño escolar que evidentemente, deben constituir un requerimiento para cada escuela de cada municipio. Sin embargo, es evidente también que la recomendación relativa a la gestión no puede derivarse exclusivamente de lo que sugiere el SNED. Esa es información muy gruesa, asociada a variables muy generales que constituyen mínimos y que indican un potencial de mejoría por esta vía aún mayor.

Consecuentemente y aparte de las recomendaciones que dicen relación directa con la implementación de esquemas de gestión mínimos, como disponer de equipos de gestión, reportar los resultados y desarrollar las competencias de profesores, es posible deducir un conjunto de temas para avanzar en pos de un mejoramiento sustancial en la educación, como por ejemplo, lo relativo a la evaluación de los docentes y a las consecuencias sobre los mal evaluados, elementos que en su ausencia limitan considerablemente la gestión educativa de los municipios. El avance hacia la evaluación docente que se ha visto en los últimos años es positivo pero insuficiente, y las consecuencias se expresan claramente en un desempeño particularmente malo de los municipios que tienen profesores más antiguos. Por cierto que la derogación del Estatuto Docente en lo relativo a la inamovilidad es lo más efectivo, pero, ante la imposibilidad de aquello, debiera considerarse una transición que acepte dos

regímenes, en los que las nuevas contrataciones, a partir de la modificación de la ley, no estén sujetas a esa inamovilidad y puedan acceder a una estructura de remuneraciones sustancialmente más basada en el desempeño.

En cuanto a propuestas deducidas de los resultados de este trabajo, destacamos un conjunto referido a dos áreas, Información y Gestión Focalizada. La primera revela la importancia de dirimir la falta de responsabilidad por el proceso educativo y se traduce en definir la responsabilidad municipal y darle un papel clave a los padres mediante la entrega de mayor información. La segunda conlleva propuestas orientadas al Ministerio que permiten descentralizar y focalizar su acción, potenciando el trabajo exclusivamente de los municipios más críticos.

### **i) Información: Índices corregidos y límite a subsidios cruzados**

Una forma de ejercer el control sobre la calidad de la educación la deben ejercer los padres. Este mecanismo de control ha sido fuertemente cuestionado en parte de la literatura chilena, por cuanto algunos analistas señalan que los padres no muestran mayor reactividad a los malos resultados, en parte porque desconocen o son incapaces de procesarlos. Sin embargo, ello es claramente esperable, por cuanto, como lo hemos mostrado en la sección 3, los resultados son extremadamente difíciles de interpretar.

Para limitar la confusa información que puede dar un sostenedor, en el sentido que los resultados podrían obedecer a la vulnerabilidad de los estudiantes, es recomendable implementar un sistema de información de los resultados de los sostenedores que considere las condicionantes sociodemográficas de los estudiantes y se exprese, como lo hemos hecho en la sección 3, de la forma de un ranking único. Esta información puede ser provista por el Ministerio a nivel de escuela y de sostenedor, con una metodología explícita y replicable. La construcción del ranking aquí desarrollado es un modelo a perfeccionar, incluyendo, por ejemplo, la evolución del puntaje en el tiempo, lo que entrega también una medida de valor agregado.

Reconocer que las medidas correctas de calidad deben controlar las diferencias en condiciones sociodemográficas sugiere que deben tomarse medidas complementarias relativas a la igualdad de oportunidades. Ellas están estrechamente relacionadas a la subvención, materia sobre la que se proponen dos medidas. En primer lugar, una subvención diferenciada que dé cuenta del hecho que las diferencias no condicionales de rendimientos entre escuelas municipales y particulares subvencionadas, que es del orden de 20 puntos, se reduce a 10 cuando se considera el hecho que las escuelas municipales atienden, en promedio, a estudiantes más vulnerables. Ello implica que una subvención diferenciada que considere el grado de vulnerabilidad de los estudiantes, debiera reducir la brecha educativa en 10 puntos, siempre y cuando la mayor disponibilidad de recursos producto de esta mayor subvención no se emplee mal.

Sigue de este análisis la recomendación de crear una subvención diferenciada por alumno que no considere la escuela sino las condiciones del mismo.

En segundo lugar, se propone estudiar la profundización del sentido del subsidio a la demanda. Aprovechando que el diseño de la subvención diferenciada requerirá la caracterización socioeconómica de los beneficiarios, permitir que la subvención pueda ser utilizada para acceder a escuelas particulares pagadas facilitará el mejoramiento por la vía de la sustitución. Ello debiera dar la posibilidad que estudiantes de muy escasos recursos accedan a escuelas particulares de mayor excelencia, las que, crecientemente con la transición demográfica, irán generando vacantes que puedan ser llenadas por estudiantes que paguen menos.

En esta misma dirección, cabe indicar que uno de los problemas que limitan a los directores tanto en su gestión, como también por hacerlos menos responsables de los resultados, es que por la magnitud de los subsidios cruzados, no ven los resultados de un mayor esfuerzo y trabajo reflejados en mayores disponibilidades presupuestarias. Adicionalmente, mantener subsidios y no permitir el cierre de escuelas impide un mejoramiento de la educación a través de las sustitución de escuelas, que suele ser una forma rápida de permitir un acceso a mejor educación. No obstante, entendiendo que ciertos subsidios cruzados entre escuelas son necesarios, se propone limitar dichos subsidios, determinando que una proporción de los ingresos por subvención escolar vayan necesariamente a cada escuela.

## **ii) Gestión y Focalización del Ministerio**

Dos propuestas relativas a la gestión del Ministerio, que focalizan su labor y que permiten un trabajo descentralizado de los sostenedores municipales dicen relación con los concursos de directores y, derechamente, con la focalización de la fiscalización y el apoyo entregado por el Ministerio.

En cuanto a lo primero, cabe reconocer los importantes avances respecto de ir progresivamente eliminando los cargos vitalicios de directores e impulsando concursos con inamovilidad de cinco años, proceso que no está completo. La inamovilidad de directores en el plazo de cinco años puede ser cuestionada, pero no es el problema crítico. El problema crítico es que las bases para cumplir los requerimientos de los concursos son elementales, lo que implica que, en definitiva, quede a voluntad y criterio del Alcalde definir quién llena el cargo. Consecuentemente, los concursos, como se han establecido, pueden implicar que finalmente los cargos se llenen con criterios en los que no se privilegie la excelencia, el liderazgo y el potencial del candidato.

Nuestra recomendación es que hayan concursos regionales o nacionales en los que todos los candidatos postulen a los cargos de director, y en los que una comisión técnica de alto nivel, con la participación de los alcaldes,

pero independiente de los alcaldes que finalmente contratarán, determine un puntaje para cada postulante. El postulante de mayor puntaje tendrá la primera opción para llenar el cargo, y así, cada cargo se llenará en función de los puntajes de los postulantes, lo que terminará con asignaciones con criterios distintos a los que tal elección debe tener. La forma en que se debiera abordar el problema de los incentivos a dar lo máximo de sí, a la vez de inducir a los mejores profesionales a optar a ser director de escuelas, es estableciendo salarios sustancialmente mayores para ellos.

En relación con la focalización y el esfuerzo del Ministerio, cabe destacar que la evidencia es clara en cuanto a que un conjunto significativo de sostenedores municipales y privados subvencionados cumplen largamente con estándares satisfactorios de resultados y procesos. Sin embargo, una queja recurrente de algunos sostenedores particularmente exitosos es que el Ministerio les cuestiona métodos de enseñanza y formas que no tienen que ver con resultados ni con contenidos mínimos. Por otra parte, el Ministerio no da abasto para servir, apoyar y vigilar a otros sostenedores que no entregan la calidad mínima requerida.

La propuesta natural a partir de este diagnóstico es definir un esquema de acreditación fundamentalmente basado en los resultados, que libere de la vigilancia del Ministerio a los sostenedores que la cumplan. Evidentemente, este tipo de acreditación no obsta para que el Ministerio siga cumpliendo con las labores de fiscalización relativas a la asistencia.

## Referencias

- **Arancibia, V.** (1994) “La Educación en Chile: Percepciones de la Opinión Pública y de Expertos”, Estudios Públicos, 54.
- **Bellei, C. y P. González** (2002) “Educación y Competitividad en Chile”, FLACSO.
- **Bellei, C., G. Muñoz, L. Pérez y D. Raczynski** (2003) “Escuelas Efectivas en Sectores de Pobreza: ¿Quién dijo que no se puede?”, UNICEF y Asesorías para el Desarrollo.
- **Beyer, H.** (2001) “Falencias Institucionales en Educación: Reflexiones a Propósito de los Resultados del TIMSS”, Estudios Públicos, 82.
- **Brunner, J.J. y G. Elacqua** (2003) “Informe Capital Humano en Chile”, Escuela de Gobierno, Universidad Adolfo Ibáñez.
- **Caro, C.** (2005): “Resultados SIMCE 2002. Derribando Mitos”, Documento de Estudios, Departamento de Estudios Municipales, SUBDERE.
- **Contreras, D. y G. Elacqua** (2005): “El desafío de la calidad de la educación en Chile”, En Foco, 43, Expansiva, Santiago, Chile.
- **Cox, C. y M.J. Lemaitre** (1999): “Market and State Principles of Reform in Chilean Education” chapter 4, in Chile: Recent Policy Lessons and Emerging Challenges, WBI Development Studies, World Bank.
- **Elacqua, G. y Pacheco** (2000): “Segregación Escolar y Políticas Públicas”, Documento de Trabajo, Universidad Adolfo Ibáñez.
- **Gallego, F.** (2002) “Competencia y Resultados Educativos: Teoría y Evidencia para Chile”, Cuadernos de Economía, V.39, N° 118.
- **García, C. y R. Paredes** (2006): “Reducing the Educational Gap in Chile: Good Results in Vulnerable Groups”, Documento de Trabajo, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad Católica.
- **González, P.** (2002) “Lecciones de la Investigación Económica Sobre el Rol del Sector Privado en Educación”, Documento de Trabajo N° 117, Centro de Economía Aplicada, U. de Chile.
- **Hanushek, E. A.** (1998): “School resources and student performance,” in Does Money Matter? pp. 43-73, E. Burtless (Ed.), Washington DC: Brookings Institution.
- **Hornkohl, M.** (2005) “País Municipal: Buenas Prácticas”, SUBDERE-Universidad Católica-Asociación Chilena de Municipalidades.
- **Irarrázaval, I.** (2001): “Determinación de Funciones de Costo por Tipo de Provisión de Servicios Municipales y su Financiamiento”, documento de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Ministerio del Interior, Santiago, Chile.

- **Matte, P.** (2005): “Incentivos y Rendición de Cuentas: Claves de Escuelas Efectivas”, Seminario Calidad y Gestión en Educación, 2005.
- **Mizala, A. y P. Romaguera** (1998) “¿Cómo se comparan los resultados de la prueba SIMCE entre escuelas privados y públicos?” Revista Perspectivas en Política, Volumen 2, Número 1.
- **Mizala, A. y P. Romaguera** (1999) “Brechas de Calidad y Sistemas de Incentivos en Educación en Chile”, Revista Enfoques Educativos vol 2 N°2.
- **Mizala, A. y P. Romaguera** (2000) “Determinación de Factores Explicativos de los Resultados Escolares en Educación Media en Chile”, Centro de Economía Aplicada, U. de Chile.
- **Mizala, A., y P. Romaguera** (2000). “Los maestros en Chile: carreras e incentivos”, BID.
- **Mizala, A. y P. Romaguera** (2002) “Regulación, incentivos y remuneraciones de los profesores en Chile”.
- **OECD** (2004). “Revisión de Políticas Nacionales de Educación: Chile-París”. OECD.
- **Rivkin, S.G. E. Hanushek, y J.F. Kain**, (2001). “Teachers, Schools, and Academic Achievement” NBER Working Paper Number 6691.
- **Sapelli, C.** (2003) “The Chilean Voucher System. Some New Results and Research Challenges”, Cuadernos de Economía N° 121.
- **Sapelli, C. y B.Vial** (2002) “The Performance of Private and Public Schools in the Chilean Voucher System”, Cuadernos de Economía, Año 39, N° 118.
- **Seebach, C. y B. Correa** (2006): “Educación Municipal: los casos de Puente Alto y La Pintana”, documentos en proceso.
- **Teddlie, C., Reynolds, D. y Sammons, P.** (2000): “The methodology and scientific properties of school effectiveness research”, en The international handbook of school effectiveness research. C. Teddlie and D. Reynolds. London and new York, Falmer Press.
- **Tokman, A.** (2004) “Educación y Crecimiento en Chile”, Banco Central de Chile, Documento de Trabajo N° 289.