

PROPUESTA EDUCACIÓN 2020

PARA UN CAMINO A UNA  
EDUCACIÓN DE CALIDAD CON  
EQUIDAD PARA CHILE

NUEVA INSTITUCIONALIDAD Y  
FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN ESCOLAR

16 de Agosto 2011

## ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO DE LAS PROPUESTAS DE EDUCACIÓN 2020 PARA UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD DE LA EDUCACIÓN .....	3
PARA UN CAMINO A UNA EDUCACIÓN DE CALIDAD CON EQUIDAD PARA CHILE.....	8
INTRODUCCIÓN.....	8
¿QUÉ SISTEMA EDUCATIVO DESEAMOS PARA CHILE? .....	10
DIAGNÓSTICO DE LA INSTITUCIONALIDAD DE LA EDUCACIÓN .....	13
DIAGNÓSTICO DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA .....	13
DIAGNÓSTICO DEL SECTOR PARTICULAR SUBVENCIONADO .....	15
ANTECEDENTES SOBRE PROPUESTAS PREVIAS PARA UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD.....	18
PROPUESTAS EN LA CUAL LOS ALCALDES CONTINÚAN SIENDO LOS RESPONSABLES EN PRIMERA INSTANCIA DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA .....	18
PROPUESTA DEL COLEGIO DE PROFESORES.....	20
PROPUESTAS DE EDUCACIÓN 2020 .....	22
PROPUESTAS SOBRE EDUCACIÓN PÚBLICA.....	22
PROPUESTA DE EDUCACIÓN 2020 PARA LA PRIMERA PREGUNTA: NUEVA ESTRUCTURA Y FINANCIAMIENTO: .....	23
PROPUESTA DE EDUCACIÓN 2020 PARA LA SEGUNDA PREGUNTA: RESPONSABLE DIRECTO DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA .....	25
PROPUESTAS SOBRE LA EDUCACIÓN PARTICULAR SUBVENCIONADA .....	27
PROPUESTA PARA CAMBIAR LA ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO .....	28
BIBLIOGRAFÍA.....	30

## RESUMEN EJECUTIVO DE LAS PROPUESTAS DE EDUCACIÓN 2020 PARA UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD DE LA EDUCACIÓN

Educación 2020 busca contribuir al debate sobre Institucionalidad de la Educación Pública y sumarse al esfuerzo realizado por el Consejo Asesor Presidencial de la Educación, el Panel de Expertos, el Colegio de Profesores, los estudiantes y otros expertos, a fin de aportar a esta compleja discusión.

Este documento detalla las materias que, a juicio de Educación 2020, deben ser abordadas para una discusión seria y completa sobre cómo mejorar la calidad y la equidad de la educación que es, en definitiva, el fin último de las demandas sociales.

A continuación presentamos un resumen de nuestras propuestas, las que se encuentran detalladas y justificadas en el documento completo.

Primero, es preciso recordar que en la municipalización de los años 80 se cometieron graves errores que no deben repetirse:

- Crear nuevos sostenedores sin capacidad profesional.
- Separar los aspectos administrativos de los técnico-pedagógicos.
- No asegurar los recursos para el traspaso ni para el buen funcionamiento de los sostenedores.
- Mezclar la administración educativa con la administración de otras actividades municipales.
- No crear mecanismos para la rendición de cuentas ni controles en la contratación de funcionarios (no evitar la captura política).
- Generación de una deuda histórica con los profesores.

La transición a una nueva institucionalidad debe ser gradual a nivel regional, sin perjuicio de que dentro de cada región, podrá haber una gradualidad a nivel comunal, según sea el caso. La transición debe además contemplar los recursos necesarios tanto para la implementación del nuevo sistema como para sanear las actuales deudas del sector municipal, a fin de no traspasar esa carga al nuevo sistema.

### PROPUESTAS SOBRE EDUCACIÓN PÚBLICA

Es indispensable responder a dos interrogantes fundamentales. Primero, ¿cuál es la estructura, el alcance y el financiamiento más adecuado para que un sostenedor pueda cumplir su rol de manera adecuada? Segundo, en el entendido que el responsable último será el Mineduc, ¿de quién dependerán directamente los sostenedores de la Educación Pública?

## **PROPUESTA PARA LA PRIMERA PREGUNTA: NUEVA ESTRUCTURA Y FINANCIAMIENTO**

1. Sostenedores serán Corporaciones Locales de Derecho Público con giro único.
2. Cada Corporación tendrá un Director Ejecutivo elegido mediante un sistema igual o afín al de Alta Dirección Pública (ADP).
3. Cada Corporación contará con un Directorio Local que elegirá dentro de la terna ADP al Director de la Corporación. El Directorio estará compuesto por representantes locales que deberán cumplir con un perfil adecuado a la labor que desempeñarán.
4. Equipos profesionales adecuados, en tamaño y calidad, para desempeñar la labor. Contratación de personal de acuerdo a perfiles y estándares claramente establecidos.
5. Financiamiento que dependa del número de aulas a administrar y de las particularidades del territorio (ver propuesta de reestructuración del financiamiento).
6. El alcance territorial de la Corporación debe considerar las divisiones administrativas, la matrícula, número de escuelas y accesibilidad de las mismas. Podrá abarcar una o más comunas, lo que deberá definirse caso a caso y no con fórmulas generales, para responder a la diversidad de nuestro territorio. Es preciso establecer un tamaño adecuado y gestionable para proveer el servicio.
7. Planificaciones de cuatro años.
8. Sanearse financiero por una vez. Si la Corporación Local nace con pasivos financieros o laborales, estará condenada al fracaso por más profesionalizada que esté su administración.
9. Aumentar la cobertura parvularia en programas formales, de tal forma que todos los quintiles tengan al menos un 53% de cobertura, equivalente a lo que hoy tiene el quintil más rico. Nuestra estimación es que esto tendría un costo de \$USD 500 millones en gasto corriente adicional y necesitaría una inversión inicial de \$USD 600 millones.

## **PROPUESTA PARA LA SEGUNDA PREGUNTA: RESPONSABLE DIRECTO DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA**

No existe un arreglo institucional perfecto para resolver este dilema y por lo tanto, la respuesta debe darse en conjunto y ser producto del análisis de todas las alternativas posibles.

El Estado - representado por el Mineduc- es el responsable de última instancia de la educación en Chile. Por lo tanto, es ineludible que cuente con las herramientas para actuar en caso de ser necesario. Es inaceptable que el Gobierno no pueda tomar las medidas que corresponda ante un sostenedor o escuela que sistemáticamente tiene mal desempeño. De no ser así, será imposible materializar el derecho a una educación de calidad para todos. Si un sostenedor privado no funciona, se puede cerrar. Dada sus obligaciones constitucionales, si un sostenedor público no funciona, el Estado lo debe reestructurar. Esta es una diferencia estructural e insoslayable entre ambas dependencias.

No nos parece adecuada ni operativa una institucionalidad descentralizada a nivel comunal cuyo siguiente nivel de decisión sea el Mineduc. Hay decisiones que van más allá del territorio comunal que necesitan un responsable claro. Proponemos una autoridad regional como responsable de la educación:

- 1 La Agencia de la Calidad, recientemente creada, debiera ser la responsable en primera instancia de la educación. Es un Servicio Público dependiente del Mineduc pero con autonomía otorgada por la ADP, que lo hace menos susceptible de presiones políticas.

Esta Agencia contaría con unidades regionales fortalecidas, cuyo Director Regional debiera ser seleccionado por el Intendente Regional de una terna presentada por ADP y aprobada por la Agencia de la Calidad en su nivel central. Esta Agencia Regional contará con un Consejo Regional de Educación de carácter resolutorio, con atribuciones para solicitar la remoción fundada del Director Regional y la aprobación del Plan Cuatrienal de la Agencia Regional.

2. La Agencia Regional debe contar con personal capacitado y tener entre sus responsabilidades ineludibles las siguientes:
  - Hacer seguimiento de la calidad de gestión de los sostenedores públicos, así como también de la calidad educativa de los establecimientos, tanto públicos como privados.
  - Ejercer las atribuciones y cumplir con las responsabilidades que la Ley de Aseguramiento de la Calidad le encomienda a la Agencia de Calidad.
  - La Agencia Regional, a través de su Director Regional, podrá intervenir e incluso destituir bajo resolución fundada al Director Ejecutivo o directores de aquellas Corporaciones Locales que no logren los estándares exigidos.
  - Organizar territorialmente la educación para asegurar una cobertura adecuada de educación parvularia, básica y media, tanto en su modalidad científico-humanista como en la técnico profesional. La Agencia Regional evaluará y otorgará los permisos para abrir nuevos establecimientos y podrá fusionar o cerrar establecimientos que reiteradamente, y a pesar de todos los apoyos, obtienen resultados deficitarios. Esta atribución debe usarse cautelando el derecho a la Educación Pública en todo el territorio.
  - Velar por la existencia de apoyo técnico pedagógico de calidad para todas las escuelas en la región y ser proveedor en caso de no existir la oferta deseada.
  - Recoger y hacer levantamiento de las necesidades actuales y futuras de docentes, directivos y otros profesionales para los diferentes tipos de establecimientos y modalidades de enseñanza, así como también fomentar el desarrollo de las capacidades pesquisadas.
  - Diseñar un Plan Regional de Educación para cuatro años que, entre otros, vincule la educación técnico profesional con el desarrollo productivo de la región. Alinear y aprobar los Planes de Educación de cada sostenedor público.

## PROPUESTA PARA EL SISTEMA EDUCATIVO EN GENERAL

1. Mayores exigencias para abrir y administrar establecimientos. Los requisitos deben contemplar al menos un análisis de demanda y que cada particular garantice un equipo técnico con las competencias necesarias para actuar como sostenedor, así como también un capital y tamaño mínimos.

Una vez en funcionamiento, las escuelas y sus sostenedores deben ser periódicamente monitoreadas, lo cual se puede lograr aplicando y robusteciendo las evaluaciones en base a estándares, descritas en la Ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media. Actualmente esta ley menciona que los estándares para sostenedores serán sólo indicativos, a nuestro juicio, éstos deben ser obligatorios, tanto para el sector público como el privado.

2. Lucro en educación. Educación 2020 manifiesta su desacuerdo con el lucro a expensas de inversiones hechas con recursos estatales en un bien público como la Educación.

Proponemos que la naturaleza jurídica de los sostenedores que deseen instalar un nuevo establecimiento tenga el carácter de Fundación o Corporación sin fines de lucro. Esta obligación debe ser tanto para los nuevos sostenedores, como para aquellos existentes que deseen expandirse. De lo contrario, estos últimos poseerán un privilegio oligopólico que les dará ventaja para ampliarse y eventualmente venderse para obtener utilidades.

Proponemos también absoluta transparencia de recursos para todos los sostenedores, tanto públicos como privados. Si los actuales sostenedores privados están obteniendo utilidades, se debe transparentar en qué están siendo utilizadas. Del mismo modo, en el sector público debe haber transparencia para asegurar que los recursos se están usando para los fines que corresponde.

Terminar con el lucro de los sostenedores actuales que no deseen expandirse es complejo. Un 60% de los establecimientos particulares es con fin de lucro. La prohibición al lucro sumado al aumento de exigencias sobre calidad para las escuelas, podría hacernos correr el riesgo de un cierre masivo de establecimientos, haciendo peligrar la cobertura. En este caso, proponemos primero transparentar el uso de los recursos para dimensionar el nivel efectivo de utilidades que tienen los particulares y, en una segunda etapa, evaluar una fórmula para controlar sus utilidades, tal como se hace en la provisión de otros servicios públicos como la electricidad o telefonía. Paralelamente, es necesario analizar los riesgos reales de un fin definitivo del lucro.

3. Fin gradual al copago a medida que la subvención aumente. El copago tiene dos efectos: por un lado segrega por condición socioeconómica a los alumnos y, por otra, refuerza la inequidad al permitir que el país invierta, con apoyo del Estado, más en los niños de mayores ingresos.

4. Prohibir la selección de estudiantes en base a consideraciones académicas o sociales en todos los niveles, no sólo en primaria como lo dice la LGE

5. Adscripción obligatoria a la Ley SEP de los establecimientos con alumnos vulnerables.

6. Trámite inmediato de una Ley de Transparencia del Sistema Educativo (aplicable también al Sistema de Educación Superior). Todo sostenedor de educación parvularia, escolar o entidad de educación superior, público o privado, deberá publicar anualmente sus estados financieros integrales, señalando sus fuentes y destinos de recursos, balances,

estado de resultados, transacciones con entidades relacionadas, donaciones con descuento tributario y remuneración de dueños y directivos.

## PROPUESTA PARA REESTRUCTURAR EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN

El actual sistema de ingreso de recursos a los establecimientos no guarda ninguna relación con su estructura de costos. Este ha sido uno de los más graves problemas de diseño del sistema educativo que ha acelerado el debilitamiento de la Educación Pública y que debe ser urgentemente reestructurado.

Educación 2020 propone una estructura de financiamiento que tenga tres mecanismos de entrega de recursos, tanto para el sector público como el privado. Nuestra propuesta busca sincerar que el costo de la educación tiene 3 niveles:

- Un financiamiento por aula que dependerá del nivel de enseñanza y de sus características territoriales. Este debe cubrir los costos por aula, como el salario de los docentes y de otros profesionales. Debe diferenciar por tipo de aula: preescolar, primaria, secundaria, y en 3º y 4º medio, científico humanista y técnica con y sin instalaciones físicas y ser proporcionalmente el ítem más importante.
- Un segundo financiamiento proporcional al número de aulas, a fin de cubrir los costos por establecimiento del equipo directivo, el servicio que presta el sostenedor y otros costos de administración y mantención. Este financiamiento es casi por establecimiento, pero busca sincerar que los costos de gestión y administración dependen del tamaño de la escuela y del número de escuelas.
- Un financiamiento por estudiante según rangos de asistencia. Si la asistencia es, por ejemplo, menor a 80%, la escuela recibe un castigo dejando de percibir una parte de los recursos establecidos por estudiante.. Si la asistencia es entre 80 y 95% (como la gran mayoría de las escuelas), recibe todas las subvenciones por estudiante y, por último, si la asistencia es sobre 95%, obtiene un premio. De esta manera se disminuyen los altísimos costos de transacción que tiene la revisión diaria de la asistencia de tres millones y medio de estudiantes.

Mención especial merecen los \$122.000 millones que hoy aportan los municipios. Este financiamiento es en sí mismo fuente de inequidad intermunicipal, pues los que más aportan son justamente aquellos de mayores recursos. El gasto corriente escolar debe ser enteramente financiado por la fórmula arriba propuesta. Dicho lo anterior, nada debiera impedir que empresas, ongs, municipios o asociaciones de padres puedan hacer aportes de carácter voluntario a la educación, tanto pública como privada.

Reiteramos nuestra propuesta de poner fin gradualmente al copago.

## PARA UN CAMINO A UNA EDUCACIÓN DE CALIDAD CON EQUIDAD PARA CHILE

### Nueva institucionalidad y financiamiento de la educación escolar

#### INTRODUCCIÓN

El debate sobre la crisis de la Educación Pública y una nueva Institucionalidad es ineludible. No sólo porque existe un compromiso por parte del Ejecutivo de entregar dos proyectos de ley, uno sobre Educación Pública y otro sobre Carrera Docente en septiembre y marzo próximos, sino porque llegamos a un punto de quiebre, de desfinanciamiento, desprestigio, desacuerdo y descontento social, que evidencian que estos temas no pueden seguir esperando.

Educación 2020 busca contribuir al debate sobre Institucionalidad de la Educación Pública y sumarse al esfuerzo que realizaron el Consejo Asesor Presidencial de la Educación, el Panel de Expertos, el Colegio de Profesores, otros expertos y los estudiantes por aportar a esta compleja discusión.

Este documento detalla las materias que, a juicio de Educación 2020, deben ser abordadas para una discusión seria y completa sobre cómo mejorar la calidad y la equidad de la educación que es, en definitiva, el fin último de las demandas sociales.

En primer lugar, es preciso aclarar que se ha confundido el debate sobre qué es Educación Pública, pues la definición a partir de quién la administra o quién la financia, que tan naturalmente se usa en otros países, no es funcional al escenario de Chile.

Resulta inconducente que diferentes sectores de la sociedad tengan su propio concepto acerca de lo que es Educación Pública. Es necesario distinguir claramente entre educación financiada por el Estado y educación impartida por el Estado, lo que en la actualidad corresponde a la educación municipal. Los establecimientos que reciben financiamiento del Estado atienden a un 92% de los estudiantes, algunos de los cuales son administrados por los municipios y otros por particulares que pueden cobrar un copago extraordinario, medida que constituye una de las bases de la segregación social del sistema educativo.

Por brevedad, definiremos como Educación Pública la que actualmente imparten los municipios, pues es el término comúnmente aceptado por la ciudadanía y porque, a pesar de todas las mejoras y reestructuraciones que necesita, es la única que está en posición de poder cumplir con los siguientes roles que, a nuestro juicio, definen en esencia lo que es Educación Pública:

- Es la manifestación del derecho constitucional a la educación.
- Debe ser obligatoria, laica y gratuita.
- Debe garantizar el acceso en todo el territorio nacional. De no cumplirse esta premisa, podríamos eventualmente encontrarnos, con que en toda una comuna o provincia la educación se encuentre en manos de un determinado grupo ideológico o religioso.
- Sus proyectos educativos no pueden ser particularistas y/o excluyentes. Debe garantizar el acceso a proyectos educativos considerados de interés común.



- Debe fijar el estándar de calidad para el conjunto del sistema escolar, promoviendo la búsqueda de la excelencia en sus escuelas.
- Debe promover la heterogeneidad de pensamiento, y la diversidad socioeconómica e ideológica al interior de la escuela.
- Debe constituirse en la garantía de integración y la mejor arma en contra de la segregación.

Este conjunto de requisitos no es obligatorio para el sector particular subvencionado, razón por la cual no es pertinente considerarlo como proveedor de Educación Pública, aunque recibe financiamiento público, coopera con el Estado en el cumplimiento de la garantía constitucional sobre libertad de enseñanza y contribuyó sustantivamente a ampliar la cobertura de la educación.

El sector particular subvencionado no es necesariamente gratuito, ni laico, ni tiene la obligación de cubrir todos los rincones del país. Además, muchas veces es selectivo en la admisión, violando incluso la Ley General de Educación. Ofrece proyectos educativos particulares para que los padres puedan optar por aquel de su preferencia, pero esto sólo si cumplen con los requisitos de entrada y permanencia que los establecimientos exigen. Es decir, replica el interés particular de las familias y de los establecimientos y no necesariamente el del país.

Antes de abordar directamente el tema de la Institucionalidad de la Educación, es preciso aclarar que existen tantos sistemas educativos como países en el mundo. Sin embargo, existen dos factores comunes entre los países considerados exitosos en educación:

1. La Educación Pública es la que marca la pauta en calidad.
2. La Profesión Docente es una de las más valoradas por la sociedad, atrae a los mejores de cada generación, asegura una formación de excelencia y una carrera profesional con altas remuneraciones y del mayor reconocimiento profesional.

Debido a que la Carrera Docente será tema de otro proyecto de Ley, no se aborda en este documento. No obstante, ni la Educación Pública ni el sistema educativo en general se pueden concebir sin este pilar fundamental. Cualquier esfuerzo que el país haga, recaerá sobre los hombros de los profesores y directivos escolares. Si ellos no están convencidos de que el cambio será para mejor, o si no tienen las capacidades para implementar los cambios que les sean exigidos, los esfuerzos no darán frutos. Esta es la razón principal de porqué inyectar recursos monetarios no es condición suficiente para mejorar la educación.

Urge diseñar una política renovada, que permita atraer y retener a los mejores docentes en los sectores vulnerables, con oportunidades de mejoramiento permanente y alta valoración al buen desempeño. En esto, el discurso público juega un rol importante, pero debe concretarse en medidas estructurales claves y visibles, como la fijación de condiciones salariales atractivas y la mejora del entorno material y cultural de las escuelas. Se debe considerar, además, algunas garantías mínimas de estabilidad laboral, pero debe existir la flexibilidad suficiente para darle al director y al sostenedor la posibilidad de gestionar adecuadamente sus escuelas.

Lamentamos que la fecha para comenzar a debatir la Carrera Docente sea tan tardía (marzo del 2012). El próximo año será de elecciones municipales, lo que pone en riesgo el desarrollo y profundidad del debate, más aún cuando ya se han dado muchas

discusiones y el consenso sobre la urgencia de discutir este tema viene desde hace tiempo. Cabe destacar que un Panel de Expertos entregó un informe sobre este tema en el mes de julio de 2010, y hasta ahora se mantiene archivado.

A continuación presentamos nuestra perspectiva sobre el *sistema educativo que deseamos construir para Chile*. Luego, un *diagnóstico del sistema educativo financiado por el Estado*, con sus dos vertientes: Educación Pública y Particular Subvencionada. Finalmente, se presentan las *Propuestas de Educación 2020* respecto de la Educación Pública y Particular Subvencionada, las que dialogan y se nutren con propuestas previas de distintos actores. Finalmente, se manifiestan algunas *inquietudes de Educación 2020* respecto a la nueva institucionalidad.

## ¿QUÉ SISTEMA EDUCATIVO DESEAMOS PARA CHILE?

Este año se aprobó por fin una ley que establece un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media. De acuerdo a dicha norma, la misión del Sistema Educativo es otorgarle a todos los niños, niñas y jóvenes, el derecho a un proceso de aprendizaje permanente que abarca las distintas etapas de la vida y que les permitirá alcanzar su desarrollo ético, moral, espiritual, afectivo, intelectual, artístico y físico. Este debe ser un proceso enmarcado en el respeto y la valoración de los derechos humanos y las libertades fundamentales, de la diversidad multicultural y de la paz, y de nuestra identidad nacional, proporcionando aprendizajes que capaciten a los escolares para participar y convivir en forma responsable, tolerante, solidaria y democrática, para contribuir al desarrollo del país.

La Educación tiene un valor público innegable y está en la base de la sociedad que construimos. Es la instancia clave de socialización en el espacio de lo público, donde nos encontramos con un otro diferente, se forma nuestra ciudadanía y se comparten los saberes y valores que como país consideramos fundamentales.

La **calidad de la educación** debe ser un valor intrínseco del proceso educativo y ser resguardado como tal por el Estado, entendiendo que la calidad no es únicamente el resultado de pruebas estandarizadas como SIMCE o PSU, aunque ellas proporcionan información relevante.

Educación 2020 aspira a que Chile logre desarrollar un sistema educativo basado en las siguientes premisas:

- Todos los niños, independiente de su condición socioeconómica, deben tener acceso a una educación de calidad, desde el jardín infantil en adelante. Esto constituye un derecho fundamental y debe estar consagrado en nuestra constitución.
- Todos los establecimientos de Chile deben ser de calidad.
- La Educación Pública debe fijar los estándares de calidad y convertirse en un modelo laboral y de buenas prácticas para los docentes. Su presencia en todo el territorio permitirá que los padres de cualquier comuna de Chile puedan optar por esta alternativa, sin verse obligados a escoger otros proyectos educativos por la ausencia de una oferta pública de calidad.

- Los padres deben tener la posibilidad de elegir un colegio para sus hijos según el proyecto educativo que estimen pertinente y no por la calidad de la educación que se imparte, que debe estar siempre asegurada.
- Debe ser inclusivo y reducir la segregación social. No podemos olvidar que las actuales reglas y normas nos condujeron a ser uno de los países cuyo sistema escolar es el más segregado socialmente del mundo<sup>1</sup>.
- Debe ser garante de derechos: derecho al acceso, derecho a educación de calidad y derecho a Educación Pública.
- Debe contar con profesores y directivos de excelencia en todas las escuelas de Chile, sean estas particulares o públicas.

Contrariamente a lo señalado, en la actualidad tenemos un sistema educativo concebido de manera tal que la “calidad” es un valor escaso difícil de encontrar.. Se considera “normal” que algunos establecimientos entreguen educación de calidad y otros no, asumiendo además de manera errónea que la forma de incentivarla es mediante la competencia generada por la libre elección de los padres. Esta forma de regulación en un pseudo mercado imperfecto, poco transparente, en el cual la posibilidad de elegir depende del nivel socioeconómico del alumno y en el que la selección de estudiantes por parte de las escuelas aún persiste, transfiere todos los costos de una mala educación a los propios estudiantes y sus familias, sobre todo los más vulnerables.

Para lograr una educación de calidad con las características recién mencionadas, se necesita que distintas instancias y actores, cumplan algunas expectativas mínimas señaladas a continuación, teniendo presente que muchas de ellas están contenidas en el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de Educación Parvularia, Básica y Media:

- **Establecimientos** que entiendan como responsabilidad ineludible gestionar al menos los siguientes aspectos: el currículo escolar, el liderazgo directivo, el reforzamiento educativo de los alumnos, el apoyo integral a los estudiantes que lo necesiten, los recursos, las comunicaciones con la comunidad educativa en su conjunto y la promoción de una vida sana. Esto obliga a que las escuelas cuenten con un equipo directivo competente, un cuerpo docente con vocación y capacidades, un equipo de apoyo para atender a alumnos con necesidades especiales e infraestructura adecuada. Para Educación 2020 es esencial que estas escuelas sean inclusivas. Al alumno con dificultades, con problemas en su hogar, con necesidades especiales, se le debe apoyar con mayor énfasis, no segregarlo o expulsarlo. Esto está en la esencia de la reconstrucción de la solidaridad, valor que se pierde crecientemente en nuestra sociedad. Las escuelas especiales deben ser exclusivamente para aquellos niños cuya situación psico-motora haga imposible su atención en escuelas regulares.
- Un **sostenedor** que asuma su responsabilidad en la administración y apoyo a las escuelas. En el caso de la Educación Pública, es esencial que se conciba al sostenedor - como su nombre lo indica - como un ente que apoya y presta servicios a sus escuelas, no como un mero conducto burocrático administrativo de supervisión y control financiero.
- **Escuelas de pedagogía** de altísima calidad, debidamente acreditadas, con una acreditación vinculada a resultados, y responsables socialmente por la labor que desempeñan.

---

<sup>1</sup> Según Índice de Duncan construido en base a resultados Pisa 2009

- Una **Agencia de la Calidad** que monitoree de manera rigurosa la calidad del sistema, entregando lineamientos y apoyo donde sea requerido.
- Una **Superintendencia** que vele por el correcto uso de los recursos públicos. Esta Superintendencia, asimismo, debe velar por el debido cumplimiento de todo el marco jurídico de la educación en cuestiones que son sistemáticamente violadas, como por ejemplo, la prohibición establecida por la LGE de seleccionar académicamente alumnos de Básica.
- Un **Ministerio** que entregue los lineamientos nacionales del sistema educativo, que coordine eficientemente a todos los actores del sistema procurando aliviar al máximo posible la carga administrativa y burocrática de los establecimientos, y que planifique estratégicamente el desarrollo de capacidades y recursos para las necesidades del sistema educativo.
- Un **Estado** promotor de la equidad, garante del derecho a una educación de calidad y garante del derecho a la Educación Pública, que juegue un rol protagónico en la provisión de educación y responsable del servicio que entrega, que financie el costo real de entregar educación de calidad, con herramientas para poder intervenir y hacerse realmente responsable de asegurar una educación de calidad en todo el territorio nacional, con una mayor dotación de recursos profesionales y financieros dirigidos a los niños vulnerables. En la actualidad, un niño de escuela particular privada recibe aproximadamente cuatro veces más recursos que un niño vulnerable. En este marco, no hay salida a la inequidad, por más eficiencia que se logre en las escuelas públicas y particulares subvencionadas.

Todo lo anterior requiere de una modificación integral del sistema educativo y su forma de financiamiento. Hasta ahora se han dictado leyes que solucionan parcial y descoordinadamente los problemas que enfrenta la educación. Muchas de ellas aún no comienzan a materializarse, y nada asegura que se vaya a hacer adecuadamente, pues existe una larga cadena desde que una política emerge desde el Ministerio o una Ley desde el Congreso, hasta que llega a las comunas y escuelas más alejadas y vulnerables del país.

El país no puede ni quiere seguir esperando. Nos parece esencial que el Gobierno asuma su compromiso de plantear una agenda clara y sistémica, con metas verificables, para abordar el conjunto de necesidades a ser resueltas. El orden de los factores sí importa, el esfuerzo que se requiere es enorme y tomará muchos años hasta materializarse. No es digno de nuestro país que el Gobierno presente agendas incompletas, que abordan parceladamente los temas, y proponga mesas de trabajo futuras para los asuntos más complejos, sin entregar al menos un cronograma completo y los lineamientos bases que guiarán sus propuestas.

## DIAGNÓSTICO DE LA INSTITUCIONALIDAD DE LA EDUCACIÓN

### DIAGNÓSTICO DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA

Educación 2020 comparte el diagnóstico de diversos actores y especialistas<sup>2</sup> que los llevan a concluir que el proceso de descentralización iniciado en los años 80 falló, conduciendo a la crisis del sistema de la que hoy somos testigos. Entre las variables más relevantes de este diagnóstico cabe destacar las siguientes:

- Se transfirió la educación a los municipios sin proveerles los recursos humanos y materiales necesarios para asumir tal responsabilidad. Esto se tradujo en muchos casos, en falta de liderazgo y compromiso con los resultados de la educación municipal.
- Se obligó a los municipios a “competir” contra una creciente oferta de establecimientos particulares mal regulada, mientras la educación municipal se mantuvo atada a restricciones burocráticas y laborales establecidas centralmente. Un ejemplo no menor: durante quince años se obligó a los municipios a tener directores de escuela vitalicios, que no aseguraban calidad y que, en esencia, no le respondían al sostenedor.
- El procedimiento careció de legitimidad democrática. La municipalización y el nombramiento de sus respectivas autoridades se realizó en el contexto de una dictadura.
- Se produjo un grave daño salarial y previsional a los profesores del sistema municipal en el momento del traspaso. Si bien las remuneraciones de los profesores aumentaron cerca de 170% real desde 1990, y se han ofrecido generosos bonos de retiro, la conflictividad gremial que detonó esta situación aún no termina de resolverse. En la actualidad hay más de diez años de diferencia en la edad promedio de profesores del sistema municipal en relación con el particular subvencionado. La conflictividad gremial –tal vez comprensible– ha contribuido a la pérdida de matrícula municipal, agravando así la espiral de deterioro financiero.
- No se consideró la heterogeneidad de tamaño de las comunas. En comunas con baja matrícula hay problemas para financiar una estructura mínima que permita ayudar a las escuelas a entregar una educación de calidad, dado que el mecanismo de financiamiento es mediante subvenciones en base al número de estudiantes y su asistencia regular a clases. Estas subvenciones se calculan mes a mes, constituyéndose en un ingreso variable para los sostenedores. Cerca de 200 comunas cuentan hoy con una o menos personas en la oficina del sostenedor.

En general, hay consenso respecto de la insuficiencia de la subvención base para administrar los establecimientos municipales y lograr con esos recursos buenos resultados. Por lo tanto, se genera un círculo vicioso de pérdida de calidad y baja de matrícula, especialmente en las comunas de menos recursos.

---

<sup>2</sup> Informe Consejo Asesor Presidencial, Panel de Expertos, Colegio de Profesores.

- En algunos casos existe una alta dependencia de recursos financieros aportados por los municipios de mayores recursos, lo cual obedece a disímiles capacidades económicas y el interés de la autoridad de turno, lo que tiende a radicalizar la inequidad entre comunas. A continuación se muestran las diversas fuentes de financiamiento:

	Estimación en millones de \$ 2009	Estimación en mill. de dólares
Sub. Escolaridad a establecimientos municipales	717,646	1,560
Sub. Escolaridad a establecimientos particulares subvencionados	1,076,469	2,340
Sub. Preferencial a establecimientos municipales	120,447	262
Sub. Preferencial a establecimientos particulares subvencionados	62,049	135
Financiamiento Compartido	222,890	485
Aporte Municipal	122,000	265
Fondo de Apoyo a la gestión municipal	54,600	119

Fuente: Ley de Presupuestos 2009 y SINIM 2009.

- Los sostenedores municipales han sido considerados como dueños y responsables de los establecimientos educativos, mientras los conocimientos y facultades técnico-pedagógicos se mantienen, por diseño, en las Direcciones Provinciales de Educación del MINEDUC. Esto conduce a la paradoja de que el “dueño” de las escuelas no participa del todo en los temas propiamente pedagógicos y, por lo tanto, no tiene las herramientas para hacerse responsable. Esto comenzó a revertirse recientemente con la implementación de la Ley SEP.
- Falta de responsabilidades claras y logros visibles en los resultados de la educación. El que la educación esté en manos del alcalde, trajo algunas consecuencias negativas: la preocupación por la educación depende del nivel de interés individual y político que el alcalde tenga en el tema, lo que tiene un correlato directo en la gestión de las escuelas. Hay visiones de corto plazo (4 años) que no permiten la consolidación y permanencia de los esfuerzos, y la falta de compromiso por los resultados de las escuelas, que se elude aduciendo a problemas derivados de administraciones anteriores, lastres financieros o traspasándose a la administración siguiente.
- Dramática caída en la matrícula del sector. Entre los años 2000 y 2010 la matrícula municipal se redujo de un 53% a un 37% de la cobertura nacional, lo que ha implicado un severo desfinanciamiento: mientras costos fijos se mantienen relativamente estables, los ingresos se reducen de manera importante. Esto ha generado un déficit creciente en muchos municipios. El déficit generado por la pérdida de matrícula de la última década podría ser por sobre los US\$ 500 millones por año. Este dato es clave: si se desea reiniciar adecuadamente un sistema público, solucionar deudas de arrastre es esencial, pues en caso contrario la nueva institucionalidad partirá quebrada desde su inicio. Es altamente peligroso considerar que la solución de la Educación Pública estará radicada únicamente en la modificación de la institucionalidad del sostenedor, cualquiera esta sea.
- Si bien se ha hecho un esfuerzo por aumentar cobertura en Educación Parvularia, aún queda mucho por hacer en este nivel de enseñanza.

Quintil	I	II	III	IV	V
Tasa neta 2009	32,3	35,1	37,7	40	52,8

Fuente: Casen 2009

Nuestra estimación es que se requiere incorporar a cerca de 207.000 niños (entre 2 y 5 años) para conseguir, al menos, que todos los quintiles alcancen el nivel de cobertura del quintil V.

En suma, el conjunto de medidas de política pública adoptadas constituyó la “tormenta perfecta” para la destrucción del sistema de Educación Pública, que en los años 80 constituía el 80% de la matrícula y llega apenas al 37%. Atribuir este deterioro a una mera “ineficiencia de los municipios” –dado el conjunto de condiciones arriba descritas- es un simplismo sólo sustentado por argumentos ideológicos. Cabe destacar que, con el sistema de subvención per cápita, un leve descenso adicional en la matrícula puede constituir el golpe financiero definitivo en muchas comunas y, de hecho, ya hay muchos alcaldes pidiendo que se les “saque este problema de encima”.

## DIAGNÓSTICO DEL SECTOR PARTICULAR SUBVENCIONADO

No es posible pensar la institucionalidad de la Educación Pública, sin pensar en el sector Particular Subvencionado. Ambos sectores se afectan mutuamente y lo que le ocurre a uno tiene fuertes consecuencias sobre el otro.

Reiteramos la urgente necesidad de mejorar la regulación del sector particular subvencionado si se quiere garantizar una educación de calidad del sistema en general. Parte importante del funcionamiento de los establecimientos particulares subvencionados se financia con recursos estatales, por lo que se debe procurar eficiencia en su uso. Además, ambos sectores atienden a niños vulnerables y debido a la mala regulación, ocurre que en instancias en las que se necesita su complementariedad y colaboración, actúan como competencia.

No conocemos ningún país del mundo con sistemas particulares subvencionados exitosos (como Holanda o Bélgica), en que se unan la posibilidad de copago de los padres, fuerte subvención estatal, selección de estudiantes y fines de lucro. No objetamos la existencia de escuelas particulares subvencionadas, por el contrario, muchas han hecho un gran aporte al país, incluso en zonas de alta vulnerabilidad socioeconómica, pero ésta no es la realidad de la inmensa mayoría de las escuelas, razón por la cual en el inminente proyecto de Ley de septiembre próximo, este tema debe ser puesto en discusión.

Algunas características de este sector:

- Gran heterogeneidad entre sostenedores: con y sin fines de lucro; 75% de sostenedores dueños de un solo establecimiento; sostenedores cuyos establecimientos son gratuitos (aprox. 12% del total de la matrícula nacional) y otros que cobran copago (aprox. 38% de la matrícula nacional).
- Resultados deficientes. Contrario a lo que se percibe desde la opinión pública, el desempeño de la Educación Pública y la Particular Subvencionada, es igualmente deficitario. Este es uno de los mitos más arraigados en el país, a fuerza de su reiteración casi maliciosa en la prensa. El dato indesmentible es que, en el segmento de 50 a 100% de vulnerabilidad, el promedio SIMCE municipal y particular subvencionado es virtualmente idéntico, y en el segmento de 90-100% de vulnerabilidad, el promedio municipal es levemente superior. Si bien es cierto que puede atribuirse en parte a que los municipios y el Estado han aportado recursos para construir escuelas o proveer aportes complementarios, estos no superan hoy el 10% de la subvención. Más bien, la pregunta es a la inversa: ¿cómo se explican resultados



tan similares, cuando el sector particular subvencionado carece de todos los lastres financieros, burocráticos y laborales del sector municipal? La explicación central, a nuestro juicio, está en la proliferación de establecimientos particulares desregulada, de tamaño bajo el mínimo aceptable y de pésima calidad, que coexisten con otros de excelente calidad.

- Proliferación injustificada de establecimientos, la consecuente reducción del tamaño de las escuelas y el encarecimiento de la educación. Un financiamiento, por asistencia de alumnos, supone un mínimo de matrícula por establecimiento y curso, bajo el cual, los costos fijos se vuelven tan altos que impiden la inversión en iniciativas de mejoramiento educativo tales como laboratorios, psicopedagogos u otros especialistas. Esta estructura de financiamiento es contraproducente con la proliferación desmesurada de nuevos establecimientos y sostenedores, más aún si se considera que la matrícula total viene cayendo de manera persistente por razones demográficas. En este contexto, la demanda de cobertura ya no crece, sino más bien disminuye y seguirá disminuyendo en el sector escolar, agravando el problema.

	2000		2009	
	Municipal	Particular Subvencionado	Municipal	Particular Subvencionado
<b>Promedio alumnos</b>	690	507	526	372
<b>Número colegios</b>	2.390	2.378	2.478	4.566

Fuente: Segundo Informe Panel de Expertos. Escuelas urbanas.

Entre 1990 y 2008 se observa un crecimiento del 32% en el número de establecimientos de básica sin fines de lucro y del 78% en los establecimientos con fines de lucro<sup>3</sup>. La paradoja mayor estriba en que, a través de la subvención, el Estado ha estado financiando la expansión del número de escuelas particulares en circunstancias de que el aumento de la demanda ya se detuvo.

Establecimientos y cursos cuyos tamaños son menores a los deseables conlleva una reducción de la cantidad de recursos por alumno, pues el mismo financiamiento se reparte en mayor número de escuelas. Esto genera una demanda por aumentar el valor de la subvención en escenarios poco óptimos, lo que tiene como consecuencia una pérdida de eficiencia en la administración de recursos públicos deteriorando la calidad de los establecimientos.

En otras palabras, los aumentos de subvención han estado financiando mayor ineficiencia en la administración de los establecimientos y no necesariamente una mejor educación para los niños, ni mayor equidad, ni disminución en la segregación social. Esto resulta alarmante porque, por un lado, el país hace un gran esfuerzo por incrementar los recursos pero, por otro, al aumentar la cantidad de establecimientos particulares, el costo de la educación también aumenta. Es de sentido común que la subvención no siga creciendo hasta controlar la expansión de establecimientos. Más aún cuando el incremento de la subvención es el principal incentivo para que el sector particular siga instalando colegios.

- Sector atomizado. La mayoría de estos sostenedores son dueños de un único colegio, lo cual disminuye las ventajas propias del trabajo en red, ya sea desde una perspectiva de

<sup>3</sup> Corvalán, Elacqua y Salazar (2009).



gestión técnica pedagógica (intercambio de conocimientos y buenas prácticas) como financiera, ya que no permite economías de escala.

Esto, además, aumenta la dificultad y el costo que tiene para el Estado tanto la fiscalización como el apoyo a estas escuelas. La relación entre cada escuela y la Agencia, la Superintendencia, el MINEDUC y los apoyos de ATE son y serán muy desconcentrados. Esto eleva los costos monetarios y administrativos, en suma, los costos de transacción del sistema.

- Profundización de la segregación por causa del copago y la selectividad. Pese a que por ley, no se puede implementar procesos de selección académica de estudiantes hasta 6° básico, es sabido e incluso reconocido por muchos sostenedores del sector, que estas prácticas sí ocurren. A esto se suma el factor del copago, limitante estructural para muchas familias. De esta manera, se consagra la alta segregación social del sistema educativo. La “presión del mercado” por mostrar mejores resultados SIMCE y así aparecer en los absurdos rankings publicados por MINEDUC el año pasado, genera incentivos evidentemente perversos a la selección en el ingreso y/o a la expulsión prematura de “alumnos problema”.

## **ANTECEDENTES SOBRE PROPUESTAS PREVIAS PARA UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD**

Ningún actor apoya mantener la educación financiada por el Estado bajo una institucionalidad idéntica a la que hoy existe. Así lo han manifestado los estudiantes, el Consejo Asesor Presidencial constituido en el Gobierno anterior, el Panel de Expertos conformado durante este Gobierno, el Colegio de Profesores y especialistas en el tema.

## **PROPUESTAS EN LA CUAL LOS ALCALDES CONTINÚAN SIENDO LOS RESPONSABLES EN PRIMERA INSTANCIA DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA**

El Panel de Expertos propone una institucionalidad municipalizada diferente a la actual, y con posibilidad de generar una superestructura que agrupe municipios. El Panel sostiene que un número importante de comunas presenta una matrícula muy pequeña, que limita la posibilidad de financiar equipos técnicos, directivos y docentes en número y calidad suficiente para entregar educación de calidad.

El Panel propone crear Agencias Locales de Educación (ALE) para cumplir el rol de sostenedores de la Educación Pública. Si bien explicita las áreas en que las ALE deben desarrollarse -con las que estamos de acuerdo- propone que el criterio más relevante para definir el alcance territorial de una ALE (comunal o supracomunal) sea que el monto de las subvenciones que reciba por la cantidad de alumnos a su cargo permita financiar una estructura mínima. A nuestro juicio la variable clave en este aspecto debe ser el territorio y su factibilidad de ser administrado adecuadamente. Esto último depende de la cantidad de escuelas, el número de alumnos y la conectividad del territorio, entre otros, por lo que son éstos los criterios relevantes para definir el alcance territorial idóneo y no las actuales restricciones presupuestarias como propone el Panel, más aún cuando estamos en un escenario de cuestionamiento al sistema de financiamiento.

Una ALE supracomunal estaría integrada por los alcaldes de las comunas, quienes elegirían un Consejo Directivo. Lo más sorprendente de la propuesta del Panel, es que faculta a las ALE para delegar la provisión de educación a otras ALE o fundaciones o corporaciones privadas sin fin de lucro, en un acto que claramente, significaría de facto privatizar la gestión de la Educación Pública y abriría el espacio para que, por ejemplo, alcaldes de un determinado color político presionen por entregar la gestión educativa a corporaciones de su mismo color o ideología. Esto sería inaceptable y no evitaría uno de los principales defectos del sistema actual: la politización de la gestión educativa municipal.

Pese a su relevancia, el rol y valor agregado de los sostenedores se aborda débilmente en el informe del Panel, y está casi ausente tanto del informe del Consejo Asesor Presidencial como de la propuesta del Colegio de Profesores. El Panel comenta que existen beneficios de trabajar en red, aludiendo principalmente, a economías de escala.

Educación 2020 considera necesario que la institucionalidad que se proponga, sea suficientemente flexible para hacerse cargo de las diferencias entre los territorios y que las diversidades de contexto no sigan siendo fuente de desigualdad al interior del sistema

educativo. En otras palabras, diseñar una fórmula única o rígida para tratar con municipios (o grupos de municipios) de tamaños dramáticamente diferentes podría constituir un grave error.

Agrupar comunas sólo por criterios económicos, no nos parece apropiado. Sumar una comuna pobre con bajos aprendizajes con otra comuna pobre con bajos aprendizajes, no dará por resultado un distrito escolar rico con buenos aprendizajes. Por otro lado, los datos avalan la existencia de comunas pequeñas que, para su nivel de vulnerabilidad, exhiben excelentes resultados (y otras pésimos). En las comunas con más población escolar y posibilidades de aportar fondos municipales, es razonable pensar que tendrán mayores probabilidades de financiar una estructura profesional adecuada para el sostenedor. Sin embargo, en las zonas donde el Panel propone agrupar comunas, debido a que no existe escala suficiente para financiar una estructura mínima, ocurre que los gastos de estos sostenedores serán proporcionalmente más elevados. También es preciso considerar que el sostenedor debe comunicarse periódicamente con las escuelas, reunirse con los directivos y estar disponible para apoyarlos. Si se agrupan comunas con discontinuidad territorial, el sostenedor estará quizás demasiado lejos de las escuelas como para ejercer adecuadamente su labor de apoyo. La agrupación de comunas no puede poner en riesgo el servicio que deberá prestar el sostenedor.

En definitiva, el Panel propone una municipalización 2.o. Educación 2020 rescata de esta propuesta el esfuerzo por profesionalizar los equipos sostenedores y la descripción de responsabilidades que debiesen tener, pero considera que hay preguntas relevantes para las cuales el Panel no da respuesta. Por ejemplo, cómo evitar que la actual heterogeneidad e inequidad de los municipios se traspase a la educación, quién elabora un plan estratégico educacional que vincule la educación técnico profesional con el desarrollo regional, quién planifica espacialmente la ubicación de los establecimientos, quién vela por un apoyo técnico pedagógico de calidad para todas las escuelas, quién define cuál es el mejor alcance territorial de los nuevos sostenedores, entre otros.

Por todos estos argumentos tampoco nos parece adecuada una desmunicipalización a medias como la que esboza el Mineduc en su respuesta a las demandas estudiantiles. Esto, sin perjuicio de que durante la transición, la nueva institucionalidad deberá partir siendo piloteada en algunos territorios.

Más allá de la propuesta del Panel y de lo que el Ministerio ha propuesto, ya hemos señalado que la municipalización ha traído inconvenientes relacionados con la heterogeneidad de los municipios, la sujeción al interés circunstancial de una autoridad de turno, la tensión entre los períodos electorales y los plazos más extensos de la educación, y la convivencia de la educación junto a otros muchos deberes de cada municipio.

Pese a que hoy los alcaldes son los responsables de la educación, en la práctica, vemos que malos o buenos resultados en los establecimientos municipales, no tienen consecuencias en las atribuciones o posibilidades de reelección de un alcalde.

Si bien hay alcaldes que tienen un compromiso loable, es necesario sincerar que los municipios han estado a cargo de la Educación Pública por 30 años y aún hay alcaldes que no se empoderan del tema y ven al sector educación como un anexo del que tuvieron que responsabilizarse a la fuerza.

Observamos los siguientes aspectos críticos con la permanencia de los alcaldes como figura política responsable:

Primero, uno de los desafíos más complejos de nuestro país es la alta segregación y desigualdad, absolutamente reflejada en la heterogeneidad municipal. Si los sostenedores siguen dependiendo de los municipios, será muy difícil-aunque no imposible- mejorar estos aspectos y lograr que todas las escuelas públicas entreguen un estándar parejo de calidad. Los países donde la municipalización da buenos resultados, son países que no presentan nuestros niveles de desigualdad.

Segundo, levantar la Educación Pública dependería de las capacidades del alcalde y su interés, lo que podría ser muy riesgoso. Nuestra experiencia muestra que si bien hay alcaldes que le dan una gran prioridad a educación, hay otros que sencillamente no saben qué hacer con este sector y tampoco tienen interés por defender una educación pública de calidad.

Tercero, en el escenario de fusionar comunas para administrar sus establecimientos mediante una misma Corporación, vemos poco viable el compromiso de un alcalde en la administración de establecimientos que no estén en su territorio.

Cuarto, en la actualidad existen decisiones relevantes que no están en manos de nadie y urge que alguien las tome y las integre en un único organismo. Entre ellas, la decisión de cómo se organiza territorialmente la educación para ofrecer adecuada cobertura de educación parvularia, básica y media; velar porque exista apoyo técnico pedagógico de calidad para todas las escuelas, y diseñar planes regionales de educación que entre otros asuntos, vincule la educación técnico profesional con el desarrollo productivo de la región.

Todas estas decisiones van más allá de la mirada comunal y escapan a las posibilidades de gestión de un alcalde. Bajo un esquema municipalizado, estas decisiones seguirían quedando al arbitrio de nadie, lo que hará imposible pensar en un nuevo Sistema Educativo para nuestro país.

## **PROPUESTA DEL COLEGIO DE PROFESORES**

El Colegio de Profesores propone desmunicipalizar a través de la siguiente propuesta: Crea las Direcciones Zonales de Educación (DZE) como sostenedores de los establecimientos. Estas DZE tendrían un director ejecutivo elegido por Alta Dirección Pública y un Consejo Zonal de carácter normativo compuesto por representantes locales. De su propuesta, no es posible deducir con claridad si las DZE tendrán bajo su jurisdicción una o más comunas o incluso subdivisiones de ellas. Cada una de las comunas contará con un Consejo Asesor Comunal de carácter resolutivo, encargado de aprobar la rendición de cuentas de la DZE a la cual pertenecen. El Consejo Comunal estará compuesto por representantes de la DZE y de la localidad. Las DZE serán coordinadas por una oficina regional del Servicio Nacional de Educación, que habría que crear.

Valoramos la idea de sacar de los municipios la administración de la Educación Pública, el enfoque pedagógico para definir el alcance territorial de los sostenedores, la participación de representantes locales y el sanear financieramente los municipios, entre otros. A nuestro juicio, la propuesta del Colegio de Profesores tiene los siguientes vacíos:

Primero, no especifica más allá de la coordinación, cuál es la función, atribuciones y responsabilidades del Servicio Regional y, por lo tanto, no se entiende qué rol cumpliría. Además, resulta confusa la creación de este servicio, en un escenario en el cual se acaba de crear un servicio llamado Agencia de Calidad.

Tampoco especifica cómo se relacionaría el Servicio Regional con el Ministerio de Educación.

Segundo, no se especifica quién elige al Director Ejecutivo de las DZE ni al director del Servicio Regional y, por lo tanto, no es posible saber la dependencia administrativa de los sostenedores públicos. Si los directores ejecutivos son elegidos por el servicio regional, cuyo director es elegido a su vez por el Mineduc, la dependencia sería ministerial y la descentralización sería ficticia. En cambio, si los directores Ejecutivos de las DZE son elegidos por el Consejo Zonal, habría que evaluar de qué manera son elegidos los miembros de este Consejo. En ambos casos, el Colegio de Profesores no hace mención a cuáles serán los mecanismos de intervención estatal para asegurar la calidad de los sostenedores públicos.

Tercero, las DZE contarían con un Consejo Zonal normativo que debería aprobar la gestión del Director Ejecutivo, pero a su vez existen los Consejos Asesores Comunales con carácter resolutivo. Este esquema resulta muy confuso. Por ejemplo, ¿cómo se resuelve una situación en que el Consejo de la DZE aprueba la rendición de cuentas del director ejecutivo, pero algunos Consejos Asesores Comunales la rechazan mientras otros la aprueban? Esto es aún más complejo toda vez que hay representantes del Consejo de la DZE en los Consejos Comunales. Esto genera un grave conflicto de interés, pues las DZE serían juez y parte en la gestión técnico pedagógica y administrativa. Otro ejemplo, en caso de que una comuna quede dividida en dos DZE, ¿es el mismo Consejo Comunal que resuelve sobre ambas DZE o habría dos Consejos Comunales?

Otro aspecto que la propuesta del Colegio no menciona, es la regulación al sector particular subvencionado. Tampoco asigna responsables para decisiones relevantes, como son: la planificación territorial de la educación, el vínculo entre la educación técnico profesional y el desarrollo productivo regional, entre otros. Estas decisiones, como ya hemos mencionado, van más allá del nivel comunal por lo que escapan a las competencias atribuibles a las DZE. Tampoco hace propuestas claras sobre el financiamiento de esta institucionalidad a fin de recoger la heterogeneidad del territorio ni hace planteamientos alternativos a la estructura de financiamiento de la educación.

## PROPUESTAS DE EDUCACIÓN 2020

Antes de detallar nuestras propuestas, cabe recordar que en el proceso de municipalización de los años 80, se cometieron graves errores que por ningún motivo deben repetirse:

- Cambio de institucionalidad creando nuevos sostenedores sin capacidad profesional.
- Separar los aspectos administrativos de los técnico-pedagógicos.
- No asegurar los recursos para el traspaso ni para el buen funcionamiento de los sostenedores.
- Mezclar la administración educativa con la administración de otras actividades municipales.
- No crear mecanismos para la rendición de cuentas ni controles en la contratación de funcionarios (no evitar la captura política).
- Generación de una deuda histórica con los profesores.

Mención importante merece el que la transición a una nueva institucionalidad debe ser gradual, a nivel regional, y contemplar los recursos necesarios tanto para la implementación del nuevo sistema como para sanear las actuales deudas del sector municipal, a fin de no traspasar esa carga a la nueva institucionalidad. Este proceso requerirá durante algunos años una institucionalidad especial dentro del Ministerio, dedicada exclusivamente a la implementación de esta ley y la recientemente aprobada Ley de Aseguramiento de la Calidad. Elemento que compartimos con el Colegio de Profesores.

### PROPUESTAS SOBRE EDUCACIÓN PÚBLICA

Es necesario distinguir entre dos decisiones muy relevantes. Por un lado, la decisión de cuál es la estructura, el alcance y el financiamiento más idóneos para que un sostenedor pueda cumplir su rol y, por otro, quién será el responsable o de quien dependerán los sostenedores de la Educación Pública, en el entendido que el responsable último siempre será el Ministerio.

Es indispensable responder a dos interrogantes fundamentales. Primero, ¿cuál es la estructura, el alcance y el financiamiento más adecuado para que un sostenedor pueda cumplir su rol de manera adecuada? Segundo, en el entendido que el responsable último será el Mineduc, ¿de quién dependerán directamente los sostenedores de la Educación Pública?

## PROPUESTA DE EDUCACIÓN 2020 PARA LA PRIMERA PREGUNTA: NUEVA ESTRUCTURA Y FINANCIAMIENTO<sup>4</sup>:

1. Corporaciones locales de Derecho Público con giro único actuando como sostenedores. Educación 2020 comparte este aspecto con el proyecto de Ley de Fortalecimiento de la Educación Pública presentado el año 2008. Consideramos muy relevante que sea ésta su naturaleza jurídica, de manera que puedan ser fiscalizadas por la Contraloría y tengan fin único asociado a educación.
2. Cada corporación deberá contar con un Director Ejecutivo elegido mediante un sistema igual o afín al de Alta Dirección Pública. Cabe destacar que este concepto ya fue incluido en la reciente Ley de Calidad y Equidad de enero del 2011.
3. Cada Corporación contará con un Directorio Local que elegirá dentro de la terna ADP al Director de la Corporación. El Directorio estará compuesto por representantes que deberán cumplir con un perfil adecuado a la labor que desempeñarán y así evitar posibles capturas. En este directorio debieran participar el alcalde, representantes de los profesores, de Asociaciones de Padres y Apoderados, de los estudiantes, de la industria local y de la Agencia de la Calidad, entre otros. Es deseable, para evitar clientelismo local, que algunos integrantes sean expertos de reconocido prestigio, aun cuando no provengan de esa localidad. Apoyamos la propuesta de atribuciones y responsabilidades que el actual proyecto de ley que Fortalece la Educación Pública otorga a los directorios. Debe evaluarse la mejor forma para elegir a los miembros del directorio.
4. Equipos profesionales adecuados, en tamaño y calidad, para desempeñar la labor. El equipo debe contar con las competencias suficientes para garantizar una buena gestión administrativa y técnico pedagógica de los establecimientos a su cargo. No puede subcontratarse a entes privados la gestión integral, salvo en aspectos colaterales como la provisión de ciertos servicios de apoyo, bajo licitaciones públicas transparentes.
5. Financiamiento basal para el funcionamiento adecuado de todas las corporaciones y extraordinario para aquellas que lo requieran debido a características de su población y territorio. Este financiamiento debe ser proporcional a la cantidad de escuelas que el sostenedor administrará y depender de las particularidades del territorio. Por ejemplo, si se requiere que el sostenedor provea de transporte u otros servicios a los alumnos, el financiamiento debe contemplar los recursos para estos fines. Para cumplir con estos objetivos, proponemos una reestructuración al actual sistema de subvenciones, lo que consideramos fundamental para garantizar presencia y calidad en todo el país. Nuestra propuesta al respecto se detalla al final del documento.
6. El alcance territorial de las Corporaciones se definirá de acuerdo a divisiones administrativas, por matrícula, número de escuelas y accesibilidad de las mismas, teniendo como foco la mejora en los aprendizajes de los alumnos. Las Corporaciones podrán abarcar una o más comunas de una misma región. Lo verdaderamente relevante es cada Corporación sea de un tamaño adecuado y gestionable y tenga suficientemente flexibilidad para responder a la gran diversidad de necesidades existentes en nuestro

---

<sup>4</sup> En la propuesta de 2020 hay ciertas coincidencias y divergencias con las distintas propuestas ya presentadas por el Panel de Expertos, el Colegio de Profesores y el proyecto de Ley de Fortalecimiento de la Educación Pública.

territorio. Deberá evaluarse caso a caso el alcance más pertinente y no mediante fórmulas generales o evaluaciones alejadas del terreno. Esta debe ser una decisión técnica y no política, evaluando la experiencia y capacidad administrativa de los actuales sostenedores, tanto públicos como privados.

7. Contratación de personal y planes de perfeccionamiento de acuerdo a perfiles y estándares. El Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media contempla el diseño y aplicación de estándares, entre los que se encuentran los de sostenedores. Estos lineamientos debieran ser obligatorios y considerarse al momento de contratar e inducir a los funcionarios de las Corporaciones.
8. Planificaciones de cuatro años. Las herramientas de planificación estratégica a cargo de las Corporaciones Locales deben ser coherentes entre sí, contar con una visión de mediano plazo y expresarse en acciones que cuenten con indicadores anuales y estén debidamente financiadas.
9. saneamiento financiero por una vez. Coincidimos con el Colegio de Profesores en que este es uno de los temas no tocados por la propuesta del Panel de Expertos, y que tal vez pueda constituir el mayor obstáculo a esta reforma. Sea por deficiencias administrativas o falta de interés de algunos Alcaldes, o por las razones estructurales anteriormente expuesta, muchos entes municipales tienen graves pasivos, siendo uno no menor los bonos SAE, o bien los adelantos de subvención ocupados para financiar retiros, que en la realidad constituyen otro pasivo. Tampoco queda claro si hay deudas pendientes de otra naturaleza. Si la nueva Corporación Local nace con un lastre de pasivos financieros o laborales, estará condenada al fracaso por más profesionalizada que sea su administración. Esto, nuevamente, debe ser definido caso a caso y no por medio de reglas generales, de consecuencias potencialmente desastrosas.
10. Mención especial merece la educación parvularia. Proponemos retomar el énfasis en este sector y hacer un gran esfuerzo por aumentar la cobertura parvularia en programas formales, focalizando los esfuerzos en los quintiles de más bajos ingresos para llevarlos al menos al nivel de cobertura existente en los sectores más ricos.

Nuestra estimación es que para conseguir esto es necesario incorporar cerca de 207.000 niños, lo que tendría un costo estimado de \$USD 500 millones de gasto corriente adicional y necesitaría una inversión de infraestructura de aproximadamente \$USD 600 millones. La ubicación de estos nuevos establecimientos no puede ser dejada al azar ni al "libre funcionamiento del mercado", sino a criterios rigurosos de cobertura, sean estos establecimientos públicos o privados.

Edad	2 años	3 años	4 años	5 años
Tasa neta 2009 (todos los quintiles)	24%	28%	59%	85%
Tasa neta deseada (todos los quintiles)	40%	50%	95%	95%
Nº de niños aproximado que "falta incorporar"	40.599	53.865	89.814	23.400

Fuente: Estadísticas Educación 2009 Mineduc.



## PROPUESTA DE EDUCACIÓN 2020 PARA LA SEGUNDA PREGUNTA: RESPONSABLE DIRECTO DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA

Este es, sin duda, uno de los puntos más conflictivos en el debate de una nueva institucionalidad y es, junto con el financiamiento, el aspecto que marca la gran diferencia entre las propuestas de los distintos actores. Educación 2020 plantea que este es un tema de la más alta importancia y complejidad por sus implicancias educativas, políticas y financieras, y considera que la respuesta a esta disyuntiva debe darse en conjunto y ser el producto de un profundo análisis de todas las alternativas posibles.

Cabe destacar que, independiente de la elección que finalmente haga el país, el Estado, representado por el Ministerio de Educación, siempre será el responsable en última instancia y por lo tanto, debe tener herramientas para actuar en caso de ser necesario. De lo contrario será imposible materializar el derecho a una educación de calidad.

Este tema es de la mayor relevancia pues no es aceptable que el Gobierno no pueda hacer nada ante un sostenedor que sistemáticamente tiene mal desempeño. El Estado debe hacerse cargo de la atribución de intervención que la ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación le entregó al Ministerio para actuar a nivel de escuela. A nuestro juicio, es casi impracticable ejercer directamente esta atribución a nivel de establecimiento, y es mucho más razonable incluir al sostenedor en esta intervención. Sin embargo, en el caso del sector público, el cierre de establecimientos es complejo pues podría atentar contra el derecho a la educación pública, y en el caso de los sostenedores es imposible cerrarlos. Por lo tanto, ¿Qué hará el Estado cuando un sostenedor público reiteradamente lo haga mal?

Educación 2020 propone una alternativa para resolver esta y otras interrogantes. Sin embargo, reiteramos que no existe un arreglo institucional perfecto para resolver el dilema al que hoy nos enfrentamos, es por esto que es de suma importancia analizar en profundidad todas las propuestas que se han levantado, así como también la que nosotros proponemos.

En cualquier escenario, la implementación de la nueva institucionalidad debe ser gradual. A nuestro juicio, esta gradualidad debiese ser a nivel regional y no comunal, comenzando con regiones representativas que permitan pesquisar tempranamente las dificultades y así poder ir corrigiendo los errores.

Con el propósito de mantener el espíritu de descentralización y a la vez reforzarla, proponemos pensar en una autoridad regional como responsable de la educación en la Región, que apoye a las Corporaciones Locales. No nos parece adecuada una institucionalidad descentralizada a nivel comunal, en que el nivel siguiente de decisión sea directamente el Ministerio.

Educación 2020 propone:

1. Que sea la Agencia de la Calidad la responsable en primera instancia de la educación. Se trata de un Servicio Público que forma parte del MINEDUC pero con la autonomía de estar en la Alta Dirección Pública (ADP) y ser menos susceptible de presiones políticas.
2. Esta Agencia contaría con unidades regionales fortalecidas, cuyo Director Regional debiera ser seleccionado por el Intendente Regional de una terna presentada por ADP y aprobada por la Agencia de la Calidad en su nivel central. Esta Agencia

Regional contará con un Consejo Regional de Educación de carácter consultivo y que también podrá solicitar su remoción fundada.

En el Consejo Regional de Educación debieran participar expertos educacionales, docentes destacados, representantes del sector empresarial de la región, representantes de las universidades regionales, el seremi de educación, representante de la Agencia de la Calidad en su nivel central, entre otros.

3. La Agencia Regional debe contar con personal altamente capacitado y tener entre sus responsabilidades las siguientes:
  - Hacer seguimiento de la calidad de gestión de todos los sostenedores públicos, así como también hacer seguimiento de la calidad educativa de todos los establecimientos educacionales, tanto públicos como privados.
  - Ejercer todas las atribuciones y cumplir con todas las responsabilidades que la Ley de Aseguramiento de la Calidad le encomienda a la Agencia de Calidad.
  - La Agencia Regional, a través de su Director Regional, podrá intervenir e incluso destituir bajo resolución fundada al Director Ejecutivo de aquellas Corporaciones Locales que no logren los estándares exigidos.
  - Organizar territorialmente la educación para ofrecer adecuada cobertura de educación parvularia, básica y media, tanto en su modalidad científico-humanista como en la técnico profesional. Esto significa que la Agencia Regional será quien evaluará y otorgará los permisos para abrir nuevos establecimientos, tanto públicos como privados, respetando tanto las legislaciones vigentes así como otros requisitos regionales que pudieran crearse. En este mismo sentido, la Agencia Regional también podrá fusionar y cerrar establecimientos que ya existen y que reiteradamente, y a pesar de todos los apoyos, sigan obteniendo resultados deficitarios. Esta atribución debe usarse cautelando el derecho a la Educación Pública en todo el territorio.
  - Velar porque exista apoyo técnico pedagógico de calidad para todas las escuelas en la región, fomentar su existencia, velar por la calidad de quienes prestan dicho apoyo y ser proveedor en caso de no existir la oferta deseada.
  - Recoger y hacer levantamiento de las necesidades actuales y futuras de docentes y otros profesionales para los diferentes tipos de establecimientos y modalidades de enseñanza. Así como también fomentar el desarrollo de las capacidades docentes pesquisadas.
  - Diseñar un Plan Regional de Educación para cuatro años que, entre otros, vincule la educación técnico profesional con el desarrollo productivo de la región.
  - Alinear y aprobar los Planes de Educación de cada sostenedor público

En muchos sectores del país, la escala comunal, no genera economías de escala suficientes como para generar, por ejemplo, un buen plan de reforzamiento de la lectura en básica, comunicación social, entrenamiento y apoyo a directivos, entre otros. Esta propuesta podría ser una combinación razonable entre el fortalecimiento local, pero con una mirada integradora, que favorezca la cooperación y economías de escala, a cargo de los Gobiernos Regionales. Existirían más posibilidades de terminar con la desigualdad (aunque el esfuerzo

igualmente sería enorme) y reducir el rol de la competencia en la definición del Sistema Educativo, dos elementos que Educación 2020 considera de la mayor relevancia.

Si bien el esfuerzo financiero e institucional que esta propuesta implica sería de envergadura, consideramos que las ganancias que podría tener este esquema justifican de más el esfuerzo.

Existen algunos aspectos necesarios de debatir e ir ajustando a medida que el sistema se vaya implementando, como por ejemplo, el alcance territorial de cada Corporación, los mecanismos para elegir a los miembros del Directorio Local y el Consejo Regional. El financiamiento también debe ser cuidadosamente monitoreado y recibir los ajustes necesarios.

## PROPUESTAS SOBRE LA EDUCACIÓN PARTICULAR SUBVENCIONADA

1. Es imprescindible poner más requisitos para abrir y administrar establecimientos particulares subvencionados. La proliferación de escuelas sin una mirada sistémica, acarrea consecuencias en la calidad de la educación y pérdida de eficiencia en el uso de los recursos. Al respecto, Educación 2020 considera urgente regular la entrada de nuevos establecimientos, en primer lugar, en función de un análisis de la demanda, de manera que no exista una sobreoferta de plazas para los estudiantes. Esta es una práctica común en países avanzados como Bélgica u Holanda. En segundo lugar, pero igualmente importante, cada particular que ingrese al sistema debiera garantizar que posee un equipo técnico con las competencias necesarias para actuar como sostenedor, así como también un capital y tamaño mínimo indispensable para garantizar una oferta de calidad.

Una vez en funcionamiento, las escuelas y sus sostenedores debieran ser periódicamente monitoreadas, lo cual se puede lograr aplicando y robusteciendo las evaluaciones en base a estándares, descritas en la Ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media. Actualmente esta ley menciona que los estándares para sostenedores serán sólo indicativos, a nuestro juicio, éstos deben ser obligatorios, tanto para el sector público como el privado.

Todas estas decisiones, tanto de ingreso como de permanencia, deben estar a cargo de la Agencia Regional.

2. Lucro en educación. Educación 2020 manifiesta su desacuerdo con el lucro a expensas de inversiones hechas con recursos estatales en un bien público fundamental como la Educación. Más aún cuando el Estado no necesita incentivar la entrada de privados para coadyuvarlo a proveer educación. Al contrario, debiésemos hacer un esfuerzo por reducir el número de establecimiento fomentando la calidad del sistema. A esto se suma que no existe evidencia que demuestre que el lucro mejora calidad, sino que el trabajo en red pareciera ser la variable relevante.

Proponemos que la naturaleza jurídica de los sostenedores que deseen instalar un nuevo establecimiento tenga el carácter de Fundación o Corporación sin fines de lucro.

Proponemos también exigir absoluta transparencia de recursos a todos los sostenedores, tanto públicos como privados, e independiente de su naturaleza jurídica. Si los actuales sostenedores privados están obteniendo utilidades, debe ser un derecho saber en qué están siendo utilizados, así como también en el sector público debiese

haber transparencia para controlar si los recursos se están usando en los fines que corresponden.

Terminar con el lucro de los sostenedores actuales que no deseen expandirse es, sin duda, un tema complejo. Hoy, más de un 60% de los establecimientos particulares es con fin de lucro y uno de los riesgos que se podría correr, debido a que además estamos aumentando fuertemente las exigencias de calidad sobre las escuelas, es el cierre masivo de establecimientos poniendo así en riesgo la cobertura, lo que sería muy irresponsable. En este caso, proponemos primero transparentar el uso de todos los recursos y así dimensionar el nivel efectivo de utilidades que hoy tienen los sostenedores particulares. Posteriormente, y como resultado del análisis de esta información, se debe crear una fórmula para controlar las utilidades, tal como hoy se hace en la provisión de otros servicios públicos y evaluar los riesgos de un fin definitivo al lucro.

3. Fin al copago. El copago tiene dos efectos: por un lado segrega por condición socioeconómica a los alumnos y, por otra, refuerza la inequidad al permitir que el país invierta, con apoyo del Estado, más en los niños de mayores ingresos. El sistema educativo chileno es el segundo más segregado del mundo. Revertir esta situación debe ser prioridad nacional.

En una gran mayoría de países el sector privado recibe fondos públicos para educación, pero en ningún otro país estos recursos se entregan bajo el esquema que usa Chile. En otros países, dadas las posibilidades de recibir recursos privados, los recursos públicos que recibe el sector privado son muy inferiores a los que recibe el sector público, o en caso de recibir fuerte financiamiento estatal, no está permitido el cobro de mensualidad a los estudiantes.

Proponemos que el fin al copago sea gradual, dado que es un compromiso gubernamental aumentar los recursos para los establecimientos, proponemos que el copago vaya desapareciendo en la misma gradualidad y que, en un plazo razonable, exista la prohibición de cobrar financiamiento a los padres si es que el establecimiento desea recibir financiamiento estatal.

4. Prohibición a la selección de estudiantes. En Educación 2020 hemos insistido en la falta de fiscalización establecida en la LGE sobre la prohibición de seleccionar estudiantes. Más aún, consideramos necesario extender esta prohibición a todos los niveles de educación básica y media en base a consideraciones académicas.
5. Adscripción obligatoria a la Ley SEP de los establecimientos con alumnos vulnerables. La Ley SEP introdujo la obligación de rendir cuentas públicas, es un sistema que promueve el mejoramiento continuo de las escuelas y entrega aportes extraordinarios para su funcionamiento. Por ello, y considerando que la viabilidad del punto 3 descrito en este mismo apartado depende de la adscripción de los establecimientos a la Ley SEP, consideramos imprescindible su obligatoriedad para todos los establecimientos, municipales y particulares subvencionados, que tengan alumnos vulnerables.

## PROPUESTA PARA CAMBIAR LA ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO

El actual sistema de ingreso de recursos a los establecimientos casi no guarda relación con la estructura de costos de los mismos. Este es uno de los elementos que aceleró el debilitamiento de la Educación Pública y debe ser urgentemente reestructurado.

Educación 2020 propone tres mecanismos de financiamiento de la educación, tanto para el sector público como el privado. El principio de nuestra propuesta busca sincerar que el costo de la educación tiene 3 niveles:

- Costos por aula: Los recursos como el salario de los docentes y de otros profesionales son por aula y no dependen de la cantidad de alumnos en la sala.
- Costo por establecimiento: Los recursos para contar con un equipo directivo en la escuela, financiar los servicios del sostenedor, enfrentar los gastos de administración y realizar mantención de la infraestructura del establecimiento, depende del número de aulas a cargo de estos equipos. Si una escuela tiene un aula, el equipo directivo es mucho más pequeño que el que necesita una escuela de 40 aulas.
- Costos por estudiantes: Los materiales educativos, dependen directamente del número de estudiantes.

Propuesta de Educación 2020 para una nueva estructura de financiamiento

1. Un financiamiento por aula que dependa del nivel de enseñanza y sus características. Esta es la unidad de costo básico, lejos el ítem más importante dentro del costo de la educación es el salario docente, que es fijo para cada sala de clases, independiente de cuantos estudiantes asistan. Este mecanismo es usado en España y Bélgica.

Es importante diferenciar que hay salas con distintas características y necesidades tanto profesionales como de infraestructura. Por ejemplo, un aula urbana vulnerable en Básica debiera tener no menos de 20 y no más de 30 alumnos y debe tener un profesor y un ayudante. Un aula rural puede tener menos alumnos y no necesitar un ayudante. Un aula de media puede tener sólo un profesor y tres computadores, entre otros ejemplos.

Este financiamiento debiese costear principalmente el salario de los docentes.

2. Un segundo financiamiento proporcional al número de aulas. Estos son los costos en que debe incurrir la escuela en su conjunto. Por ejemplo, un psicopedagogo, un orientador, un técnico en informática, los directivos, y el pago de los servicios que el sostenedor le preste a la escuela. Este mecanismo permite calcular el costo real, adaptado a cada situación, debe diferenciar entre un sostenedor de comuna chica, grande, rural o urbana, entre otros aspectos. Permite diferenciar por complejidad de la comuna, distancia interesuelas, etc.
3. Un financiamiento por estudiante según rangos de asistencia. Si la asistencia es, por ejemplo, menor a 80%, la escuela recibe un castigo dejando de percibir una parte de los recursos establecidos para cada estudiante. Si la asistencia es entre 80 y 95% (como ocurre en la gran mayoría de las escuelas), recibe todas las subvenciones por estudiante y, por último, si la asistencia supera el 95%, obtiene un premio. Esto disminuye los costos de supervisión y transacción y da mayor estabilidad a los ingresos, así como también mantiene el incentivo para que las escuelas promuevan asistencia.

## BIBLIOGRAFÍA

- Segundo Informe Panel de Expertos: Fortalecimiento de la Institucionalidad Pública  
<http://www.mineduc.cl/usuarios/mineduc/doc/201103291620330.INFORMEFINALPANELDEEXPERTOS1.pdf>
- Informe Final de Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación  
<http://www.consejoeducacion.cl/articulos/Informefinal.pdf>
- Colegio de Profesores - Nueva Institucionalidad Para la Educación Pública  
<http://www.colegiodeprofesores.cl/images/stories/PDF2011/NuevaAdministracionEducativa.21Jun2011.pdf>
- Proyecto de Ley que Fortalece la Educación Pública  
<http://www.mineduc.cl/biblio/documento/200812051618010.1151-356%20Mensaje%20LEP%201.pdf>
- Marcel, M. y Raczynski, D. (2007). “La asignatura pendiente: Claves para la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile”
- Romaguera y Gallegos (2010), “Financiando la educación de grupos vulnerables: La subvención escolar preferencial”
- Corvalán, Elacqua y Salazar (2009). “El sector particular subvencionado en Chile. Tipologización y perspectivas frente a las nuevas regulaciones”. Disponible en: <http://biblioteca.uahurtado.cl/ujah/reduc/pdf/pdf/mfn341.pdf>
- Espínola, V. y Silva, M. Competencias del sostenedor para una efectiva gestión del mejoramiento educativo en el nivel local: Una propuesta. CPCE, UDP, 2009. Disponible en <http://bit.ly/kEFIdQ>
- OPECH. Minuta sobre el sistema de sostenedores, ¿Por qué hay que cambiar el sistema de sostenedores de la Educación? Disponible en <http://bit.ly/g4WWpT>
- Valenzuela, J., Montecinos, C., Abufhele, V., Fernández, B. y Gálvez, V. (2010). “Estándares e indicadores de desempeño de sostenedores en el sistema educacional público chileno” Disponible en <http://bit.ly/IKMOTo>
- Zamorano, L. (2006) “Descentralización de la educación y el desempeño de los municipios”. Disponible en [http://www.munitel.cl/file\\_admin/archivos\\_munitel/estudios/estudios5.pdf](http://www.munitel.cl/file_admin/archivos_munitel/estudios/estudios5.pdf)
- Benedetti, C. (2010). Análisis y evaluación de la gestión educacional municipal. Disponible en: <http://educahoyconsultores.com/wordpress/wp-content/uploads/2010/10/gestion-municipal.pdf>
- Mardones A., Aguilar M. y Pérez R. (2011) Avance de Estudio “Evidencia del lucro sobre la calidad educativa y aprendizaje escolar a nivel de enseñanza secundaria en Chile: proveedores comerciales comparados con públicos y particulares sin fines de lucro”. Disponible en: [http://www.mapuexpress.net/images/publications/22\\_7\\_2011\\_8\\_23\\_3\\_2.pdf](http://www.mapuexpress.net/images/publications/22_7_2011_8_23_3_2.pdf)