

## ¿QUÉ HACER CON LA EDUCACIÓN PÚBLICA?\*

**Harald Beyer**

Hay mucha discusión en Chile respecto a la educación estatal. Entre otros aspectos, se pide cambiar su dependencia de los municipios a otras organizaciones. Se plantean institucionalidades alternativas, aunque quizás convocan más adeptos las corporaciones de derecho público de carácter descentralizado con un directorio o consejo superior y un director ejecutivo nombrado por alta dirección pública. Se aspira a que esta organización tenga las suficientes capacidades para gestionar las escuelas y liceos públicos. Hay, ciertamente, diferencias respecto a cómo debe estar compuesto ese directorio y sobre el tamaño que deben tener esas corporaciones.

Parece una opción sensata —se señala en estas páginas— pero no ataca el problema de fondo de la educación estatal: la falta de capacidades de los establecimientos para tener una educación efectiva. Porque ese problema de fondo no se relaciona con el hecho específico de que la educación esté en manos de los municipios. Esta característica se comparte, por ejemplo, con Finlandia, país que es ampliamente citado en

---

HARALD BEYER. Ingeniero Comercial, Universidad de Chile. Ph. D. en Economía, Universidad de California, Los Angeles. Investigador y coordinador académico del Centro de Estudios Públicos.

\* Este estudio corresponde a una versión revisada y extendida del texto que apareció en la serie *Puntos de Referencia* 302 de diciembre de 2008, del Centro de Estudios Públicos.

*Estudios Públicos*, 114 (otoño 2009).

nuestro medio como un modelo de educación pública. En Chile ocurre que tenemos una educación desconcentrada pero no descentralizada. Para que esto último suceda los establecimientos tienen que estar dotados de los equipos directivos, cuerpos docentes, de los recursos pedagógicos, de los estímulos y apoyos adecuados para lograr una educación efectiva.

El Estado central no ha podido o no ha querido avanzar en esa dirección. Mientras ello no suceda la educación estatal difícilmente podrá satisfacer los estándares que se le exigen. Por ello, las reformas organizacionales aisladas rendirían pocos frutos. El error de diagnóstico se percibe con claridad en el debate nacional. Así, por ejemplo, se plantea que muchas comunas son muy pequeñas como para tener resultados satisfactorios. Sin embargo, la evidencia disponible para nuestro país sugiere que estos municipios no sólo *no* tienen peores desempeños que los grandes sino que incluso son superiores. Este artículo analiza algunos mitos como éste, discute en ese contexto el proyecto de ley de fortalecimiento de la educación pública y plantea los verdaderos desafíos para esta educación. Asimismo, analiza algunos obstáculos adicionales que enfrenta la educación pública y sugiere algunos cambios en la institucionalidad que podrían preparar a esta educación para una descentralización efectiva.

*Palabras clave:* Educación pública, financiamiento de la educación, descentralización.

## 1. INTRODUCCIÓN

La educación municipal parece haberse vuelto un problema. No es evidente en el debate si lo es tanto por ser municipal o por ser desconcentrada. Nótese que se usa esta última palabra para referirse a la situación de la educación pública con intención, pues mucho se dice que nuestra educación pública es descentralizada, pero la verdad es que los establecimientos públicos no tienen las capacidades y la autonomía para calificar en esta dimensión. Así, a lo más son desconcentrados, en el sentido de que no dependen del gobierno central. La verdad es que éste no ha querido o no ha podido dotar a los municipios de las capacidades que requieren los planteles educativos para ser gestionados

con efectividad. Se argumenta a menudo que la falla está en los municipios, los que no tienen las capacidades técnico-pedagógicas para hacerse responsables de la gestión educativa. Se insiste, entonces, que hay que sacarle a los municipios las escuelas y liceos públicos para hacerlos depender de otras instituciones con esas capacidades, las que por supuesto deben crearse. Al respecto la imaginación es generosa y diversa.

Sin embargo, resulta interesante preguntarse qué sucede con los establecimientos educativos propiamente tales que se trasladan de una dependencia del Estado a otras como si fueran muebles en una mudanza más. Éste es precisamente el problema de la educación pública chilena: nadie está pensando en dotar a los establecimientos de las capacidades suficientes para desarrollar una buena gestión educativa. Si se habla tan a menudo de escuelas efectivas como claves para una educación de calidad, ¿por qué nos resulta tan difícil pensar en cómo hacer a los establecimientos públicos instituciones efectivas? La verdad es que pensar en instituciones centrales o locales como gestoras de la educación es un error. Ellas deben ser un soporte de las escuelas y liceos públicos, pero la gestión propiamente tal tiene que estar en manos de sus equipos directivos. Este debate y las confusiones que habitualmente genera son los propósitos de la reflexión de este artículo. Para hacerla más ilustrativa, ella descansa en el proyecto de fortalecimiento de la educación pública que se está debatiendo en el Congreso Nacional.

## 2. UNA MIRADA INICIAL Y GENERAL

Es tentador, mirando el panorama educativo nacional, concluir que la educación nacional es un desastre. La lectura de diversos indicadores, sin una mirada más analítica, podría dejar esa sensación. Pero hay que recordar que recién la educación chilena ha alcanzado una cobertura que, sin ser espectacular, es razonable para nuestro nivel de desarrollo. Esta historia de exclusión influye en los actuales resultados de una manera que no se puede negar. En todos los países existe algún grado de correlación positiva entre el nivel socioeconómico y cultural de los hogares de los que provienen los estudiantes y los desempeños de éstos en pruebas estandarizadas. Esta regularidad es particularmente notoria cuando la variable que se relaciona con los logros estudiantiles es la escolaridad de los padres. Ésta es en nuestro país relativamente

baja. Así, por ejemplo, la última encuesta CASEN mostraba que para los hombres de 35 años y más la escolaridad promedio alcanzaba a 9,3 años y para las mujeres del mismo rango de edad esa variable promediaba 8,8 años. Es más, el 61 por ciento de las personas de 35 años y más no había completado la educación media e incluso el 35 por ciento tenía menos de ocho años de escolaridad. Estos números no se pueden dejar de lado a la hora de explicar los desempeños que se observan en nuestro sistema escolar. Ellos son resultado de una tasa de inversión en educación escolar históricamente baja. Así, por ejemplo, hace cinco décadas la cobertura en educación secundaria apenas alcanzaba al 15 por ciento, medida por la razón entre matrícula de secundaria y población entre 12 y 17 años. Ese Estado docente de calidad al que habitualmente se alude en el debate público era un espejismo porque educaba a sólo unos pocos<sup>1</sup>. Es fácil apelar a una educación de excelencia cuando el 85 por ciento de los jóvenes de esa época no asistía a la educación secundaria. Varios de los problemas educacionales que observamos en la actualidad no pueden entenderse sin acudir a ese pasado de exclusión.

Estos números sirven para ilustrar que se han cometido errores en el pasado que aún afectan nuestros desempeños en el presente. Sin embargo, esos errores no son suficientes para justificar los desempeños actuales y menos razonable aún es avalar la idea de que los resultados educativos están completamente determinados por estas realidades. La verdad es que el país vive en materia educativa en una cierta medianía, por no usar la palabra mediocridad, generalizada. Así, por ejemplo, los hijos de padres universitarios que, en promedio, son los de mejores desempeños en pruebas nacionales e internacionales en nuestro país, tienen logros en matemáticas que son inferiores a los que obtienen niños y jóvenes malayos o coreanos cuyos padres apenas tienen estudios primarios. Para un país, como el nuestro, que está completamente volcado al comercio internacional y que requiere de mucho capital humano para lidiar con, entre otras desventajas, su lejanía de los principales mercados mundiales, los desafíos en materia educacional son enormes. Se debe considerar, además, que el desarrollo tecnológico

---

<sup>1</sup> La verdad es que tampoco es evidente que haya sido de calidad para los que estaban matriculados en los establecimientos de la época. Un estudio internacional en que participó Chile en 1970 mostraba un desempeño muy mediocre, especialmente en ciencias.

que se observa sería sesgado en favor del trabajo calificado<sup>2</sup>. Ello indudablemente afecta las oportunidades de aquellos que, a través de su educación, no obtienen una alta calificación. Alimenta, además, una presión por ingresar al sistema de educación superior, pero al no existir una buena educación escolar, las oportunidades de acceso al nivel terciario y de permanencia en él se tornan muy desiguales y, al parecer, las tasas de deserción en este nivel serían relativamente elevadas<sup>3</sup>.

La construcción de un sistema de calidad no es fácil. Supone actuar simultáneamente sobre diversos frentes de manera coordinada. Por supuesto, los gobiernos son breves y tienen prioridades específicas, lo que, si bien es entendible, no debe ser un obstáculo para tener un marco de largo plazo que permita que las distintas reformas que se emprendan sean consistentes con dicho marco. Como el país pareciera tener dificultades serias para lograr acuerdos en educación, sería razonable que éstos no sean muy específicos, de modo que los gobiernos puedan elegir las políticas que más les acomoden. Por cierto, ello no los exime del necesario proceso de deliberación que el diseño de las políticas públicas exige. La Figura N° 1 muestra conceptualmente cómo se puede pensar un sistema escolar efectivo.

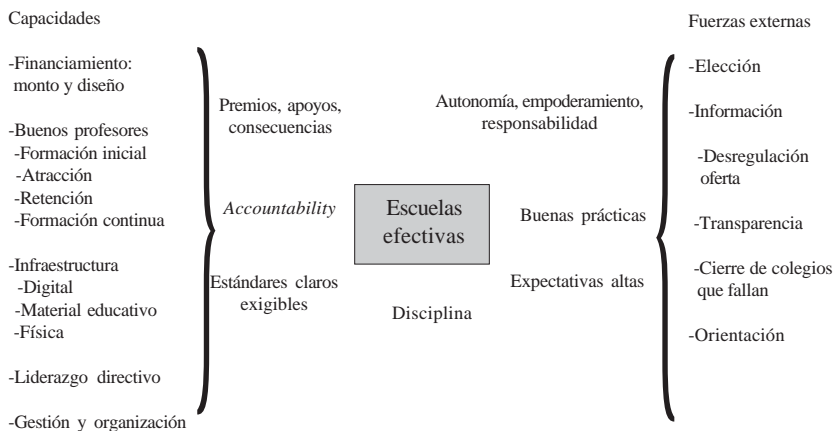
Al centro de un sistema escolar efectivo está la escuela. Es en ella, más propiamente en la sala de clases, donde se producen los aprendizajes. El entorno inmediato debe empujar al logro de una educación de calidad. Así, por ejemplo, si los establecimientos sienten que deben satisfacer estándares mínimos de aprendizaje y que éstos se les va a exigir, es más probable que los desempeños sean mejores. Si hay un ambiente propicio para el aprendizaje, si los establecimientos deben rendir cuentas por su gestión y desempeños de manera periódica, si los directores y equipos pedagógicos tienen la suficiente autonomía y poder para no rehuir sus responsabilidades en el proceso educativo, si se les ponen varas altas a los estudiantes y se cree que ellos pueden alcanzarlas trabajando con ellos en esa dirección, si se replican buenas prácticas y cuando ello no ocurre se apoya a los establecimientos para que las cumplan, en fin si hay consecuencias para directivos y docen-

---

<sup>2</sup> En Beyer, Harald y Claudio Sapelli: "Hacia una Política Social Eficiente y Efectiva", 2009, por aparecer, se aborda este tema.

<sup>3</sup> No hay buenos datos al respecto. En ocasiones, además, se trata de cambios de carrera. Pero el hecho es que existe una gran proporción de personas en la fuerza de trabajo con estudios superiores incompletos.

FIGURA N° 1: LOS ELEMENTOS DE UN SISTEMA EDUCATIVO EFECTIVO



Fuente: Elaborada sobre la base de Informe McKinsey (2007) y Barber, Michael (2009).

tes cuando los resultados son deficientes, entonces la posibilidad de tener escuelas efectivas crece. Idealmente, las políticas educativas deben estar más o menos alineadas en torno a estos objetivos. Si ellas no apuntan en esa dirección, es más difícil lograr un sistema educativo de calidad. Por cierto, todo ello es difícil de materializar si el sistema educativo no tiene instaladas las capacidades suficientes para desempeñarse en un nivel alto de exigencias.

Por eso es importante asegurarnos de que el financiamiento sea el apropiado, que el sistema educativo sea capaz de atraer buenos docentes, que tenga suficientes directores preparados y que ellos puedan efectivamente ejercer liderazgo al interior de sus establecimientos. La infraestructura, ampliamente definida, es obvio que debe ser razonable para poder llevar adelante el proceso educativo de manera satisfactoria y, por último, la estructura organizacional del sistema debe ser apropiada para el desarrollo educativo. Así, por ejemplo, debe haber una separación clara entre control de los desempeños educativos y la gestión de los establecimientos. Además, deben tener un soporte institucional apropiado de modo que se potencie el entorno que hace efectiva a una escuela. Por último, hay que aprovechar algunos factores propiamente externos al sistema educativo para potenciarlo. Entre éstos

destaca la posibilidad de elegir establecimientos educativos<sup>4</sup>, información precisa a los padres y apoderados respecto de los desempeños de los establecimientos a los que envíen a sus hijos (que potencia la posibilidad anterior, pero también la rendición de cuentas en caso de que los padres no quieran cambiar a sus hijos de escuela, liceo o colegio), cierre de establecimientos que no satisfagan los estándares mínimos que el Estado ha fijado para ellos y la inspección u orientación a través de una agencia especializada que visite los establecimientos y proponga recomendaciones para un mejor desempeño. Una agencia de estas características, como existe en Inglaterra, Holanda o Nueva Zelanda, permitirá complementar los esfuerzos externos anteriores en pos de una educación de calidad.

En todas estas áreas se necesitan reformas. En algunos casos con más intensidad que en otros. Por ejemplo, en materia de desarrollo de fuerzas externas, en Chile no hay mayores limitaciones a la posibilidad de elegir establecimientos y se está legislando la creación de una agencia de la calidad de la educación que crearía una instancia profesional de inspección y orientación a los establecimientos. En ese sentido, mejorar la información disponible para los padres es un desafío que, en esta dimensión, sería interesante promover<sup>5</sup>. Esta institución publicaría sus informes e iría acompañada de la definición de estándares que deben ser satisfechos por los distintos establecimientos y, además, la posibilidad de acceder a programas de apoyo que permitan a los establecimientos tener un plan para alcanzar esos estándares en plazos razonables. Hay, entonces, medidas que van en la dirección de promover un entorno que estimule el desarrollo de escuelas efectivas. Pero, claro, se requieren otras. Nuestra educación estatal, a la que asiste el 45 por ciento de los niños y jóvenes del país, está muy lejos de tener la suficiente autonomía y carece de directores empoderados

---

<sup>4</sup> Es habitual que la posibilidad de elegir un establecimiento se considere sólo como una dimensión más de la libertad de una familia, pero hay interesante evidencia empírica que muestra que esta política aumenta la equidad y la calidad de un sistema educativo. Así, por lo menos, lo han probado estudios que analizan las diferencias de desempeño entre países. Al respecto véase Woessmann, Ludger: “International Evidence on School Competition, Autonomy and Accountability: A Review”, 2007, y Schuetz, Gabriela, Heinrich Ursprung y Ludger Woessmann: “Education Policy and Equality of Opportunity”, 2008.

<sup>5</sup> Una propuesta valiosa al respecto se encuentra en Gallego, Francisco, Catalina Cortés, Francisco Lagos y Yael Stekel: “El Rol de la Información en la Educación: Cartillas de Información sobre Indicadores de Resultados Educativos de Establecimientos Educativos Subvencionados a Padres y Apoderados”, 2008.

como para “pasarles la cuenta” por los deficientes desempeños de sus alumnos. Como las responsabilidades se diluyen y las posibilidades de gestionar un establecimiento público son extremadamente limitadas<sup>6</sup>, los estándares que se quiere imponer a los establecimientos educativos tienen menos posibilidades de ser cumplidos. El hecho de que los establecimientos particulares subvencionados alcancen desempeños apenas superiores a los estatales y tengan menos restricciones para operar que los estatales sugiere que las exigencias de nuestro sistema educativo son modestas y que sus capacidades generales son bajas: esto es, el financiamiento, su diseño y las habilidades de sus docentes. En estos ámbitos hay un largo camino que recorrer, pero no parece abordarse con la prioridad y urgencia apropiadas.

El debate público, en cambio, ha estado centrado en una proporción desmedida, a la luz de la evidencia comparada, en la dependencia de los establecimientos públicos. Se cuestiona que éstos estén en manos de los municipios y se atribuye a este hecho su desempeño insatisfactorio. Sin embargo, ello no parece consistente con la evidencia internacional. En muchos países con educación pública de buen desempeño, los establecimientos estatales se sustentan administrativamente en los municipios. El caso más paradigmático es Finlandia. En otros países, como Holanda, donde la oferta mayoritaria es privada subvencionada, los establecimientos del Estado también están alojados en los municipios sin que ello afecte sus desempeños. También hay países, como Corea, con una educación pública que es de calidad y que aparecen como centralizados. Sin embargo, ello es más aparente que real. La verdad es que muchos de los sistemas públicos que aparecen como exitosos lo son porque dichos países han hecho una buena inversión en capacidad, en particular de sus directivos y docentes, y, además, tienen altas exigencias y expectativas altas para sus estudiantes. Que en Chile se ponga tanto acento en la dependencia y se crea que, a partir de esos cambios, se van a modificar los desempeños de los establecimientos estatales es desconocer la realidad de los países con sistemas de educación pública. Son otros factores los que explican el éxito de los países mencionados. El proyecto de ley de fortalecimiento de la educación pública que se discute en el Congreso permite hacer

---

<sup>6</sup> Un análisis de por qué esto es así se puede encontrar en Araneda, Paulina y Harald Beyer: “Hacia un Estado más Efectivo en Educación: Una Mirada a la Regulación Laboral Docente”, 2009.

un buen análisis de los errores que se cometen a partir de una mala lectura de la evidencia nacional e internacional. En lo que sigue se discute conceptualmente ese proyecto.

### 3. EL DEBATE SOBRE LA EDUCACIÓN PÚBLICA EN CHILE

#### 3.1. El proyecto de ley de fortalecimiento de la educación pública

Hace tiempo que existe un debate respecto de si es conveniente que la educación estatal dependa de los municipios. Históricamente en Chile existieron escuelas municipales, aunque durante el siglo XX éstas terminaron en manos del Estado central. Esto hasta que durante el régimen militar los establecimientos fueron traspasados a los municipios entre los años 1981 y 1986<sup>7</sup>. Una implicancia de este traspaso es que los docentes dejaron de ser funcionarios públicos, un aspecto que ellos han resentido y que estiman ha afectado el estatus de la profesión. Quizás esta dimensión sea más importante en la discusión, aunque rara vez aparezca así planteada, que la cuestión de la calidad de la educación pública. Sobre todo si se considera que no hay evidencia de que haya sido mejor la calidad de la educación nacional durante el período de la educación pública centralizada y de menor participación privada en la oferta educativa. Incluso en términos comparativos parece ser mejor hoy que en ese entonces. Por supuesto, hay que ser cuidadosos en las comparaciones. Ahora Chile participa regularmente en exámenes internacionales, pero antes no lo hacía y éstos tampoco eran regulares. La única evidencia anterior es de 1970 y abarcó competencia lectora y ciencias. En términos relativos Chile, sobre todo en ciencias, aparece más abajo que en la actualidad<sup>8</sup>. El traspaso se tradujo, aunque seguramente no fue ésa la intencionalidad, en una reducción significativa de las remuneraciones de los docentes como consecuencia de la crisis económica de 1982-1983<sup>9</sup>. Así, las remuneraciones en 1990 eran casi un 40 por ciento inferiores a las de 1981.

El deseo de terminar con la municipalización de la educación responde a una mezcla de aspiraciones, donde la calidad de la educa-

---

<sup>7</sup> Para mayores detalles de este proceso véase Beyer, Harald: “Entre la Autonomía y la Intervención: Las Reformas de la Educación en Chile”, 2000

<sup>8</sup> Véase Beyer, Harald: “Entre la Autonomía y la Intervención: Las Reformas de la Educación en Chile”, 2000.

<sup>9</sup> Véase Rojas, Patricio: “Remuneraciones de los Profesores en Chile”, 1998.

ción no necesariamente ocupa un lugar central. Por ello, tal vez, no había tenido en los 90 y comienzos de la actual década una prioridad central en los gobiernos de la Concertación. Es el movimiento “pingüino” (estudiantil) de 2006 el que exige el término de la municipalización porque estima que ello es un paso necesario para una educación de mayor calidad. Por cierto, la vinculación entre ambos factores nunca se sustentó de forma adecuada, pero claro, como los desempeños no son buenos y ése es un hecho efectivo, las causas podrían perfectamente estar asociadas a la municipalización. El debate que se inicia en los liceos y calles de las principales ciudades del país se traslada al Consejo Asesor Presidencial de Educación (CAPE). Ahí no se llega a un acuerdo respecto de la organización específica que debe tener la educación pública, pero queda claro que el debate de fondo es respecto de dos dimensiones principales: descentralización/centralización y presencia significativa o modesta de responsabilidad política en la gestión de la educación estatal. Ambas dimensiones no son completamente ortogonales, pero para efectos analíticos parece conveniente esta separación. La discusión, entonces, es bastante más conceptual y tiene poco que ver con el modelo específico actualmente vigente. Una vez que las dos cuestiones mencionadas se resuelvan, la solución organizacional específica más apropiada es básicamente un asunto empírico. Ahora bien, si se recuerda la Figura N° 1 y el análisis que la acompaña, dicha solución no será la gran respuesta a los problemas de calidad de la educación y ella debe pensarse apenas como un complemento que hace fluir mejor los distintos engranajes de un sistema escolar efectivo. Quizás, frente a la ausencia de acuerdo en esta dimensión, el gobierno excluyó de su propuesta legislativa un cambio en la organización de la educación pública y privilegió un cambio a la Ley Orgánica Constitucional de Educación (LOCE), que era otra de las demandas del movimiento pingüino. Este cambio tenía respaldo en el CAPE, aunque el proyecto específico enviado por el gobierno suscitó controversia. La oposición presentó un proyecto alternativo. Se abrió un espacio de negociaciones que terminó con un Acuerdo político respaldado por todos los partidos con representación parlamentaria. Este Acuerdo resultó ser más débil de lo pensado porque generaba rechazo en parlamentarios oficialistas, entre otras razones porque no incluía una reestructuración de la educación pública. Para salvar el Acuerdo en

torno a la ley general de la educación, el gobierno envió el proyecto de ley de fortalecimiento de la educación pública.

Dicho proyecto toma definiciones muy claras respecto de las dimensiones recién planteadas, aunque en una dirección que no es evidente que sea apropiada para el logro de un sistema escolar efectivo, en parte porque en él están implícitas una serie de creencias respecto del funcionamiento de la educación municipal que no corresponden a la realidad o que yerran el diagnóstico. Creemos que ello quedará en evidencia a medida que analicemos el proyecto. En términos muy resumidos, el proyecto aspira a trasladar los establecimientos que actualmente están en manos de los municipios a corporaciones de giro único cuyos consejos directivos estarían integrados por los alcaldes, que concurren a formar estas nuevas corporaciones, eventualmente concejales y personas nombradas por el Ministerio de Educación en representación minoritaria. Estas corporaciones recibirán fondos adicionales para desarrollar la gestión administrativa y técnico-pedagógica que les encarga la ley por un total aproximado de 120 millones de dólares. Además, el proyecto crea un servicio nacional de educación que aspira a prestar apoyo educativo a los sostenedores públicos y privados. Tal como está planteado el proyecto, en el caso de los sostenedores públicos parece una duplicación de funciones y en el caso de los sostenedores privados una injerencia indebida en la gestión de los proveedores subvencionados. No cabe duda de que el Estado central debe asegurarse de que todos los establecimientos satisfagan los estándares mínimos de desempeño de sus estudiantes, pero para cumplir ese propósito es inadecuado que se involucre directa o indirectamente en la gestión de los establecimientos tanto públicos como privados. Crear capacidades en el sistema educativo, asegurarse de que existan los apoyos suficientes, definir los estándares de desempeño de los alumnos que deben satisfacer los establecimientos y controlar su cumplimiento son tareas que le corresponden al Estado central, pero gestionar los establecimientos tiene que estar en las manos de sus directivos y equipos pedagógicos. Desde que se llevó adelante la desconcentración de la educación no se ha avanzado en estas definiciones tan indispensables.

Al contrario, el proyecto está marcado por un enfoque verticalista que supone que la manera de mejorar la educación es a través de la acción, recomendación e involucramiento de niveles superiores, incluso el central, en la gestión pedagógica de los establecimientos del Estado.

Esto es una equivocación grave, sobre todo en momentos en que parece primar en el mundo la idea de que debe empoderarse a los establecimientos educativos para que se hagan responsables de su gestión. El proyecto debería haber ido en esa dirección. En cambio, paradójicamente valida la situación actual porque la municipalización ha sido un experimento descentralizador incompleto que no ha empoderado a los establecimientos educativos. Este proyecto, en lugar de abordar este problema, traslada la situación a una nueva institucionalidad que no sólo no corrige el problema mencionado sino que en muchas dimensiones lo agrava. La principal falencia del proyecto es, entonces, de enfoque. Ni el Ministerio de Educación ni instituciones como las nuevas corporaciones de educación pública van a poder gestionar efectivamente los establecimientos del país. Esa tarea es responsabilidad de los directores de los establecimientos y de sus equipos docentes. Hay falta de capacidades en los establecimientos y muchas barreras que impiden que éstos logren transformarse en escuelas efectivas. Es en la creación de capacidades y eliminación de barreras donde deberían concentrarse los esfuerzos de las autoridades y no en intentos de diversa naturaleza para reemplazar o moldear en exceso la gestión de los establecimientos educativos estatales y privados.

Hay buenas razones para descartar la conveniencia de este proyecto o al menos para proponer un cambio profundo del mismo. Pero aun aceptando su filosofía hay varios aspectos inexplicables. El más obvio es por qué se obliga a todos los municipios a acogerse al traspaso de sus establecimientos a las nuevas corporaciones de educación pública. Existen, como se demuestra más adelante, grandes diferencias en el desempeño de municipios y de establecimientos que hacen poco entendible esta medida. Es legítimo que el Estado aspire a que todos sus establecimientos satisfagan altos estándares de calidad, pero como no es obvio que el nuevo esquema elegido sea el más adecuado, podría haberse aceptado que municipios que han demostrado un desempeño aceptable tengan la oportunidad de satisfacer los estándares de desempeño de los estudiantes que el Estado defina a través de los canales establecidos para esos propósitos. Para ello podría firmarse un convenio que se mantendría vigente mientras el municipio cumpliera las exigencias ahí estipuladas. Las razones para privilegiar este camino son relativamente obvias. Por una parte, la apuesta de la autoridad es ries-

gosa. Por otra, los incentivos de los municipios para preocuparse de la educación disminuyen con este proyecto.

En lo que sigue se analizan con más precisión algunos aspectos del proyecto que, como hemos adelantado, falla en poner los acentos donde están los cuellos de botella de la educación chilena y de la estatal, en particular. Pensar que reorganizar los establecimientos estatales bajo una nueva estructura burocrática va a resolver los problemas que los aquejan es un enfoque muy parcial que no da cuenta de todas las complejidades de nuestro sistema educativo. Eso no significa que el proyecto carezca de una lógica y coherencia. El problema es que esa lógica descansa sobre bases muy débiles. Es evidente que hay una preocupación por el retroceso que ha experimentado la matrícula estatal en las últimas décadas. Ésta representaba en 1981 el 79 por ciento de la matrícula total del país, muy por encima del 45 por ciento actual. Es, sin lugar a dudas, un retroceso dramático y ello ha ocurrido a pesar de que los establecimientos particulares subvencionados tienen resultados que si bien son superiores a los de establecimientos municipales no lo son drásticamente así<sup>10</sup>. Hay múltiples razones detrás de esta evolución, pero pensar que ello obedece a la manera en que está organizada la educación estatal no tiene sustento. La mejor prueba de ello es que entre 1920 y 1960, en pleno auge del Estado docente, la matrícula estatal cayó desde un 86 a un 62 por ciento. En todas estas circunstancias, y ello es algo que tiende a olvidarse en el debate, fueron las propias familias, al elegir el establecimiento que estimaban apropiado para sus hijos, las que provocaron estos cambios en la composición de la matrícula. Las causas del retroceso de la educación estatal son más profundas, entre ellas está la captura de la que fue objeto antes y también ahora por parte del gremio docente, y este proyecto no hace nada por remediar esta situación u otras que pudieran estar a la base del fenómeno observado. Se pierde así una oportunidad para alcanzar acuerdos más sustantivos en esta materia. El resultado más obvio es que en lugar de rescatar la educación estatal este proyecto puede ponerle la lápida definitiva y deberemos acostumbrarnos en el futuro a una educación estatal más reducida.

---

<sup>10</sup> Éste es un asunto controvertido en Chile y la evidencia no es del todo clara. Pero parece justo decir que la evidencia con datos a nivel de alumnos apunta mayoritariamente a que los establecimientos particulares subvencionados tienen resultados que son superiores a los de establecimientos municipales.

### 3.2. La cuestión del tamaño de cada unidad educativa

Chile tiene un sistema educativo de provisión mixta. Así, las familias que no pueden pagar un colegio particular pueden elegir establecimientos estatales o particulares subvencionados. Los primeros están en manos de los municipios mediante dos modalidades. La más común es la dependencia directa a través de los Departamentos de Administración de la Educación Municipal (DAEM). Un poco menos de 300 municipios se organizan de esta forma. En otros 49 municipios los establecimientos dependen de una corporación municipal. Los 343 municipios que reportan información sobre matrícula en 2007 tuvieron una matrícula promedio durante ese año de 1,7 millones de niños y jóvenes, es decir, en promedio cada municipio tuvo un poco menos de cinco mil estudiantes. Pero la varianza es enorme. Así, la mediana es de casi dos mil 400 alumnos, el máximo es de 45 mil 200 y el mínimo de cinco. Asimismo, el 75 por ciento de las comunas tiene menos de 5 mil 600 estudiantes<sup>11</sup>. Esta realidad ha llevado a sugerir que la municipalización de la educación es a la larga incompatible con una educación estatal de calidad porque el tamaño de la matrícula es en la mayoría de los casos insuficiente para asegurar una escala razonable que permita un buen desempeño.

Esta realidad parece ser una de las motivaciones centrales del proyecto de ley que aspira a fortalecer la educación estatal. Se pretende que cada corporación tenga un tamaño mínimo mucho mayor que el que está presente en la gran mayoría de las comunas del país. Así, el proyecto autoriza la creación de hasta un máximo de 70 corporaciones anuales los primeros cinco años después de dictado el reglamento que haga operativa la ley. En este lapso son los propios municipios los que solicitarán la creación de las nuevas corporaciones. Luego de transcurrido ese plazo dicho proceso será obligatorio. Como las autorizaciones son discrecionales y hay casi 350 municipios en el país, el número total de corporaciones no excederá el número actual de municipios y es muy probable que sean bastante menos. A la cuestión del tamaño se le da una importancia exagerada. Ello no deja de ser sorprendente porque la literatura especializada más bien estima que el tamaño óptimo de un distrito escolar desde el punto de vista del desempeño de los estudian-

---

<sup>11</sup> Estos datos han sido extraídos del Sistema Nacional de Información Municipal.

tes es relativamente pequeño y que las ganancias en términos de costo se agotan rápidamente<sup>12</sup>. Por ello, si bien hay espacio para algunas ganancias, sobre todo en comunas rurales, no es claro que ellas pueden llevarse a la práctica por razones geográficas o de distancia. En esos casos esa realidad debe reconocerse, como veremos luego, en el diseño de la subvención. Desde un punto de vista del interés público incluso puede ser más interesante pensar en cómo reducir algunos distritos que son excesivamente grandes. Hay varias comunas que tienen que manejar una matrícula demasiado grande para ser efectivas. En estas circunstancias las responsabilidades se diluyen aún más y desaparece la presión social propia de una comunidad pequeña. Pero dejando esta discusión de lado, ¿por qué los municipios podrían tener incentivos para solicitar autorización para formar una corporación? Ello no es en absoluto evidente. Es cierto, como veremos más adelante en detalle, que recibirán recursos adicionales para financiar la gestión de esas corporaciones, pero ellos están comprometidos por el propio proyecto. El proyecto no resuelve la situación de los actuales departamentos de administración de la educación municipal o la de los equipos que laboran en educación en las corporaciones actuales. La situación se volverá aun más compleja cuando se haya cumplido el plazo de los cinco años. En el caso de los municipios que no han postulado a integrar una corporación, no es claro cómo se resolverá la situación de la propiedad de los establecimientos. ¿Tendrán los municipios que recibir una compensación económica al menos por los terrenos? ¿Qué pasará con el personal de las DAEM? ¿Podrán ser despedidos? Y si es así, ¿cómo se producirá la desvinculación? ¿Quién financiará las indemnizaciones? Son aspectos que no son centrales al proyecto, pero que no tienen respuestas claras y que en la práctica pueden tornar muy compleja la transición si es que no se abordan desde ya.

Volviendo al argumento central, la cuestión del tamaño apropiado de un distrito escolar, es claro que no tiene ningún sustento empírico la pretensión de que éstos deben ser relativamente grandes. Es una

---

<sup>12</sup> Desde el punto de vista del desempeño de los estudiantes, por ejemplo, Donna Driscoll, Dennis Halcoussis y Shirley Svorny encuentran que distritos muy grandes lo reducen (“School District Size and Student Performance”, 2002). Por otra parte, William Duncombe y John Yinger estiman que las eventuales economías de escala se agotan cuando los distritos escolares suman 3 mil alumnos (“Does School District Consolidation Cut Costs?”, 2007).

materia que ha sido largamente debatida y objeto de investigación y, como planteábamos hace pocas líneas, la conclusión es que el tamaño apropiado es más bien pequeño. Si bien hay algunas economías de escala en la provisión de educación que sugieren un tamaño más grande de los distritos locales, las deseconomías parecen más que compensar tales economías. Así, en una propuesta reciente sobre educación para Estados Unidos se concluye que “distritos escolares más pequeños pueden ser más eficientes”<sup>13</sup>. La evidencia casuística tampoco es muy alentadora. Considérese la situación de Finlandia, tan admirada en Chile por sus excelentes desempeños de pruebas internacionales de aprendizaje y competencias de estudiantes. En este país son los municipios los que tienen a su cargo los establecimientos estatales. Son un total de 432, es decir casi 90 más que en Chile. Además tienen una población en edad escolar que es menos de un cuarto de la nuestra. Así, el tamaño de la población escolar atendida por cada municipio es muy inferior al que se observa en Chile y ello no parece afectar sus desempeños. Una conclusión similar se obtiene si se revisan experiencias como la holandesa o la sueca.

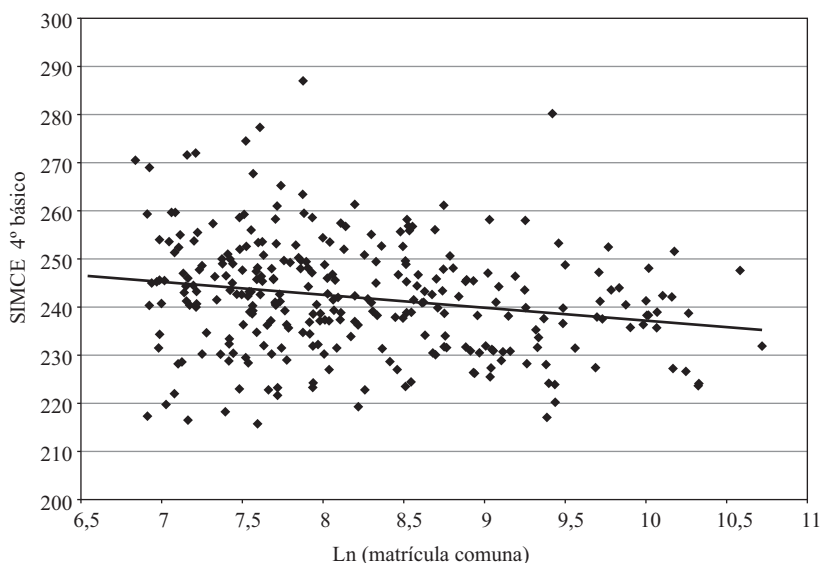
En nuestro país, como sugiere el Gráfico N° 1, no hay una relación clara entre tamaño de la matrícula y rendimiento en el SIMCE. Para hacer este gráfico se consideró la matrícula promedio de 2007 en cada municipio y el desempeño en el SIMCE de cuarto básico. Para lograr un gráfico más acotado en su ancho, el número de estudiantes se presenta como el logaritmo natural de dicho número. Se puede observar que el mejor ajuste entre ambas variables es una línea con una leve pendiente negativa, insinuando que mientras menor el tamaño, mejor los desempeños. Esto sugiere, entonces, que no hay relación evidente entre ambas variables.

Es notorio, sin embargo, que para tamaños similares hay una gran dispersión de desempeños y que ésta crece mientras menor es la matrícula de las comunas. Esto no debe ser motivo de mayor sorpresa porque si la matrícula es baja el desempeño de una comuna en el SIMCE queda muy marcado por el resultado de uno o pocos establecimientos educativos. Sumando y restando, la rearticulación de los establecimientos educativos en organizaciones más grandes que las actualmente existentes no tiene una justificación evidente. Siempre se podría

---

<sup>13</sup> Véase Bendor, Joshua, Jason Bordoff y Jason Furman: “An Education Strategy to Promote Opportunity, Prosperity, and Growth”, 2007.

GRÁFICO N° 1: NÚMERO DE ESTUDIANTES POR MUNICIPIO Y DESEMPEÑO EN EL SIMCE



*Fuente:* Elaboración propia a partir de indicadores SINIM y SIMCE.

argumentar que en el caso de algunos municipios el número de estudiantes puede ser demasiado bajo y que de todas maneras valdría la pena explorar asociaciones que resuelvan el problema, pero no es lo que se desprende del Gráfico N° 1 que parece ser corroborado por las experiencia finlandesa, sueca y holandesa.

### 3.3. Sobre financiamiento y corporaciones de educación pública

Las corporaciones que se crearían con este proyecto de ley recibirán 1,2 UTM al año por alumno matriculado, esto representa, considerando la matrícula que asiste a los establecimientos municipales y los valores de junio de 2009 del tipo de cambio y de la UTM, alrededor de 130 millones de dólares. Ésta es una cifra cuantiosa, pero su impacto en cada corporación dependerá del tamaño efectivo alcanzado. Con todo, para una corporación que tenga un tamaño cercano a la mediana de los municipios actuales significa un monto de casi 9 millones de pesos mensuales adicional a la subvención educacional, que ciertamente permitiría financiar un pequeño equipo de gestión. Por supuesto, el monto es mayor para las corporaciones más grandes y menor para las más peque-

ñas. Ahora bien, el proyecto obliga a las nuevas corporaciones a contar con un director ejecutivo y al menos con una unidad que se ocupará de la gestión administrativo-financiera y con otra que se ocupará de la gestión técnico-pedagógica, lo que eventualmente les impone un costo administrativo relativamente alto a estas corporaciones y genera presiones para tamaños, en número de alumnos, relativamente altos. Parece pertinente una reflexión más acabada sobre el significado de este financiamiento. Éste implícitamente supone que la subvención actual no es suficiente para financiar una estructura administrativa razonable, incluso para los municipios más grandes. Si el argumento fuese sólo de tamaño, la transformación sugerida para hacer crecer el tamaño mínimo de cada unidad haría menos necesaria la nueva subvención. Mirado de esta perspectiva, se debilita el argumento de que una buena razón para reestructurar la organización de la educación estatal es que, dado el tamaño de los municipios, no se logra una escala adecuada. Un análisis a lo largo de estas líneas lleva a la impresión de que lo que se está declarando con estos recursos adicionales es que la actual subvención es insuficiente para asegurar una buena gestión en educación y, por consiguiente, mejores desempeños, pero si ello se acepta, entonces el problema central no tiene que ver con que los establecimientos estén en manos de los municipios.

Ahora, claro, aceptar este enfoque supone que si el monto actual de la subvención es insuficiente para financiar las competencias pedagógicas necesarias en los establecimientos estatales, la misma reflexión se puede aplicar a los establecimientos particulares subvencionados y lo que correspondería, por consiguiente, es diseñar una subvención por estudiante distinta y evitar un financiamiento adicional para la educación estatal a través de una vía discriminatoria. Debe reconocerse que si bien esta reflexión es pertinente, en el esquema gubernamental está presente, como veremos más adelante, un enfoque muy distinto respecto a dónde deben radicar las responsabilidades de la gestión pedagógica, que está a la base de las diferencias de opinión sobre la institucionalidad que resulta más apropiada para la educación estatal y que indudablemente afecta el diseño del financiamiento de la educación estatal. Pero antes de ir a ello es apropiado entender mejor la situación del financiamiento de los municipios. La realidad actual es que éstos realizan un aporte adicional que, medido por estudiante, difiere sustancialmente entre comunas. El Cuadro N° 1, elaborado a partir del Siste-

CUADRO N° 1: APOORTE MUNICIPAL ANUAL POR ESTUDIANTE PARA EL AÑO 2007  
(Valor superior de cada decil)

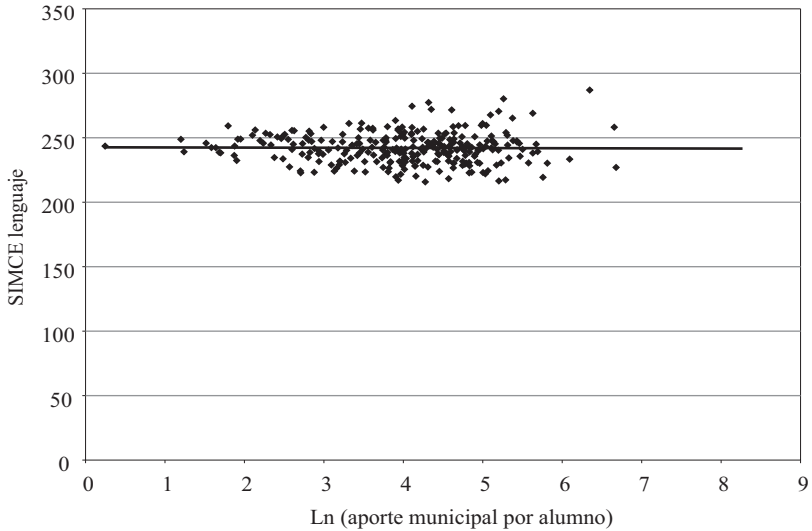
Decil	Pesos anuales
D10	12.384
D20	24.929
D30	42.651
D40	54.144
D50	74.195
D60	96.458
D70	122.293
D80	165.406
D90	252.666

*Fuente:* Elaboración propia a partir de reportes de aporte municipal en indicadores SINIM.

ma Nacional de Información Municipal (SINIM), nos entrega una idea de esas diferencias. Cabe hacer notar que el SINIM entrega datos del aporte de cada municipio a la educación y la matrícula promedio durante el año escolar. Para obtener el aporte municipal por estudiante se divide el primero de estos indicadores por el segundo. Las cifras del cuadro se obtienen dividiendo los municipios en diez grupos iguales después de haberlos ordenado de menor a mayor aporte por alumno. El cuadro presenta los umbrales que dividen los diez grupos.

Se ve que hay enormes diferencias en el aporte municipal por estudiante. Así, D90/D10 es 20 veces y, además, dicho aporte crece más rápido a partir del cuarto decil. El último decil es especialmente disperso. Por ejemplo, el percentil 95 representa una suma de casi 418 mil pesos. Las razones de estas diferencias en gasto no están claras. Como sugiere el Gráfico N° 2, el mayor gasto no parece traducirse en un mejor desempeño. Nótese que como el logaritmo natural de cero no está definido, los municipios que realizan un aporte de cero a la educación no se incluyen en el gráfico. También se han excluido dos pequeños municipios —Laguna Blanca y Sierra Gorda— cuyos aportes por estudiante son particularmente elevados. La exclusión de todos estos municipios no cambia las conclusiones recién señaladas. Esta evidencia parece estar en línea con una serie de investigaciones que apuntan a que no existe una relación directa entre gasto por estudiante y desempeño escolar. Un ambiente institucional que no vincule esos aportes directamente con el desempeño de los estudiantes hace muy difícil que éstos se traduzcan en un cambio sustancial en dicho desempeño. En

GRÁFICO N° 2: APORTE MUNICIPAL POR ALUMNO Y DESEMPEÑO EN EL SIMCE



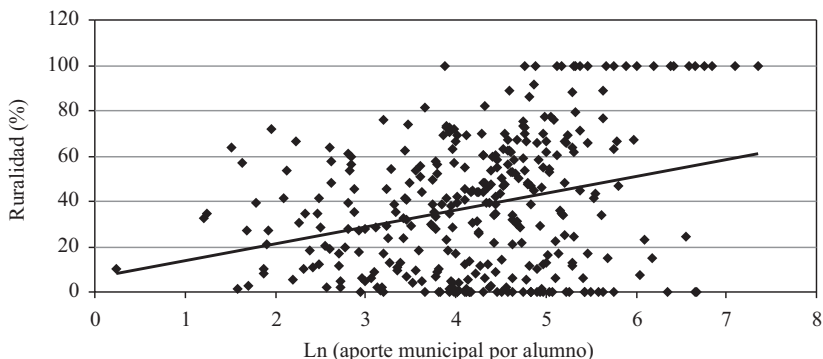
*Fuente:* Elaboración propia a partir de indicadores SINIM y SIMCE.

Chile, por diversas razones, ese ambiente no existe y, por tanto, no extrañan tanto estos resultados. Por supuesto, detrás del aporte municipal puede haber en muchos casos una apuesta legítima a mejorar los desempeños de los establecimientos de su dependencia que no han rendido los frutos esperados o que aún no han madurado.

Con todo, los Gráficos N° 3 y N° 4 sugieren que las motivaciones detrás de estos mayores gastos pueden ser de carácter estructural. Éstos presentan la relación entre aporte municipal por estudiante y ruralidad y entre la primera de estas variables y matrícula. Se observa una correlación positiva y negativa, respectivamente. La correlación no es especialmente fuerte entre ruralidad y aporte, del orden de 30 por ciento, pero sí lo es entre número de alumnos y aporte, alcanzando una correlación de -55 por ciento. Es decir, un número bajo de estudiantes lleva, en promedio, a los municipios a hacer un aporte por estudiante mayor. Ello puede interpretarse como un aval a la idea de que un tamaño más grande podría resolver parte del déficit que los municipios argumentan les provoca la administración de la educación estatal.

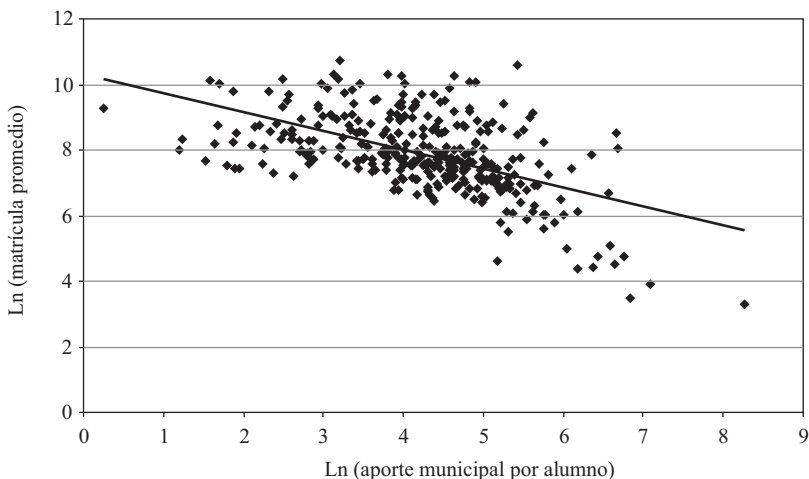
Es importante tener en mente, sin embargo, que ese mayor tamaño no se traduce en mejoras de la educación e incluso, teniendo en

GRÁFICO N° 3: APOORTE MUNICIPAL POR ALUMNO Y RURALIDAD



Fuente: Elaboración propia a partir de indicadores SINIM.

GRÁFICO N° 4: APOORTE MUNICIPAL POR ALUMNO Y MATRÍCULA PROMEDIO DE LA COMUNA



Fuente: Elaboración propia a partir de indicadores SINIM.

mente el Gráfico N° 1, no hay que descartar un retroceso en los desempeños agregados. Es cierto que se podría sostener que una vez que los gobiernos locales resuelvan sus problemas más urgentes de financiamiento podrían dedicar recursos a apoyar programas específicos enfocados al logro de una educación de calidad. Pero las nuevas corporaciones incluirán seguramente a establecimientos de más de una comuna. Con ello, los incentivos a aportar de cada alcalde disminuirán,

esto es, habrá un comportamiento de *free-rider*. En ese sentido, es probable que los municipios destinen los recursos “ahorrados” a otras áreas y por tanto sería oportuno evaluar si lo que corresponde no es un mejor diseño de la subvención que dé cuenta de que mientras mayor es la ruralidad o menor es el número de alumnos, más difícil es financiar la educación. Es una alternativa a la decisión de “fusionar” establecimientos de comunas pequeñas que puede ser impracticable por razones geográficas o inconveniente por un eventual efecto negativo sobre los desempeños educativos de los establecimientos. Esta posibilidad se reconoce en la actualidad definiéndose montos mínimos de transferencia a los establecimientos. Pero hemos argumentado que hay buenas razones para pensar que ese mínimo puede ser insuficiente y posiblemente los umbrales son mayores. Además, el monto mínimo a transferir debe probablemente retirarse de manera gradual a medida que aumente el número de estudiantes<sup>14</sup>. Los costos fijos de financiar la educación y las economías de escala que de ese hecho se desprenden se agotan rápidamente y, por lo tanto, no permiten avalar la idea del proyecto de un financiamiento fijo por estudiante para todas las corporaciones independientemente del tamaño de la corporación. Ahora, es importante destacar que si se considera insuficiente la subvención para financiar una estructura de gestión mínima para la educación estatal, el argumento también es válido para establecimientos particulares subvencionados. Si se cree firmemente en ello, entonces parecería razonable extender este financiamiento a los establecimientos particulares subvencionados siempre que éstos, para mantenerse en la lógica del proyecto mencionado, funcionen en redes con un tamaño mínimo de alumnos. Pero lo ideal es que un establecimiento sea financieramente autónomo y la subvención debería diseñarse para que ello ocurra, sin perjuicio de que para aprovechar algunas economías de escala los establecimientos tantos estatales como particulares subvencionados puedan cooperar en algunos aspectos de su labor. La organización de la educación pública hay que pensarla en este sentido, como sostendremos en la siguiente sección.

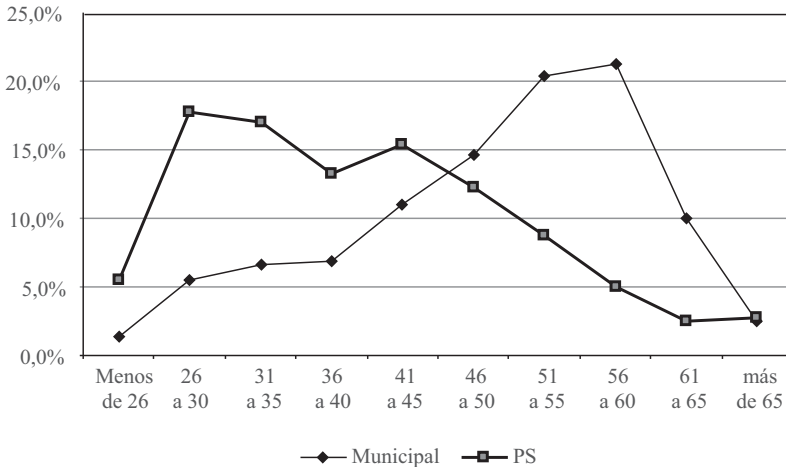
Por supuesto, se podría argumentar que el financiamiento adicional restringido para las nuevas corporaciones públicas se justifica

---

<sup>14</sup> Un interesante estudio sobre la falta de financiamiento de comunas pequeñas puede encontrarse en Gallego, Francisco, Carlos Rodríguez y Enzo Sauma: “Provisión de Educación en Zonas Rurales de Chile: Incentivos, Costos y Calidad”, 2007.

por los costos que le impone a la educación estatal el estatuto docente. Pero ello requiere precisiones. Desde luego, se podría plantear que el proyecto destina esos recursos específicamente a crear una estructura administrativa que apoye la gestión de las escuelas, liceos y colegios públicos y no a financiar los costos adicionales provocados por el estatuto docente. Pero aun así vale la pena revisar el argumento. El problema central del estatuto docente es que, en su estado actual, impone una serie de aumentos salariales a los docentes que no tienen que ver con su desempeño propiamente tal y que por definirse en negociaciones centralizadas pueden imponer a los municipios costos que no guardan relación con sus ingresos. Así, por ejemplo, después de dos años de permanencia en la profesión los salarios se reajustan automáticamente en un 6,76 por ciento y luego cada dos años en una proporción adicional de 6,66 por ciento con un tope de 100 por ciento de la remuneración básica mínima nacional (RBMN). Asimismo, tienen una asignación por perfeccionamiento que puede llegar hasta 40 por ciento de dicha remuneración y que, en la práctica, también sube con la antigüedad en el cargo. Ninguna de estas asignaciones guarda relación directa con el desempeño de los estudiantes. Hay incentivos adicionales que se han incorporado con el paso del tiempo que también elevan el costo de la planilla, pero sin estar ligados al desempeño. Entre éstos se encuentra la unidad de mejoramiento profesional (UMP) para aquellos docentes con 30 o más horas de contrato. Existe, además, un monto complementario para aquellos docentes con 12 años y más de servicio que sube hasta los 30 años de antigüedad. Es una asignación recibida, al igual que las otras asignaciones, sólo por los profesores de la educación municipal. Esta asignación se reajusta en la misma proporción que los salarios de los funcionarios del sector público. Desde 2007 ha comenzado a pagarse la bonificación de reconocimiento profesional que reemplazará gradualmente a la UMP en 2010. Ésta se compone en un 75 por ciento de un bono por contar con el título profesional de profesor y un 25 por ciento por mención. La evidencia comparada en este caso tampoco asegura que este beneficio se traduzca en mejor desempeño. Ahora bien, estas asignaciones afectan de distinta manera a los municipios dependiendo de factores como la estructura de edades de sus profesores y sus calificaciones profesionales. El Gráfico N° 5, que compara la distribución de edades en la educación municipal y particular subvencionada, no deja de ser sintomático respecto de los

GRÁFICO N° 5: DISTRIBUCIÓN DE LOS DOCENTES SEGÚN EDAD Y DEPENDENCIA



Fuente: Elaboración propia a partir de Anuarios Estadísticos del Ministerio de Educación.

incentivos que genera el estatuto: en particular, promueve que los docentes de mayor edad se “refugien” en el sistema municipal.

Esta estructura de edad diferenciada se traduce, si se supone que hay una cierta igualación de los salarios de acuerdo a la experiencia de los docentes en los subsistemas educativos, en un mayor costo por alumno del orden de 13,7 por ciento para los establecimientos municipales<sup>15</sup>. Por cierto, entre los distintos municipios hay estructuras de edades y experiencias distintas que hacen que los mayores costos sean inexistentes en algunos municipios por este concepto y en otros todavía mayores. Es la definición centralizada de las diversas asignaciones que componen la remuneración de un docente de la educación municipalizada la que no permite que los ingresos provenientes de la subvención educacional sean compatibles con los costos. La única posibilidad de equilibrar razonablemente esta situación es que los municipios puedan definir con mayor autonomía los salarios de sus docentes. Pero mientras se mantengan negociaciones salariales centralizadas, lograr ese propósito es imposible. En este escenario, la presión por asignar un

<sup>15</sup> Esta estimación es un límite superior atendido el hecho de que sólo se tienen rangos de edad y, por tanto, es probable que se sobreestimen los costos. Además, las remuneraciones reflejan diferencias en experiencias más que en edades y ellas seguramente son más acotadas.

financiamiento especial a los municipios para cubrir los costos adicionales del estatuto seguirá existiendo. Sin embargo, desde el punto de vista del interés público no es razonable validar esa situación porque los desempeños no están relacionados con ese aumento de costos. La alternativa más razonable es que los aumentos futuros en la subvención respondan a algún modelo de “establecimiento eficiente” con costos efectivos de proveer una educación de calidad y que la negociación salarial específica se descentralice dejando en el Estado central algunos criterios básicos como remuneraciones mínimas al comienzo de la vida profesional docente y durante la vida laboral que sean compatibles con las que podrían obtener jóvenes capaces en otras profesiones, de modo de garantizar que se satisfaga el bien público de que la profesión docente sea atractiva para jóvenes de altas habilidades<sup>16</sup>. Si a ello se agrega un sistema que presione a los establecimientos a elevar los aprendizajes de sus estudiantes, cabe esperar, tal como ocurre en otras disciplinas, que los docentes más efectivos accederán a mejores remuneraciones que los menos efectivos. En cambio, el esquema vigente en la educación municipal, que premia antigüedad, perfeccionamiento y titulaciones, entre otros aspectos, no está en línea con los desafíos educacionales que tiene el país.

Los problemas de los municipios no sólo se vinculan con el estatuto docente sino que también se observa que varios de ellos tienen razones alumnos/docentes muy bajas que elevan sus costos respecto de sus ingresos y que ayudan a explicar el aporte que deben hacer los municipios a la educación. Hay, de hecho, una correlación levemente negativa entre aporte municipal por estudiante y la razón alumnos/docentes de aula, sugiriendo que el aporte es mayor mientras menor es la última razón. Por tanto, existen ineficiencias encubiertas que tampoco conviene sustentar a través de transferencias a las corporaciones. No es evidente cómo ello se controlará una vez que, además de las subvenciones, se transfieran los recursos adicionales a dichas corporaciones. Los nuevos dineros podrían, entonces, emplearse en financiar ineficiencias que en nada aportan a una educación de calidad.

---

<sup>16</sup> Esta preocupación no es arbitraria, pues los buenos sistemas educativos se caracterizan por atraer jóvenes de altas habilidades a la profesión docente. Véase Barber, Michael y Mona Mourshed (2007): *How the World's Best-Performing School Systems Come Out on Top* (2007), conocido como Informe McKinsey.

Los argumentos para reexaminar el valor de la subvención en el caso de que el municipio cuente con establecimientos de pocos estudiantes —por cierto siempre que ello sea consecuencia de razones geográficas— son igualmente válidos si estos establecimientos terminan en manos de las corporaciones o permanecen en los municipios. También son válidos los planteamientos que aspiran a diferenciar la subvención de acuerdo al nivel socioeconómico de los estudiantes. Desde el año pasado existe la subvención preferencial que avanza en esta dirección, pero aún puede hacerse mucho por perfeccionar su diseño. El Gráfico N° 6, que presenta la relación entre el índice de vulnerabilidad escolar de cada establecimiento con su desempeño en el SIMCE de cuarto básico, revela que hay una relación negativa y significativa entre ambos, es decir que las características socioeconómicas de los estudiantes importan en el desempeño de las escuelas y colegios. Nótese que esa relación es efectiva tanto para establecimientos municipales como para particulares subvencionados. Este índice es calculado por la JUNAEB y se utiliza en la asignación de la alimentación escolar. Posiblemente por ello el índice esté sobrestimado y exagere la condición de debilidad socioeconómica de los estudiantes, pero como la exageración es posiblemente universal no hay razones para pensar que una corrección de la misma pueda cambiar el sentido de la interpretación que sugieren estos datos.

Además del hecho de que, en promedio, los establecimientos educativos que atienden a una mayor proporción de niños vulnerables tienen peores resultados, es posible observar que hay una mayor concentración de establecimientos municipales atendiendo a niños en situaciones de alta vulnerabilidad. Pero eso no significa que no existan establecimientos particulares subvencionados atendiendo a esos niños. Eso es una indicación adicional de que no es razonable que el financiamiento discrimine entre establecimientos en función de la naturaleza jurídica de los mismos. Igualmente interesante es comprobar que establecimientos que atienden a niños similares tienen desempeños muy distintos y que incluso establecimientos con una alta proporción de niños vulnerables pueden alcanzar altos puntajes en el SIMCE. Ésas son escuelas efectivas que están presentes tanto en el mundo municipal como en el particular subvencionado. Lograr esa efectividad en la mayor cantidad de establecimientos debería ser un objetivo de la política educativa, pero es difícil pensar que ello se pueda lograr sin darles





















