



Nueva Educación Pública

Contexto, contenidos y perspectivas
de la desmunicipalización

Cristián Bellei
(coordinador)

Nueva Educación Pública. Contexto, contenidos y perspectivas de la desmunicipalización

Cristián Bellei (coordinador)
Gonzalo Muñoz
Ximena Rubio
Manuel Alcaíno
María Paz Donoso
Javiera Martínez
Loreto de la Fuente
Fernanda del Pozo
Rocío Díaz

La Nueva Educación Pública. Contexto, contenidos y perspectivas de la desmunicipalización

(c) 2018, Universidad de Chile
Diagonal Paraguay 265, Santiago
www.uchile.cl

Autores

Cristián Bellei (coordinador)
Gonzalo Muñoz
Ximena Rubio
Manuel Alcaíno
María Paz Donoso
Javiera Martínez
Loreto de la Fuente
Fernanda del Pozo
Rocío Díaz

Edición de textos: Javiera Herrera

1^{era} Edición: diciembre de 2018
1000 ejemplares
ISBN 978-956-19-1113-0
RPI 297579

Diseño y diagramación:
Gráfica LOM
Concha y Toro 29, Santiago-Centro
Fono: (56 2) 2 860 6800
graficalom.cl

Impreso en los talleres de Gráfica LOM
Miguel de Atero 2888, Quinta Normal
Fono: (56 2) 2 716 9695
Santiago de Chile.

ÍNDICE

La nueva educación pública ya es una realidad.	7
<i>Rodrigo Egaña</i>	
Por la educación pública	9
<i>Ennio Vivaldi</i>	
Introducción: la más grande reforma institucional en educación desde el retorno a la democracia.	11
<i>Cristián Bellei</i>	
1. Evolución y contexto de las políticas educacionales sobre la educación pública en Chile.....	19
2. Diagnóstico básico de la educación pública municipal	49
3. La propuesta de creación y el debate en torno a la nueva institucionalidad para la educación pública.....	85
4. La Nueva Educación Pública chilena.....	117
5. El futuro de la Nueva Educación Pública: expectativas y desafíos	173

PRESENTACIÓN

LA NUEVA EDUCACIÓN PÚBLICA YA ES UNA REALIDAD

Rodrigo Egaña Baraona
Director de Educación Pública

Este libro es producto de una reflexión colectiva más que necesaria: luego del primer año de implementación de la Ley N° 21.040, que crea el Sistema de Educación Pública, era pertinente detenerse a reflexionar sobre los logros alcanzados, pero también sobre los problemas enfrentados y los desafíos que quedan por delante.

La Nueva Educación Pública es la política educacional de mayor magnitud y más compleja desde la transferencia de la educación estatal a los municipios en 1981, durante la dictadura del general Augusto Pinochet Ugarte.

Precisamente por su dimensión y los desafíos que representa, era impensable hacer un diseño previo que anticipara con exactitud, por ejemplo, la reacción de los diversos actores que intervienen diariamente en su construcción. Por ello, la implementación innovadora y flexible, el ensayo y error, y la participación forman parte indisoluble de la ejecución de esta política.

La desmunicipalización de la educación que comenzamos a ejecutar exitosamente en estos primeros 12 meses, no es una vuelta al pasado, a la época en la cual el Ministerio de Educación estaba a cargo de los colegios en el país; todo lo contrario, se trata de una reforma que modifica sustancialmente la estructura de la administración central del Estado en número de servicios públicos y en personas a su cargo, crea novísimas instituciones y, además, actualiza nuestra educación pública a estándares internacionales.

El Sistema de Educación Pública nace con los objetivos generales de “mejorar la calidad de la educación pública, transformándola en el referente de la educación en Chile” y, en segundo lugar, para “asegurar el aprendizaje y el desarrollo integral de todos los estudiantes en las aulas y establecimientos educacionales de la educación pública, preparándolos para enfrentar los desafíos del siglo XXI”. Ambos objetivos son los desafíos centrales de esta reforma y será por las acciones que permitan su cumplimiento que la ley será juzgada en el futuro.

La oportunidad que tenemos con el Sistema de Educación Pública y el acuerdo país alcanzado a su alrededor es enorme: al desmunicipalizar la educación pública, por primera vez podemos hacer una asociación virtuosa entre la gestión pedagógica y la administrativo-financiera, que en la educación municipal estaban disociadas; al no estar permitido contraer deudas, estamos construyendo un sistema saneado económicamente; tenemos la posibilidad de utilizar adecuadamente los recursos y subvenciones y destinar el aumento sostenido de la inversión en educación exclusivamente para el servicio educativo y a la mejora de su calidad.

Partimos de lo más bajo posible: el Simce y otros indicadores muestran que las escuelas municipales están por debajo del promedio nacional. En la educación municipal es donde más establecimientos insuficientes existen. Además, la educación pública ha reducido dramáticamente su participación en el sistema educacional. Ese fue el resultado fallido del modelo que se diseñó e implementó en los últimos treinta años y eso es lo que el acuerdo país de la desmunicipalización quiere cambiar.

Estamos convencidos de que este es el camino correcto para mejorar la calidad de la educación pública: actuar como sistema y no aisladamente por colegio; encarar la tarea no solo en el aula, sino definiendo las condiciones mínimas para el aprendizaje, respetar el acuerdo país alcanzado y actuar con la convicción de que es una política de Estado más allá de los avatares de la política cotidiana.

Rodrigo Egaña Baraona, Director de Educación Pública, estuvo a cargo del diseño e implementación del Sistema de Educación Pública creado por la Ley N° 21.040, entre el 28 de noviembre de 2017 y el 28 de noviembre de 2018.

PRESENTACIÓN

POR LA EDUCACIÓN PÚBLICA

Ennio Vivaldi

Rector de la Universidad de Chile

Desde hace más de una década la educación pasó a ser uno de los asuntos más discutidos de la agenda pública. Las masivas movilizaciones estudiantiles, los permanentes cuestionamientos de docentes de aula al sistema escolar y una comunidad académica comprometida con el concepto de educación pública han sido alicientes de este continuo debate. Gracias a este proceso hoy se reconoce que, para lograr su propósito, la educación pública necesita condiciones institucionales, políticas y financieras que apoyen su labor y reconozcan su especial estatus y misión. También se ha hecho evidente que las reglas del mercado no permiten cumplir estas condiciones. En Chile el mercado pasó a ser un concepto presumiblemente capaz de regir las dinámicas educativas en todos los niveles, y el prejuicio ideológico no dejó espacio para la constatación empírica.

El examen crítico de la realidad educacional ha servido para tomar conciencia de estas limitaciones institucionales del sistema chileno y para buscar soluciones. La investigación científica ha jugado un rol fundamental en esta crítica. Mantener a la vista la dimensión factual para evidenciar cuáles han sido los efectos reales de una política pública es una herramienta que permite establecer un sustrato común, más allá de las distintas valoraciones. La Universidad de Chile ha hecho una permanente contribución en este sentido. Este libro es una pieza de aquel aporte al país, proporcionando reflexión y evidencia acerca de los efectos negativos que tuvo la la municipalización para la educación pública escolar.

La municipalización de la educación ocurrió en dictadura, cuando un proyecto neoliberal extremo se impuso de una vez, pretendiendo reconfigurar al país como si este fuera una tábula rasa. Desmontarlo en democracia ha venido tomando muchos años de disputas, estudios, debates, diseños y construcción de acuerdos. El aporte de la academia para hacer posible otra realidad es esencial. La desmunicipalización que describe y analiza este libro es un paso en la dirección de construir una nueva educación pública en los niveles preescolar, básico y medio. Elaborar propuestas fundadas en evidencia y experiencias exitosas, identificar riesgos, evaluar alternativas, anticipar posibles efectos, en fin, apoyar el diseño de nuevas instituciones y políticas es otra contribución que la Universidad de Chile ha hecho y continuará haciendo al país.

En este camino quedan muchos pasos que dar para fortalecer la educación pública escolar y universitaria. Recién en 2017, después de muchos años, la Universidad de Chile volvió a formar docentes para todos los ciclos del sistema escolar. Esta restitución de su rol grafica un horizonte promisorio, mucho más esperanzador que el pasado reciente.

En cuanto a la educación superior, la creación del Consejo Coordinador de Universidades Estatales, como un espacio dentro del Estado con mirada intersectorial y pertinencia regional,

abre la posibilidad de volver a considerar a la educación pública como un sistema ya no monolítico ni centralista, sino descentralizado, diverso y democrático; un sistema en que sus miembros colaboran y las universidades se reconectan con las escuelas y liceos a través de la formación docente inicial, la investigación educacional, múltiples programas de innovación y mecanismos de admisión más equitativos.

Superar la idolatría del mercado en la educación ha sido el primer paso para que la educación pública pueda volver a adquirir en Chile un sentido de construcción democrática de país. Gabriela Mistral señaló que si no realizamos la igualdad y la cultura dentro de la escuela, es muy difícil que podamos exigirlos en otro lugar.

Este libro es una contribución a un debate fundamentado, pues logra hacer converger la perspectiva ética con la evaluación factual objetiva, para invitar a propuestas de cambio racionales.

INTRODUCCIÓN:

LA MÁS GRANDE REFORMA INSTITUCIONAL EN EDUCACIÓN DESDE EL RETORNO A LA DEMOCRACIA

Cristián Bellei

*Centro de Investigación Avanzada en
Educación y Departamento de Sociología,
Universidad de Chile*

La educación chilena se encuentra en un proceso de reestructuración institucional de enorme trascendencia, el más relevante desde la “municipalización” ocurrida en la década de 1980. Con la promulgación de la Ley N° 21.040 en noviembre de 2017, se pone fin al arreglo basado en la administración municipal de jardines, escuelas y liceos públicos, y se crea un nuevo Sistema Nacional de Educación Pública. Esencialmente, el nuevo sistema crea una red de 70 Servicios Locales de Educación Pública, los cuales asumirán en plenitud la administración de los establecimientos educacionales públicos en todo el territorio nacional. Adicionalmente, se crea a nivel central una Dirección de Educación Pública encargada de conducir nacionalmente el nuevo sistema. El proceso de transición para instalar la Nueva Educación Pública, de enorme complejidad como puede anticiparse, está previsto hasta el año 2025. Será una de las más grandes reformas institucionales jamás realizadas en el sector. Coloquialmente, la “desmunicipalización” de la educación.

El libro *Nueva Educación Pública. Contexto, contenidos y perspectivas de la desmunicipalización* contiene una descripción y análisis del contexto histórico de políticas educacionales que antecedieron a este cambio, un diagnóstico de la situación de la educación municipal, un análisis de la propuesta de creación de una nueva institucionalidad para la educación pública y el debate que suscitó entre actores políticos, sociales y educacionales, una descripción y análisis de la Nueva Educación Pública, y una identificación de los principales desafíos y expectativas en torno a su implementación y su futuro. El libro busca de esta forma documentar un hito de la política educacional, a nuestro juicio, la más grande reforma institucional realizada en la educación chilena después de terminada la dictadura, hace casi tres décadas. Dada su novedad respecto del curso de las políticas educacionales chilenas, vale la pena detenerse un poco en su significado.

La educación pública es aquella provista por instituciones educacionales públicas, es decir, controladas y gestionadas por un organismo del Estado, una autoridad pública o elegida por la ciudadanía (Bellei 2015). Su carácter público le imprime un mandato irrenunciable: buscar objetivos sociales, el bien común expresado en el campo educacional. Esto explica que desde la perspectiva colectiva las escuelas públicas tengan preeminencia. La búsqueda exclusiva del bien común en el campo de la educación es la razón de ser de la educación pública, es la justificación para que el Estado le dé prioridad, y es el criterio evaluativo último para el desempeño de las instituciones y autoridades que tienen a su cargo el control, la gestión y la provisión de la educación pública.

Sin embargo, la educación pública chilena ha estado por casi cuatro décadas anidada en una institucionalidad con severas falencias, que la debilitaron hasta niveles desconocidos desde los tiempos de la fundación de la República, de ahí la urgencia y relevancia de cambiarla. La municipalización de la educación pública escolar durante la dictadura produjo un diseño institucional en que la educación pública chilena no tenía una autoridad nacional responsable; estaba atomizada en la administración de las municipalidades, a cargo de alcaldes que tenían muchas otras responsabilidades y prioridades. Las particularidades de la educación pública no fueron casi nunca atendidas, de hecho –ya en democracia– varias políticas la afectaron negativamente.

Este aparente “abandono” de la educación pública tiene una explicación. Siguiendo la doctrina del neoliberalismo económico, la educación escolar chilena fue reestructurada en 1980 para funcionar como un mercado, favoreciendo la provisión privada de educación e intentando que las instituciones públicas –de subsistir– se condujeran como privadas. En la lógica de un Estado subsidiario organizado con criterios de mercado, la educación pública sólo existe como “plan b” para educar a quienes los agentes privados no pueden o no quieren; así, la educación pública no debe tener ninguna prioridad, ningún adicional respecto de la oferta privada, porque esto implicaría una “competencia desleal”. Más aun, la política debiera generar los “incentivos” para que los proveedores privados se interesen por atender a todos. Derechamente, el ideal sería que la educación pública desapareciera.

La reforma que crea la Nueva Educación Pública modifica radicalmente esta visión, al reconocer explícitamente lo que ha sido un consenso histórico ampliamente extendido en Chile y el mundo: que la educación pública tiene un valor social superior, que justifica una especial atención y deber de parte de la comunidad. La educación pública sólo tiene propósitos colectivos, que, aunque han sido históricamente cambiantes, se pueden resumir actualmente así:

- Bien común: crear proyectos educativos de interés colectivo, para el desarrollo nacional o local.
- Integración: garantizar el pluralismo, asegurando la existencia de una educación no particularista o excluyente, fortaleciendo un sustrato cultural común.
- Universalidad: garantizar el derecho universal a la educación obligatoria y gratuita (geográfica y socialmente).
- Calidad: establecer un estándar práctico de calidad para el conjunto del sistema.
- Equidad: promover la justicia educativa y la integración social de los estudiantes.

Con el sistema público de educación el país se asegura que cuenta con una red de alcance nacional de instituciones obligadas a trabajar por el conjunto de esos principios, los cuales se convierten –para usar otro lenguaje– en “estándares superiores” con los que será evaluada.

La creación de la Nueva Educación Pública forma parte de una reforma educacional mayor, uno de cuyos componentes es la Ley de Inclusión Escolar, que termina con el financiamiento estatal a escuelas privadas con fines de lucro, con los cobros a las familias en escuelas que reciben recursos públicos, y con algunas prácticas extendidas de discriminación en la admisión escolar. Se intenta pasar de un mercado pobremente regulado a un sistema mixto más parecido a las prácticas internacionales establecidas en la materia: que prioriza la educación pública y provee apoyo estatal más exigente y regulado a la educación privada. Aún con estos cambios la

educación chilena continuará siendo un “sistema escolar orientado por dinámicas de mercado” comparativamente fuertes.

El fortalecimiento de la educación pública tiene también otro significado importante: construir una pieza faltante en el sistema escolar chileno, el “nivel intermedio” que conecta las políticas nacionales con la gestión educativa local. Con la reforma en curso, la responsabilidad por proveer educación pública en los territorios queda radicada en los Servicios Locales de Educación, constituyéndose en un nuevo nivel intermedio del sistema educacional chileno. En este caso, no se trata de recuperar algo que el mercado destruyó, sino genuinamente de un desafío nuevo para el país: el Estado Docente fue marcadamente centralista y la municipalización no produjo un verdadero nivel intermedio para el sistema escolar.

Aunque la experiencia comparada es variada en este sentido, existe bastante evidencia que sustenta el rol relevante que este nivel intermedio puede cumplir en la gestión, apoyo y supervisión de las escuelas (Anderson 2006; Campbell & Fullan 2006; Leithwood 2010; Mourshed, Chijioke & Barber 2010). Chile no posee instituciones públicas descentralizadas donde se desarrollen y acumulen estas capacidades; menos las tiene el sector privado, que es extremadamente atomizado. Por cierto, la evidencia comparada también previene sobre propuestas extremadamente descentralizadoras, especialmente en países fuertemente desiguales o de bajo desempeño, condiciones ambas que presenta Chile. Es importante enfatizar la relevancia del cambio institucional en curso. El “efecto” que el administrador local de educación tiene sobre los procesos de enseñanza-aprendizaje situados en el aula-escuela es indirecto, pero no por ello poco relevante. Piénsese sólo en la cuestión docente: la selección, desarrollo profesional y condiciones laborales del personal docente (es decir, quién y en qué condiciones va a enseñar a los estudiantes) dependen críticamente del administrador local. Muchos efectos de las decisiones del administrador local de educación sobre los procesos escolares no se observan de inmediato, pero esto no los hace menos reales, y sí en cambio, más difíciles de revertir (Bellei et al. 2014; Bellei et al., 2015).

Dada la trascendencia de la reforma descrita, la Dirección de Educación Pública solicitó al Instituto de Estudios Avanzados en Educación de la Universidad de Chile la elaboración de un “Registro descriptivo y analítico sobre el cambio estructural de la educación pública”. Este libro es fruto de ese estudio. Su objetivo general fue “Contar con un registro que dé cuenta del proceso de gestación del nuevo sistema de educación pública, desde el diagnóstico de los problemas del sistema anterior, hasta la publicación de la ley 21.040 que crea el sistema de educación pública en noviembre de 2017 y sus desafíos de implementación; que contextualice a su vez el cambio en el marco del proceso de políticas educacionales en las décadas que le antecedieron: la reforma de los ’80, las políticas posteriores, los debates del Consejo Asesor Presidencial de 2006, y las iniciativas de los dos gobiernos previos; asimismo al análisis de esta iniciativa en el marco de la reforma mayor de la educación en el segundo gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet”. Este se descompuso en los siguientes objetivos específicos:

1. Analizar la situación de administración municipal de la educación y sus principales problemas, incluyendo los debates de políticas en torno a ella durante las décadas previas, especialmente desde el Consejo Asesor Presidencial de 2006.
2. Realizar un análisis comprehensivo de la discusión legislativa de la Ley 21.040 y los cambios que se generaron en el proyecto de ley original a partir de dicha discusión.

3. Analizar las opiniones de los actores involucrados en el proceso de diseño y discusión de la ley, tanto desde el ejecutivo como desde el legislativo y de la sociedad civil que participó del proceso.
4. Describir y analizar los diferentes componentes de la Nueva Educación Pública.
5. Identificar los desafíos para la implementación de la Nueva Educación Pública.

La investigación consistió en desarrollar un estudio y una sistematización de información, tanto de fuentes primarias como secundarias, que implicaron una indagación comprehensiva sobre la ley, el nuevo sistema y sus antecedentes. En concreto:

- Recopilación y estudio de bibliografía especializada (artículos, libros e informes) sobre la educación chilena, las políticas educacionales, la educación pública, y los niveles intermedios en la administración educacional.
- Análisis estadístico de datos primarios para diagnosticar la situación de la educación municipal.
- Análisis de contenido de documentos oficiales: el proyecto de ley, su mensaje, documentos y minutas técnicas del Gobierno, indicaciones a la ley.
- Análisis de contenido de las intervenciones de parlamentarios e invitados durante el proceso de tramitación de la ley.
- Análisis de contenido de informes, minutas técnicas, artículos y columnas de opinión, presentaciones académicas, en torno al proyecto de ley, durante el período de su tramitación.
- Análisis temático de entrevistas realizadas a informantes claves del proceso de tramitación de la ley, actores relevantes del campo educacional, parlamentarios, profesionales y autoridades del Ministerio de Educación y de la Nueva Educación Pública (nivel nacional, local, escolar).

Además del análisis de fuentes secundarias, el estudio contempló la realización de 30 entrevistas individuales a informantes clave y dos entrevistas grupales a docentes de aula y directivos. El listado completo de las personas entrevistadas se encuentra en un anexo al final de esta introducción. Los autores estamos enormemente agradecidos de la colaboración prestada por todos ellos, cuya diversidad de miradas enriquece enormemente la visión sobre este proceso de carácter histórico para la educación chilena.

La investigación fue dirigida por Cristián Bellei y coordinada por Ximena Rubio. El equipo de investigación estuvo compuesto por:

Manuel Alcaíno, máster en Investigación Cuantitativa Aplicada, New York University; investigador de Woodrow Wilson School, Princeton University.

Cristián Bellei, doctor en Educación, Harvard University; investigador asociado del Centro de Investigación Avanzada en Educación y profesor asociado del Departamento de Sociología, Universidad de Chile.

Loreto de la Fuente, máster en Sociología, Universidad de Barcelona; asistente de investigación del Centro de Investigación Avanzada en Educación, Universidad de Chile.

Fernanda del Pozo, máster en Antropología Social y Cultural, University College of London; asistente de investigación del Centro de Investigación Avanzada en Educación, Universidad de Chile.

Rocío Díaz, antropóloga social, Universidad de Chile; asistente de investigación del Centro de Investigación Avanzada en Educación, Universidad de Chile.

María Paz Donoso, máster en Políticas Públicas, Universidad Diego Portales; directora de Evaluación y Estudios, Fundación Caserta.

Javiera Martínez, máster en Ciencia Política, New York University.

Gonzalo Muñoz, máster en Sociología, Universidad Católica de Chile; profesor de la Facultad de Educación de la Universidad Diego Portales.

Ximena Rubio, máster en Estudios Globales, Humboldt-Universität zu Berlin; asistente de investigación del Centro de Investigación Avanzada en Educación, Universidad de Chile.

El libro es una obra colectiva de la cual todos los miembros del equipo de investigación somos coautores. Hemos intentado producir un trabajo riguroso, basado en evidencia y capaz de mostrar la diversidad de visiones que existe en torno a este tema. Sin embargo, es importante explicitar que no somos neutrales sobre la materia. Estamos convencidos de que fortalecer la educación pública es un objetivo valioso y prioritario para la educación chilena. Siguiendo esa convicción, Gonzalo Muñoz, María Paz Donoso, Manuel Alcaíno y Javiera Martínez participaron directamente como profesionales del Ministerio de Educación en el diseño y tramitación de la Ley que creó la Nueva Educación Pública durante la presidencia de Michelle Bachelet; Cristián Bellei, a su vez, fue consultado permanentemente por el Ministerio de Educación (ad honorem) durante todo el proceso de diseño y tramitación de la ley, y actualmente forma parte del Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública, establecido por la Ley de Nueva Educación Pública, nombrado por el presidente Sebastián Piñera.

El libro, además de esta introducción y de las presentaciones del rector de la Universidad de Chile, Ennio Vivaldi, y del director de Educación Pública, Rodrigo Egaña, consta de cinco capítulos. En el primero se repasa la evolución de las políticas educacionales chilenas más relevantes para la configuración de la educación pública escolar; en él queda claro el carácter histórico que el cambio en curso tiene. El segundo capítulo realiza un breve diagnóstico de la situación de la educación pública en manos de los municipios, lo que resulta esclarecedor para dimensionar la enorme crisis que ésta vive. En el tercero se analiza el debate y la tramitación legislativa que experimentó el proyecto de ley que crea la Nueva Educación Pública; este análisis permite comprender lo delicado de los asuntos involucrados en el cambio y las encontradas posturas que la ley debió conciliar para finalmente ser aprobada. El cuarto capítulo describe y analiza las características principales de la Nueva Educación Pública chilena, mostrando la envergadura y exhaustividad del cambio institucional que toca los niveles nacional, local y escolar. Finalmente, el capítulo quinto identifica los desafíos que enfrenta la implementación de la nueva educación pública, y las expectativas y visiones que los actores tienen sobre este cambio; luego del análisis no quedan dudas sobre la enorme magnitud y complejidad de esta reforma.

Este libro está escrito con la esperanza de ser una contribución al éxito de esta reforma institucional que aspira a fortalecer la educación pública chilena. Creemos que el mejoramiento

de la educación en Chile tiene pocas probabilidades si no abandonamos las políticas de mercado y las reemplazamos por una confianza en la educación pública. Aunque nuestro análisis pone énfasis en la dimensión institucional (que es la que las leyes modifican), tenemos la convicción de que los cambios institucionales requieren del compromiso y apoyo social para tener éxito. Será por eso muy importante acompañar el proceso de desmunicipalización con una mística de recuperación del compromiso nacional con la educación pública, lo cual supone involucrar a las comunidades locales y escolares y a todos quienes quieran contribuir con este proceso de transformación. En las últimas décadas la educación pública chilena ha estado en general abandonada por las políticas, ha sido motivo de confrontación ideológico-partidista y ha sido desprestigiada sistemáticamente por los medios de comunicación social y otros actores interesados. La “defensa” de la educación pública ha sido estigmatizada como un problema social de los más pobres; también ha sido un recurrido eslogan para campañas políticas, que se olvida al día siguiente de las votaciones. Todo esto ha dañado la visión que la sociedad chilena tiene sobre su educación pública y muchas familias han perdido la confianza en que sus escuelas y liceos puedan ofrecer oportunidades de aprendizaje de calidad en un ambiente sano para sus hijos e hijas. Recuperar esta confianza es un objetivo prioritario para devolver a la educación pública su carácter estratégico para el desarrollo del país y la creación de la Nueva Educación Pública es un primer paso fundamental en esa dirección. Una educación pública relevante y de calidad es lo que Chile necesita.

REFERENCIAS

- Anderson, S. (2006) The School District’s Role in Educational Change. *International Journal of Educational Reform*, Vol.15 (1), pp.13-37.
- Bellei, C. (2015). *El gran experimento: Mercado y privatización de la educación chilena*. LOM ediciones.
- Bellei, Cristián; Morawietz L. Valenzuela J.P.; y Vanni X. (2015). *Nadie dijo que era fácil. Escuelas efectivas en sectores de pobreza, diez años después*. LOM Ediciones, Universidad de Chile.
- Bellei, Cristián; Valenzuela J.P.; Vanni X.; Contreras D. (2014). *Lo aprendí en la escuela. ¿Cómo se logran procesos de mejoramiento escolar?* LOM Ediciones, Universidad de Chile – UNICEF.
- Campbell, C. y M. Fullan (2006). *Unlocking the Potential for District-Wide Reform. The literacy and numeracy secretariat*. Ministry of Education, Ontario. Canadá.
- Leithwood, K. (2010), “Characteristics of school districts that are exceptionally effective in closing the achievement gap”, *Leadership and Policy in Schools*, Vol. 9 No. 3, pp. 245-291.
- Mourshed, M., Chijioke C. y Barber M. (2010). *How the World’s Most Improved School Systems Keep Getting Better*. November 2010, McKinsey & Company.

ANEXO: LISTA DE ENTREVISTADOS

Autoridades Ministeriales

1. Gerardo Varela Alfonso, ex Ministro de Educación
2. Adriana Delpiano Puelma, ex Ministra de Educación
3. Nicolás Eyzaguirre Guzmán, ex Ministro de Educación
4. Raúl Figueroa Salas, Subsecretario de Educación
5. Valentina Quiroga Canahuate, ex Subsecretaria de Educación
6. Rodrigo Egaña Baraona, Director de Educación Pública
7. Rodrigo Roco Fossa, Jefe de la División de Desarrollo y Planificación educacional de la Dirección de Educación Pública
8. Misleya Vergara Muñoz, Jefa del Departamento Jurídico de la Dirección de Educación Pública

Asesores y expertos

9. Stephen Anderson, profesor Emérito de la Universidad de Toronto
10. Andreas Schleicher, Director de la Dirección de Educación y Competencias de la OCDE y Asesor especial sobre Política Educativa del Secretario General OCDE
11. Analía Jaimovich, Especialista Senior en Educación, División de Educación, Sector Social del Banco Interamericano de Desarrollo
12. Sebastián Donoso Díaz, profesor de la Universidad de Talca
13. Dagmar Raczynski Von Oppen, profesora de la Pontificia Universidad Católica de Chile
14. José Weinstein Cayuela, profesor de la Universidad Diego Portales
15. Luis Cordero Vega, profesor de la Universidad de Chile

Legisladores

16. Ena von Baer Jahn, senadora (UDI)
17. Ignacio Walker Prieto, ex senador (DC)
18. Carlos Montes Cisternas, senador (PS)
19. Yasna Provoste Campillay, senadora (DC)
20. Jaime Bellolio Avaria, diputado (UDI)
21. Camila Vallejo Dowling, diputada (PC)
22. Giorgio Jackson Drago, diputado (RD)
23. Cristina Girardi Lavín, diputada (PPD)

Actores del campo educacional

24. Mario Aguilar Arévalo, Presidente del Colegio de Profesores de Chile A.G.
25. Marcelo Segura Herrera, Director Ejecutivo Servicio Local de Educación de Barrancas
26. Francisco Alfaro Segura, Director Ejecutivo Servicio Local de Educación de Puerto Cordillera
27. Gonzalo Navarrete Muñoz, ex Presidente de la comisión de educación de la Asociación Chilena de Municipalidades (AChM)
28. Mario Olavarría Rodríguez (alcalde de Colina), primer vicepresidente Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH)
29. Amanda Opazo Valenzuela, vocera de la Coordinadora Nacional de Estudiantes Secundarios (Cones)
30. Dafne Concha Ferrando, presidenta Coordinadora de Padres y Apoderados por el Derecho a la Educación (Corpade)
31. Grupo de directores de escuelas y liceos públicos, Servicio Local de Educación de Barrancas:
 - i. Juan Carlos Almendra Canales, director de la Escuela Básica Melvin Jones, Pudahuel.
 - ii. Olivia Thompson Muñoz, directora de la Escuela Alexander Graham Bell, Pudahuel.
 - iii. Javier Andrés Vega Vega, director del Colegio Mustafa Kemal Atatürk, Lo Prado.
 - iv. Katherine Moreno Aliaga, directora de la Escuela Profesor Manuel Guerrero Ceballos, Cerro Navia.
 - v. Felipe Cereceda Medina, director de la Escuela Brigadier General René Escauriaza Alvarado, Cerro Navia.
32. Grupo de profesores de escuelas y liceos públicos, Servicio Local de Educación de Costa Araucanía:
 - i. Ingrid Manríquez Villa, profesora del Liceo Luis González Vásquez, Nueva Imperial.
 - ii. Carmen Gloria Arias Sepúlveda, profesora del Complejo Educacional Nueva Alborada, Teodoro Schmidt.
 - iii. Gabriel Bravo Flores, profesor de la Escuela El Sembrador, Toltén.
 - iv. Meredith Pino Benavides, profesora de la Escuela Básica Kim Ruka, Carahue.
 - v. Froilán Gómez Duarte, profesor de la Escuela Alejandro Gorostiaga, Nueva Imperial.
 - vi. Cristian Escalona Muñoz, profesor del Complejo Educacional Darío Salas, Carahue.
 - vii. Roxana Segundo Ortiz, profesora del Liceo Reino de Suecia, Saavedra.



Capítulo 1: EVOLUCIÓN Y CONTEXTO DE LAS POLÍTICAS EDUCACIONALES SOBRE LA EDUCACIÓN PÚBLICA EN CHILE

CAPÍTULO 1

EVOLUCIÓN Y CONTEXTO DE LAS POLÍTICAS EDUCACIONALES SOBRE LA EDUCACIÓN PÚBLICA EN CHILE

Este capítulo provee el contexto de políticas educacionales que antecedieron a la creación de la Nueva Educación Pública en Chile en 2017. Esta reforma constituye un hito histórico en la evolución de la educación pública chilena en la medida en que inaugura para ella un tipo de institucionalidad –basada en el nivel intermedio– que no tiene precedentes. Para comprender esta afirmación, el capítulo comienza haciendo un breve repaso de la evolución institucional de la educación pública hasta 1979. En lo esencial, la reforma reemplaza la administración educacional municipal, por lo que el capítulo continúa describiendo y analizando la “municipalización” llevada a cabo durante los 1980s en el marco de una “reforma de mercado”. A pesar de haber sido resistida por los actores educacionales y no contar nunca con el apoyo mayoritario del público¹, las políticas educacionales de los gobiernos democráticos que siguieron a la dictadura no revirtieron la municipalización, lo que constituye la materia de la tercera parte del capítulo. No obstante, como respuesta a los movimientos estudiantiles de 2006 y 2011, los gobiernos de entonces presentaron propuestas legislativas para reestructurar la administración educativa municipal, las cuales no prosperaron; esto es analizado en la cuarta sección. Por último, el capítulo concluye describiendo la reforma educacional iniciada en 2014, uno de cuyos componentes es la nueva educación pública. El propósito explícito de esta reforma fue superar el marco institucional de mercado que rige a la educación chilena, para lo cual la desmunicipalización fue vista como un paso clave. Observar esta historia larga de políticas permite valorar en toda su magnitud la complejidad del cambio que se inicia y comprender la medida en que se aparta del tipo de políticas educacionales que se habían implementado en Chile desde el retorno a la democracia en 1990.

1. ESBOZO HISTÓRICO DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA CHILENA HASTA 1979

La educación en Chile tuvo un desarrollo tardío, lento y desigual. La naturaleza marginal y pobre del territorio a ojos del Imperio Español determinó que en el período colonial la educación formal fuera prácticamente inexistente, salvo para una delgada capa dirigente que se educaba preferentemente en instituciones pertenecientes a las congregaciones religiosas, con instructores privados en sus casas, en la Universidad de San Marcos en Lima y –mucho más tarde, sólo hacia finales del período– en la Real Universidad de San Felipe (refundada en 1813 como Instituto Nacional).

¹ De acuerdo a la encuesta CEP de Abril-Mayo de 1988 (Santiago), sólo el 28% de los entrevistados estaba de acuerdo en que “*La municipalización de la educación es mejor para la educación*”; igualmente, según la encuesta CEP de Junio-Julio de 2006 (Nacional), sólo el 8% creía que “*las escuelas y liceos de Chile debieran ser administrados por las municipalidades*”, una proporción 9 veces menor que quienes creían debieran ser administrados por el Ministerio de Educación (73%).

Durante las primeras décadas de la vida independiente las cosas no fueron muy distintas. Si bien la Constitución de 1833 estableció que “la educación pública es una atención preferente del Gobierno” y definió como una de las funciones de las municipalidades “promover la educación” en su territorio y “cuidar de las escuelas primarias y demás establecimientos de educación que se paguen de fondos municipales”, en la realidad el impulso educacional fue feble. Sólo hacia mediados de siglo se puede hablar del inicio de la construcción un sistema educacional, con la fundación de la Universidad de Chile y la Escuela Normal de Preceptores, ambas en 1842. Luego, en 1860, la Ley de Instrucción Primaria estableció la responsabilidad del Estado de proveer educación gratuita a la población, mediante escuelas fiscales y municipales, reconociendo además –bajo el principio de la libertad de enseñanza– la legitimidad de las escuelas privadas, a algunas de las cuales comenzó tempranamente a apoyar económicamente. Desde esa década la educación pública en Chile fue mayoritaria, pero atendiendo siempre a una fracción menor de la población, especialmente sectores altos y medios de las ciudades (Bellei y Pérez 2010; Núñez 2015).

Desde esta precaria base institucional, el Estado nacional comenzó a expandir su labor educativa, desplazando tanto a los municipios –que escasamente cumplieron el mandato de promover la educación de su población– como a la Iglesia Católica y otros grupos privados, los cuales no mostraron mayor interés en la educación de las masas, concentrándose en cambio en la educación de la elite.

La expansión educacional, sin embargo, fue lenta y desigual. Los liceos públicos y sus preparatorias, junto a los colegios privados, formaban a las clases alta y media en zonas urbanas, quienes luego asistían a la universidad u ocupaban los puestos de administración. Las escuelas primarias y escuelas de oficio daban rudimentos de lectoescritura y matemáticas junto con capacitación laboral para los sectores populares y la clase obrera, principalmente en zonas urbanas. En el campo la regla era el analfabetismo. Aunque creciente en cobertura, este esquema de segmentación socioeducativa institucionalizada perduró hasta bien avanzado el siglo XX, cuando la reforma educacional de 1965 acabó con él (Bellei y Pérez, 2016).

La administración de este “Estado Docente” –concepto que sintetiza la idea de un Estado que asume la responsabilidad, provisión y rectoría del proceso educativo– fue crecientemente centralista, burocrática y altamente jerárquica (Núñez, 1984). Su consolidación institucional se alcanzó en la segunda década del siglo XX con la creación del Ministerio de Educación en 1927, quien concentró las funciones normativas, curriculares, supervisoras, administrativas y financieras del conjunto del sistema escolar. Quedaron desplazadas así las municipalidades, la Universidad de Chile y otros ministerios, que aun cumplían roles parciales heredados del siglo anterior. Tampoco tenían papeles relevantes las comunidades locales o autoridades de nivel intermedio, por cuanto la organización del Mineduc a nivel central resolvía sobre la administración escolar, incluyendo la contratación de directivos y docentes.

La administración centralista del Estado Docente y sin participación de las comunidades fue criticada por educadores progresistas desde comienzos del siglo XX, y aunque se ensayaron varios intentos de cambio –siempre muy acotados– estos no tuvieron éxito. Más aun, el centralismo se afianzó con el crecimiento cuantitativo, hasta volverse un aparato técnico-burocrático difícil de gestionar. Así, el enorme impulso democratizador del acceso a la educación secundaria y de combate a la deserción escolar en primaria, iniciado en la reforma de 1965 y continuado hasta el golpe militar, llevó al sistema educacional público hasta su máxima expresión histórica, haciendo aún más evidente la necesidad de una reorganización institucional del Estado Docente. En

efecto, los dos últimos gobiernos democráticos antes de la dictadura cívico-militar plantearon la necesidad de avanzar hacia la descentralización de la administración educacional pública, elaborando diseños de política que proponían tanto desconcentrar la gestión escolar a niveles regional y provincial, como organizar a las comunidades escolares y locales para la toma de decisiones dentro del aparato estatal (Núñez, 1984).

Por último, otro rasgo definitorio del desarrollo histórico de la educación chilena fue que el Estado asumiera directamente la provisión del servicio educacional, siendo éste garantizado normativamente a la población y entregado de manera gratuita como un derecho y una obligación. La educación pública tenía para el Estado un valor irremplazable dentro del proyecto republicano, democrático y desarrollista, según el período histórico del que se trate (Bellei y Pérez 2010). Por cierto, tempranamente el Estado garantizó la libertad de enseñanza, reconociendo la educación privada, e incluso promovió el carácter mixto del sistema educacional entregándole financiamiento, aunque siempre dentro de un esquema con inequívoca hegemonía del sistema público. Así, y hasta el advenimiento de la dictadura en el último cuarto del siglo XX, tanto los recursos financieros como las políticas educacionales se orientaron fundamentalmente a expandir y consolidar la educación pública.

2. LA REFORMA EDUCACIONAL DE 1980 Y LA MUNICIPALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA (1980-1989)

Como parte de un proceso más amplio de reformas económicas, políticas y sociales, la dictadura cívico-militar (1973-1989) implementó una reforma educacional que modificó sustancialmente los dos rasgos definitorios que hemos dicho caracterizaron el desarrollo educacional chileno durante la mayor parte de los siglos XIX y XX, a saber: la preeminencia de la educación pública por sobre la privada y el rol directo del Estado nacional en la provisión de dicha educación pública. Ideológicamente, se trató del reemplazo de la noción de “Estado Docente” por otra de “mercado educacional” inspirada en las premisas del neoliberalismo económico. El proceso de “municipalización” de la educación pública fue considerado por las autoridades de la época como una pieza importante de este nuevo marco institucional.

Esencialmente, la reforma neoliberal buscó introducir dinámicas de mercado como modo de regulación de la provisión de la educación en Chile (Prieto 1983; Jofré 1988; Bellei 2015). Para ello modificó el sistema de financiamiento, creando un mecanismo de “subvención a la demanda” (tipo voucher, aunque entregado a los dueños de las escuelas directamente, no a las familias) consistente en un pago mensual per cápita del Estado a los proveedores educacionales (denominados “sostenedores”) de acuerdo a la asistencia efectiva de alumnos a sus establecimientos educacionales. Esta subvención pasó a ser la misma en monto y modalidad de pago tanto para establecimientos públicos como privados, y dentro de éstos, sin hacer distinción entre proveedores con y sin fines de lucro. La idea era que los establecimientos compitieran entre sí por las preferencias de las familias, expresadas en la matrícula de sus hijas e hijos. Al ser la subvención el único financiamiento para los establecimientos, docentes, directivos y “sostenedores” sentirían la presión de la competencia para mantener sus puestos de trabajo y fuentes de ingreso, lo cual les llevaría a mejorar el servicio educativo para satisfacer mejor a las familias, asegurando la viabilidad del establecimiento (Prieto 1983).

Para producir un mercado educacional dinámico, se minimizaron las exigencias para que proveedores privados crearan establecimientos y accedieran al financiamiento estatal (Jofré, 1988). También se flexibilizó el currículum y las leyes laborales docentes. Igualmente, para que las familias pudiesen comparar la “calidad” del servicio educacional entre las diferentes ofertas, se creó un sistema universal y obligatorio de evaluación de logros de aprendizaje (primero llamada PER y luego Simce), cuyos resultados se publicarían bajo la forma de rankings de escuelas, aunque en la práctica esto no se hizo efectivo sino hasta mediados de la década siguiente. En teoría, las familias podían elegir cualquier establecimiento educacional (con independencia de su lugar de residencia), aunque éstos no estaban obligados a aceptar a sus hijas/os, incluso teniendo vacantes. Más aun, los establecimientos (especialmente privados, aunque también algunos públicos) comenzaron a implementar mecanismos de selección durante los procesos de admisión, haciendo exigencias a las familias (e.g. que los padres estuvieran casados ante la Iglesia, o las/os niñas/os, bautizadas/os) y aplicando requisitos académicos a los estudiantes (e.g. empleando tests de selección o exigiendo un cierto rendimiento previo).

La noción de un mercado escolar en que las escuelas y liceos compiten todos contra todos por atraer estudiantes, en que el Estado financia por igual a proveedores públicos y privados, inauguró en la educación chilena un nuevo criterio de política educacional: la “igualdad de trato” por parte del Estado hacia los establecimientos públicos y privados. En adelante, al Estado le debería ser indiferente si los estudiantes se educan en establecimientos públicos o privados (Prieto 1983). Pretender fortalecer, expandir o privilegiar de algún modo la educación pública introduciría distorsiones, ineficiencias en el mercado escolar (Jofré, 1988). Con esto se abandonó la idea (predominante en prácticamente todo el mundo y en Chile, desde la Independencia) de que la educación pública tiene un valor social superior, y que por lo tanto ameritaba un trato preferente por el Estado.

En este nuevo escenario, el rol clave del Estado es asegurar las condiciones para el buen funcionamiento del mercado educacional, por lo demás, financiado con recursos públicos. Así, el Ministerio de Educación debía concentrarse en sus funciones normativas, fiscalizadoras y de supervisión, generando un marco institucional común para todos los establecimientos educacionales. Su función histórica de proveedor del servicio educacional resultaba, en cambio, incoherente con este nuevo arreglo, puesto que sería en la práctica “juez y parte”, configurándose así un escenario de “competencia desleal” en contra de los establecimientos privados (Jofré 1988). Para evitar este problema, la reforma traspasó el servicio educacional público desde el Mineduc hacia las municipalidades, quienes en adelante serían los “sostenedores” de las escuelas y liceos públicos (Prieto 1983). Fue el fin del Estado Docente en Chile.

De acuerdo a sus promotores, la municipalización de la educación pública satisfacía múltiples propósitos. El principal es que alejaba al Ministerio de Educación de la provisión educacional, facilitando así la competencia local por la matrícula. Además, permitía una gestión más eficiente de los recursos, al desburocratizar la administración educacional, acercándola a los establecimientos educacionales y regir la administración por normas diferentes a las del aparato público (Prieto 1983; Núñez 1984). Así, el personal que trabajaba en los establecimientos pasó a regirse por el código laboral, incluyendo los docentes, quienes perdieron los derechos y beneficios que poseían como servidores públicos, protegidos por un estatuto laboral ad hoc. El propósito explícito fue crear también un mercado laboral privado para la docencia, en que los profesores compitiesen

entre sí por los puestos de trabajo y mejores salarios². Un propósito implícito fue disminuir el poder de negociación e influencia del gremio docente y sus organizaciones nacionales (Cox 2005).

También se buscaba disminuir el poder del Estado central (objetivo común al resto de las reformas en los otros campos que hemos hecho mención), disgregándolo y limitando así su influencia en el campo educacional. En su reemplazo, se esperaba que los municipios asumieran el rol de canalizadores de los intereses de las comunidades locales (Prieto 1983). En efecto, es interesante precisar que el primer planteamiento de la dictadura en torno al cambio de administración de la educación pública no fue municipalizarla, sino desconcentrar su gestión hacia niveles regionales y locales del propio Mineduc, mediante la creación de Servicios Provinciales de Educación (Directiva Presidencial de Educación, 1979)³. Pero este esquema no cumplía los propósitos que se han indicado. Una descentralización radical hacia las municipalidades era más consistente. Más aun, conceptualmente, la dictadura definió al municipio como un “cuerpo intermedio” entre el Estado y las personas, siendo coherente con la visión de un Estado subsidiario el traspasarle la administración de algunos servicios públicos, como también ocurrió con la salud, entre otros (Prieto 1983)⁴.

El proceso de traspaso podía ser visto también como un paso intermedio hacia la privatización de la educación pública, si no en su propiedad, al menos en su administración (Núñez 1984). Así, se promovió la creación de corporaciones de derecho privado de propiedad de los municipios para que asumieran la gestión de estos servicios, operando más directamente con reglas del sector privado. Asimismo, se permitió que los municipios pudiesen entregar la administración de sus establecimientos a otros entes privados⁵. Más en general, se esperaba que los municipios

-
- 2 De acuerdo a Alfredo Prieto (1983), ministro de la época, regir a todos los profesores por el código del trabajo como en el sector privado es ventajoso porque “esto lleva a una especie de competencia entre profesores, lo que los obliga al perfeccionamiento y al mejor cumplimiento de sus funciones a fin de optar a mejores alternativas de remuneraciones o de empleos”.
 - 3 Los Servicios Provinciales de Educación Pública que anunció la Directiva Presidencial de 1979, como podrá confirmarse a lo largo de este libro, comparten varias características estructurales con los Servicios Locales de Educación creados por la NEP en 2017, incluyendo que serían servicios públicos descentralizados (aunque con plantas y presupuesto fijados desde el nivel central), responsables de la administración de la educación pública en sus territorios, con órganos participativos de la comunidad en su gobierno. Es probable que esta idea fuese desechada al interior del Gobierno porque era inconsistente con el principio de subsidiariedad que inspiró la reforma general de jibarización del Estado.
 - 4 En efecto, el texto legal que abre la puerta a la municipalización hace referencia explícita al principio de subsidiariedad. Se trata del Decreto Ley Núm. 3.063.- Santiago, 24 de Diciembre de 1979, sobre Rentas Municipales, que en su art. 38, regulando el uso del Fondo Común Municipal, señala: “Las Municipalidades deberán destinar preferentemente los recursos de este Fondo a crear, mantener y prestar servicios a la comunidad local. Además, podrán tomar a su cargo servicios que estén siendo atendidos por organismos del sector público o del sector privado, en este último caso ateniéndose al principio de subsidiariedad”.
 - 5 Esto está explícitamente señalado en el Decreto con Fuerza de Ley D.F.L. N° 1-3.063.- del 2 de Junio de 1980, que reglamenta el traspaso de servicios estatales a los municipios, es decir, la norma que ejecuta la “municipalización” de la educación pública, en su art. 12: “las Municipalidades que tomen a su cargo servicios de las áreas de educación, de salud o de atención de menores, para los efectos de la administración y operación de ellos, podrán constituir, conforme a las normas del Título XXXIII del Libro I del Código Civil, con organizaciones de la comuna, interesadas en los servicios referidos, una o más personas jurídicas de derecho privado, o podrán entregar dicha administración y operación a personas jurídicas de derecho privado que no persigan fines de lucro (...) Autorízase a las Municipalidades que otorguen a la administración de los servicios referidos a personas jurídicas de derecho privado para entregarles en comodato los bienes inmuebles destinados a los servicios referidos, ya sean de propiedad de la Municipalidad o ésta los haya recibido, a su vez, en comodato para tales servicios.”

administrasen las escuelas y liceos como unidades independientes, de forma que su personal experimentase las ganancias y pérdidas asociadas a su posicionamiento relativo en el mercado escolar local, emulando así los incentivos propios del sector privado.

El proceso de municipalización, sin embargo, resultó ser enormemente dificultoso y conflictivo. La dictadura estableció un itinerario muy acelerado de traspasos, que implicó que a inicios de 1982 ya se hubiese municipalizado el 84% de la educación fiscal (Núñez 1984). Para hacerlo, se entregaron incentivos monetarios para los municipios que asumieran la nueva función, y el valor de la subvención escolar se fijó en un monto 30% superior al gasto promedio por alumno que el Estado hacía en la educación pública a la fecha (Jofré 1988). Sin embargo, la crisis económica obligó a suspender el proceso en 1982 y devaluó severamente la subvención escolar. Esto sumado a la acelerada migración de alumnos hacia el fortalecido sector privado subvencionado ocasionó rápidamente crisis financieras en muchos municipios, quienes reclamaron apoyo del gobierno central para resolverlas. El proceso de traspasos se retomó y completó recién en 1986, casi al final del período.

La municipalización implicó un cambio severo de las condiciones laborales y contractuales de los profesores (cuyas organizaciones se opusieron al proceso, dentro de los limitados marcos de expresión que la dictadura permitía), quienes resintieron la pérdida de beneficios⁶. El cambio de empleador desde el Mineduc a las municipalidades creó además la llamada “deuda histórica”, producto de reajustes del sector público que no se otorgaron a los docentes, y cuya reparación se ha constituido en una demanda duradera de los docentes municipalizados, motivo de conflicto y negociación con los diferentes gobiernos desde entonces, así como de numerosos litigios judiciales con los municipios.

Por último, la mayoría de los municipios no tenía las capacidades profesionales para hacerse cargo de la compleja administración educacional, lo que debilitó la gestión escolar (Espínola 1992). Más aun, el proceso de traspaso de responsabilidades al municipio no se realizó completo, por cuanto el Mineduc retuvo formalmente la responsabilidad de la asesoría y orientación pedagógico-curricular de los establecimientos (canalizada a través de los recién creados Departamentos Provinciales de Educación), generando un esquema híbrido de “doble dependencia” y potencial dilución de responsabilidades por ambas instituciones, ninguna de las cuales se sentía completamente autónoma para conducir el trabajo escolar. Los municipios entendían que los aspectos técnicos de la educación seguían siendo responsabilidad del Mineduc, mientras éste encontraba dificultades para trabajar directamente con establecimientos cuya administración y autoridad última estaba en instituciones que le eran completamente ajenas. Por cierto, la noción misma de separación de responsabilidades administrativas y educacionales era difícil de sostener en la práctica, dada la íntima imbricación de ambas dimensiones en la vida real de escuelas y liceos.

Visto en perspectiva, la municipalización encarnó lo que había llegado a ser un consenso e incluso una demanda del campo educacional: superar el excesivo centralismo en la administración de la educación pública. Sin embargo—irónicamente— esta descentralización vino como parte de un proceso que despojó a la educación pública de su estatus especial para la sociedad y el Estado,

6 El mismo DFL 3063 indicaba respecto al personal de los servicios traspasados: “Será aplicable a este personal las disposiciones del Código del Trabajo y, en cuanto a régimen previsional y a sistemas de reajustes y sistema de sueldos y salarios, se regirá por las normas aplicables al sector privado”.

convirtiéndola en “un proveedor más” en el mercado educacional. Estos cambios representaron un cataclismo para el sector y hacia finales de la década la educación pública disminuyó en términos de su participación en la matrícula en alrededor de una cuarta parte, mientras la educación privada se duplicó en el mismo período.

3. LAS POLÍTICAS EDUCACIONALES DE LOS GOBIERNOS DEMOCRÁTICOS Y EL INTENTO FALLIDO DE FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN MUNICIPAL (1990-2006)

Los gobiernos democráticos iniciados en 1990 implementaron una crecientemente ambiciosa agenda de políticas educacionales, que en algunos aspectos fue de continuidad de las reformas y del marco institucional creado en los 1980s, mientras que en otros, de cambio e innovación. En lo fundamental, no se privilegiaron nuevas reformas institucionales ni se intentó revertir los cambios estructurales de la década anterior, concentrando los esfuerzos, en cambio, en mejorar los procesos sustantivos de la educación, con un foco en la equidad (García-Huidobro 1999; Cox 2003). Así, la municipalización de la educación pública fue ratificada en democracia.

Esencialmente, los gobiernos democráticos intentaron perfeccionar las dinámicas de mercado y complementarlas con acciones compensatorias y de mejoramiento sistémico impulsadas por el Estado. En este primer eje de políticas, por ejemplo, se aumentaron las evaluaciones de aprendizaje y se publicaron ampliamente sus resultados, con el propósito de informar a las familias al momento de elegir escuela; también se incentivó el cobro a las familias, promoviendo el “financiamiento compartido” que permitía a los sostenedores privados (y a los municipios sólo en los liceos) cobrar aranceles regulados sin dejar de recibir la subvención estatal. Asimismo, para hacer más equitativo el sistema de financiamiento y aumentar la competencia por alumnos de familias más pobres, se aumentó el valor del subsidio estatal por los estudiantes de menor nivel socioeconómico, creando la “Subvención Escolar Preferencial”. Más en general, los gobiernos democráticos hicieron suyo el principio de “igualdad de trato” a los proveedores públicos y privados, con y sin fines de lucro. En efecto, a pesar de que la participación de la educación pública en la matrícula nacional continuó cayendo (especialmente desde la segunda mitad de los años noventa) hasta alcanzar mínimos históricos, situando con ello a Chile como uno de los sistemas educacionales más privatizados del mundo, revertir esta situación nunca fue definido como un objetivo de política educacional.

En un segundo eje, los gobiernos democráticos fueron aún más activos, implementando una impresionante batería de políticas educativas que se pueden agrupar en tres tipos (García-Huidobro 1999; Cox 2003). Primero, aplicando una gran variedad de “programas de mejoramiento educacional”, situados en los establecimientos (e.g. P-900, MECE-Básica, MECE-Rural, MECE-Media, Enlaces), los cuales apuntaban a mejorar los procesos pedagógicos y desarrollar profesionalmente a los docentes por la vía de introducir innovaciones didácticas, diversas formas de trabajo colectivo docente y actividades formativas complementarias para los estudiantes. Segundo, mejorando las condiciones para los procesos de enseñanza-aprendizaje, realizando enormes inversiones en mejoramiento de infraestructura, dotación de materiales didácticos, textos escolares, laboratorios de computación, bibliotecas, y expandiendo significativamente el tiempo escolar disponible al implantar la “jornada escolar completa”, terminando así con los dobles turnos en la inmensa

mayoría de los establecimientos educacionales. Es importante notar que estas dos líneas de políticas contenían diferentes dispositivos de equidad, privilegiando a los establecimientos que educaban a estudiantes de menor nivel socioeconómico, independiente de si eran escuelas públicas o privadas. La tercera línea de políticas fue una importante reforma curricular de la educación parvularia, básica y media, que implicó la actualización de planes y programas de estudio, junto con un masivo proceso de capacitación docente.

De acuerdo a sus promotores, la combinación de dinámicas de mercado que presionaban a las escuelas y liceos a competir y ser eficientes, sobre una base de mejores condiciones materiales y mayores capacidades profesionales, junto a políticas compensatorias para los sectores más desfavorecidos, producirían el mejoramiento de la calidad y equidad educativas, siendo éstos los objetivos finales de estas políticas. En este marco, la educación pública no recibió un trato preferente, aunque algunas acciones específicas para este sector fueron implementadas⁷.

Estructuralmente, los gobiernos democráticos valoraron la descentralización que la municipalización implicó. Una vez democratizados los municipios y con la perspectiva de fortalecer el gobierno comunal en materias relevantes para la comunidad, se vio con buenos ojos que las autoridades locales representantes de la ciudadanía asumieran la responsabilidad de la administración educacional. El asunto más crítico heredado por la municipalización, desde esta perspectiva, era la precarización de la profesión docente, sometida al código del trabajo y sujeta a las desigualdades entre municipalidades. Para resolverlo, a inicios del primer gobierno democrático se dictó un Estatuto Docente, que reguló los aspectos más importantes de las condiciones laborales, salariales y de desarrollo profesional de los profesores. Con gobiernos comunales democráticos y docentes protegidos, se creía que la educación pública municipal contaba con las condiciones institucionales y de legitimidad para prosperar.

Pero esto no ocurrió. La educación pública continuó disminuyendo su participación en la matrícula y obteniendo bajos resultados de aprendizaje (situación por cierto compartida con la educación privada subvencionada), a lo que se sumaron crónicos problemas de desfinanciamiento y una creciente segregación socioeconómica, producto de la migración de los sectores altos y medios hacia escuelas privadas. Los gobiernos democráticos implementaron algunas medidas para apoyar a los municipios, pero sobre la base de un diagnóstico parcial que ponía el foco en los problemas de gestión financiera y de recursos humanos que algunos presentaban. Por ejemplo, para dotar a los municipios de una herramienta de gestión básica, que permitiera planificar los gastos y sobre todo la dotación docente, se creó el Plan Anual de Desarrollo Educativo Municipal, PADEM. Adicionalmente, con la idea de que los establecimientos debían ser más autónomos en su gestión, especialmente financiera, se implementó la posibilidad de delegar algunas facultades hacia los directores⁸, a lo que siguió una serie de medidas que aumentaban las atribuciones administrativas de dichos actores (Núñez et al. 2010). Asimismo, para responder a las críticas de que el Estatuto Docente había rigidizado excesivamente la gestión de recursos humanos, se

7 Tanto en la década de los noventa como en la siguiente el Ministerio de Educación implementó algunas iniciativas dirigidas fundamentalmente a centros educativos públicos o al menos iniciaron su desarrollo en ellos. Es el caso de algunos programas de mejoramiento de la infraestructura escolar, de provisión de recursos pedagógicos (como bibliotecas escolares) y de formación continua de los profesores y profesoras.

8 Como la administración de subvenciones específicas, entre las que por ejemplo se encuentra la de mantenimiento de la infraestructura escolar.

introdujeron diversas modificaciones que facilitaron un ajuste más oportuno del personal docente a las constantes caídas en la matrícula. Igualmente, por la vía de negociaciones y legislaciones ad hoc, se financiaron recurrentes planes de retiro para alivianar la carga en personal y se inyectaron recursos extraordinarios a los municipios para saldar sus deudas y paliar el desfinanciamiento del sector. No obstante, todas estas políticas tuvieron efectos parciales y de corta vida.

En definitiva, las políticas educacionales inauguradas en 1990 no lograron dar respuesta a los problemas estructurales que afectaban a la educación pública, probablemente porque no situaron al marco regulatorio institucional en el centro de su preocupación. Recién a inicios de la segunda década democrática se comenzó a discutir al interior del Gobierno este tipo de asuntos. A este respecto, resulta de especial interés revisar el ejercicio de (auto)evaluación de las políticas educacionales realizado por el Mineduc y la OECD en 2003, plasmado en el informe “Revisión de Políticas Nacionales de Educación” (OECD 2004). Este reporte contiene un diagnóstico elaborado por el Ministerio de Educación de Chile que identifica una serie de problemas estructurales del sistema educacional chileno, como los “nudos críticos” que le impiden dar un salto cualitativo en calidad y equidad. En particular, menciona la segmentación socioeducativa causada por las dinámicas de mercado y las prácticas discriminatorias de los establecimientos privados, que perjudican especialmente a la educación pública, sector con más responsabilidades y menos recursos. Igualmente, identifica la administración municipal como otro nudo crítico, particularmente por la desigualdad estructural entre municipios, las pobres capacidades profesionales, la diferente relevancia que dan a la educación sus autoridades, la “doble dependencia” de los establecimientos (Mineduc y municipalidades), y el problema de “escala” que perjudica a muchas, si no a la mayoría de las municipalidades del país, por ser de tan pequeño tamaño que no logran una masa crítica de recursos financieros y profesionales para gestionar la educación.

El reporte de la misión de la OECD coincide con el diagnóstico del Mineduc, pero lo lleva un poco más lejos. Para sus autores, el problema básico de las políticas educacionales chilenas ha sido su excesiva confianza en el mercado, el cual —a su juicio— no puede resolver las “limitaciones estructurales” de la educación nacional, que son las pobres capacidades profesionales y la débil conexión entre las políticas y la sala de clases. Más aun, es el propio arreglo de mercado el que produce algunos de los problemas fundamentales del sistema escolar chileno, como son la extrema segmentación socioeducativa, la discriminación en contra de los estudiantes más desaventajados, y la desconexión entre el currículum nacional y las prácticas de aula frente a un Ministerio de Educación sin herramientas para incidir efectivamente en ellas. En definitiva, de acuerdo este análisis, Chile tiene un sistema en que la competencia entre escuelas por matrícula no ha producido mejores resultados educativos, ha organizado la matrícula en tipos de escuela por clases sociales, y ha debilitado la educación pública. Se trata de un caso excepcionalmente crítico y cáustico para este tipo de reportes.

Sin embargo, las políticas educacionales (en esta dimensión) siguieron su curso en la orientación trazada muchos años antes. Se necesitaría algo más que evidencia científica y reportes de expertos para cambiarlas. En efecto, fue el movimiento de estudiantes secundarios del 2006, una masiva movilización de la organización estudiantil que se expandió nacionalmente y que es también conocida como la “revolución de los pingüinos”, el hecho político y social que abriría las puertas para un giro significativo en el sentido de las políticas educacionales chilenas.

El movimiento estudiantil realizó una crítica amplia a la educación chilena e impactó a la opinión pública y al recién inaugurado cuarto gobierno democrático (Bellei 2015). Junto a demandas de corto y mediano plazo, el movimiento también identificó en aspectos institucionales la causa de algunos de los problemas educacionales más apremiantes: el marco regulatorio insuficiente plasmado en la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, LOCE (promulgada el último día de la dictadura), el financiamiento estatal a proveedores privados con fines de lucro, la discriminación causada por el copago, el abandono relativo de la educación pública en manos de los municipios, entre otros. Para procesar esas demandas mediante un diálogo abierto y plural, el gobierno de la presidenta Bachelet (2006-2010) creó un amplio Consejo Asesor Presidencial con representación de diversos sectores del campo educacional, al cual se le encomendó realizar un diagnóstico y proponer soluciones para la educación chilena.

El diagnóstico realizado en el Informe de Avance de septiembre de 2006 y las propuestas contenidas en el Informe Final de diciembre del mismo año constituyen —a nuestro juicio— un punto de inflexión en el debate público sobre políticas educacionales en Chile luego del retorno a la democracia. Respecto a la educación municipal, el Consejo estableció la necesidad de una reestructuración institucional de la administración de las escuelas públicas.

En síntesis, el diagnóstico elaborado por el Consejo Asesor (2006) identificó un conjunto de nudos críticos de la administración educativa municipal; entre ellos, la alta heterogeneidad en la calidad de la gestión de los servicios administrados por los municipios, la deficiente gestión de sus recursos humanos, la alta dependencia del ciclo político y voluntad de los alcaldes, la “doble dependencia” de la educación con el Mineduc, así como otras limitaciones estructurales del municipio como institución, que impactaban directamente en la calidad de la administración educacional.

El Consejo Asesor (2006) también avanzó en elaborar una propuesta para superar estas limitaciones. Si bien los consejeros tuvieron diferentes opiniones sobre la mejor forma institucional para gestionar la educación pública, hubo amplio consenso en las características que debían tener las nuevas entidades administradoras⁹. En el siguiente recuadro se presentan los criterios que dicho Consejo estableció para orientar una nueva institucionalidad de la educación pública.

9 Aunque un grupo minoritario de consejeros aún respaldaba la municipalización, coincidieron en que la administración basada en los municipios debía reestructurarse, para satisfacer estos mismos criterios.

Cuadro: definiciones del Consejo Asesor Presidencial 2006 sobre nuevas entidades administradoras de la educación pública

1. Las entidades administradoras de educación pública tendrán como única función la gestión de establecimientos educacionales.
2. Se harán cargo de administrar los establecimientos de propiedad del Estado en una determinada unidad geográfica de tamaño adecuado para poseer capacidad técnica (masa crítica) y economías de escala.
3. Estas entidades integrarán las funciones de gestión administrativo-financiera con las de gestión técnico-pedagógica, hoy divididas entre el Ministerio de Educación y el municipio.
4. Resulta indispensable que este reordenamiento institucional vaya acompañado de un financiamiento suficiente para asegurar un adecuado funcionamiento de los establecimientos educativos.
5. Las entidades administradoras de educación pública deberán conjugar el más alto nivel técnico para efectos de la gestión y administración pedagógica, con la participación de la comunidad en el control de su gestión y en la definición de ciertos aspectos del proyecto educativo territorial.
6. El equipo ejecutivo que tendrá como funciones la administración de la entidad administradora, y el soporte técnico-pedagógico de las escuelas y liceos de propiedad estatal será seleccionado a través del Sistema de Alta Dirección Pública, de acuerdo al perfil del cargo.
7. La supervisión y control que ejercerán las entidades administradoras de educación pública sobre sus establecimientos, tendrá como principal objetivo fortalecer las capacidades y la autonomía pedagógica de las escuelas y liceos a su cargo.
8. Con respecto a la asignación de atribuciones entre las escuelas o liceos y las entidades administradoras de educación pública que los administran, se plantea lo siguiente:
 - Gestión financiera: La gestión administrativa y financiera estará a cargo de las entidades administradoras, que deberán contar con centros de costos por establecimiento.
 - Gestión técnico-pedagógica: Las entidades administradoras de educación pública deberán contextualizar los estándares establecidos a los establecimientos que administren. A la vez, supervisarán y apoyarán técnica y pedagógicamente a los establecimientos.
 - Gestión de recursos humanos: Se propone que la entidad administradora de educación pública seleccione al personal y se encargue de su contratación, asegurando la participación activa de la escuela en tal proceso. La entidad deberá contar con las capacidades y atribuciones para realizar una gestión de recursos humanos, especialmente docentes, orientada a proveer una educación de calidad.
9. Las entidades administradoras de educación pública tendrán la facultad de suscribir convenios o acuerdos con entes públicos y privados, para el cumplimiento de sus funciones.

Fuente: Consejo Asesor Presidencial, 2006

El consenso logrado en el Consejo Asesor sobre cómo debía ser el nuevo administrador de la educación pública fue tan relevante que orientó todas las propuestas de política sobre la materia realizadas en los tres gobiernos siguientes. No obstante, la prioridad política dada a esta reforma fue muy baja, de manera que —como veremos— aún debió pasar otra década antes de ver la luz.

4. LAS INICIATIVAS PREVIAS DE REESTRUCTURACIÓN DE LA EDUCACIÓN MUNICIPAL (2007-2013)

Una vez finalizado el trabajo del Consejo Asesor Presidencial en el año 2006, el gobierno decidió elaborar una propuesta de cambios legislativos para la educación escolar que denominó “Nueva Arquitectura de la Educación Chilena”. Dicha propuesta básicamente proponía un nuevo marco regulatorio e institucional para el sistema escolar, lo que implicaba modificar varias de las leyes vigentes, pero sobre todo derogar la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza y reemplazarla por una nueva Ley General de Educación. La oposición de entonces reaccionó críticamente a estas propuestas, lo que derivó en un extendido proceso de negociación entre dicha oposición (Alianza por Chile) y la coalición de Gobierno (Concertación). El resultado fue un acuerdo político, firmado en noviembre del año 2007 por los dirigentes de ambas coaliciones, y que posteriormente fue operacionalizado en una propuesta de Ley General de Educación, promulgada en el año 2009, y en la creación de un Sistema de Aseguramiento de la Calidad, aprobada finalmente en el año 2011 (Larroulet y Montt 2010; Bellei y Vanni 2015). En la base de este acuerdo siempre estuvo el diagnóstico compartido de que tanto la calidad como la equidad de la educación chilena estaban completamente en deuda¹⁰.

La legislación que se tramitó y aprobó luego del acuerdo político alcanzado, básicamente, consolidó la existencia de un sistema educacional mixto (de provisión pública y privada financiada por el Estado), pero reconociendo al mismo tiempo que la sola dinámica del mercado era ineficaz para afectar positivamente la calidad y equidad de la educación. Es por ello que se incorporaron nuevas exigencias a los establecimientos y sostenedores educacionales—para proveer educación y recibir recursos públicos— junto con la creación de un entramado institucional público que pudiera promover y cautelar el adecuado cumplimiento de estas nuevas reglas del juego. Así, la Ley General de Educación fortaleció las atribuciones del Ministerio de Educación (haciéndolo responsable de velar por la calidad educativa), creó dos nuevas instituciones, la Agencia de Calidad y la Superintendencia de Educación (encargadas de evaluar y orientar la calidad de la educación y de fiscalizar el adecuado cumplimiento de la normativa, y de los deberes y derechos de los actores educacionales, respectivamente), y transformó sustantivamente la configuración y funcionamiento del Consejo Nacional de Educación, organismo colegiado autónomo cuya misión es aprobar definiciones sustantivas y de largo plazo para el sistema escolar, como las bases curriculares o el plan de evaluaciones nacionales¹¹.

10 Así fue planteado expresamente en el acuerdo firmado por los representantes de ambas coaliciones. Es importante sin embargo constatar que es en este mismo período cuando Chile comienza a mostrar algunos avances relevantes en las evaluaciones internacionales comparadas TIMSS y PISA (Bellei y Vanni 2015).

11 El acuerdo que dio origen a todos estos cambios también incluyó un consenso para aprobar la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP), creada en el año 2008 con el objetivo de entregar un financiamiento adicional a los estudiantes pertenecientes al 40% más desaventajado socioeconómicamente, tanto en escuelas públicas como privadas. Esta política—que ha sufrido ampliaciones en montos y cobertura importantes en otras leyes recientes—, además de inaugurar en propiedad la asociación entre la provisión de recursos públicos y la exigencia por una mayor calidad del servicio educativo, ha tensionado y modificado hasta cierto punto la lógica en la que se promueve el mejoramiento escolar en Chile, entregando un mayor protagonismo y recursos a los establecimientos para que éstos sean los que definan sus estrategias de cambio y mejora (Muñoz y Vanni 2008; Raczynski et al. 2013).

Desde un punto de vista del enfoque de política educacional en la base de estos cambios, el marco normativo aprobado el 2009—vigente hasta hoy—consagró lo que en la literatura comparada se reconoce como “reformas basadas en estándares” (Hargreaves y Shirley, 2012), caracterizadas por la generación por parte del Estado de ciertas exigencias de calidad (a nivel de procesos y resultados escolares) para los prestadores educacionales, que se evalúan de manera periódica—con gran centralidad de las pruebas de aprendizaje estandarizadas— y cuyo incumplimiento puede derivar en un conjunto de consecuencias para los centros educativos (incluido el cierre de los mismos). Esta lógica, que también ha sido conceptualizada como “Estado Evaluador” (Maroy 2009; Martinic 2010), comenzó a convivir entonces en Chile con otros elementos preexistentes, propios de las dinámicas de mercado en educación (como la subvención por alumno, la competencia entre centros por acceder a ese financiamiento y la posibilidad de obtener ganancia económica con la educación), lo que configuró un escenario híbrido de políticas educacionales. En síntesis, fruto de las reformas originadas en las movilizaciones sociales del 2006, procesadas políticamente y con resultados el 2009, se mantuvo en lo sustantivo un sistema educacional de mercado, aunque con regulaciones que apuntaban, por la vía de los incentivos y las sanciones asociadas a evaluaciones externas, a corregir algunas de las falencias de dicho mercado y garantizar niveles mínimos de calidad en el servicio educacional (Bellei y Vanni 2015; Parcerisa y Falabella 2017)¹².

Este proceso de ajuste del sistema educacional omitió—en parte debido a que la propia negociación política entre actores así lo estableció—un conjunto de otros aspectos relevantes que el propio Consejo Asesor Presidencial, pero también la evidencia especializada, había destacado como necesarios de abordar. Es así como, por ejemplo, no se terminó con el lucro en la educación general (a pesar de estar prohibido en el nivel superior), se dejó la ventana abierta para la selección de estudiantes por parte de los sostenedores, no se abordó el desafío de mejorar la formación y el desarrollo de los docentes y directivos del sistema escolar, y tampoco se incluyó en el diseño general una reforma estructural de la educación pública.

Con todo, a fines del año 2008 el gobierno de Michelle Bachelet presentó un proyecto de ley que apuntaba a modificar la institucionalidad de la educación pública¹³. Este proyecto consistió básicamente en una propuesta de desmunicipalización general (debido a que no se hacía cargo de detalles fundamentales del traspaso o la transición al nuevo sistema), cuya principal característica era la conformación de Corporaciones Locales de Educación Pública (CLEP). Éstas serían entidades de derecho público, autónomas, con personalidad jurídica, financiamiento fiscal y patrimonio propio, cuyo objetivo sería brindar el servicio educativo a través de los establecimientos educacionales a su cargo. Estas entidades, de dedicación exclusiva a la provisión educacional,

12 De esta forma, el Estado produciría mercados en bienes públicos (educación escolar), a través del financiamiento competitivo por alumno, junto con la creación de “artefactos” que asignan de manera centralizada un valor a la oferta escolar (puntajes, rankings, clasificaciones de “calidad educativa”), construyendo por esta vía jerarquías, diferenciaciones y sentido de competencia tanto por el financiamiento como por el prestigio simbólico (Parcerisa y Falabella 2017).

13 Este proyecto fue el resultado de un acuerdo al interior de la coalición de gobierno, fruto de la presión de los sectores más progresistas de dicha coalición por no dejar fuera a la educación pública de las transformaciones que el ejecutivo estaba acordando con la oposición. Este acuerdo estableció el compromiso por fortalecer la educación pública a través de medidas administrativas (como la creación de fondos y programas especiales para la educación pública) y legislativas (que redefinieran la institucionalidad municipal).

funcionarían en una o en una agrupación de comunas en una misma región. Tendrían un Consejo Directivo (órgano colegiado y resolutivo) y un director ejecutivo (seleccionado con métodos equivalentes a la Alta Dirección Pública) responsable de su gestión. Las CLEP aunarían funciones administrativo-financieras con las técnico-pedagógicas, incluyendo la gestión de los recursos (humanos, financieros y materiales), la gestión administrativa del proceso educativo en el territorio—considerando mecanismos de control y rendición de cuentas—, la supervisión técnico-pedagógica, el fomento al trabajo colaborativo entre establecimientos, y la coordinación de la ejecución de programas de los organismos regulares del sistema escolar, disponiendo para todo ello de personal técnicamente calificado.

La propuesta legislativa establecía también la creación de un Servicio Nacional de Educación, entidad pública funcionalmente descentralizada, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que estaría bajo la supervigilancia del Presidente o Presidenta de la República a través del Ministerio de Educación. Esta entidad estaría afecta al sistema de Alta Dirección Pública, y su ubicación sería Santiago, aunque contaría con direcciones regionales y provinciales. El objetivo de dicho servicio era apoyar educativa y administrativamente a los sostenedores públicos, junto con velar por el mejoramiento continuo de la calidad del servicio educativo de las CLEP, ejecutando las políticas, planes y programas establecidos por el Ministerio de Educación para los sostenedores con subvención estatal, prestándoles—además—asesoría técnico-pedagógica¹⁴.

Este intento por modificar la legislación, si bien representó un primer ejercicio sistemático por diseñar un modelo alternativo a la educación municipal, no fue una prioridad legislativa del primer gobierno de Bachelet, manifestado en la poca urgencia que se le dio a su tramitación¹⁵, pero también en el escaso nivel de detalle y definición con el que se abordaban temas fundamentales, tales como el funcionamiento operativo, la posible asociación entre comunas, o el proceso de traspaso de un sistema a otro.

Las razones por las cuales el proyecto no avanzó son múltiples y de distinto tipo. Una de las más importantes consistió en que, si bien el consenso político y social junto con la evidencia empírica disponible en Chile en ese momento mostraban claramente las debilidades del sistema municipal (OECD 2004; Consejo Asesor Presidencial 2006; Montt et al. 2006), no existía un consenso claro entre los actores políticos y líderes educacionales respecto a las alternativas de solución. En efecto, importantes estudios que durante esos años alimentaron la discusión sobre el sistema de educación pública, recomendaron avanzar en ciertas condiciones que permitieran potenciar el sistema municipal—definiendo por ejemplo estándares de desempeño para la gestión local, mejorando el financiamiento o generando asociaciones entre municipios— más que reemplazarlo por un nuevo diseño institucional (Raczynski y Salinas 2008; Marcel y Raczynski 2009). Esto, sumado al período en el que se instaló la discusión en el Congreso (fines de un gobierno que había ya invertido su capital político en la aprobación de una nueva legislación marco para la educación) y a la poca cohesión que en ese momento mostraba la coalición de centroizquierda en torno a cuánto y cómo fortalecer la educación pública (Muñoz 2013), derivaron

14 Como se podrá entender más adelante, este diseño institucional era débil en tanto duplicaba explícitamente funciones con los niveles regionales y provinciales del MINEDUC. Una comparación entre este proyecto y los dos que le siguieron está en el capítulo 3 de este libro.

15 El proyecto solo alcanzó su primer trámite constitucional.

en una baja priorización y en el estancamiento de la discusión sobre la necesidad de cambiar el sistema municipal.

La reforma a la educación pública escolar no estuvo tampoco en el centro de la preocupación del gobierno de Sebastián Piñera en el período 2010-2014. Desde un punto de vista estrictamente educativo, las políticas de este gobierno fueron en parte importante de continuidad respecto de las anteriores, aunque con un esfuerzo evidente por profundizar algunos mecanismos de mercado y exacerbar el proceso de reformas basadas en estándares (Berner y Bellei 2011), que venían desarrollándose con prioridad y apoyo político transversal desde algunos años antes. Al igual que en el gobierno de Bachelet, la agenda educacional estuvo fuertemente marcada por un movimiento estudiantil masivo, que influyó decisivamente en varias políticas y discusiones públicas de ese período (Muñoz 2013). Sin embargo, las movilizaciones estudiantiles, que se iniciaron con fuerza en mayo del 2011, provinieron fundamentalmente de la educación superior, lo que hizo que el debate sobre la educación general estuviera más bien en un segundo plano durante todo el período¹⁶.

El gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014) estuvo marcado por la promulgación y puesta en marcha de la Ley que creó el Sistema de Aseguramiento de la Calidad (y con ello las nuevas instituciones de la Agencia y Superintendencia), el desarrollo de un acelerado e importante cambio curricular en la educación básica, la implementación de algunos programas orientados a mejorar los resultados de aprendizaje en grupos acotados de escuelas o liceos (como el Plan de Apoyo Compartido y los Liceos denominados “Bicentenario”), la creación de un sistema de becas que incentivara el acceso de estudiantes con desempeño destacado a las carreras de pedagogía, la ampliación de las atribuciones y las oportunidades de formación de los directores de escuela (por medio de la Ley 20.501, que también creó un mejorado sistema de selección de estos directores para el caso del sistema público) y sobre todo la intensificación de las mediciones estandarizadas (en los distintos niveles y áreas de aprendizaje), cuyo uso simbólico transformó al instrumento SIMCE en un eje central de toda discusión de política educativa¹⁷ (Alarcón y Donoso 2017). A pesar de estas medidas y esfuerzos de diversa índole, este período de gestión educacional se caracterizó por carecer de un proyecto claro y unificador, que permitiera a los actores educacionales comprender cuáles eran los objetivos de este conjunto de políticas (Berner y Bellei 2011; Bellei y Vanni 2015).

Si bien el gobierno de Sebastián Piñera no tenía entre sus prioridades abordar el mejoramiento ni reformar la educación pública, fruto de una negociación política con la entonces

16 De todas formas, el movimiento estudiantil del 2011 tuvo su origen principal en las demandas de los estudiantes secundarios (UNICEF, 2014), que fijaron como prioridad en su discurso el abordaje de ciertas condiciones básicas y urgentes (como la infraestructura de los establecimientos públicos o la garantía de uso gratuito del transporte público durante todo el año), así como también algunos aspectos más bien estructurales, como el fin del lucro, la transformación de la educación media técnico-profesional o la desmunicipalización de la educación pública.

17 En estricto rigor, el fuerte uso de las mediciones estandarizadas como mecanismo de evaluación y señalamiento de la calidad del sistema y sus escuelas, se inicia durante la década del 2000. En el período de S. Piñera lo que ocurre es que se intensifica dramáticamente el número de aplicaciones (más que se duplican en estos años) y que se le da un uso mucho más prioritario en la agenda ministerial (en efecto, prácticamente todas las políticas y programas durante este período tenían asociada una meta SIMCE). Incluso el propio Presidente de la República en su campaña y programa estableció como meta general de su gobierno en educación “mejorar en 10 puntos el resultado del SIMCE”.

oposición elaboró una propuesta de cambio de su institucionalidad. A fines del 2010 el gobierno fijó como prioritario un proyecto de ley—denominado “de calidad y equidad”— que flexibilizó el estatuto docente y dotó de mayores atribuciones a los directores de escuelas y liceos públicos. Dicho proyecto fue aprobado en un tiempo récord de dos meses, gracias al compromiso con la oposición que estableció en los artículos transitorios ley de Calidad y Equidad la obligación del gobierno de enviar, con plazo máximo marzo del 2012, dos proyectos de ley específicos para abordar la creación de una carrera docente y la desmunicipalización de la educación pública (Donoso et al. 2014).

Para honrar este compromiso—y en alguna medida responder también a la mayor presión social instalada en torno a la necesidad de fortalecer la educación pública (UNICEF 2014)— el Presidente de la República conformó un “Panel de Expertos para una Educación de Calidad”, que tuvo por objeto desarrollar un diagnóstico y una propuesta de mejoramiento de la educación pública durante 2011. El informe de este panel de expertos— consistente con los del Consejo Asesor Presidencial del 2006— fue también explícito respecto a la necesidad de modificar el modelo de organización del sistema público y propuso la creación de una nueva institucionalidad: las Agencias Locales de Educación Pública.

Así, en noviembre del año 2011 el presidente Piñera envió al Congreso Nacional un proyecto que creaba las Agencias Públicas de Educación Local (APEL) y que establecía otras normas para el fortalecimiento de la educación estatal. El diagnóstico en la base era muy similar al desarrollado en el texto presentado el 2008, aunque se añadió en este caso con mayor fuerza—como factor explicativo de la crisis de la educación pública— el argumento de las restricciones que enfrentaba el sector municipal en cuanto a la gestión de recursos humanos. El proyecto propuso la creación de las APEL, que tendrían como finalidad administrar el servicio educativo estatal y mejorar su calidad en aquellas comunas cuyos alumnos no hubiesen alcanzado estándares mínimos de aprendizaje. Se marcaba así una diferencia fundamental con el proyecto de ley enviado anteriormente, pues ahora se optaba por un diseño institucional que sólo procedería en un subconjunto de casos. Es así como el proyecto especifica que aquellas municipalidades con una alta proporción de sus alumnos en establecimientos con categorías de desempeño alto y medio (de acuerdo al Sistema de Aseguramiento de la Calidad) quedarían exentas de la obligación de conformar y traspasar sus establecimientos a una Agencia, aunque podrían hacerlo de forma voluntaria, de acuerdo a la decisión de los alcaldes de esas comunas. Se trataría de entidades autónomas, con todas las atribuciones para la gestión educativa de sus establecimientos (administrativas, financieras y pedagógicas), descentralizadas y con giro único educacional, pudiendo además agrupar a más de una comuna. Su conducción estaría a cargo de un Consejo Directivo y un Director Ejecutivo (el último elegido a través del Sistema de Alta Dirección Pública, quien suscribiría un convenio de desempeño).

Este proyecto avanzó en la definición de una “escala mínima” en la que debían funcionar los niveles locales de educación pública. De hecho, la propuesta establecía que las Agencias debían contar con un número mínimo de estudiantes (que se definiría posteriormente en un decreto supremo). En el caso de no cumplirse dicho criterio, debía producirse una asociación entre comunas. El proyecto definió también las funciones de las nuevas agencias públicas: elaborar y desarrollar un proyecto institucional de cuatro años, administrar los recursos (humanos, pedagógicos, financieros y materiales) para prestar el servicio educativo, supervisar la prestación del servicio educativo de sus establecimientos, establecer directrices técnico-pedagógicas para

sus establecimientos, contratar y poner término de las funciones del personal, fijar y gestionar el presupuesto, elaborar y presentar proyectos para el desarrollo del proyecto educativo, crear, fusionar o cerrar establecimientos de su dependencia, delegar a los directores de los establecimientos facultades administrativas, fomentar la participación de padres y apoderados, rendir cuentas a la comunidad educativa, y coordinarse con los organismos nacionales de aseguramiento de la calidad en los establecimientos de su dependencia.

Más allá de haber cumplido con el compromiso formal de enviar al Congreso un proyecto de ley que reformara la educación pública, el gobierno del período 2010-2014 decidió no priorizar este cambio, lo que se tradujo en una tramitación legislativa lenta y que no se detuvo en una discusión sustantiva sobre el proyecto. Aunque con diferencias respecto al momento del gobierno en el que estos dos proyectos fueron enviados (en el caso del 2011, restaban todavía dos años completos para avanzar en su tramitación), ambos procesos compartieron una baja presión social por este cambio una vez ingresada la propuesta al parlamento (Donoso et al, 2014), así como también un bajo nivel de compromiso de los actores políticos de ambas coaliciones por avanzar en este cambio institucional.

En síntesis, es posible afirmar que estas dos primeras propuestas para reformar institucionalmente la educación pública que se realizaron en los gobiernos de M. Bachelet y S. Piñera (entre los años 2008 y 2012) permitieron responder a los compromisos que asumieron dichos gobiernos con algunos sectores políticos para viabilizar otras reformas (como la Ley General de Educación o la Ley de Calidad y Equidad), pero no representaron un intento efectivo de modificar la estructura sobre la cual se organizaba la educación pública. De hecho, en ninguno de estos gobiernos el cambio institucional propuesto se transformó en una prioridad política ni legislativa, a pesar de la contundente evidencia que existía en ese entonces sobre la inviabilidad del sistema municipal. La feble presión del mundo educativo respecto a este cambio aportó también a esta débil priorización.

Lo anterior se tradujo en dos proyectos que abordaron solo parcialmente el objetivo de crear un nuevo sistema educacional público. En ambos proyectos se desarrolló una nueva manera de organizar las unidades locales de administración (básicamente por medio de la agrupación de comunas), sin profundizar mayormente en cómo estas unidades locales responderían y se coordinarían en el marco de un sistema mayor. Además, ambas propuestas se centraron casi completamente en los aspectos institucionales del nuevo modelo, desaprovechando la oportunidad de definir un sello propiamente educativo para la educación pública. Básicamente, mantenían la gobernanza del sistema público en manos de los alcaldes. Tampoco estas propuestas incorporaron un modelo de financiamiento que diera viabilidad y proyección a la educación pública estatal¹⁸. Finalmente, en una señal clara de que ninguno de estos gobiernos se puso en el escenario de que los nuevos diseños institucionales fueran efectivamente implementados, ambos proyectos carecieron de una hoja de ruta clara respecto a cómo iba a producirse el proceso de transición y traspaso al nuevo sistema.

18 Los proyectos tampoco abordaron la relación entre la educación pública y privada, que como se verá más adelante en este libro, sería fundamental en el debate que finalmente derivó en la concreción de la desmunicipalización, y que se tradujo en la previa aprobación de una legislación (Ley de Inclusión) que resolvió algunos aspectos básicos de la regulación para ambos sectores (Muñoz y Weinstein, en prensa; Ávalos y Bellei, en prensa).

5. LA REFORMA EDUCACIONAL PARA GARANTIZAR LA EDUCACIÓN COMO DERECHO SOCIAL Y LA NUEVA EDUCACIÓN PÚBLICA (2014-2018)

El movimiento estudiantil que estalló en el año 2011 puso en el centro de la discusión nacional a la educación y sus desafíos en Chile (UNICEF 2014). La necesidad de una reforma educacional se transformó en un eje principal de la discusión política de cara a las elecciones presidenciales del año 2013.

El debate educacional también estuvo influido porque la educación general había ingresado a una clara fase de estancamiento en sus niveles de aprendizaje según lo informado por pruebas estandarizadas comparables internacionalmente, lo que además estaba acompañado de una consolidación de sus niveles de inequidad y segregación (OECD 2017). Si bien era posible constatar un avance evidente en las condiciones en las que se desarrollaba el proceso educacional en los últimos años, era también claro que dichos avances no se habían traducido en mejores oportunidades de aprendizaje y menos en una percepción ciudadana favorable con la situación educacional del país (CEP 2015)¹⁹.

Otra de las particularidades que tuvo el debate educacional en este período fue que se complejizó el análisis de distintos actores respecto a los factores que estaban tras los problemas centrales del sistema educativo chileno, y por tanto sobre las políticas que mejor podrían resolver dichos nudos. Si bien la investigación nacional había permitido identificar factores de diversa índole que habían influido en los procesos y resultados educacionales del sistema escolar (Cox 2003; Bellei et al. 2008; Weinstein y Muñoz 2009; Martinic y Elacqua 2010; Verdejo 2013), es en este momento cuando más fuerza toma el argumento de que en la configuración de un “mercado educacional” y en la generación de condiciones favorables para la privatización—y por tanto para el debilitamiento de la educación pública—estaban las explicaciones más poderosas para entender los problemas de calidad y equidad de la educación chilena (OECD 2004; Bellei 2015; Verger, Bonal & Zancajo 2016; OECD, 2017). La promesa del mercado escolar no se había cumplido y más bien su introducción trajo consecuencias negativas para el sistema educativo, como la desarticulación y atomización de la provisión educacional, el aumento de la segregación socioeconómica, la segmentación del mercado laboral docente y el vaciamiento o “descreme” de la educación municipal, a favor del subsistema particular con financiamiento público (Treviño 2018).

La candidatura presidencial de Bachelet procesó este debate desarrollando una propuesta que explícitamente se puso como objetivo garantizar el “derecho” a la educación y terminar con (o reducir significativamente) su mercantilización (Navarro y Gysling 2017). El Programa de Gobierno y las intervenciones durante el período de campaña situaron como eje central de su discurso un “cambio de paradigma”, que implicaba hacer de la educación un “derecho social” —donde todos los niños y jóvenes tienen la oportunidad de acceder y permanecer en ella gratuitamente y sin discriminaciones— y eliminar del sistema educativo las reglas propias del mercado, lo que implicaba además fortalecer la educación pública (Programa de Gobierno Bachelet 2014). Esta proposición general de política educativa, puesta en perspectiva, representó un giro sustantivo

19 Esta visión crítica del sistema educativo puede también interpretarse en parte como la expresión de una fuerte ampliación de las expectativas de la ciudadanía, que espera más de un sistema que expandió dramáticamente sus oportunidades de acceso y condiciones de funcionamiento desde la década de los noventa en adelante (Weinstein y Muñoz 2009).

respecto a las últimas décadas (Bellei y Vanni 2015), generó desde sus primeros planteamientos una fuerte resistencia (Navarro y Gysling 2017) y puso el debate educacional en el centro de la agenda, para todo el período de gobierno.

En la educación general²⁰, el programa de Bachelet proponía en primer lugar garantizar que todos los recursos que recibieran los sostenedores fueran destinados a mejorar la calidad de la educación, lo que suponía terminar con el lucro en el sistema escolar. En segundo término, el programa establecía como prioridad avanzar hacia un sistema gratuito (sin copago) y sin selección en el acceso, con lo cual se esperaba enfrentar la discriminación y la segregación socioeconómica en educación. En tercer lugar, el programa propuso crear una nueva institucionalidad –ya no municipal– para la educación pública, mientras que en cuarto término priorizó la formulación de una “carrera docente”, que permitiera mejorar las condiciones y capacidades de los maestros. Se trataba entonces de una apuesta ambiciosa: cuatro transformaciones de alta complejidad técnica y política para solamente cuatro años de administración.

Junto a la tramitación de una reforma tributaria que permitiera financiar posteriormente las distintas iniciativas²¹, el gobierno de Bachelet inició su proceso de reforma educacional presentando –en junio del 2014– un proyecto de ley que tenía por objeto modificar tres aspectos centrales del funcionamiento del sistema educativo chileno: i) terminar con el lucro con recursos públicos, ii) asegurar la existencia de un sistema escolar completamente gratuito (eliminando gradualmente el copago de las familias, ampliamente extendido hasta ese momento); y iii) terminar con las prácticas de selección y discriminación que también una parte del sistema escolar chileno aplicaba. Para alcanzar estos objetivos, la ley definió una trayectoria gradual, por medio de la cual las escuelas privadas con financiamiento público pasarían a ser instituciones sin fines de lucro. Este mismo subsistema pasaría progresivamente a un régimen completamente gratuito (gracias al aumento también progresivo de la subvención estatal), y comenzaría a implementarse un nuevo sistema de admisión sin discriminación y basado en la preferencia de las familias, pero aleatorio a la hora de asignar los cupos. Este proyecto fue denominado “Ley de Inclusión”, debido a que parte importante de su contenido estaba dirigido a potenciar la diversidad académica y social de los establecimientos educacionales.

La Ley de Inclusión debe ser leída como una respuesta a las demandas sociales, pero sobre todo como una reacción a la acumulación de evidencia sobre los efectos que el lucro, la selección y el copago habían producido en el sistema escolar chileno, además de no ser compartidos por

20 El programa de gobierno contempló además una ambiciosa reforma al sistema de educación parvularia (que modificó el marco de exigencias a sus proveedores y creó una nueva institucionalidad orientada a mejorar su calidad) y otra al sistema de educación superior, universitario y técnico-profesional, que derivó en un nuevo marco normativo (para el sistema en su conjunto), en la creación de nuevas instituciones públicas (2 universidades y 15 centros de formación técnica) y en el despliegue de un nuevo sistema de financiamiento, basado en la gratuidad, para los quintiles de menor nivel socioeconómico. Adicionalmente, el programa de gobierno propuso la “Modernización de la educación técnico-profesional”, que involucró medidas tanto para el nivel escolar como superior. Un detalle completo de los componentes de esta reforma y la profusa legislación promulgada, revisar MINEDUC 2017.

21 Las reformas al sistema escolar supusieron un enorme esfuerzo financiero del Estado chileno, que se abordó a través de una reforma tributaria que permitirá en régimen recaudar –solamente para el área educacional– recursos cercanos a los 6 mil millones de dólares, de los cuales aproximadamente dos tercios fueron destinados a los cambios en la educación escolar (Weinstein, Muñoz y Rivero, 2018).

las políticas educacionales de los países que hoy poseen mejores indicadores educacionales (Muñoz y Weinstein, en prensa). Los pobres resultados de los establecimientos con fines de lucro (Elacqua et al. 2011; Elacqua et al. 2012; Contreras et al. 2011; Chumacero y Paredes 2008; Elacqua et al. 2014; Zubizarreta et al. 2014), el efecto del copago en la segregación del sistema escolar (Gallegos y Hernando 2009; Flores y Carrasco 2013; Valenzuela, Bellei, De Los Ríos 2014; Valenzuela, Villalobos & Gómez 2013; Roje 2014) y las complejidades y también efectos negativos de los procesos de selección (García Huidobro & Corvalán 2009; Villalobos & Valenzuela 2012; Carrasco et al. 2014) hicieron evidente la necesidad de terminar con estas anomalías de política educativa. Este “piso” de información y respaldo, junto a la presión de los actores políticos y sociales, que habían venido demandando la eliminación de estos mecanismos que exacerbaban el mercado educacional²², generaron un contexto propicio para que fuera éste el primer eslabón de la reforma educacional de Bachelet.

A pesar de la sólida evidencia a su favor, este proyecto tuvo una tramitación altamente compleja, debido a la magnitud de los cambios proyectados y a la resistencia que muchos actores involucrados pusieron al fin del lucro, la selección y el copago (Bellei 2016). A esto se sumó la dificultad que tuvo el gobierno para comunicar a la ciudadanía los efectos positivos que tendrían estas medidas y a la escasa cohesión que mostró la coalición de gobierno a medida que fue avanzando la tramitación del proyecto en el Congreso (Muñoz y Weinstein, en prensa). Una de las críticas importantes que recibió la Ley de Inclusión no tenía que ver directamente con ella: en efecto, la opinión de diversos actores era que la situación de la educación pública ameritaba iniciar los esfuerzos de reforma con cambios específicos para este subsistema, y no regulando el sector particular subvencionado. Como se verá en el capítulo 3, la Ley de Inclusión era –para quienes condujeron este proceso– una condición indispensable para la recuperación de la educación estatal.

La Ley de Inclusión, por el hecho de abordar algunas debilidades estructurales del sistema que habían sido postergadas, ahora regulando o derechamente restringiendo los márgenes de acción de un actor clave (los sostenedores del sector privado financiado por el Estado), se transformó en un primer pilar altamente controversial de la reforma educacional del lapso 2014-2017, que marcó definitivamente todo el período²³. Pese a estas complejidades, en enero del 2015 y luego de una intensa negociación al interior de la coalición de gobierno y entre éste y la oposición de derecha, se aprobó la ley 20.845, que regula la admisión de los estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado. La legislación finalmente aprobada mantuvo el espíritu del proyecto original, aunque se extendió su gradualidad en el tiempo (para cada uno de los cambios se consideraron plazos y transiciones más largas que los inicialmente propuestos). La evidencia sobre la implementación

22 De hecho, las principales consignas y demandas del movimiento estudiantil de 2011 (al igual que su predecesor de 2006) fueron el “fin al lucro” y “educación pública, gratuita y de calidad” (UNICEF, 2014).

23 Más allá de la oposición ejercida por quienes ven afectados sus intereses educativos y económicos (como ocurrió en este caso con los sostenedores), es fundamental constatar que una de las resistencias más complejas que enfrentó esta ley provino de los apoderados del sector particular subvencionado, que aspiran a diferenciarse a través del subsistema educacional al que acceden y que, por tanto, miran con distancia el poner el foco central de las políticas educativas en la inclusión (Canales et al. 2016).

de sus primeros años ha sido positiva, lo que se ha traducido también en una mejor aceptación de esta política por parte de los actores educacionales (Muñoz y Weinstein, en prensa)²⁴.

En paralelo, el gobierno inició la creación de una nueva regulación para la función docente. La necesidad de una política de largo plazo que mejorara las condiciones y entregara una oportunidad de desarrollo permanente a la profesión docente, tuvo como base un alto nivel de consenso académico, político y social. Si bien durante los años noventa y dos mil se habían implementado diversas políticas orientadas a mejorar las condiciones de trabajo y la formación de los profesores, lo cierto es que la evidencia venía también indicando que el fortalecimiento de la profesión docente, en términos de su preparación, carrera y reconocimiento, era un pendiente central para abordar seriamente el mejoramiento de la calidad educativa en nuestro país (Cox 2003; OECD 2004; Bellei et al. 2008; Weinstein y Muñoz 2009; Martinic y Elacqua 2010; Manzi et al. 2011; Avalos y Bellei, en prensa), sobre todo considerando la experiencia internacional acumulada al respecto (Barber y Mourshed 2008; Hargreaves y Fullan 2014).

Además del rol que cumplirían tanto el gobierno como el gremio en la configuración de esta política, un conjunto de organizaciones y actores de la sociedad civil (académicos, dirigentes gremiales, fundaciones especializadas, etc.) conformó un espacio de diálogo con el objetivo de consensuar una propuesta de carrera docente. Esta iniciativa, denominada “Plan Maestro”²⁵, se transformó en una importante instancia pre-legislativa, que a diferencia de lo ocurrido con la Ley de Inclusión, permitió que se generaran importantes acuerdos respecto a los contenidos esenciales de una nueva carrera, que posteriormente fueron incorporados por el gobierno en su propuesta legislativa (Avalos y Bellei, en prensa). Finalmente, a inicios de 2015, el gobierno presentó una propuesta de ley que creaba un sistema de desarrollo profesional docente.

Luego de una también compleja tramitación (marcada por una paralización docente que tomó 52 días), la ley de carrera docente fue aprobada por amplia mayoría en enero del año 2016. Esta reforma involucraba en la práctica a todos los docentes del sistema escolar financiado por el Estado (escuelas públicas o privadas) e introduce un conjunto de medidas, aunque básicamente i) aumenta las exigencias para quienes estudian pedagogía y para las instituciones que los forman, ii) establece la “inducción” como un proceso formal e indispensable para el ingreso de nuevos profesores al sistema escolar, iii) crea un sistema de desarrollo profesional basado en tramos de desempeño (en base a un nuevo mecanismo de evaluación docente) y experiencia, asociando incentivos al avance en esta trayectoria, iv) mejora de manera importante las remuneraciones de base de los profesores de aula (30% en promedio de aumento), y v) aumenta el tiempo no lectivo (de un 25% a un 35% o 40%, dependiendo del nivel de vulnerabilidad del establecimiento).

Finalmente, sin ser materia de ley, durante el gobierno de Bachelet se impulsaron también otras iniciativas orientadas a mejorar la calidad de la educación y que complementaron el esfuerzo legislativo. Algunas medidas destacadas en este plano fueron la implementación de un ciclo de mejoramiento a 4 años en todas las escuelas (en base a una revisión y actualización de los proyectos educativos institucionales (PEI) y de los planes de mejoramiento educativo (PME); la

24 Una perspectiva completa sobre los antecedentes, tramitación y contenidos definitivos de la Ley de Inclusión puede encontrarse en MINEDUC-PNUD (2017).

25 El Plan Maestro fue un proceso que tuvo por objetivo concordar, en 120 días y a través de un diálogo ciudadano abierto, las bases para una nueva Profesión Docente en Chile. Los detalles y resultados del proceso pueden verse en <www.elplanmaestro.cl>.

conformación y puesta en marcha de redes de mejoramiento escolar a lo largo de todo el país (instancias de desarrollo horizontal en el que participan directivos y docentes); la creación de dos centros asociativos de liderazgo educativo, que colaboran con el MINEDUC en una agenda de innovaciones y apoyos concretos para los directivos escolares y el nuevo sistema de educación pública; y la significativa reducción de las pruebas estandarizadas SIMCE (que se fundamentó en el estrechamiento que dichas pruebas estarían provocando en la práctica escolar). Si bien el gobierno no logró constituir una agenda consistente y sistémica (en parte debido a la atención casi total que se puso a la agenda legislativa), las medidas referidas al SIMCE generaron un amplio debate sobre la calidad y su medición²⁶.

Es en este marco de cambio mayor en el que ya se encontraba el sistema educacional cuando el gobierno de Bachelet decide impulsar el proyecto de ley que crea un Nuevo Sistema de Educación Pública²⁷. El detalle sobre su génesis y sobre su tramitación y contenido definitivo, se encuentran extensamente descritos en los capítulos 3 y 4 de este libro.

En síntesis, la reforma educacional del período 2014-2018 fue un proceso enormemente complejo, aunque exitoso en cuanto a la concreción de los diversos cambios que se propusieron. Los cambios aprobados, inéditos en un escenario de continuidad de algunas políticas educacionales que persistían incluso desde la época de la dictadura militar (como la municipalización) fueron posibles gracias a una combinación de factores (Muñoz y Weinstein, en prensa): la presión del movimiento social por la educación, la conformación de una mayoría política que respaldó el programa de gobierno de Bachelet y que fue acompañada por una preponderancia de la coalición de centroizquierda en el Congreso Nacional (Nueva Mayoría), y la acumulación de evidencias y propuestas desde el mundo académico y social, que facilitaron la discusión respecto a reformas que requerían celeridad para su diseño y tramitación legislativa.

Un aspecto interesante de este período es que, a pesar de la sólida evidencia que respaldaba la necesidad de nuevas políticas en la dirección que estas leyes plantearon, el hecho de que estos cambios afectaran críticamente a diversos actores y que se pusieran en juego intereses de importantes grupos de presión, hicieron de estos procesos un espacio de alta controversia política. Algunos analistas reconocen en esta reforma uno de los pasos más significativos del sistema escolar chileno para mejorar su calidad y equidad (Bellei 2016; Muñoz y Weinstein, en prensa; Treviño 2018), mientras que otros concentran su atención en los aspectos débiles o faltantes de las reformas, ya sea porque se habría ocupado de aspectos secundarios que no afectarán la calidad del sistema (Urzúa y Fontaine 2018) o porque decididamente dichas reformas no se harían cargo —e incluso profundizarían— algunos aspectos estructurales que hacen inviable el fortalecimiento de la educación pública (Orellana 2018).

26 A pesar de ello, el gobierno de Bachelet decidió no modificar ninguno de los pilares del Sistema de Aseguramiento de la Calidad, que como ya se ha dicho, consolida una lógica educativa basada en estándares, incentivos y consecuencias para los actores educacionales, que no es consistente con una noción integral de la calidad educativa y puede colisionar con el principio de entender a la educación como derecho (Navarro y Gysling 2017). Como se discute más adelante, la coherencia entre las reformas aprobadas y este marco institucional es un pendiente de las reformas del período 2014-2018.

27 Antes de presentar el proyecto de ley que creaba la nueva educación pública, el gobierno implementó, desde fines del año 2014, un plan de fortalecimiento de la educación pública, a través del cual se desarrolló un conjunto de programas y se entregaron recursos adicionales a los municipios para mejorar la calidad de la educación pública mientras se concretaba la desmunicipalización.

Lo cierto es que, revisada en una perspectiva histórica y comparada, lo que hace esta reforma es poner al sistema escolar chileno en un nivel de regulaciones y condiciones básicas para que la calidad y equidad puedan desplegarse (OECD 2017). Junto con seguir desarrollando políticas que permitan avanzar en esta dirección, el desafío central del sistema educativo chileno está en proveer oportunidades de aprendizaje integral para todos los estudiantes a lo largo del territorio, lo cual es más probable si el país cuenta con una provisión pública que asuma con fuerza dicho reto.

CONCLUSIÓN

La “desmunicipalización” de la educación constituye una de las reformas institucionales más ambiciosas y relevantes jamás impulsadas en el sistema escolar chileno.

Desde mediados del siglo XIX Chile construyó un sistema educacional cuya columna vertebral era la educación pública; este sistema se consolidó institucionalmente a inicios del siglo XX y alcanzó su máxima expansión con el impulso democratizante de la reforma iniciada en 1965. Este “Estado Docente” fue marcadamente centralista en la administración de los establecimientos educacionales públicos. La descentralización educacional iniciada en 1980 vino de la mano de la municipalización, pero desafortunadamente se dio en el contexto de una reforma que no creía en el valor de la educación pública y promovió abiertamente la privatización, todo esto en medio de una dictadura. Así, en lugar de significar un fortalecimiento de la educación pública, la descentralización en el marco de un sistema escolar regido por el mercado dio inicio a un largo proceso de declive, cuya máxima expresión es haber reducido la educación pública a sus mínimos históricos, llevando a Chile a tener uno de los sistemas educacionales más privatizados del mundo.

A pesar del evidente debilitamiento de la educación pública, los sucesivos gobiernos democráticos mantuvieron en lo grueso el marco regulatorio, institucional y de financiamiento heredado del período neoliberal. Aunque implementaron una enorme batería de políticas educacionales, ellas no se dirigieron a fortalecer especialmente la educación pública, e incluso en aspectos importantes tendieron a impulsar la educación privada subvencionada por el Estado. Esta pérdida de convicción del campo político sobre el valor superior de la educación pública para perseguir objetivos de bien común en educación explica en buena medida la enorme dificultad que la Nueva Educación Pública encontró para hacerse realidad. En efecto, fue el sostenido empuje del movimiento estudiantil iniciado en 2006 y reforzado en 2011 el impulso social que abrió las puertas a este cambio institucional. Sin embargo, el campo político tardó todavía más de una década en producir un acuerdo en torno a una alternativa a la municipalización. Este acuerdo es, no obstante, precario. La reforma mayor de la que es parte ha sido enormemente controversial, porque importantes sectores políticos y algunos grupos de interés aún confían en la lógica de mercado y la solución privada para resolver los desafíos educacionales que el país enfrenta.

Así, el reemplazo de la municipalización por una nueva educación pública enfrenta simultáneamente dos desafíos. Por una parte, construir un sistema descentralizado basado en el protagonismo de un nivel intermedio entre el Estado nacional y las escuelas, como nunca lo ha habido en Chile. Por la otra, terminar con la fe en el mercado educacional, demostrando que los principios que orientan la educación pública son superiores para garantizar el derecho igualitario a la educación y proveer oportunidades de aprendizaje de calidad acordes a las demandas del

siglo XXI. Se trata, en definitiva, de una reforma institucional del sector público que, de tener éxito, debiera impactar al conjunto del sistema educacional y modificar las condiciones en que funcionan las escuelas y liceos en Chile.

REFERENCIAS

- Alarcón Leiva, J. y Donoso Díaz, S. (2017). Hitos significativos de la Política Educacional del Gobierno de la Coalición por el Cambio (2010-2014). *Estudios pedagógicos (Valdivia)*, 43(1), 371-388.
- Ávalos, B. & Bellei, C. (en prensa). Is Chilean education departing from market-oriented and new public management systems? Comparative and International Education Society, CIES Conference 2018, México.
- Barber, M., & Mourshed, M. (2008). Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos, documento núm. 41. *Santiago de Chile: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina*.
- Bellei, C., Contreras, D., y Valenzuela, J. P. (2008). *La agenda pendiente en educación: profesores, administradores y recursos: propuesta para la nueva arquitectura de la educación chilena*. Universidad de Chile.
- _____. (2010). Fortalecer la Educación Pública: Un desafío de interés nacional. *Ecos de la revolución pingüina. Avances, debates y silencios de la reforma educacional*, 225-256.
- Bellei, C. (2015). *El gran experimento: Mercado y privatización de la educación chilena*. LOM ediciones.
- _____. (2016). Dificultades y resistencias de una reforma para des-mercantilizar la educación. *RASE: Revista de la Asociación de Sociología de la Educación*, 9(2), 232-247.
- Bellei, C. y Pérez V. (2010). "Conocer más para vivir mejor. Educación y conocimiento en Chile en la perspectiva del Bicentenario". En R. Lagos Escobar (editor), *Cien años de luces y sombras*, Editorial Taurus.
- Bellei, C. y Pérez, C. (2016). "Democratizar y tecnificar la educación: la reforma educacional de Eduardo Frei Montalva". En *Eduardo Frei Montalva: un gobierno reformista*; C. Huneeus & J. Couso, editor; Santiago: Editorial Universitaria, 207-242.
- Bellei, C. y Vanni, X. (2015). Evolución de las políticas educacionales en Chile: 1980-2014. En C. Bellei (Ed.), *El gran experimento. Mercado y privatización de la educación chilena* (pp. 23-46). Santiago, Chile: LOM ediciones.
- Berner, H. & Bellei, C. (2011). ¿Revolución o reforma? Anuncios, medidas y compromisos a la espera de la reforma educacional. *Política. Revista de Ciencia Política*, 49(2), 67-96.
- Canales, M., Bellei, C. y Orellana, V. (2016). ¿Por qué elegir una escuela privada subvencionada? Sectores medios emergentes y elección de escuela en un sistema de mercado. *Estudios pedagógicos (Valdivia)*, 42(3), 89-109.
- Carrasco, A., Mizala, A., Contreras, D., Santos, H., Elacqua, G., Torche, F., y Valenzuela, J. (2014). Hacia un Sistema Escolar más inclusivo: Cómo reducir la segregación escolar en Chile. *Informe de Políticas Públicas N° 03*.

- CEP (2015). *Encuesta de Opinión Pública*. Centro de Estudios Públicos, Santiago.
- Chumacero, R. y Paredes, R. (2008). Should for-profit schools be banned?
- Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación. (2006). *Informe de Avance*. Santiago, Chile.
- Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación. (2006). *Informe Final*. Santiago, Chile.
- Contreras, D., Hojman, D., Huneus, F. y Landerretche, Ó. (2011). El lucro en la educación escolar. Evidencia y desafíos regulatorios. *Trabajos de Investigación en Políticas Públicas*, (10).
- Cox, C. (2003). *Políticas educacionales en el cambio de siglo: La reforma del sistema escolar de Chile*. Editorial Universitaria.
- Donoso-Díaz, S., Frites-Camilla, C. y Castro-Paredes, M. (2014). Los proyectos de ley de fortalecimiento de la educación pública de los años 2008 y 2011: propuestas y silencios. *Pensamiento Educativo. Revista de Investigación Educativa Latinoamericana*, 51(2), 1-18.
- Elacqua, G., Martínez, M. y Santos, H. (2011). Lucro y educación escolar. *Claves para Políticas Públicas*, (1).
- Elacqua, G., Montt, P. y Santos, H. (2012). *Financiamiento Compartido en Chile: antecedentes, evidencia y recomendaciones*. Santiago: Instituto de políticas públicas, Diego Portales.
- Espínola, Viola (1992). *Decentralization of the educational system and the introduction of market rules in the regulation of schooling: The Case of Chile*. Santiago: CIDE.
- Flores, C. y Carrasco, A. (2013). Preferencias, libertad de elección y segregación escolar. *Documento de Referencia*, 2.
- Gallego, F. & Hernando, A. (2009). *School choice in Chile: Looking at the demand side*.
- García-Huidobro, J. E. ed. (1999). *La reforma educacional chilena*, Madrid: Editorial Popular.
- García-Huidobro, J. E. y Corvalán, J. (2009). Obstáculos para el logro de una educación democrática inclusiva. *Perspectivas* 39, 3, 239-250.
- Godoy, F., Salazar, F. y Treviño, E. (2014). *Prácticas de selección en el sistema escolar chileno: requisitos de postulación y vacíos legales*. *Informes para la Política Educativa*. Centro de Políticas Comparadas de Educación. Universidad Diego Portales.
- Hargreaves, A. y Shirley, D. L. (2012). *The global fourth way: The quest for educational excellence*. Corwin Press.
- Hargreaves, A. y Fullan, M. (2014). *Capital profesional*. Ediciones Morata, SL.
- Jofré, G. (1988). *El sistema de subvenciones en educación: la experiencia chilena* (No. 99). Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.
- Larroulet, C. y Montt, P. (2010). Políticas educativas de largo plazo y acuerdo amplio en educación: el caso chileno. *Fin de ciclo*, 19-54.
- Manzi, J., González, R., Sun, Y., Bonifaz, R., Flotts, M. P., Abarzúa, A. y Zapata, A. (2011). *La evaluación docente en Chile*. MIDE UC.

- Marcel, M. y Raczynski, D. (eds.). (2009). *La asignatura pendiente: claves para la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile*. Uqbar.
- Maroy, C. (2009). Convergences and hybridization of educational policies around 'post-bureaucratic' models of regulation. *Compare*, v. 39, n. 1, 2009, 71-84.
- Martinic, S. y Elacqua, G. (2010). *Fin de ciclo?: cambios en la gobernanza del sistema educativo*. Santiago de Chile: UNESCO.
- _____. (2010). Cambios en las regulaciones del sistema educativo. ¿Hacia un estado evaluador? En Martinic, S., y Elacqua, G. (2010). *Fin de ciclo?: cambios en la gobernanza del sistema educativo*. Santiago de Chile: UNESCO.
- MINEDUC-PNUD (2017). *Ley de Inclusión: El primer gran debate de la reforma educacional*. Santiago de Chile.
- MINEDUC (2017). *Cuenta Pública de la Reforma Educacional 2014-2017*. Santiago de Chile.
- Montt, P., Elacqua, G., González, P. y Raczynski, D. (2006). *Hacia un sistema escolar descentralizado, sólido y fuerte. El diseño y las capacidades hacen la diferencia*. Santiago, Chile: MINEDUC.
- Muñoz, G. & Vanni, X. (2008). Rol del Estado y de los agentes externos en el mejoramiento de las escuelas: análisis en torno a la experiencia chilena. *REICE: Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*.
- Muñoz, G. (2013). Claves de una nueva Reforma Educacional para el Chile que viene. En "Es la Educación, estúpido". Santiago de Chile: Editorial Ariel.
- Muñoz, G. y Weinstein, J. (en prensa). *Ley de Inclusión: el difícil proceso para redefinir las reglas del juego de la educación particular subvencionada en Chile*. Comparative and International Education Society, CIES Conference 2018, México.
- Navarro, L. y Gysling, J. (2017). Educación general en el gobierno de Michelle Bachelet: avances y rezagos. En *Bachelet II. El difícil camino hacia un Estado Democrático Social de Derechos*. BPE; Santiago.
- Núñez, Iván (1984). *Las transformaciones educacionales bajo el Régimen Militar*. Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación, PIIE. Santiago.
- Núñez, I., Weinstein, J. & Muñoz, G. (2010). ¿Posición olvidada? Una mirada desde la normativa a la historia de la dirección escolar en Chile. *Psicoperspectivas*, 9(2), 53-81.
- Núñez Prieto, Iván. (2015). Educación chilena en la República: Promesas de universalismo y realidades de inequidad en su historia. *Psicoperspectivas*, 14(3), 5-16.
- OECD (2004). *Revisión de Políticas Nacionales en Educación*. París: OECD.
- _____. (2017). *Revisión de Políticas Nacionales en Educación*. París: OECD.
- Orellana, V. (Ed.) (2018). *Entre el mercado gratuito y la educación pública*. Santiago de Chile: LOM.
- Parcerisa, L. y Falabella, A. (2017). La consolidación del Estado evaluador a través de políticas de rendición de cuentas: Trayectoria, producción y tensiones en el sistema educativo chileno. *Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, (25), 1-24.
- Prieto Bafalluy, A. (1983). *La modernización educacional*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.

- Raczynski, D. y Salinas, D. (2008). Fortalecer la educación municipal. Evidencia empírica, reflexiones y líneas de propuesta. En C. Bellei, D. Contreras, & J. P. Valenzuela (Eds.), *La agenda pendiente en Educación. Profesores, administradores y recursos: propuestas para la nueva arquitectura de la educación chilena* (pp. 105-133). Santiago, Chile: Universidad de Chile-UNICEF.
- Raczynski, D., Muñoz, G., Weinstein, J. & Pascual, J. (2013). Subvención escolar preferencial (SEP) en Chile: un intento para equilibrar la macro y la micro política escolar. *REICE. Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*.
- Roje Larrebourg, P. (2014). *Segregación escolar por nivel socioeconómico (NSE) y su relación con las políticas educacionales en Chile: el caso del financiamiento compartido (FC) y la subvención escolar preferencial (SEP)*.
- Treviño, E. (2018). Diagnóstico del Sistema Escolar: las reformas educativas 2014-2017. En Sanchez, I. (ed.), *Ideas en Educación: reflexiones y propuestas desde la UC*. Santiago de Chile: Ediciones UC.
- UNICEF (2014). La voz del movimiento estudiantil 2011. *Educación pública, gratuita y de calidad. Algunas lecciones para el sistema educativo chileno*. Santiago: UNICEF.
- Urzúa, S. y Fontaine, A. (2018). *Educación con patines*. Santiago de Chile: Ediciones El Mercurio.
- Valenzuela, J. P., Villalobos, C. y Gómez, G. (2013). *Segregación y polarización en el sistema escolar chileno y recientes tendencias: ¿Qué ha sucedido con los grupos medios?* Espacio Público.
- Valenzuela, J. P., Bellei, C. y Ríos, D. D. L. (2014). Socioeconomic school segregation in a market-oriented educational system. The case of Chile. *Journal of Education Policy*, 29(2), 217-241.
- Verdejo, M. I. P. (2013). *Las políticas escolares de la Concertación durante la transición democrática*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Verger, A., Bonal, X. y Zancajo, A. (2016). Recontextualización de políticas y (cuasi) mercados educativos. Un análisis de las dinámicas de demanda y oferta escolar en Chile. *Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 24.
- Villalobos, C. y Valenzuela, J. P. (2012). Polarización y cohesión social del sistema escolar chileno. *Revista de análisis económico*, 27(2), 145-172.
- Weinstein, J. y Muñoz, G. (2009). Calidad para todos. La reforma educacional en el punto de quiebre. *Más acá de los sueños, más allá de lo posible: la Concertación en Chile*.
- Weinstein, J., Muñoz, G., & Rivero, R. (2018). Los directivos escolares como informantes cualificados de las políticas educativas. Sus opiniones bajo el Gobierno de Michelle Bachelet en Chile (2014-2017). *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 16(3).
- Zubizarreta, J. R. Paredes, R. D., y Rosenbaum, P. R. (2014). Matching for balance, pairing for heterogeneity in an observational study of the effectiveness of for-profit and not-for-profit high schools in Chile. *The Annals of Applied Statistics*, 204-231.



Capítulo 2: DIAGNÓSTICO BÁSICO DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

CAPÍTULO 2

DIAGNÓSTICO BÁSICO DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

INTRODUCCIÓN

Como ha sido explicado en el capítulo 1, la actual estructuración del sistema escolar chileno fue diseñada bajo una lógica de mercado, con el foco puesto en la competencia entre los establecimientos (públicos y privados) y —más recientemente— la rendición de cuentas basada en el desempeño que miden las agencias nacionales especializadas. El Estado entrega un subsidio a la demanda, que es traspasado al dueño del establecimiento al que asiste el alumno. El modelo asume que la familia escogerá el establecimiento de acuerdo con variables de calidad (Tiebout 1956), por lo que el incentivo de cada escuela o liceo será mejorar sus indicadores para atraer a una mayor cantidad de estudiantes y, por lo tanto, obtener más ingresos monetarios.

En 1980, existían en Chile 8846 establecimientos de educación general (básica y media), de los cuales 6370 (72 %) eran fiscales, 1674 (18,9 %) eran particular-subsencionados y 802 (9,1 %) eran particular-pagados (Jofré 1988). La administración de los establecimientos fiscales era centralizada, esto es, el Estado nacional asumía el papel de gestionar y orientar el servicio educacional, en lo que se ha caracterizado como el «Estado docente» (PIIE 1985; Ruiz 2012).

Fue a inicios de los ochenta que la «municipalización» de la educación pública tomó forma. Los municipios se convirtieron, a través de este proceso, en los nuevos administradores («sostenedores») de las escuelas y los liceos públicos, y el Ministerio de Educación (Mineduc) asumió el rol de normar, orientar y definir las políticas educativas, además de supervisar desconcentradamente a los establecimientos educacionales. El proceso comenzó en 1980 y culminó formalmente en 1992, fecha en que asumieron la responsabilidad los alcaldes democráticamente elegidos (Núñez y Espinoza 1993).

Como muestra la evidencia, este diseño generó un sistema ineficiente y altamente segregado que no ha logrado dar el salto en cuanto a la calidad educativa. La segmentación socioeconómica ha sido fuertemente reflejada en el sistema escolar chileno, donde distintos tipos de establecimientos atienden a distintos grupos de estudiantes, según origen socioeconómico y capacidad de pago, replicando la pirámide social (Mizala y Torche 2010; Elacqua y Santos 2013; González 2018). De forma predecible, el sistema municipal ha dañado particularmente a la educación pública, que ha disminuido dramáticamente su matrícula, a la vez que ha empeorado la percepción social sobre ella, lo que ha generado que los estudiantes socioeconómicamente vulnerables se concentren de manera creciente en sus establecimientos. Todo esto ha derivado en recurrentes y generalizadas crisis financieras y en una incapacidad para ofrecer un servicio de calidad o producir procesos relevantes de mejoramiento. Esto es, en último término, lo que justifica su rediseño institucional.

En el presente capítulo se analiza la situación actual de la educación municipal, partiendo con una caracterización de sus dimensiones más relevantes, como la disminución de la presencia de la educación pública en el sistema general, la composición socioeconómica, la equidad y los indicadores de gestión del sector municipal en relación con el sector privado-subsencionado y

a la luz de los indicadores internacionales. También se repasan las cifras más importantes de la sustentabilidad financiera de su deuda, entre otros aspectos. Luego, se sistematizan aquellos ejes diagnósticos que, según la literatura y el debate nacional con una mirada crítica, condujeron a la necesidad de repensar el sistema de administración municipal. El capítulo cierra con las principales conclusiones de este diagnóstico.

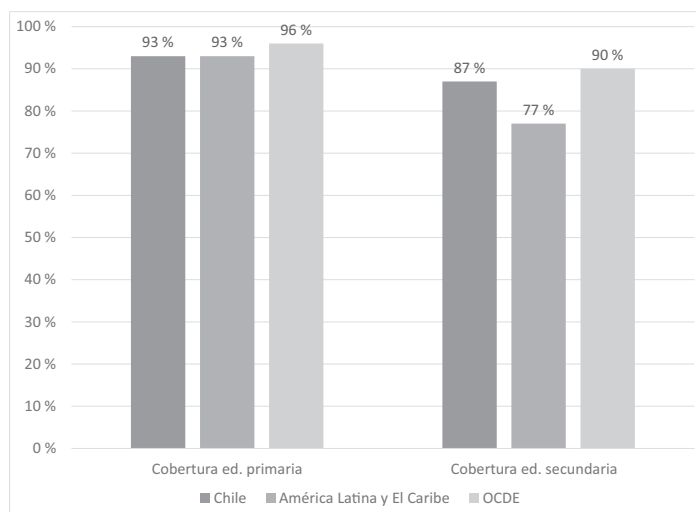
1. CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL SISTEMA ESCOLAR Y EL SUBSECTOR PÚBLICO CHILENO

Marco general: cobertura y administración de la educación escolar

El sistema escolar chileno consta de 2 ciclos: la enseñanza básica, que tiene 8 niveles, y la enseñanza media, con 4 niveles. La edad teórica de ingreso para la enseñanza básica es de 6 años, mientras que para la enseñanza media es de 14. Más de 6000 establecimientos escolares imparten además educación parvularia, principalmente el primer y segundo nivel de transición, para los cuales las edades teóricas de ingreso son 4 y 5 años, respectivamente. En el año 2017, 378 432 niños y niñas asistían a la educación parvularia en establecimientos escolares, 2 000 974 asistían a la enseñanza básica y 996 642, a la enseñanza media.

La cobertura en enseñanza básica y media que hay en Chile es comparable a la de países de similar desarrollo, aun cuando quedan brechas por acortar. En la educación primaria, la cobertura neta supera el 90 %, nivel que está cerca del promedio de América Latina y un poco por debajo de los países de la OCDE, cuya cobertura es, en promedio, de 96 % (véase gráfico 1). En la educación secundaria, la cobertura neta en Chile bordea el 90 %, promedio equivalente al de los países de la OCDE y superior a los de América Latina y El Caribe. La tendencia en la cobertura ha sido relativamente estable en nuestro país desde 2007, mientras que su aumento en América Latina ha hecho que la brecha se vaya reduciendo.

Gráfico 1. Cobertura neta por nivel escolar (2016)



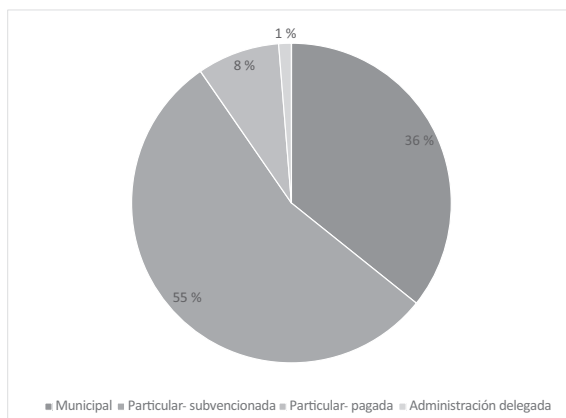
Fuente: Banco Mundial, 2016

Tal como establece la Ley 20370/2009, General de Educación, en Chile los establecimientos educacionales son administrados por distintos tipos de instituciones, que la legislación denomina «sostenedores» y cuya naturaleza determina el carácter público o privado del servicio educacional que entregan. Existen cuatro tipos de administradores:

- Municipales: tienen como jurisdicción la respectiva comuna y pueden ser un departamento del municipio (Departamento de Administración de Educación Municipal [DAEM] o Dirección de Educación Municipal [DEM]) o una corporación municipal. La educación que imparten sus establecimientos es laica y gratuita, y corresponde al sistema público del país. Las escuelas y liceos de este tipo se financian, principalmente, por las subvenciones que entrega el Estado, las cuales dependen, según sea el tipo de subvención, de factores como la asistencia, la vulnerabilidad del establecimiento y sus estudiantes, y la ruralidad.
- Particular-subvencionados: son personas jurídicas sin fines de lucro¹. Sus establecimientos reciben un financiamiento del Estado por vía de subvención a la demanda, que es similar al otorgado a los establecimientos municipales. Además, pueden cobrar a las familias un arancel, sujeto a ciertas reglas.
- Particular-pagados: son de administradores privados, que no reciben financiamiento del Estado, sino que se financian exclusivamente por aranceles cobrados a las familias.
- Corporaciones de administración delegada: son corporaciones empresariales, que reciben aporte del Estado y que gestionan establecimientos públicos de enseñanza secundaria técnico-profesional. Estas corporaciones están reguladas por el Decreto de Ley N° 3166 de 1980.

La matrícula escolar se divide entre estas cuatro dependencias: la particular-subvencionada es mayoritaria (55 %) y sumada a la educación particular-pagada (8 %) y la de administración delegada (1 %) comprende cerca del doble de la matrícula de la educación municipal (36 %). De esta forma, se puede observar que casi dos tercios de los estudiantes chilenos asisten a establecimientos privados, tal como se muestra en el gráfico 2.

Gráfico 2. Distribución de la matrícula según dependencia administrativa (2017)



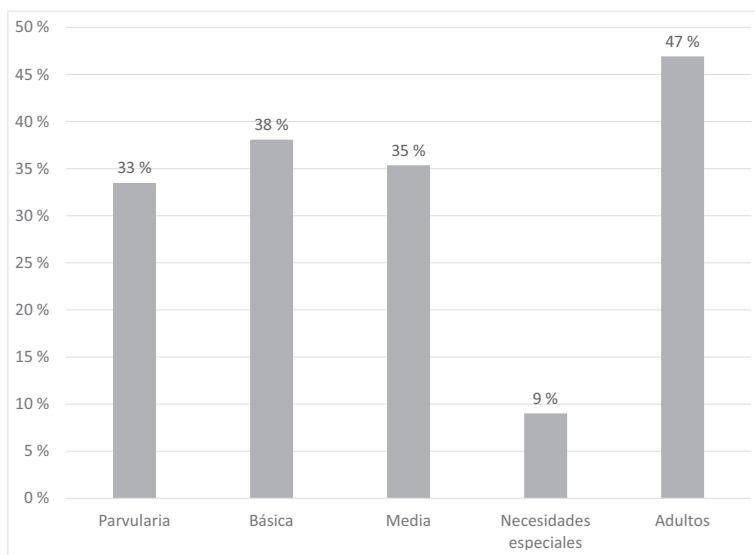
Fuente: Elaboración propia sobre base de datos administrativos del Ministerio de Educación, 2017.
Nota: Se incluye todos los niveles y modalidades del sistema escolar.

¹ La Ley 20845/2015, de Inclusión Escolar, establece tanto el fin al lucro como la eliminación gradual del pago por parte de las familias y los sistemas de selección discriminatorios.

Si se considera el sector público de educación, en 2016 había 345 sostenedores municipales que administraban poco menos de 5300 establecimientos, cifra que equivale al 44 % del total de las escuelas y los liceos del país. Desde 2018, según lo establecido en la Ley 21040/2017, que crea el Sistema de Educación Pública, este esquema será sustituido gradualmente por un cuerpo de 70 servicios locales de educación, que se harán cargo de todos los establecimientos educacionales públicos a lo largo del país (ver detalles en el capítulo 4).

La participación pública en la matrícula escolar varía también de acuerdo con el nivel y la modalidad educativa. Así, por ejemplo, es notoria la baja participación del sector estatal en la matrícula de estudiantes con necesidades educativas especiales: solo un 9 % del total asiste a un establecimiento municipal, lo que se explica, principalmente, por el alto número de escuelas de lenguaje que son administradas por el sector privado, donde el 98,7 % de la matrícula corresponde a particular-subvencionados. En contraste, la matrícula pública de la modalidad de educación para adultos tiene una alta participación, con una cobertura del 47% (véase gráfico 3).

Gráfico 3. Matrícula municipal en el total nacional, según nivel y modalidad (2017)



Fuente: Elaboración propia sobre base de datos administrativas del Ministerio de Educación, 2017.

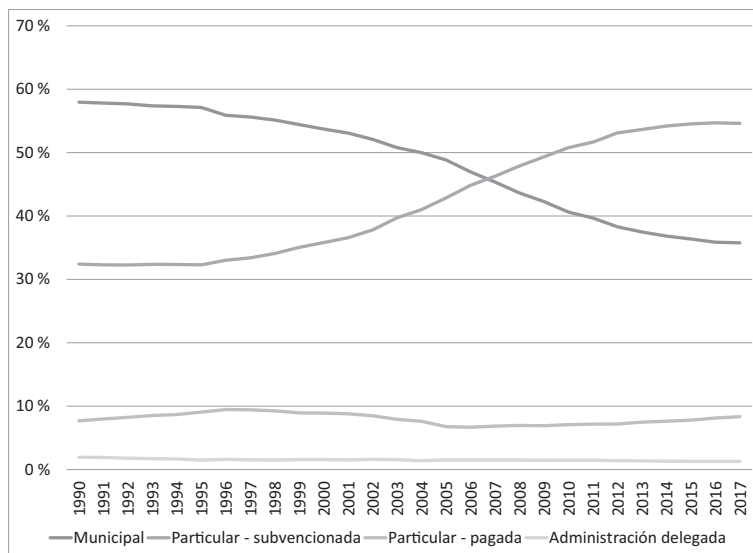
La disminución de la presencia de la educación pública

A la educación pública asisten cerca de 1 200 000 estudiantes, el 36 % de la matrícula nacional, lo que deja a la educación pública reducida a una participación menor dentro del sistema. Si se compara internacionalmente, se tiene que, en promedio, el 84 % de la matrícula de los países pertenecientes a la OCDE asiste a centros educativos públicos.

Esta situación se ha acrecentado en el tiempo. Si se observa el gráfico 4, se advierte que la participación de la matrícula pública en el sistema total ha presentado una caída sistemática desde 1990, que se agudizó a partir de la segunda mitad de la década, coincidiendo con la masificación del sistema de copago en las escuelas privadas subvencionadas. En total, durante

los últimos 17 años, el sector municipal ha perdido casi 600 000 estudiantes, mientras que el particular-subvencionado ha crecido en más de 800 000.

Gráfico 4. Evolución de la participación en la matrícula escolar según dependencia (1990-2017)



Fuente: Elaboración propia sobre base de datos administrativas del Ministerio de Educación, 1990-2017.

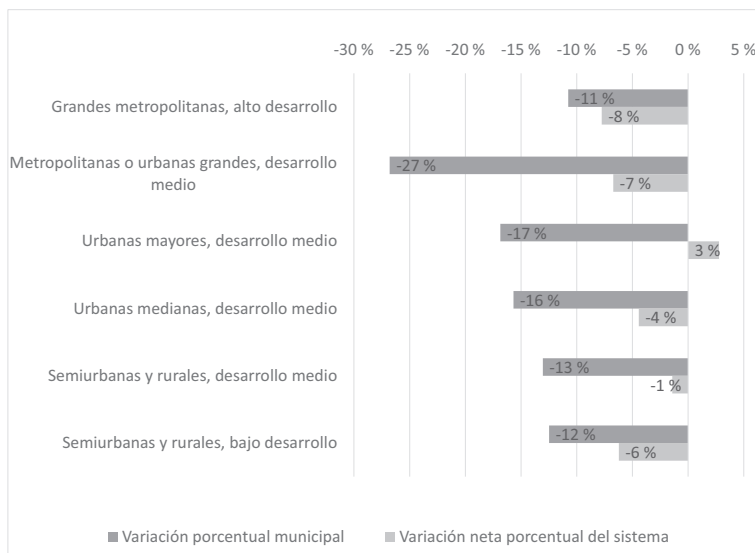
La pérdida de matrícula no ha sido homogénea en todo el país. Aspectos como la oferta privada en el territorio, la ruralidad, la densidad poblacional y las distancias son factores que han incidido en este proceso. El gráfico 5 muestra la variación porcentual durante el periodo 2009-2017 de la matrícula municipal y total (que decrece, dado que Chile ha tenido una baja en la tasa de natalidad). Al observarse según una tipología comunal², se observa que la matrícula municipal ha disminuido en todos los tipos de comunas, principalmente en las metropolitanas o urbanas grandes (27 % en el periodo). Esta tendencia se ha ido reduciendo en los últimos años, debido a diversos factores; entre ellos, el aumento de la matrícula en colegios públicos de estudiantes que provienen de familias migrantes³.

2 La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere) clasifica las comunas, de acuerdo con las variables de ruralidad y nivel de desarrollo comunal, en seis tipos:

- Tipo 1: Grandes comunas metropolitanas, alto desarrollo (por ejemplo: Providencia).
- Tipo 2: Comunas metropolitanas y/o urbanas grandes, con desarrollo medio (por ejemplo: Macul).
- Tipo 3: Comunas urbanas mayores, con desarrollo medio (por ejemplo: Alto Hospicio).
- Tipo 4: Comunas urbanas medianas con desarrollo medio (por ejemplo: Collipulli).
- Tipo 5: Comunas semi urbanas y rurales, desarrollo medio (por ejemplo: Sierra Gorda).
- Tipo 6: Comunas semi urbanas y rurales, bajo desarrollo (por ejemplo: Putre).

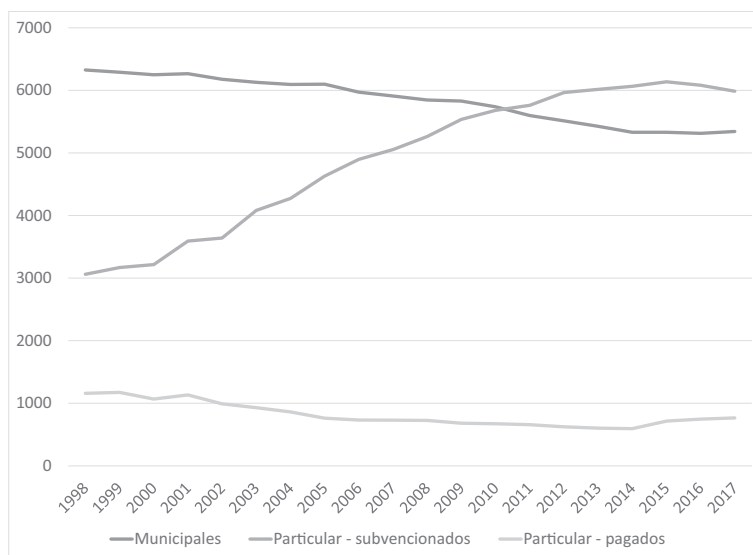
3 Solo entre 2015 y 2016, se duplicó la cantidad de escolares extranjeros en Chile, que aumentó de 30 625 a 61 085 (considerando los niveles inicial, básico, medio y el de regularización de estudios para adultos).

Gráfico 5. Variación porcentual de la matrícula municipal y del total nacional de la matrícula según tipos de comunas (2009-2017)



Fuente: Elaboración propia sobre base de datos administrativos del Ministerio de Educación, 2009, 2017.

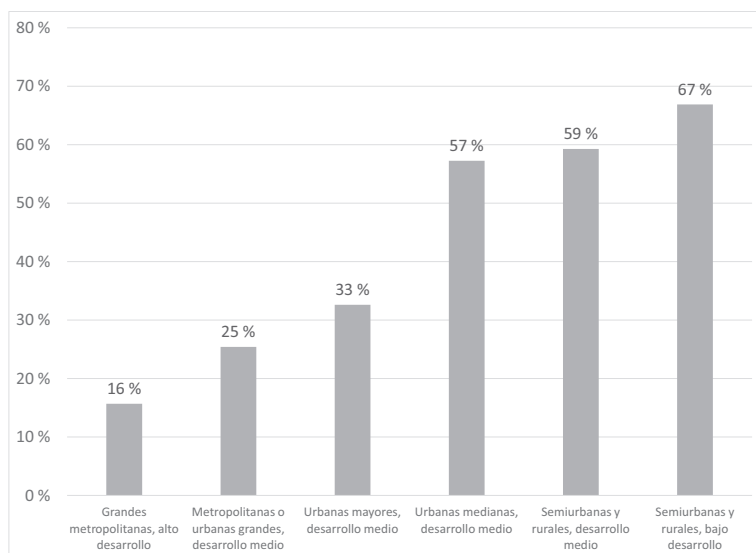
Una de las causas que permiten explicar estructuralmente la caída de la matrícula pública es el aumento de la oferta privada, específicamente, de establecimientos particular-subvencionados en zonas de alta expansión urbana (Paredes y Pinto 2009). Si se observa el gráfico 6, se advierte que en 2017 había 983 establecimientos municipales menos que en 1998, mientras que los particular-subvencionados aumentaron en 2924. Esto sugiere un relativo reemplazo de la oferta municipal por la particular-subvencionada, pero también un crecimiento de esta última en nuevos sectores de la población. Cabe destacar que cerrar establecimientos educacionales es un asunto complejo para cualquier sistema escolar, pero que se agudiza en un sistema segregado como el chileno, donde los estudiantes más vulnerables asisten, en gran medida, a la educación municipal. Se estima que el cierre de establecimientos aumenta entre 49 % y 68 % la probabilidad de desertar, lo que equivale a 1,8 y 2,5 puntos porcentuales (Grau, Hojman y Mizala 2018).

Gráfico 6. Evolución del número de establecimientos educacionales (1998-2017)

Fuente: Elaboración propia sobre base de datos administrativos del Ministerio de Educación, 1998-2017.

Así, se puede observar que, en las zonas de crecimiento urbano y que tienen mayores beneficios económicos, el sistema público ha sido desplazado por el particular-subvencionado, mientras que en las zonas con bajos beneficios económicos, la educación pública es el único proveedor. El modelo de competencia del sistema escolar chileno ha llevado a que la oferta pública quede relegada a sectores que no son atractivos para los privados, como las zonas pobres (lo que en parte se ha revertido con la Ley 20248/2008, que establece la Subvención Escolar Preferencial [SEP]) y las rurales con muchos establecimientos multigrados o unidocentes. En 2017, 48 comunas tenían como proveedor único a la educación pública, todas ellas semiurbanas o rurales. La distribución de la oferta y las zonas donde se establece el sistema privado se muestra en el gráfico 7: las comunas con mayor desarrollo son las que presentan la menor proporción de establecimientos públicos, mientras que la mayor proporción está en las comunas semiurbanas o rurales, donde más de la mitad de las escuelas y los liceos es público.

Gráfico 7. Proporción de establecimientos municipales por tipo de comuna (2017)



Fuente: Elaboración propia basada en datos administrativos del Ministerio de Educación, 2017.

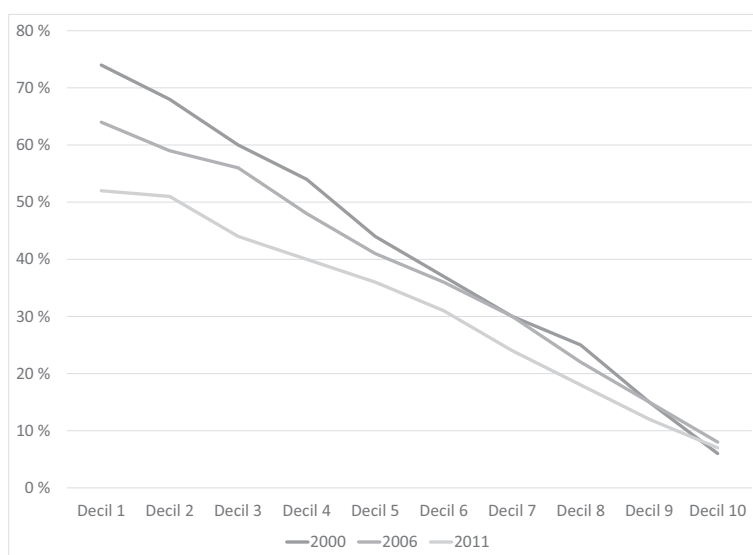
Equidad y Composición Socioeconómica de la educación pública

La estructura del sistema escolar chileno ha generado escuelas altamente segregadas tanto social como académicamente. El supuesto básico del modelo es que las familias escogerán los establecimientos de buena calidad, de manera que los de bajo rendimiento tenderán a aumentar su nivel o a salir del sistema, mientras que los de alto rendimiento verán incrementada su matrícula. Sin embargo, la competencia y la selección escolar acarrearán consecuencias no deseadas. Elacqua, González y Pacheco (2008) concluyen que no hay evidencia para afirmar que la caída en la matrícula municipal sea atribuible a una baja en la calidad de los establecimientos públicos. En primer lugar, no todas las familias valoran de igual manera las características de los establecimientos, pues dada la complejidad e integralidad de la decisión, diferentes aspectos (culturales, como las creencias religiosas; prácticos, como la distancia geográfica; educacionales, como el tipo de disciplina; sociales, como el prestigio e imagen de la escuela, por nombrar solo algunos) son tomados en cuenta con distinta relevancia. Canales, Bellei y Orellana (2016) explican que, dentro de las razones que llevan a las familias a preferir los establecimientos privados subvencionados, está la posibilidad de diferenciarse o distanciarse de los grupos socioeconómicos de menos recursos, además de que perciben que en ellos existe más disciplina y menos riesgo. Asimismo, las condiciones para elegir difieren entre las familias, debido, por ejemplo, a que sus posibilidades de acceder a cierto nivel de información y la capacidad que tienen para tomar decisiones son desiguales (Román y Corvalán 2016).

En segundo lugar, se ha argumentado que la alta segregación socioeconómica de las escuelas se debe, principalmente, a la segregación residencial que existe en el país, en especial

en las zonas metropolitanas. No obstante, la evidencia muestra que en Chile la segregación escolar es mucho mayor a la residencial, por lo que la composición socioeconómica de los establecimientos tiende a ser más homogénea que la de sus barrios. Entre las causas que pueden explicar este fenómeno, la misma literatura señala los mecanismos discriminatorios, como el cobro a las familias y los sistemas de admisión de las escuelas (Flores y Carrasco 2013; Santos y Elacqua 2016; Valenzuela, Bellei y De los Ríos 2014; Contreras et al. 2010). De hecho, si se toma como indicador socioeconómico la condición de «alumno prioritario», medida utilizada para recibir la subvención escolar preferencial (SEP), el 73 % de la matrícula municipal corresponde a estudiantes prioritarios, cifra que baja al 61 % en el caso de los establecimientos particular-subvencionados. Utilizando la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen) se obtienen conclusiones similares. Como se observa en el gráfico 8, el perfil socioeconómico de la educación municipal está muy concentrado en los sectores medios y especialmente bajos, y desde 2000 en adelante se acrecienta una «fuga» de los deciles de mayores ingresos, especialmente marcada para los primeros dos.

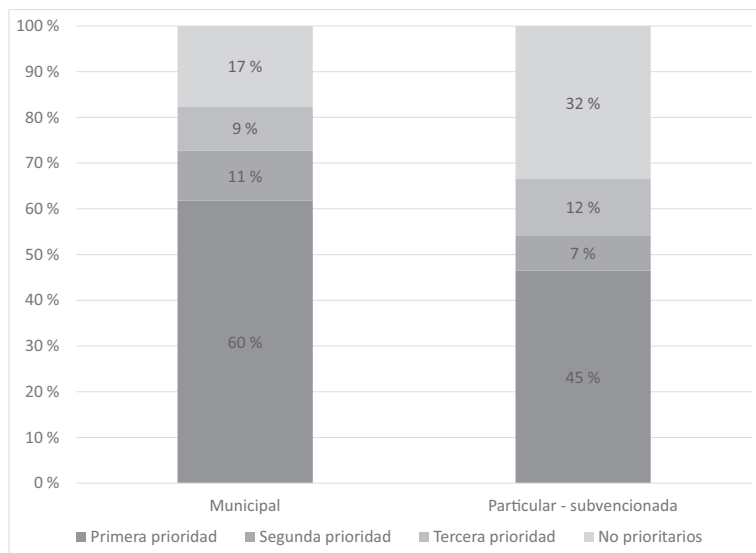
Gráfico 8. Proporción de estudiantes que asiste a la educación municipal según decil de ingresos



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la encuesta Casen 2000, 2006 y 2011.

De acuerdo con el indicador de vulnerabilidad socioeconómica que utiliza la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (Junaeb) para priorizar la entrega de beneficios (la primera prioridad son los estudiantes más vulnerables), el gráfico 9 muestra que más de la mitad de la matrícula del sector municipal corresponde al grupo con mayor desventaja socioeconómica. Por el contrario, solo el 17 % de su matrícula se clasifica como no vulnerable, porcentaje que aumenta casi al doble en el sector particular-subvencionado.

Gráfico 9. Distribución de los estudiantes de enseñanza básica según vulnerabilidad socioeconómica y dependencia administrativa (2017)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información de la Junaeb, 2017.

Como consecuencia de la elevada cantidad de estudiantes socioeconómicamente vulnerables que asiste al sector municipal, una fracción muy relevante de sus establecimientos (62%) tiene una proporción de estos estudiantes que supera el 85 %, el doble de la que tienen los particular-subvencionados (31 %) (Junaeb 2017). Así, el sistema público concentra la mayor proporción de la matrícula vulnerable, pero lo hace además en establecimientos relativamente homogéneos en cuanto a su composición socioeconómica, lo cual afecta sensiblemente las dinámicas cotidianas de su proceso de enseñanza-aprendizaje, a la vez que aumenta los desafíos de su gestión institucional y la del sector en general.

2. INDICADORES DE RESULTADOS DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA: TRAYECTORIA Y APRENDIZAJES

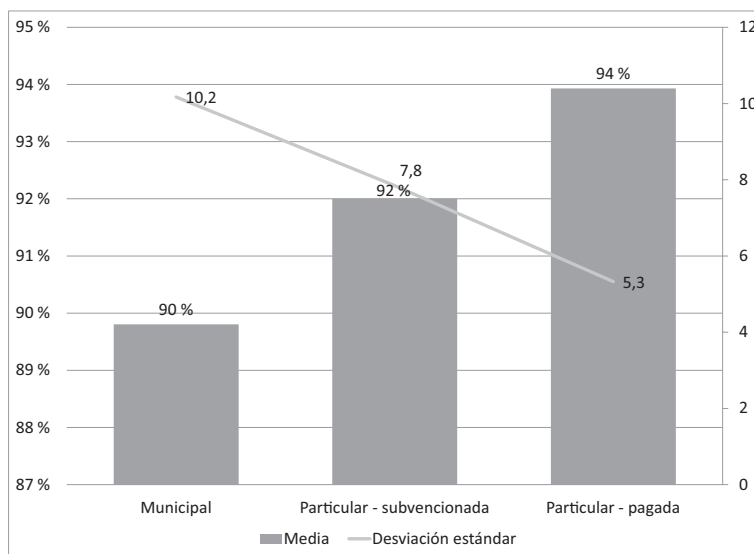
En esta sección, se analizan los resultados académicos del sector público, utilizando indicadores de la trayectoria escolar de sus estudiantes e indicadores de aprendizaje. Es importante recordar que la educación pública chilena presenta una composición socioeconómica distinta a la de la particular-subvencionada, pues tiene una mayor concentración de estudiantes vulnerables en

sus establecimientos. Esta diferencia debe ser tomada en cuenta en los análisis que se presentan a continuación, pues se refleja en los resultados.

Rendimiento y Asistencia Escolar

A la pérdida de matrícula analizada, se suma la desventaja de que los estudiantes del sector municipal tienen menores tasas de asistencia que los del sector privado. Durante 2017, la tasa promedio de asistencia del sistema escolar chileno fue de 91 %, resultado que se distribuye de manera dispar entre las dependencias administrativas: como se ve en el gráfico 10, el sistema municipal es el que presenta la menor asistencia y la mayor variabilidad, lo que repercute directamente en su estructura de ingresos y la estabilidad de estos, dado que la subvención estatal se paga por asistencia promedio.

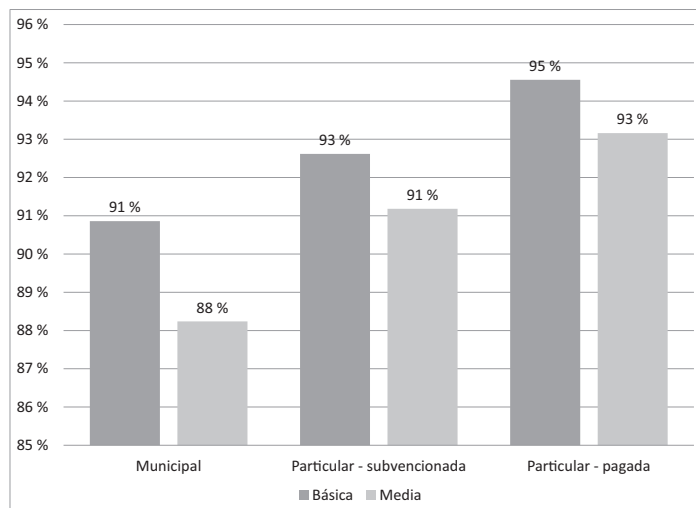
Gráfico 10. Asistencia promedio anual por dependencia administrativa (2017)



Fuente: Elaboración propia basada en datos administrativos del Ministerio de Educación, 2017.

Comparando la tasa entre los niveles educativos, la enseñanza básica tiene mayor asistencia que la secundaria, lo que se da en todas las dependencias. Esto implica que los establecimientos públicos que poseen solo enseñanza media (liceos) son los que están en una situación financiera más compleja (véase gráfico 11).

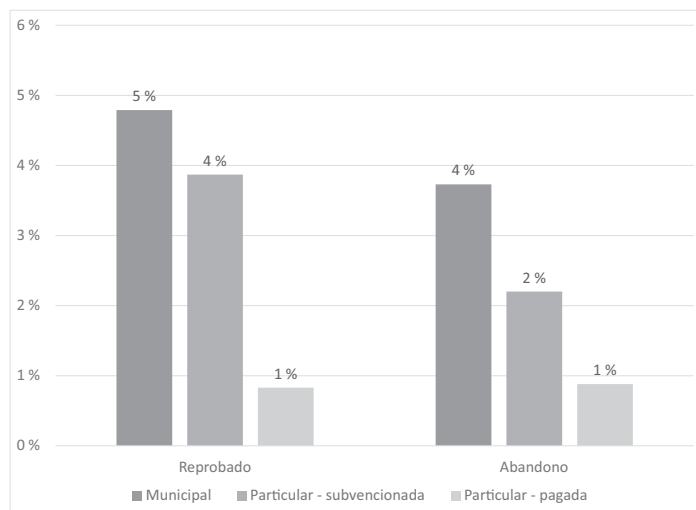
Gráfico 11. Asistencia promedio anual por dependencia administrativa y nivel de enseñanza (2016)



Fuente: Elaboración propia basada en datos administrativos del Ministerio de Educación, 2016.

Un desafío educacional importante es lograr que los estudiantes se mantengan dentro del sistema escolar, preferentemente siguiendo la trayectoria esperada, es decir, sin repetir cursos ni abandonar los estudios. El gráfico 12 muestra que, si se consideran tanto los estudiantes que reprueban como los que se retiran del sistema durante el año escolar, el sector municipal tiene los resultados más bajos, lo que se explica por la composición socioeconómica y académica de cada tipo de establecimiento.

Gráfico 12. Porcentaje de estudiantes reprobados y que abandonaron el sistema durante el año escolar, según dependencia administrativa (2017)

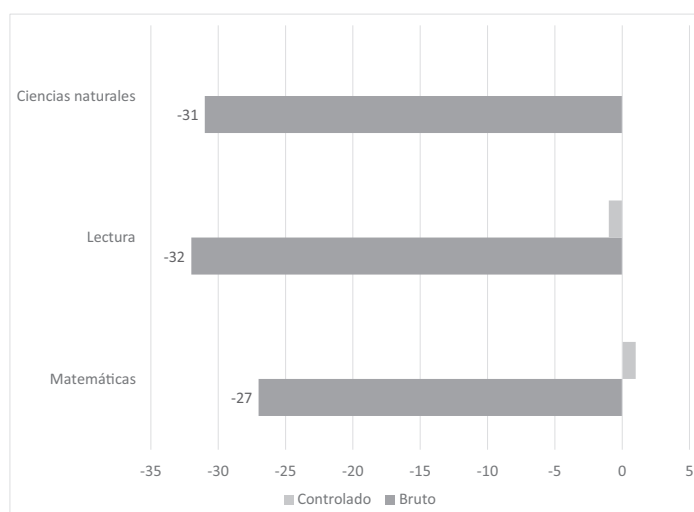


Fuente: Elaboración propia basada en datos administrativos del Ministerio de Educación, 2016.

Resultados de aprendizaje

En cuanto a las mediciones internacionales de logro, Chile ha participado desde el año 2000 en la prueba del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA), que se aplica a jóvenes de quince años y tiene como objetivo evaluar en qué medida los estudiantes que se acercan al final de la enseñanza escolar obligatoria han adquirido las competencias esenciales para participar adecuadamente en la sociedad. La medición de 2015 reveló que el sector particular-subvencionado obtiene un promedio más alto en los resultados brutos que el sector público, no obstante, esta brecha desaparece al tomar en cuenta las diferencias de nivel socioeconómico de los estudiantes de ambos sectores, un patrón consistente con lo que muestra tanto la prueba del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (Simce) como la literatura internacional⁴.

Gráfico 13. Diferencias en los resultados de los estudiantes de establecimientos municipales y particular-subvencionados en la prueba PISA, con y sin considerar el nivel socioeconómico familiar (2015)



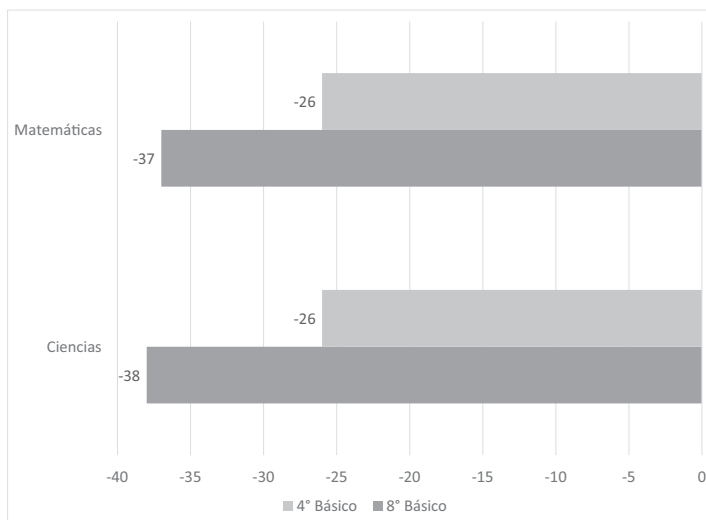
Fuente: Agencia de Calidad de la Educación, 2017.

Otra evaluación internacional es la prueba del Estudio de las Tendencias en Matemáticas y Ciencias (TIMSS), que mide los logros en la educación básica, y se aplica a estudiantes de 4.º y 8.º básico de 57 países a nivel mundial. Los resultados muestran que, en general, Chile se ubica por debajo tanto del promedio de los países participantes como del de los que tienen un PIB similar. Cuando se analiza por dependencia administrativa, se obtiene que los establecimien-

4 La evidencia empírica en relación a la implementación de modelos de elección educacional y administración privada (Friedman, 1962) no muestra efectos sistemáticos en el logro educacional (o por lo menos en magnitudes importantes). Para el caso chileno, Hsieh y Urquiola (2006) señalan que no existe evidencia de que el sistema de *voucher* mejore los resultados educativos (véanse también McEwan y Carnoy 2000). En el contexto internacional, existen estudios que evidencian ganancias modestas (Hoxby y Rockoff 2004; Hoxby y Murarka 2009). En otros casos, se ha encontrado que la implementación de sistema de *voucher* no genera impactos en los resultados educacionales (Muralidharan y Sundararaman 2015) o solo para ciertos subgrupos. Véanse Urquiola (2016), para la discusión sobre diferentes países, y Barrow y Rouse (2009), Neal (2009) y Epple (2017) para caso de Estados Unidos.

tos particular-subvencionados presentan mejores puntajes promedio en ambas pruebas, con diferencias estadísticamente significativas. No obstante, al controlar por nivel socioeconómico, estas diferencias desaparecen, tal como evidencian los resultados de la prueba PISA.

Gráfico 14. Brecha de puntajes brutos en la prueba TIMSS entre el sector municipal y el particular-subvencionado (2015)



Fuente: Agencia de Calidad de la Educación, 2017.

En el ámbito nacional, la principal prueba estandarizada es el Simce, evaluación censal en la que el nivel evaluado varía de acuerdo con el año. Tomando como referencia la prueba aplicada a los estudiantes de 4.º básico en 2017 en Matemáticas y Lectura, la tabla 1 muestra que, al controlar por el nivel socioeconómico de los alumnos, no hay diferencias sustantivas entre las dependencias. Esto es consistente con la abundante evidencia académica que estima que —en promedio— no existen diferencias significativas de efectividad educacional entre las escuelas públicas y las particular-subvencionadas, y que, por tanto, las comparaciones directas de los puntajes simples están sesgadas en contra del sector público, que educa desproporcionadamente a más estudiantes de familias con menor capital cultural y económico.

Tabla 1. Simce de 4.º básico por dependencia y nivel socioeconómico (2017)

		Bajo	Medio-bajo	Medio	Medio-alto	Alto
Matemáticas	Municipal	239	245	257	275	
	Particular-subvencionada	233	252	264	277	295
	Particular-pagada					298
Lectura	Municipal	251	254	266	283	
	Particular-subvencionada	249	259	271	285	301
	Particular-pagada					303

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos de la Agencia de Calidad de la Educación, 2017.

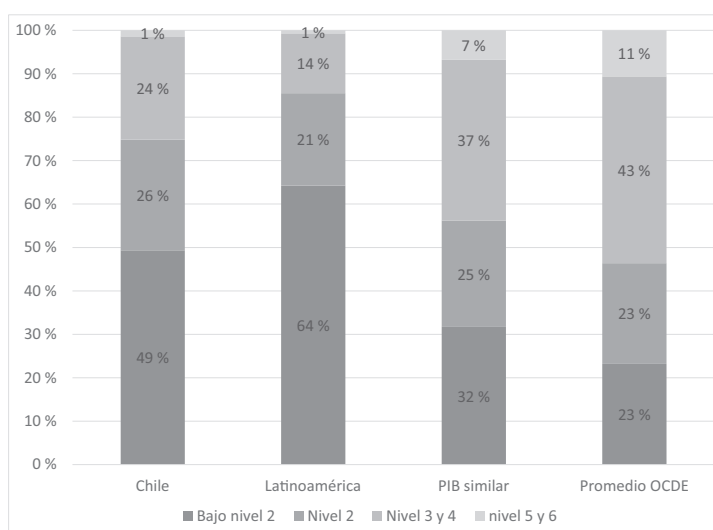
Las consideraciones anteriores son relevantes pues, tradicionalmente, los puntajes del Simce se han utilizado para categorizar la calidad de los establecimientos, elaborar rankings y sacar conclusiones acerca de las diferencias que existen entre las dependencias. Luego, a pesar de que están dadas por factores predominantemente socioeconómicos, estas diferencias podrían ser una de las razones que llevan a las familias que escogen sobre la base de indicadores de calidad a preferir los establecimientos particular-subvencionados. Es probable que el uso masivo, prolongado y sistemático de esta información sesgada (incluyendo canales oficiales y medios de comunicación social) haya contribuido a aumentar el desprestigio de las escuelas y los liceos públicos ante la opinión de la ciudadanía y, en particular, de las familias con niños en edad escolar.

Estos análisis sugieren que buena parte del desprestigio del sector público se debe a la segregación y la segmentación social de la matrícula, y, al mismo tiempo, muestran que los problemas de bajo desempeño educacional son generalizados en el sistema chileno, lo que sustenta la idea de que es necesario realizar reformas institucionales sistémicas.

En efecto, Chile presenta un bajo desempeño en todo su sistema educativo. Por ejemplo, en la prueba PISA de Lectura de 2015, se ubicó en el lugar 43 de 77 países, cerca de Malta y Eslovaquia. Además, la diferencia por nivel socioeconómico es alta. Los niveles socioeconómicos medios (medio-alto, medio y medio-bajo) se situaron en una posición similar, entre los lugares 41 y 47 del listado de países que rindieron la prueba, pero los estudiantes de nivel socioeconómico bajo obtuvieron puntajes significativamente menores que el resto y ocuparon el lugar 63, próximo a países como Moldavia.

La prueba PISA categoriza los resultados de aprendizaje en 6 niveles de desempeño. Según sus autores, los estudiantes que alcanzan el nivel 2 o uno superior tienen las competencias mínimas requeridas para desenvolverse en la sociedad contemporánea. Si se considera la prueba de Matemáticas (gráfico 15), casi la mitad de los estudiantes chilenos no alcanza estas competencias, más del doble que en los países de la OCDE y más de 15 puntos porcentuales por sobre los países con un PIB similar.

Gráfico 15. Distribución de jóvenes según nivel de desempeño en la prueba PISA de Matemáticas 2015.



Fuente: Agencia de Calidad de la Educación, 2017.

Por último, la otra evaluación estandarizada de enormes consecuencias en Chile es la Prueba de Selección Universitaria (PSU), que constituye el principal mecanismo para ingresar a la educación superior. Para postular a las universidades adscritas al Sistema Único de Admisión del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH), es necesario lograr un puntaje mínimo de 450 puntos. Si se considera el promedio de las pruebas de Matemáticas y Lenguaje, el 38 % de los estudiantes que proviene del sistema municipal no podría postular, cifra que baja al 27 % en el sector particular-subvencionado y a 7% en el particular-pagado.

3. SITUACIÓN FINANCIERA DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA

Para completar esta caracterización general, a continuación se presenta una serie de indicadores financieros de la educación municipal, con el objetivo de analizar la sustentabilidad económica del sector.

Ingresos y gastos

La educación municipal cuenta con diversas fuentes de financiamiento que provienen de tres ingresos principales:

- Subvenciones escolares: se entregan según la asistencia y la matrícula de los establecimientos y son provistas por el Ministerio de Educación.
- Fondo de Apoyo a la Educación Pública (FAEP): es provisto por el Ministerio de Educación a través de la Dirección de Educación Pública.
- Aportes municipales: recursos que entregan los propios municipios.

La siguiente tabla⁵ permite observar que el 83 % de los ingresos de la educación pública proviene de las subvenciones, mientras que el FAEP y los aportes municipales representan el 9 % y 7,7 %, respectivamente.

Tabla 2. Ingresos según fuente (2016)

Cuentas	Monto (M\$)	% del total del ingreso
Ingresos por subvenciones	2 055 696 239	83,3 %
FAEP	222 234 000 ⁶	9,0 %
Aportes municipales	189 061 943	7,7 %
Total ingresos	2 466 992 182	100,0 %

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información del Ministerio de Educación y el Sistema Nacional de Información Municipal, 2016.

5 Las fuentes de información acerca de estas cuentas son diversas y tienen distintos niveles de confiabilidad. Por un lado, están los datos relativos a las subvenciones y el FAEP, que se pueden obtener directamente de los registros del Ministerio de Educación, y, por otro, los que se refieren a los aportes municipales, que son reportados por los mismos municipios.

6 Además, desde 2016, el Mineduc transfiere un monto total cercano a los 25 000 millones de pesos a los municipios, dirigidos a financiar acciones específicas de mejoramiento de la calidad educativa que determinan los consejos escolares.

Ahora, para determinar los gastos que realizan los municipios, se utilizó la información reportada en el Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM) para el periodo 2010-2016. La siguiente tabla muestra la evolución de los gastos totales y de personal, con la participación relativa de este último ítem.

Tabla 3. Evolución del gasto total y de personal (2010-2016)

Año	Gasto total	Gasto en personal	Participación del gasto en personal
2010	1 821 335 877	1 492 473 066	81,9 %
2011	1 898 033 304	1 499 159 866	79,0 %
2012	2 060 404 500	1 582 884 181	76,8 %
2013	2 143 789 559	1 681 003 616	78,4 %
2014	2 271 345 801	1 787 689 582	78,7 %
2015	2 403 619 953	1 904 071 774	79,2 %
2016	2 685 797 414	2 055 291 209	76,5 %

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información del Sistema Nacional de Información Municipal, 2010-2016.

Déficit estructural

De acuerdo con un informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2018) sobre el financiamiento de la educación en Chile, en 2015 el 63 % de los establecimientos de dependencia municipal tenía déficit estructural, es decir, insuficiencia de ingresos de libre disposición para solventar el costo básico de operación del servicio educacional (que incluye tanto el costo de la planta—docentes y asistentes— como los costos operativos). Este déficit estructural es mayor en los establecimientos educacionales pequeños y medianos. En concreto, el 86 % de las escuelas y liceos municipales a los que asisten entre 121 y 400 alumnos tiene déficit estructural, porcentaje que alcanza el 73 % en los establecimientos que cuentan con entre 401 y 700 alumnos (BID 2018). Un hallazgo preocupante en términos de equidad es que los establecimientos educacionales con déficit son principalmente los que tienen una alta concentración de estudiantes socioeconómicamente prioritarios (BID 2018).

Cuando este ejercicio se realiza a nivel de los sostenedores municipales—asumiendo que ellos tienen la posibilidad de redistribuir parte de sus ingresos entre sus establecimientos— el panorama es aún más crítico, pues solo el 18 % conseguiría solventar sus costos de operación con sus ingresos de libre disposición (BID 2018)⁷. Además, si se analizan únicamente las subvenciones de libre disposición, el déficit estructural de los sostenedores municipales es muy alto. De acuerdo con el estudio del BID, en 2015 solo el 4 % de los sostenedores municipales podía

7 De acuerdo con las cifras que entrega el BID, el 68 % de los sostenedores municipales tiene un déficit estructural menor al 25 % de sus ingresos de libre disposición. No obstante, el 14% tendría un déficit estructural alto, esto es, mayor al 25 % de sus ingresos totales de libre disposición (BID 2018, 197).

financiar sus costos operativos utilizando las subvenciones de libre disposición⁸. Esta realidad contrasta fuertemente con lo que sucede en el sector particular-subvencionado, donde casi el 80 % de los sostenedores privados opera sin déficits.

Tabla 4. Proporción de sostenedores con déficit por dependencia

	Municipal		Particular - subvencionado	
	2015	2019	2015	2019
Sin déficit	18,0%	36,7%	78,0%	74,4%
Déficit hasta 25%	67,7%	59,1%	16,7%	19,4%
Déficit mayor a 25%	14,3%	4,3%	5,4%	6,1%

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (2018).

De todo lo anterior, se desprende que la educación pública chilena tiene una fuerte dependencia de los ingresos adicionales a las subvenciones, como los aportes municipales o el FAEP. De acuerdo con el informe del BID, los sostenedores enfrentarían el déficit estructural contrayendo deudas, mediante traspasos cruzados de financiamiento; prorrogando pagos, o realizando ajustes a sus costos operacionales, pese a que estos pueden afectar de manera negativa la calidad del servicio educacional que proveen (BID 2018).

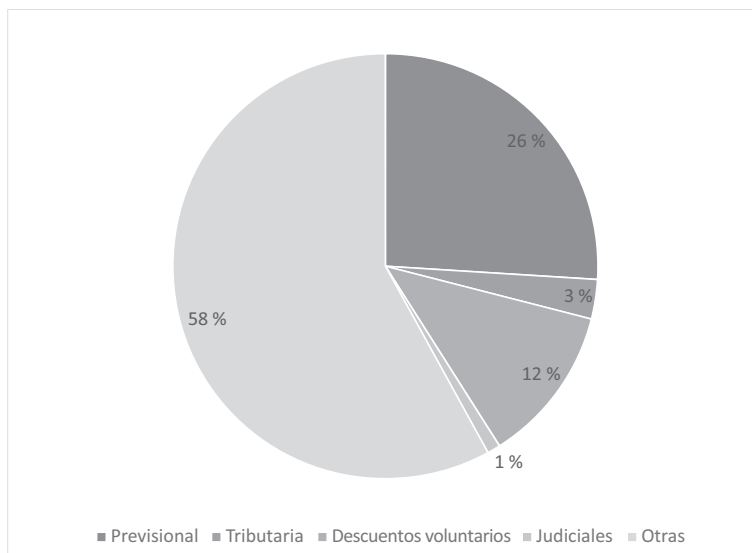
Esta falta de adecuación de los ingresos disponibles y la tensión financiera que genera afecta no solo al sistema municipal, sino que también, aunque en menor medida, al particular-subvencionado. Lo anterior estaría asociado a una característica estructural del sistema educacional chileno: su gran cantidad de establecimientos educacionales pequeños, algo que se ha incrementado a lo largo del tiempo, producto de la falta de regulaciones y planificación territorial de la oferta educacional en Chile. Así, como se mencionó, pese a que la matrícula total del sistema educativo ha disminuido en los últimos años, los establecimientos educacionales han aumentado su número (BID 2018).

Deudas municipales

La deuda total de los sostenedores municipales de la educación superaba los 94 000 millones de pesos en 2015, considerando los 297 municipios que tenían deuda y los 48 que se encontraban libres de ella. El 26 % de la deuda reportada correspondía a deudas previsionales, el 12 % se asociaba a descuentos voluntarios y el 58 % provenía de otras fuentes no especificadas (ver gráfico 16).

8 Si se realiza una proyección de los nuevos ingresos comprometidos en la reforma educacional del periodo 2014-2017, el déficit operacional público se alivia de forma importante, especialmente para aquellos sostenedores públicos con déficits graves, superiores al 25%. No obstante, el sistema en su conjunto sigue arrojando números rojos en los promedios generales.

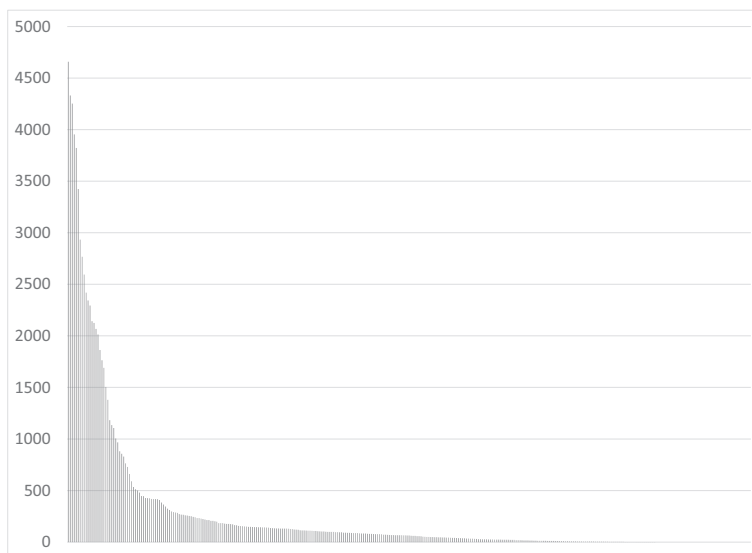
Gráfico 16. Distribución de la deuda de los municipios según tipo (2015)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información del Ministerio de Educación, 2015.

Cabe destacar que la distribución de la deuda es heterogénea, pues 16 municipios acumulan el 50 % del total. El gráfico 17 muestra la distribución de las deudas por municipio y permite observar la alta concentración en un conjunto acotado de ellos.

Gráfico 17. Distribución de las deudas municipales por concepto de educación (2015)

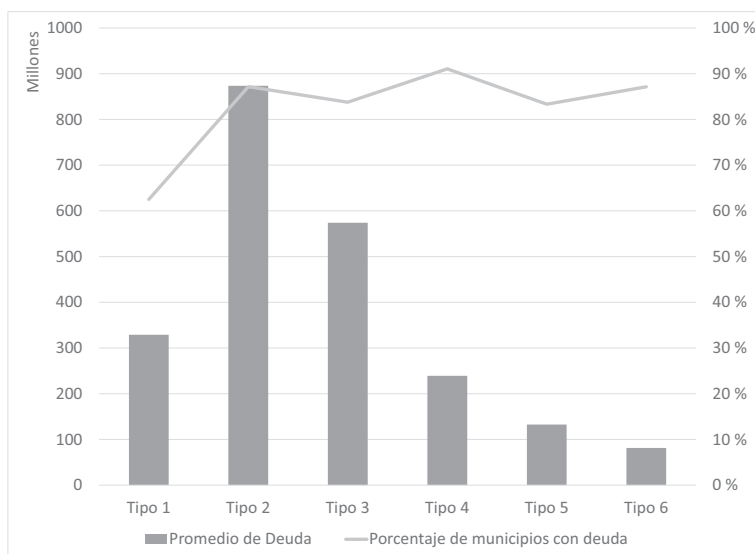


Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información del Ministerio de Educación, 2015.
 Nota: Cada barra del gráfico corresponde a un municipio de Chile, los cuales no son identificados por sensibilidad de la información

Al analizar la deuda por tipo de municipio, se observa que los que corresponden a comunas metropolitanas o urbanas grandes son los que presentan las mayores deudas promedio, tal como se observa en el gráfico 18. Si se comparan estos resultados con los obtenidos a partir de la variación de la matrícula, se puede observar que el comportamiento es similar: los municipios con mayores pérdidas de matrícula son los que presentan las mayores deudas, lo cual podría indicar dificultades para ajustar los gastos a la velocidad de la caída de los recursos financieros.

Por otro lado, el mismo gráfico muestra que, salvo para los que tienen un mayor nivel de desarrollo, la proporción de municipios endeudados fluctúa entre el 80 % y el 90 %, de manera que el endeudamiento es la realidad mayoritaria del sector educativo municipal, aunque, como se mostró, los montos de las deudas varían significativamente entre sí.

Gráfico 18. Promedio de deudas municipales y porcentaje de municipios con deuda según tipo de comuna



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información del Ministerio de Educación, 2015.

El análisis financiero de la situación municipal evidencia que hay problemas de gestión y de recursos, por lo que, con la estructura actual, se ha transformado en un modelo insostenible en el tiempo. Incluso, existen casos críticos de municipios que no tienen los recursos para gestionar la operación básica de sus establecimientos (salarios, cotizaciones, pago de cuentas y otros).

4. NUDOS CENTRALES DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN: NECESIDAD DE UN CAMBIO SISTÉMICO

Durante al menos los últimos diez años, la municipalización y el devenir de la educación pública ha sido materia de debate en espacios académicos y sociales, y ha dado origen a dos comisiones presidenciales y tres proyectos de ley de diferentes gobiernos (en 2008, 2011 y 2017). Estos esfuerzos expresan un consenso relativamente transversal respecto a que existe una disconformidad

con la administración municipal de la educación pública, ya sea por problemas de gestión o por limitaciones estructurales. La preocupante disminución de la matrícula, la alta segregación socioeconómica, la baja viabilidad financiera son algunos de los síntomas de las desventajas estructurales y los problemas de gobernanza que se analizarán en el presente apartado.

El objetivo de esta sección es revisar los problemas sistémicos, de capacidades y económicos que afectan a la administración municipal de la educación pública. Sobre la base de lo que ha desarrollado la literatura y las diferentes comisiones presidenciales en torno al tema, esta revisión se organiza en tres ejes diagnósticos principales: (1) los problemas de agencia y alineación de incentivos, (2) la capacidad institucional para la gestión escolar, y (3) la ineficiencia y la atomización del nivel municipal.

Problemas de agencia y alineación de incentivos

Probablemente, el problema de fondo más importante que reconoce la literatura respecto a la administración municipal y la crisis de la educación pública chilena se refiere al diseño macro del sistema (Raczynski y Salinas 2007; Marcel y Raczynski 2008): la alineación de incentivos entre las instituciones que la componen, la rendición de cuentas de los sostenedores públicos, la capacidad de planificación estratégica a largo plazo y la distribución de atribuciones en el esquema de gobernanza. A continuación, se tratan estos temas organizados en tres secciones: (1) el «giro único» y la rendición de cuentas local, (2) la baja coherencia sistémica, y (3) la «doble dependencia» en lo referente al apoyo a las escuelas públicas.

«Giro único» y rendición de cuentas local

El modelo municipal, como toda forma de gobierno local, supone una rendición de cuentas que se materializa mediante la elección popular. Es decir, es el voto en última instancia el medio a través del cual la ciudadanía expresa su grado de conformidad con las políticas y la gestión edilicia y, en consecuencia, son el alcalde y sus equipos quienes asumen la responsabilidad por ello. En este sentido, la clave de una gobernanza exitosa recae en que exista un pronunciamiento ciudadano alineado con la calidad de los servicios y las políticas municipales.

No obstante, ¿qué sucede con esta lógica de rendición de cuentas en un contexto donde existe un agente con «giro múltiple» que desarrolla una variedad de funciones y servicios clave para la población? A esto se agrega que la educación pública que provee el municipio compite con la oferta privada en la comuna. Como veremos, estos dos factores debilitan la rendición de cuentas de los administradores municipales.

En lo referente al primer punto, cabe preguntarse cuáles son los criterios que moldean el voto ciudadano en las elecciones de autoridades municipales. Una aproximación para contestar dicha interrogante se puede encontrar en la encuesta Adimark-Bicentenario⁹, la cual, en 2008 y 2012, incluyó una pregunta respecto a cuáles debían ser las prioridades de los municipios. Entre todas las dimensiones evaluadas, la administración de las escuelas y los liceos se ubicó en el quinto lugar, detrás de salud, seguridad, ayuda asistencial y empleo. Además, la brecha entre educación y el top 3 de preferencias es sustantiva. Estas menciones contrastan con cuando la

9 La pregunta de la encuesta Bicentenario fue «¿cuáles son los dos temas y preocupaciones a los que el municipio debiera dedicar mayores esfuerzos?».

ciudadanía debe establecer prioridades generales. Según las diferentes ediciones de la encuesta CEP¹⁰, frente a la pregunta por las prioridades que debe tener el Gobierno nacional, la educación se mantiene en el top 3. Es decir, la educación parece ser un tema prioritario para las familias, pero no cuando se trata de evaluar las prioridades de la gestión municipal. Esta discrepancia sugiere que la rendición de cuentas a nivel local gira en torno a ejes diferentes del educativo. Así, como señala Eyzaguirre (2012), al no tener un giro único, la entidad que administra la educación pública pierde relevancia en este aspecto, pues los alcaldes no tienen incentivos reales para garantizar una gestión efectiva, dado que su reelección no está asociada a la calidad de la educación que provee el municipio.

En la misma línea, otro aspecto rezagado son las formas alternativas de rendición de cuentas a través de la implementación de lógicas de participación e instancias comunitarias en la gestión educacional de los municipios. En otras palabras, el voto es el medio de responsabilización más importante pero no el único. El rol de los colectivos y las agrupaciones sociales dentro de los colegios puede ser un factor importante de presión y evaluación de la gestión o la toma de decisiones. No obstante, a las cuentas públicas rara vez asisten organizaciones como centros de padres y apoderados, y consejos escolares, por lo que estos espacios se configuran como instancias meramente políticas en que los consejeros municipales asumen la función de representar los intereses de la comunidad (Raczynski y Salinas 2007).

En un contexto de altos niveles de autonomía administrativa municipal y baja rendición de cuentas local, la calidad de la educación pública queda al arbitrio de la administración de turno, con escasos incentivos para generar una mirada de largo plazo. Al mismo tiempo, esquemas de gobernanzas que poseen baja responsabilización pública son terreno fértil de captura de intereses políticos y no estrictamente educacionales (Eyzaguirre 2012).

Asociado a esta débil definición de las responsabilidades, el sistema de competencia público-privado agrava aún más este cuadro, al generar una vía alternativa de provisión educativa para las familias. Como se vio en la caracterización de la sección anterior, hoy se observan comunas, principalmente urbanas, donde la mayoría de los estudiantes asiste a escuelas particular-subvencionadas. De esta forma, se configura un cuadro donde la administración municipal no solo tiene pocos incentivos para proveer un servicio de calidad, sino que además no tiene incentivos para competir con el sector privado.

Baja coherencia sistémica

Otro componente que ha sido destacado por la literatura es la falta de articulación entre las diferentes piezas del sistema educacional público. En otras palabras, ciertas características de la administración del Estado juegan en contra de la interacción entre los diferentes niveles del sistema (Burns y Köster 2016). Pritchett (2015) pone el acento en la importancia que tiene la coherencia sistémica para la mejora sostenida, especialmente, del engranaje de la rendición de cuentas que establece los incentivos para los diferentes actores. En esta lógica, un elemento central es la promoción «ecológica» del cambio, pues, como señala el autor, no existe progreso sin que ningún agente haya cambiado su comportamiento. Por otra parte, Fullan (2009) deno-

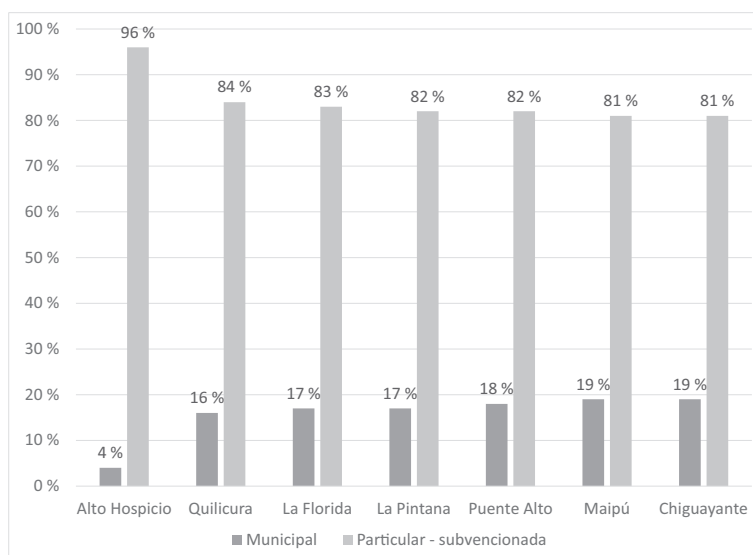
10 La pregunta de la encuesta CEP fue «¿cuáles son los tres problemas a los que debiera dedicar mayores esfuerzos en solucionar el gobierno?».

mina capacidad institucional a los recursos con que cuentan las instituciones de un sistema para desempeñar sus funciones, identificar y resolver problemas, y alcanzar metas de desarrollo de manera sostenible¹¹.

Aplicando estos preceptos a la institucionalidad chilena, se desprende que su capacidad de generar mecanismos ecológicos de evaluación, resolución de problemas y apoyo institucional funciona de forma poco coherente y no sistémica. La débil rendición de cuentas local no encuentra en el nivel macro (Ministerio de Educación o Sistema de Aseguramiento de la Calidad) un contrapeso que genere canales institucionales para la mejora educativa. Esta condición se ve reforzada por la autonomía constitucional de los municipios, pieza clave en la gobernanza general de la administración pública, pero que, para el caso concreto de la administración de la educación pública, se transforma en un obstáculo para alcanzar metas de desarrollo elevadas o un funcionamiento sistémico.

Un ejemplo de ello es la pasividad con que el Estado (entendiendo por ello el conjunto de la institucionalidad educativa) ha postergado su función de proveer oferta pública y cobertura en zonas que han experimentado una fuerte expansión urbana y demográfica. El gráfico que se presenta a continuación muestra una selección de 7 municipios que caen en esta categoría. El promedio de cobertura educativa pública en estos municipios es la mitad que el porcentaje de matrícula pública a nivel nacional (llegando al extremo de Alto Hospicio con un sistema privatizado prácticamente en su totalidad).

Gráfico 19. Distribución de la matrícula subvencionada por dependencia en comunas de gran crecimiento urbano



Fuente: Elaboración propia basada en datos administrativos del Ministerio de Educación, 2017.

11 Otro concepto pertinente en referencia a esta dimensión son las «brechas de gobernanza», a las que Wilkoszewski y Sundby (2014) aluden para apuntar a los obstáculos que enfrentan las reformas educativas mirados desde el nivel central hacia las escuelas.

Esta tendencia revela un asunto preocupante, debido a la existencia de debilidades en el esquema de gobernanza general, no atribuibles solo a la gestión edilicia. Políticas de ampliación de la cobertura educacional pública requieren de un esfuerzo compartido entre los diferentes niveles, en términos de financiamiento, planificación y apoyo en la ejecución de planes más ambiciosos. No obstante, la ausencia de una articulación institucional, así como de herramientas regulatorias, obstaculiza que el sistema genere políticas de mayor complejidad. Así, la baja coherencia institucional dificulta las respuestas técnico-administrativas para reducir las brechas de gobernanza que se dan entre la política educativa y su implementación, en los distintos niveles del sistema educativo (Fullan 2009).

En el marco del sistema de rendición de cuentas y aseguramiento de la calidad que opera en Chile desde 2009, el Estado no cuenta con las herramientas para garantizar, de manera directa, el cumplimiento de los estándares y políticas que fija y evalúa a través del Sistema de Aseguramiento de la Calidad, lo que deja al sistema escolar virtualmente en un vacío de responsabilidad por la calidad de la educación pública. Es decir, el arreglo del diseño fue aplicar mecanismos de responsabilidad sobre los establecimientos, diluyendo los del ente administrador, que no obstante incide directamente en las condiciones en las cuales se desarrollan los procesos de enseñanza.

Esta disociación entre los niveles meso y macro en la arquitectura educacional chilena genera una gestión municipal de la educación sometida a los ciclos electorales e intereses políticos de corto plazo (Consejo Asesor Presidencial 2006). El excesivo vínculo entre las políticas y voluntades de las autoridades electas con las decisiones de gestión educativa, sin contrapeso y sobre la base de criterios discrecionales, dificulta que la gestión tenga un carácter profesional, sea estratégica y se fundamente en criterios técnicos (Raczynski y Salinas 2007). Asimismo, la excesiva dependencia de la voluntad y la agenda política municipal muchas veces genera discontinuidad en los equipos técnicos, inestabilidad en la implementación de políticas y programas, e incertidumbre financiera, entre otros problemas que dificultan la posibilidad de desarrollar una adecuada planificación educativa en cada territorio. Esto constituye una de las principales debilidades estructurales de la decisión de entregar la educación pública a la administración municipal en Chile, que hizo depender erróneamente la calidad y el desarrollo de la educación de las voluntades personales y los ciclos políticos locales, algo que ha impedido que exista una efectiva rendición de cuentas sobre lo propiamente educacional.

La “doble dependencia”: ¿quién apoya?

Como un apéndice de lo recién descrito, fruto de la falta de coherencia institucional, se ha producido en Chile una ausencia de alineación de los incentivos relacionados con las atribuciones que poseen los municipios para brindar apoyo técnico-pedagógico a los establecimientos de su dependencia. La literatura llama a esta contradicción funcional «doble dependencia» (Raczynski y Salinas 2009), pues la función técnico-pedagógica es del Ministerio de Educación a través de los departamentos provinciales, y la gestión administrativa recae en los municipios. Si bien hay municipios que cuentan con un equipo fortalecido de acompañamiento técnico-pedagógico, en la mayoría de ellos esta función es nula o muy menor, y termina siendo cubierta parcialmente por el Ministerio de Educación (véase lo relacionado con la dotación y la profesionalización en la

sección siguiente). Esta disociación de atribuciones genera una separación poco funcional entre la gestión administrativa y financiera, y el apoyo técnico-pedagógico; también produce una dilución de responsabilidades entre ambas instituciones, todo lo cual se suma a la referida mala coordinación que existe entre los municipios y el Gobierno central, lo que sería una limitante para implementar programas de mejoramiento e innovación en las escuelas y salas de clases (Raczynski y Salinas 2009).

Capacidades institucionales para la gestión escolar

A continuación, se desarrollan dos ejes críticos: la baja profesionalización de los equipos educacionales en los municipios y la débil preponderancia de la función técnico-educativa en la dotación de los DAEM, los DEM y las corporaciones abocadas a potenciar la mejora de los procesos en las escuelas y sus equipos.

Uno de los principales problemas de la administración municipal chilena es su baja profesionalización y su falta de capacidades para proveer un soporte adecuado a los centros educativos de su dependencia (Raczynski y Salinas 2009). De acuerdo al censo municipal realizado en 2014 por el Ministerio de Educación, más del 40 % de la dotación existente en los DAEM, los DEM y las corporaciones de los municipios cuenta solo con educación media completa o menos, mientras que únicamente el 38 % tiene credenciales universitarias; además, la profesionalización del sistema municipal está altamente concentrada, con municipios cuyo nivel de profesionalización alcanza a más del 70 %. Mientras 8 comunas no cuentan con personal que tenga nivel universitario (Mineduc, 2014).

Tabla 5. Personal de los DAEM/DEM/Corporaciones según nivel de educación

Nivel educacional	Total	Porcentaje
Media o menos	4301	42 %
Técnica	2056	20 %
Universitaria	3895	38 %
Total	10 252	100 %

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos del Ministerio de Educación, 2014.

La tabla que se muestra a continuación presenta la estadística descriptiva de los salarios promedio por hora pagados por los distintos DAEM a su personal según el nivel educacional. En primer lugar, como es de esperar, se observa una relación ascendente entre escolaridad y salario, con una brecha especialmente importante entre quienes tienen educación universitaria y quienes no. Sin embargo, también se observa una fuerte varianza entre los salarios por hora que pagan los distintos DAEM para el personal con el mismo nivel educativo. Se desprenden así dos señales críticas: no solo existe una baja profesionalización en el sistema de administración municipal, sino que, además, la capacidad de generar incentivos económicos para los cargos técnico-profesionales son muy desiguales.

Tabla 6. Características del salario por hora para el personal de los DAEM/DEM/Corporaciones según nivel de educación (en miles de pesos al 2014)

Nivel educacional	promedio	Desv. Estándar	Mínimo	Máximo
Básica	10,2	4,2	5,4	35,5
Media	13,2	5,6	6,1	58,3
Técnica	16,7	6,8	6,3	57,5
Universitaria	28,1	8,4	8,6	73,9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos del Ministerio de Educación, 2014.

Un aspecto central es la composición de los DAEM, DEM y corporaciones municipales en cuanto al perfil de sus equipos, así como a las funciones que estos cumplen. De acuerdo con los datos recabados por el Ministerio de Educación (2014), solo un 22,5 % de los funcionarios de estas instituciones trabaja en labores directamente educativas o de apoyo técnico-pedagógico, mientras que el 59 % se desempeña en labores administrativas. Las labores «educativas», dimensión central que poseen los niveles intermedios en sistemas exitosos (Marzano y Waters 2006), abarcan un conjunto de funciones tales como el trabajo psicosocial, la inclusión educativa, los programas extraescolares y, especialmente, el acompañamiento técnico-pedagógico a los equipos directivos y docentes de los centros educativos. En este sentido, los datos recogidos por el Ministerio de Educación reflejan que la administración municipal es, e históricamente fue concebida como, una entidad eminentemente administrativa de los recursos escolares, pero sumamente débil en lo referente a las labores técnico-educativas que permiten potenciar a los equipos en las escuelas para desarrollar la mejora sostenida.

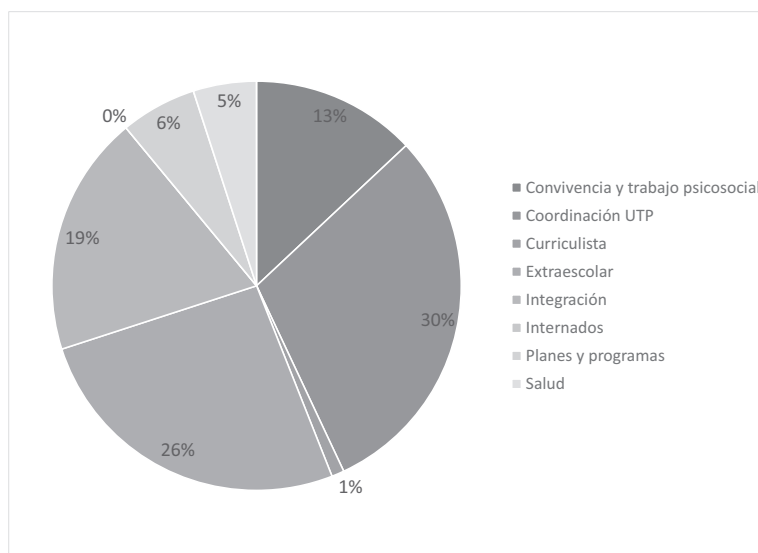
Tabla 7. Distribución del personal técnico educativo de los DAEM/DEM/Corporaciones (cuartiles)

Personal desarrollando funciones técnico-educativas	Total	Porcentaje	Acumulado
< 25 %	223	69 %	69 %
25 % - 50 %	88	27 %	97 %
50 % - 75 %	8	1 %	98 %
>75 %	3	2 %	100 %
Total	322	100 %	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos del Ministerio de Educación (2014).

Como se puede ver en la tabla anterior, prácticamente el 70 % de los municipios tiene menos del 35% de su personal desarrollando funciones técnicas. Observando el desglose de las funciones que desarrolla el personal en esta área, es posible advertir que la dotación abocada al acompañamiento y coordinación técnico-pedagógica (UTP en el siguiente gráfico) representa menos de un tercio del total.

Gráfico 20. Distribución interna de la dotación que desarrolla funciones técnico-educativas por municipios



Fuente: Elaboración propia basada en datos administrativos del Ministerio de Educación, 2014.

En cuanto a la gestión de los municipios, es posible observar bajos grados de diferenciación en los roles y las funciones en su interior que representen una especialización de las labores para afrontar la compleja tarea educativa. Esta condición se vincula de cerca con los problemas presupuestarios y de escala que enfrentan los municipios (véase sección siguiente) al no tener recursos suficientes para generar equipos con perfiles diferenciados. En este sentido, son escasos los sostenedores que cuentan con equipos técnico-pedagógicos, de evaluación, de desarrollo profesional, y personal de administración y finanzas. Según un estudio de casos realizado por Raczynski y Salinas (2007), son pocos los municipios que funcionan sobre la base de políticas técnico-pedagógicas y cumplen con la selección de equipos ad hoc para este propósito. Son estos equipos los que asumen la función de evaluar, que en muchos casos se realiza como cumplimiento «burocrático», desaprovechando las instancias de evaluación externa e interna para fines educativos.

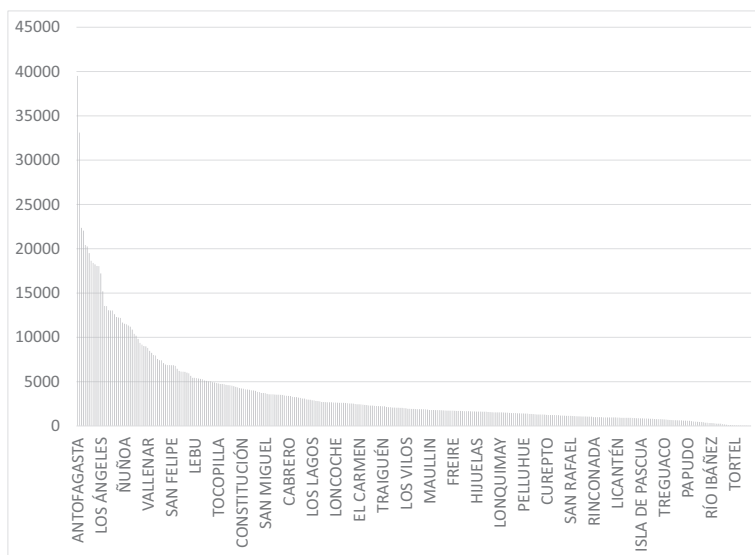
De esta forma, la falta de roles y funciones se combina con la baja especialización y las escasas competencias técnicas del personal municipal y sus equipos. Dado que muchos municipios no cuentan con masa crítica y personal idóneo, sus funciones pasan desde la realización de tareas básicas de administración hasta la supervisión de las escuelas o la capacitación de los docentes, sin fomentar la especialización ni desarrollar modelos de transferencia o gestión pertinentes.

Ineficiencia y atomización de la escala municipal

La administración local municipal posee un gran número de municipios para un país con alta concentración demográfica en sectores metropolitanos y sumamente diverso geográficamente. De hecho, según la clasificación de la Subdere, al menos el 60 % de los municipios en Chile corresponde al segmento semiurbano o rural de desarrollo medio y bajo. Esto cobra especial

relevancia en un contexto de declive precipitado de la matrícula escolar en los establecimientos públicos. Por ejemplo, 7 municipios tienen una matrícula inferior a 50 estudiantes, mientras que 6 cuentan con una matrícula superior a 20 000. El gráfico 21 muestra la distribución de municipios según su matrícula total, donde es posible observar la tremenda variabilidad y el sesgo hacia la pequeña escala. Esta heterogeneidad es fundamental para entender el impacto inequitativo del mecanismo de subvención escolar en relación con las capacidades de los sostenedores educacionales para dar respuesta a los costos fijos de funcionamiento en un contexto de ingresos variables, asunto particularmente complejo para los municipios pequeños.

Gráfico 21. Matrícula pública por municipio (2017)



Fuente: Elaboración propia basada en datos administrativos del Ministerio de Educación, 2017.

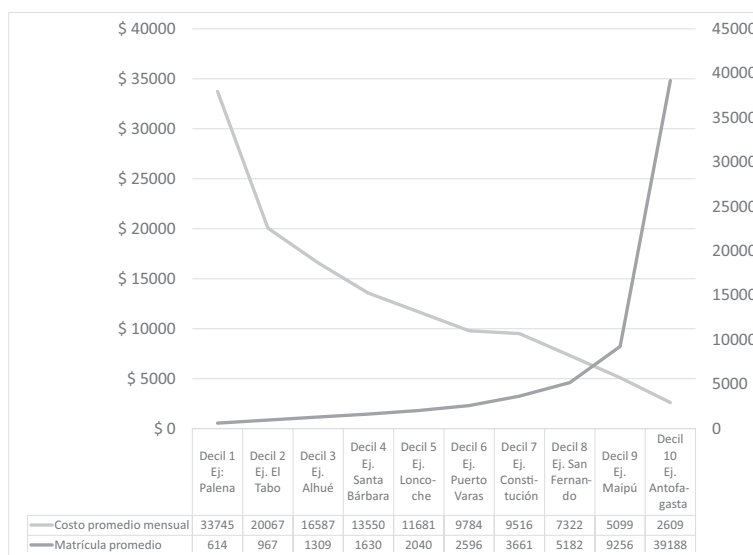
Dado que en Chile la mayoría de las comunas es pequeña y rural, esta distribución muestra que sus municipios deben administrar una educación que requiere altos costos operacionales con un bajo nivel de ingresos, lo que genera un sistema poco sustentable en el tiempo. Para el caso chileno y en relación con el tamaño óptimo de las unidades de administración educacional, Paredes (2009) señala que a partir de un umbral de 8000 estudiantes se verifican economías de escala, es decir, se logra un ahorro efectivo en los costos operativos y administrativos de educación, lo que permite liberar recursos para cubrir otras necesidades educacionales prioritarias. Si se considera la matrícula escolar municipal, vemos que en 2016 el 89 % de las comunas (n = 306) no cumplía con esta condición; incluso más, si se toma a toda la población escolar disponible (del sistema público y privado), el 70 % de las comunas de Chile no puede cumplir con dicho umbral.

Esta situación trae aparejada una serie de implicancias negativas que obstaculizan la utilización eficiente de los recursos educacionales en la gestión municipal, independiente de si esta es o no prioritaria en la agenda de las autoridades comunales.

Como se ha señalado, el 60 % de los municipios chilenos posee hoy menos de 2600 estudiantes en sus establecimientos educacionales. Esta condición tiene como contrapartida costos fijos

más altos y, por tanto, menos recursos disponibles para esas mismas escuelas y sus estudiantes. En efecto, según los datos del Mineduc y otros autorreportados por los municipios, es posible observar que el costo de los niveles administrativos puede llegar a significar una proporción sumamente alta en los municipios que poseen baja matrícula. El gráfico 22 ilustra cómo el costo promedio por estudiante destinado al nivel administrativo de la educación municipal oscilaba —para el año 2014— entre los \$ 35 000 y \$ 10 000 pesos mensuales para, al menos, el 70 % de los municipios en Chile. En promedio, los municipios gastan en torno al 8 % de sus ingresos totales por subvención escolar para costear sus niveles administrativos. Sin embargo, en las municipalidades más pequeñas, este porcentaje puede llegar hasta el 25 % de los ingresos que obtienen por subvención.

Gráfico 22. Costo mensual por alumno del nivel de administración educacional según decil de tamaño de matrícula municipal (2014)

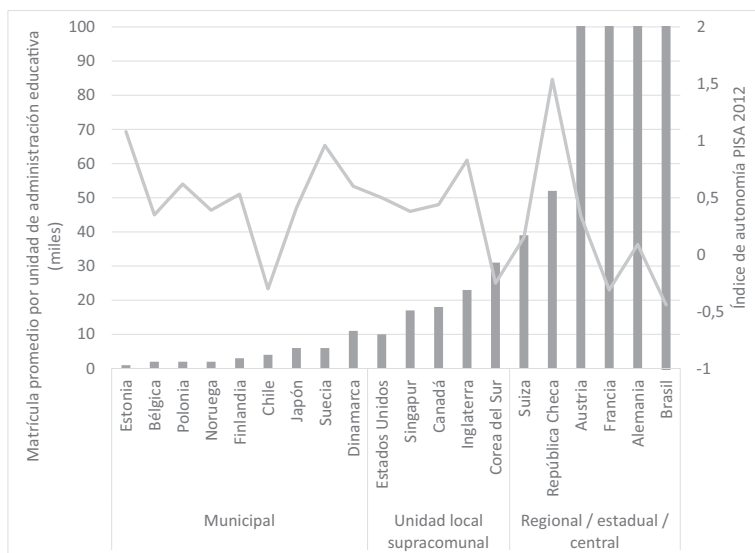


Fuente: Ministerio de Educación sobre la base del censo municipal de 2014 y datos administrativos de 2014.

La perspectiva comparada permite profundizar en el asunto de la escala y vincularlo con el de la autonomía escolar. Así, el gráfico 23 muestra el tamaño de cada unidad de administración educacional para varios países, independientemente del arreglo de gobernanza que tengan (eje izquierdo). Se toma como criterio para definir la entidad administradora al nivel que realiza el pago de los profesores en cada país: municipios en el caso de Chile, cantones en el caso de Suiza, distritos escolares en el caso de Estados Unidos y Canadá, y estados en el caso de Brasil y Alemania («die Bundesländer» o «Länder»). Para extraer los promedios, se divide la matrícula pública (solo de los establecimientos estatales) y la cantidad de entes públicos de administración que existen. En el eje de la derecha, se extraen los promedios nacionales que declaran los directores escolares de establecimientos públicos respecto de su involucramiento diario en la toma de decisiones sobre temas técnicos y administrativos.

El gráfico sugiere dos conclusiones importantes: primero, que la escala municipal chilena, en el lente comparado, es pequeña y solo igualada por países como Finlandia o Bélgica, que poseen una alta homogeneidad socioeconómica entre sus territorios, una larga historia de descentralización, un alto desarrollo e importantes capacidades técnicas distribuidas a lo largo del país. El diseño de la escala altamente descentralizado de la administración municipal chilena, en cambio, debe funcionar en un contexto de bajas capacidades técnicas, alta segregación socioeconómica y una desigual distribución territorial de recursos y competencias para la gestión educacional (Marcel y Raczynski 2009). Segundo, que el esfuerzo del Estado chileno por «acercar» a los administradores a los establecimientos no ha servido para potenciar el nivel de autonomía de las escuelas y sus directivos. De hecho, el nivel promedio de autonomía escolar que declaran los directores y las directoras escolares del sector público chileno es similar al que evidencian los de sistemas altamente centralizados como Francia, Brasil o Corea del Sur. De esta forma, no se cumple el supuesto de que mientras más cerca están los operadores de la educación del territorio, más libertad pueden tener las escuelas para desplegar iniciativas de gestión propias y fortalecer el liderazgo de los directivos escolares.

Gráfico 23. Índice de autonomía de la escuela (línea) según tipo de sistema y matrícula por unidad de administración educacional (barras)¹²



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos de la prueba PISA 2012 (índice de autonomía) y OCDE 2015 (tipo de sistema y matrícula).

En suma, como advirtieron la OCDE (2004) y diversos estudios (Subdere 2002; Irrázaval 2001), la escala, el tamaño y el diseño geográfico que poseen las comunas no parece ser la delimitación óptima para garantizar las condiciones del personal, la activación de redes, la infraestructura, y

12 Este gráfico solo muestra datos comparados de las unidades de administración (como de los puntajes de liderazgo escolar) de establecimientos de dependencia pública. Es decir, tanto los sectores privados como los particular-subsuencionados en sus diferentes formas son excluidos de la muestra.

la capacidad financiera y técnica para la gestión educativa. Comunas con un número intermedio y bajo de alumnos, que representan a la mayoría del país, poseen serias desventajas para estos propósitos (Raczynski y Salinas 2008). Esto es especialmente evidente en los casos de comunas rurales (con menos de 800 alumnos), donde existe una gran cantidad de establecimientos uni o bidocentes, con escasa matrícula, físicamente aislados y con serios problemas de asistencia, que no logran financiarse a través de la subvención escolar entregada por el nivel central ni con las subvenciones de ruralidad (Serrano 2000; Raczynski y Salinas 2008).

5. CONCLUSIÓN: LA URGENCIA DE UN NUEVO ESQUEMA DE ORGANIZACIÓN PARA LA EDUCACIÓN PÚBLICA

La educación pública chilena llegó a una situación delicada y sólo esto fundamentaría la decisión de implementar un rediseño institucional. Por décadas ha sufrido la caída sistemática de su matrícula, el cierre de establecimientos, la acumulación de deudas, los déficit financieros, entre otros problemas. Un nuevo compromiso con la educación pública obliga a generar un tipo de organización sustentable en el tiempo; un diseño inspirado en la lógica de mercado no lo es.

A partir de la revisión de literatura y los análisis empíricos desarrollados, hemos identificado una serie de dificultades que condicionan la situación de la educación pública. Son evidentes, por ejemplo, las falencias institucionales y organizacionales de la gestión municipal, que se deben en gran parte a un problema de «agencia» (los responsables de la educación pública no son evaluados esencialmente por su gestión en esta estratégica área), pero también a otros factores estructurales, como la desigualdad de recursos y capacidades que el propio sistema municipal reproduce.

El resultado en materia económico-financiera es crítico: las falencias del sistema de financiamiento, sumadas a los problemas de escasez de recursos y a la ya descrita débil gestión municipal, hicieron de la educación municipal un modelo insostenible en el tiempo. Las excepciones confirman la regla: en Chile son muy pocas las comunas que logran financiar y sostener adecuadamente el servicio educacional. Todo lo anterior se ha traducido en resultados educacionales muy insatisfactorios. Por cierto, a pesar de que la educación municipal no ha tenido un peor desempeño que la educación privada subvencionada, el esquema institucional existente en Chile ha perjudicado adicionalmente a la educación pública, estigmatizándola, lo cual ha alejado a importantes sectores de la sociedad de los establecimientos públicos, contribuyendo adicionalmente a la enorme segregación social del sistema escolar chileno.


En síntesis, el enorme cúmulo de factores identificados ha llevado a la educación pública a una severa crisis que, de no ser revertida, le impedirá retomar el rol central que debería tener en la sociedad: garantizar el derecho universal a una buena educación y producir un estándar elevado de calidad integral para el país.

REFERENCIAS

- Banco Interamericano de Desarrollo (2018). *Financiamiento de la educación en Chile*. Reporte final.
- Bellei, C., De los Ríos, D., y Valenzuela, J. P. (2010). Segregación Escolar en Chile. En S. Martinic & G. Elacqua (Eds.), *Fin del Ciclo? Cambios en la Gobernanza del Sistema Educativo* (pp. 209-232). Santiago, Chile: UNESCO-Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Burns, T. y Köster, F. (eds.) (2016). *Governing Education in a Complex World. Educational Research and Innovation*. Paris: OECD Publishing.
- Canales, M., Bellei, C. y Orellana, V. (2016). ¿Por qué elegir una escuela privada subvencionada? Sectores medios emergentes y elección de escuela en un sistema de mercado. *Estudios pedagógicos* (Valdivia), 42, 89-109.
- Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación. (2006). *Informe de Avance*. Santiago, Chile.
- Contreras, D., P. Sepulveda y S. Bustos (2010). When Schools Are the Ones that Choose: The Effects of Screening in Chile. *Social Science Quarterly*, 91, 1349–1368.
- Elacqua, G., González, S. y Pacheco, P. (2008). Alternativas institucionales para fortalecer la educación pública municipal. En C. Bellei, D. Contreras & J. P. Valenzuela (Eds.), *La agenda pendiente en educación. Profesores, administradores y recursos: Propuestas para la nueva arquitectura de la educación chilena* (pp. 134-155). Santiago, Chile: Universidad de Chile-UNICEF.
- Epple, D. Romano, R.E. y Urquiola, M. (2017). School Vouchers: A Survey of the Economics Literature. *Journal of Economic Literature*, 55 (2), 441-492.
- Eyzaguirre, S. (2012). Fortalecimiento de la educación escolar pública: ¿Desmunicipalización? *Puntos de Referencia* Centro de Estudios Públicos.
- Flores, C. y Carrasco A. (2013), “(Des)igualdad de oportunidades para elegir escuela: preferencias, libertad de elección y segregación escolar”, *Documento de Referencia*, No. 2, Espacio Público.
- Friedman, M. (1962). *Capitalism and Freedom* University of Chicago Press.
- Fullan, M. (2009). Large-scale reform comes of age. *Journal of Educational Change*, 10(2), 101-113.
- Gobierno de Chile. (2017). Mensaje Presidencial. Ley que crea el Sistema de Educación Pública.
- González, R. (2017). Segregación educativa en el sistema chileno desde una perspectiva comparada. In S. Molina, R. Schurch, J. Castillo, M. Holz & C. Medel (Eds.), *El primer gran debate de la Reforma Educacional: Ley de Inclusión Escolar* (pp. 48-91): Ministerio de Educación de Chile.
- Grau, N. Hojman, D. y Mizala, A. (2018). School closure and educational attainment: Evidence from a market-based system. *Economics of Education Review*, 65, 1-17.
- Hoxby, C. M. y Rockoff, J. E. (2004). *The Impact of Charter Schools on Student Achievement*, Department of Economics, Harvard University Cambridge, MA. 25
- Hoxby, C. M. y Murarka S. (2009). Charter Schools in New York City: Who Enrolls and How They Affect Their Students’ Achievement. *Tech. rep.*, National Bureau of Economic Research.

- Hsieh, C.-T. y Urquiola M. (2006). The Effects of Generalized School Choice on Achievement and Stratification: Evidence from Chile's voucher program. *Journal of Public Economics*, 90, 1477–1503.
- Irrarázaval I. (2001). *Financiamiento Municipal: Determinación de Funciones de Costo por tipo de provisión de servicios municipales y su financiamiento*. Santiago: SUBDERE.
- Jofré, G. (1988). *El sistema de subvenciones en educación: la experiencia chilena* (No. 99). Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.
- Marcel, M. y Raczynski D. (2009). *La asignatura pendiente, claves para la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile*. Santiago, Chile: Uqbar Editores.
- McEwan, P. y Carnoy, M. (2000). Competition and Sorting in Chile's Voucher System. Manuscript, Stanford University.
- Mizala, A., y Torche, F. (2012) Bringing the schools back in: the stratification of educational achievement in the Chilean voucher system. *International Journal of Educational Development*, 32, 132- 144.
- Mourshed, M.; Chijioko, C. y Barber, M. (2010). *How the world's most improved school systems keep getting better*. McKinsey & Company.
- Muralidharan, K. y V. Sundararaman (2015). The Aggregate Effect of School Choice: Evidence from a two-stage experiment in India. *The Quarterly Journal of Economics*, 130, 1011–1066.
- Neal, D. (2009). Private schools in education markets. In: Berends, M., Springer, M., Balou, D., Walberg, H. (Eds.), *Handbook of Research on School Choice*. Routledge, New York, NY.
- Núñez, I., González, L.E.; y Espinoza, O. (1993). Planificación de la educación en países de América Latina. En *Proceso de descentralización. El caso de Chile*. IPE Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación.
- OECD (2018). *A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility*. Paris: OECD Publishing.
- Paredes, R. (2009). *Configuración Nacional de Unidades de Gestión Educativas*. Centro de Políticas Públicas. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Paredes, R. y Pinto, J. I. (2009). ¿El fin de la educación pública en Chile? *Estudios de Economía*, 36 (1), 47-66.
- PIIE. (1984). *Las transformaciones educacionales bajo el Régimen Militar*. Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación, PIIE. Santiago.
- Pritchett, L. (2015). Creating Education Systems Coherent for Learning Outcomes: Making the Transition from Schooling to Learning. *Working Paper 15/005*. Research on Improving Systems of Education (RISE).
- Raczynski, D. & Salinas, D. (2008). Fortalecer la educación municipal. Evidencia empírica, reflexiones y líneas de propuesta. En C. Bellei, D. Contreras & J. P. Valenzuela (Eds.), *La agenda pendiente en Educación. Profesores, administradores y recursos: propuestas para la nueva arquitectura de la educación chilena* (pp. 105-133). Santiago, Chile: Universidad de Chile-UNICEF.

- Raczynski, D. y Salinas, D. (2009). Prioridades, actores y procesos en la gestión municipal de la educación. En D. Raczynski & M. Marcel (Eds.), *La asignatura pendiente, claves para la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile* (pp. 135-176). Santiago, Chile: Uqbar Editores.
- Román, M. y Corvalán, J. (2016). “Dicen que esta escuela es mala, pero nosotros la encontramos buena”. Elección de escuela en familias pobres en Chile. En J. Corvalán, A. Carrasco, & J. E. García-Huidobro (Eds.), *Mercado escolar y oportunidad educacional. Libertad, diversidad y desigualdad* (pp. 209-231). Santiago, Chile: CEPPE-PUC.
- Rouse, C. E. y Barrow, L. (2009). School Vouchers and Student Achievement: Recent Evidence and Remaining Questions. *Annual Review of Economics*, 1(1), 17-42.
- Ruiz, C. (2010). *De la República al mercado. Ideas educacionales y políticas en Chile*. Santiago: LOM.
- Santos, H. y Elacqua, G. (2016). Segregación socioeconómica escolar en Chile: elección de la escuela por los padres y un análisis contrafactual teórico. *Revista CEPAL*, 119, 133-148.
- Tiebout, C. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64 (5), 416–424.
- Urquiola, M. (2016). Competition Among Schools: Traditional Public and Private Schools. In Eric A. Hanushek, Stephen Machin and Ludger Woessmann (Eds.). *Handbook of the Economics of Education*, Volumen 5 (pp. 209-237). Amsterdam: North Holland.
- Waters, J. Timothy and Marzano Robert J. 2006 School District Leadership That Works: The Effect of Superintendent Leadership on Student Achievement. McRel. Retrieved from <<https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED494270.pdf>>.
- Wilkoszewski, H. y Sundby, E. (2014). Steering from the Centre: New Modes of Governance in Multi-level Education Systems. *OECD Education Working Papers*, No. 109. OECD Publishing.



Capítulo 3: LA PROPUESTA DE CREACIÓN Y EL DEBATE EN TORNO A LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD
PARA LA EDUCACIÓN PÚBLICA

CAPÍTULO 3

LA PROPUESTA DE CREACIÓN Y EL DEBATE EN TORNO A LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD PARA LA EDUCACIÓN PÚBLICA

El objetivo de este capítulo es analizar la discusión pública en torno a la tramitación de la ley que creó el nuevo sistema de educación pública, describiendo cuáles fueron los nudos críticos e identificando los principales actores políticos, sociales y educacionales que participaron en el debate¹. El análisis mostrará los puntos de desencuentro y las diferencias más relevantes que existieron en torno a este cambio institucional, así como los acuerdos que fueron necesarios para viabilizar su aprobación. Además, la revisión del proceso legislativo permitirá identificar asuntos pendientes y algunos desafíos para el nuevo sistema (temas que se profundizarán en el capítulo 5).

Así, la primera sección proporciona un marco general del proceso legislativo y el contexto de reforma educacional más global del periodo 2014-2017 del que fue parte; la segunda explica el ciclo que vivió el proyecto en el Congreso Nacional y describe a los diferentes actores del proceso; la tercera identifica los nudos críticos de la tramitación y los cambios que experimentó la propuesta de ley para desatar dichos nudos, y la última sección resume las ideas centrales y propone una reflexión sobre el debate desde una perspectiva más general.

1. LOS PASOS INICIALES DE LA NUEVA EDUCACIÓN PÚBLICA: CONTEXTO Y PREPARACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

a. La reforma educacional 2014-2017 y el dilema de «partir» por la educación pública

El diseño y la tramitación legislativa de la nueva educación pública (NEP) fue parte de un proceso mayor de reforma educacional impulsado por el Gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018), que abarcó principalmente aspectos institucionales y regulatorios de los distintos niveles educativos, como se explicó en el capítulo 1. En concreto, la presentación al Congreso del proyecto de ley que creó la nueva educación pública se produjo en noviembre de 2015, luego de haberse aprobado las leyes de Inclusión (20845/2015), que terminó con el lucro, la selección y el financiamiento compartido en el sistema escolar financiado por el Estado, y de Educación Parvularia (20835/2015),

1 El análisis consistió en una identificación y sistematización de los principales ejes temáticos que estructuraron el debate durante todo el trámite legislativo de la ley que crea la Nueva Educación Pública y las diferentes posiciones en torno a ellos. Las fuentes utilizadas fueron las presentaciones de todos los invitados a las comisiones de Educación y Hacienda tanto de la Cámara de Diputados como del Senado, y parlamentarios integrantes (disponibles principalmente en Biblioteca del Congreso Nacional. 2017. *Historia de la Ley N° 21.040 que crea el Sistema de Educación Pública y modifica diversos cuerpos legales*. Santiago, Chile. Estas fuentes fueron complementadas con las entrevistas hechas a actores clave del proceso en el marco de esta investigación, las que incluyeron autoridades, parlamentarios, actores sociales y académicos.

que creó una nueva institucionalidad para este nivel, y mientras se encontraba en segundo trámite constitucional la ley que creó el Sistema de Desarrollo Profesional Docente (20903/2016).

La nueva educación pública constituyó el cuarto componente de este conjunto de cambios en el sistema escolar chileno, que —de acuerdo con el mensaje del proyecto de ley— se orientaban a generar un «sistema educacional de calidad e inclusivo, donde el Estado se hace garante efectivo del derecho a la educación y donde la sociedad se asegura que el foco de todo establecimiento educacional, sea privado o público, es el deseo de educar y la mejora permanente de los procesos educativos» y «acercaban nuestro país a las mejores prácticas internacionales, reforzando los principios que lo fundan y guían, consagrados en nuestra Ley General de Educación» (Mensaje del Proyecto de Ley que Crea el Sistema de Educación Pública, 2015).

Es importante notar que el orden temporal con que se presentaron y aprobaron estos cambios generó una discusión pública durante el periodo 2014-2017, que (de acuerdo con varios actores) afectó la tramitación de la nueva educación pública. El Gobierno de Michelle Bachelet, a través de la Ley de Inclusión, optó por iniciar el camino de cambios regulando la educación privada y «nivelando la cancha» respecto a la educación pública, lo que produjo que varios líderes de opinión —de oposición y de la propia coalición de gobierno— criticaran el hecho de que la «desmunicipalización» y el fortalecimiento de la educación estatal fuera el último eslabón de una reforma cuya principal urgencia debía ser justamente la educación pública².

Las autoridades de la época reconocen que la decisión respecto al «orden» de las reformas afectó la tramitación de la nueva educación pública. Que la NEP fuera el último de los proyectos de la reforma habría tenido al menos dos consecuencias. Primero, su tramitación se produjo en un ambiente de mayor confrontación y polarización (provocadas por el debate sobre la Ley de Inclusión), lo que se habría expresado en un menor apoyo a este cambio: «Siempre se dio esta crítica de que debiéramos haber partido por la educación pública [...], porque no tocaba grandes intereses a los cuales pudieras oponerte, no tenía oposición en abstracto [...] había una cierta simpatía por cambiar lo público, la que en alguna medida se pierde por este orden de los proyectos» (entrevista a Adriana Delpiano, ex ministra de Educación). En segundo término, el menor tiempo disponible para legislar y el desgaste del capital político gubernamental hicieron que el Gobierno tuviera menos fuerza para impulsar esta transformación, comunicar sus beneficios y convencer a los actores de su urgencia³.

Para otros actores, sin embargo, existían buenas razones para que fuera la Ley de Inclusión el primer paso de la reforma, especialmente porque se trataba de un paso necesario para eliminar algunas regulaciones y controlar ciertos procesos considerados inequitativos y que afectaban negativamente a la educación estatal. Un ex ministro de Educación así lo explica: «La crisis de

2 En efecto, la propia presidenta Michelle Bachelet afirmó en una entrevista a un medio nacional, en el primer semestre de 2015, que había tenido dudas respecto a cuál era el mejor orden para presentar los proyectos de ley. La ex ministra Adriana Delpiano, al momento de asumir su cargo en junio de 2015, también manifestó públicamente que hubiera preferido iniciar el trayecto de las reformas con la educación pública. Varios parlamentarios de gobierno y de oposición, así como también otros actores del sector educacional, plantearon públicamente esta misma apreciación desde que se inició la tramitación de la Ley de Inclusión.

3 Al momento de presentar el proyecto de nueva educación pública al Congreso, el Gobierno tenía niveles de aprobación de entre el 22 % y 24 %, muy lejos del 50 % que alcanzaba cuando empezó su gestión y la discusión legislativa de las reformas (CEP 2015).

la educación pública se debe a su propia institucionalidad y estructura interna, pero también a su convivencia con la educación particular-subsuencionada con reglas del juego completamente de menoscabo [...]. Era indispensable nivelar las reglas del juego entre la educación pública y la privada subsuencionada» (entrevista a Nicolás Eyzaguirre, ex ministro de Educación)⁴.

La necesidad de crear el Sistema de Desarrollo Profesional Docente se argumentó sobre una lógica similar: para mejorar la calidad de la docencia era indispensable fortalecer las condiciones laborales, la valoración social y las oportunidades de desarrollo de todas las profesoras y profesores de Chile, así como generar incentivos a lo largo de sus trayectorias, independientemente del tipo de establecimiento en que trabajaran. Igualmente, la nueva institucionalidad para conducir y regular la educación parvularia creó un marco institucional general, común para la educación pública y privada, paso considerado imprescindible para posteriormente fortalecer el sistema público.

En definitiva, a pesar de las dificultades, el proyecto de creación de la NEP fue superando las distintas etapas, para aprobarse a fines del año 2017.

b. El proyecto inicial y su preparación

El proyecto del nuevo sistema de educación pública ingresado al Congreso pasó por un proceso prelegislativo que consideró diversos actores. Si bien el proyecto fue presentado en noviembre del 2015, su diseño se inició durante 2014, cuando se definió un equipo responsable que consolidó un diagnóstico y los proyectos previos que existían sobre la materia, sistematizó la experiencia y la evidencia internacional, y dialogó con distintos actores (dentro y fuera de la administración del Estado) para conocer opiniones y propuestas sobre el cambio institucional para la educación pública.

Antes de presentar el proyecto al Congreso de la República, sus componentes principales y nudos críticos fueron socializados a través de un proceso que abarcó a diversos actores educacionales, sociales y políticos a lo largo de Chile. En la siguiente tabla, se resumen los actores y organizaciones con los cuales el equipo de diseño del Ministerio de Educación sostuvo reuniones para escuchar opiniones y recibir retroalimentación de la propuesta que estaba siendo diseñada.

Luego de esta fase de preparación, el 2 de noviembre de 2015, el Gobierno ingresó al Parlamento el proyecto de ley. El sistema inicialmente propuesto contemplaba la creación de sesenta y siete servicios locales de educación (SLE), los cuales asumirían, en un plazo de seis años, la totalidad del servicio educativo público a lo largo de Chile, lo que suponía además un traspaso íntegro de los bienes al fisco. Además, el sistema era coordinado por una Dirección de Educación Pública a nivel central, un servicio centralizado, alojado en el Ministerio de Educación, que tendría la función de planificar e implementar una política nacional de fortalecimiento de la educación pública. A nivel local, cada SLE sería dirigido por un director ejecutivo, elegido por el Sistema de Alta Dirección Pública (ADP), aunque con cláusulas especiales de remoción del cargo, quien

4 La experiencia chilena muestra que la educación pública había sido debilitada por reglas del juego que desnivelaron la cancha en su contra (OECD 2004; Bellei et al. 2010). Visto desde esta perspectiva, la Ley de Inclusión también tenía por objeto generar un «primer piso» de condiciones básicas para la educación pública: eliminar el financiamiento compartido, la selección y el lucro permitía sacar a la educación pública de una situación desventajosa respecto a la provisión particular-subsuencionada, que la había afectado negativamente durante muchos años.

Cuadro 1. Actores que participaron en diálogos prelegislativos sobre el contenido del proyecto de nueva educación pública

Actores del mundo educacional	Gremios, actores sociales y políticos	Autoridades e instituciones públicas
<p>Comité Consultivo de la Educación Pública, formado por Andrea Palma S. (Corp. Municipal San Joaquín), Carlos Concha (UAH), Cristián Bellei (CIAE), Cristóbal Villalobos (UDP/ICAL), Dagmar Raczynski (APD), Ernesto Águila (DEP-UCH), Flavia Fiabanne (PIIE), Gonzalo Navarrete (AChM), Ignacia Fernández (SUBDERE), José Weinstein (UDP), Juan Eduardo García-Huidobro (UAH), Juan Pablo Valenzuela (CIAE), María Luisa Rivera (DAEM Santiago), Manuel Sepúlveda (E2020), Mónica Luna (Corp. Peñalolén), Patricio Escobar (ex PET), Sebastián Donoso (U de Talca).</p>	<p>Funcionarios del MINEDUC a través de sus organizaciones ANDIME y FENAE-DUP.</p> <p>Consejo Nacional de Asistentes de la Educación.</p> <p>Funcionarios del DAEM y corporaciones a través de las organizaciones CONFUDE-CH y FENATRACOM. Además de asistencia a foros y asambleas a lo largo del país.</p> <p>Colegio de Profesores A. G.</p> <p>Padres y Apoderados, a través de la CORPADE.</p> <p>Estudiantes secundarios, a través de la CONES.</p>	<p>Coordinación con el Ministerio del Interior, en especial con la SUBDERE para temas de traspaso y territorialidad.</p> <p>Coordinación con el Servicio Civil, para temas de alta dirección pública.</p> <p>Coordinación con el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, para temas de traspaso de funcionarios.</p> <p>Coordinación con SEREMIS de Educación, para analizar la escala de los SLE y otros temas relevantes.</p>
<p>98 directivos y miembros de equipos directivos de establecimientos educacionales.</p>	<p>Equipos técnicos y políticos de los partidos de la coalición gobernante (Nueva Mayoría).</p>	<p>Coordinación con la JUNJI, la JUNAEB, la Agencia de la Calidad y la Superintendencia de Educación, para resguardar la armonía con el resto del sector educacional.</p>
<p>Elige Educar.</p>	<p>Participación en encuentros públicos con las asociaciones de municipios AChM, AG Corp. M y AMUCh.</p>	<p>Revisión en detalle de los costos asociados al proyecto con el Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección de Presupuestos.</p>
<p>Educación 2020.</p>		
<p>Enseña Chile.</p>	<p>Diálogos con grupos de alcaldes en las regiones II, IV, V, VI, VIII.</p>	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de registros del MINEDUC.

sería además asesorado por un consejo local de educación, conformado por representantes de la comunidad educativa, alcaldes y del gobierno regional, y del mundo de la educación superior.

Como se explicó en detalle en el capítulo 1, este proyecto correspondía al tercer intento legislativo por rediseñar la institucionalidad de la educación pública municipal⁵, por lo que uno de los desafíos relevantes que enfrentó el proceso fue aprovechar algunos consensos y trabajos previos, que se alimentaban además de un diagnóstico bastante compartido sobre los problemas medulares del sistema municipal de educación. Por ejemplo, los proyectos anteriores habían establecido algunos tamaños mínimos razonables para el ente administrador de la educación

5 Los gobiernos anteriores de Michelle Bachelet y Sebastián Piñera presentaron proyectos que no dieron pasos significativos en el Congreso.

pública⁶, habían considerado también la creación de «órganos locales» o comités que tuvieran un rol activo en la construcción del proyecto educativo local⁷, y habían buscado una figura jurídica específica para la nueva administración local, que aunque era diferente a la del proyecto de 2015, que contempló la creación de servicios públicos descentralizados del Ministerio de Educación⁸, compartía el hecho de ser especializada en la administración educacional y reunir para sí todas las atribuciones de la gestión local de la educación pública.

La tabla siguiente resume las características centrales de los dos proyectos anteriores y sus principales diferencias con la ley NEP de 2017.

Cuadro 2. Comparación de los principales aspectos de los proyectos de ley referidos a la administración de la educación pública

Temas	2008 ¹	2011 ²	Ley NEP 2017
Definición y principios de la educación pública	Sin definición.	Sin definición.	Define a la educación pública y establece sus principios específicos.
Características del nivel intermedio	<p>Corporaciones locales de educación pública, de derecho público, autónomas, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con dedicación exclusiva a la gestión de la educación en un territorio definido.</p> <p>Financiamiento fiscal directo a través una contribución anual.</p>	<p>Agencias públicas de educación local (APEL), autónomas, de derecho público, con patrimonio propio, descentralizadas y con giro único educacional, con atribuciones para la gestión administrativa, financiera y pedagógica.</p> <p>Municipalidades exitosas (según ordenamiento de la Agencia de la Calidad) exentas de traspasar sus establecimientos, pero que pueden voluntariamente conformar una APEL.</p>	<p>Servicios locales de educación pública (SLE), organismos públicos especializados en gestión educacional, descentralizados, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con una planta propia de personal altamente profesional.</p> <p>Financiamiento vía Ley de Presupuestos.</p>

Continúa en la próxima página

- 6 Mientras que el proyecto de 2008 contemplaba un máximo de setenta SLE, el proyecto del 2011 establecía mínimos de estudiantes, pero la agrupación voluntaria de municipios.
- 7 El primer proyecto de Michelle Bachelet consideraba alcaldes, concejales y personas designadas por el MINEDUC, mientras que el de Sebastián Piñera contemplaba alcaldes, representantes de los gobiernos regionales, padres y apoderados, y funcionarios del MINEDUC.
- 8 Los dos primeros proyectos creaban corporaciones educacionales autónomas del MINEDUC (con la misma naturaleza jurídica de las municipalidades).
- 9 Mensaje de S.E. la Presidenta de la República con el que inicia un Proyecto de Ley que fortalece la educación pública n° 1151-356 (2008). *Boletín* 6251-04.
- 10 Mensaje de S.E. el Presidente de la República con el que inicia un Proyecto de Ley que crea las Agencias Públicas de Educación Local y establece otras normas de fortalecimiento de la educación estatal n° 397-359. (2011). *Boletín* 8082-04.

Viene de la página anterior

Temas	2008 ¹	2011 ²	Ley NEP 2017
Gobernanza del nivel inter-medio	Consejo Directivo, órgano colegiado, de carácter resolutorio, y que tiene a su cargo la dirección superior de la Corporación.	Consejo Directivo (5 miembros), también de carácter colegiado y resolutorio.	Director ejecutivo, seleccionado por ADP con ciertas modificaciones para su ajuste al sistema educacional.
	El director ejecutivo es seleccionado por ADP y es un funcionario de exclusiva confianza del Presidente de la República. El convenio de desempeño se firma con el Ministerio de Educación.	El director ejecutivo es seleccionado por el Consejo Directivo sobre la base de una terna propuesta por el Sistema de ADP. El convenio de desempeño se firma con el Consejo Directivo.	Se crea un Consejo Local de Educación (de carácter consultivo y asesor) y un Comité Directivo (de carácter consultivo, asesor, fiscalizador y en ciertos aspectos, resolutorio).
	Se compone de alcaldes, concejales y personas designadas por el MINE-DUC.	Se compone de un alcalde representante de comunas (quien preside), 1 representante de centros de padres y apoderados, 1 profesional designado por el gobierno regional, 1 profesional elegido por los directores de establecimientos y 1 funcionario del MINEDUC.	Convenio de desempeño de la autoridad educacional, posee componente nacional y local.
Organización de la administración nacional	Servicio Nacional de Educación. Servicio descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Servicio afecto al sistema ADP.	No considera un órgano central.	Dirección de Educación Pública (DEP). Servicio centralizado dependiente del Ministerio de Educación, desconcentrado en regiones según necesidad. Servicio afecto al sistema ADP.
	Su rol consistiría en prestar apoyo educativo a los sostenedores públicos, velando por el mejoramiento continuo de la calidad del servicio. No tenía funciones de coordinación ni orientación estratégica del sistema.		Su rol es conducir estratégicamente al sistema, además de coordinar a los SLE. Además, la ley detalla los mecanismos o instrumentos de gestión por los cuales se cumple con estas funciones, es decir la Estrategia Nacional de Educación Pública y los convenios de gestión educacional.

Continúa en la próxima página

Viene de la página anterior

Temas	2008 ¹	2011 ²	Ley NEP 2017
Escala	Las corporaciones locales operan en el territorio de una comuna o agrupación de estas, dentro de la misma región (no se indican condiciones de agrupación).	Las APEL operan en el territorio de una comuna o una agrupación de comunas (conformadas en primer lugar como asociación de carácter voluntario).	70 SLE supracomunales, que respetan la división de comunas y regiones.
	Fija —en un artículo transitorio— un máximo de 70 corporaciones locales de educación pública.	Se faculta al presidente a dictar vía DFL las agrupaciones de comunas cuando corresponda. Se respeta la división regional.	
Relación con los establecimientos educacionales	No considera nada específico además de definir las funciones propias del sostenedor (administrar, elaborar planes, rendir cuentas, proveer apoyo técnico-pedagógico).	No considera nada específico además de definir las funciones propias del sostenedor (administrar, elaborar planes, rendir cuentas, delegar funciones a los directores de establecimientos).	Define a los establecimientos educacionales como la unidad básica del sistema, en términos de su objeto y quiénes son sus miembros, y les otorga funciones especiales a estos. Define como función prioritaria de los SLE el acompañamiento y apoyo a los establecimientos, y establece algunas prioridades y mecanismos para este apoyo, como trabajar en red
Instalación y transición	Periodo de transición de 5 años. Muy poca especificación del proceso.	En 5 años estarían constituidas las APEL. No hay más especificación.	Periodo de 8 años de transición, que luego de una evaluación puede extenderse a 13 como máximo. Articulado transitorio concreto y exhaustivo, que define los procedimientos, las fases y los responsables del proceso.

Continúa en la próxima página

Viene de la página anterior

Temas	2008 ¹	2011 ²	Ley NEP 2017
Traspaso de personal	Docentes y asistentes de la educación se traspasarían sin solución de continuidad, lo que implicaba seguir con el mismo régimen jurídico. El traspaso de los funcionarios del MINEDUC se hacía vía concurso.	Los derechos y obligaciones de los docentes y asistentes de la educación que se desempeñaban en establecimientos educacionales o en los DAEM mantendrían su vigencia y continuidad.	Docentes y asistentes de la educación mantienen derechos y régimen jurídico («sin solución de continuidad»).
	Mediante DFL se buscaba «establecer las condiciones que se requieran para incorporar a la Corporación el personal que le sea necesario y que a la fecha de su creación desempeñe funciones relacionadas con educación», para integrar así a funcionarios municipales.	Las nuevas contrataciones se regirían por el Código del Trabajo. Los cargos que quedaran vacantes en las respectivas municipalidades se entenderían suprimidos. No había solución para quienes se desempeñaban en los municipios y dejaban de cumplir funciones.	Se establece prioridad a funcionarios municipales para conformar equipos técnicos y administrativos de los servicios locales de educación. Se establecen distintos tipos de soluciones y compensaciones para quienes no integren la nueva institucionalidad local. Traspaso de funcionarios del MINEDUC (vía concurso) a la nueva DEP.
Traspaso de bienes	Para obtener autorización (y constituir la Corporación), los bienes muebles e inmuebles de propiedad municipal destinados a fines educacionales serían entregados a la Corporación respectiva en comodato por 99 años.	Se instruye a los alcaldes a traspasar el servicio educativo a las nuevas agencias, en tanto los bienes muebles e inmuebles a traspasar se determinarían con posterioridad.	Traspaso al fisco de bienes educacionales, con detalle exhaustivo del proceso y mecanismos concretos para resolver discrepancias.

Fuente: Elaboración propia.

Como puede apreciarse en la tabla comparativa, además de las similitudes, hay importantes diferencias entre los intentos previos y la ley NEP aprobada por el Congreso Nacional. Es posible argumentar que esta última fue la propuesta que resolvía más sistémica y exhaustivamente las complejidades de un nuevo diseño institucional, por ejemplo, definiendo principios propios para la educación pública (instalando de hecho la noción de «nueva educación pública»); configurando un diseño organizacional y un modelo de gestión propios para la educación pública, tanto a nivel nacional como local; entregando nuevas funciones y atribuciones a los actores

educaciones, y haciéndose cargo en detalle de los aspectos más delicados y controversiales de superar la municipalización, regulando la transición hacia el nuevo sistema. En definitiva, la ley NEP es mucho más que el mero cambio jurídico del «sostenedor» de los establecimientos públicos o que la «desmunicipalización».

2. EL PROCESO LEGISLATIVO DE LA NEP Y EL MAPA DE SUS PRINCIPALES PROTAGONISTAS

El proceso legislativo de la nueva educación pública se extendió por casi dos años de discusión y tramitación¹¹. El proyecto fue ingresado en noviembre de 2015 por el Ejecutivo; el primer trámite legislativo se produjo en la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, entre noviembre de 2015 y julio de 2016; el segundo trámite, en el Senado, se desarrolló desde julio de 2016 hasta septiembre de 2017; mientras que el tercero y final, en una comisión mixta, se realizó entre septiembre y octubre del 2017. En la figura siguiente se sintetizan las distintas fases de la tramitación legislativa, dejando en evidencia lo compleja que fue su discusión.

Cuadro 3. Cronograma del proceso legislativo de la nueva educación pública

Trabajo prelegislativo	Primer trámite legislativo (Cámara de Diputados)			Segundo trámite legislativo (Senado)			Tercer trámite legislativo (Comisión Mixta)		Promulgación
	Marzo 2014 a octubre 2015	Noviembre 2015	Abril 2016	Julio 2016	Enero 2017	Agosto 2017	Septiembre 2017	Septiembre 2017	
Elaboración de proyecto, diálogo con actores y socialización inicial de sus contenidos.	Ingreso del proyecto a la Comisión de Educación.	Se aprueba el proyecto en la Comisión de Educación y pasa a la Comisión de Hacienda.	Se aprueba en general y en particular en sala e Ingreso al Senado.	Se aprueba en general en sala	Se aprueba en la Comisión de Educación y pasa a la Comisión de Hacienda.	Se aprueba en particular en el Senado y vuelve a la Cámara original.	La Cámara de Diputados rechaza algunas modificaciones y el proyecto pasa a Comisión Mixta.	Se aprueba proyecto en ambas salas y se oficializa al Ejecutivo para su promulgación.	Se promulga proyecto, al mismo tiempo que se nombran las primeras autoridades de la nueva educación pública.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Historia de la Ley 21040/2017, que crea el Sistema de Educación Pública (Biblioteca del Congreso Nacional, 2017).

Durante esos dos años de tramitación, se desarrollaron ciento once audiencias en las que participó un amplio espectro de actores del mundo educacional, social y político. Es relevante precisar que, si bien se trata de un proyecto del campo educacional, la propuesta de rediseño institucional involucra cambios en la administración pública del Estado (como la gobernanza y

11 Como referencia, la Ley de Inclusión fue promulgada luego de trece meses, mientras que la que creó el Sistema de Desarrollo Profesional Docente fue promulgada diez meses después del proceso de tramitación.

la coordinación entre las instituciones, la descentralización administrativa, los derechos de los trabajadores, los sistemas de selección de los directivos públicos, y otros aspectos de la administración municipal), lo que hizo de este proceso legislativo un trámite altamente complejo y que trascendía el debate educacional.

Si bien, en comparación con los restantes proyectos de reforma educacional del periodo 2014-2017, la NEP contó con menos cobertura mediática y menos oposición pública, su economía política fue muy desafiante debido al número de actores involucrados y los diversos nudos críticos que estos fueron levantando a medida que avanzaba la tramitación. Esquemáticamente, es posible categorizar y caracterizar a los actores que participaron en tres grupos:

→ **Actores del mundo académico y especialistas del campo:** Tanto el proceso de diseño prelegislativo como el proceso legislativo mismo contaron con el aporte del mundo académico y de centros de pensamiento (algunos independientes y otros ligados a organizaciones políticas), organizaciones de la sociedad civil especializadas en educación (como la Fundación Educación 2020), ex ministros y premios nacionales de Educación. También es posible considerar en esta primera categoría a algunos profesionales ligados a otras áreas —en especial a la administración del Estado y del mundo laboral—, que aportaron durante el diseño y la tramitación de la ley.

En general, este grupo de actores —con la excepción de los centros de pensamiento ligados políticamente a la oposición al Gobierno— estaba a favor de la desmunicipalización y el cambio a un sistema con nuevas agencias de nivel intermedio. Si bien su participación a lo largo del proceso fue discontinua, sus principales críticas y sugerencias apuntaron a orientar el proyecto correctamente hacia el fortalecimiento del trabajo de las unidades educativas y, por tanto, a mejorar la calidad educacional. El mundo académico y experto también focalizó su atención en la discusión sobre cuán centralizado o descentralizado debía ser el nuevo sistema, incluyendo el perfil y el mecanismo de selección y remoción de los directores de los nuevos servicios locales. En términos más críticos, a través de las audiencias y cartas publicadas en medios de opinión pública, el mundo académico se pronunció en distintas ocasiones cuestionando la idea de no modificar el sistema de subsidio a la demanda como mecanismo de financiamiento de la nueva educación pública.

→ **Profesionales y actores sociales de la educación:** En este grupo se incluyen los distintos estamentos que se desempeñan cotidianamente en el mundo educacional y que fueron representados fundamentalmente a través de sus gremios y organizaciones. Esto incluye al Colegio de Profesores; diferentes asociaciones de asistentes de la educación y su agrupación central (la Confederación Nacional de Funcionarios Asistentes de la Educación, CONFEMUCH); organizaciones estudiantiles, como la Coordinadora Nacional de Estudiantes (CONES), y algunos directivos escolares que participaron en el debate. También se considera a los alcaldes, las alcaldesas y las asociaciones de municipios, dentro de las cuales —por su mayor nivel de representación— la Asociación Chilena de Municipalidades (AChM) jugó un rol fundamental tanto en el debate público como en el legislativo.

En general, este grupo de actores también apoyó la idea de «desmunicipalizar» la educación pública, aunque planteó dudas respecto a la profundidad del cambio y las garantías que el proceso daría a sus representados. Dentro de sus principales preocupaciones, manifestadas tanto en reuniones bilaterales con el Ministerio de Educación como en audiencias en el Congreso, se encontraban las referidas al rol que jugarían sus estamentos en el nuevo arreglo institucional,

al financiamiento de la NEP (este grupo también fue crítico respecto a la mantención de la subvención por asistencia) y al proceso de transición hacia el nuevo sistema.

→ **Actores políticos:** Los principales actores del mundo político fueron los congresistas (particularmente, los miembros de las comisiones de Educación de la Cámara de Diputados y del Senado), quienes —expresando sus diversas visiones ideológicas y partidarias— procesaron los puntos levantados por el resto de los actores académicos y sociales, e impulsaron cambios al proyecto por iniciativa propia. En este grupo, la idea de desmunicipalizar la educación no era del todo compartida o lo era con matices de muy diverso tipo y, aun entre quienes la apoyaban, las características que debía tener la NEP fueron motivo de importantes discrepancias, todo lo cual imprimió una enorme complejidad a la tramitación del proyecto.

En términos generales, entre los actores académicos, sociales y profesionales del campo de la educación, aunque con diferencias de énfasis y preocupaciones, existía un acuerdo bastante mayoritario sobre la idea matriz del proyecto. En cambio, la diversidad de opiniones en el grupo de los legisladores fue mayor. En particular, los parlamentarios de oposición estuvieron en desacuerdo con la propuesta central del proyecto, incluso al votar la idea de legislar, y plantearon importantes reparos. Así, a diferencia de las leyes de Inclusión y Desarrollo Profesional Docente (donde los propietarios de los establecimientos privados y el gremio docente, respectivamente, ejercieron una enorme influencia pública durante su tramitación), la menor intensidad mediática y de discusión pública de este proyecto, así como la baja presencia de actores sociales, contribuyó a aumentar el protagonismo y la centralidad de los parlamentarios en la negociación y el rediseño de la propuesta de nueva educación pública.

3. LOS PRINCIPALES DEBATES SOBRE LA NUEVA EDUCACIÓN PÚBLICA DURANTE EL TRÁMITE LEGISLATIVO

En esta sección se describen los principales nudos críticos del debate que se dio durante la tramitación de la ley NEP, dando cuenta de la propuesta inicial, las posiciones encontradas y la resolución que hubo al respecto. Se identifican cinco grandes líneas de nudos críticos. Las primeras tres son aspectos relacionados con el diseño institucional del nuevo sistema, es decir, la gobernanza a nivel nacional, las características básicas y el tamaño del nuevo «nivel intermedio», y el rol y las atribuciones de la escuela como unidad básica del sistema. Luego, se describe la discusión sobre el financiamiento de la nueva educación pública, que también fue objeto de críticas y diferencias importantes. Finalmente, se presenta el quinto ámbito que mayores discusiones y discrepancias generó en la tramitación: el proceso de traspaso y transición desde el sistema municipal a la nueva institucionalidad. Evidentemente, se han seleccionado los aspectos centrales, pues la discusión sobre cada uno de estos nudos y otros temas fue muchísimo más amplia y detallada de lo que es posible registrar aquí. Sin embargo, antes de abordarlos en particular, es necesario detenerse en una cuestión que es fundamental para comprender el posicionamiento de los actores: lo que entienden por educación pública, su diferencia respecto a la educación privada y el rol que se le asignan al Estado en su provisión. Para este último análisis, nos hemos basado fundamentalmente en las entrevistas realizadas en el marco de este proyecto.

a. Rol, sentido y misión de la educación pública

Sobre el rol de la educación pública (y del Estado en ella), es posible distinguir dos grandes posiciones. Una de ellas, que durante la tramitación compartieron actores tanto del mundo social como del Ministerio de Educación y algunos de los legisladores y expertos, se orienta hacia una comprensión de la educación pública como derecho social, en cuya provisión y articulación el Estado asume un rol central¹², en contraposición a un rol subsidiario o secundario. Esto implica, por ejemplo, que la educación pública tenga una participación mayoritaria en la matrícula en todo el territorio y que sea accesible para toda la población¹³. Para la mayoría de los actores, esta mirada es consistente con la posibilidad de que el sistema público coexista con una educación privada financiada por el Estado (más aun en el marco provisto por la Ley de Inclusión), aunque la educación pública se diferenciaría de esta última en diversos aspectos, incluyendo el carácter integrador, pluralista y universalista de sus proyectos educativos¹⁴. Esta visión comprende a la educación pública como un espacio de encuentro, un lugar donde nace el compromiso colectivo y la responsabilidad de los unos con los otros, lo que incluye ser capaz de integrar tanto las culturas e identidades locales como las de la nación en su conjunto¹⁵.

Una visión distinta expresaron los parlamentarios de la entonces oposición política y también algunos académicos y centros de pensamiento de dicha tendencia, para los cuales la presencia estatal no es definitoria de la garantía del ejercicio del derecho a la educación¹⁶. En este sentido, el rol de la educación pública consistiría más bien en transformarse en una alternativa atractiva y no residual en un marco de competencia y libre elección de las familias¹⁷. Quienes asumieron esta postura, aunque reconocían que la administración educativa municipal presentaba severos problemas, se mostraron, en general, en desacuerdo con el diagnóstico de que ésta enfrentaba una situación terminal¹⁸; también defendieron la idea de que la educación privada debe recibir

12 Esto se puede observar en la Historia de la Ley con la participación de académicos como Cristián Bellei y en las entrevistas hechas en el marco de este estudio: Amanda Opazo, vocera de CONES; equipo del Ministerio de Educación; el experto Luis Cordero y el ex senador Ignacio Walker (DC), entre otros.

13 Las actuales autoridades de la NEP Rodrigo Egaña y Rodrigo Roco, y el académico Luis Cordero destacan esta idea. Complementariamente, Nicolás Eyzaguirre considera clave que la educación pública funcione y se oriente como un sistema de nivel nacional y local, y no solo como la suma de escuelas aisladas.

14 Los parlamentarios más cercanos a la izquierda política plantearon variadas posiciones sobre los roles más específicos que la educación pública debiese cumplir, como Camila Vallejo (PC) y Cristina Girardi (PPD), quienes destacaron el rol transformador de la educación pública y su centralidad en la construcción de un cambio de «paradigma educativo», así como en la integración y la cohesión social. Esto último también fue resaltado por Yasna Provoste y José Weinstein en el marco de las entrevistas. Para el diputado Jaime Bellolio (UDI), la educación pública debe transmitir los valores consensuales de la sociedad y ser eje de un proyecto de desarrollo nacional.

15 Mencionado en el marco de las entrevistas de este estudio por Dafne Concha, presidenta de la asociación CORPADE y el senador Carlos Montes (PS).

16 Al respecto, fue clarificadora la intervención del diputado Ernesto Silva (UDI) para entender el rechazo de su partido en la votación en sala del primer trámite legislativo.

17 Esta visión corresponde, por ejemplo, a Raúl Figueroa, director ejecutivo de Acción Educar en la época de tramitación y actualmente subsecretario de Educación, y a la senadora Ena von Baer (UDI).

18 Por ejemplo, la Fundación Jaime Guzmán, el académico, Premio Nacional de Ciencias de la Educación, Ernesto Schiefelbein, y Libertad y Desarrollo señalaron en sus audiencias que todavía veían en la educación municipal una alternativa de mejoramiento del sistema público y que sus debilidades tenían que ver más bien con un exceso de regulaciones y burocracia.

el mismo trato que la pública, debido a que el foco ha de estar puesto en el aprendizaje de los estudiantes y no en el tipo de proveedor educacional.

Si bien en la discusión legislativa estas reflexiones no se dieron siempre de manera explícita, en la base de los argumentos sobre el proyecto NEP radican diferencias significativas respecto a estos asuntos más estructurales. A continuación, se sintetizan los ejes de dicho debate.

b. Gobernanza y sentido de una figura de carácter nacional

Un primer grupo de nudos críticos que tuvo la discusión legislativa se refiere a la «gobernanza» del sistema de educación pública, vale decir, cómo las distintas instancias y niveles interactúan, se coordinan y mandatan para cumplir el objetivo de proveer educación de calidad, y cómo la nueva educación pública se inserta y se articula con el Ministerio de Educación y el resto de la institucionalidad educativa.

En este marco, el debate sobre la existencia y la naturaleza de la Dirección de Educación Pública—la creación de un organismo nacional que coordine el conjunto del sistema público—fue relevante en el proceso legislativo. La propuesta inicial del Ministerio de Educación consideraba un servicio centralizado, que mantuviera una estrecha relación con él, pero a la vez gozara de independencia administrativa¹⁹. Este modelo fue aprobado por los actores del mundo académico y social, especialmente, porque consideraron que una falencia clave de la municipalización había sido la carencia de este nivel nacional de carácter estratégico, coordinador y capaz de diseñar e implementar políticas para la educación pública. Por ejemplo, el Colegio de Profesores, en su presentación ante la Cámara, señaló que sin esta dirección nacional, el proyecto se desvirtuaba, transformándose «en un mero cambio de administrador, más profesionalizado, pero sin la responsabilidad de acoplarse a un proyecto educativo de perspectiva nacional». En palabras del representante: «Sin responsabilidad directa del Estado no podremos construir jamás un sistema nacional de educación pública». Las críticas a la idea de crear una dirección nacional se concentraron en la tramitación realizada en la Comisión de Educación del Senado²⁰ y tuvieron que ver con el riesgo de «centralización» del nuevo sistema y la potencial duplicidad de tareas que se podía producir con el resto de las divisiones del Ministerio de Educación. Por ejemplo, una parlamentaria de oposición²¹ planteó que «este proyecto centraliza la educación pública, traspasándola indirectamente al Ministerio de Educación. Ahora tendremos una especie de Leviatán de la educación en el nuevo director de Educación Pública, quien responderá al ministro de turno y gestionará, desde el nivel central, lo que pase en los distintos servicios locales».

Si bien algunos actores²² presentaron propuestas alternativas para la figura del órgano coordinador, como una división de educación pública dentro del MINEDUC o un consejo nacional que tuviera una representación diversa de actores de la educación, finalmente se optó por dotar a la Dirección de Educación Pública de un sentido estratégico y de largo plazo (para lo cual se creó la

19 Un servicio descentralizado podría lograr objetivos similares, pero el riesgo de convertirse en una estructura paralela al Ministerio y la Subsecretaría de Educación fue considerado mayor.

20 Estas críticas las concentraron los senadores Ena von Baer (UDI) y Andrés Allamand (RN) y el ex senador Ignacio Walker (DC).

21 Diputada María José Hoffman (UDI), en sesión de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados.

22 Entre ellos, Harald Beyer (CEP) y José Weinstein (UDP), y también el ex senador Ignacio Walker (DC).

Estrategia Nacional de Educación Pública²³), dejando claramente establecido que la administración del servicio educacional, y por tanto todas las definiciones fundamentales de la educación en el territorio, quedarían en manos de los servicios locales de educación. Que la función de la Dirección de Educación Pública sería principalmente «orientadora» se aclaró y fortaleció tanto en la tramitación del Senado como en la de la Cámara de Diputados.

Otras preocupaciones más transversales tuvieron que ver con el riesgo de «captura política» al que se podría ver enfrentada la máxima autoridad del sistema de educación pública, así como también los «contrapesos» que esta figura tendría a nivel local para tomar algunas definiciones críticas para el servicio, como la elección o remoción del director ejecutivo del SLE. Respecto a lo primero, luego del periodo de audiencias del primer trámite legislativo, donde varios actores e instituciones²⁴ levantaron la necesidad de revisar el mecanismo de selección del director nacional de Educación Pública, el Ejecutivo presentó una indicación para que este director estuviera sujeto al Sistema de Alta Dirección Pública, lo que fue acordado por unanimidad. Respecto a la selección de los directores de los servicios locales de educación y el rol de los niveles nacionales en dicho proceso, se diseñó una solución que equilibrara el «poder» de las distintas instancias: son los comités directivos locales (instancia que, como se verá, también fue creada en el proceso legislativo) los que tienen la función, por medio del sistema de Alta Dirección Pública, de seleccionar una terna de candidatos idóneos para luego presentarlos al Presidente de la República, quien en definitiva realiza la designación²⁵. Con estas definiciones, fue posible profesionalizar la selección de las autoridades del nuevo sistema, dándoles además protagonismo a los actores locales en la elección de su autoridad educacional.

Finalmente, otro nudo de la discusión respecto a la gobernanza se concentró en la relación que la nueva educación pública tendría con el Sistema de Aseguramiento de la Calidad (SAC), creado en 2011. Desde el punto de vista de la relación entre las instituciones, el proyecto siempre consideró un «alineamiento» entre la nueva educación pública y el SAC, que se fue perfeccionando a lo largo del proceso. Esto derivó en que se hicieran ajustes importantes en la Ley de Aseguramiento de la Calidad, por ejemplo, estableciendo cómo la Agencia de Calidad y la Superintendencia deben coordinarse tanto con la Dirección de Educación Pública como con los servicios locales²⁶. Sin embargo, se produjo un fuerte debate en torno a una de las normas que la Ley de Aseguramiento había inaugurado para todo el sistema escolar: el «cierre» de las escuelas y los liceos de bajo desempeño académico²⁷. Varios parlamentarios, investigadores y

23 El proyecto inicial del MINEDUC consideraba una Política Nacional de Educación Pública pero con un detalle y relevancia menor que la finalmente aprobada Estrategia Nacional de Educación Pública.

24 Entre ellos, el Centro de Políticas Públicas de la UC y la Fundación Educación 2020.

25 La posición de disenso (planteada por la oposición) frente al mecanismo propuesto inicialmente —donde los directores locales eran elegidos por el Presidente de la República bajo el sistema de ADP, pero con participación del nivel local en la elaboración del perfil— argumentó que el MINEDUC tenía que ser totalmente descartado del proceso y los directores debían ser elegidos a nivel local, ya fuera por los consejos locales o por los comités directivos una vez que estos fueran aprobados.

26 La ley definió además una evaluación obligatoria y específica para los servicios locales, que permitirá contar con información sobre la calidad de la gestión educativa del servicio y sus autoridades.

27 La Ley de Aseguramiento de la Calidad establece que los establecimientos que se encuentren en la categoría de insuficiente (calculada de acuerdo con varios indicadores relacionados mayoritariamente con el aprendizaje de

actores sociales apoyaron la idea²⁸ —planteada originalmente por el Ejecutivo— de que cuando algún establecimiento educacional público evidenciara un desempeño insuficiente sostenido en el tiempo, en vez de proceder a su cierre automático (como definía la legislación vigente), el servicio local a cargo debía adoptar acciones para revertir la situación²⁹, probablemente de reestructuración o apoyo intensivo a la escuela³⁰.

Este planteamiento, si bien era consistente con el paso que daba la ley en términos de aclarar y concentrar adecuadamente las responsabilidades en las autoridades que gestionan la educación (evitando castigar a las comunidades educativas y resguardando la obligación constitucional del Estado de garantizar el derecho a la educación en todo el territorio nacional), recibió una fuerte oposición —dentro y fuera de la coalición de gobierno— lo que implicó que no se modificara la legislación vigente y que las escuelas públicas siguieran siendo objeto de un posible cierre en el marco del SAC³¹.

c. Naturaleza y tamaño de los servicios locales de educación

A diferencia de la Dirección de Educación Pública —cuya existencia fue cuestionada por algunos actores— durante la tramitación de la nueva educación pública fue evidente que existía un consenso general en el mundo educacional respecto a la necesidad de contar con un nivel intermedio que tuviera una escala mayor a los municipios y contara con las capacidades técnicas para fortalecer la educación pública. En este sentido, los servicios locales no fueron cuestionados en cuanto a su necesidad ni funciones principales, aunque sí respecto a su naturaleza. Acá, la principal discusión tuvo que ver con la medida en que estas nuevas instituciones locales forma-

los estudiantes medido a través de pruebas estandarizadas) por un plazo mayor a cuatro años deberán perder su reconocimiento oficial.

- 28 Esto se puede observar tanto en la Historia de la Ley como en las entrevistas realizadas en el marco de este estudio a los ex ministros de Educación Adriana del Piano y Nicolás Eyzaguirre, y al principal asesor técnico del proyecto, Rodrigo Roco. También lo plantearon así las parlamentarias de la Comisión de Educación Camila Vallejo (PC) y Cristina Girardi (PPD).
- 29 Al respecto, la ex ministra Adriana Delpiano planteó: «Dijimos ampliamente que no era posible mantener esto. El Estado está obligado a mejorar sí o sí, y tú tienes que tomar todas las medidas para que eso ocurra. Si la única escuela que hay en Visviri es estatal, ¿cómo la vas a cerrar porque está insuficiente? Tienes que cambiar la situación, llevar mejores profesores, poner más plata, tienes que hacer algo, pero no puede la oferta pública cerrarse porque en muchísimos lugares no hay oferta alternativa, sobre todo en los lugares más pequeños y rurales».
- 30 Para trasladar dicha responsabilidad al «nivel intermedio», el proyecto y la ley terminaron estableciendo que «cuando en un servicio local exista una alta concentración de establecimientos en categoría de desempeño insuficiente que se deba a la no implementación o implementación deficiente de las medidas específicas de apoyo referidas en el artículo 29 de la ley 20529/2011. Para estos efectos, la Agencia de Calidad de la Educación deberá informar a la Dirección de Educación Pública y al consejo local cada vez que un establecimiento de dependencia del servicio local respectivo sea ordenado en categoría desempeño insuficiente».
- 31 Uno de los principales argumentos en contra de este cambio propuesto por el Ejecutivo fue que no tenía sentido establecer una norma distinta para el sector público y el sector privado. Al respecto, el diputado Jaime Bellolio (UDI) planteó: «No tiene sentido hacer una diferencia en este tema a favor de los colegios públicos. Si un mismo colegio pero al lado es subvencionado, entonces recibe las penas del infierno. Eso es lo que no se entiende. Me han dicho que el Estado no puede cerrar sus propios colegios, pero creo que si el problema es la calidad es bueno que se cierre a sí mismo».

rían parte de un sistema mayor —ya fuera como servicios descentralizados, figura propuesta desde el comienzo por el Ejecutivo, o como servicios desconcentrados del MINEDUC, como lo propusieron alternativamente algunos gremios y parlamentarios— o responderían a un modelo completamente descentralizado y autónomo a nivel local, en línea con el proyecto del primer Gobierno de Sebastián Piñera.

La posición de que los SLE fueran desconcentraciones del MINEDUC y ocuparan la estructura preexistente de los departamentos provinciales de educación (DEPROV) fue planteada por el gremio de funcionarios del Ministerio (ANDIME) y tuvo especial acogida en algunos diputados de la Comisión de Educación de la Cámara. El argumento central de estos actores fue que no era necesario crear una nueva institucionalidad para administrar las escuelas públicas y que los niveles desconcentrados del MINEDUC tenían la capacidad para hacerlo —como en otros momentos de la historia educacional chilena—. En la dirección contraria, la oposición al Gobierno propuso crear agencias autónomas con gobiernos corporativos a nivel local, que estuvieran compuestas por alcaldes (voluntariamente asociados), padres y apoderados, profesores, asistentes de la educación y personas elegidas directamente. De esta manera, argumentaron, los servicios locales gozarían de completa autonomía del Estado, pues el director ejecutivo rendiría cuentas a un directorio local, de quien dependería su cargo.

La discusión sostenida en ambas cámaras fue decantando en el reconocimiento —medianamente transversal— de la importancia de contar con organismos públicos descentralizados, pero que al mismo tiempo fueran parte de un sistema nacional. Fue así como se rechazó la idea de crear unidades locales con gobiernos corporativos, por la ausencia de un sentido sistémico de carácter nacional, por constituir una desmunicipalización incompleta al mantener el protagonismo de los alcaldes, y por el riesgo jurídico y administrativo de que fueran los propios funcionarios que toca dirigir (i.e. docentes, administrativos) quienes evaluaran el trabajo del director ejecutivo del servicio local y su permanencia en el cargo³². Sin embargo, los legisladores sí recogieron la idea de fortalecer el «*accountability* local» de los servicios locales y sus autoridades. Esto se tradujo en la creación de dos organismos con representantes locales, el comité directivo y el consejo local (aunque este último sí estaba presente en la propuesta original de la ley), que, con atribuciones y composiciones diversas, representan un contrapeso al poder de la autoridad nacional y al director ejecutivo, y son un espacio de participación y rendición de cuentas local, aspecto considerado fundamental para el buen funcionamiento de la educación pública.

La creación y naturaleza de estos dos cuerpos de actores locales al interior de los SLE fue una discusión relevante en el Congreso, alimentada por la preocupación que muchos actores plantearon sobre el carácter participativo que debía tener la nueva institucionalidad educacional. Muy pronto, actores sociales y políticos levantaron una alerta que se mantuvo durante prácticamente los dos años del proceso legislativo: la necesidad de asegurar una participación efectiva del nivel local en las decisiones del sistema, y la importancia de contar con mecanismos efectivos de *accountability* del director ejecutivo del SLE frente a su comunidad y no solo ante el nivel nacional.

32 El experto en derecho administrativo, Luis Cordero, argumentó en la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados sobre los problemas de agencia que un modelo como el propuesto por la oposición podría tener en el funcionamiento de la educación pública.

El proyecto original contemplaba la «pertinencia local» y la «participación de la comunidad» entre sus principios, entregaba nuevas funciones a los consejos escolares —algunas de ellas propuestas por la Coordinadora Nacional de Estudiantes (CONES)— y creaba consejos locales de educación en cada SLE, conformados inicialmente por apoderados, estudiantes, profesores, asistentes de la educación, alcaldes y representantes del gobierno regional. Esta gobernanza local les pareció insuficiente a distintos sectores y mejorarla fue un proceso complejo, primero, por la diversidad de miradas respecto a cuándo un modelo de participación es más efectivo y representativo³³, y segundo, por las limitaciones constitucionales que tienen las comunidades para participar directamente en la administración del Estado³⁴.

La solución para el desafío de dotar a la nueva educación pública de un sistema de control y rendición de cuentas local consistió en crear un comité directivo para cada servicio local, que se agregó al consejo local de educación pública. Por cierto, la delimitación de funciones, la relación entre ambos organismos y su complementariedad en términos de participación, control y toma de decisiones resultaron ser cuestiones difíciles de diseñar, y su implementación constituye uno de los desafíos más complejos, como se verá más adelante.

Un asunto relevante de la discusión sobre el nuevo nivel intermedio tuvo relación con el número de servicios locales y su escala. En la propuesta inicial, la red del sistema de educación pública se extendía a lo largo del territorio nacional con sesenta y siete SLE. Esta «escala» de la propuesta se fundamentaba en criterios tales como la capacidad de acompañamiento efectivo a las escuelas, la profesionalización de los servicios locales de educación, la existencia de una estructura de matrícula sostenible financieramente y las posibilidades de trabajo en red al interior del SLE. Si bien durante la tramitación del proyecto algunos actores plantearon la necesidad de que los servicios locales fueran más cercanos a la escala comunal, los argumentos técnicos los fueron persuadiendo de que la escala propuesta era razonable para cumplir con los objetivos y realizar satisfactoriamente las funciones del nuevo sistema. Así, el ajuste realizado al proyecto inicial fue bastante acotado: se pasó de sesenta y siete a setenta servicios a lo largo del país³⁵.

Finalmente, otro punto que generó debate respecto a la configuración de los servicios locales fue la inserción del nivel parvulario en el nuevo sistema. Si bien su relevancia estuvo contemplada

33 Por ejemplo, los sectores más de izquierda —representados en la discusión por los diputados Giorgio Jackson (RD) y Camila Vallejo (PC)— proponían una estructura con más integrantes y atribuciones, por ejemplo, en la definición de los planes estratégicos de cada servicio local. Una postura intermedia representaban actores del mundo académico o la sociedad civil, como Educación 2020, quienes enfatizaban la necesidad de asegurar un trabajo coordinado entre el director y el consejo local. En el otro extremo de la discusión, estaba la mirada de la coalición de oposición y algunos parlamentarios y senadores de la Democracia Cristiana, que abogaron por una visión más gerencialista de la administración pública, que derivó en la proposición de crear un comité directivo en cada SLE.

34 Si bien la Ley 20500/2011, sobre Asociaciones y de Participación Ciudadana, representó un avance en términos de participación en instancias de la administración pública, enfrentó en su debate las mismas complejidades que la nueva educación pública, principalmente por el temor a que la participación ciudadana pudiera diluir las responsabilidades de quienes están a cargo de un determinado servicio público.

35 Además, en la Cámara de Diputados se aprobó una norma para que, concluido el traspaso de todos los servicios, y en atención a criterios de matrícula, número de establecimientos, y distancia y conectividad, el director o directora de Educación Pública pueda proponer al Ministerio de Educación la revisión del número y composición de los servicios, sin alterar el marco financiero de la ley. De esta manera, se aseguró que la cantidad de SLE pudiera ser actualizada en el futuro para un mejor funcionamiento del sistema.

en las distintas versiones del proyecto, no todos los actores se mostraron de acuerdo respecto a si eran los nuevos servicios locales o los otros prestadores de educación parvularia (JUNJI e INTEGRA) los que debían absorber a los VTF³⁶ desmunicipalizados. Si bien entre los gremios había un acuerdo generalizado³⁷ sobre la necesidad de transferir estos jardines desde el sistema municipal, los actores políticos y sociales asociaron su traspaso a los servicios locales a distintas ventajas y desventajas. Algunos plantearon, por ejemplo, que la NEP no resolvería la insuficiencia de recursos financieros para equiparar los coeficientes técnicos al resto de la provisión pública y que con el traspaso a los servicios locales se amplificaría el riesgo de sobrescolarización de los párvulos³⁸. Por último, en línea con la argumentación de distintos actores del mundo académico y especializado³⁹, junto con la fundamentación del propio Gobierno (que se concentró principalmente en la necesidad de contar con un sistema integrado y en la oportunidad que implicaba este traspaso para asegurar una trayectoria educativa completa a los estudiantes del sector público), en la fase final de la tramitación se aprobó que los jardines VTF integraran los nuevos servicios locales de educación.

d. Autonomía y apoyo a las comunidades educativas

La escuela y su rol en la nueva educación pública también fue un eje del debate en el Parlamento. Si bien uno de los principios de la iniciativa (tal como lo enuncian el mensaje de la ley y su artículo cuarto) era definir a los establecimientos educacionales como la unidad básica del sistema, esta orientación general fue permanentemente puesta a prueba por actores que insistieron en el mayor protagonismo que las unidades educativas debían tener en la nueva educación pública. En este ámbito, dos fueron los temas centrales que se discutieron: la preponderancia/importancia/relevancia y autonomía de las unidades educativas en el nuevo sistema (especialmente discutido en el Senado), y el apoyo con el que contarían los establecimientos para mejorar su calidad (ampliamente discutido en ambas cámaras).

Respecto al nivel de autonomía y protagonismo de las escuelas, el proyecto inicial efectivamente profundizaba poco en las funciones que tendrían las unidades educativas en el nuevo sistema, aunque otorgaba algunas responsabilidades adicionales a los directores de establecimientos y enfatizaba cómo el servicio local debía apoyar de manera permanente a las escuelas y liceos de su territorio.

Durante el trámite legislativo, distintos parlamentarios y actores educacionales (entre ellos, el Colegio de Profesores), sobre todo durante el proceso en la Cámara de Diputados, promovie-

36 Los VTF (vía transferencia de fondos) son jardines infantiles que trabajan al alero del municipio pero con recursos transferidos por la JUNJI. Fueron creados en 1996 y en 2016 ya sumaban aproximadamente 1700 a nivel nacional. Ese año atendían a 114 000 niños y niñas, lo que representaba el 47 % de la cobertura total pública del nivel.

37 Así lo planteó tanto Rebeca Cardemil, representante de la Asociación Nacional de Funcionarios de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), como Clarisa Seco, representante de la Federación de VTF de Chile, en las audiencias respectivas.

38 Este punto fue especialmente levantado por las representantes de la Asociación de Administrativos, Auxiliares, Técnicos y Profesionales de la JUNJI (APROJUNJI), quienes señalaron que la JUNJI evitaría la sobrescolarización y tenía la infraestructura institucional para absorberlos. Esta fue la posición de algunos parlamentarios, como Alberto Robles (PR), Cristina Girardi (PPD) y Felipe Kast (Evópoli).

39 Como Educación 2020, Elige Educar e investigadores de diversas universidades.

ron una mayor presencia de los actores de la escuela en la ley NEP, lo que se tradujo en nuevas y específicas atribuciones para dos órganos que canalizan la participación en las escuelas: el consejo de profesores y el consejo escolar. Complementariamente, la discusión también se concentró en el nivel de autonomía que tendrían las escuelas y sus directores respecto al servicio local. Al respecto, sobre todo algunos senadores⁴⁰ y expertos educacionales plantearon que el proyecto localizaba demasiadas funciones educativas en el nivel intermedio, despojando de responsabilidad y margen de acción a los directores de escuela⁴¹. Fruto de esa discusión, el Parlamento sancionó un conjunto de nuevas atribuciones para los directivos de cada establecimiento (e.g. elaborar y proponer los PEI y los PME, decidir la contratación de personal, y proponer los perfiles profesionales docentes), al tiempo que definió explícitamente cuándo algunas decisiones del servicio local debían ser consultadas con ellos. Además, durante la tramitación en el Senado, se creó la figura de una «conferencia de directores», espacio destinado a facilitar el diálogo entre el nivel intermedio y los directores de los establecimientos educacionales, y a promover la colaboración entre estos últimos.

También fue objeto de debate legislativo la función de apoyo técnico a los establecimientos educacionales públicos, que el proyecto asignó a los servicios locales de educación, en el entendido de que uno de los desafíos de la nueva institucionalidad era precisamente unificar en un mismo organismo aquellas funciones que la municipalización había separado: la administrativa (municipio) y la técnico-pedagógica (MINEDUC). Algunos parlamentarios, en parte debido a la preocupación que la Asociación de Funcionarios del MINEDUC (ANDIME) manifestó desde el inicio de la tramitación, plantearon que con la creación de los SLE se reemplazaba esta función de los DEPROV, debilitando el trabajo territorial del Ministerio de Educación. De hecho, siguiendo una propuesta del propio gremio, se planteó que la dependencia administrativa de las escuelas pasara al nivel provincial del MINEDUC (y no a una nueva entidad), lo que también permitiría reunir ambas funciones en un solo organismo, esta vez el DEPROV. Para el Ejecutivo, esta solución producía una confusión e incluso una incompatibilidad de roles, al mezclar las tareas del «rol rector» que tiene el MINEDUC respecto a todo el sistema con las de administración del sistema escolar público. Finalmente, los parlamentarios apoyaron la idea original del proyecto de trasladar a los nuevos servicios locales de educación la función de apoyo técnico-pedagógico a las escuelas públicas.

Por último, una de las críticas más recurrentes que enfrentó el proyecto —desde la oposición política, pero también desde parlamentarios del oficialismo y algunos actores del sistema escolar, como el gremio docente— fue que su carácter esencialmente institucional no afectaría los procesos escolares y, por tanto, no contribuiría a mejorar la calidad de la educación pública. Como planteó el diputado Jaime Bellolio en una sesión de discusión del proyecto, «no se va a mejorar la calidad por el solo hecho de agrupar municipios y afirmar que se aplicarán economías de escala o de ámbito». Complementariamente, otros actores plantearon que en la base de la NEP debía producirse un «cambio de paradigma educativo», lo que no habría sido considerado en su diseño. El senador

40 Ignacio Walker (DC), Andrés Allamand (RN) y Ena von Baer (UDI).

41 José Joaquín Brunner, por ejemplo, planteó que «el sistema educativo chileno ha alcanzado un grado de madurez suficiente como para traspasar gradualmente más responsabilidades a los establecimientos, junto con apoyo al desarrollo de sus capacidades, con el fin de que mayores grados de autonomía les permitan transformarse en organizaciones que aprendan continuamente e innoven».

Carlos Montes, en una de las sesiones de la Comisión de Educación del Senado afirmó en esta línea: «No queda claro cómo los cambios institucionales que imprime la NEP se van a traducir en un cambio del concepto de educación. Me parece que hay algunos elementos implícitos en la ley que se podrían orientar hacia una visión más humanista de la educación, pero la ley en sí no lo garantiza».

Esta idea general de que el cambio de sostenedor y la creación de un nuevo nivel intermedio no afectaría la calidad cruzó toda la tramitación del proyecto y, por momentos, se transformó en una discusión prioritaria, aunque en general los actores que hicieron esta crítica no propusieron una solución legislativa concreta al respecto. El Ejecutivo respondió a este punto planteando i) que de acuerdo con la evidencia internacional (como la comentada en el capítulo 4), el tipo de institucionalidad y las características del «nivel intermedio» sí tenían un efecto—indirecto, pero muy importante—en los procesos y los resultados escolares, y ii) que el proyecto de todas formas incorporaba algunos aspectos que afectarían directamente la calidad, como el fortalecimiento de la función directiva, el trabajo en red o el foco en el apoyo técnico que tienen los servicios locales de educación, a lo que luego se sumaron algunos aspectos aún más concretos sobre las condiciones de enseñanza y aprendizaje en las escuelas públicas.

e. Financiamiento de la nueva educación pública

El informe financiero del proyecto originalmente proponía—además de los montos comprometidos para la instalación y la transición— 201 730 millones de pesos (año 2016) que serían asignados vía Ley de Presupuestos para la operación y funcionamiento de los nuevos servicios locales de educación, inaugurando de esta manera un financiamiento basal directo para la NEP. Esto permitiría, además, liberar recursos de las subvenciones escolares dirigidas a la educación pública que estaban siendo utilizados en la administración central municipal⁴².

Si bien esta asignación vía presupuesto de recursos (i.e. independientemente de la subvención a la demanda) significaba un avance importante en la estructura de financiamiento de la educación pública, durante la tramitación, diversos actores plantearon su insuficiencia, debido tanto al desequilibrio financiero que arrastraba la educación estatal como a la necesidad de fortalecer y reconstruir el sistema público. Esta posición se planteó amplia y transversalmente. Gremios como el Colegio de Profesores, la organización estudiantil CONES, la Coordinadora de Padres y Apoderados por el Derecho a la Educación (CORPADE), la Asociación Metropolitana de Padres y Apoderados (ANDEPA) y distintos representantes del mundo académico, fundaciones y parlamentarios de la propia coalición de gobierno argumentaron sobre la necesidad de repensar el sistema de financiamiento para la nueva educación pública.

Las posiciones críticas tenían matices y abarcaban desde quienes planteaban el fin al *voucher* como complemento indispensable de la NEP hasta otros que solo reforzaban la necesidad de crear un financiamiento especial para la educación pública, de manera de aumentar los fondos disponibles para el desarrollo de este nuevo sistema.

42 Según las estimaciones del MINEDUC, durante 2016, cerca del 10 % del total de las subvenciones recibidas por los municipios iba dirigido a cubrir gastos operaciones y de administración del nivel intermedio.

Quienes vieron en la NEP una oportunidad para terminar con el *voucher*⁴³ insistieron en la idea de que el sistema de financiamiento vigente ponía en peligro el objetivo de fortalecer la educación pública. Consecuentemente, estos actores propusieron un cambio en la legislación, a través de una indicación que creaba un sistema de financiamiento basal estimado a partir del costo real de las escuelas y determinado «según matrícula, remuneraciones de trabajadores de la educación, características de la población que atiende, infraestructura, equipamiento, materiales según las modalidades educativas, distancia y transporte de sus estudiantes». Si bien el Gobierno se mostró de acuerdo con la idea general de modificar el mecanismo de financiamiento de la educación escolar⁴⁴, esta indicación de los parlamentarios fue declarada inadmisibile⁴⁵.

Otra de las posiciones propuso la idea de crear un financiamiento especial para la educación pública. Especialmente, las asociaciones municipales y los actores que no consideraban necesaria la desmunicipalización mostraron preocupación por reemplazar o sostener los aportes que hasta ese momento realizaban algunas municipalidades. A este grupo se sumó el pragmatismo que planteaba que no existían las condiciones políticas ni el tiempo para modificar el sistema de financiamiento general de la educación⁴⁶ y, por lo tanto, era razonable mantener el sistema de subvenciones.

Fruto de esta discusión, el proyecto experimentó fundamentalmente dos cambios. Durante la tramitación en la Cámara de Diputados, el Gobierno propuso la extensión del Fondo de Apoyo a la Educación Pública (FAEP)⁴⁷ hasta el año 2022, con una disminución progresiva a contar del año 2020, la cual fue aprobada. Luego, en el Senado, se introdujo un nuevo fondo, denominado Programa de Fortalecimiento de Educación Pública, que estableció por ley la provisión anual de al menos 130 mil millones de pesos especialmente destinados al mejoramiento de la NEP, los cuales serán asignados por la Dirección de Educación Pública a los servicios locales de manera directa o a través de otros organismos

43 Dentro de esta posición, además de las organizaciones gremiales, se encontraban los ex dirigentes estudiantiles Giorgio Jackson (RD) y Camila Vallejo (PC), además de Cristina Girardi (PPD), todos diputados de la Comisión de Educación de la Cámara.

44 Las autoridades del MINEDUC plantearon en ese momento que un cambio estructural al financiamiento obligaría a revisar el del sector privado, lo que implicaba alejarse de los ejes sustantivos del proyecto y complejizar la tramitación legislativa. La entonces ministra Adriana Delpiano señaló ante la Cámara: «Esta iniciativa altera sustantivamente el mecanismo del *voucher*, es decir, la forma de entregar la subvención. No estamos conformes, y por ello estamos disponibles para estudiar otras fórmulas —hay un equipo trabajando en la materia—; pero al respecto tampoco se debe introducir una condicionante en el presente proyecto. Estamos hablando de un deseo, un compromiso de estudiar el caso. Incluso más, en relación con este aspecto hemos hecho un llamado a los parlamentarios para que nos presenten propuestas para garantizar la entrega de recursos a la educación pública y particular-subvencionada mediante una fórmula distinta a la del cálculo por asistencia».

45 Esto, debido a que los parlamentarios no pueden proponer indicaciones o mociones que impliquen un mayor gasto para el Estado. Una indicación de este tipo solo puede ser propuesta por el Ejecutivo.

46 Entre quienes destacaba Carlos Montes (PS), miembro de la Comisión de Hacienda del Senado.

47 Este fondo había sido aprobado en la Ley de Inclusión, y comprometía de manera transitoria 250 millones de dólares anuales para mejorar la educación pública (e.g. mejoramiento de capacidades de gestión educativa municipal; inversión en recursos e innovaciones pedagógicas; normalización de los establecimientos; mantención y mejoramiento de inmuebles, equipamiento y mobiliario; saneamiento financiero; transporte escolar y servicios de apoyo) y organizar la transición hacia la NEP.

públicos, sobre la base de la Estrategia Nacional de Educación Pública y de principios de equidad y pertinencia. Así, la nueva educación pública contaría con recursos adicionales y nuevas líneas de financiamiento para su fase de instalación, aunque sin modificar el sistema general de financiamiento de la educación escolar.

f. Transición al nuevo sistema

Finalmente, dada la envergadura del cambio que suponía crear una nueva educación pública, una parte importante de la discusión legislativa se centró en el diseño de la transición desde el sistema municipal a la NEP. En efecto, de los once artículos que finalmente llegaron a la Comisión Mixta⁴⁸, ocho eran relativos a la transición y solo tres al diseño del sistema en régimen.

En sus diferentes artículos, la transición regula de manera extensa la entrada en vigencia de la ley, y las derogaciones y modificaciones a otros cuerpos normativos que compromete, así como también la entrada en funcionamiento y la instalación de los servicios locales y otros aspectos asociados a ellos, como, por ejemplo, los primeros nombramientos y presupuestos. Además, describe el proceso de traspaso del servicio educacional —la «desmunicipalización» propiamente tal— y los mecanismos para los traspasos de bienes muebles, inmuebles, contratos, convenios y de personal. Finalmente, la transición también regula los incentivos y las normas por el periodo en que el sistema municipal convivirá con la nueva educación pública.

Sobre este último punto, el principal instrumento de gestión asociado al proceso se denominó Plan de Transición y fue diseñado con el objetivo de asegurar el adecuado traspaso del servicio educacional, así como el fortalecimiento y la mejora de dicho servicio en el intertanto. En otras palabras, este plan —materializado en un conjunto de convenios de ejecución entre el Ministerio de Educación y las municipalidades— busca evitar que los municipios se desentendieran del servicio educacional mientras este no sea asumido por la NEP. Además, compromete asistencia técnica al Plan Anual de Desarrollo Educativo Municipal (PADEM) y recursos para alcanzar los objetivos financieros fijados en el Plan de Transición. Todo esto, para asegurar que el servicio educacional municipal se encuentre adecuadamente organizado y balanceado financieramente en el momento en que ocurra la desmunicipalización.

Los nudos referidos a este proceso de transición fueron múltiples y de gran complejidad. El primero estuvo relacionado con la instalación de los servicios locales, los tiempos de pilotaje y «anticipación» del nuevo sistema, y la gradualidad de su implementación. Los actores del mundo académico y especializado y los de la esfera política fueron los que protagonizaron con mayor fuerza la discusión acerca de sus aristas técnicas y políticas. En particular, diversos actores plantearon que era necesario que la nueva educación pública tuviera una fase de pilotaje y transición mayor a la propuesta inicialmente (de seis años en total)⁴⁹. Fue en el

48 Los artículos que llegan a una comisión mixta son aquellos que no encuentran apoyo en ambas cámaras y deben ser votados por una comisión que reúne a diputados y senadores.

49 Durante el trámite en la Cámara de Diputados, el proyecto de ley no sufrió grandes cambios en términos de gradualidad e instalación. Si bien fue una preocupación levantada por los diputados de oposición, en especial por Jaime Bellolio (UDI), María José Hoffmann (UDI) y Felipe Kast (Evópoli), quienes consideraban que «lo lógico es que un cambio tan profundo como el que se propone se implemente responsablemente, en etapas o con pilotos, para ir corrigiendo en el camino los eventuales errores y aspectos en que no hubiésemos legislado bien» (María José Hoffmann, en Biblioteca del Congreso Nacional, 2017), ella no se tradujo en indicaciones por parte del Ejecutivo.

Senado donde mayor centralidad tomó esta discusión sobre el «ritmo de la transición»⁵⁰ hacia la nueva educación pública. En esta fase, se instaló la idea de evaluar el proceso después de sus primeros años de instalación (aprobada en segundo trámite constitucional) y se revisó la velocidad de instalación de los nuevos servicios locales, acordándose implementar solamente once servicios en los primeros cinco años de puesta en marcha del proceso. La extensión de la gradualidad fue una de las indicaciones integradas en el Senado que fueron luego rechazadas por la Cámara de Diputados. Fue decidida finalmente en la Comisión Mixta, donde quedó explícito que la implementación del nuevo sistema debía completarse en 2025, aunque con la posibilidad de extenderse hasta 2030⁵¹.

En la tramitación en el Senado, también se discutió la posibilidad de considerar algunas «excepciones» al proceso de desmunicipalización⁵². Sobre esto último, si bien el mensaje de la ley es claro respecto a que habrá un solo sistema de educación pública, las normas finalmente aprobadas dejaron abierta la posibilidad de realizar una postergación del traspaso hasta el final del período de transición, postergación que se podrá autorizar solo para aquellos municipios donde exista evidencia consistente de «buenos resultados educacionales» en distintas áreas (específicamente, la clasificación de los establecimientos según la Agencia de Calidad, el aumento relativo de la matrícula, la inexistencia de deuda con sus trabajadores y los límites de la deuda acumulada). De producirse tal postergación (con cierta ambigüedad respecto a su extensión en el tiempo⁵³), se deberá verificar anualmente el cumplimiento de estas exigencias, lo que puede derivar en el término de la excepción. Esta excepcionalidad ha sido respaldada y criticada por distintos actores⁵⁴, y constituye uno de los asuntos más delicados de los primeros años de implementación de la nueva educación pública.

Otro nudo del proceso de transición se relaciona con los diferentes tipos de traspaso de bienes muebles, inmuebles, pasivos y funcionarios desde el sistema de administración municipal hacia la nueva educación pública. Dada su complejidad técnica, el alto número de variables o detalles que normar, la relevancia financiera y la trascendencia que tuvo para las

50 Opinión compartida por varios de los entrevistados en el marco de este libro, tales como Rodrigo Roco, Ignacio Walker (DC) y Camila Vallejo (PC).

51 Como parte del acuerdo entre el Ejecutivo y el Senado, la transición considera finalmente la evaluación por parte de un consejo evaluador, que en 2021 debe emitir un informe que podría traducirse en propuestas y mejoras (entre ellas la posible postergación al año 2030 para el término del traspaso).

52 El principal actor que abogó desde un comienzo por esta posición (la de un cambio «focalizado») fue la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH), que agrupa aproximadamente a ochenta comunas a lo largo del país y tuvo apoyo de los parlamentarios de oposición en el Congreso.

53 En mayo de 2018, la Administración del presidente Piñera se comprometió a revisar, con el apoyo de la Contraloría General de la República, la interpretación final de la temporalidad de este artículo, debido a que algunos actores han planteado que la excepción tendría fecha de caducidad en 2030 (asociado a su vez a la posible extensión del calendario de instalación de la NEP) y otros, que sería permanente en el tiempo.

54 Sebastián Donoso abordó en su entrevista el problema de que la transición sea «evaluada por un comité de expertos que lo elige el presidente de turno» y señaló que «además, en la misma línea, no quedaron establecidos criterios para la elección de estos expertos». Así también, José Weinstein se refirió a la «incertidumbre que genera en el sistema» la posible excepcionalidad de algunos municipios. Ignacio Walker (DC), por su parte, valoró la creación del comité y consideró que las excepciones «van a determinar cómo se ajusta de mejor forma el proceso gradual de transición y permitirá ir introduciendo correcciones». El ex senador señaló: «No creamos una camisa de fuerza, sino un sistema flexible—otro aspecto de la buena política pública—, con gradualidad».

asociaciones gremiales, esta arista de las disposiciones transitorias implicó una alta inversión de la discusión legislativa, tanto en la Cámara como el Senado. Este fue quizás el nudo más crítico de la tramitación desde la perspectiva de las asociaciones y los gremios de los diferentes estamentos del mundo municipal. Las inquietudes levantadas por este grupo de actores fueron en general acogidas por la Cámara y el Senado de manera relativamente transversal.

En términos del personal, el diseño original —que se mantuvo durante la tramitación— consideraba el traspaso de todos los trabajadores asociados a los establecimientos educacionales: profesores y asistentes de la educación pasarían directamente al nuevo sistema. En cuanto al personal de administración de los DAEM, la propuesta de ley planteaba que tuviera preferencia en los concursos que hace cada SLE para conformar su planta, y que sus municipios pudieran presentarle oportunidades antes del traspaso. Aun así, dado que el proyecto no se hacía cargo de todas las situaciones laborales que generaría el proceso, el traspaso de personal fue un punto altamente sensible y que por momentos entrampó la discusión.

Las diferentes asociaciones municipales⁵⁵, en conjunto con los gremios que agrupaban a los trabajadores de los departamentos de educación municipal⁵⁶, plantearon el traspaso de los funcionarios a las nuevas plantas del SLE como un punto esencial en la discusión. Aun cuando valoraron el paso al Estatuto Administrativo para el sector, salvaguardaron que ningún trabajador sufriera detrimento de su condición. Este punto fue uno de los últimos debates en cerrarse, y uno de los artículos que se zanjaron en la Comisión Mixta, para asegurar que el Gobierno formulara de manera más explícita una adecuada compensación a los trabajadores que finalmente perdieran su empleo con el traspaso.

Otro punto levantado temprana y continuamente en el debate fue la necesidad de contar con una normativa que regulara el trabajo de los asistentes de la educación. Este estamento, de aproximadamente 62 000 personas en el sector público (Mineduc, 2015), a diferencia de los profesores que están regidos por el Estatuto Docente y de los funcionarios públicos de los futuros SLE que estarían regidos por el Estatuto Administrativo, no contaban con una normativa propia que regulara sus funciones y remuneraciones (de hecho, se regían por el Código del Trabajo, a pesar de que la Contraloría había dictaminado que debían ser considerados funcionarios de figura pública). Esto generaba una situación de detrimento y posibilitaba enormes disparidades en las funciones, remuneraciones y oportunidades de capacitación al interior del estamento. Así, respondiendo a la demanda de múltiples actores, el Ministerio de Educación, en conjunto con el Ministerio de Hacienda, acordaron desarrollar —de forma paralela al proyecto de nueva educación pública— una nueva normativa o estatuto para los asistentes de la educación. Si bien el compromiso fue realizado de manera temprana, durante todo el debate fue un punto álgido de discusión, dada la demora del Ejecutivo en ingresar y tramitar el proyecto. Finalmente, dicho proyecto ingresó el 12 de diciembre de 2017⁵⁷ y, en agosto del 2018, fue aprobado por el Congreso Nacional.

55 Asociación Gremial de Corporaciones Municipales (AGCM), AChM, y AMUCH.

56 Federación Nacional de Trabajadores de Corporaciones Municipales (FENATRACOM), Confederación Nacional de Funcionarios DAEM de Chile (CONFUDECH) y Federación Nacional de Funcionarios de Departamentos de Educación Municipal (FENFUDEM).

57 Mensaje de S.E. la Presidenta de la República con el que inicia un Proyecto de Ley que establece un estatuto laboral para los asistentes de la educación pública n° 321-365, (2017). *Boletín* 11536-04.

Dos temas adicionales fueron la transferencia de los bienes inmuebles desde los municipios y las deudas municipales antes del traspaso al nuevo sistema. Respecto a lo primero, algunos representantes de las municipalidades y también parlamentarios de oposición plantearon que el Estado debía compensar a los municipios por la infraestructura educacional⁵⁸, postura que fue desechada en ambas cámaras. Finalmente, fue aceptada la fórmula presentada por el MINEDUC, que justificaba jurídicamente el traspaso sin costo de la infraestructura educacional a los nuevos servicios locales. En cuanto a lo segundo, el Congreso también debatió sobre cómo enfrentar las deudas municipales previas al traspaso a la nueva educación pública, buscando resguardar que el nuevo sistema no tuviera que asumir los compromisos ni los déficits financieros del régimen municipal. Frente al diseño inicial del Ejecutivo, que centraba sus esfuerzos en el Plan de Transición para monitorear e ir acotando la deuda⁵⁹, diversos actores plantearon que dicho mecanismo debía convivir con una solución para los trabajadores de la educación pública afectados por las deudas de los municipios. Fue así como en la última fase de tramitación del proyecto se estableció con claridad, a través de distintos artículos y disposiciones transitorias, que todas las deudas contraídas con anterioridad al traspaso serían responsabilidad del municipio, al mismo tiempo que se generaron algunas alternativas para que fuera el propio Ministerio de Educación —a través de una herramienta jurídica específica basada en la retención de ciertos ingresos municipales— el que cancelara los compromisos contraídos con los profesionales y asistentes de la educación de los nuevos servicios locales.

A modo de síntesis, el siguiente cuadro resume los principales cambios introducidos al proyecto de ley NEP en sus diferentes áreas y nudos críticos, y los relaciona con la propuesta original del Ejecutivo. El cuadro provee información adicional sobre dichos cambios, que serán profundizados en el capítulo siguiente, donde se describe con detalle el diseño finalmente zanjado por la ley.

58 Incluso el diputado Jaime Bellolio (UDI) y los senadores Andrés Allamand (RN) y Juan Antonio Coloma (UDI) hicieron reserva de constitucionalidad —que fue finalmente desechada— sobre el modo en que la ley establecía la forma de traspaso, la cual fue definida por estos y otros parlamentarios como «una expropiación sin ninguna indemnización para aquellos municipios que con sus propios recursos han invertido en educación» (Biblioteca del Congreso Nacional, 2017, p.770).

59 Según el informe financiero del proyecto de ley, la deuda al año 2015 era de \$ 79 571 millones.

Cuadro 4. Resumen de los principales cambios fruto de la tramitación de la nueva educación pública

Área	Nudos críticos	Propuesta inicial del Ejecutivo	Resolución y versión final aprobada por el Congreso
	Naturaleza jurídica y existencia del órgano coordinador (DEP)	La Dirección de Educación Pública coordina, orienta y propone la Política Nacional de Educación Pública, de cuatro años, potenciando el <i>accountability</i> del jefe superior del servicio, más que una visión construida y compartida por otros actores del sistema. Su director es de exclusiva confianza del Presidente de la República.	La Dirección de Educación Pública refuerza su función orientadora y estratégica en la coordinación del sistema. Además, la Política Nacional es reemplazada por la Estrategia Nacional de Educación Pública, que orienta a la totalidad del sistema. Su duración es de 10 años y se legisla sobre quienes participan de su elaboración, garantizando un proceso abierto a los distintos actores del sistema. Su director es elegido por el sistema de ADP.
Gobernanza e instituciones del sistema de educación pública	Naturaleza jurídica del SLE y gobernanza / participación local	El SLE es un servicio público descentralizado, con un consejo local de educación compuesto por miembros de la comunidad educativa, representantes del gobierno regional y del mundo de la educación superior. El director ejecutivo es elegido mediante el sistema de ADP, ajustado especialmente en las cláusulas de remoción del director.	El SLE continúa siendo un servicio público descentralizado, con un consejo local de educación, al que se agrega la figura de un comité directivo. El primero deja de contar con la presencia de alcaldes y de representantes del gobierno regional. El segundo reúne a alcaldes, representantes de padres y apoderados de los establecimientos del territorio respectivo, y representantes del gobierno regional. En términos de sus funciones, la aprobación del plan estratégico local pasa al comité directivo, así como la sanción de la propuesta que se envía a la DEP para el convenio de gestión y el perfil del director ejecutivo. Lo mismo con respecto a la solicitud de remoción del director del SLE. En el consejo local se alojan funciones consultivas.
	Número de SLE	67 SLE a lo largo del territorio.	70 SLE a lo largo del territorio (se agregan dos en Araucanía y uno en Isla de Pascua).
	Jardines infantiles VTF	Son traspasados del sistema municipal al SLE.	Si bien se mantiene el cambio, el nudo crítico sirvió para explicitar mejor en la ley la articulación entre el nivel parvulario y el resto, así como para asignar funciones y responsabilidades específicas al SLE sobre el fortalecimiento de este nivel.

Continúa en la próxima página

Viene de la página anterior

Área	Nudos críticos	Propuesta inicial del Ejecutivo	Resolución y versión final aprobada por el Congreso
Rol de la escuela	<p>Protagonismo y autonomía de las unidades educativas en el nuevo sistema</p> <p>Apoyo con que contarán los establecimientos para mejorar su calidad</p>	<p>Se definen los miembros de la comunidad educativa.</p> <p>Evaluación y pronunciamiento sobre el reglamento interno y el plan de convivencia escolar por parte del consejo escolar.</p> <p>El director ejecutivo del SLE podrá delegar en los directores de los establecimientos educacionales las atribuciones que faciliten la gestión educacional, debiendo proveer las condiciones necesarias para el adecuado ejercicio de las atribuciones delegadas.</p> <p>Se establece que una de las funciones de los SLE es apoyar técnicamente a los establecimientos educacionales de su dependencia.</p>	<p>Se mantiene la definición de miembros de la comunidad educativa.</p> <p>Se asignan nuevas funciones a los consejos de profesores, y no solo al consejo escolar.</p> <p>Se establecen y explicitan atribuciones específicas para los directores de establecimientos, entre ellas, elaborar y proponer los PEI y los PME, decidir la contratación de personal y proponer los perfiles profesionales docentes.</p> <p>Se crea la Conferencia de Directores y Directoras de Escuelas, Jardines y Liceos (que incluye a profesores encargados de escuelas rurales) en cada SLE.</p> <p>Se mantiene esta definición, aunque se establece con mayor claridad la interacción entre el SLE y el resto de las instituciones del SAC.</p>
Sistema de financiamiento	Aumento de recursos para la educación pública	Los SLE se financian mediante Ley de Presupuestos y el informe financiero del proyecto asegura recursos para la transición independientes al FAEP.	<p>A lo propuesto, se agrega que el FAEP se extiende hasta el año 2022, con descenso gradual de los montos.</p> <p>Se crea el Programa de Fortalecimiento de la Educación Pública, administrado por la DEP.</p> <p>Como consecuencia de lo anterior, no se cambia el sistema de subvenciones, pero disminuye su peso relativo para la educación pública.</p>

Continúa en la próxima página

Viene de la página anterior

Área	Nudos críticos	Propuesta inicial del Ejecutivo	Resolución y versión final aprobada por el Congreso
Transición	Gradualidad y evaluación	Transición total de 6 años, con detalle por región establecido en la ley.	Un ingreso gradual entre 8 y 13 años, que finalizará máximo en 2030. Cuenta con dos etapas, de las cuales solo la segunda se puede modificar. Las fechas de entrada en funcionamiento de la segunda etapa de instalación más allá del año 2025 se establecen a través del presidente de la república, por medio de un decreto fundado del Ministerio de Educación, suscrito además por el ministro de Hacienda, y previo informe favorable del Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública, que se crea especialmente para estos efectos.
	Trasposos de personal	Los asistentes de la educación carecen de normativa propia fuera del Código del Trabajo.	Se compromete normativa para los asistentes de la educación, que se ingresa a fines del 2017 y se aprueba en el segundo semestre de 2018.
	Trasposos de inmuebles	Por el solo ministerio de la ley, con detalle del procedimiento.	Por el solo ministerio de la ley, pero permite el comodato a 30 años cuando se trate de bienes inmuebles que sean de propiedad de las corporaciones municipales y que no se encuentren afectos a la prestación del servicio educacional.
	Tratamiento de la deuda municipal en educación y medidas para afrontar el desequilibrio financiero	Se define qué se entenderá como desbalance financiero. Un plan de transición va saneando la situación de los municipios deficitarios y compromete acciones para el fortalecimiento de la educación pública. Se financia con los recursos del FAEP.	Todos los municipios tienen la obligación de presentar, en un plazo de 180 días, un informe auditado y desagregado por cada una de las obligaciones (deudas previsionales, de cotizaciones voluntarias y con proveedores). Se mantiene la función del Plan de Transición, pero se explicita que la deuda no se traspasa al SLE, con lo que se le dan funciones más discrecionales al Ministerio de Educación sobre el pago de la deuda.

Fuente: Elaboración propia.

4. CONCLUSIÓN: LA NUEVA EDUCACIÓN PÚBLICA COMO FRUTO DE UN DEBATE NACIONAL

El análisis que hemos presentado permite concluir que la ley de nueva educación pública es producto de un amplio y extenso debate que involucró a un diverso grupo de actores profesionales, sociales, políticos y académicos. Si bien se trataba del tercer intento de legislar sobre la materia durante casi un decenio, proceso que involucró a tres gobiernos sucesivos y produjo un consenso fundamental sobre los ejes del cambio que se requería, decisiones críticas del diseño separaban a las diferentes propuestas, lo que se evidenció en el debate acá sintetizado. Como hemos argumentado, algunas de esas diferencias expresaban visiones muy distantes sobre el sentido y la misión de la educación pública, mientras que otras consistían en discrepancias sobre cómo organizar mejor la alternativa a la municipalización, sus definiciones institucionales, organizacionales y financieras. Por cierto, el proceso de cambio institucional gatillado es de tal envergadura y complejidad que la fase misma de transición constituyó también una fuente relevante de disenso y debates.

La resolución de los principales nudos críticos levantados en la discusión pública y legislativa del proyecto viabilizó su aprobación, ya sea produciendo apoyos mayoritarios a la propuesta original, ya introduciendo varias modificaciones para responder a las demandas de los actores sociales, a las críticas informadas o a las diferentes visiones políticas sobre la materia. Así, por ejemplo, la mayor claridad sobre el rol de la escuela, los cambios en el sistema de gobernanza tanto de la Dirección de Educación Pública como de los servicios locales, y la especificación del proceso de traspaso de un régimen a otro son manifestaciones de esta construcción colectiva de la nueva educación pública chilena. Ciertamente, el proyecto también experimentó algunas modificaciones menos consensuadas o —a nuestro juicio— más problemáticas, como extender el periodo de transición o introducir algunas excepciones a la desmunicipalización.

Visto en perspectiva, el gran logro de este proyecto fue construir una voluntad amplia en torno a una alternativa a la administración municipal de la educación pública que fuese comprensiva y viable. Aunque el consenso sobre las dificultades estructurales de la municipalización educacional era ya mayoritario en los tiempos de la Revolución Pingüina y el Consejo Asesor de 2006, al país le tomó un decenio completo converger en torno a un sistema distinto que superase el arreglo institucional implantado en 1980.

REFERENCIAS

- Bellei, C., Contreras, D., & Valenzuela, J. P. (Eds.) (2010). *Ecos de la revolución pingüina. Avances, debates y silencios en la reforma educacional*. Santiago, Chile: Pehuén Editores S.A.
- Biblioteca del Congreso Nacional (2017). Historia de la Ley N° 21.040 que crea el Sistema de Educación Pública y modifica diversos cuerpos legales. Santiago, Chile.
- CEP (2015). Estudio Nacional de Opinión Pública N° 75. Centro de Estudios Públicos. Santiago, Chile.
- Mensaje de S.E. la Presidenta de la República con el que inicia un Proyecto de Ley que fortalece la educación pública n° 1151-356 (2008). *Boletín N° 6251-04*.

Mensaje de S.E. el Presidente de la República con el que inicia un Proyecto de Ley que crea las Agencias Públicas de Educación Local y establece otras normas de fortalecimiento de la educación estatal n° 397-359. (2011). *Boletín N° 8082-04*.

Mensaje de S. E. la Presidenta de la República con el que inicia un Proyecto de Ley que crea el Sistema de Educación Pública y modifica otros cuerpos legales n° 1174-363. (2015). *Boletín N° 10368-04*.

Mensaje de S.E. la Presidenta de la República con el que inicia un Proyecto de Ley que establece un estatuto laboral para los asistentes de la educación pública n° 321-365 (2017). *Boletín N° 11536-04*.

Mineduc (2015). Base de datos “Asistentes de la Educación”. Ministerio de Educación, Centro de Estudios. Santiago, Chile.

OECD (2004). *Reviews of National Policies for Education: Chile 2004*. Reviews of National Policies for Education. Paris: OECD Publishing.



Capítulo 4: LA NUEVA EDUCACIÓN PÚBLICA CHILENA

CAPÍTULO 4

LA NUEVA EDUCACIÓN PÚBLICA CHILENA

Este capítulo describe las principales características del Nuevo Sistema de Educación Pública (NEP): en primer lugar, da cuenta de los principios que inspiran su funcionamiento; en segundo lugar, detalla el nuevo nivel intermedio y una de las principales innovaciones de la legislación: los servicios locales de educación pública (SLE); en tercer lugar, analiza los cambios e implicancias que esta nueva institucionalidad supone para el nivel base del sistema educativo: las escuelas y sus principales actores; y, finalmente, presenta una síntesis de la estructura de gobierno de la NEP, poniendo foco en las funciones y responsabilidades de la Dirección de Educación Pública (DEP).

1. OBJETIVOS Y PRINCIPIOS DE LA NUEVA EDUCACIÓN PÚBLICA

Un cambio de enorme trascendencia que introduce la NEP es el establecimiento de un conjunto de objetivos y principios que deben guiar el accionar de todos los actores que componen el sistema. Se trata de un ejercicio normativo inédito para el sistema escolar chileno que, hasta ese entonces, contaba con un conjunto de principios globales definidos en la Ley 20370/2009 que establece la Ley General de Educación (LGE), sin reconocer la particularidad y funcionalidad distintiva de la educación pública como pieza clave en el sistema escolar chileno.

En primer término, la Ley 21040/2017, que crea el Sistema de Educación Pública, establece en sus artículos 2 y 3 un conjunto de «fines» y un «objeto» para el nuevo sistema, que se reproducen en el cuadro siguiente. A través de estas definiciones, la ley resalta su orientación hacia una educación de calidad entendida integralmente, al mismo tiempo que establece que aquella que provee el sistema público debe caracterizarse por ser laica, pluralista, gratuita, inclusiva y tolerante, así como por respetar la particularidad de los territorios, niveles y modalidades educativas. Así, la nueva educación pública avanza en visibilizar en la normativa un propósito general y un objeto propio para la provisión estatal de educación, marcando un hito respecto al esquema heredado en dictadura.

Cuadro 1. Fines y objeto de la educación pública

Fines	Objeto
<p>La educación pública está orientada al pleno desarrollo de los estudiantes, de acuerdo con sus necesidades y características. Procura una formación integral de las personas, velando por su desarrollo espiritual, social, ético, moral, afectivo, intelectual, artístico y físico, entre otros, y estimulando el desarrollo de la creatividad, la capacidad crítica, la participación ciudadana y los valores democráticos.</p>	<p>El sistema tiene por objeto que el Estado provea, a través de los establecimientos educacionales de su propiedad y administración, que formen parte de los servicios locales de educación pública que son creados en la presente ley, una educación pública, gratuita y de calidad, laica, esto es, respetuosa de toda expresión religiosa, y pluralista, que promueva la inclusión social y cultural, la equidad, la tolerancia, el respeto a la diversidad y la libertad, considerando las particularidades locales y regionales, garantizando el ejercicio del derecho a la educación de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de la República, en todo el territorio nacional.</p> <p>El sistema velará por el respeto a las particularidades de cada nivel y modalidades educativas, considerando la integralidad, pluralidad y el apoyo constante a los estudiantes. En particular, deberá considerar las características propias de los establecimientos que imparten el nivel parvulario y de la educación especial o diferencial.</p>

Fuente: Ley 21040/2017, que crea el Sistema de Educación Pública.

La nueva educación pública no solo establece un conjunto de fines y un objeto para el sistema público, sino que también define un conjunto de principios que deben guiar el trabajo cotidiano de los actores que se desempeñan en él. Dado que dicha definición se realizó teniendo como antecedente los principios que la Ley General de Educación ya había fijado en 2009 para todo el sistema (público y privado), presentamos un cuadro comparativo que permite observar la especificidad de los principios de la educación pública en la nueva legislación.

Cuadro 2. Análisis comparativo de los principios del nuevo sistema de educación pública y los principios de la LGE

Principio NEP	Descripción (extractos)	Presencia en la LGE
<p>Calidad integral</p>	<p>El sistema se orienta hacia la provisión de una educación de calidad que permita a los estudiantes acceder a oportunidades de aprendizaje para desarrollarse de forma integral, llevar adelante sus proyectos de vida y participar activamente en la esfera social, política, cultural y económica del país. Para ello, el sistema promueve el desarrollo de los estudiantes en sus distintas dimensiones, incluyendo la espiritual, la ética, la moral, la cognitiva, la afectiva, la artística y la física, entre otras, así como las condiciones para implementar y evaluar el cumplimiento del currículo, y las necesidades y adaptaciones que la comunidad educativa convenga, en lo pertinente.</p>	<p>La LGE solo establece el principio de calidad de la educación: «La educación debe propender a asegurar que todos los alumnos y alumnas, independientemente de sus condiciones y circunstancias, alcancen los objetivos generales y los estándares de aprendizaje que se definan en la forma que establezca la ley».</p>

Continúa en la próxima página

Viene de la página anterior

Principio NEP	Descripción (extractos)	Presencia en la LGE
Mejora continua	El sistema vela por el mejoramiento sostenido de los procesos educativos que se desarrollan en los establecimientos educacionales dependientes de los SLE, con el objeto de alcanzar una educación de calidad integral e inclusiva. Para ello, los integrantes del sistema deben propender siempre al logro de los objetivos generales definidos en la ley y al cumplimiento de los estándares y otros indicadores de calidad educativa que les resulten aplicables según sus niveles y modalidades.	La LGE no establece ningún principio de esta naturaleza.
Cobertura nacional y garantía de acceso	El sistema vela por la cobertura nacional y la garantía de acceso. Con el objeto de resguardar el ejercicio del derecho a la educación reconocido por la Constitución y los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos ratificados por Chile, el sistema asegura la prestación del servicio educacional en todo el territorio nacional y el acceso de todas las personas, incluyendo especialmente a aquellas que tengan necesidades educativas especiales (NEE), de conformidad con la ley, a los distintos niveles educativos, considerando sus formaciones diferenciadas y las distintas modalidades educativas, y velando por la continuidad del servicio.	La LGE solo establece un principio general de universalidad y educación permanente: «La educación debe estar al alcance de todas las personas a lo largo de toda la vida»
Desarrollo equitativo e igualdad de oportunidades	Los integrantes del sistema deben ejecutar medidas de acción positiva que, en el ámbito educacional, se orienten a evitar o compensar las consecuencias derivadas de las desigualdades de origen o condición de los estudiantes, velando particularmente por aquellos que requieran de apoyos especiales y una atención diferenciada, con el propósito de que puedan desarrollar al máximo sus potencialidades.	La LGE establece el principio de equidad del sistema educativo, aunque sin mandar acciones positivas en ese sentido: «El sistema propenderá a asegurar que todos los estudiantes tengan las mismas oportunidades de recibir una educación de calidad, con especial atención en aquellas personas o grupos que requieran apoyo especial»

Continúa en la próxima página

Viene de la página anterior

Principio NEP	Descripción (extractos)	Presencia en la LGE
Colaboración y trabajo en red	<p>El sistema y sus integrantes basarán su funcionamiento en la colaboración, fomentando la cooperación permanente y sistemática entre las instituciones que lo componen, con el objeto de propender al pleno desarrollo de la educación pública. Para ello, deberán realizar un trabajo colaborativo y en red, basado en el desarrollo profesional, el intercambio de información, el acceso común a servicios e instalaciones, la generación de redes de aprendizaje entre los integrantes de las comunidades educativas, el fomento del trabajo conjunto de sus diversos profesionales y el intercambio de buenas prácticas pedagógicas y de gestión educativa, promoviendo el desarrollo de estrategias colectivas para responder a sus desafíos comunes.</p>	<p>La LGE no establece ningún principio de esta naturaleza.</p>
Proyectos educativos inclusivos, laicos y de formación ciudadana	<p>El sistema debe favorecer la expresión y valoración de las diferencias entre los estudiantes y sus particularidades. Para ello, deberá asegurar, a lo largo de toda la trayectoria educativa, un trato no discriminatorio, en términos sociales, étnicos, religiosos, políticos, de género o de cualquier otro tipo que atente contra la igualdad de derechos y de oportunidades. Para estos efectos, el sistema deberá asegurar especialmente el respeto por la libertad de conciencia, garantizando un espacio de convivencia abierto a todos los cultos y creencias religiosas, fomentar la convivencia democrática y el ejercicio de una ciudadanía crítica y responsable, promover el cuidado y respeto por el medio ambiente, y el conocimiento, comprensión y compromiso de los estudiantes con los derechos humanos.</p>	<p>La LGE no establece ningún principio de esta naturaleza, aunque define muy genéricamente uno de integración: «El sistema propiciará la incorporación de alumnos de diversas condiciones sociales, étnicas, religiosas, económicas y culturales».</p>

Continúa en la próxima página

Viene de la página anterior

Principio NEP	Descripción (extractos)	Presencia en la LGE
<p>Pertinencia local, diversidad de los proyectos educativos y participación de la comunidad</p>	<p>El sistema debe contar con proyectos educativos diversos y pertinentes a la identidad, necesidades e intereses de la comunidad, respetando siempre los derechos humanos y la convivencia democrática.</p> <p>En la formulación y desarrollo de los proyectos educativos de los establecimientos educacionales, se debe garantizar y promover la participación de las comunidades educativas, asegurando el derecho a la información, organización y expresión de sus opiniones en los asuntos que los afectan, de conformidad con la legislación vigente.</p>	<p>La LGE establece el principio de diversidad: «El sistema debe promover y respetar la diversidad de procesos y proyectos educativos institucionales, así como la diversidad cultural, religiosa y social de las poblaciones que son atendidas por él».</p> <p>La LGE establece también el principio de participación: «Los miembros de la comunidad educativa tienen derecho a ser informados y a participar en el proceso educativo en conformidad a la normativa vigente».</p> <p>Además, la LGE define el principio de autonomía: «El sistema se basa en el respeto y fomento de la autonomía de los establecimientos educativos. Consiste en la definición y desarrollo de sus proyectos educativos, en el marco de las leyes que los rijan».</p>
<p>Formación ciudadana y valores republicanos</p>	<p>El sistema debe promover que los estudiantes comprendan el concepto de ciudadanía, y los derechos y deberes asociados con ella, entendidos en el marco de una república democrática, con el propósito de formar una ciudadanía activa en su ejercicio y cumplimiento. En particular, debe difundir los valores republicanos, es decir, los que son propios de la práctica constante de una sociedad democrática, laica y pluralista, esto es, respetuosa de toda expresión religiosa y de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de la República y en los tratados internacionales suscritos y ratificados por Chile</p>	<p>La LGE no establece ningún principio de esta naturaleza</p>

Continúa en la próxima página

Viene de la página anterior

Principio NEP	Descripción (extractos)	Presencia en la LGE
Integración con el entorno y la comunidad	El sistema debe encargarse de promover el desarrollo de conocimientos, habilidades y valores que permitan a las personas y comunidades contribuir a asegurar, desde sus propias identidades, su supervivencia y bienestar, a través de una relación creativa y constructiva con sus respectivos entornos, reconociendo la interculturalidad. Para ello, los establecimientos educacionales dependientes de los SLE deben propender a formar personas conscientes de su individualidad y pertenencia a una comunidad y a un entorno, promoviendo una cultura de paz, justicia y solidaridad, participativa y democrática, y comprometida con la conservación del medio ambiente	La LGE considera dos principios relacionados con este: Sustentabilidad: el sistema debe fomentar el respeto al medio ambiente y el uso racional de los recursos naturales, como expresión concreta de la solidaridad con las futuras generaciones. Interculturalidad: el sistema debe reconocer y valorar al individuo en su especificidad cultural y de origen, considerando su lengua, cosmovisión e historia.

Principios establecidos en la LGE que no tienen consideraciones adicionales en la nueva educación pública (y, por tanto, la rigen como al resto del sistema)

- **Transparencia:** la información desagregada del conjunto del sistema educativo, incluyendo los ingresos y gastos y los resultados académicos, debe estar a disposición de los ciudadanos, a nivel de establecimiento, comuna, provincia, región y país.
- **Responsabilidad:** todos los actores del proceso educativo deben cumplir sus deberes y rendir cuenta pública cuando corresponda.
- **Flexibilidad:** el sistema debe permitir la adecuación del proceso a la diversidad de realidades y proyectos educativos institucionales.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las leyes 21040/2017, que crea el Sistema de Educación Pública, y 20370/2009, que establece la Ley General de Educación.

Como se desprende del cuadro anterior, la nueva educación pública define de forma mucho más clara y orientadora varios principios que la legislación previa señalaba de una manera más bien general. Esto es muy importante para garantizar que las acciones y políticas de la educación pública sean consistentes con dichos principios y no se queden en declaraciones de buenas intenciones. La nueva ley también define un conjunto de principios adicionales a la LGE, que son propios de la educación pública y que, por tanto, la distinguen del resto de la provisión educacional: la calidad «integral», la cobertura universal y la garantía de acceso; la mejora continua de la calidad del sistema, la colaboración y el trabajo en red, y la formación ciudadana y en valores republicanos.

El desafío de la educación pública consiste, entonces, en garantizar que estos principios generales se cumplan efectivamente y que las políticas nacionales, locales y escolares sean coherentes con ellos. Particular atención debe tenerse respecto a esto último: La enunciación de principios y roles distintivos nacionales de la educación pública, que vienen a llenar un vacío en la normativa

educacional, estén en estrecha armonía y promoción de una gobernanza eminentemente local que promueva una participación real de los territorios en la toma de decisiones. Dentro de este nuevo marco normativo de principios, roles y objeto de la educación pública, la siguiente sección aborda los Servicios Locales de Educación como la pieza institucional clave en este equilibrio.

2. SERVICIO LOCAL DE EDUCACIÓN (SLE): EL NUEVO RESPONSABLE DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA

La creación de los servicios locales de educación abre un nuevo escenario para replantear el rol y las responsabilidades del nivel intermedio en la arquitectura escolar chilena. En este marco, la presente sección desarrolla las razones que han ido perfilando a los niveles intermedios de gobernanza educativa como un eslabón trascendental en diferentes procesos de reforma institucional en el mundo. Luego, describe el modelo de los servicios locales como el nuevo nivel intermedio para la educación pública chilena, distinguiendo tres dimensiones principales: las funciones de los servicios locales, su organización y funcionamiento, y el rol que cumplen algunos instrumentos de gestión en el modelo de rendición de cuentas de esta nueva institucionalidad.

a. La emergencia del nivel intermedio en la gobernanza educativa y su relevancia en las reformas educacionales contemporáneas

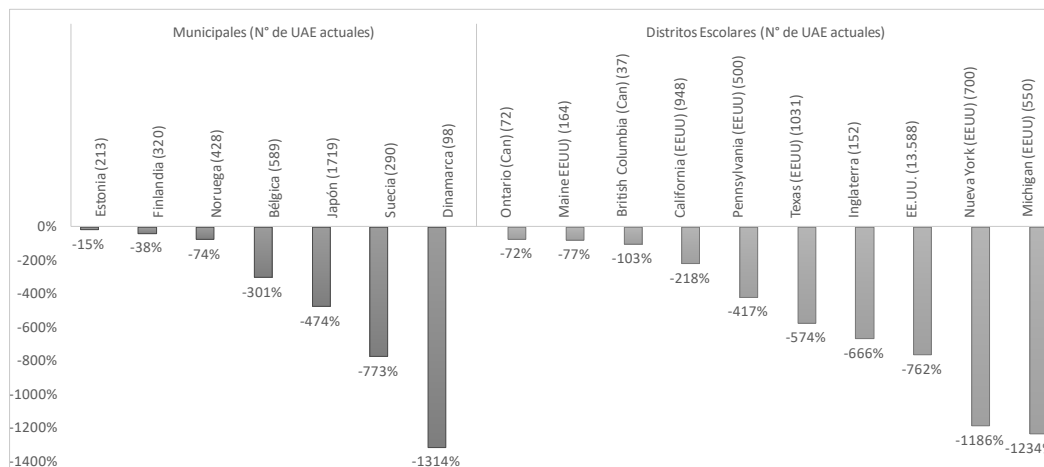
La importancia del nivel intermedio en los sistemas educativos

Una de las características más relevantes en la evolución de los sistemas educativos desde los inicios del siglo XX ha sido la creación o robustecimiento de los niveles intermedios de gobernanza, ubicados entre la escuela y las distintas formas de gobierno central. Resulta interesante que sistemas de tradiciones diametralmente opuestas converjan en este proceso. Por ejemplo, sistemas escolares anglosajones o de los países bajos, de corte más bien descentralizado, como los de Bélgica, Inglaterra o Estados Unidos, potenciaron, desde inicios del siglo XX, el rol de las autoridades educativas locales, dotándolas de mayores atribuciones para consolidar un sistema que hasta ese entonces funcionaba bajo fórmulas atomizadas y desreguladas de administración de las escuelas. Un paso en esta dirección fue la reducción o consolidación del número de unidades de administración educacional (o de distritos) existentes. Solo para tener una noción: a lo largo del siglo XX, Inglaterra y Estados Unidos redujeron en entre seis y diez veces el número de autoridades locales de educación como resultado de reformas voluntarias y obligatorias de consolidación en distintos momentos del tiempo. En el caso de Inglaterra, la introducción de los Local Education Authorities (LEAs) siguió la estructura de los *counties* (Lowe 2010), unidades geográficas de carácter local pero más amplias que las que existían bajo el contexto atomizado anterior. Para el caso de Estados Unidos, la tendencia general fue hacia la consolidación como forma de fortalecer los distritos escolares, más allá de las diferencias tanto en la magnitud de las reformas como en los procesos empleados en los diferentes Estados (Fischel 2009).

Tal como evidencia el gráfico que se presenta a continuación, países con sistemas escolares descentralizados, tanto municipalizados como organizados en distritos, desarrollaron políticas de consolidación o agrupamiento de unidades de administración educacional con el fin de

fortalecer dicho rol y mejorar la calidad educativa. Por ejemplo, si en 1938 Estados Unidos tenía cerca de 120 000 distritos escolares en total, hoy solo posee alrededor de 14 000¹. Otros países, como Bélgica, Suecia o Dinamarca, han reducido entre 4 y 14 veces la cantidad de sus municipios en los últimos 80 años.

Gráfico 1. Tasa de reducción de unidades de administración educacional (1930-2015)



Fuente: Este gráfico se elaboró en base a varias fuentes de reportes de política comparada, como OCDE (2014), Eurydice (2009), CEMR (2016) y estudios de casos: Koyoma (2009) caso de Japón, Leach et al. (2009) caso de Canadá. Fairman and Donis-Keller (2012) caso de Maine. Taylor (2011) caso de California. School Boards Association (2009) para Pennsylvania. Patterson (2006) caso Texas. Shakrani (2010) caso Michigan. New York State Association 2014 para caso de Nueva York.

Inversamente, en sistemas educativos de tradición centralista, como los de Polonia, Estonia o Eslovenia (y como el de Chile antes de la municipalización), la tendencia fue la opuesta: se impulsaron reformas estructurales de transferencias de atribuciones desde el gobierno central a entidades intermedias, representadas por gobiernos locales u otras figuras (Eurydice 2012). Otros países han vivido el mismo proceso, aunque con arreglos institucionales distintos. Por ejemplo, España e Italia, que poseían sistemas escolares altamente centralizados, comenzaron un proceso de descentralización gradual en unidades intermedias, como las comunidades autónomas en el caso español o las regiones u oficinas municipales en el caso de Italia. Lo mismo ocurre en países asiáticos de tradiciones sumamente centralizadas, que desplegaron reformas de descentralización en gobiernos locales y prefecturas, como Japón en 1980 o regiones de Corea del Sur y Singapur² (Koyoma 2009, Sui-chu Ho 2006, You y Morris 2015). En estos casos, nueva-

- 1 A principios de siglo XX, la educación pública de Estados Unidos se organizaba en alrededor de 200 000 unidades (Fischel 2009).
- 2 Los casos de Corea del Sur y Singapur son más debatibles en tanto persiste, a diferencia de los sistemas que hemos revisado, un control relevante de atribuciones en los ministerios centrales. No obstante, resulta sumamente interesante el rol de los jefes distritales, tanto en Corea del Sur como Singapur, donde reformas recientes en ambos países han ido en la línea de empoderar su rol en la gestión y administración del sistema, aun cuando son cargos expuestos a los ciclos políticos (OCDE 2006, Sui-chu Ho 2006, You y Morris 2015).

mente vemos un esfuerzo por distribuir atribuciones en autoridades intermedias y de aumentar participación civil local en la gestión educacional.

Se puede afirmar entonces que, a lo largo del siglo XX, reformas institucionales de tradiciones distintas buscaron constituir un cuerpo de administración y gobierno educacional intermedio, delineando funciones distintivas en la relación escuela-nivel central. En un principio, los esfuerzos por avanzar hacia un nivel intermedio se sostuvieron primordialmente en un razonamiento económico y de gestión administrativa. Por ejemplo, la creación de los LEAs en Inglaterra en 1902 (Lowe 2010) fue parte de un esfuerzo de modernización nacional que buscaba generar economías de escala y potenciar las capacidades de gestión para efectuar compras públicas, como materiales educativos o de construcción de escuelas. Por otra parte, los países de tradición centralista, junto con mejorar la eficiencia del gasto público y los procesos administrativos, definieron como parte de sus objetivos contener la intervención estatal por medio de la participación y adecuación de la educación escolar a las necesidades locales. De hecho, parte de la justificación de la municipalización en Chile siguió estas lógicas: introducir eficiencia en la gestión, maximizar el uso de los recursos públicos y limitar la intervención del nivel nacional (Núñez et al. 1993).

El nivel intermedio en las reformas de segunda generación

Desde el último cuarto del siglo XX, el nivel intermedio comenzó a ser reconocido en la literatura especializada e incorporado en diferentes reformas de gobernanza, no solo como un componente relevante para democratizar y hacer más eficiente su gestión, sino también como un recurso importante y necesario para la mejora educativa. Coincide que países cuyos sistemas educativos han experimentado mejoras sostenidas han potenciado (o generado) «capas mediadoras» entre la sala de clases y el gobierno central.

Esta tendencia se expresa, por ejemplo, en el aumento de las exigencias que países como Canadá (Galway y Wiens 2013), Estados Unidos (Lorentzen 2013, Berry y West 2010) o Inglaterra (Lowe 2010) han promovido con el fin de profesionalizar el cargo de las autoridades educativas locales y potenciar su involucramiento y expertise en materias técnico educativas. Este es uno de los giros más importantes de las reformas de segunda generación: el rol del superintendente/a deja de reducirse exclusivamente a materias administrativas para desarrollar un liderazgo instruccional en su interacción con las personas y las instituciones a su cargo (Lorentzen 2013). En este transcurso, tanto la complejización del perfil profesional del superintendente/a como su valoración en el mercado laboral experimentan importantes alzas. Ambos cambios parecen deseables, considerando que tanto la profesionalización como la estabilidad de las autoridades locales son factores importantes para la gobernanza escolar, especialmente en contextos de vulnerabilidad social (Burkhauser 2015).

Entenderemos por «nivel intermedio», como referencia de aquí en adelante, formas *institucionales* de organización de escuelas. Así, proponemos utilizar esta noción para referirse a cualquier cuerpo de gobierno y gestión formal que posea una injerencia local, geográficamente delimitada, diseñada para proveer apoyo administrativo, financiero y educacional a establecimientos de su dependencia. Bajo esta mirada, quedarían fuera asociaciones de corte más espontáneo que existan entre las escuelas, tales como los microcentros rurales u otras asociaciones entre escuelas que no posean un compromiso formal y vinculante en el desarrollo del quehacer educativo. De esta forma, definiremos un «nivel intermedio» como toda entidad que, al menos, (1) posea

Cuadro 3. Ejes de un liderazgo intermedio exitoso

- Liderazgo y equipos profesionales de alto estándar, con foco en los aprendizajes y el mejoramiento.
- Continuidad de las políticas y estrategias desde el nivel nacional (que dicta la política) hasta la escuela (que la ejecuta).
- Planificación y toma de decisiones sobre la base de evidencias, datos y evaluaciones de un sistema de monitoreo continuo para comprender y orientar a los establecimientos.
- Gestión adecuada y que maximice recursos, priorizando aquellas áreas que tienen mayor probabilidad de generar un impacto en el aprendizaje de los estudiantes basado en sus resultados y evidencia.
- Identificación de las necesidades de sus establecimientos y desarrollo de estrategias diferenciadas de apoyo, según su trayectoria de mejoramiento.
- Coordinación y articulación de los diferentes servicios, programas y apoyos externos.
- Establecimiento de expectativas claras y comunes respecto de los énfasis curriculares, y las prácticas directivas y de enseñanza.
- Sentido de eficacia colectiva. Expectativas altas respecto del desempeño de los estudiantes, los docentes y los directivos.
- Énfasis en desarrollo profesional pertinente y continuo de los directivos y los docentes de los establecimientos.
- Generación de oportunidades para que los directivos y los docentes de distintos establecimientos colaboren entre sí, enfocadas en el mejoramiento escolar y la enseñanza, en torno a la diseminación de «buenas prácticas».
- Contextualización, articulación y coherencia de las políticas nacionales para aumentar su pertinencia.

Fuente: Este compendio es una elaboración propia en base a los estudios más importantes del área: Waters y Marzano (2006), Campbell y Fullan (2006), Anderson (2006), Jaimovich (2014) y Mourshed et al. (2010).

una injerencia local y por ende próxima a los centros educativos, (2) cuente con financiamiento público, y (3) que posea atribuciones de planificación técnica, administrativo y financiera sobre los centros educativos de su competencia.

Los niveles intermedios, como afirma el reporte McKinsey (2010), juegan un rol clave en la mejora sostenida a través del apoyo activo y cercano a las escuelas y sus equipos directivos, operando como un «adaptador» o «traductor»³ entre las políticas y regulaciones nacionales y la escuela. El líder intermedio es un canal de difusión e integración de buenas prácticas entre las escuelas (Mourshed et al. 2010). El foco en el liderazgo intermedio ha dado fruto a importantes reformas, donde el caso canadiense, en especial de la provincia de Ontario, se alza como referencia obligatoria. Desde principios de los noventa, esta reforma reformuló la arquitectura del

3 El reporte habla de buffer; otro significado posible es el de «amortiguador» de shocks externos.

sistema escolar potenciando sus niveles intermedios. Dentro de las medidas implementadas más importantes, es posible mencionar la consolidación de distritos escolares, los cambios en los roles y responsabilidades de los *boards*, la articulación de los niveles intermedios en sistemas efectivos de rendición de cuentas y la construcción de capacidades desde las escuelas hasta sus capas mediadoras (Galway and Wiens, 2013).

En el cuadro 3, se expone una síntesis de los roles y las funciones más relevantes que resalta la literatura respecto al nivel intermedio para incidir en la mejora educativa.

b. Los nuevos servicios locales de educación pública

La ley de nueva educación pública mandata un cambio en la dependencia de los jardines, escuelas y los liceos públicos, que implica que la responsabilidad directa de administrar los establecimientos educacionales debe ser asumida por una red de nuevas instituciones: los servicios locales de educación pública (SLE). Estos servicios, por lo tanto, son ahora los responsables últimos de la gestión de la educación pública en el territorio.

Los SLE son organismos públicos especializados en la gestión educacional, descentralizados funcional y territorialmente, con una planta propia de personal altamente profesionalizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. El servicio local tiene como función principal proveer educación pública en todos sus ciclos, con niveles de calidad y equidad crecientes.

Los servicios locales son liderados por un director o directora ejecutiva, que suscribe un convenio de gestión educacional con el director o directora de Educación Pública para ejercer su cargo por seis años, renovable por un máximo de doce. Este director ejecutivo cuenta además con un equipo profesional altamente especializado. La ley crea además dos órganos consultivos: el consejo local, que reúne a representantes de la comunidad educativa en el territorio, y el comité directivo local, que genera un espacio adicional de deliberación y diálogo entre el director o directora del servicio y los representantes de los alcaldes del territorio, los padres y apoderados, y el gobierno regional respectivo. A continuación, se revisan los roles y funciones del nuevo nivel intermedio, se describen la estructura y la organización de los SLE, y se detallan otros aspectos institucionales que los caracterizan, poniendo especial énfasis en la manera en que estos servicios rendirán cuentas de su trabajo.

Roles y funciones de los servicios locales de educación

Como se aprecia en el cuadro que se muestra a continuación, los servicios locales tienen un conjunto amplio de funciones y responsabilidades, lo que en términos formales representa un avance en dos dimensiones: genera una definición de funciones distintivas para la institución administrativa responsable de la educación pública, y perfila la misión y el rol de este nuevo nivel intermedio como un elemento clave en el mejoramiento de la calidad, a través de un apoyo integral a los equipos directivos y las escuelas de su competencia. La función de los SLE es, en primer término, garantizar la provisión de educación pública en cada territorio, en sus diferentes ciclos, modalidades y niveles. Para ello, su principal responsabilidad es potenciar los equipos directivos y docentes, y las comunidades educativas; prestarles apoyo técnico-pedagógico y administrativo de manera sistemática, y organizar el trabajo colaborativo de los establecimientos educacionales a su cargo, velando por su calidad, equidad, inclusión y mejoramiento permanente.

Cuadro 4. Funciones principales de los servicios locales de educación pública

- a) Proveer, a través de los establecimientos educacionales de su dependencia, el servicio educacional en los niveles y modalidades que corresponda de conformidad a la ley.
- b) Administrar los recursos humanos, financieros y materiales del servicio y los establecimientos educacionales de su dependencia, para lo cual podrá adquirir toda clase de bienes muebles e inmuebles.
- c) Desarrollar la oferta de educación pública en el territorio que le corresponda y velar por una adecuada cobertura del servicio educacional, de acuerdo con las particularidades del territorio. Para ello, deberá identificar las áreas de expansión poblacional y aquellas en que la cobertura pública sea insuficiente.
- d) Diseñar y prestar apoyo técnico-pedagógico y de gestión de los establecimientos educacionales de su dependencia. En particular, los SLE deben diseñar y prestar apoyo a los equipos directivos, los docentes y los asistentes de la educación de dichos establecimientos.
- e) Implementar iniciativas de desarrollo profesional para los equipos directivos, los docentes y los asistentes de la educación de los establecimientos educacionales de su dependencia
- f) Contar con sistemas de seguimiento, información y monitoreo, de conformidad con las orientaciones establecidas por la Dirección de Educación Pública, que consideren la evaluación de los procesos y los resultados de los establecimientos educacionales de su dependencia.
- g) Fomentar el trabajo colaborativo y en red de los establecimientos educacionales de su dependencia.
- h) Promover y fortalecer el liderazgo directivo en los establecimientos educacionales de su dependencia. Para ello, el director ejecutivo podrá delegar en los directores de los establecimientos educacionales las atribuciones que faciliten la gestión educacional, debiendo proveer las condiciones necesarias para el adecuado ejercicio de las atribuciones delegadas.
- i) Ejecutar acciones orientadas a fomentar la participación de los miembros de la comunidad educativa y de las comunidades locales, en las instancias que promueva el propio servicio local o los establecimientos de su dependencia, de conformidad con la ley.
- j) Elaborar el plan estratégico local de educación pública y el plan anual.
- k) Determinar la apertura, fusión o cierre de los establecimientos educacionales de su dependencia, dentro del territorio de su competencia, debiendo cumplir al efecto con la normativa educacional vigente.
- l) Determinar la apertura o cierre de especialidades de formación diferenciada en sus establecimientos de enseñanza media técnico-profesional, asegurando la existencia de una oferta territorial pertinente a las necesidades de desarrollo locales y cumpliendo al efecto con la normativa educacional vigente. Esta decisión deberá ser consultada al consejo local respectivo.
- m) Elaborar y proponer a la DEP, u otros organismos públicos a través de ella, proyectos de inversión en equipamiento e infraestructura educacional u otros ítems relacionados con su objeto y fines para desarrollar en el territorio de su competencia, de conformidad con la ley.
- n) Coordinar y apoyar la ejecución de planes y programas de otros órganos de la Administración del Estado, tales como la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas y las municipalidades, respecto de los establecimientos educacionales de su dependencia.

Continúa en la próxima página

Viene de la página anterior

- o) Celebrar convenios con municipalidades en todas las materias que resulten relevantes para el cumplimiento de su objeto.
- p) Establecer convenios con las instituciones de educación superior para favorecer la formación inicial docente y el desarrollo profesional, la innovación pedagógica y la investigación educativa, entre otros aspectos. En el caso de la educación técnico-profesional, dichos convenios pueden abordar la coordinación de trayectorias educativas, el acceso a prácticas profesionales y la inserción laboral de los estudiantes, entre otros aspectos.
- q) Celebrar convenios con otras instituciones del sector público o personas jurídicas para efectos de prestarles apoyo técnico-pedagógico y trabajar en red con los establecimientos de su dependencia.
- r) Implementar y coordinar acciones tendientes a desarrollar diversas expresiones artísticas en los establecimientos educacionales.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Ley 21040/2017, que crea el Sistema de Educación Pública.

El siguiente esquema sistematiza analíticamente cinco «macrofunciones» del servicio local, lo que permite visualizar las principales áreas en las que debe concentrarse. En la sección siguiente, se describe con más detalle cada una de estas dimensiones y la forma en que operan concretamente. La dimensión 5 —de articulación y vinculación con las políticas y normativas nacionales y regionales— será abordada en el apartado final.

Figura 1. Ámbitos de funciones de los servicios locales de educación



Fuente: Elaboración propia.

i) *Planificación estratégica del servicio local*

La literatura establece que todo liderazgo intermedio tiene como función clave realizar la planificación estratégica orientada a la mejora educativa en el territorio y apoyar las planificaciones de los establecimientos educacionales a su cargo (Waters y Marzano 2006). Uno de los objetivos del diseño de la NEP es justamente dotar a los nuevos servicios de atribuciones y capacidades para que puedan planificar estratégicamente las acciones, especialmente en el marco del ciclo de mejoramiento continuo de las escuelas y liceos —formulación, actualización, ejecución y monitoreo de iniciativas de mejoramiento—. Es a través de esta planificación que se comunica a las comunidades educativas el propósito que tienen dichas acciones para los establecimientos, lo que permite a su vez definir sellos identitarios para el territorio y una expectativa precisa respecto al desempeño esperado en los establecimientos que lo integran.

Para concretar estas definiciones en instrumentos de gestión, los SLE tienen por función elaborar el plan estratégico local (véase cuadro siguiente) y apoyar técnicamente a los establecimientos en sus procesos de revisión de sus instrumentos de gestión. Un aspecto clave es el soporte a la elaboración de sus proyectos educativos institucionales (PEI) y planes de mejoramiento educativo (PME), y su articulación con el plan estratégico local y con la estrategia nacional de educación pública. El apoyo en torno a estos instrumentos tiene un sentido claro, de acuerdo con lo establecido en la nueva legislación, estos deben reflejar el sentir de la comunidad educativa, ser consistentes con su diagnóstico institucional y priorizar la definición de procesos de mejora surgidos desde el propio establecimiento.

Cuadro 5. Plan estratégico local

Los SLE cuentan con una carta de navegación esencial que se irá renovando periódicamente —con un horizonte mínimo de seis años, es decir, más amplio que los ciclos políticos presidenciales—. Esta gran hoja de ruta es el plan estratégico del SLE. La ley establece que el director o directora ejecutiva tiene la atribución de elaborar (reformular o modificar) este plan, proceso en el que participan el consejo local y los equipos directivos de los establecimientos educacionales. Finalmente, la propuesta de plan estratégico es presentada al comité directivo local para su aprobación. Entre otros elementos de base, este plan tiene como marco la estrategia nacional, y considera los PEI y los PME de cada establecimiento del territorio del SLE, así como los informes de la Agencia de Calidad de la Educación y de la Superintendencia de Educación. De la misma manera, el plan considera las estrategias regionales de desarrollo creadas conforme a la Ley 19175/1992 y contiene, a lo menos, el diagnóstico, los objetivos y las prioridades de desarrollo de la educación pública del territorio para un periodo de seis años.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Ley 21040/2017, que crea el Sistema de Educación Pública.

También son funciones de los servicios locales proyectar la oferta educativa en sus territorios y definir estrategias para asegurar su adecuada provisión. En este sentido, entre sus responsabilidades está definir estrategias territoriales de captación y retención de matrícula; abrir, cerrar o fusionar establecimientos, y decidir respecto de proyectos de infraestructura y ampliación escolar. La nueva institucionalidad tiene por mandato pensar estratégicamente y en conjunto

con la ciudadanía, y, acorde con estos esfuerzos, proyectar la oferta y relevar la presencia de la educación pública en el territorio.

Siguiendo experiencias de niveles intermedios exitosos, otro aspecto clave en el funcionamiento de los SLE es la evaluación integral de la educación a su cargo. Como piso mínimo, los servicios utilizan fuentes secundarias de información, como las que provee la Agencia de Calidad y la Superintendencia, pero sobre todo cuentan con los equipos que requieren para levantar sus propias evaluaciones internas, estadísticas, e indicadores de gestión y procesos de cada establecimiento educacional. Los servicios usan dicha información como insumo para realizar toda su planificación estratégica, con el objetivo de aportar a la trayectoria educativa y el aprendizaje de los estudiantes, e identificar las necesidades de apoyo de las escuelas y los liceos.

ii) *Desarrollo de capacidades en los establecimientos educacionales*

Una de las funciones medulares de los SLE es desarrollar capacidades en sus establecimientos, lo que se traduce en tareas y mandatos en tres áreas clave: el apoyo técnico pedagógico; la vinculación con instituciones afines, en especial de educación superior; y la promoción de procesos adecuados de selección, inducción y retención de los directivos, y el personal docente y no docente que trabaja en las escuelas.

En el espíritu de las reformas de segunda generación, los SLE están llamados a ser un nivel intermedio que no solo gestiona y se aboca al *management* administrativo-financiero de los centros educativos, sino que además apoya, impulsa y acompaña de manera cercana los procesos institucionales y pedagógicos de los mismos. Para ello, estos servicios realizan encuentros y visitas *in situ* a cada establecimiento educacional, organizados en redes colaborativas, tal como señala en el cuadro que se presenta a continuación. De hecho, esta dinámica de trabajo en red es otro de los pilares que caracterizan a los niveles intermedios exitosos en el mundo (Jaimovich 2014).

Cuadro 6. Redes de colaboración de escuelas

Las redes entre establecimientos educacionales son un espacio privilegiado para el desarrollo profesional, en la medida en que permiten construir comunidades profesionales de aprendizaje, más allá del propio establecimiento educativo. Estas redes fomentan el intercambio de prácticas y la construcción colaborativa de conocimientos, aprovechando lo que cada miembro trae a la red, pero, además, lo que se produce durante el mismo proceso de colaboración. Como han señalado varios investigadores, las redes pueden incrementar las capacidades internas en las escuelas, en la medida en que facilitan el intercambio de buenas prácticas (Datnow et al. 2002, Harris et al. 2006), en tanto que la colaboración puede ayudar a que los profesores desarrollen sus capacidades profesionales visualizando nuevas formas de trabajar con estudiantes que tienen dificultades, o maneras de integrar alumnos diversos en una misma aula (Ainscow et al. 2005).

La ley de nueva educación pública aprende de esta experiencia internacional y establece como principio de funcionamiento de los SLE el trabajo en red entre los establecimientos, al tiempo que dota a estos servicios de recursos para que conformen equipos que apoyen el trabajo de esas redes.

Fuente: Elaboración propia.

La frecuencia, intensidad y focalización específica de la asesoría en la nueva educación pública es diseñada sobre la base de un diagnóstico integral del desempeño, evaluación del personal directivo, docente y los asistentes de la educación, y muy especialmente de las necesidades y desafíos de cada escuela, jardín o liceo.

En principio, de acuerdo con el diseño técnico que estuvo en la base de la ley, la asesoría en terreno de los SLE se organiza en redes geográficas de no más de quince escuelas, con un encargado permanente por cada una de ellas. Si bien la llegada al establecimiento será de un solo asesor encargado por establecimiento (excepto en el caso de establecimientos parvularios, donde el sistema asegura duplas de asesores por cada institución), las redes se organizan entre personas de distintas especialidades, de forma de responder a las necesidades particulares de cada red. Por esta razón, los asesores tienden a organizarse en grupos para planificar el trabajo destinado a las escuelas, buscando reunir distintas especialidades que se complementen para atender necesidades específicas. Las estimaciones que usó el Ministerio de Educación para la conformación de los equipos de apoyo técnico contemplan tres días de visitas y dos días de planificación de la asesoría semanal. La labor de planificación es la instancia para diseñar y desarrollar los planes y programas específicos para los establecimientos⁴.

En cualquier caso, el espíritu de la ley apunta a que la relación que existe entre el SLE y los establecimientos a su cargo sea fluida y presencial⁵. Para esto los servicios locales contarán con equipos técnicos que apoyen los procesos formativos para directivos, docentes y asistentes de la educación que se hayan diseñado en (o en conjunto con) el establecimiento educacional. Para ello, será vital detectar las necesidades de desarrollo profesional identificadas en el plan de cada escuela y acorde con sus objetivos estratégicos de mejora. Estas actividades pueden involucrar a más de una escuela, o incluso a una red completa, si es que hay coincidencia en las necesidades levantadas por varias instituciones escolares. Además de poner a disposición sus equipos técnicos internos, el SLE apoya las estrategias de desarrollo profesional construidas con el establecimiento educacional, articulándose con instituciones formativas externas que incluyen a las universidades presentes en la zona.

Así, los directores o directoras de cada establecimiento educacional orientan el desarrollo profesional de los docentes que están a su cargo. Tomando en consideración tanto el PME como la información que brinda el Sistema de Reconocimiento y Promoción del Desarrollo Profesional Docente, los directores/as propondrán al SLE la elaboración de planes y acciones concretas para potenciar el desarrollo profesional. El SLE se articula con la oferta de perfeccionamiento que existe a nivel nacional (especialmente con el CPEIP) y local. Del mismo modo, genera convenios con universidades para generar estrategias de desarrollo profesional docente, directivo y de su propia planta. La vinculación con las universidades es especialmente relevante, no solo por el conocimiento especializado con que cuentan y su capacidad de proveer programas de formación

4 La dotación de los equipos de coordinadores de red fue calculada sobre la base de los tipos de establecimientos que posee cada SLE. Por ejemplo, establecimientos con una población socioeconómicamente vulnerable, poseen una mayor dotación. Los SLE tienen la capacidad de contar con coordinadores de red suficientes para sostener políticas estables de acompañamiento que permitan activar y apoyar efectivamente los procesos de mejora en cada establecimiento.

5 La inclusión educativa es un buen ejemplo donde el nivel intermedio puede incidir de forma relevante, apoyando el diseño de acciones, pautas de observación y protocolos para trabajar la diversidad y realizar reflexión pedagógica en la escuela en esta materia.

continua, sino también porque son las encargadas de la formación inicial docente en la región, por lo que su articulación con los SLE permite una mayor colaboración y asegura la pertinencia del proceso formativo de los futuros profesores a nivel territorial.

Con el fin de cumplir con los objetivos educacionales, los SLE deben asegurarse de contar con las competencias docentes y directivas requeridas para ello. En este sentido, el servicio local tiene la responsabilidad de gestionar globalmente la selección de personal a todo nivel, tanto para los establecimientos educacionales como para sí mismo. Un papel protagónico en los procesos de selección será velar porque los perfiles profesionales de los directores respondan a las necesidades de cada establecimiento y a su propia estrategia de trabajo, encargándose formalmente de los respectivos concursos. En el caso de los docentes y miembros del equipo directivo, el SLE apoya técnicamente al director en la definición de dichos perfiles y los correspondientes procesos de selección. Igualmente, apoya a los equipos directivos para establecer procesos de inducción dirigidos a los nuevos profesionales que permiten mejorar su incorporación al establecimiento.

Por último, los servicios locales de educación desarrollan políticas de recursos humanos para su dotación profesional, promoviendo la satisfacción laboral y el compromiso con el territorio. Asimismo, el SLE puede, en acuerdo con el equipo directivo de un establecimiento, entregar incentivos que fomenten la permanencia de los docentes y los directivos en su dotación. Estos incentivos pueden ser tanto económicos como estar asociados a espacios de desarrollo profesional, como facilitar el acceso a cargos de mayor responsabilidad, oportunidades formativas y posibilidades de diversificar sus funciones, por ejemplo, asumiendo labores de apoyo a otros docentes.

iii) Gestión administrativa y financiera

Los servicios locales de educación están a cargo de generar las condiciones financieras, administrativas y operacionales para asegurar el adecuado funcionamiento de los jardines infantiles, las escuelas y los liceos que dependen de ellos, además de propiciar el logro de sus objetivos educativos. Uno de los propósitos centrales de que esta nueva institución intermedia asuma algunas responsabilidades administrativas es reducir y alivianar al máximo la carga burocrática que recae hoy en los directores/as escolares, pues restringe y obstaculiza su rol de líderes pedagógicos.

En términos de recursos financieros, los SLE son legalmente «sostenedores» y, como tales, su gestión considera las siguientes funciones: i) pagar las remuneraciones, las impositivas y los descuentos voluntarios a todos los trabajadores y trabajadoras de los establecimientos educacionales y del mismo servicio; ii) tramitar las licencias y otros permisos; iii) elaborar sus presupuestos y revisar los de las escuelas, los jardines y los liceos; iv) realizar la contabilidad y los balances de su ejecución presupuestaria y la de los establecimientos, con especial atención a los canales de financiamiento, como la subvención preferencial y el Programa de Integración, que poseen mecanismos particulares de rendición ante la Superintendencia; v) distribuir equitativamente los recursos disponibles entre los establecimientos educacionales, y vi) transferir y monitorear los recursos que le hayan sido delegados al establecimiento educacional.

En cuanto a la gestión propiamente operacional, el SLE, se ocupa de i) gestionar el abastecimiento y las adquisiciones de los establecimientos y del propio servicio; ii) generar y ejecutar los convenios marco; iii) instalar y mantener las plataformas de información y los medios tecno-

lógicos de comunicación para que su vínculo con los establecimientos educacionales sea fluido y eficaz; iv) gestionar la infraestructura y mantención de los establecimientos, y v) gestionar la asignación de los docentes y los asistentes de la educación de reemplazo.

Además, la nueva institucionalidad apoya directamente a los establecimientos en la elaboración de sus presupuestos, términos de referencia y planes de compras; la gestión de compras públicas, y la rendición de cuentas ante las instituciones responsables, especialmente la Superintendencia de Educación.

iv) Fomento a la participación de la comunidad educativa y vinculación institucional

Finalmente, uno de los desafíos permanentes que tienen los servicios locales es enlazar su gestión con las necesidades de los estudiantes y sus familias. De hecho, el SLE tiene como obligación atender y revertir las inequidades y dificultades de acceso al proceso educativo dadas por características sociales y/o familiares de los estudiantes. Es decir, junto con apoyar los procesos propiamente pedagógicos y educativos, el SLE entrega soporte en el área psicosocial y de inclusión educativa. Como ya se mencionó, en sistemas con modelos intermedios exitosos como el canadiense (Jaimovich 2014), esta labor se ejecuta y organiza al igual que las demás funciones del SLE: a través de la articulación en redes de establecimientos. En conjunto con el equipo directivo y los profesionales psicosociales de los establecimientos, el servicio identifica las necesidades de apoyo que tienen los estudiantes y sus familias, y traduce este diagnóstico en un plan de acción cuya implementación debe garantizar, ya sea con los equipos de las instituciones escolares o de su red local.

Además, el equipo de apoyo a la inclusión está a cargo de la vinculación con el conjunto de instituciones externas afines a la labor educativa, ya sean municipales, servicios públicos o fundaciones privadas, que pueden ayudar a los estudiantes y sus familias a superar las inequidades que originan posteriores desventajas educativas. Por último, más en general, cumple la función de desarrollar estrategias territoriales para propiciar el involucramiento de las familias y la pertinencia de la oferta educativa, fortaleciendo el vínculo entre la comunidad local y las escuelas y liceos públicos de su zona.

Organización de los SLE

Órganos principales del SLE

Los servicios locales están conformados por tres órganos o niveles principales: el director o directora ejecutiva y sus equipos especializados, un comité directivo local y un consejo local.

La dirección y administración del SLE está a cargo del director o directora ejecutiva, jefe superior del servicio y responsable de gestionar la educación pública en el territorio, desde el nivel parvulario hasta el fin de la enseñanza media, tanto administrativa como pedagógicamente. Dentro de los objetivos de su gestión podemos señalar (1) la planificación estratégica de los objetivos del servicio local (en especial, del plan estratégico a seis años), (2) la construcción de equipos, y (3) el alineamiento de las gestiones de los distintos departamentos para el cumplimiento de

las metas del servicio a mediano y largo plazo. El director ejecutivo debe rendir cuenta anual de su gestión tanto al consejo local de educación como al director nacional de Educación Pública.

El director ejecutivo es nombrado por el presidente de la República (de una terna elegida por el Servicio Civil), mediante un proceso de selección de altos directivos públicos. El Ministerio de Educación, por medio de la Dirección de Educación Pública, es el responsable general del mecanismo de selección de los directores ejecutivos. Esto implica que la DEP genera los concursos para los cargos con sus respectivas bases, construye perfiles tipo para los directores ejecutivos (aprobados por el Consejo de Alta Dirección Pública); asegura la entrega de fondos para realizar los concursos; monitorea los convenios de desempeño firmados, sus plazos y los reemplazos a los cargos; garantiza que se cumplan las atribuciones que entrega la ley, y por último, se encarga de hacer públicos tanto los concursos como el estado de cada uno de los procesos y sus resultados. El proceso de selección del director ejecutivo cuenta, mediante el Servicio Civil, con asesorías externas para la preselección de los candidatos y su cargo dura seis años, renovable por un periodo adicional.

La remoción del director ejecutivo procede si incumple el convenio de gestión educacional o incurre en una negligencia manifiesta en el desempeño de sus funciones, es decir, una falta grave que incide negativamente en el funcionamiento del servicio o pone en riesgo su continuidad. Una forma de acreditar estas conductas son las infracciones reiteradas a la normativa educacional cursadas por la Superintendencia. Por tanto, una innovación importante que plantea la nueva institucionalidad es que define a la cabeza de los niveles intermedios a autoridades especializadas en educación, de alto nivel profesional y cuya continuidad no está fundada en la confianza política, sino en su desempeño y en el cumplimiento de metas.

Cuadro 7. Plan anual

Una de las principales herramientas de gestión del director o directora ejecutiva es el plan anual, que prepara, ejecuta y presenta cada año al comité directivo y al consejo local. Este plan contiene el estado de avance del plan estratégico, define la dotación de docentes y asistentes de educación en cada establecimiento y describe la planificación anual de las acciones de apoyo técnico-pedagógico y desarrollo profesional docente, entre otras cuestiones. La dotación de docentes y asistentes de la educación que se requiere para desarrollar el proyecto educativo institucional de cada establecimiento debe fundarse en razones técnico-pedagógicas y determinarse sobre la base de, al menos, los siguientes elementos: matrícula total de cada establecimiento; niveles y modalidades de la educación provista por cada uno de ellos; plan de estudios de cada uno o proyecto educativo institucional (educación parvularia); componentes de los planes de mejoramiento educativo y de los proyectos de integración escolar vigentes de dichos establecimientos. Este instrumento de gestión reemplaza al Plan Anual de Desarrollo de la Educación Municipal (PADEM) y se adapta a un territorio más grande y sinérgico, así como a los desafíos y objetivos del nuevo Sistema de Educación Pública en cada zona del país.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Ley 21040/2017, que crea el Sistema de Educación Pública.

En segundo término, los consejos locales tienen la función general de representar los intereses de la comunidad educativa ante el servicio local respectivo. Este cuerpo colegiado está compuesto por representantes de la comunidad educativa, como centros de apoderados, centros de estudiantes, equipos directivos, profesionales y asistentes de la educación, y por representantes de universidades, centros de formación y docentes de excelencia. Así, este consejo local cumple un rol de asesor técnico y canalizador de las demandas sociales, contribuyendo a la planificación integral del servicio. Asimismo, el SLE rinde cuentas a sus respectivos consejos de los planes estratégicos y sus avances anuales de forma que estos puedan monitorear el nivel de cumplimiento de los objetivos.

En cuanto a sus funciones, los consejos locales se orientan a los temas educacionales y tienen un carácter consultivo. Dado que sus miembros no son elegidos democráticamente y el servicio no es un órgano colegiado, el consejo no está facultado para tomar decisiones vinculantes. Sin embargo, para que este consejo tenga relevancia y el SLE tome en cuenta sus aportes en la toma de decisiones, la ley le entrega atribuciones especiales para emitir su opinión, y obligaciones al Servicio para responder a estas demandas.

El comité directivo local, por su parte, vela por el adecuado desarrollo estratégico del SLE, la rendición de cuentas a la comunidad y vinculación oportuna con las instituciones de gobierno de las comunas y la región. El comité directivo está compuesto por dos integrantes nombrados por los alcaldes del territorio, dos integrantes nombrados por el gobierno regional y dos representantes de los centros de padres, madres y apoderados de los establecimientos educacionales dependientes del servicio local. Todos los integrantes del comité duran seis años en sus cargos, y los que son nombrados por el gobierno regional y municipios deben ser personas con reconocida trayectoria, deseablemente profesionales relacionados con el mundo de la educación. Entre sus principales atribuciones está elaborar, tras el proceso de alta dirección pública, la terna que se presentará al presidente/a para que nombre al director ejecutivo del servicio local.

Cuadro 8. Funciones consejo local y comité directivo local

Funciones del consejo local	Funciones del comité directivo local
<ul style="list-style-type: none"> • Representar los intereses de la comunidad educativa ante el servicio local respectivo. • Comunicar al director ejecutivo y al comité directivo local de cualquier asunto que afecte a la comunidad educativa o la calidad de la prestación del servicio educacional en uno o más de los establecimientos educacionales que dependen del servicio local. • Emitir su opinión sobre todas las cuestiones que el director ejecutivo o el comité directivo local someta a su consideración. • Asesorar al director ejecutivo en la definición y ejecución de las acciones referidas a la constitución y desarrollo de comuni- 	<ul style="list-style-type: none"> • Proponer al director ejecutivo iniciativas para mejorar la gestión del servicio local y sus establecimientos, en especial, aquellas que impliquen una apropiada relación con las municipalidades y las instituciones del territorio, en coherencia con la disponibilidad presupuestaria. • Proponer al director de educación pública elementos relativos al perfil profesional del cargo de director ejecutivo del respectivo servicio local. En la elaboración de esta propuesta, debe considerar las recomendaciones que realiza el consejo local de educación pública respectivo.

Continúa en la próxima página

Viene de la página anterior

Funciones del consejo local	Funciones del comité directivo local
<p>dades de aprendizaje, que fortalezcan la enseñanza y el aprendizaje, la convivencia escolar, la formación ciudadana y la inclusión, entre otros aspectos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proponer al comité directivo local elementos relativos al perfil profesional, además de las competencias y aptitudes que deben reunir los candidatos o candidatas al cargo de director ejecutivo del respectivo servicio local. • Proponer modificaciones al convenio de gestión educacional, las que deberán ser remitidas al comité directivo local, de conformidad con lo dispuesto en el inciso 3 del artículo 40. • Emitir opinión respecto de la propuesta de Estrategia Nacional de Educación Pública. • Proponer las modificaciones que considere pertinentes respecto del plan estratégico local. • Proponer al comité directivo local las modificaciones al plan anual que estime convenientes, de forma justificada, con el objeto de resguardar su concordancia con el plan estratégico local. • Proponer al director ejecutivo medidas tendientes a propiciar la inclusión al interior del aula y todas aquellas medidas tendientes a evitar efectos adversos para la equidad y eficacia del sistema. • Requerir por escrito al director ejecutivo los antecedentes de los informes de la Agencia de Calidad de la Educación, de la Superintendencia de Educación y de la Dirección de Educación Pública sobre el desempeño de los establecimientos y el funcionamiento del servicio local. • Vincularse con la comunidad local y proponer al director ejecutivo estrategias de articulación y trabajo educativo que incluyan a dicha comunidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar un informe que contenga una propuesta de prioridades para el convenio de gestión educacional del director ejecutivo, en función de la Estrategia Nacional de Educación Pública, el plan estratégico local, y las políticas y programas que se establezcan para fortalecer y desarrollar el Sistema de Educación Pública, de conformidad con lo dispuesto en el inciso 3 del artículo 40. • Proponer al presidente de la República tres candidatos, elegidos entre los que hayan sido seleccionados en el proceso para proveer el cargo de director ejecutivo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 21. • Solicitar fundadamente al director de Educación Pública que realice el procedimiento de remoción del director del servicio local. Para ello, requiere el voto conforme de dos tercios de sus integrantes en ejercicio. Esta atribución solo puede ejercerse una vez en el año calendario. • Aprobar el plan estratégico local, en conformidad con lo que establece el artículo 45. • Convocar al director ejecutivo para que informe sobre el estado de avance de los objetivos del plan estratégico local. Para ejercer esta atribución, el comité directivo local debe contar con el acuerdo de la mayoría de sus miembros en ejercicio. • Realizar recomendaciones para el plan anual que presenta el director ejecutivo, quien debe considerarlas e incorporarlas, o rechazarlas de manera fundada, de acuerdo con lo que establece el artículo 46. Asimismo, puede solicitar informes del estado de ejecución del plan anual del servicio, en particular de los aspectos presupuestarios. Las insuficiencias que sean detectadas serán comunicadas por el comité directivo a la DEP. • Requerir la fiscalización de la Superintendencia de Educación ante situaciones que pudieran importar incumplimiento de la normativa educacional, tanto en el caso del

Continúa en la próxima página

Viene de la página anterior

Funciones del consejo local	Funciones del comité directivo local
<ul style="list-style-type: none"> • Colaborar con el director ejecutivo en la conformación de redes y comunidades de aprendizaje entre los establecimientos educacionales y otros actores de las comunidades educativas y locales. • Fomentar la participación de las comunidades educativas y el rol de los consejos escolares, los centros de padres y apoderados, y los centros de estudiantes. • Ejercer las demás atribuciones que le encomiendan las leyes. 	<p>servicio local como de los establecimientos que dependen de este último.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Remitir a la DEP propuestas referidas a la Estrategia Nacional de Educación Pública. En la elaboración de estas propuestas debe considerar las recomendaciones que realiza el consejo local de educación pública respectivo. • Emitir su opinión respecto de las propuestas de apertura o cierre de especialidades de educación técnico-profesional que realiza el director ejecutivo. • Emitir su opinión sobre todas las cuestiones que el director ejecutivo someta a su consideración. • Ejercer las demás funciones y atribuciones que le encomiendan las leyes.

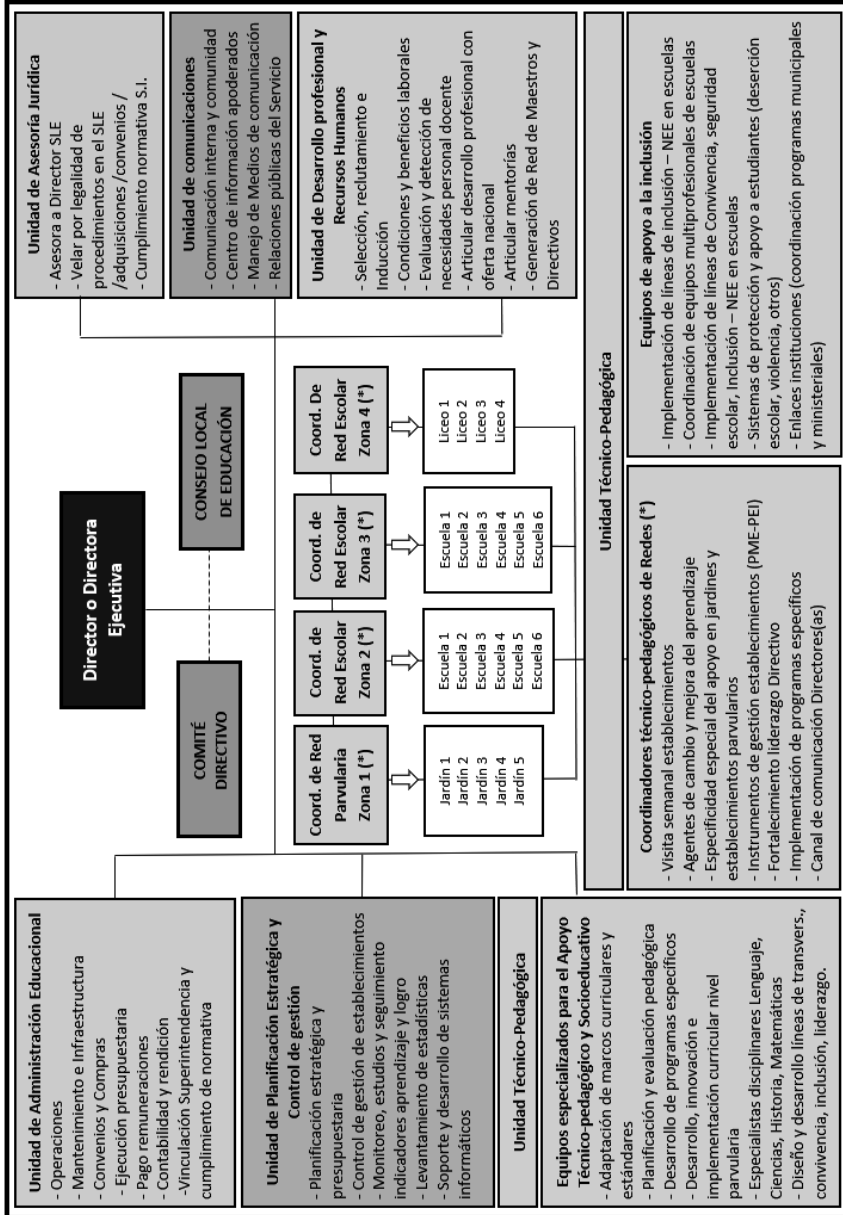
Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Ley 21040/2017, que crea el Sistema de Educación Pública.

Organización de los servicios locales

La organización y estructura de la nueva institucionalidad, en la cual la ley establece algunos criterios generales, no busca ser prescriptiva en la operación que realiza cada servicio. Como se señala anteriormente, un componente importante de esta normativa es que cada servicio tendrá los espacios y la flexibilidad para ir deliberando los mecanismos, estrategias y ejes de trabajo más pertinentes en conjunto con su comunidad educativa. Teniendo eso a la vista, en esta sección se revisan aquellos aspectos organizacionales que quedan definidos por ley y, adicionalmente, proponemos en base a experiencias de niveles intermedios exitosos (Jaimovich 2014), una modelación de los equipos de trabajo de un servicio local tipo. En la figura a continuación, se elabora esta propuesta modelo compuesta que consta del consejo local, comité directivo y el servicio organizado en seis unidades de trabajo.

Niveles intermedios exitosos organizan su trabajo con las escuelas a través de redes. Así, cada servicio se conecta y canaliza su trabajo con las escuelas a través de la agrupación de escuelas la cual puede estar dada por la proximidad territorial, los ciclos educativos u otros criterios. Cada red tiene como responsable a un coordinador encargado, el cual juega un rol clave de apoyo, comunicación y facilitación del desarrollo de colaboración entre los centros educativos pertenecientes a la red.

Figura 2. Estructura organizacional de los servicios locales de educación pública



Fuente: Elaboración propia. (*) El funcionamiento en red puede ejercerse en base a ciclos educativos (como aparece en el recuadro) o en conjuntos de establecimientos en base a proximidad u otros criterios.

La ley prefigura tres unidades mínimas para cada servicio local: apoyo técnico-pedagógico; planificación y control de gestión, y administración y finanzas. Los cargos de jefe de estas tres unidades están afectos al Sistema de Alta Dirección Pública (ADP), como cargos de segundo nivel jerárquico, y su nombramiento es por tres años. Cada jefe de cada unidad suscribe un convenio de desempeño cuyas metas deben estar alineadas con el convenio de gestión educacional del director ejecutivo del servicio local respectivo. En el cuadro siguiente se presenta el detalle de las funciones de estas tres unidades principales.

Cuadro 9. Unidades de los servicios locales: principales funciones

La función de la unidad de apoyo técnico-pedagógico es asesorar y asistir a los establecimientos educacionales y comunidades educativas de su dependencia, en especial en la implementación curricular, la gestión y el liderazgo directivo, la convivencia escolar y el apoyo psicosocial a sus estudiantes, de acuerdo con el plan de mejoramiento educativo y el proyecto educativo de cada establecimiento educacional. Asimismo, todo servicio local cuenta con profesionales especializados en los distintos niveles y modalidades educativas.

Las funciones de la unidad de planificación y control de gestión son colaborar con el director ejecutivo en la planificación estratégica y presupuestaria para la provisión del servicio educacional por parte del servicio local respectivo, y monitorear el cumplimiento de las metas e indicadores contemplados en los instrumentos de gestión del servicio local y sus establecimientos. Asimismo, esta unidad elabora los proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento, y vela por la adecuada mantención de los establecimientos educacionales de su dependencia.

La función de la unidad de administración y finanzas es administrar los recursos humanos, materiales y financieros del servicio local, y apoyar en ese ámbito a los equipos directivos de los establecimientos educacionales de su dependencia, especialmente en la preparación de los informes solicitados por la Superintendencia de Educación.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Ley 21040/2017, que crea el Sistema de Educación Pública.

La unidad de planificación y control es la encargada de monitorear el avance del cumplimiento de las metas y objetivos, tanto del SLE como de los establecimientos que lo integran. Este es uno de los núcleos del trabajo de los niveles intermedios exitosos, como el canadiense o el del estado de Massachusetts (EE.UU.), donde la evaluación y el monitoreo de una gran variedad de indicadores es un componente central (Jaimovich 2014). Este es un desafío importante en Chile, donde gran parte de la información cuantitativa y cualitativa que se levanta de los procesos pedagógicos e institucionales es subutilizado y no repercute en las prácticas escolares. Así, a través de los coordinadores de red, la unidad de planificación pone esta información al servicio de estrategias de apoyo que contribuyen a lograr los objetivos educacionales del territorio.

En cuanto a la unidad de apoyo técnico-pedagógico, es importante resaltar el trabajo multidisciplinario que realizan sus especialistas con los equipos directivos de los centros educativos. Los equipos de apoyo a las escuelas deben proveer soportes integrales desde una experiencia curricular y pedagógica. Igualmente, gracias a su equipo de apoyo a la inclusión —que forma parte de la unidad de apoyo técnico-pedagógico—, el servicio local de educación cuenta con profesionales especialistas en el trabajo directo con los estudiantes y sus familias, para atender

los casos que no pueden ser abordados por los equipos multidisciplinarios de los establecimientos educacionales.

Finalmente, la unidad de administración y finanzas apoya al establecimiento en la preparación de los medios de verificación relativos al cumplimiento de la normativa y otros documentos administrativos que solicita la Superintendencia de Educación. Es el servicio local el que sistematiza y guarda dicha información, por lo que parte importante de la interlocución con la Superintendencia se da a su nivel como responsable ante el Estado por el funcionamiento de sus establecimientos.

c. Tamaño y escala de los servicios locales de educación: dos decisiones críticas

Una diferencia crítica entre la administración municipal y la nueva educación pública es la escala del sistema. Dada su relevancia, a continuación, se presentan los argumentos para estimar el tamaño de los servicios locales en términos de su dotación y el tipo de personal que contempla (detallado en el informe presupuestario del proyecto de ley aprobado), así como la escala territorial en la que se instala la nueva institucionalidad. Se revisarán los fundamentos utilizados para determinar la cantidad de servicios locales y su pertinencia a la luz de los tamaños críticos que se observan comparando con otros sistemas educativos.

Tamaño de los servicios locales y tipo de dotación

Una breve descripción de la dotación de los servicios locales reafirma dos nociones: primero, los servicios son instituciones relativamente «liviana, livianos», empleando alrededor de ciento cincuenta personas por servicio local. Segundo, este número no implica un aumento radical respecto de la dotación que se desempeña en los DAEM, DEM y corporaciones municipales. La nueva escala geográfica de servicios locales genera economías de escala concentradas principalmente en el ámbito administrativo-financiero e incorpora nuevas funciones.

Es importante recordar que los SLE incorporan recursos y personal para que cumpla funciones que una porción mayoritaria de los municipios no ejercía, como el acompañamiento técnico-pedagógico, la gestión de la inclusión y el apoyo curricular a los establecimientos, entre otras. Se espera que para cuando la ley entre en régimen, alrededor de un tercio de la planta de los servicios locales esté abocada a labores técnicas de esta índole, como se observa en la tabla que se muestra a continuación. De acuerdo con las cifras entregadas por el Ministerio de Educación durante la tramitación de la ley, los SLE debieran superar el 70% de profesionalización en sus plantas, nivel muy por sobre lo que se exhibe en la administración municipal. Este cambio se explica por el importante incremento en los profesionales de apoyo técnico-pedagógico del SLE, buscando revertir el énfasis reducido al plano administrativo financiero por parte de sostenedores municipales (Raczynski y Salinas 2006; Politeia 2008; Marcel y Raczynski 2009).

Tabla 1. Estadísticos descriptivos de dotación SLE

	Departamento técnico	Resto de los Departamentos	Total
Promedio	50	103	153
Mínimo	25	61	86
Percentil 25	35	79	113
Percentil 75	58	127	181
Máximo	98	160	255
Total planta	3324 (33 %)	6897 (67 %)	10 221 (100 %)

Fuente: Dirección de Educación Pública.

Escala territorial de la nueva institucionalidad

Los servicios locales de educación representan una mayor «centralización» en términos geográficos respecto de la escala territorial de los municipios. Esta reconfiguración del mapa administrativo viene a corregir algunas deficiencias atribuibles a dicha escala (Paredes et al. 2009), que se hacen más evidentes en un esquema de financiamiento a la demanda como el chileno. La escala territorial municipal posee un nivel excesivo de descentralización que acarrea claras desventajas financieras, económicas y de equidad.

La nueva educación pública implica pasar de 345 unidades a 70 servicios locales. El objetivo de esta reconfiguración territorial es acumular, desarrollar e institucionalizar las capacidades profesionales y técnicas en cada territorio, de modo de contar con garantías para que los niveles intermedios impulsen el mejoramiento continuo de las unidades educativas. Este aspecto resultó clave en la reforma canadiense de la década del noventa, donde la escala territorial que consolidaba de forma importante los distritos escolares previos buscaba potenciar el liderazgo de los niveles intermedios, elevar los estándares de su gestión y aumentar los requisitos del perfil profesional de las personas que ejercían dichos cargos (Lessard y Brassard 2009). En la misma línea, la territorialidad de la NEP, intermedia entre las provincias y los municipios, busca generar un equilibrio entre la cercanía con la realidad local y la equidad territorial en recursos y capacidades disponibles, así como el uso eficiente de estos recursos a través del aprovechamiento de economías de escala y de ámbito.

Algunos de los criterios considerados para elaborar este nuevo «mapa de la educación pública» fueron:

- Superar idealmente el umbral de al menos 8000 estudiantes (debido a que la evidencia disponible señala que cerca de este número se produce una situación óptima mínima de ingresos y eficiencia en el uso de los recursos).
- Considerar la vulnerabilidad y ruralidad de los estudiantes y sus familias, con el objetivo de construir territorios diversos que puedan enriquecerse mutuamente.
- Considerar la cantidad de los establecimientos educacionales sobre la base de su complejidad y establecer que cada SLE tenga deseablemente menos de 100, pero en ningún caso más de 250 establecimientos.

La distribución territorial de la nueva educación pública respeta además las divisiones territoriales administrativas preexistentes, es decir, no divide comunas ni sobrepasa los límites regionales (un SLE pertenece a una sola región y una comuna pertenece a un solo SLE). Además, cada SLE considera, como norma general, al menos dos comunas, estableciendo un criterio de contigüidad, de manera que la conjunción de unas no aisle a otras.

La nueva institucionalidad busca asegurar la presencia de centros urbanos en cada uno de los territorios, los que sirven de base para instalar los servicios locales, permitiendo una fluida coordinación con organismos públicos y privados, y con servicios esenciales para el desarrollo, calidad y pertinencia de la provisión educacional pública. Además, facilita la presencia de instituciones de educación superior en los distintos territorios, con el objeto de fomentar alianzas que permitan constituir «campos de formación pedagógica», fomentar la innovación y la investigación educacional, y atraer a otras capacidades técnicas y profesionales.

Al analizar el tamaño de la matrícula de los SLE, se puede observar que, si bien existe una alta heterogeneidad, esta es menor que la de la estructura municipal. En efecto, los valores mínimos y máximos en términos de matrícula fluctúan entre los 730 alumnos (Isla de Pascua) y los 44 297 (Antofagasta) correspondientemente. No obstante, al comparar los percentiles 10 y 90 de la distribución, la cantidad de estudiantes de los SLE fluctúa entre 9200 y 30 300 aproximadamente, donde un 94 % de los servicios supera el umbral de 8000 estudiantes. La tabla siguiente entrega evidencia sobre este punto, pues compara la escala de los servicios locales (incluyendo o no a las oficinas locales que se proyectan en algunas regiones) con la de los municipios y la de los departamentos provinciales de educación (DEPROV).

Tabla 2. Escalas según matrícula escolar (2017) para diferentes divisiones territoriales

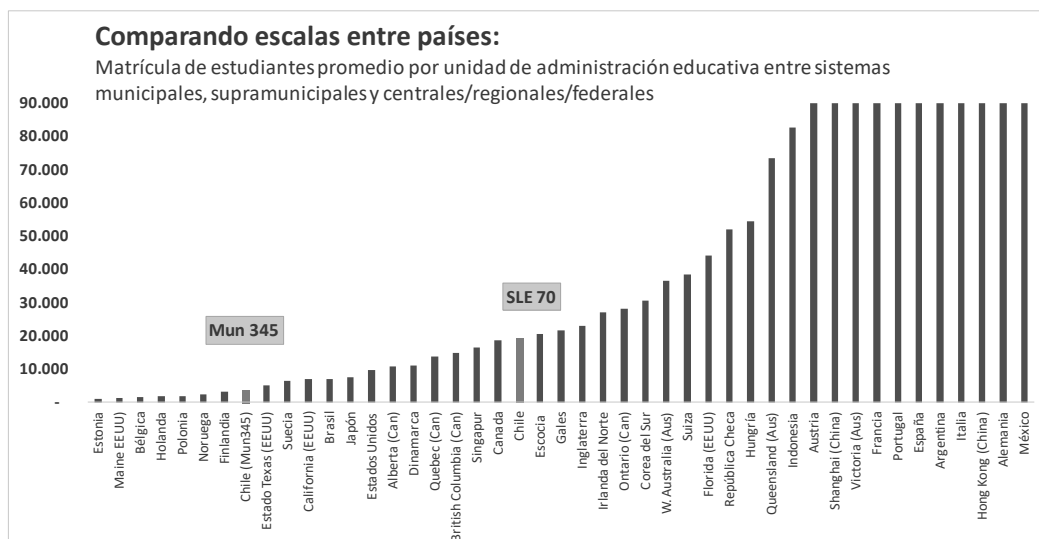
	SLE (N = 70)	SLE/OL (N = 76)	Municipios (N = 345)	DEPROV (N = 42)
Media de matrícula	18,177	16,742	3,688	30,295
Desviación estándar	8286	8853	4825	17 118
Coefficiente de variación	0,46	0,53	1,31	0,57
Mínimo	863	863	9	1571
Percentil 10	9397	5688	617	9982
Percentil 25	12 045	11 115	1073	18 826
Percentil 50	16 493	15 617	1916	26 215
Percentil 75	22 580	21 512	4120	42 658
Percentil 90	29 957	29 589	8997	52 755
Máximo	44 624	44 624	39 513	67 696
Relación P10/P90	1 : 3	1 : 5	1 : 14	1 : 5

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las estadísticas de la Dirección de Educación Pública.

Considerando la experiencia internacional comparada, es posible advertir que la nueva distribución administrativa de servicios locales, con un promedio de 18 000 estudiantes y una mediana de 16 000, sitúa al sistema chileno cerca de las estructuras escolares de los países que

tienen una administración educacional descentralizada. Como se observa en el siguiente gráfico, Chile se ubica entre los países que tienen unidades medianas y pequeñas en términos de su matrícula, como Canadá, Inglaterra, Escocia o Singapur, y lejos de los países cuyas estructuras son más centralizadas, como Francia, Portugal y Argentina.

Gráfico 2. Número de estudiantes promedio por unidad de administración educacional en países de la OECD y América Latina



Fuente: Ministerio de Educación.

d. Rendición de cuentas de los servicios locales de educación

Esta sección desarrolla el esquema de gobernanza y de rendición de cuentas de la NEP, desde la perspectiva de los servicios locales. Una transformación clave que introduce la nueva educación pública es el sometimiento de su institucionalidad a un riguroso escrutinio y evaluación del desempeño de los servicios locales en materia de gestión, resultados educativos y otros indicadores.

El diseño de gobernanza del sistema de educación pública define dos medios de rendición de cuentas de los servicios locales: un modelo de *accountability* desde «arriba», a través del convenio suscrito con la Dirección de Educación Pública y la evaluación permanente de las instituciones del Sistema de Aseguramiento de la Calidad (SAC), y otro desde «abajo», mediante el comité directivo, el consejo local y los representantes de la comunidad educativa.

La gobernanza de la nueva educación pública opera sobre la base de que parte importante de las decisiones educacionales ocurren en el territorio y en los propios establecimientos. Por ello, como se señaló anteriormente, la nueva educación pública establece un precedente inédito en materia de rendición de cuentas, al crear organismos colegiados (el comité directivo y el consejo local), que cuentan con funciones y atribuciones para apoyar, exigir y participar en la toma de decisiones del servicio. La existencia de dichos órganos busca que, sin intervenir en la gestión cotidiana del SLE, se asegure un razonable nivel de rendición de cuentas a nivel local y

regional. El diseño de los servicios abre instancias para que la comunidad participe y, en ciertas decisiones, genere contrapesos en su gestión. Hasta ahora no existía en la legislación chilena un servicio público de carácter territorial que otorgara atribuciones a cuerpos colegiados y participara activamente en aspectos relevantes de su gestión.

El servicio local responde y rinde cuentas ante los niveles nacionales del sistema educativo. Una piedra angular son las exigencias y responsabilidades de quien ejerce el cargo de líder intermedio (director o directora ejecutiva del SLE). Dado que cada director de servicio suscribe un convenio de desempeño educacional, su evaluación se basa principalmente en indicadores objetivos y medibles. Esto también es un paso importante para profesionalizar el servicio educativo, una de las grandes debilidades del sistema municipal. Los máximos responsables de la educación pública son ahora funcionarios públicos de alto nivel, y la confianza política debiera estar más contenida a la hora de ser un factor determinante en la selección o remoción, lo que dota a la educación pública de un recurso muy importante para su mejoramiento continuo.

Además, cabe mencionar que el sistema de educación pública sigue inserto en el esquema general de rendición de cuentas que se implementa en Chile desde la creación del Sistema de Aseguramiento de la Calidad. Esto implica que los establecimientos públicos están sujetos a estándares de aprendizajes comunes para todo el sistema, deben responder a ellos, y su incumplimiento crónico puede derivar incluso en el cierre del centro educativo. No obstante, el nuevo sistema establece responsabilidades explícitas del nivel intermedio y su autoridad máxima, que deberá hacer esfuerzos efectivos por mejorar la calidad de los establecimientos que están a su cargo, además de velar por el adecuado cumplimiento del plan estratégico local.

Por su parte, el desempeño de los SLE es evaluado por la Agencia de la Calidad que, en su marco evaluativo, actúa en dos dimensiones: una primera dimensión corresponde a la ya mencionada evaluación de los establecimientos bajo la jurisdicción del SLE, que se realiza con una metodología de carácter nacional. El resultado de estas evaluaciones periódicas es informado al director ejecutivo y al consejo local de educación del SLE, de tal forma que los planes de mejoramiento institucional de cada establecimiento se orienten a superar los déficits detectados y a potenciar las áreas de buen desarrollo. Estas mismas evaluaciones sirven para fortalecer los procesos internos de monitoreo y apoyo que los SLE brindan a sus escuelas y liceos, los cuales pueden incluir medidas de reestructuración para los establecimientos que muestran bajos resultados crónicos o de incentivos para aquellos que obtienen un desempeño destacado.

La segunda dimensión corresponde a la evaluación de la calidad de la gestión del SLE que realiza la Agencia de la Calidad. Para ello es necesario que el Ministerio de Educación establezca un conjunto de estándares indicativos para los servicios locales de educación. Estas evaluaciones derivan en recomendaciones para mejorar la gestión educativa de los SLE y sus estándares pueden considerar la calidad y pertinencia de la planificación estratégica de educación en el territorio; la calidad de los procesos de soporte, apoyo y desarrollo de la gestión escolar en sus establecimientos; la eficacia y eficiencia de los procesos administrativos para dar fluidez, transparencia y prolijidad a la gestión escolar, y la calidad de los programas y procesos de formación docente y directiva, entre otros aspectos.

Finalmente, los SLE son fiscalizados por la Superintendencia de Educación (como todo proveedor educacional), tanto a través de las visitas regulares a cada uno de sus establecimientos como mediante la revisión de procedimientos y antecedentes directos de su gestión. Los informes que emite la Superintendencia, en virtud de los procesos regulares de fiscalización o por solicitudes y

reclamos contingentes, constituyen un insumo fundamental para la evaluación del servicio local y pueden derivar en el no cumplimiento de los convenios de desempeño de su director o directora.

En síntesis, uno de los avances más significativos del nuevo diseño institucional para la educación pública es la creación de los servicios locales de educación. Estos servicios están llamados a transformarse en un «motor» del mejoramiento de la calidad educativa, para lo cual cuentan con recursos y condiciones que el sistema municipal estructuralmente no podía generar ni gestionar. Desde ahora, el sistema educacional chileno tiene un nivel intermedio como no lo había tenido antes, capaz de vincular las políticas nacionales con la realidad local y crear un entorno institucional adecuado para que las escuelas y los liceos desarrollen sus proyectos educativos, apoyados por una entidad responsable especializada en educación y altamente profesional.

3. EL ROL DE LA ESCUELA EN LA NUEVA EDUCACIÓN PÚBLICA

Si bien el principal cambio de la nueva educación pública es la creación de un «nivel intermedio» en el sistema escolar, la reforma también pone a la escuela en el centro, a través de los principios que guían el sistema y algunos cambios importantes en el propio «nivel escuela». Esto es consistente con la experiencia y la literatura sobre eficacia y mejora escolar, que reconoce que, si bien las políticas y apoyos externos (como el que despliegan los nuevos servicios locales de educación) pueden transformarse en condiciones centrales para producir un mejoramiento de los procesos y resultados escolares, la mejora sustentable de la calidad solo es posible en la medida que las escuelas logran liderar el cambio educativo a través de sus propias capacidades y prácticas (Raczynski y Muñoz 2007; Bellei et al. 2014; Hopkins et al. 2014).

Desde un punto de vista conceptual, la ley que crea la NEP define a la escuela como la unidad básica y central de todo el sistema, con lo que da una señal hasta ahora ausente en la legislación educacional, que en general (sorprendentemente) no reconocía de forma sustantiva este nivel del sistema. Esto se explica porque la gran mayoría de las responsabilidades y atribuciones legales en Chile se encuentran alojadas en el «sostenedor» educacional. La NEP en alguna medida inaugura una mayor visibilización y priorización de la escuela como foco central de la atención del Estado y las políticas educacionales, al mismo tiempo que reconoce explícitamente que es en este nivel donde principalmente se juega la calidad educativa.

Esta nueva perspectiva se traduce, entre otras cosas, en una definición explícita de la función de la escuela en el nuevo sistema:

El objeto de los establecimientos educacionales dependientes de los servicios locales es proveer educación de calidad, que contribuya a la formación integral y a los aprendizajes de sus estudiantes en las distintas etapas de su vida, considerando sus necesidades y características, a fin de potenciar su pleno desarrollo espiritual, ético, social, moral, afectivo, intelectual, artístico y físico, de acuerdo a los principios del sistema educativo chileno, definidos en el Decreto con Fuerza de Ley 2/2009, del Ministerio de Educación, y a los objetivos y principios del Sistema de Educación Pública, definidos en la presente ley.

La nueva legislación entrega entonces un mandato claro a los establecimientos públicos: entregar una educación de calidad a los estudiantes que se forman en ellos. Junto con lo anterior,

la ley que crea la NEP establece que los centros educacionales públicos están conformados por una comunidad educativa integrada por estudiantes; padres, madres y apoderados; docentes; asistentes de la educación, y equipos directivos, cuyo propósito compartido se expresa en el proyecto educativo institucional del establecimiento⁶. En el siguiente cuadro se explicita cuál es el énfasis que marca la ley para cada uno de los actores de los establecimientos públicos, en un ejercicio inédito de definición y ordenamiento de sus tareas y desafíos principales:

Cuadro 10. Sobre los integrantes de la comunidad educativa de los establecimientos públicos y su participación

Actor	Función / participación
Directores	Los directores de los establecimientos educacionales son los encargados de liderar el proyecto educativo institucional, y de dirigir, administrar, supervisar y coordinar la educación para su mejora continua.
Equipos directivos	Los equipos directivos son de carácter profesional y apoyan las funciones de los directores de los establecimientos; en especial, en lo referido a la organización escolar, el clima de convivencia y el fomento de la colaboración profesional para lograr los aprendizajes de los estudiantes. Forman parte de ellos la subdirección, la jefatura técnica, la inspectoría general y otras unidades de similar naturaleza.
Profesionales de la educación	Los profesionales de la educación ejercen la función docente, técnico-pedagógica y docente directiva, y cumplen un rol fundamental en la formación integral de los estudiantes y en el proceso educativo que se desarrolla en los establecimientos educacionales. En las escuelas y los liceos hay consejos de profesores integrados por personal docente directivo, técnico-pedagógico y docente, que tienen un carácter de organismos técnicos en los que se expresa la opinión profesional de sus integrantes.
Asistentes de la educación	Los asistentes de la educación desarrollan labores de apoyo a la función docente, favoreciendo el proceso de enseñanza y aprendizaje de los estudiantes y permitiendo la correcta prestación del servicio educacional. Estas labores pueden ser de carácter profesional (distinto de la docencia) y técnicas, de administración de la educación, auxiliar y de servicios.
Estudiantes	Los estudiantes pueden organizarse en centros de alumnos o de estudiantes. Los establecimientos educacionales deben promover su constitución, funcionamiento e independencia, además de establecer instancias de participación en cuestiones de su interés, en el marco del proyecto educativo institucional.
Padres y apoderados	Los padres y apoderados pueden constituir centros de padres y apoderados que colaboren con los propósitos educativos del establecimiento y apoyen el desarrollo y la mejora de sus procesos. Los establecimientos educacionales deben promover su constitución, funcionamiento e independencia.

Fuente: Elaboración propia sobre la base del artículo 8 de la Ley 21040/2017, que crea el Sistema de Educación Pública.

⁶ La ley establece que «los establecimientos educacionales son la unidad básica y fundamental del sistema. Están conformados por sus respectivas comunidades educativas, integradas por estudiantes, padres, apoderados, profesionales de la educación, asistentes de la educación y por sus respectivos equipos docentes directivos. Dichos establecimientos contarán con autonomía para la definición y desarrollo de sus proyectos educativos, de acuerdo con la identidad y características propias de sus comunidades, de conformidad a la normativa vigente» (artículo 4).

Para cumplir con el propósito de la escuela, la ley refuerza el principio de autonomía de los establecimientos (artículos 4 y 7) y reconoce dos instrumentos —el PEI y el PME— como las herramientas principales para materializar dicha autonomía y responder a los principios y objetivos del sistema. Acerca del proyecto educativo institucional, la ley define que todos los establecimientos deben contar con un proyecto que oriente su quehacer, establece que dicho proyecto debe ser concordante con el objeto y principios de la NEP, y enfatiza que debe reconocer la identidad y las características particulares de la comunidad educativa. Sobre el plan de mejoramiento educativo, la ley establece que es una herramienta de planificación y definición de metas de mejora con que deben contar todas las escuelas y los liceos. Aunque esto ya estaba consagrado en las leyes, el nuevo sistema aclara que el PME debe contener una planificación a cuatro años, con acciones anuales, y que debe ser el instrumento privilegiado para integrar todas las actividades que otras normativas específicas exigen a los establecimientos (plan de formación ciudadana, plan de apoyo a la inclusión, plan de gestión de la convivencia escolar, etc.)⁷.

Más allá de la definición general de que el sistema se centre en la escuela, de la importancia asignada al principio de autonomía, de la mejor definición de los actores que integran la comunidad educativa y de la relevancia que seguirán teniendo los instrumentos de gestión escolar como herramienta de cambio educativo, la NEP busca «poner a la escuela en el centro» fundamentalmente a través de i) la generación de ciertas condiciones y apoyos para mejorar el desarrollo del nivel escuela (la mayoría de ellos «gestionables» desde el servicio local), y ii) el desarrollo de una propuesta de fortalecimiento de la unidad escolar, gracias a algunos cambios en las atribuciones de los directivos y a la ampliación de la participación de los actores en la escuela. Ambos cambios se describen a continuación.

a. El foco del SLE hacia la escuela: apoyos para la mejora escolar

La ley de nueva educación pública fija como norte el mejoramiento de la escuela, y lo hace definiendo como obligación del sistema el «fortalecimiento y desarrollo de las capacidades de los establecimientos educacionales, de sus comunidades educativas y sus proyectos educativos» (artículo 7). Como se describió en la sección anterior, esto se traduce formalmente en que el foco principal de esta nueva institucionalidad intermedia sea apoyar los procesos pedagógicos y de gestión de los centros educativos de su territorio.

Esto representa un cambio sustantivo para la normativa educacional chilena, que reconocía en el sostenedor del antiguo sistema municipal un responsable administrativo de los establecimientos. Y, al mismo tiempo, alojaba en el Ministerio de Educación (y sus niveles locales) la tarea de apoyar la mejora de la calidad de los establecimientos, a través de sus distintos programas y recursos (entre los que se cuenta el sistema de supervisión). Esta escisión de dos tareas fundamentales no permitió contar con un proceso articulado de apoyo al sistema escolar chileno (OECD 2004; Raczynski y Muñoz 2007; BID 2014). Con la NEP, la responsabilidad principal del nuevo

7 El plan de mejoramiento educativo ha sido desarrollado en detalle en dos leyes de la república: la Ley de Subvención Escolar Preferencial (20248/2008) y la Ley de Aseguramiento de la Calidad (20529/2011). Desde 2008, el PME se ha constituido en una de las principales herramientas para la planificación de acciones de mejoramiento, así como del gasto de los recursos asociados a la subvención preferencial (Raczynski et al. 2013). La Ley que crea la NEP establece que «los planes de mejoramiento educativo a que se refieren las leyes 20248 y 20529 se considerarán comprendidos en el plan de mejoramiento establecido en la presente ley, sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones y requisitos que dichas leyes establecen para dichos instrumentos».

nivel intermedio es contribuir a la mejora de las escuelas, «apoyando los procesos pedagógicos y la gestión administrativa de los establecimientos educacionales de su dependencia» (artículo 7).

Además, la NEP incorpora otras responsabilidades explícitas que deben traducirse en acciones directas hacia y con las escuelas, como velar porque todos los establecimientos cuenten con equipos idóneos y en desarrollo permanente, proveer una oferta curricular pertinente al contexto local, implementar sistemas de monitoreo y seguimiento del aprendizaje de los estudiantes, desarrollar iniciativas de apoyo diferenciados para los estudiantes, velar por el acceso a recursos de aprendizaje, fomentar la participación de la comunidad y resguardar el adecuado funcionamiento del consejo de profesores. Como puede apreciarse, todas estas tareas y responsabilidades hacen que la misión central de los servicios locales sea trabajar para los establecimientos que están a su cargo, promoviendo y acompañando su mejora continua. Este cambio es crucial para un sistema cuyo responsable administrativo (el municipio) no tuvo ni el mandato ni las condiciones para contribuir al desarrollo de los establecimientos que dependían de él. Además, el hecho de que varias tareas pasen a realizarse en el nivel intermedio permite descomprimir la gestión de los directivos escolares, facilitando que estos puedan concentrarse en la mejora de los procesos y resultados educacionales (CEDLE 2017).

Otra de las principales novedades de la nueva educación pública es que releva la colaboración y el trabajo en red como uno de sus facilitadores centrales. En el marco de las políticas generadas en los años noventa y dos mil, que básicamente apostaron por el mejoramiento aislado de las unidades educativas, sobre todo de las de peores resultados (Bellei y Vanni 2015), la NEP marca un giro importante al considerar el trabajo entre los establecimientos y los actores como una de las vías principales para transformar las prácticas y los resultados educacionales:

Los servicios locales fomentarán el trabajo en red de los establecimientos educacionales de su dependencia. El principal objetivo del trabajo en red es el fortalecimiento de los procesos pedagógicos de los establecimientos educacionales que las integran, así como la mejora continua de la calidad integral de la educación que ellos imparten [...]. Asimismo, los servicios locales promoverán y facilitarán la coordinación y realización conjunta de actividades educativas curriculares y extracurriculares entre dos o más establecimientos de su dependencia, las cuales podrán considerar integrantes de comunidades educativas no dependientes del servicio local.

Fuente: Artículo 14 de la Ley 21040/2017, que crea el Sistema de Educación Pública.

Priorizar el trabajo colaborativo como estrategia de apoyo es consistente con los resultados de la literatura reciente sobre su contribución a la mejora educativa (Muijs et al. 2011).

Junto con inaugurar un nuevo sistema de apoyo, la nueva educación pública modifica dos elementos que afectan de manera relevante el quehacer de las escuelas: el financiamiento y el tamaño de los cursos. Sobre lo primero, como ya se ha dicho, la creación de un financiamiento basal para los servicios locales y otros recursos complementarios le dan viabilidad y hacen creíble la promesa de que el sistema contará —ahora sí— con un nivel intermedio que tenga la capacidad y las condiciones para apoyar el desarrollo de la educación pública. Acerca del tamaño de los cursos, la NEP también da un paso importante al establecer que el número de estudiantes por

aula no puede ser superior a 35, como norma general para todos los centros educativos públicos. Al respecto, existe evidencia de que cursos más pequeños generan mejores condiciones para la labor docente y el aprendizaje de los estudiantes (Finn et al. 2003; Hattie 2005). Este mejoramiento de las condiciones para la enseñanza es consistente con los acuerdos que el Ministerio de Educación ha alcanzado con el Colegio de Profesores de Chile (Ministerio de Educación 2016)⁸.

b. Dos cambios centrales al nivel de la escuela: liderazgo directivo y participación de la comunidad escolar

En el marco de los cambios ya descritos sobre los principios, los apoyos y las condiciones, es importante describir dos áreas en que la nueva educación pública introduce modificaciones que afectarán directamente el quehacer de las escuelas y los liceos: el fortalecimiento de la función directiva y un nuevo marco normativo que favorece la participación de los actores escolares en las decisiones relevantes de cada establecimiento.

El fortalecimiento de la función directiva se produce principalmente mediante tres vías: i) mejorando la definición de las funciones y las atribuciones de los directores y las directoras de los establecimientos educacionales, cuyas nuevas responsabilidades pueden contribuir a los procesos y resultados educacionales; ii) perfeccionando el proceso de selección y la evaluación de la gestión y el desempeño de los líderes escolares, para lo cual los SLE adquieren mayores responsabilidades, y iii) estableciendo como uno de los focos principales del apoyo técnico de los servicios locales el trabajo con los directores de cada establecimiento.

En el plano de las funciones y atribuciones, la NEP se hace cargo de un vacío histórico de la legislación educacional chilena (Núñez, Muñoz y Weinstein 2011), que había avanzado poco en la definición de las tareas principales de los directores de escuela, a los que había otorgado escasas responsabilidades, concentrando prácticamente todas las decisiones en el nivel del sostenedor. En concreto, la ley establece:

La función principal del director de un establecimiento educacional del Sistema es liderar y dirigir el proyecto educativo institucional y los procesos de mejora educativa, en particular, ejercer el liderazgo técnico pedagógico en el establecimiento a su cargo. Con dicho objeto, velará por el buen funcionamiento del establecimiento, propendiendo al desarrollo integral de los estudiantes y sus aprendizajes, de acuerdo con sus características y necesidades educativas. Asimismo, velará por el cumplimiento de los objetivos y metas correspondientes, establecidas en sus planes de mejoramiento educativo y demás instrumentos que establece la ley.

Fuente: Artículo 8 de la Ley 21040/2017, que crea el Sistema de Educación Pública.

Para más detalle, en el siguiente cuadro se presentan resumidamente las tareas principales que la nueva educación pública les otorga a los directores de establecimientos. Esta definición de

⁸ La evidencia internacional muestra que Chile cuenta con una normativa que permite un número de alumnos por curso comparativamente alto (45, mientras que países como Canadá y República Checa establecen que no deben sobrepasar los 23 y 30 estudiantes, respectivamente). El promedio de alumnos por curso (30) también resulta alto si se lo compara con el de los países de la OECD (21).

funciones y responsabilidades es el esfuerzo más consistente por establecer un marco normativo de actuación para los directores en el sistema escolar chileno⁹:

Cuadro 14. Funciones y atribuciones de los directores de los establecimientos educacionales

- Dirigir y coordinar, en conjunto con su equipo directivo, el trabajo técnico-pedagógico del establecimiento, en lo referido a la organización, planificación, supervisión, coordinación y evaluación de la enseñanza y el aprendizaje de los estudiantes.
- Orientar el desarrollo profesional continuo de los docentes y asistentes de la educación, sobre la base de las necesidades del establecimiento, su PEI, su PME y los resultados entregados por el Sistema de Desarrollo Profesional Docente.
- Elaborar y proponer al director ejecutivo el PEI del establecimiento y sus modificaciones, que deberán ser expresión de la diversidad de la comunidad escolar y atender a las orientaciones del plan estratégico local, luego de consultar al consejo escolar y al consejo de profesores respectivos, de acuerdo con la normativa vigente.
- Elaborar y proponer al director ejecutivo el PME del establecimiento, después de consultar al consejo escolar, de acuerdo con la normativa vigente y atendiendo a los objetivos y metas del plan estratégico local respectivo.
- Velar, en conjunto con su equipo directivo, por la ejecución del reglamento interno y el plan de convivencia escolar.
- Promover la participación de todos los miembros de la comunidad educativa, en especial a través de su organización en centros de alumnos, centros de padres y apoderados, consejos de profesores y consejos escolares, con el objeto de contribuir al proceso de enseñanza y mejora continua del establecimiento educacional.
- Fomentar la integración del establecimiento en la red de establecimientos que corresponda al territorio del servicio local y participar en las conferencias de directores del servicio.
- Promover la integración del establecimiento y su comunidad educativa en la comunidad local.
- Proponer al director ejecutivo los perfiles profesionales y de cargos titulares para docentes, y participar en la selección de los profesores y asistentes de la educación, de acuerdo con la normativa vigente.

Continúa en la próxima página

9 Hasta antes de la creación de la NEP, el estatuto docente describía la función directiva de manera amplia, sin establecer las responsabilidades específicas que requiere y que la mayoría de los sistemas educativos define (OECD 2012). Tampoco distinguía entre aquello que es propio del director o directora del establecimiento respecto de las funciones de otros docentes directivos. Por su parte, la Ley 19532/1997, que crea el Régimen de Jornada Escolar Completa, avanzó en definir como función principal del director la de dirigir y liderar el PEI. La Ley General de Educación puso un mayor foco en un liderazgo pedagógico al señalar que los directores debían aportar al desarrollo de capacidades docentes y se les asignó la función de supervisar el aula. Estas normativas nunca consideraron una definición exhaustiva de las funciones directivas ni establecieron explícitamente el rol del director en la definición y planificación de los objetivos estratégicos del establecimiento educacional, en el uso de recursos profesionales y materiales para alcanzarlos, ni en la contratación del personal docente.

Viene de la página anterior

- Decidir la contratación del personal docente que se incorpore al establecimiento, a partir de una terna propuesta por la comisión calificadora correspondiente.
- Administrar los recursos que le sean delegados en virtud de la legislación vigente, que incluyen hasta un 10 % de los provenientes de la Subvención Escolar Preferencial.
- Rendir cuenta anual de su gestión en audiencia pública al director ejecutivo respectivo o su representante, al consejo escolar y a la comunidad educativa del establecimiento.
- Colaborar con el servicio local en la implementación de acciones tendientes a asegurar la trayectoria educativa de los estudiantes, favoreciendo su retención y reingreso.

Fuente: Artículo 10 de la Ley 21040/2017, que crea el Sistema de Educación Pública.

La ley de nueva educación pública realizó también un ajuste al sistema de selección de los directores de escuela¹⁰, incorporando a la comisión calificadora a un director o directora de la comuna respectiva que haya sido elegido por el Sistema de ADP y pueda aportar para que el análisis de la comisión sea más pertinente. Además, la ley le asigna al servicio local la responsabilidad de gestionar los concursos y establecer los convenios de desempeño a los que da origen este sistema de selección y en los cuales se fijan las metas con las que se evalúa al director o directora a cargo del establecimiento. El servicio local también es el responsable de monitorear el cumplimiento de estos convenios y sus metas, que deben ser consistentes con la planificación del establecimiento y el servicio local.

Finalmente, la ley de nueva educación pública fija como prioridad del apoyo a los establecimientos el trabajo con sus directores. En este sentido, establece como mandato para el servicio local que considere dentro de sus objetivos principales apoyar a los equipos directivos de los establecimientos, contribuyendo al ejercicio de su liderazgo para la mejora escolar. Para ello, el servicio implementa iniciativas de desarrollo profesional específicas para los directivos, generar instancias para su trabajo colaborativo y en red¹¹, delegarles atribuciones que faciliten su labor y apoyarlos directamente en los procesos de rendiciones de cuenta, entre varias otras posibilidades. Para todo esto, el SLE cuenta, como ya se ha señalado, con una unidad de apoyo

10 La Ley 20501/2011 estableció un modelo de selección de directores escolares, incorporando dichos procesos al Sistema de Alta Dirección Pública. Bajo ese sistema, los municipios debían definir un perfil del cargo con anterioridad al concurso. Una comisión calificadora —integrada por miembros del municipio, sus establecimientos y el Servicio Civil— evaluaba a los candidatos, para que el sostenedor decidiera sobre la base de una terna. Estos concursos debían realizarse obligatoriamente cada cinco años, aunque por diversas razones, al año 2018, poco más de un tercio de los municipios había desarrollado este proceso (Servicio Civil 2018).

11 Una de las concreciones de esta definición es la conferencia de directores, instancia anual cuyo objeto es «analizar, en conjunto con el director ejecutivo, el estado de avance del plan estratégico local establecido en el artículo 45, proponer mejoras para el diseño y la prestación del apoyo técnico-pedagógico que el servicio entrega a los establecimientos de conformidad con lo señalado en el literal d) del artículo 18, y analizar toda otra materia de interés para el cumplimiento del objeto del servicio que sea propuesta por el director ejecutivo. Un informe de síntesis con las principales conclusiones y propuestas de la conferencia deberá ser remitido a la Dirección de Educación Pública, al comité directivo y al consejo local respectivo, para su conocimiento» (artículo 11, Ley 21040/2017).

técnico especializado, cuyos asesores técnicos se relacionan prioritariamente con los directores y equipos directivos de los establecimientos.

Sobre la participación, la ley de nueva educación pública establece que tanto los servicios locales como los directores de los establecimientos deben promover activamente la participación de la comunidad educativa, especialmente a través de los centros de alumnos, los centros de padres y apoderados, y los consejos escolares. En este sentido, la ley da otro paso importante, al impulsar la participación como uno de los componentes centrales del nuevo sistema, que queda circunscrita a los siguientes actores:

- *Consejos escolares*: la ley potencia este organismo, incluyéndolo en la estructura formal del sistema de educación pública (a través de los consejos locales de educación), dotándolo de mayores responsabilidades y estableciendo la obligación —a través del servicio local respectivo— de velar por su funcionamiento constante. Estos consejos pasan a tener funciones resolutorias (por tanto, toman la decisión final) respecto al calendario de programación anual y las actividades extracurriculares, y al reglamento interno del establecimiento. Además, los consejos escolares deben ser consultados por los directores a la hora de elaborar el proyecto educativo institucional y el plan de mejoramiento del establecimiento, antes de proponerlo al servicio local (que es finalmente el responsable de presentarlo al Ministerio de Educación). Junto con ello, el consejo tiene la facultad de evaluar la ejecución del reglamento interno y el plan de convivencia escolar. Como se ha descrito, el consejo local de educación está integrado por representantes de los consejos escolares para el caso de los profesionales de la educación, los asistentes de la educación, los padres y apoderados, y los estudiantes. Finalmente, la ley también estipula que los establecimientos educacionales que provean solo el nivel de educación parvularia deben contar con un consejo de educación parvularia, equivalente al consejo escolar.

- *Consejo de profesores*: la NEP también promueve el fortalecimiento de esta instancia —formalizada en el estatuto docente— para la educación pública, otorgándole nuevas funciones y atribuciones, en particular, aprobar el reglamento de evaluación del centro educativo, participar en la elaboración del reglamento de convivencia, emitir su opinión sobre la aplicación de medidas disciplinarias y participar en la elaboración del plan de desarrollo profesional establecido en la nueva ley de carrera docente. El consejo de profesores de la nueva educación pública tiene que ser consultado por el equipo directivo para elaborar el proyecto educativo y el plan de mejoramiento educativo. Asimismo, debe conocer todas las iniciativas de innovación pedagógica que se aplican en el establecimiento y puede proponer algunas. Además, tiene la facultad de designar a un profesor que participe en la definición de los perfiles para los concursos que se realicen en el establecimiento. Al igual que con el consejo escolar, el servicio local de educación tiene la obligación de velar por el adecuado funcionamiento y participación del consejo de profesores en las materias técnico-pedagógicas de los establecimientos públicos.

- *Centros de estudiantes, y de padres y apoderados*: si bien la ley de nueva educación pública profundiza menos en estas dos instancias de representación, formaliza la obligación —para los establecimientos, el servicio local y el sistema en su conjunto— de promover su participación, poniendo énfasis en el valor de la constitución de centros de padres y estudiantes. Para el caso de los centros de estudiantes, establece que «los establecimientos deberán promover su constitución funcionamiento e independencia, además de establecer instancias de participación en cuestiones de su interés, en el marco del proyecto educativo institucional» (Art. 8 Ley 21040), mientras que

para los padres y apoderados se enfatiza que pueden constituir sus respectivos centros, y deben colaborar con el proyecto del centro y apoyar la mejora de sus procesos educativos.

En conclusión, si bien la novedad principal del Sistema de Educación Pública que se ha comenzado a implementar en Chile es la creación de un «nivel intermedio» con capacidades y condiciones para administrar con calidad la provisión educacional pública, lo cierto es que dicho nivel solo tiene sentido en la medida en que permita apoyar y mejorar lo que ocurre en el nivel básico del sistema educativo: las escuelas y las salas de clase. Como se ha argumentado en esta sección, la nueva educación pública ofrece un conjunto de nuevas oportunidades a los centros educativos, por medio de apoyos explícitos desde el servicio local, mejores atribuciones para sus directivos y un fortalecimiento de las instancias de participación que existen en las comunidades educativas.

4. ORGANIZACIÓN GENERAL Y GOBERNANZA DE LA NUEVA EDUCACIÓN PÚBLICA

Esta sección, la última de este capítulo, describe la organización y gobernanza del Nuevo Sistema de Educación Pública, revisando su articulación y complementariedad con el resto de la institucionalidad educativa existente. Además, describe al órgano nacional que coordina el nuevo sistema, la Dirección de Educación Pública, revisando sus atribuciones y funciones, así como los instrumentos de gestión que conforman la gobernanza del sistema.

a. Organización general de la nueva educación pública

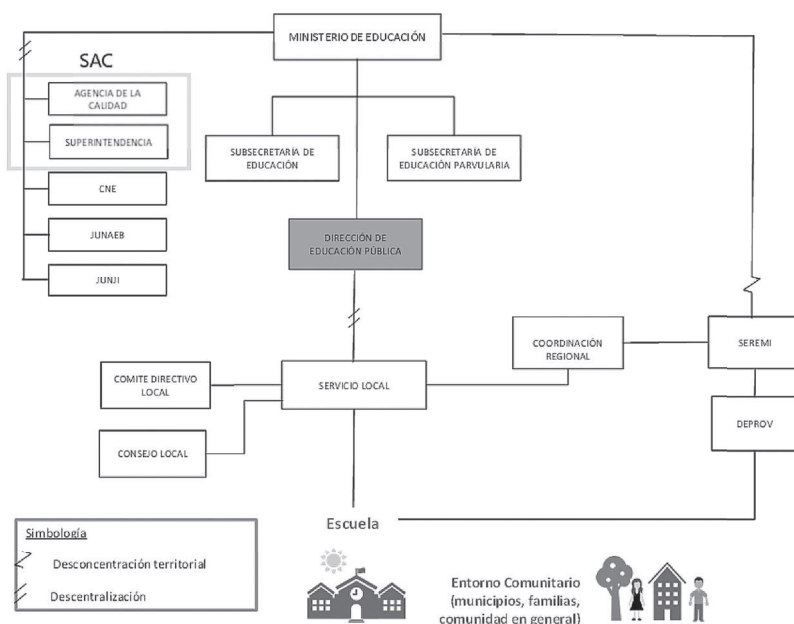
El Sistema de Educación Pública está compuesto, en primer lugar, por el universo de establecimientos educacionales públicos, con sus distintos niveles y modalidades educativas; en segundo lugar, por los setenta servicios locales de educación que se crearán a lo largo del territorio nacional; y, finalmente, por la nueva Dirección de Educación Pública, que a su vez se relaciona directamente con el Ministerio de Educación. Como ya se ha planteado, esta nueva institucionalidad considera a los establecimientos educacionales públicos como unidad básica y fundamental del sistema, pero crea un entorno institucional nuevo para potenciar su funcionamiento. En consistencia con esa definición, el sistema se ramifica en instituciones e instrumentos de gestión que apoyan el desarrollo de los establecimientos educacionales y sus equipos directivos, docentes y de asistentes de la educación, así como también la integración de las familias y las comunidades en el proceso educativo.

De acuerdo con los principios descritos, la organización general y la gobernanza se establecen con el fin de que las instituciones creadas constituyan un verdadero *sistema* de educación pública. Esto significa que la nueva institucionalidad busca articular a sus diferentes niveles de manera coherente, con una mirada estratégica y promoviendo el trabajo en red. En concreto, los integrantes del sistema, en el marco de sus funciones y atribuciones complementarias, orientan sus acciones para cumplir una nueva estrategia nacional de educación pública.

Finalmente, este sistema es complementario con el resto de la institucionalidad educativa y con los servicios que intervienen en la provisión de educación en Chile: el resto del Ministerio de Educación, el Sistema de Aseguramiento de la Calidad, la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), la institucionalidad para la educación parvularia, que considera tanto la Subsecretaría como sus dos proveedores (JUNJI e INTEGRA), la institucionalidad técnico-profesional, los gobiernos regionales y los municipios.

En el siguiente esquema se visualizan estos diferentes niveles e interacciones:

Figura 3. Sistema de Educación Pública y su relación con el resto de las instituciones educativas



Fuente: Dirección de Educación Pública.

Como puede apreciarse en el esquema, el Ministerio de Educación sigue siendo el responsable de elaborar las políticas y normativas para el conjunto de la educación general, propendiendo a asegurar la calidad y equidad en todo el sistema educativo (la legislación lo denomina «rol rector»). Así también sus secretarías ministeriales de educación (SEREMI) siguen coordinando y articulando las funciones ministeriales en las distintas regiones; desplegando las funciones de difusión, implementación y retroalimentación local de las políticas educativas nacionales; ejerciendo el rol de coordinación general del Sistema de Aseguramiento de la Calidad a nivel regional y provincial (en el caso de los departamentos provinciales de educación), así como el resto de las funciones relativas al pago de subvenciones, reconocimiento oficial de establecimientos, atención ciudadana, entre otras tareas.

Asimismo, los demás integrantes del SAC siguen desempeñando las funciones específicas que las leyes les otorgan, por lo que la provisión pública de educación parvularia y escolar, en

el marco de la nueva educación pública, sigue siendo fiscalizada por la Superintendencia de Educación y evaluada por la Agencia de la Calidad. Sin embargo, a nivel nacional, la Dirección de Educación Pública es ahora la contraparte de la nueva institucionalidad con el resto de las instituciones del SAC, así como también del resto del Ministerio de Educación y las direcciones nacionales de otros servicios como la JUNAEB.

La DEP cuenta con oficinas regionales donde se delegan las funciones más relevantes, en especial en las regiones donde existe una cantidad importante de SLE que deben ser coordinados. Los gobiernos regionales también participan en la nueva institucionalidad: pueden asignar recursos de inversión regional a los SLE y coordinarse con ellos para llevar a cabo iniciativas en común. Para que la relación con el nivel regional sea efectiva, la ley mandata mantener una coordinación regional permanente y, en ese espíritu, define la presencia de dos representantes en los comités directivos de los SLE. Para ello, el intendente debe convocar a lo menos a dos reuniones durante el año, a la que asistirán el secretario regional ministerial de Educación, un representante del gobierno regional, el director regional de la JUNJI, el director regional de la Superintendencia de Educación, el representante zonal de la Agencia de la Calidad de la Educación, el director regional de la JUNAEB, los directores ejecutivos de los SLE de la región y un representante de la Dirección de Educación Pública. El objetivo de dichas reuniones es favorecer la coordinación de los servicios locales dentro de la región, así como el intercambio de iniciativas para mejorar su gestión. Se espera que esto facilite además la colaboración de los SLE con otros servicios públicos que se desempeñan en el territorio. Esta coordinación puede realizar propuestas a la DEP para que las incorpore tanto en la Estrategia Nacional de Educación Pública como en la estrategia regional de desarrollo.

b. La Dirección de Educación Pública (DEP)

En su calidad de nuevos proveedores de educación pública, los niveles principales de la NEP son los establecimientos educacionales y los servicios locales de educación. Sin embargo, un cambio importante que introduce la ley es que el sistema en su conjunto es coordinado por la Dirección de Educación Pública, órgano nacional encargado de apoyar, conducir estratégicamente y coordinar a los SLE. En términos jurídicos, se trata de un servicio público centralizado del Ministerio de Educación, cuyo jefe superior —director o directora de Educación Pública— está adscrito al Sistema de Alta Dirección Pública y ocupa un cargo de primer nivel jerárquico. La DEP tiene que diseñar una estrategia nacional y elaborar convenios de gestión educacional con los directores ejecutivos de los SLE.

La creación de este órgano, así como sus funciones, pueden sintetizarse en tres grandes áreas de responsabilidad, que se describen en el cuadro siguiente:

Cuadro 11. Funciones de la Dirección de Educación Pública**Conducción estratégica**

- Proponer al Ministerio de Educación la Estrategia Nacional de Educación Pública a la que deben ajustarse los integrantes del sistema y velar por su cumplimiento.
- Asignar recursos a los servicios locales de educación.
- Orientar a los SLE para el desarrollo de la oferta de educación pública a lo largo de todo el territorio nacional.
- Requerir de los servicios locales y los establecimientos de su dependencia toda la información que sea necesaria para cumplir sus funciones y atribuciones, así como sistematizar, procesar y publicar, cuando corresponda, dicha información.
- Requerir información a la Agencia de Calidad de la Educación y a la Superintendencia de Educación y coordinarse con ellas en los ámbitos de sus respectivas competencias, respecto de los servicios locales y los establecimientos de su dependencia.

Articulación, cohesión y coordinación del sistema

- Coordinar a los servicios locales, promoviendo su trabajo colaborativo y en red.
- Elaborar y proponer al ministro de Educación los convenios de gestión educacional, y realizar su seguimiento, evaluación y revisión, sobre la base de criterios objetivos, observables y accesibles al público.
- Proponer al ministro de Educación el perfil profesional que deben cumplir los candidatos al cargo de director ejecutivo de los servicios locales.
- Hacer recomendaciones respecto del plan anual de los SLE.
- Llevar un registro de los planes estratégicos de los servicios locales.
- Proponer a los servicios locales planes de innovación, propendiendo a la mejora continua de los procesos educativos.
- Definir políticas de operación y funcionamiento de los sistemas de seguimiento, administración, información y monitoreo de los servicios locales, con el objeto de asegurar el uso de medios digitales, el acceso común a servicios o instalaciones cuando proceda, el registro y acceso a información pública, y una fluida y expedita interconexión e interoperabilidad al interior del sistema, así como con el Ministerio de Educación y otras instituciones públicas.

Continúa en la próxima página

Viene de la página anterior

Rendición de cuentas del sistema y contraparte con el resto del Estado

- Rendir cuenta pública anual sobre el estado y las proyecciones del Sistema de Educación Pública.
- Coordinar la relación entre los servicios locales y el Ministerio de Educación, así como con otros órganos de la Administración del Estado.
- Proponer al Ministerio de Educación políticas, planes y programas relativos a la educación pública.
- Supervisar y velar por el cumplimiento de los convenios de los establecimientos de educación técnico-profesional, adscritos al régimen de administración delegada, establecido en el Decreto Ley 3166/1980.
- Promover el mejoramiento de la calidad de la educación que imparten los establecimientos educacionales dependientes de los servicios locales que atienden a personas que se encuentren bajo cualquier régimen de privación de libertad o programa de reinserción social. La DEP debe coordinarse con el Ministerio de Educación, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y otros órganos de la Administración del Estado, cuando corresponda.
- Prestar asistencia técnica a la gestión administrativa de los servicios locales, cuando ello sea necesario para cumplir con los principios de la educación pública.
- Celebrar convenios o acuerdos con organismos públicos o privados para abordar asuntos de interés común.
- Realizar o encargar estudios, diagnósticos y evaluaciones de la situación educativa de cada servicio local y sus establecimientos educacionales, para lo cual debe coordinarse con el Ministerio de Educación y la Agencia de la Calidad de la Educación, según corresponda. En el ejercicio de esta atribución, puede requerir la colaboración de instituciones de educación superior, centros de estudios u otros organismos nacionales o extranjeros.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Ley 21040/2017, que crea el Sistema de Educación Pública.

A continuación se describen con mayor detalle las funciones más relevantes de la DEP, entregando una idea general sobre su sentido práctico y la justificación que tienen para la educación pública.

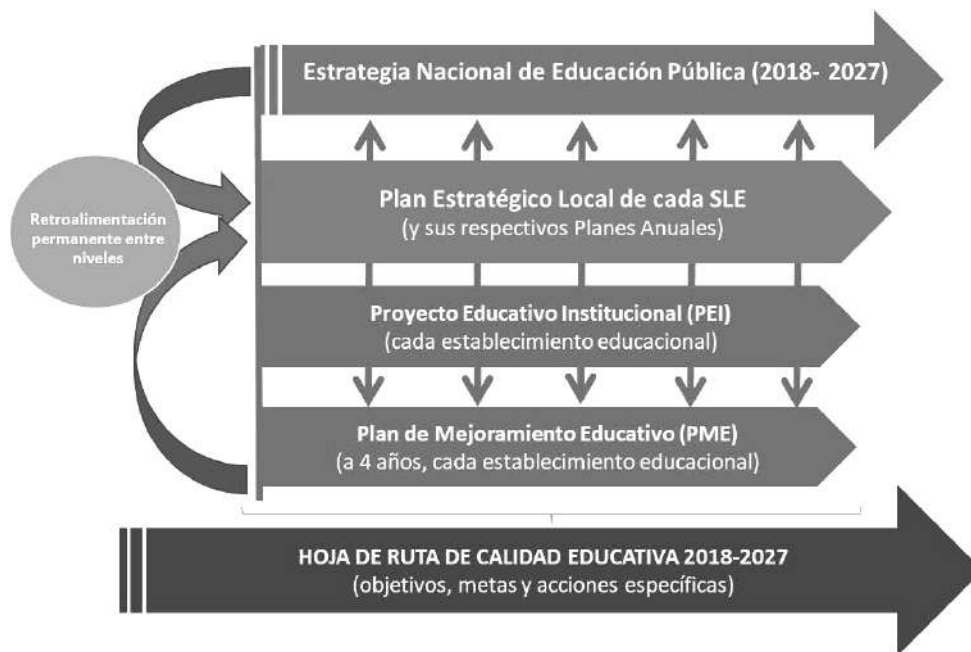
El rol de la Dirección de Educación Pública en la conducción estratégica de los servicios locales de educación

El principal desafío del nuevo sistema es movilizar a la educación pública hacia un nuevo estadio, por medio de políticas de largo plazo que velen por el desarrollo, la equidad en el acceso y la calidad de la educación de todas las niñas, niños y jóvenes a lo largo del país. De ahí la importancia de contar con una organización de carácter nacional que tiene una mirada panorámica del sistema

y la capacidad de realizar una planificación estratégica e integral para la educación pública. Con este propósito, la DEP debe diseñar una *Estrategia Nacional de Educación Pública*.

Figura 4:

Estrategia Nacional de Educación Pública. Hoja de Ruta de la Calidad Educativa (2018- 2027)



Fuente: Dirección de Educación Pública

Este instrumento de gestión, creado para mejorar la calidad de la educación pública, tendrá un horizonte de duración de ocho años e incluye a diversos actores locales y nacionales en su elaboración y aprobación, tales como los SLE y sus comités directivos y comunidades educativas, y organismos del Sistema de Aseguramiento de la Calidad, entre otros. La estrategia será aprobada por el Consejo Nacional de Educación y también podrá tener retroalimentación de la Cámara de Diputados y del Senado de la República. La estrategia deberá considerar objetivos y acciones en áreas tales como cobertura y retención de estudiantes en el sistema, convivencia escolar, apoyos para el aprendizaje, inclusión y atención diferenciada a los estudiantes, implementación curricular, colaboración y articulación de los sectores y niveles educacionales entre sí.

La experiencia internacional muestra que varios países cuentan con instrumentos similares de planificación, los cuales buscan dar una mirada de largo plazo a la política educacional en temas como la calidad docente, el bienestar de los actores educacionales, y la gestión y el liderazgo escolar. En el siguiente cuadro se describen las características de algunos de ellos:

Cuadro 12. Ejemplo de países con planes nacionales de educación

País	Instrumento o documento oficial	Horizonte de tiempo y características de elaboración
Colombia	Plan Nacional Decenal de Educación	<p>Tiene un horizonte de diez años y es mandatado por la Ley General de Educación. Se trata de una construcción colectiva realizada por distintos medios (presenciales y digitales) abiertos a la ciudadanía, pero también a través de mesas temáticas más específicas de actores. El Ministerio de Educación establece los lineamientos finales.</p> <p>El proceso participativo considera incluso la metodología para construir la estrategia.</p>
Finlandia	Learning and Competence	Ligado al Programa de Gobierno del primer ministro, tiene dos planificaciones, una al 2020 y otra al 2025. En total, su horizonte de planificación es de diez años. Se trabaja a nivel Ministerial, a través de la Finnish National Board of Education (FNBE), pero considera adecuaciones locales al currículo.
Ontario (Canadá)	Achieving Excellence. A Renewed Vision for Education in Ontario	El proceso para la elaboración del plan contó con la participación de apoderados, estudiantes, profesores, equipos de apoyo, líderes educativos y organizaciones con y sin fines de lucro que discutieron a partir de un documento de consulta pública. El diseño de este documento buscó facilitar la discusión respecto de la renovación de la estrategia de Ontario. El proceso fue liderado directamente por el gobierno de Ontario.
Singapur	No tiene una estrategia en particular, pero sí un conjunto de documentos e instrumentos estratégicos	Un ejemplo es el Primary Education Review and Implementation Committee, que se encargó de revisar la situación de la educación primaria de Singapur y generar sugerencias para mejorar el sistema. Este comité estuvo constituido por el ministro de Estado, ministro de Desarrollo Nacional y de Educación (jefe del comité), dos miembros del Parlamento, tres miembros del Ministerio de Educación, dos representantes de organizaciones de padres y comunidades, y tres representantes del sector privado (empresas), los cuales llamaron a una consulta más amplia de actores.
Irlanda	Action Plan for Education	Consiste en una estrategia a cuatro años que implica un proceso de consulta a actores claves sobre el desarrollo educativo y la implementación de las políticas en el sector. Se actualiza anualmente, mediante un mecanismo de consulta permanente respecto de los contenidos de la estrategia.

Fuente: Elaboración propia.

La experiencia de estos y otros países ha dejado en evidencia la relevancia de contar con cartas de navegación de largo plazo para conducir la educación pública. En cuanto a los contenidos y objetivos de estos planes, Finlandia y Singapur definen explícitamente expectativas de logro para sus estudiantes e indican más claramente qué tipo de estudiante esperan formar. En el resto de los casos, estas definiciones son menos específicas: en Colombia, los objetivos respecto a las

expectativas de logro son más amplios, y tanto este país como la provincia de Ontario (Canadá) tienen el propósito de posicionar socialmente a la educación pública en sus diferentes escenarios (Ministerio de Educación 2017).

Una segunda función estratégica de la Dirección de Educación Pública consiste en asignar recursos financieros a los servicios locales de educación. La DEP está a cargo del Programa de Fortalecimiento de la Educación Pública, que se orienta a financiar objetivos de calidad (iniciativas de innovación, trabajo en red y desarrollo de capacidades) e inversión (infraestructura y equipamiento). Dicho programa considera un piso anual de al menos \$ 130 mil millones, asignado de acuerdo con la Estrategia Nacional de Educación Pública y con principios de equidad y pertinencia, junto con criterios objetivos como el tamaño de la matrícula, entre otros. Este monto es adicional al presupuesto propio con que cuentan la DEP y los SLE para su funcionamiento y operación a través de la Ley de Presupuestos. Igualmente, estos recursos son adicionales al monto de las subvenciones recibidas y otras asignaciones definidas por ley.

El conjunto de estas modificaciones implica un cambio inédito para el sistema educativo: por primera vez en cuarenta años existe un financiamiento institucionalizado, directo y específico para la educación pública. Es decir, más allá que la nueva institucionalidad trae consigo nuevos recursos, la NEP comienza a proyectar un cambio en la lógica de asignación del financiamiento, orientado a aumentar la eficiencia y justicia en el sistema, como se explica en el cuadro siguiente:

Cuadro 13. Sistema de financiamiento de la nueva educación pública

La ley de NEP posee implicancias financieras importantes. Primero, la normativa establece la inyección de nuevos recursos a través de la Ley de Presupuestos para la operación y el funcionamiento de su institucionalidad. Dichos recursos son asignados de manera directa y no sujetos a la asistencia de los estudiantes. Adicionalmente, el agrupamiento de comunas en los SLE genera eficiencia por economías de escala y de ámbito de la que el sistema municipal carecía (véanse los detalles de escala en la siguiente sección).

Lo anterior se traduce en una «liberación» de subvenciones que los municipios antes utilizaban para financiar la administración de las DAEM, que permiten paliar los déficits verificados a nivel de sostenedores municipales. Esto es reforzado por los recursos frescos que aportan las leyes 20903/2016, que crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente, y 20845/2015, de Inclusión Escolar.

Además, los nuevos recursos inyectados directamente, tanto para el Programa de Fortalecimiento de la Educación Pública como para el funcionamiento y operación de los SLE, disminuyen el peso relativo del «mecanismo *voucher*» en los ingresos. Cálculos realizados por el Ministerio de Educación muestran que el peso de los recursos destinados de forma directa o «a la oferta» crecerán desde un 5 % del total en 2014 a un 27 % en 2022. Esto permite disminuir en cierta medida los efectos perjudiciales del actual sistema de subvención escolar vía asistencia media, a través de las siguientes medidas:

- Establecer una lógica local-territorial de colaboración entre los establecimientos educacionales públicos que supere la competencia por captar alumnos de una comuna a otra, tal como ocurre hoy.
- Atenuar la fuerte variabilidad de ingresos que experimentan hoy los municipios situados en zonas rurales, de difícil acceso o de tamaño reducido, para disminuir el impacto de la asistencia media sobre el conjunto del financiamiento per cápita que recibe la educación pública.

Continúa en la próxima página

Viene de la página anterior

- Facilitar que, con una mejor sostenibilidad financiera, los equipos directivos pongan mayor foco en lo pedagógico, lo curricular, la convivencia y las condiciones de la vida escolar.

Todo lo anterior ocurre en un escenario donde las principales atribuciones respecto a la gestión y definición del destino de los recursos financieros está en el nivel local. En este sentido, la nueva educación pública busca, desde su origen, equilibrar los principios financieros de mayor eficiencia y economías de escala con los de descentralización y gestión local de los recursos.

Fuente: Elaboración propia.

Por último, la DEP —gracias a su mirada panorámica del sistema— orienta a los SLE para que desarrollen la oferta de educación pública a lo largo de todo el territorio nacional. Así, a través de la Estrategia Nacional, la asignación de recursos y los convenios de gestión educacional, la DEP fomenta el crecimiento de la oferta de matrícula a lo largo del territorio nacional y vela porque no se produzcan zonas deficitarias o con escasez de oferta pública, como ocurre hoy en día especialmente en municipios que han experimentado un fuerte crecimiento urbano. Ampliar su cobertura es uno de los desafíos centrales de la educación pública y, por primera vez, la institucionalidad cuenta con herramientas para enfrentarlo seriamente.

Para cumplir estas funciones, la ley faculta a la DEP a pedir toda la información que requiera a los diferentes órganos involucrados y realizar o encargar estudios sobre la situación educativa de cada SLE y sus establecimientos educacionales.

El rol de la Dirección de Educación Pública en la coherencia y coordinación del Sistema de Educación Pública

Para que un sistema educacional sea exitoso y alcance sus objetivos, es fundamental que, además de contar con directrices y prioridades, cada una de sus unidades funcione de manera alineada y en interrelación constante, de manera de poder implementarlas (Barber y Mourshed 2008). Esto permite que el sistema en su conjunto aproveche sinergias, y que las buenas experiencias se diseminen y proyecten a través de él.

Sobre la base de esta noción, una de las funciones principales de la DEP es coordinar los SLE, promoviendo su trabajo colaborativo y en red. La DEP favorece la cooperación mutua entre los servicios locales, aumentando los niveles de conexión entre los proveedores de educación pública y, a través de ello, las posibilidades de absorber y asimilar conocimiento e innovaciones, en este caso, a escala nacional. Desde esta perspectiva, los SLE representan redes de colaboración a nivel local, cuyos centros se encuentran conectados a nivel del sistema. De esta forma, la estructura facilita una transferencia técnica fluida para que los actores respondan de manera coordinada a problemas comunes. Por ejemplo, la DEP puede fomentar la constitución de comunidades profesionales entre los directivos de los distintos SLE para que definan estrategias o se transfieran buenas prácticas en torno a problemáticas específicas.

Una segunda función de la DEP relativa a la articulación y la coherencia del sistema es elaborar, evaluar y revisar los convenios de gestión educacional y el perfil profesional de los directores ejecutivos de los SLE. Estos convenios, suscritos entre el director ejecutivo del servicio local y

el Ministerio de Educación tienen una duración de seis años, desacoplándose así de los ciclos políticos presidenciales. Los convenios de gestión educacional fijan los objetivos del cargo y las metas, además de los correspondientes indicadores, medios de verificación y supuestos básicos que permiten medir el cumplimiento de dichas metas. Los objetivos del convenio consideran las políticas nacionales de educación pública y las especificidades del territorio del SLE respectivo, al menos en lo relativo a la calidad, la eficiencia, la equidad y la cobertura de la educación pública en la zona.

Para proponer los convenios de gestión a cada servicio local, la DEP considera los informes emitidos por las instituciones del SAC, en particular, el que elabora la Agencia de la Calidad como resultado de la evaluación integral realizada al SLE respectivo. Con el propósito de asegurar la coherencia y el balance entre la mirada nacional y la realidad local, la DEP envía una propuesta de convenio de gestión al comité directivo local y al consejo local respectivo, junto con los estudios, informes y demás antecedentes técnicos que se tuvieron en consideración para elaborar dicha propuesta.

Estos convenios se transforman así en una pieza fundamental de gobernanza y coherencia del sistema, dado que restablecen la conexión institucional entre el nivel nacional y el nivel local, y articulan la estrategia nacional con los planes estratégicos de cada SLE. Esta tarea se ve complementada con la labor que cumple la DEP en la mejora continua de los procesos educativos. De acuerdo con la ley, la DEP puede hacer recomendaciones a los planes anuales de los SLE, así como proponerles innovaciones en concordancia con las políticas del Ministerio de Educación.

Finalmente, dentro de las tareas de articulación, la DEP vela por la coherencia operacional del sistema de educación pública. La ley faculta a esta nueva institución para definir políticas de operación y funcionamiento de los sistemas de administración, información y monitoreo de los servicios locales. El objetivo de esta facultad es asegurar el uso de medios digitales, el acceso común a servicios o instalaciones cuando fuere procedente, el registro y acceso a información pública, y una fluida interoperabilidad al interior del sistema. Esta facultad tiene como fin aprovechar las economías de escala en la dimensión administrativa del sistema. Por ejemplo, la DEP puede sugerir la implementación de un *software* de pago de remuneraciones común en todos los SLE. Además, la DEP puede prestar asistencia técnica a la gestión administrativa de los servicios locales.

Es relevante entender que las funciones estratégicas y de articulación de la DEP corresponden más bien a canales de apoyo y asistencia a los SLE más que a un ejercicio “vertical” de autoridad en su micro-gestión. Es por esto que el diseño institucional de la NEP reconoce que hoy existen varios organismos que evalúan, controlan y hacen requerimientos a los «sostenedores» educacionales y, además, que los SLE también se encuentran sujetos a los controles propios de la Administración del Estado, como los de la Contraloría General de la República, las

restricciones de manejo presupuestarios consagradas en la Ley de Presupuestos para cada año y las especificaciones de gasto de subvenciones. Es por esta razón que el diseño institucional del sistema propone un equilibrio entre sus atribuciones nacionales y locales. Así, como se explica más adelante, garantiza amplias atribuciones y funciones a los servicios locales de educación, y también redefine ciertas funciones y entrega mayor autonomía a las escuelas. De esta manera, la normativa busca evitar que la DEP asuma un rol paternalista sobre la gestión de los SLE y los establecimientos de su dependencia¹².

El rol de la Dirección de Educación Pública en la rendición de cuentas de la educación pública y la coordinación con la Administración del Estado

El nuevo diseño institucional supone que las condiciones recién descritas son necesarias pero no suficientes para asegurar el éxito de la red de servicios que proveen educación pública. La existencia de una institución coordinadora como la DEP fue complementada en la ley con un sistema de rendición de cuentas que explicita la responsabilidad de los actores relevantes involucrados. La literatura académica recomienda que los servicios públicos de provisión tengan mecanismos de *accountability*, tanto de nivel nacional como local, para que se produzca una adecuada gobernanza y disminuyan, además, los riesgos de corrupción, clientelismo y captura (Ackerman 2005; Batley et al. 2012).

Como ya indicamos, en la sección que describe los servicios locales, la rendición de cuentas opera en distintos niveles: a nivel local, a través de los SLE y, a nivel nacional, mediante la DEP. A nivel local, el SLE tiene mecanismos de *accountability bottom-up*, es decir, estrategias de rendición de cuentas «horizontal» o «*accountability social*», que funcionan a través de los consejos locales y comités directivos de educación; mientras que, a nivel nacional, la DEP garantiza la *accountability top-down* o rendición de cuentas «vertical», que es la que se lleva a cabo frente a los jefes jerárquicos, el resto del sistema político y otros organismos de la administración pública. Esto permite establecer de manera más clara las responsabilidades respecto a los logros y fallas del sistema, es decir, la existencia de la Dirección de Educación Pública posibilita que la respuesta de los servicios educacionales públicos sea más eficiente y nítida frente a los demás órganos del Estado y la ciudadanía.

Un ejemplo es el seguimiento de los convenios de gestión educacional. El Sistema de Alta Dirección Pública ha sido criticado porque no cuenta con un mecanismo que permita realizar un seguimiento y una evaluación efectivos del cumplimiento de los objetivos y metas que contienen los convenios de desempeño. La creación de un órgano central como la DEP busca superar esta debilidad.

La naturaleza jurídica de la DEP (servicio público centralizado) también contribuye a que las tareas relativas a la conducción y coordinación de los SLE no se diluyan en el resto de las

12 Para ilustrar este punto, se pueden mencionar dos ejemplos: la DEP no aprueba el plan anual de los SLE, los cuales fijan el funcionamiento operacional de los SLE, acotándose su rol a hacer recomendaciones; y la DEP elabora los perfiles y convenios de los directores ejecutivos de los SLE —con amplia participación de los organismos locales—, pero no los puede remover a voluntad, sino solo proponer su remoción si incurren en algunas de las cláusulas determinadas por ley. Esto implica una innovación respecto a los convenios de desempeño tradicionales del Sistema de Alta Dirección Pública, que, en este caso, entregan más estabilidad y autonomía a las autoridades educativas locales.

tareas del Ministerio de Educación. En términos formales, se trata de introducir una agencia con un objeto único dentro del Ministerio, en vez de añadirle una atribución a una agencia multipropósito como el Ministerio de Educación. Esto evita que el Ministerio tenga un exceso de atribuciones administrativas que generan un nivel de burocracia que termina ralentizando la gestión. La existencia de distintos propósitos administrativos también produce competencia al interior de las distintas divisiones y departamentos de dichas agencias administrativas. Ponderando los criterios técnicos descritos —aclarar la rendición de cuentas, y evitar la generación de competencia y burocracia—, la DEP es una agencia con un objeto único. Además, dada la relevancia de la provisión de educación pública para el desarrollo del país, el vínculo del servicio con el Ministerio es sólido y estrecho.

La Dirección de Educación Pública además rinde una cuenta pública anual sobre el estado y las proyecciones del Sistema de Educación Pública en su conjunto. Esto favorece que exista una visión nacional que supera la atomización que ha existido hasta ahora. Finalmente, la ley mandata que la DEP coordine la relación de los servicios locales con el Ministerio de Educación, así como con otros órganos de la Administración del Estado, cuando su acción sea requerida para la adecuada provisión del servicio educacional.

En resumen, la nueva educación pública inaugura un sistema de gobernanza nacional para la educación escolar chilena, que dota al sistema de una institucionalidad nacional que tiene la función de coordinar a las instituciones y los establecimientos del sector público, a través de una estrategia de largo plazo que utiliza un conjunto de herramientas para garantizar que la calidad y la cobertura de la provisión de educación pública mejore sostenidamente. Si bien esta provisión es responsabilidad directa de las escuelas y los SLE, este nuevo marco institucional nacional genera oportunidades de distinto tipo para potenciar los procesos que están en su base con un horizonte de equidad territorial.

REFERENCIAS

- Ackerman, J. M. (2005). *Human rights and social accountability*. Participation and Civic Engagement, Social Development Department, Environmentally and Socially Sustainable Development Network, World Bank.
- Ainscow, M., Booth, T., Dyson, A., Farrell, P., Frankham, J., Gallannaugh, F., Howes, A. and Smith, R. (2005). *Improving Schools, Developing Inclusion*. London: Routledge Falmer (in press.)
- Anderson, S. (2006). The School District's Role in Educational Change. *International Journal of Educational Reform*, (15):1:13-37.
- Batley, R., McCourt, W. & Mcloughlin, C. (2012). The politics and governance of public services in developing countries. Editorial, *Public Management Review*, 14(2):131-144.
- Bellei, C., & Vanni, X. (2015). Chile: The Evolution of Educational Policy, 1980-2014. In S. Schwartzman (Ed.), *Education in South America. Education around the world*, London: Bloomsbury Publishing, pp. 179-200.

- Bellei, C., Valenzuela, J., Vanni, X. y Contreras, D. (2014). *Lo aprendí en la escuela ¿Cómo se logran procesos de mejoramiento escolar?* Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Berry, C. & West, M. (2010). Growing Pains: The School Consolidation Movement and Student Outcomes. *The Journal of Law, Economics, & Organization*, (26)1:1-29.
- Burkhauser, S. (2015). *Three Perspectives on Public School District Staff Turnover*. Rand Report.
- Campbell, C. & Fullan, M. (2006). *Unlocking Potential for Learning: Effective District-Wide Strategies to Raise Student Achievement in Literacy and Numeracy*. Toronto, ON.CA.: Ministry of Education of Ontario.
- CEDLE (2017). Informe de Políticas: simplificar los requerimientos a los directivos escolares. Documento de Trabajo. Santiago de Chile.
- Cheol Shin, J. (2011). South Korea: Decentralized Centralization – Fading Shared Governance and Rising Managerialism. In *Changing Governance and Management in Higher Education*, Locke Cummings Fisher (ed). Chapter 15. Pp 321.
- Council of European Municipalities and Regions. 2016. Local and Regional Government in Europe. Structure and competencies. Retrieved from: <http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CEMR_structures_and_competences_2016_EN.pdf>.
- Datnow, A. Hubbard, L., Mehan, H. (2002). *Extending Educational Reform: From One School to Many*. New York: Routledge Falmer, 2002.
- Eurydice (2015). The Structure of the European Education Systems 2015/16: Schematic Diagrams. *Eurydice Facts and Figures*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Fairman, J. C. & Donis-Keller, C. (2012). School district reorganization in Maine: Lessons learned for policy and process. *Maine Policy Review* 21(2), pp. 24 -40.
- Finn, J. D., Pannozzo, G. M., y Achilles, C. M. (2003). The «why's» of class size: Student behavior in small classes. *Review of Educational Research*, 73(3), 321-368.
- Fischel, W.A. (2009). Neither «Creatures of the State» nor «Accidents of Geography»: The Consolidation of American Public-School Districts in the Twentieth Century. *The University of Chicago Law Review*.
- Fullan, M., Bertani, A., Quinn, J. (2004). New Lessons for Districtwide Reform. Effective leadership for change at the district level has 10 crucial components. *Educational Leadership*. Vol. 61, 7, pp.42-46.
- Galway, G., Sheppard, B., Wiens, J. Brown, J., (2013). The Impact of Centralization on Local School District Governance in Canada. *Canadian Journal of Educational Administration and Policy*. 145.
- Harris, A., Gunraj, J., James, S., Clarke, P. Harris, B. (2006) *Improving Schools in Exceptionally Challenging Circumstances: tales from the frontline*. Continuum Publishing Group, London.
- Hattie, J. (2005). The paradox of reducing class size and improving learning outcomes. *International Journal of Educational Research*, 43(6), 387-425.
- Hopkins, D., Stringfield, S., Harris, A., Stoll, L., y Mackay, T. (2014). School and system improvement: A narrative state-of-the-art review. *School Effectiveness and School Improvement*, 25(2), 257-281.

- Jaimovich, A. (2014). Institutional Architecture for School Improvement. Inter-American Development Bank. Retrieved from: <<https://publications.iadb.org/handle/11319/7430>>.
- Koyoma, N. (2008). Educational Administration in Japan and the Role of Local Governments. Papers on the Local Governance System and its Implementation in Selected Fields in Japan, retrieved from: http://www3.grips.ac.jp/~coslog/activity/01/04/file/Bunyabetsu-9_en.pdf
- Leach, J., Payne, A. & Chan, S. (2010). The effect of School Board Consolidation and financing on student performance. *Economics of Education Review* 29: 1034–1046.
- Leithwood, K. (2010). Characteristics of school districts that are exceptionally successful in closing the achievement gap. *Leadership and Policy in Schools*. Vol.9 No. 3, pp. 245-291.
- Lessard, C. & Brassard, A. (2009). Education Governance in Canada: 1990-2003. Trends and Significance. AERA Conference.
- Lorentzen, I.J. (2013). The Relationship between School Board Governance Behaviours and Student Achievement. Paper 1387. Retrieved from: <<https://scholarworks.umt.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2406&context=etd>>.
- Lowe, R. (2010). A Century of Local Education Authorities: What has been lost? *Oxford Review of Education*, 28(2-3)149-158.
- Mourshed, M., C. Chijioke & M. Barber (2010). *How the World's Most Improved School Systems Keep Getting Better*. McKinsey y Company. 126 pp.
- Muijs, D., Ainscow, M., Chapman, C. & West, M. (2011). *Collaboration and networking in education*. Springer Science y Business Media.
- New York State Association (2014). Why Do School District Mergers Fail? A Policy Brief with Recommendations. New York State Association of School Business Officials.
- Núñez I., González, L.E. & Espinoza, O. (1993). *Planificación de la educación en Países de América Latina en proceso de descentralización. El caso de Chile*. IPE Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación.
- Núñez, I., Weinstein, J. & Muñoz, G. (2012). ¿Posición olvidada? Una mirada desde la normativa a la historia de la dirección escolar en Chile. En Weinstein, J. & Muñoz, G. (editores), ¿Qué sabemos sobre los directores de escuela en Chile? (pp. 371 – 396). Santiago: CEPPE.
- OECD (2004). *Revisión de Políticas Nacionales de Educación: Chile*, Revisión de Políticas Nacionales de Educación, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264021020-es>.
- ____ (2010). *Review on Evaluation and Assessment Frameworks for Improving School Outcomes -Country Background Report for Korea*. OECD Publishing.
- ____ (2014), *OECD Regional Outlook 2014: Regions and Cities: Where Policies and People Meet*, OECD Publishing, Paris, <<https://doi.org/10.1787/9789264201415-en>>.
- ____ (2006) *Improving School Leadership Country Background report for Korea*. Link: <<http://www.oecd.org/korea/39279389.pdf>>.
- Paredes, R. (2009). *Configuración Nacional de Unidades de Gestión Educativas*. Centro de Políticas Públicas. Pontificia Universidad Católica de Chile.

- Patterson, C. (2006). School District Consolidation and Public School Efficiency. Texas Public Policy Foundation. Retrieved from: <<http://www.texaspolicy.com/library/doclib/2006-02-PP-consolidation-cp.pdf>>.
- Pennsylvania School Boards Association (2009). Merger/Consolidation of School Districts: Does it save money and improve achievement. Retrieved from: <<http://mrea-mt.org/wp-content/uploads/2016/04/PA-psba-merger-consolidation.pdf>>.
- Politeia (2008). Mejoramiento de la Gestión y la Calidad de la Educación Municipal. Estudio contratado por el Departamento de Estudios del Ministerio de Educación.
- Raczynski, D. y Salinas, D. (2009). Prioridades, actores y procesos en la gestión municipal de la educación. En M. Marcel y Raczynski (Eds.). *La asignatura pendiente. Claves para la Revalidación de la Educación Pública de Gestión Local en Chile* (pp. 135-176). Santiago, Chile: Uqbar Editores & CIEPLAN.
- Raczynski, D. Muñoz, G., Weinstein, J. y Pascual, J. (2013). Subvención escolar preferencial (SEP) en Chile: un intento para equilibrar la macro y la micro política escolar. *REICE. Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*.
- Raczynski, D., y Muñoz, G. (2007). Reforma educacional chilena: El difícil equilibrio entre la macro y la micro-política. *REICE: Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 5(3), 40-83.
- OECD (2014), *OECD Regional Outlook 2014: Regions and Cities: Where Policies and People Meet*, OECD Publishing, Paris, <<https://doi.org/10.1787/9789264201415-en>>.
- Schleicher, A. (2012) (Ed). *Preparing Teachers and Developing School Leaders for the 21st Century: Lessons from around the World* OECD Publishing
- Seashore Louis, K., Dretzke, B. y Wahlstrom, K. (2010). How does leadership affect student achievement? Results from a national US survey. *School Effectiveness and School Improvement: An International Journal of Research, Policy and Practice*, 21(3), 315-336.
- Shakrani, S.M. (2010). School District Consolidation Study in 10 Michigan Counties Is district consolidation cost effective? What is the alternative to consolidation?. Education Policy Center at Michigan State University. Working Paper#15. Retrieved from: <<http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED537156.pdf>>.
- Southern Regional Educational Board (2010). The three essentials: Improving Schools Requires District Vision, District and State Support, and Principal Leadership. Retrieved from: <<https://www.wallacefoundation.org/knowledge-center/Documents/Three-Essentials-to-Improving-Schools.pdf>>.
- Sui-chu Ho, E. (2006). Educational decentralization in Japan, Korea and Hong-Kong. *Journal of Educational Administration*. Vol. 44, No. 6, 2006, pp. 590-603.
- Taylor, M (2011). How Small Is Too Small? An Analysis of School District Consolidation. Lao Report. Retrieved from: <https://lao.ca.gov/reports/2011/edu/district_consolidation/district_consolidation_050211.pdf>.

- Valenzuela, JP., Montecinos C., Abufhele V., Fernández B. & Gálvez V. (2008). Estándares e Indicadores de Desempeño de Sostenedores en el Sistema Educacional Público Chileno. CIAE-PUCV.
- Waters, T & Marzano, R. (2006). *School District Leadership that Works: The Effect of Superintendent Leadership on Student Achievement*. McRel.
- Weinstein, J. (2009). Liderazgo directivo, asignatura pendiente de la reforma educacional chilena. *Estudios Sociales* N°117, 123-147.
- Weinstein, J., Muñoz, G., Carrasco, A., Horn, A., Marfán, J., Volante, P., Anderson, S., Álvarez, N. & González, R. (2011). *Liderazgo Educativo y Calidad de la Educación en Chile*. Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación. CEPPE, Proyecto CIE01-CONICYT.
- You, Y. & Morris, P. (2015). Imagining school autonomy in high-performing education systems: East Asia as a source of policy referencing in England. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*. 46(6): 882-905



Capítulo 5: EL FUTURO DE LA NUEVA EDUCACIÓN PÚBLICA CHILENA: EXPECTATIVAS Y DESAFÍOS

CAPITULO 5

EL FUTURO DE LA NUEVA EDUCACIÓN PÚBLICA CHILENA: EXPECTATIVAS Y DESAFÍOS

La creación de la Nueva Educación Pública (NEP) supone un desafío monumental para el Estado y el campo educacional y, en definitiva, para la sociedad chilena. Pocas veces en nuestra historia se ha llevado a cabo una reforma institucional de esta envergadura, de escala nacional, pero con impacto local en todas las comunas del país y en miles de comunidades escolares¹. La tabla 1 permite apreciar la magnitud de este proceso.

Tabla 1. Año de instalación del SLE (traspaso al 1° de enero del año siguiente)

	2018	2019	2020	2022	2023	2024	2025	Proyectado
Servicios Locales	4	3	4	15	15	15	14	70
N° de comunas	14	11	17	68	85	86	64	345
Matrícula escolar	57.004	48.983	73.435	312.540	271.209	256.533	252.684	1.272.388
Establecimientos	236	174	251	1.152	1.193	1.173	1.075	5.195
Jardines vtf	58	38	57	348	405	334	291	1.531
Docentes	4.330	4.277	5.930	23.949	23.562	21.088	20.750	103.886
Asistentes de edu.	3.664	3.246	4.363	17.806	16.122	15.022	14.851	75.074
Dotación proyectada SLEP	367	287	391	1.597	1.561	1.466	1.361	7.030

Fuente: Dirección de Educación Pública

Asimismo, se trata de un tipo de reforma educacional poco frecuente en el mundo, por el nivel de recursos económicos que precisa para realizarse, el capital político que demanda para impulsarse, y el compromiso y el acuerdo social que requiere para sostenerse en el tiempo. En la historia educacional chilena hay pocos hitos comparables, y es precisamente la municipalización el más cercano. Crear la NEP es, sin embargo, mucho más demandante, dado que se realiza con deliberación y decisiones democráticas, con participación y protagonismo de las comunidades locales.

¹ En régimen, implica crear 71 servicios públicos nuevos que involucran una dotación total de 186 127 funcionarios, lo que representa un crecimiento respecto de la administración central del Estado de 27 % y 39 % respectivamente, según estimaciones oficiales de la Dirección de Educación Pública.

En este capítulo final se describen y comentan algunos de los principales desafíos y preocupaciones en torno a esta reforma, que tanto el discurso de los actores entrevistados como el propio análisis presentado en este libro permiten identificar.

1. EXPECTATIVAS Y PREOCUPACIONES SOBRE LA NUEVA EDUCACIÓN PÚBLICA: UN DESAFÍO HISTÓRICO ENTRE MANOS

Para los actores educacionales, el cambio que significa dejar atrás la administración municipal de la educación pública y reemplazarla por una institucionalidad completamente nueva gatilla tanto enormes expectativas como importantes preocupaciones. Es un cambio para muchos esperado, para otros inevitable, para algunos de enorme riesgo, y para todos, de gran complejidad y resultado incierto. Esta variedad de perspectivas frente al cambio no solo se explica por la diversidad de posiciones que ocupan los diferentes actores en el campo educativo, sino también porque los aspectos que enfatizan no son los mismos y van desde los vínculos macro entre esta reforma y el resto de las políticas hasta las cuestiones de gestión y cultura organizacional implicadas en la creación de una institución que tiene la doble misión de ser nacional y local al mismo tiempo.

El contexto general de reforma y la NEP

En general, los actores entrevistados consideran que la NEP, junto con la Ley de Inclusión y la de Desarrollo Profesional Docente, constituyen un cambio muy relevante en el sistema escolar. La gran mayoría considera que la desmunicipalización es positiva, pero tienen distintas apreciaciones sobre la NEP como alternativa de solución a ese modelo, lo que se asocia también a los altos niveles de incertidumbre que varios actores atribuyen a su implementación. Por ejemplo, los directores de las escuelas recién incorporados a los nuevos servicios locales de educación (SLE) manifiestan expectativas muy altas sobre la NEP, especialmente quienes provienen de establecimientos cuya administración municipal se encontraba en una situación más precaria al momento del traspaso. Para las autoridades que impulsaron su creación y para quienes están hoy a cargo de la Dirección de Educación Pública (DEP) y de los SLE, la NEP es una ley perfectamente «implementable», aunque señalan que el proceso no está exento de complejidades y que requerirá algunos ajustes, y esperan que se complete en su totalidad en los plazos establecidos. Otros actores del campo académico y legislativo, aunque ven en la NEP un enorme avance, advierten acerca de un conjunto de amenazas o tensiones que podrían afectar sensiblemente su implementación. La falta de un proceso de reforma similar (nacional o internacional) implica para muchos una gran dificultad, ya que no existe un referente que permita contar con una orientación clara sobre cómo proceder en un escenario de mucha complejidad e incertidumbre. La NEP, en este sentido, sería una política inédita (generando cierta incertidumbre en los distintos niveles del sistema) y su novedad aumenta si se considera que va en contra de cierta corriente dominante en algunos círculos (tanto nacionales como internacionales), que apunta más bien a la privatización de la educación. Así, algunos actores, incluyendo a las actuales autoridades de gobierno, representantes de algunos municipios y ciertos legisladores, consideran que la NEP tiene que ser evaluada de acuerdo con sus logros, y que el ritmo para completar el proceso y el grado en que se instalará en todo el territorio deben depender de estos. Es más, aún hay quienes consideran que no debe descartarse la opción de mantener la administración municipal de la educación en comunas de «buen desempeño».

Más en general, hay distintas visiones sobre cómo la NEP y las otras reformas que se le han hecho recientemente al sistema escolar (i.e. las leyes de Inclusión y Desarrollo Profesional Docente) afectarán al sistema educativo y, específicamente, a la educación pública. Una idea fuerza es que generarán las condiciones necesarias para fortalecerla, aunque los actores identifican mecanismos y potencialidades diferentes entre ellas.

Respecto a la NEP, en primer lugar consideran que busca hacerse cargo de las desigualdades socioeconómicas del sistema municipalizado, aportando a «igualar la cancha» dentro del sistema público². Una segunda idea apunta a que la institucionalidad que crea la NEP, con las capacidades que se instalan en los SLE, permitiría que estos se transformen en unidades altamente profesionalizadas que potencien un salto cualitativo de la educación pública. Así, los actores avizoran una educación pública enfocada en el logro de aprendizajes y el desarrollo de capacidades que impacten positivamente en la población³. Complementariamente, afirman que, a partir de la NEP, se puede y se debe pensar en un nuevo concepto de educación pública, más situada localmente y conectada al entorno, con colaboración entre las escuelas, dinámica y que se plantee desafíos ambiciosos⁴.

Para varios entrevistados, la Ley de Inclusión también es muy relevante porque iguala las condiciones de funcionamiento de los sectores público y privado que reciben subvención. Al prohibir el lucro, el copago y la selección escolar, se equiparan las reglas para que exista una «competencia justa» entre los colegios subvencionados públicos y privados⁵, lo que hace posible vislumbrar un futuro donde la educación pública y la privada convivan en un sistema de libre elección⁶. Los actores enfatizan que esto contribuirá a eliminar las situaciones de mayor segregación social y académica dentro del sistema financiado con aportes del Estado⁷. Eliminar las distintas barreras de acceso podría potenciar que las escuelas y los liceos se constituyan como espacios de cohesión social, lo que produciría una suerte de normalización del sistema escolar, pues implicaría considerar la educación como un derecho y no como un privilegio⁸. Con todo, algunos actores analizan estos cambios en el contexto de un sistema educacional que continuará fuertemente mercantilizado, por lo que señalan que a futuro las reformas deberían poner en cuestión el modelo de educación hegemónico de las elites⁹. Asimismo, consideran que, a pesar de su relevancia, estas reformas no son suficientes para lograr los cambios estructurales demandados hace más de una década por el movimiento estudiantil, por lo que a futuro deberían profundizarse. Más aún, hay quienes consideran que pueden tener un impacto negativo en la educación pública, puesto que eliminar el copago abre más opciones para que las familias accedan a la educación particular subvencionada, lo que en último término podría debilitar aún más a muchas escuelas y liceos públicos¹⁰.

2 Directores de escuelas y liceos públicos del SLE de Barrancas.

3 Valentina Quiroga, Rodrigo Roco y Misleya Vergara.

4 Dafne Concha.

5 Rodrigo Roco y Misleya Vergara.

6 Adriana Delpiano, Nicolás Eyzaguirre y Gerardo Varela.

7 Yasna Provoste (DC) y Cristina Girardi (PPD).

8 Camila Vallejo (PC).

9 Carlos Montes (PS).

10 Dagmar Raczynski e Ignacio Walker (DC).

Por último, para varios entrevistados, la Ley de Desarrollo Profesional Docente implica una contribución muy positiva para mejorar la calidad de la educación de los establecimientos que reciben aportes del Estado, pues fortalece la profesión docente en general¹¹. Es más, hay quienes enfatizan que sería esta la reforma que tendrá un mayor efecto en el mejoramiento de la calidad del sistema de educación pública.

Voluntad política de las autoridades y base social

Para los actores de los distintos sectores involucrados, uno de los elementos principales que tensionan la implementación de la NEP es la voluntad política que se requiere para que el proceso se concrete como fue diseñado y en el plazo establecido en la ley. Aunque la ley NEP se aprobó por muy amplia mayoría, algunos actores consideran que los cambios de gobierno son un factor que podría afectar el apoyo a la implementación, sobre todo si quienes asumen la conducción del proceso no ven en esta reforma una prioridad clave para la mejora educativa del país¹².

Así, por ejemplo, una posible «falta de fe» en la NEP por parte de las autoridades nacionales abriría el espacio para que algunos alcaldes intenten no traspasar la educación a los SLE, reviviendo la idea de que los municipios que «lo hacen bien» podrían seguir administrando los establecimientos educacionales, como de hecho lo planteó el primer vicepresidente de la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH). Dado este riesgo, varios actores —académicos y políticos— manifiestan preocupación respecto de que se configure un escenario híbrido al interior de la educación pública, donde coexistan (y eventualmente compitan) establecimientos administrados por los SLE con otros dependientes de los municipios, produciéndose una fragmentación aún mayor de la educación pública.

Además, la falta de voluntad política podría derivar en que no se tomen las medidas necesarias para evitar que, ante el inminente traspaso a los SLE, algunos municipios se desentiendan de los establecimientos educativos antes de tiempo, incurran en prácticas que puedan afectar la administración educativa y los futuros traspasos, o sencillamente dejen de invertir recursos y energía en resolver los problemas de las escuelas y liceos a su cargo. Por último, una eventual falta de convicción de las autoridades nacionales podría fácilmente traducirse en que la DEP y los nuevos SLE entreguen un apoyo insuficiente en términos de recursos financieros, soporte administrativo y respaldo político para implementar los muchos y complejos cambios que requiere la creación de la nueva educación pública, que inevitablemente involucran al propio Ministerio de Educación.

En un sentido diferente, pero complementario, algunos actores manifiestan preocupación por la falta de «base social» de apoyo a la ley NEP. Según este diagnóstico, la reforma habría sido construida entre parlamentarios, académicos y autoridades, sin la suficiente participación de la ciudadanía en general y de quienes trabajan en la educación pública en particular. Esta carencia de base social podría llevar a la inercia o restarle dinamismo al proceso de implementación, por

11 Ena von Baer (UDI), Jaime Bellolio (UDI), Sebastián Donoso y José Weinstein.

12 Durante el primer semestre de 2018, tanto el ministro como el subsecretario de Educación afirmaron en sesiones de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados que el Gobierno de Sebastián Piñera (2018-2021) se había propuesto implementar con calidad esta reforma institucional y que no tenía contemplado realizar cambios legales al proceso.

falta de motivación y presión de los actores locales, especialmente, los profesores, las familias y la comunidad. En esta misma lógica, algunos actores sociales manifiestan la necesidad de que se genere un diálogo con las comunidades educativas:

Acá yo creo que el servicio local de educación tiene una tremenda labor, que es convencer, explicar, dialogar con sus comunidades educativas, los directores, los equipos docentes, con sus comunidades, para que conozcan qué es lo que es esto del servicio local de educación y cómo es esta implementación de la nueva educación pública (Dafne Concha, presidenta de la Coordinadora de Padres y Apoderados por el Derecho a la Educación, CORPADE).

Esta percepción encuentra eco en la opinión de algunos actores que plantean que, en sus primeros años de implementación, la NEP tiene el desafío de transmitir la «mística del proceso», es decir, construir y difundir una épica¹³ de la desmunicipalización que permita motivar y convencer a las comunidades de que la transformación institucional que supone es valiosa y positiva¹⁴. Esto, que es importante para todo cambio educativo y social, lo es especialmente en este caso, en que la revitalización de la educación pública requiere canalizar la participación de los actores locales a través de nuevos instrumentos de gestión e instancias institucionales de participación que son la base de las decisiones de los niveles superiores del sistema, y permiten que haya una fiscalización social de las nuevas instituciones y autoridades, en un modo alternativo al del mercado educacional que solo aspira a «escuchar la voz» de los clientes a través de las preferencias que revelan cuando eligen una escuela.

La tensión entre «normalizar» situaciones precarias y la presión por lograr la efectividad del cambio

Los nuevos directores de los SLE señalan que han tenido que destinar los primeros meses de implementación a «normalizar» la situación de los establecimientos que están bajo su administración, dadas las múltiples y urgentes reparaciones de infraestructura, la necesidad de dialogar con los actores escolares y el apremiante ordenamiento administrativo y presupuestario, entre otros requerimientos que han debido atender. En consecuencia, el tiempo y las energías que han destinado a fortalecer el trabajo técnico-pedagógico ha sido menor al estimado inicialmente. Aunque ya han comenzado a trabajar la lógica de redes entre las escuelas y a impulsar algunas iniciativas de mejoramiento técnico-pedagógico, los temas administrativos y la contingencia se han tomado la agenda de los SLE. En este sentido, algunos actores advierten que revertir el daño hecho a la educación pública tomará más tiempo del que contempla la agenda política, cuyo cortoplacismo demanda visibilizar rápidamente logros y resultados.

13 Valentina Quiroga.

14 En particular, el senador Carlos Montes afirmó: «Hacer una reforma de esta envergadura sin base social, política y cultural, es un gran drama. Esta reforma está hecha desde un Gobierno con el Parlamento, y toda la base social que tenía no se trabajó, no se armó. Entonces esta reforma tiene que ir ahora construyendo esa base social [...]. Como leí por ahí, no hay ninguna reforma en el mundo que resulte si los actores directos e indirectos no la sienten propia».

De forma complementaria, académicos y legisladores señalan que el «efecto demostración» sería clave para el éxito de la reforma. Por esto, advierten que es importante que la NEP se «sienta» en los territorios, que las comunidades conozcan sus avances y que las personas involucradas sean percibidas como parte de un proceso social significativo. Asimismo, llaman la atención acerca de la relevancia de que el cambio satisfaga incluso en el corto plazo las expectativas de los distintos sectores, para que, luego de la primera etapa de implementación y evaluación, las autoridades se convenzan de la urgencia y viabilidad de completar el proceso de traspaso de los establecimientos a los SLE, y se eviten mayores dilaciones. Por esta razón, es clave que se entreguen los soportes adecuados a los servicios locales para que puedan generar un «proyecto educativo público de avanzada con alta participación, origen local y estándares más altos»¹⁵. Así, el proceso de normalización y ordenamiento institucional, que es necesario en un primer momento de instalación, pronto debiera dar paso a otra etapa de trabajo con objetivos más ambiciosos.

Por cierto, este es un desafío que va más allá de cada SLE, y la Estrategia Nacional de Educación Pública debe ser clara en transmitir que lo que se espera no es que los servicios locales «sean unos buenos pagadores de las deudas que dejó el sistema municipal», logrando los estándares mínimos de equipamiento, sino que produzcan un cambio sustantivo en la educación de los territorios, mejorando la calidad e impactando en las prácticas pedagógicas. En otras palabras, es importante que la reforma «llegue pronto al aula». Para abordar este desafío, la Dirección de Educación Pública inició durante el primer semestre de 2018 un amplio proceso de diálogo con el objeto de elaborar esta estrategia nacional, instrumento clave para dotar de sentido pedagógico al proceso de implementación de los primeros años de la NEP. Dicha estrategia debiera comenzar a implementarse durante 2019, en coherencia con el despliegue de los planes estratégicos de cada servicio local.

Cuadro 1. Expectativas de los docentes y los directivos en torno a la nueva educación pública

Dentro del grupo de actores clave en el proceso de instalación de la NEP, fueron entrevistados directores y docentes de establecimientos educacionales de los nuevos SLE de Barrancas y Costa Araucanía, respectivamente.

Entre los profesores y los directivos hay algunas diferencias importantes. En el grupo de los docentes aún prima la incertidumbre sobre el futuro, las dudas por la carencia de otras reformas necesarias (como el cambio en el sistema de financiamiento) y cierto escepticismo sobre el resultado final del proceso. Para los profesores, es importante que este cambio estructural implique un trabajo «para y con los docentes», que se traduzca en un mayor bienestar y en condiciones más adecuadas para el desarrollo de su profesión, y que se materialice en un trabajo directo y sustantivo con una instancia que los represente, como los consejos de profesores.

Creo y espero que con los servicios locales podamos tener al menos este espacio de llegar más directamente y que seamos los docentes los que participemos, los que estemos más empoderados porque también lamentablemente nos falta eso, empoderarnos y estar más en conocimiento de

Continúa en la próxima página

15 José Weinstein.

Viene de la página anterior

lo que está ocurriendo (grupo focal de profesores de escuelas y liceos públicos del SLE de Costa Araucanía).

Los directores de los establecimientos, por su parte, se muestran más esperanzados respecto de la NEP. La mayoría tiene altas expectativas, aunque reconocen que la instalación de los SLE en los territorios requiere de un tiempo de normalización y que los cambios esperados no serán inmediatos: «Debemos tener un poco de paciencia y mutua cooperación» (grupo focal con directores de escuelas y liceos públicos del SLE de Barrancas). Algunos hablan de un proceso transitorio de «desintoxicación» de ciertas prácticas de la administración municipal, tales como la desviación de recursos provenientes de la subvención hacia otras áreas del quehacer municipal, o los gastos realizados por presiones de grupos de interés del sistema escolar comunal.

Esta distancia entre la visión de los directores y la de los profesores probablemente se debe a que la NEP, en su etapa inicial, ha puesto el acento en la generación de nuevas condiciones institucionales para la administración y la gestión de los establecimientos que a futuro debiesen impactar en el aula, con lo cual los directivos han sido interlocutores clave en su proceso de instalación. Sin embargo, a pesar de sus diferencias, ambos grupos coinciden en algunos puntos acerca de lo que esperan de una reforma que implica cambios estructurales profundos. Tanto para los directores como para los docentes es importante que la NEP entregue más autonomía a los establecimientos y a sus comunidades educativas, que se refuercen las capacidades profesionales de los equipos y que se dé más espacio y relevancia a la «conversación pedagógica». Asimismo, esperan que se establezcan parámetros comunes y estables para la educación en los territorios, con el objeto de igualar las oportunidades educativas a nivel nacional.

Equiparar condiciones y ampliar las opciones educativas en los territorios

Para algunos directores, la NEP representa el «anhelo cumplido de volver al Estado» y abre la posibilidad de equiparar las condiciones en los distintos territorios. Es más, los directores visualizan mayores oportunidades para los estudiantes, en la medida en que la nueva configuración territorial podría permitir ampliar el espectro de opciones educativas para los niños, niñas y jóvenes situados en un territorio.

Criterios comunes y políticas estables

Los SLE heredan distintos sistemas de gestión según las comunas que conforman su territorio. Consecuentemente, las escuelas difieren en cuanto a composición de los equipos directivos, políticas de gestión de recursos humanos, estrategias pedagógicas, políticas de convivencia, entre otros aspectos. Los SLE—esperan los profesores— deberán homologar en el territorio las diferentes formas de administrar la educación heredada de los municipios y generar criterios básicos para todos los establecimientos, de manera de contar con parámetros compartidos de gestión y condiciones similares para las escuelas y los liceos, independientemente de dónde estén emplazados. Para los directores, esto implica igualar las oportunidades entre los distintos territorios.

En la misma línea, los profesores esperan que la NEP inaugure un nuevo ciclo de políticas estables para el sistema escolar chileno, vale decir, que junto con terminar con los ciclos

Continúa en la próxima página

Viene de la página anterior

fluctuantes de la administración municipal, las actuales reformas permanezcan en el tiempo más allá de los cambios políticos nacionales. O sea, que la educación pública tenga políticas de Estado.

Autonomía y capacidad de «transformar»

Para los directores y los profesores, la NEP representa una oportunidad para desarrollar mayores niveles de autonomía escolar. Desde la perspectiva de los docentes, esta autonomía implica fortalecer la gestión técnico-pedagógica a través de la capacidad de administrar y gestionar el personal adecuado para la escuela y de innovar sobre el currículo. Para ellos, la conformación de servicios locales no garantiza por sí sola la descentralización. Los docentes enfatizan las dimensiones curriculares de la autonomía, que van de la mano con la apertura para innovar pedagógicamente. Para que esta se haga realidad, es fundamental que sean los directores quienes tengan «la fuerza de transformar» a partir de sus capacidades técnicas y de mayores niveles de autonomía para las escuelas: «Una de las formas de que la escuela se vaya fortaleciendo en la parte técnico-pedagógica es que la escuela tenga autonomía con sus equipos técnicos y que los directores sean técnicos» (grupo focal con profesores de escuelas y liceos públicos del SLE de Costa Araucanía).

Para los directores, la autonomía debería traducirse en poder tomar decisiones de manera expedita para resolver problemas «sin tanta burocracia». Uno de los aspectos críticos en este sentido son las decisiones respecto de la planta docente, pues situaciones como los reemplazos, las reubicaciones o las desvinculaciones estaban fuera del ámbito de decisión de los directores en el contexto de la administración municipal.

Uno quisiera o espera el espaldarazo del servicio local respecto de las decisiones que uno toma con su equipo [...], que cuando se trabaje la planta docente, finalmente el director tenga esa potestad de decidir con quién quiere trabajar, porque cumple el perfil de la institución, porque tiene claro cuál es el camino para lograr esos aprendizajes o ese conocimiento y ese desarrollo integral en los niños (grupo focal con directores de escuelas y liceos públicos del SLE de Barrancas).

Una de las propuestas para hacer frente a este tipo de cuestiones es que los SLE cuenten con un *staff* de profesores de reemplazo que puedan estar rápidamente a disposición de los establecimientos cuando surja una necesidad. En la perspectiva de los directores, esta capacidad de resolución autónoma es esperable en el contexto de la NEP, porque la reforma rompe con la lógica clientelar de la administración municipal y con la dependencia excesiva del alcalde: «No vamos a depender de la ideología política del alcalde de turno de la comuna» (grupo focal con directores de escuelas y liceos públicos del SLE de Barrancas).

Conversaciones pedagógicas

Uno de los cambios que más valoran los directores de los establecimientos a partir de su corta experiencia con los SLE es la posibilidad que tienen de entablar un diálogo pedagógico con el nivel intermedio. Esto se lleva a cabo a través de los coordinadores territoriales, con quienes los directores intercambian perspectivas no solo sobre los aspectos operativos de gestión, sino también sobre las prioridades y acciones establecidas en los planes de mejoramiento escolar: «Y resulta que ahora los territoriales van a la escuela, por lo menos me ha pasado que hemos conversado del proyecto educativo [...], hemos tenido

Continúa en la próxima página

Viene de la página anterior

conversaciones pedagógicas» (grupo focal con directores de escuelas y liceos públicos del SLE de Barrancas).

Los directores esperan que esto se intensifique y que los coordinadores territoriales «se empoderen». También esperan que los encuentros entre directores que organizan los SLE sean más intensos y sistemáticos y permitan intercambiar experiencias y unificar criterios para trabajar en áreas que consideran críticas, como la convivencia en las escuelas.

Los docentes, por su parte, quisieran que el trabajo pedagógico-curricular del SLE se nutra de la propia experiencia y saber profesional de los profesores del territorio, «que se levanten equipos técnico-pedagógicos centrales, alimentados por los diferentes establecimientos» (grupo focal con profesores de escuelas y liceos públicos del SLE de Costa Araucanía). Esto implica confiar más en las propias capacidades y menos en los «expertos» externos que no conocen bien las complejidades de la realidad local, especialmente para las capacitaciones y asesorías. En este sentido, los docentes proponen «utilizar los recursos humanos que están en las comunas, dejar de traer gente de afuera que no tiene ni idea de lo que pasa en nuestra comuna; cuáles son las necesidades que realmente tenemos, la necesidad de nuestros estudiantes y apoderado» (grupo focal con profesores de escuelas y liceos públicos del SLE de Costa Araucanía).

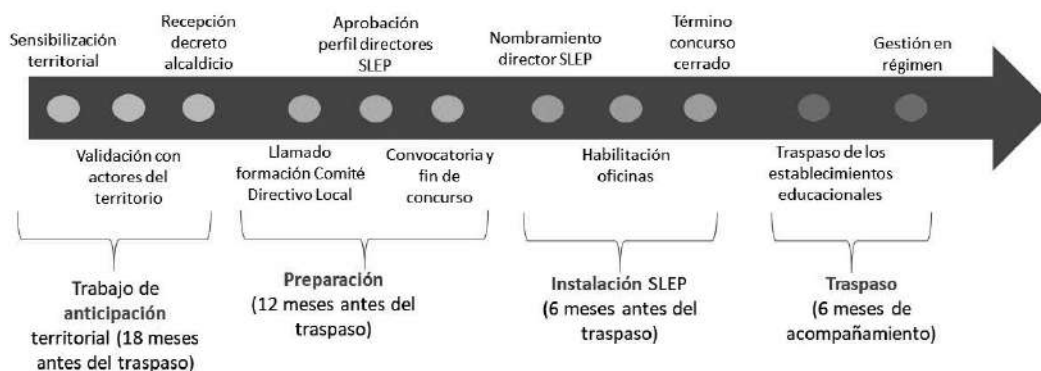
Fuente: Elaboración propia sobre la base de entrevistas individuales y grupales.

2. EL COMPLEJO PROCESO DE INSTALACIÓN DE LA NUEVA EDUCACIÓN PÚBLICA: MUCHO MÁS QUE DESMUNICIPALIZAR

En esta sección se abordan algunos de los principales desafíos del proceso de instalación gradual de la nueva educación pública o «desmunicipalización». Como se verá, reemplazar los municipios por los nuevos servicios locales de educación como administradores y responsables de la educación pública en el territorio es una tarea desafiante, pues supone al mismo tiempo cerrar correctamente la municipalización e inaugurar una nueva institucionalidad a lo largo del país.

En efecto, la implementación de los primeros SLE ha significado importantes avances, pero también ha puesto en evidencia un conjunto de dificultades, la mayoría de las cuales no eran fáciles de anticipar. Se trata en buena medida de un aprendizaje en la práctica. Algunos directores de escuelas relatan que, luego del traspaso, advirtieron que el proceso de implementación podría ser más lento de lo planificado y que el SLE tendría que pasar por un periodo de acomodo e instalación antes de producir los efectos que se esperan. Por cierto, los directores también identifican algunos primeros avances, como el mejoramiento de la infraestructura, el ordenamiento de la gestión administrativa y el hecho de tener un espacio de diálogo profesional con el nivel intermedio a través de los coordinadores territoriales.

Figura 1. Etapas y procesos clave en la puesta en marcha de un Servicio Local de Educación Pública



Fuente: Dirección de Educación Pública

Es importante notar que los territorios que agrupan los nuevos SLE presentan distintas condiciones en función de la gestión que cada municipio hacía de la educación de la comuna antes del traspaso. Así, mientras que algunos municipios otorgaban prioridad al ámbito educacional, y proveían apoyo técnico permanente a sus establecimientos o se esforzaban por mantener en buen estado la infraestructura y el equipamiento educacional, otros realizaban una gestión muy precaria en estos ámbitos. Por lo mismo, los avances y las dificultades que se perciben en la implementación son siempre relativos y dependen en buena medida de la dispar condición en que se encontraban los territorios reunidos en cada SLE. A continuación, se discuten algunas de las complejidades que se visualizan en el proceso de implementación.

Nudos críticos en el traspaso de bienes, trabajadores e información

Una de las dimensiones en que los nuevos SLE han enfrentado dificultades importantes se refiere a la falta de información detallada sobre las remuneraciones de los trabajadores y el estado de la infraestructura y el equipamiento de los establecimientos. Algunos municipios simplemente no tenían esa información sistematizada y otros contaban con una muy deficiente. Los equipos de los SLE han hecho un gran esfuerzo por recuperar o reconstruir esa información, gestión que consume tiempos adicionales a la tarea regular de administración educacional.

Esta situación se volvió especialmente crítica a fines del primer mes de instalación, cuando llegó el momento de pagar las remuneraciones a todo el personal de las escuelas y los liceos. Esto puso en evidencia una enorme complejidad, pues el traspaso implicaba heredar los diferentes «sistemas de remuneraciones» de cada municipio o corporación municipal, con sus particularidades, negociaciones y los beneficios establecidos con anterioridad. Por ejemplo, algunos municipios tenían sistemas de bonos e incentivos que el SLE tuvo que asumir sobre la marcha, pues no estaban contemplados en el presupuesto inicial del servicio.

Porque la ley establece que todos los trabajadores de la educación continúan sin solución de continuidad, lo que, en términos jurídicos, significa que siguen trabajando con las mismas condiciones anteriores. Con las mismas condiciones anteriores significa en la práctica con distintas condiciones, porque dado que hay tres comunas, tres corporaciones, tantas cantidades de negociaciones de acuerdo con tantos sindicatos y tantas organizaciones gremiales... Ahí comprenderás tú que la cantidad de fluctuación que esto tiene es gigante y que, obviamente, el servicio tendrá que proyectar un ordenamiento. Pero eso no va a ser tan rápido como todos quisiéramos (Marcelo Segura, director ejecutivo del SLE de Barrancas).

En el peor de los casos, conductas irresponsables de los municipios, como aumentar las deudas o los salarios en el periodo inmediatamente anterior al traspaso, puede comprometer gravemente la sanidad financiera de los nacientes SLE, como ha ocurrido ya en algunas comunas que transfirieron su servicio educacional. En la práctica, esto ha significado que los presupuestos estimados para cubrir las remuneraciones de los trabajadores se hicieran insuficientes y se generaran déficits y deudas en la instalación de los SLE, situación que se ha agudizado por la falta o mala calidad de la información en algunos municipios, como ya se mencionó. Una ley corta —que al momento de la impresión de este libro se tramitaba en el Congreso— pretendía solucionar algunos de estos problemas, pensando sobre todo en el traspaso a otros servicios locales.

También han sido un problema las deudas de arrastre. Hay municipios con problemas terribles de recursos, hubo entremedio cambio de administración y la nueva administración no tenía todos los antecedentes de la situación de los establecimientos, sobre todo respecto de las remuneraciones de sus profesores, si estaban bien justificadas. No existían esos antecedentes, esos papeles. Además, había una situación de deudas que no estaban del todo claras ni resueltas (Camila Vallejo, diputada del Partido Comunista).

A pesar de este contexto, los nuevos servicios locales ya están funcionando normalmente y, en términos generales, lograron resolver los problemas que se presentaron inicialmente en el plano de las remuneraciones. Sin embargo, y a pesar de que la ley resguarda los derechos de los trabajadores y tiene mecanismos para forzar y exigir la responsabilidad de las autoridades municipales hasta el momento del traspaso, lo cierto es que un comportamiento oportunista e irresponsable de las autoridades municipales puede provocar un serio daño financiero al Estado y encarecer el proceso de traspaso, heredar una pesada carga a los nuevos SLE y, en último término, desprestigiar y dañar la credibilidad del proceso de instalación de la NEP. Nuevamente, dado lo extenso que será el periodo de transición, será una labor permanente de las autoridades ministeriales y otros órganos clave —como la Superintendencia de Educación Escolar— generar incentivos y controles que disminuyan estos riesgos.

Los SLE también han debido enfrentar el grave deterioro de la infraestructura de muchos establecimientos traspasados, algo que debe ser resuelto a la brevedad para cumplir con los estándares mínimos de funcionamiento. La magnitud de este problema está siendo estimada por la Dirección de Educación Pública, pero en la práctica ha significado una inversión costosa y muy superior a la estimada inicialmente.

La educación pública tiene un problema de deterioro de infraestructura bastante grotesco y la diferencia es que ahora es el Estado el que tiene que hacerse responsable, ya no puede mirar para el techo, somos nosotros responsables de eso y tiene mucha implicancia en esta nueva forma de caminar que queremos nosotros impulsar con la familia, con los profesores, es decir, nuestro relato es de generar expectativas, generar confianza en el modelo, pero si no pintamos la casa y generamos las condiciones básicas, será muy difícil convencer (Marcelo Segura, director ejecutivo del SLE de Barrancas).

La rigidez administrativa también puede convertirse en una amenaza para el proceso de implementación y requerirá una atención especial durante los primeros años. Por ejemplo, en uno de los SLE, los municipios se habían adjudicado fondos públicos (FAEP) para costear proyectos de reparación de infraestructura que no alcanzaron a ser ejecutados antes del traspaso y, dado que por ley los fondos no pueden ser traspasados a un órgano distinto (en este caso el SLE), los recursos se perdieron, se truncaron los compromisos con las comunidades escolares y se agudizaron algunos problemas de infraestructura y costos asociados.

De acuerdo con la opinión de diversos actores, parte de las dificultades mencionadas se deben al escaso tiempo de preparación que hubo antes de la instalación de los SLE. Los directores de los servicios consideran que hubiera sido necesario un periodo más extenso para constituir los equipos, hacer los diagnósticos e instalar las condiciones de administración, capacitación y planificación adecuadas. El tiempo que ha tomado la normalización habría sido menor, señala uno de estos directores, si los equipos hubiesen contado con un periodo de preparación y acompañamiento previo al traspaso, aprendizaje fundamental de cara a la creación de los nuevos servicios locales en el futuro. Antes de la instalación es clave, según los directores, que el equipo del SLE cuente con la mayor cantidad posible de información presupuestaria, administrativa, pedagógica y de gestión sobre las escuelas del territorio, ya que ello permite planificar y definir criterios para priorizar el uso de los recursos.

En definitiva, las dificultades descritas ponen de manifiesto lo sensible y complejo que ha sido el proceso de transición, e interpelan a la autoridad central para que desarrolle mecanismos y estrategias para que estas situaciones no se repitan en los futuros traspasos.

Creo que eso tiene que estar súper condicionado a que durante el periodo de transición el sostenedor municipal no abandone su obligación, empiece a tomar decisiones que son complejas, ni le entregue al nuevo servicio una carga imposible de administrar (Raúl Figueroa, subsecretario de Educación).

Construir una nueva cultura institucional en los SLE

Una de las complejidades que se advierten en la constitución de los servicios locales de educación radica en el cambio de cultura institucional que se requiere para que la NEP se traduzca en mejores procesos y resultados educacionales. La expectativa de los actores entrevistados es que la NEP genere nuevas prácticas de gestión exentas de los vicios y limitaciones del sistema municipal, que instale el acompañamiento a las escuelas como el foco principal, que reemplace la lógica vertical y bilateral de la relación entre las escuelas y el sostenedor por el trabajo en redes,

y que produzca un tipo de vínculo distinto con las comunidades escolares, más participativo y orientado a la calidad de los aprendizajes. Todos estos factores representan un enorme desafío para los nuevos servicios locales de educación.

La constitución de los equipos profesionales de los nuevos servicios locales es uno de los ámbitos que requerirán más atención. La ley facilita que estos equipos se conformen con profesionales y técnicos provenientes de los municipios que agrupa el SLE. Según los directores de los servicios y las escuelas, además de los docentes entrevistados, esto desafía doblemente la posibilidad de desplazar el eje de la gestión del nivel intermedio desde el ámbito administrativo hacia el ámbito pedagógico, dado que esa no ha sido la filosofía de trabajo en la mayoría de los municipios. De acuerdo con estos actores, los SLE enfrentan en este plano un reto adicional: cumplir con calidad la tarea —consagrada en la legislación— de acompañar y apoyar técnicamente a las escuelas, en un escenario en que varios de los integrantes de sus equipos no cuentan con la especialización requerida para hacerlo.

Y resulta ser que cuando tú abres las puertas del servicio local de pronto encuentras mucha gente que trabajaba en las corporaciones en funciones determinadas y ahora están en otras funciones distintas, entonces eso también atenta un poco contra esta esperanza de la renovación en esta nueva estructura. Yo creo que hay que tener gente nueva, gente especializada, abrir un poco el campo no sólo a docentes dentro del Servicio Local, hay que tener otras miradas profesionales dentro de los ámbitos, (por ejemplo) gente encargada de la convivencia escolar (directores del SLE Barrancas).

Según el diagnóstico de los directores de los SLE, algunos de estos funcionarios están habituados al modo de trabajo del municipio de origen y tienden a replicarlo en el contexto del servicio, por lo que les cuesta, por ejemplo, pensar en el nuevo territorio o poner el foco en cómo fortalecer el liderazgo de los directivos de cada centro educativo. Como plantean algunos actores, en este «choque cultural» entre distintos tipos de trayectorias profesionales y lógicas de trabajo, se encuentra uno de los grandes nudos que deberán resolver quienes conduzcan el proceso en el nivel local. Para los directores de los SLE, la cultura de trabajo típica del mundo municipal habría afectado gravemente la relación con los directivos y los docentes, y la habría concentrado en aspectos gremiales y administrativos, y no en la reflexión propiamente educativa que esta nueva institucionalidad intermedia tiene el deber de impulsar, desarrollando capacidades en los actores locales.

En este sentido, algunos actores advierten el reto cultural que implica potenciar el trabajo en redes e impulsar la asociatividad entre las escuelas, otro de los mandatos y novedades centrales de la nueva institucionalidad. Aunque supone un gran cambio, esta debería ser una de las tareas esenciales de los SLE, ya que lo que primaba en el modelo municipal de administración era básicamente la competencia entre los establecimientos y la relación vertical y bilateral entre la escuela y el sostenedor¹⁶.

16 Además, el modelo de gestión de la NEP se basa en la participación de las comunidades escolares, primero en la elaboración de sus proyectos, pero luego en la discusión del proyecto territorial del SLE con los actores locales, sobre todo escolares; nada de esto estaba garantizado ni sucedía normalmente en la gestión municipal de la educación.

Otro tema que yo creo que va a ser bien importante es si los nuevos servicios locales de educación son capaces de generar asociatividad entre las escuelas, hacer sistema entre las escuelas que están en el mismo servicio local. Esa debe ser como una de sus tareas esenciales creo yo, y sin embargo no está en nuestra cultura. Nuestra cultura está en cada escuela por separado, nuestra cultura tiene más bien la lógica de la competencia entre escuelas instaladas y la identidad por escuela y, por ende, yo creo que hay una ardua tarea por realizar en los servicios locales de generar una identidad y una conectividad entre escuelas (José Weinstein, profesor de la Universidad Diego Portales).

Extensión del tiempo de implementación de la NEP

Una preocupación manifestada particularmente por los actores del campo académico se refiere a la extensión del periodo de implementación de la NEP. Si bien una «transición» de ocho años se fundamenta en la necesidad de actuar con cautela y en la conveniencia de proceder de manera gradual para evaluar y corregir los errores, muchos consideran que la prolongación es riesgosa. La demora genera inestabilidad en el proceso, ya que en el transcurso de esos años podría haber cambios a la ley o tomarse decisiones que afectaran la implementación; además, el comportamiento que tendrán los actores involucrados durante ese periodo es difícil de predecir y deja fuera de control variables claves para el éxito de la reforma.

Ocho años es un largo tiempo en términos políticos, y el progreso de esta reforma podría fácilmente desriarse, estancarse o disminuir en el tiempo. El hecho de que la ley permita a algunas municipalidades con presumiblemente buenos resultados SIMCE y presupuestos en orden optar por no formar parte de los primeros SLE e incorporarse al final del proceso es problemático [...]. Todo esto es incierto y en qué medida podría afectar a la reforma es algo impredecible [...]. Si no se ven resultados tempranamente, el apoyo social y político a la NEP podría morir de manera rápida. De nuevo, ocho años es un tiempo largo (Stephen Anderson, profesor emérito de la Universidad de Toronto).

En este mismo sentido, los expertos visualizan que dar estabilidad a la ley y hacer solo las modificaciones indispensables es un desafío para allanar el camino de las reformas. A la voz de los académicos se suma la de otros actores que sostienen que es necesario evitar que el sistema público «se paralice» mientras dura el periodo de transición. Se requiere entonces, como ya se ha dicho, incentivar y fiscalizar a los municipios para que sigan administrando la educación lo mejor posible durante dicho proceso. Por último, los actores señalan que una extensión excesiva del plazo de implementación podría implicar un alto costo social, pues la postergación de los beneficios de la NEP afectaría a una generación completa de estudiantes de aquellos municipios que harían el traspaso en las etapas finales.

En definitiva, esta reforma se mueve en una tensión entre la necesidad de contar con un tiempo prudente para instalar satisfactoriamente las nuevas instituciones y aprender en el camino de los errores, y la urgencia del cambio, dada la situación crítica de la educación pública y el riesgo de que la inminencia de la desmunicipalización genere conductas irresponsables que agraven la crisis.

El asunto de las excepciones: nueva educación para todos

Como se ha explicado, producto de la presión de algunos actores para que se les permitiera a los municipios continuar administrando la educación pública, la ley contempló la posibilidad de hacer una excepción temporal con aquellas comunas que mostrasen determinados indicadores básicos de desempeño y gestión. La excepción consiste en aplazar su entrada a la NEP hasta el final del proceso de transición en lugar de ingresar cuando le corresponde a su territorio, en la medida en que satisfagan continuamente dichos indicadores (en caso contrario, se impone el traspaso al año siguiente). Este fue uno de los asuntos más discutidos y cuyo acuerdo se logró solo al final de la tramitación legislativa de la NEP (véase el detalle en los capítulos 3 y 4). Muchos actores entrevistados consideran que esta norma es negativa y, más aún, extremadamente grave permitir que algunos municipios continúen administrando la educación. Las razones son múltiples y todas conducen a la misma conclusión: es importante aclarar y resolver pronto la interpretación de esta norma, por el bien de la implementación del nuevo sistema.

Sería una gran desventaja tener regímenes distintos en educación, DAEM, corporaciones, pero ahora además servicios locales [...], permitiendo que las dificultades, que esta reproducción de la desigualdad del territorio perdure [...]. Para quienes son especialistas en mirar estas leyes, la verdad es que «nunca fue el espíritu» [mantener las excepciones], porque claramente [la ley] dice «el sistema de nueva educación pública». Si no, diría «los sistemas» y hablaría de «distintos procesos» (Yasna Provoste, senadora de la Democracia Cristiana).

La noción misma de que algunos municipios «lo hacen bien» y por eso deben exceptuarse de la NEP es problemática, primero, porque los criterios usados para calificar a los municipios como de «buen desempeño» (por ejemplo, las tendencias de la matrícula o la categoría de ordenación de cada establecimiento) son básicos y no reflejan la ambición de contar con una educación pública de alta calidad y con cobertura relevante en cada territorio. En segundo lugar, esta medida es problemática porque convierte la desmunicipalización en una especie de «castigo al mal desempeño» de los alcaldes y, por tanto, produce incentivos para que «mantener» la administración municipal de las escuelas y los liceos se convierta en un triunfo, una bandera de lucha para los políticos locales. Esto produce, en tercer término, cierta inestabilidad institucional para la educación pública, pues le resta claridad a su plan de desarrollo de mediano y largo plazo, y mantiene abierta la discusión sobre la NEP versus la municipalización, en circunstancias que el debate legislativo y social parecía haberla zanjado.

En cuarto lugar, la excepcionalidad debilita el proceso de instalación de los SLE, puesto que varios deberán constituirse incompletos, dejando fuera comunas comparativamente más sólidas en su desempeño, recursos o capacidades profesionales, lo que impone una gran desventaja a instituciones nacientes que deben hacer enormes esfuerzos para consolidarse en sus territorios. Por último, un escenario de dualidad institucional al interior de la educación pública sería nocivo porque aumentaría la fragmentación y la falta de coherencia y unidad al interior del sector; más aún, en la práctica serían dos sistemas compitiendo por alumnos en el territorio, y por recursos y prioridad en las políticas nacionales. Esto último es particularmente delicado, dado que se trata de dos sistemas con diferentes formas de gobierno y financiamiento, lo que deja a las escuelas y los liceos públicos en el medio de un conflicto institucional permanente en el corazón del Estado.

En definitiva, la decisión de exceptuar a algunas comunas de la NEP fue producto de una negociación política con poco sustento, que debilitó su diseño y prolongó innecesariamente un debate que genera incertidumbre y puede producir una enorme inestabilidad institucional en el sector. Resolver adecuadamente este nudo debiera ser una prioridad de la primera fase de implementación del nuevo sistema.

Cuadro 2. Nueva Educación Pública en Chile: la visión internacional

La investigación para elaborar este libro incluyó entrevistas a tres expertos internacionales con sólido conocimiento sobre la educación chilena y observadores informados de la reforma que crea la nueva educación pública: Stephen Anderson (Universidad de Toronto), Andreas Schleicher (OECD) y Analía Jaimovich (BID).

En general, los expertos internacionales coinciden en que el sistema de administración municipal tenía severos problemas que justificaban un cambio institucional: la baja profesionalización, la excesiva dependencia del alcalde y los ciclos políticos locales, la inequidad entre municipios, los crónicos problemas de desfinanciamiento, y el pobre o inexistente foco en el apoyo a las escuelas, son algunas debilidades que destacan. Para Stephen Anderson es importante poner en contexto la reforma de la educación pública, en el sentido de que su meta final es recuperar el prestigio, mejorar la calidad y hacer de la educación pública una alternativa legítima para el conjunto de la sociedad chilena, no sólo para los sectores de menores recursos. Así, si bien la reforma es estructuralmente similar a los procesos de consolidación de distritos ocurridos en EE.UU. y Canadá, su objetivo es más ambicioso, porque va más allá de hacer más eficiente la gestión educacional. En consecuencia, todos coinciden en que los desafíos que enfrenta la creación de la NEP son de gran magnitud.

De acuerdo a Schleicher, esta reforma tiene el potencial de reforzar la calidad y equidad educativas al fortalecer la estructura de apoyo pedagógico a las escuelas y abrir la oportunidad de trabajo en redes. Al reunir la administración y apoyo técnico-pedagógico, los servicios locales de educación debiesen convertirse en un potente y coherente centro de recursos para las escuelas y sus líderes. Para Schleicher “la reforma también abre la oportunidad de repensar la naturaleza de la descentralización en Chile y la relación entre el nivel intermedio y la escuela”, lo cual implica una buena coordinación entre las múltiples instituciones (Mineduc, Agencia de la Calidad, Superintendencia) y al mismo tiempo la posibilidad de dar más autonomía a las escuelas. Por último, la creación de SLE debiera ayudar a planificar mejor la provisión de la educación a nivel local y regional, de un modo más acorde a los cambios demográficos. Sobre esto, Jaimovich considera un gran avance el financiamiento basal dado a los SLE, pero cree que la reforma debiera a futuro considerar un cambio en el sistema de financiamiento de las escuelas y mecanismos más efectivos de control de la oferta local, evitando la creación de escuelas subvencionadas que no se necesitan.

En términos de los desafíos que la reforma enfrenta, existe amplio consenso en que reclutar profesionales y autoridades con sólidas capacidades para los nuevos SLE, y luego asegurar procesos para su desarrollo profesional continuo, son dos asuntos esenciales para el éxito.

Continúa en la próxima página

Viene de la página anterior

Según Anderson, el desafío crítico es acompañar la reforma estructural con inversiones mayores para que los SLE desarrollen capacidades profesionales de apoyo y supervisión de sus escuelas, superando las limitaciones del sistema de supervisión del Mineduc y del mercado privado de Asistencia Técnica Educativa. En este sentido, quizás el mayor riesgo es que el nuevo sistema simplemente replique las prácticas de la administración municipal porque no logre atraer nuevos profesionales ni desarrollar las capacidades que se requieren, puesto que, sentencia Anderson, “un cambio en la estructura organizacional no equivale a un cambio en las capacidades profesionales”. Para Schleicher la reforma se debe conducir en la tensión entre aprovechar el conocimiento y capacidades que se hayan generado en la experiencia municipal, pero no replicar sus malas prácticas; esto implica cuidar especialmente los procesos de contratación de personal de los SLE al momento del traspaso desde el sector municipal; en sus palabras, “para ser efectivos y asegurar que los SLE ofrecerán servicios de calidad, estos procesos necesitan ser altamente selectivos de forma de asegurar que solo funcionarios de alta calidad de la educación municipal serán reclutados por los Servicios Locales de Educación”.

Otra preocupación compartida es que los SLE sean capaces de mantener un vínculo cercano con sus escuelas y comunidades locales. Esto supone fortalecer el trabajo con las escuelas, pero orientado a crear capacidades propias de manera de ir dándoles mayor autonomía. Para lograrlo, se debe asegurar que haya un cambio de mentalidad y nuevas prácticas en la relación entre el nivel intermedio y los actores escolares, que reemplacen la tradición de obediencia burocrática, por formas de liderazgo y apoyo orientadas hacia el aprendizaje y el desarrollo de los actores. De acuerdo a Schleicher, esto requiere reclutar los mejores candidatos para dirigir los SLE, pero también establecer estructuras básicas y rutinas de apoyo y construcción de capacidades para que los niveles intermedios aprendan a servir efectivamente las necesidades de mejoramiento de las escuelas.

Un asunto adicional se refiere a la generación de un sistema de información suficiente que permita planificar y monitorear la oferta a nivel del SLE, pero también por la Dirección de Educación Pública. El SLE tiene la responsabilidad de cumplir con ciertos indicadores, por lo que hay que poder monitorearlos. La definición de estos indicadores debiera ser una parte centralizada y otra de definición local, y tiene que servir para fines de *accountability* y para la planificación estratégica del servicio. La concepción que hay detrás de esto es que se asume que la gestión local tiene un rol en mejorar los establecimientos, cosa que en Chile, según Jaimovich, ha estado ausente: “En Chile eso nunca estuvo visibilizado; (...) el *accountability* va sobre las escuelas y más bien las formas más extremas de consecuencia sobre la base del *accountability* como el cierre, siempre iban sobre la escuela, lo que lleva una idea de que en el fondo el sostenedor no tiene nada que ver. O sea es un problema de la escuela, y si la escuela no mejora, problema de la escuela; pero en el fondo el que asigna a los profesores a la escuela, el que define quién es el director de esa escuela y el que define también cuánta plata le toca a esa escuela” no se hace responsable.

Por último, Anderson señala las dificultades políticas de la desmunicipalización. Por ejemplo, considera que será un gran desafío que municipios vecinos colaboren entre ellos y con el SLE, no habiendo tradición de hacerlo; tampoco es claro cómo producir una relación productiva y armoniosa entre el consejo de actores locales y el comité directivo

Continúa en la próxima página

Viene de la página anterior

local, las dos nuevas instancias de participación creadas al interior de cada SLE. Por último, estima que una transición de ocho años es demasiado extensa y crea riesgos adicionales, puesto que puede ser retrasada o debilitada por falta de apoyo político o social, por la impaciencia de ver resultados positivos en el corto plazo, o por la posibilidad que se dio a ciertos municipios de postergar su incorporación a la reforma.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de entrevistas individuales.

3. DESARROLLO Y FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA EN CHILE. ESTO ES SOLO EL COMIENZO

En esta sección final se abordan algunos aspectos que es importante considerar en una mirada de mediano y largo plazo, una vez instalado el nuevo sistema de educación pública en el territorio. En la primera parte se presentan las reflexiones referidas a la propia NEP, mientras en la segunda, se analizan asuntos más generales del entorno institucional y las políticas educacionales chilenas que debieran tomarse en cuenta para aumentar las probabilidades de éxito del nuevo sistema de educación pública.

3.1. DESAFÍOS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA NUEVA EDUCACIÓN PÚBLICA

Articular la nueva institucionalidad de la NEP con los organismos existentes

Durante la última década el sistema escolar chileno ha experimentado importantes cambios institucionales, debidos especialmente a la Ley General de Educación, la creación del Sistema de Aseguramiento de la Calidad, y las reformas recientemente aprobadas y en fase de implementación inicial (como las leyes de Inclusión y Desarrollo Profesional Docente), por nombrar solo los mayores. Al crear una nueva institucionalidad para la educación pública, la NEP forma parte de esa oleada de reformas. Sin embargo, el desafío de articulación, coherencia y cooperación virtuosa entre todas esas instituciones es enorme. Aunque la ley entrega directrices generales, en la práctica no está claro cómo se articulará la NEP —tanto a nivel nacional como local— con organismos como la Agencia de Calidad y el Ministerio de Educación en sus niveles nacionales, regionales y provinciales.

En esta línea, varios actores identifican la «gobernanza» del sistema educativo como un asunto pendiente, cuya complejidad aumenta con la emergencia de la NEP. Por ejemplo, instituciones como la Agencia, la Superintendencia y los departamentos provinciales llegan directamente a las escuelas, que ahora serán asesoradas y monitoreadas por los SLE. Un desafío en el corto y mediano plazo será articular todas estas instancias. La Dirección de Educación Pública ha comenzado a trabajar en esta línea, sentando las bases para abordar el desafío.

Este problema potencial se relaciona en cierta medida, y más allá de la función principal que cumple cada organización (es claro, por ejemplo, que el MINEDUC es el único ente que ejerce el rol de rectoría del sistema), con la ambigüedad que tienen algunos roles más específicos de

estas instituciones, lo que podría dificultar la administración del nuevo sistema. Por ello, ordenar, clarificar y mapear la función de los distintos agentes e instituciones involucradas en la educación beneficiará la implementación de la NEP, pues contribuirá a restringir las ambigüedades y generar un mensaje unívoco y claro sobre lo que se espera de ella, cuestión especialmente importante en un contexto de cambio de autoridades.

Eso habla de un desafío político: el hecho de que este no sea un gobierno de continuidad respecto del que empezó a empujar esta reforma, y que la Dirección de Educación Pública sea un elemento más bien de continuidad de ese gobierno, evidentemente que genera un desafío. Yo creo que se está abordando bien [...]. En el fondo, si uno tuviese que pensar «¿cuál es el primer desafío?», que todos entendamos lo mismo. Creo que es muy importante rápidamente ordenar cuál es el común denominador respecto de qué es lo que entendemos de la nueva educación pública, y eso va a permitir que el rol de Ministerio respecto a los servicios locales se despeje (Raúl Figueroa, subsecretario de Educación).

En esta línea, resulta fundamental dilucidar interrogantes como si el MINEDUC mantendrá una acción directa de apoyo y acompañamiento a las escuelas públicas; si desplegará acciones de formación y transmisión de lineamientos hacia los equipos de los SLE, o si solo dialogará al nivel nacional con la DEP, confiando en que los SLE contarán con las capacidades para desarrollar su tarea de manera autónoma. Algunos actores consideran que estos aspectos deberán ser precisados en los primeros años de implementación, aprovechando la oportunidad que representa la Estrategia Nacional de Educación Pública.

Por último, como parte de esta necesidad de articular la institucionalidad pública, algunos advierten la importancia de definir todavía mejor el rol que tendrán los municipios en el futuro escenario. Por cierto, el municipio debe potenciar aspectos estructurales que condicionan el funcionamiento de las escuelas, como la calidad del barrio, y otras que afectan a su población, como la calidad de los demás servicios públicos. No obstante, la ley promueve una colaboración más activa entre los municipios y los SLE que asumirán los establecimientos que estaban a su cargo, a través de convenios *ad hoc* y la participación de representantes municipales en los comités directivos de los servicios. Llenar de contenido estos instrumentos será materia de creatividad, compromiso y buena voluntad de las autoridades de ambas instituciones.

Lograr que la NEP tenga raigambre en sus comunidades locales y escolares

La eventual pérdida de descentralización administrativa que implicaría la desmunicipalización es una preocupación de varios actores entrevistados. En su visión, la principal (si no la única) virtud de la administración municipal era la cercanía con las comunidades locales, algo que podría estar en riesgo, dado que los SLE son responsables de un número mayor de establecimientos y se encuentran a más distancia de muchas localidades. Por esta razón, cautelar que se logre un adecuado equilibrio entre la coordinación nacional de la NEP y la llegada oportuna a los territorios y comunidades locales de los SLE debiera ser una prioridad importante.

La comuna de Alto del Carmen es una comuna llena de localidades, cien por ciento rural, entonces uno se imagina cómo lo va a hacer ese profesor o profesora que antes tenía que ir hasta Alto del Carmen para, no sé, resolver algún tema con su sostenedor, hoy día tiene que desplazarse mucho más. Estoy muy expectante de lo que va a ser ese proceso por parte de la nueva educación pública: el tema de la cercanía con ellos, el cómo se van resolviendo los problemas y cómo efectivamente se renueva un modo de entender la educación en el territorio (Yasna Provoste, senadora de la Democracia Cristiana).

De esta manera, la capacidad de los SLE de atender eficazmente a las demandas y problemáticas cotidianas locales será un punto clave de aquí en adelante. De no hacerlo, podría producirse «una cierta desafección de algunas comunidades respecto de la educación pública, porque puede ser que empiecen a ver muy lejos al responsable» (Raúl Figueroa, Subsecretario de Educación). Las comunidades escolares y locales debieran identificarse con su SLE, conocer a los profesionales y autoridades responsables de sus territorios, y tener canales expeditos de acceso y comunicación con ellos. Las autoridades y responsables de la gestión de los SLE, en tanto, debieran ser percibidos como personas cercanas, conocer a sus comunidades, visitarlas y tener un acceso directo a ellas, más allá de las instancias formales de representación y comunicación institucional. Aunque de mayor escala, el SLE debiera tener «rostro humano» y conformar equipo con sus liceos y escuelas.

Ciertamente, la constitución de mecanismos institucionales de comunicación y coordinación entre el SLE y sus comunidades es de suma importancia para el buen funcionamiento del sistema. El diseño de la NEP supone una organización de niveles nacional, local y escolar, pero con una lógica dominante que no es la del mandato vertical «desde arriba hacia abajo», sino la de la construcción de proyectos educacionales «desde abajo hacia arriba», donde las instancias superiores están al servicio de las inferiores y las proveen de apoyo, orientación y recursos. Esto obliga a que los SLE se tomen en serio los proyectos educativos institucionales y de mejoramiento de sus escuelas, que constituyan los múltiples consejos de representación de actores como una forma sustantiva de participación y construcción colectiva (y no como un mero formalismo normativo), que creen nuevas formas de coordinación horizontal y con el SLE; en fin, que se forme un tejido social denso en torno al trabajo de la red de educación pública en el territorio. La ley entrega herramientas básicas para ello, como las representaciones u oficinas locales de los SLE, la conferencia de directores de escuelas y liceos, la constitución de redes de establecimientos, y el consejo local y el comité directivo del SLE. En qué medida estos mecanismos de coordinación y participación en el territorio serán efectivos y suficientes dependerá del compromiso que adquieran las autoridades y los actores, pero también del aprendizaje colectivo que se genere en torno a ellos y el nivel de apropiación que se produzca en cada territorio.

Dotar a los SLE de una forma de gobierno participativa y eficiente

Los servicios locales de educación no solo representan una innovación en el plano de la administración educacional, sino que también suponen un gran cambio en la administración del Estado. Se trata de servicios que deben gestionarse en un delicado balance entre las orientaciones y las demandas del nivel local y nacional, la participación de los actores y el control de calidad de las agencias especializadas, y la garantía de provisión de un servicio y la competencia privada financiada por el propio Estado, por nombrar solo algunos. Esto hace que el buen gobierno y dirección de los SLE sea un desafío de gran magnitud. En particular, existen dos tensiones que el SLE deberá manejar delicadamente.

La primera es canalizar de manera relevante la participación de los actores de las comunidades escolares y locales, y al mismo tiempo satisfacer la necesidad de tomar decisiones oportunas y efectivas. Como se explicó, la NEP fortalece la participación de los actores educativos en varios sentidos, incluyendo las propias comunidades (e.g. consejo de profesores, consejo escolar) y el servicio local (consejo local), y da a la planificación local un sentido «desde abajo hacia arriba», al poner los proyectos emanados de las escuelas en la base de la planeación del SLE. Estos actores deberán ocupar esos espacios y presionar y demandar constantemente al servicio para que mantenga las necesidades de las escuelas y los liceos en el centro de su gestión. Pero algunas decisiones claves de política y gestión de los SLE son tomadas en otra instancia colegiada: el comité directivo local, donde quienes participan representan principalmente a actores institucionales (i.e. municipios y gobierno regional) y en menor medida a las familias. Es esperable, por tanto, que el director del SLE (en cuyo proceso de designación, de hecho, participa el comité, que puede además pedir su remoción y es la instancia que aprueba su plan de desarrollo) sea especialmente sensible a las directrices de este comité. Varios actores entrevistados manifestaron dudas e incertidumbre respecto del rol y la forma en que estas dos entidades van a convivir, ya que no habría suficiente claridad al respecto y existirían potenciales conflictos y roces entre ellos, lo que podría derivar en que el consejo local de actores se vuelva irrelevante.

La segunda tensión se refiere a los instrumentos de gestión y las formas de fiscalización del trabajo de los SLE. Ya se ha dicho que, para objetivar los compromisos de procesos y resultados, la ley NEP creó un conjunto de nuevos instrumentos de gestión que expresan las prioridades y especifican los logros esperados en la relación entre el nivel nacional y el local, y entre este y sus establecimientos: los convenios de desempeño. Un desafío básico es que estos convenios de desempeño expresen genuinamente las prioridades de los actores relevantes y no se conviertan en instrumentos vacíos de simple control burocrático. Sin embargo, por más cuidado que se ponga en sus definiciones, los instrumentos de gestión jamás podrán expresar toda la riqueza de demandas, necesidades y prioridades locales, por lo que mantener una apertura hacia ellas —canalizada a través de las instancias participativas mencionadas— será fundamental: «servir» ciegamente a un convenio y dejar de oír a las comunidades no sería razonable.

Configurar una Dirección de Educación Pública sensible a las necesidades de la gestión local

Las autoridades a cargo de la DEP y los SLE son claves, especialmente en el período de creación e instalación, cuando los roles, funciones y formas de organización se «recrean» en la realidad, más allá de lo que prescribe la normativa. La elección de personas idóneas, competentes y comprometidas con el proyecto de la NEP, que permitan dar un empuje y hacer una buena implementación será decisiva a lo largo de toda esta etapa:

[La elección de los distintos liderazgos] es un gran desafío, porque una mala elección puede frustrar la implementación del sistema. O sea, este es un sistema en que la buena implementación la jugamos todos los días [...] tal como elegir un buen director de escuela influye en la calidad de lo que pase en un establecimiento, elegir un buen director de servicio local o un director de la DEP influye en lo que va a pasar en los servicios locales y en la DEP (Rodrigo Egaña, director nacional de Educación Pública).

Al menos para este proceso fundacional, algunos actores creen que la DEP debiera fortalecerse y adquirir un rol más activo durante los primeros años de la transición, cumpliendo con el rol de coordinación que la normativa le otorga. En este sentido, para la instalación de los primeros SLE, sus directores señalan que requieren lineamientos y apoyos de la DEP, mientras que al mismo tiempo consideran que una vez que se sistematice la experiencia de los primeros SLE y se definan lineamientos más precisos, tal vez la DEP pueda asumir otro rol más cercano a la rectoría y la supervisión. En efecto, la DEP es un organismo nuevo que está en la fase inicial de creación e instalación de una institucionalidad naciente con pocos servicios locales. A futuro, sin embargo, los SLE se multiplicarán y la DEP tendrá que ser capaz de coordinar y supervisar a setenta servicios, no solo de «instalarlos». Para los encargados de la implementación, la estructura que tiene la DEP es adecuada para el momento actual, pero colapsará en el futuro si no se «recrea»:

También tenemos que tener una mirada de que el órgano coordinador y supervisor—que es la DEP— tiene que tener una capacidad de irse recreando en el futuro. O sea, nosotros estamos reemplazando a la Dirección de Presupuesto respecto a los servicios locales en la planificación presupuestaria. Entonces, claro, ¿por qué? Porque hoy día tenemos ciento cuarenta servicios públicos en la administración central del Estado; en régimen le vamos a agregar setenta y uno más, o sea, el 50 % más. No hay ningún órgano central de la Administración que resista eso: ni Transparencia, ni Servicio Civil, ni el CAE, ni la Contraloría, ni la DIPRES, nadie. Entonces, eso hay que mirarlo. Y ese rol lo juega la DEP y no lo juega el Ministerio, porque el Ministerio tiene roles rectores; la DEP tiene roles de implementar la ley (Rodrigo Egaña, director nacional de Educación Pública).

En esa «recreación», algunos actores consideran importante que se entienda que la DEP debería tener el rol de crear y promover capacidades dentro de los SLE, además de generar condiciones para la instalación y el buen desarrollo de la NEP, pero no de suplir el rol de los SLE:

Es muy importante que la DEP entienda eso [...] que entendamos todos eso: que es un rol de presión, de gestión externa, de generar incentivos, de movilizar el sistema, pero no de intervenirlo (Raúl Figueroa, subsecretario de Educación).

La preocupación de que la NEP pudiese centralizar excesivamente la administración del sistema escolar es compartida por algunos expertos, quienes insisten en que la DEP debe ser prudente y no emanar direcciones verticales que entorpezcan la autonomía de los servicios y socaven su raigambre local. Como se discutió, uno de los valores distintivos de la NEP respecto de la municipalización es que tiene un sentido nacional: reconstruir un sistema de educación pública. Pero esta reconstrucción no debería hacerse retornando a un centralismo ineficiente, verticalista y sin sensibilidad local; por ello, el desafío de la DEP es ocupar sus herramientas políticas para producir ese nuevo equilibrio entre visión nacional y espíritu local.

Constituir equipos profesionales con altas capacidades en cada SLE

Conformar equipos profesionales multidisciplinarios que tengan las competencias requeridas es otro de los desafíos críticos para instalar los SLE; retenerlos y acumular capital profesional espe-

cífico para las tareas del servicio será un desafío permanente. El factor clave para que el cambio institucional se traduzca en mejores procesos de apoyo a las escuelas son las capacidades humanas de que sea capaz de dotarse el SLE. Una diferencia central entre la administración municipal y la NEP es el grado de profesionalización de sus equipos. Sin embargo, para que esta diferencia se haga realidad, el SLE debe convertirse en un lugar atractivo para profesionales especializados.

En particular, los SLE fueron diseñados para tener equipos expertos en gestión organizacional, educación, y planificación y estudios, por nombrar algunas áreas básicas. Sin embargo, estas capacidades no siempre están disponibles en todos los territorios del país. Para concitarlas, las condiciones salariales y de trabajo deben ser lo suficientemente atractivas, y la misión de la NEP, lo suficientemente inspiradora para que profesionales —especialmente jóvenes— hagan de ella el espacio de sus carreras. La incertidumbre sobre el futuro de estas nacientes instituciones y el peso del desprestigio e incluso el estigma de la educación municipalizada pueden conspirar en contra de este desafío. En otras palabras, los SLE tienen la difícil misión de sumar al campo educacional capacidades profesionales hoy día inexistentes o muy desigualmente distribuidas en el territorio geográfico y social del país.

Además, en los aspectos sustantivos de la educación (i.e. pedagogía, currículo, evaluación y dimensiones psicosociales de la enseñanza-aprendizaje), la experiencia y los conocimientos requeridos son particularmente escasos, pues se refieren a la capacidad de apoyar, asesorar y orientar a los docentes y las escuelas, no al trabajo directo con los alumnos. El desarrollo de estas funciones ha estado concentrado históricamente en el MINEDUC y unas pocas universidades, redes de establecimientos, centros académicos y fundaciones; pero la evidencia muestra que aun en los mejores casos estas capacidades son muy limitadas, sobre todo en el enorme mercado de consultoras de asistencia técnica-educativa (ATE) financiado con los recursos de la Subvención Escolar Preferencial (SEP). Por tanto, una de las prioridades centrales de la primera Estrategia Nacional de Educación Pública debiese ser desarrollar un plan intensivo de formación y acompañamiento a los actores del nuevo sistema. Los SLE están llamados a convertirse en el espacio institucional de mayor experiencia y capacidad en este campo en Chile y, para lograrlo, deberán diseñar procesos de desarrollo profesional y de acumulación y sistematización de conocimiento y buenas prácticas, a fin de acelerar el aprendizaje horizontal al interior del propio sistema. Los SLE deberán ser simultáneamente los laboratorios de creación y las redes de difusión de este conocimiento práctico de enorme relevancia para el mejoramiento educacional en Chile.

3.2. MEJORAR EL ENTORNO INSTITUCIONAL Y DE POLÍTICAS EDUCACIONALES: LA NEP COMO SEMILLA DE UNA NUEVA EDUCACIÓN PARA CHILE

La NEP también debe ser vista como una oportunidad de reforma para el sistema educacional en su conjunto, puesto que expresa institucionalmente una nueva orientación para la educación nacional. Sin embargo, para que esto ocurra, es necesario completar un cambio político relevante: dejar de concebir el sistema educacional como un mercado y la educación pública como un proveedor más en competencia. Este tránsito se inició, pero no ha concluido. Un indicador clave para saber que este cambio político se ha consolidado será que la educación pública vuelva a ser considerada la columna vertebral del sistema educacional chileno, es decir, que las esperanzas

de mejorar la calidad y la equidad de la educación nacional se asocien inextricablemente al compromiso por fortalecerla.

¿Es coherente la nueva educación pública con el arreglo institucional del sistema escolar chileno?

La NEP busca encarnar nuevos principios para la educación escolar chilena, los cuales no siempre son coherentes con el conjunto de la institucionalidad. Al intentar resituar a la educación pública en el centro del sistema educacional; asignarle valores, principios y una misión especial, y promover nuevas formas de trabajo y cooperación entre los niveles nacional, local y de escuelas, así como entre estas mismas, la NEP es una pieza importante en el intento por superar la lógica de mercado en la educación escolar. Sin embargo, algunos componentes persisten y la pregunta es en qué medida pueden constituirse en una limitación para que la NEP se desarrolle y, más en general, produzca los beneficios sistémicos que de ella se esperan.

Estas incoherencias se expresan en dimensiones clave de la institucionalidad y las políticas educacionales. Por ejemplo, que las escuelas sigan siendo financiadas a través de un *voucher* que estimula la competencia entre ellas y promueve un comportamiento con lógica de mercado entre las familias, en un régimen de completa libertad de elección escolar, que no hace distinciones entre establecimientos públicos y privados, ni por zona de residencia; y que las escuelas privadas reciban la misma subvención por alumno que las públicas son mecanismos típicos de promoción del mercado en la educación. Por cierto, parte de dichas dinámicas han sido mitigadas por la Ley de Inclusión, pero algunas muy relevantes —como las mencionadas— persisten e incluso pueden acrecentarse como consecuencia de dicha normativa, dado que ésta fortalece la elección escolar. Un asunto crítico es la necesidad de racionalización y planificación territorial de la oferta educativa financiada por el Estado, lo cual supone que una autoridad pública controle la apertura y crecimiento de las escuelas privadas subvencionadas por el Estado, cuestión que quedó solo marginalmente resuelta en la Ley de Inclusión y que pone en directa tensión las atribuciones y obligaciones de los SLE con los intereses de los proveedores privados y las funciones del MINE-DUC a nivel local.

Además, algunas de las atribuciones de las nuevas instituciones, como la Agencia de la Calidad, también parecen inconsistentes con un régimen de provisión pública de la educación. Por ejemplo, la posibilidad de que, como consecuencia de las evaluaciones de la Agencia, se pueda ordenar mecánicamente el cierre de establecimientos públicos resulta incoherente con un sistema en el cual los SLE son los responsables de estimar y organizar la oferta local sobre la base de las necesidades educacionales de la población. En otras palabras, si el SLE concluye que se necesita que una escuela exista en un territorio, el desafío de mejorar su calidad debiera ser adicional a esta decisión. Por cierto, esto no impide que las autoridades locales o escolares se hagan responsables de la calidad de las escuelas públicas, pero la vía del cierre no parece una forma razonable de implementar esa responsabilidad, pues se trata de un mecanismo más consistente con un sistema de provisión privada.

Así, en sus niveles nacional y local, la NEP tendrá la tarea de «filtrar» y «traducir» las políticas nacionales a la especificidad de la educación pública, pero en el cumplimiento de su misión también deberá continuar identificando los aspectos institucionales del marco regulatorio del sistema educacional chileno que sean incoherentes con sus principios y eventualmente limiten su labor. Superados los problemas más graves causados por el mercado desregulado, el

sistema educacional chileno aún tiene un largo trecho para construir un marco de convivencia y cooperación público-privado que resitúe a la educación pública como su columna vertebral y sea beneficioso para el conjunto de la educación.

Cambiar el sistema de financiamiento de la educación pública

De todos los aspectos macro de la política educacional que es necesario modificar, el más relevante es el financiamiento de las escuelas y los liceos. La gran mayoría de los actores entrevistados insiste en que se debe discutir y cambiar el sistema de financiamiento de la educación pública, y algunos, de la educación en general. El debate sobre el financiamiento tiene al menos tres dimensiones.

Primero, como ya se indicó, el financiamiento a través de subsidio a la demanda no es adecuado para la NEP, porque no asegura un piso mínimo para las escuelas y no rompe la lógica de competencia entre los establecimientos públicos y los privados financiados por el Estado, que —como vimos— para muchos actores es el principal factor de deterioro y empobrecimiento de la educación pública. Por cierto, mientras algunos plantean que es imperativo dejar de usar el *voucher* al menos en la educación pública, otros señalan que es necesario hacerlo en el sistema subvencionado completo, pues no sería conveniente dejar ese incentivo de mercado actuando para un sector que en la práctica compite con la educación pública. La nueva realidad creada por la Ley de Inclusión (i.e. ausencia de motivación de lucro para los proveedores y control de la discriminación de las familias y los estudiantes) permite plantearse un cambio general del sistema de subvenciones, al volver a concebir la educación privada como un sector que colabora con la educación pública. No obstante, para concretarlo todavía se requieren otras modificaciones, especialmente, mejorar el control y la regulación del tamaño de la oferta educativa en los territorios.

Ante este escenario, los actores ensayan distintas propuestas. De mantenerse el subsidio a la demanda, coinciden los entrevistados, este debiera basarse en la matrícula y no en la asistencia. Además, los SLE pueden ser vistos como una oportunidad para que los recursos, aun persistiendo el subsidio basado en la matrícula, sean administrados con una lógica solidaria, subsidiando a los establecimientos con más dificultades:

En los servicios de educación pública en que tú tienes muchos colegios, el financiamiento de cada colegio no depende de la matrícula o la asistencia de ese colegio. El servicio de educación pública recolecta tanta plata por ese colegio, pero eso no significa que inyecte en ese colegio esa cantidad [...]. Justamente la racionalidad de esto es que, si bien para el servicio en su conjunto sí importa la cantidad de matrículas, no importa para cada colegio en particular. Entonces, se mitiga completamente esta competencia brutal por atraer estudiantes (Nicolás Eyzaguirre, ex ministro de Educación).

Para algunos, el mecanismo adecuado tiene que ser un financiamiento basal por institución, mientras que para otros convendría implementar un sistema mixto de financiamiento, con un porcentaje de recursos basales destinados a cubrir gastos fijos (especialmente el personal docente) y otro porcentaje de recursos fluctuantes.

Segundo, el presupuesto asignado para la creación de los SLE parece haber sido subestimado, dados los mayores costos fijos del servicio traspasado (como se discutió más arriba) y el desafío

de constituir equipos profesionales amplios, multidisciplinarios y de sólidas competencias en todo el territorio, incluyendo las zonas que enfrentan dificultades importantes para atraer y retener a estos perfiles.

Pero si queremos hacerlo bien, el servicio y el Estado de Chile debiese impulsar esto con decisión política, y la decisión política en un Estado significa recursos. O sea, si vamos a tener lo mismo que tenían los municipios, no va a funcionar. Tiene que haber un esfuerzo mayor del Estado con sus escuelas y con sus liceos y con sus jardines (Marcelo Segura, director ejecutivo del SLE de Barrancas).

Finalmente, la educación pública requiere fondos complementarios para enfrentar desafíos específicos; el primero de ellos, el mejoramiento y la expansión de la infraestructura de jardines, escuelas y liceos públicos. Hasta aquí, los fondos destinados han sido muy insuficientes, considerando no solo lo que se requiere para mantener los establecimientos existentes, sino las necesidades de crecimiento del sistema, particularmente en zonas de expansión poblacional donde en general el sector público ha tenido una conducta pasiva, dejando la puerta abierta a la privatización. Los SLE deberán tener entre sus metas y compromisos tanto recuperar matrícula como reposicionar la educación pública en sectores sociales y geográficos muy abandonados por la administración municipal.

El segundo desafío que requiere fondos específicos es la transición y el fortalecimiento del sistema. Discutir esto será clave en los próximos años, porque los fondos que se crearon para la implementación de la NEP son provisionales y están asegurados por el tiempo que dure el proceso, pero no existe certeza de que serán renovados una vez que se concrete la instalación de todos los SLE ni de que se actualizarán ante los mayores costos asociados al traspaso que han sido identificados. Además, con los traspasos, la educación pública dejará de recibir los recursos que un grupo de municipios transfiere a los establecimientos y será necesario compensar esa pérdida, que en algunos casos puede ser relevante (salvo que los municipios decidan continuar aportando a la educación de sus territorios por la vía de convenios con los SLE).

Por último, el mejoramiento y la innovación educacional requieren fondos especializados. En el marco de la Estrategia Nacional de Educación Pública, los SLE construirán sus planes de desarrollo, que serán el ambiente en el cual florecerán los proyectos educativos y de mejoramiento escolar de sus comunidades. Nuevos objetivos más complejos y desafiantes, y la necesidad de recuperar el tiempo perdido y revertir el deterioro acumulado, reclaman recursos adicionales significativos para la nueva educación pública. Por cierto, estos recursos han de estar disponibles inmediatamente para los SLE ya instalados y ser accesibles para los que se vayan creando, lo cual debiera ser considerado además como un incentivo para acelerar el traspaso a la NEP.

Nueva educación pública, ¿semilla de una nueva educación para Chile?

Como hemos dicho en este libro, entre las inquietudes más globales que tienen los actores sobre la NEP, está la ausencia de una propuesta de transformación del modelo educativo, más allá de los aspectos administrativos y de gestión. Para ellos, la NEP no cambia la excesiva «tecnocratización» de la educación e incluso podría reafirmarla al incorporar una serie de instrumentos

«estandarizados» con un fuerte énfasis en los procesos de gestión (principalmente vinculados a los convenios de desempeño, los planes de mejora y la aplicación de estándares). En este sentido, los actores consideran que la NEP deja de lado discusiones conceptuales de fondo, como el tipo de formación que se busca promover a través del nuevo sistema y la falta de autonomía pedagógica que, de acuerdo con ellos, afecta a los docentes de la educación pública:

Hay una potencialidad [...], debiera despertar en el fondo otro concepto de educación, otro concepto de niño. Cosas que no existen, en la medida que se incorporan pueden despegar mucho. Y les tengo mucho miedo a estos nuevos servicios locales, si quieren competir de la misma manera. Esto fue un debate muy complicado en la ley, porque el tema de un nuevo concepto de educación costó mucho meterlo (Carlos Montes, senador del Partido Socialista).

La capacidad que tenga la nueva institucionalidad de otorgar más poder a las comunidades escolares para que tomen decisiones sustantivas sobre su proyecto educativo y rindan cuentas a la ciudadanía más que a «tecnocracias» constituyen, para estos actores, discusiones que no han tenido la suficiente fuerza en un debate que se ha centrado en lo puramente técnico y procedimental.

Hay que sacar la estandarización de la educación, hay que sacar estas mediciones cuantitativas como único factor de medición de la calidad, hay que sacar todas estas lógicas de los convenios de desempeño, la «accountability», en donde se le rinde cuentas a una burocracia que se instala y se convierten en profesionales de la evaluación, y dar más poder a las propias comunidades educativas. Hay que democratizar la educación (Mario Aguilar, presidente del Colegio de Profesores de Chile A.G.).

En rigor, la NEP no crea una propuesta pedagógica ni curricular específica para la educación pública, no fue su propósito hacerlo; tampoco modifica aspectos como el excesivo énfasis en las evaluaciones estandarizadas de los alumnos y las escuelas —particularmente el SIMCE—, tan criticadas por servir como mecanismos de jerarquización, control de calidad, distribución de incentivos y sanciones para las escuelas y los docentes. Sin embargo, dada la definición de nuevos principios para la educación pública, como una visión más integral de la calidad educacional, el énfasis en la formación ciudadana e inclusiva, y la apertura y promoción de la multiculturalidad, por nombrar solo algunos, es posible afirmar que la NEP sí tiene como misión explorar nuevos caminos para la educación chilena, que actualicen su propuesta pedagógica y curricular a las demandas más complejas y comprehensivas del siglo XXI. Más aún, la NEP crea un marco institucional donde es posible desarrollar esta visión más desafiante de la educación, por cuanto enfatiza la necesidad de construir proyectos educativos participativos y pertinentes a la realidad de las comunidades locales y mandata a los SLE a apoyar la creación y adaptación curricular para las escuelas de su territorio. Asimismo, al impulsar un trabajo en red y entregar los medios para que los SLE realicen una asesoría pedagógica más intensiva, propicia el aprendizaje entre pares y la difusión de formas pedagógicas innovadoras.

En otras palabras, los actores responsables de la NEP, desde las escuelas hasta la dirección nacional, están llamados a dibujar nuevos horizontes para la educación chilena. Pero estos horizontes no están prescritos en la normativa, la cual solo crea los espacios institucionales

para que dicha exploración sea posible. En este sentido, la Estrategia Nacional de Educación Pública representa una oportunidad fundamental. Por cierto, como se ha dicho, en este viaje es posible que se descubran amarras y trabas del antiguo entramado institucional que inhiban o debiliten el mejoramiento de la educación pública en este sentido amplio, y será responsabilidad de los actores de la educación pública identificarlas, propiciar un debate al respecto y levantar propuestas de cambio para superarlas. La NEP debe ser un laboratorio para mejorar la calidad de la educación chilena, pero en el proceso deberá cuestionar el concepto mismo de calidad dominante en el país.

La educación chilena se encuentra en un proceso de reestructuración institucional de enorme trascendencia, el más relevante desde la década de 1980. Con la promulgación de la Ley N° 21.040 en noviembre de 2017, se pone fin a la municipalización de jardines, escuelas y liceos públicos y se crea un nuevo Sistema Nacional de Educación Pública. El nuevo sistema se basa en una red de 70 Servicios Locales de Educación Pública, los cuales asumirán en plenitud la administración de los establecimientos educacionales públicos en todo el territorio nacional. También se crea una Dirección de Educación Pública encargada de conducir nacionalmente el nuevo sistema y se modifican importantes aspectos de la gestión escolar de los establecimientos públicos. La “desmunicipalización” de la educación es una realidad.

Basándose en entrevistas a actores claves, análisis de documentos y datos relevantes, el libro *Nueva Educación Pública. Contexto, contenidos y perspectivas de la desmunicipalización* contiene una descripción y discusión del contexto histórico de políticas educacionales que antecedieron a este cambio, y provee un diagnóstico de la educación municipal. El libro también hace un análisis de la propuesta de creación de una nueva institucionalidad para la educación pública y del debate que suscitó entre actores políticos, sociales y educacionales. Finalmente, el libro profundiza en una descripción y análisis de la Nueva Educación Pública que se está implementando en Chile y concluye identificando los principales desafíos y expectativas en torno a su instalación y su futuro. De esta manera se busca documentar un hito de la política educacional, la más grande reforma institucional realizada en la educación escolar chilena después de terminada la dictadura, hace casi tres décadas.

