

Fortalecer la educación pública: un desafío de interés nacional¹

Cristián Bellei
Pablo González²
Juan Pablo Valenzuela

Introducción

Este capítulo expone y fundamenta una propuesta de fortalecimiento de la educación pública chilena. El punto de partida lo constituye la enorme preocupación por el continuo debilitamiento que la educación pública ha venido experimentando en las últimas décadas. Estamos conscientes de que no todos comparten esta preocupación dado que para algunos no es evidente porqué el país debería tener tratamientos distintos para los establecimientos públicos y privados; por tanto, comenzamos haciendo explícitas las razones más permanentes (más allá de la “crisis” actual) que a nuestro juicio justifican dicha prioridad. El hilo central del argumento es cómo se persiguen objetivos sociales de mejor modo, para lo cual, la educación pública tiene ventajas sobre la privada. A continuación, delineamos una propuesta de transformación bastante ambiciosa para la educación pública, cuyo fin es hacerla más coherente con

¹ Algunas de las ideas expuestas en este capítulo han sido elaboradas por los autores en el marco de su participación en el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2006) y de un equipo de académicos del Centro de Investigación Avanzada en Educación de la Universidad de Chile (2008) que elaboró una propuesta de fortalecimiento de la educación pública como un aporte al trabajo del Ministerio de Educación. En estas instancias los autores colaboraron con Dante Contreras y con Alejandra Mizala y Pilar Romaguera, respectivamente. Sin embargo, ninguno de ellos es responsable por las afirmaciones que aquí se realizan.

² Agradece el apoyo del proyecto “Implementación e Instrumentación de Políticas Públicas en su Dimensión Regional y Local”, SOC-08, 2º Concurso Anillos de Investigación en Ciencias Sociales, Innovación de Políticas Públicas, CONICYT.

la consecución eficiente de los objetivos sociales que se buscan. Finalmente, complementamos dicha propuesta enunciando algunos cambios más generales al sistema escolar chileno, los cuales facilitarían que ambos tipos de actores, públicos y privados, maximicen los objetivos sociales, mejorando la calidad y la equidad de la educación chilena. Dado que no podemos abordar todos los temas que requieren resolverse, hemos puesto el énfasis de nuestra propuesta en delinear la estructura institucional y de gobernanza más apropiadas para que la educación pública produzca los bienes sociales a que está mandatada.

Educación escolar pública: concepto y fundamentos

Con la finalidad de situar adecuadamente la propuesta de fortalecimiento de la educación pública que se expone en este capítulo, creemos imprescindible comenzar por definir a qué nos referimos cuando hablamos de “educación pública” y argumentar porqué ésta tiene un carácter especial que amerita –en ciertos aspectos– un trato diferente por parte del Estado y la comunidad nacional. Como se verá, el fundamento de esta prioridad se basa en la búsqueda de importantes objetivos sociales y propósitos de interés colectivo, algunos de los cuales son detallados en el texto.

Para comenzar: la educación realizada institucionalmente a través del sistema escolar tiene un carácter público en importantes dimensiones, con completa independencia de quién sea el proveedor de dicha educación y de quién la financie. En la sociedad contemporánea, el carácter público de toda educación escolar tiene al menos tres fundamentos: es un medio para satisfacer el derecho a la educación del que toda persona es titular; por su intermedio se cumple el precepto constitucional de la educación obligatoria que todo ciudadano debe respetar, obligación que primeramente recae sobre los padres de los niños; y garantizar la fe pública en los títulos y grados que las personas manifiestan poseer, a fin de dar coherencia al sistema nacional de formación y facilitar el funcionamiento responsable y eficiente de las instituciones y del mercado de trabajo. Es este carácter público de la educación escolar lo que obliga a todo educador –en el sentido amplio de la palabra: propietario, administrador y docente– a satisfacer ciertos principios y reglas fundamentales, para que su acción formativa sea reconocida por la comunidad nacional.

El que toda educación sea pública en este amplio sentido genera a veces malentendidos. Toda educación es “pública” en el mismo sentido que los medios de comunicación social ejercen una función pública (también asociada a un derecho: el derecho a la información), razón por la cual recaen sobre ellos regulaciones y obligaciones especiales, las que deben armonizarse con la libertad de expresión y la línea editorial de cada medio.

Sin embargo, el hecho de que la educación tenga una finalidad o un carácter público no significa que toda educación sea pública en sentido estricto. Más precisamente, un establecimiento educacional es público o privado según el carácter público o privado de la instancia que tenga el control y la gestión³. De acuerdo a esta definición, 88% de la matrícula de los sistemas escolares de los países desarrollados asiste a establecimientos públicos (OECD, 2007b).

La característica fundamental que hace a una escuela privada no tiene ninguna relación con sus fuentes de financiamiento⁴: radica en que, en su interior, las decisiones las toman personas naturales o jurídicas privadas, no gubernamentales. Esto hace que la gestión de estas escuelas responda primordialmente a objetivos privados, lo que impone límites a la posibilidad de que el Estado logre cabalmente sus objetivos y propósitos en el campo de la educación a través de escuelas privadas, aunque las financie y regule⁵.

Por supuesto, en el caso de la escuela pública tampoco está garantizado que los propósitos colectivos se alcancen adecuadamente. Los directivos y profesores en el sistema público también tienen sus propios objetivos e intereses, capacidades que pueden no ser las óptimas, o enfrentar reglas que dificultan la gestión. Sin embargo, hay una “línea de mando” entre quien fija los objetivos o las políticas educacionales y quien administra los establecimientos, por lo que el primero tiene una serie de mecanismos sobre el segundo para asegurar su cumplimiento. De hecho, la existencia de escuelas públicas está primordialmente justificada para satisfacer los objetivos sociales.

³ La UNESCO (organismo de las Naciones Unidas encargado de la educación y la cultura) define que un Establecimiento es de Enseñanza Pública cuando “es controlado y gestionado por una autoridad pública o un organismo escolar público (nacional/federal, estatal/provincial o local), independientemente del origen de los recursos financieros”, y que un Establecimiento es de Enseñanza Privada cuando se trata de un “Establecimiento controlado y gestionado por una organización no gubernamental (iglesia, sindicato o empresa), independientemente de que reciba o no fondos públicos”. Análogamente, la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) entiende que “una institución es clasificada como pública si el control final descansa en (1) una autoridad o agencia educacional pública o (2) un cuerpo de gobierno (Consejo, Comité, etc.), donde la mayoría de sus miembros son designados por una autoridad pública o elegidos por una franquicia pública; (...) una institución es clasificada como privada si el control final descansa en una organización no-gubernamental (por ejemplo, una iglesia, una sociedad comercial, o una empresa), o si su Consejo de Gobierno está constituido mayoritariamente por miembros no elegidos por una agencia pública” (OECD, 2004).

⁴ Aunque para nosotros es más o menos evidente que una escuela no deja de ser privada por recibir recursos públicos, en Chile ha existido enorme confusión al respecto. Para una crítica a la noción de que la educación pública está definida por el origen de los recursos, ver el capítulo de Fernando Atria en este mismo libro.

⁵ El hecho de que las atribuciones de control y gestión, y no el financiamiento ni la propiedad, son la clave para la distinción entre escuelas públicas y privadas, ha quedado claro en el debate en torno a las escuelas *charter* en Estados Unidos, las cuales son vistas por importantes sectores de ese país como una forma de privatización, aun cuando es sólo la gestión (y no la propiedad ni el financiamiento) lo que es traspasado a un ente privado. En nuestra opinión, sin embargo, se trata de un asunto complejo por cuanto la noción de educación pública apunta hacia las decisiones educacionales claves (por ejemplo: a quién educar, con qué orientación, si mantener o cerrar el establecimiento) y no a cualquiera de las múltiples decisiones de gestión involucradas en la administración escolar.

En el caso de la provisión privada con financiamiento público, en cambio, se trata de la contratación de un servicio, la línea de mando no existe y una serie de dispositivos permiten una amplia libertad al prestador privado para administrar de acuerdo a sus propios objetivos y lo protegen de responder a las deseos de la autoridad electa, excepto en aquello expresamente definido en la legislación. Esto se ilustra en Chile en conflictos en que los privados han invocado el derecho a la libertad de enseñanza para imponer límites a lo que el Estado pueda realizar a través de sus escuelas (por ejemplo, en lo relativo a selección de estudiantes o el acceso a programas de educación sexual). Con esto no se quiere sugerir que el Estado no deba tener límites para imponer sus criterios y objetivos de política a las escuelas privadas que subvenciona, sino que la existencia de dichos límites muestra que, para efectos de lograr ciertos propósitos colectivos, las escuelas privadas no son equivalentes a las escuelas públicas.

La posibilidad de que en la educación privada se persigan y prioricen objetivos privados, y la ausencia de línea de mando desde quien define los objetivos sociales, están a la base de los argumentos centrales para justificar la presencia y preeminencia de la educación pública en el sistema escolar.

Cuáles son los objetivos y propósitos de interés colectivo que fundamentan la presencia y prioridad de la educación pública es ciertamente una cuestión histórica y socialmente cambiante, pero en términos generales éstos pueden agruparse en las siguientes cuatro dimensiones⁶.

Desarrollar tipos de proyectos educativos considerados de interés común

Al menos desde mediados del siglo XIX, los países han necesitado generar una oferta educativa de ciertas características, según lo que en cada momento histórico cada sociedad fue considerando prioritario para el desarrollo social, en un sentido amplio (por ejemplo, escuelas para la integración social, comunidades culturalmente diversas, escuelas con foco en la ciudadanía democrática, liceos preuniversitarios, etc.). Dado que la generación de estas propuestas educacionales es de interés social, el Estado no puede resignarse a esperar que los privados las desarrollen; además, resulta poco eficiente y potencialmente inefectivo que el Estado se limite a “incentivar” a los privados a generar dichas ofertas educacionales. Se trata de cuestiones tan específicas y al mismo tiempo tan relevantes, que no necesariamente el incentivo económico las producirá.

⁶ Es importante notar que estas cuatro dimensiones no incluyen el propósito de “preservar y transmitir un sustrato cultural común entre la población”, históricamente y en términos comparados una de las funciones más importantes de la educación pública. Dado que en Chile existe un consenso prácticamente universal sobre la conveniencia de contar con un currículum nacional obligatorio para todos los establecimientos, este objetivo ha dejado de ser propio de la educación pública.

Más aun, “el negocio” de la educación es antes que nada una empresa cultural, por lo que es muy difícil que a todo evento oferentes privados “vendan” exactamente el tipo de educación que el Estado requiere proveer. La educación pública ha sido el instrumento idóneo para resolver esta situación. Ella está mandatada, por definición, a cumplir el interés social por el que fue creada.

En teoría, lo que requeriría el Estado para resolver la tensión anterior es que el contrato con el proveedor privado fuese completo, especificando todas las acciones en todas las circunstancias posibles y, además, que fuese exigible. Ni la completitud ni la exigibilidad son factibles. En el caso de la escuela pública, también en teoría, esto se resuelve por dos vías: primero, la persona que administra comparte los valores y principios que fundan los objetivos y programas sociales, por lo que se espera que su gestión los realice (es decir, no sería necesario redactar un contrato completo que limita la acción de un privado que tiene objetivos propios, eventualmente distintos a los sociales); y segundo, puede ser removida en caso que su gestión sea juzgada no adecuada (en otras palabras, existen mecanismos de exigibilidad, aunque los mecanismos de evaluación de desempeño sean necesariamente subjetivos, por la imposibilidad de especificar y medir acciones y resultados en todas las circunstancias posibles).

En términos más generales, el Estado muchas veces ha necesitado implementar políticas públicas específicas en torno a la educación (educación sexual, educación cívica y participación ciudadana, políticas de integración, etc.), a las cuales las escuelas privadas pueden oponerse. En este escenario, el Estado quedaría inerte para impulsar estas iniciativas de interés social si no contase con escuelas públicas. Es muy difícil anticipar hoy cuáles serán las necesidades críticas y urgentes de mañana en este sentido; una razón de prudencia aconseja por tanto preservar y fortalecer la institución que las sociedades contemporáneas han creado para estos efectos.

Garantizar la existencia de proyectos educativos no particularistas o excluyentes

Una cuestión esencial de la libertad de enseñanza es que los propietarios y administradores de las escuelas privadas puedan dar a éstas la orientación pedagógica curricular que deseen. Este hecho, que constituye una fuente de riqueza, implica potencialmente una debilidad para un sistema escolar privatizado: estar constituido exclusivamente por proyectos educativos particularistas. Incluso más, si la definición de proyectos educativos privados se orienta a públicos específicos, las familias y/o los alumnos deben cumplir ciertos “requisitos” para poder pertenecer a dichas comunidades educativas. En Chile, compartir la fe, el ideario o el proyecto educativo de la escuela es generalmente una exigencia que se hace a las familias para matricular a sus hijos en las escuelas

privadas, incluso si son financiadas con recursos del Estado. La presencia de la educación pública está destinada a garantizar la existencia de alternativas educativas no particularistas, universales, no excluyentes.

Este problema, hipotéticamente, podría resolverse mediante instrumentos que limiten la posibilidad de desarrollo de proyectos particularistas, pero estos mecanismos pueden ser caros y presentar problemas de exigibilidad. Por ejemplo, se podría prohibir la selección de estudiantes por las escuelas, pero asegurar esto requeriría la instalación de mecanismos centralizados de postulación y selección de estudiantes en una agencia pública. Es aún más difícil impedir que un agente privado (el “sostenedor” en este caso) persiga sus propios objetivos, por ejemplo, educar en una determinada ideología, y no está claro que sea deseable, en la medida en que las familias la hayan aceptado libremente y hayan tenido otras opciones, a menos que esta ideología atente contra principios básicos de la nación. No obstante, el Estado puede preferir una educación más inclusiva o limitar (hasta excluir) la ideología de la enseñanza. Dixit (2005) argumenta que, dado que el Estado no puede impedir al agente privado perseguir su propio interés particular, el contrato óptimo requeriría que el Estado reduzca el monto que paga al agente privado en función de qué tanto le disgusten los otros objetivos que éste perseguirá. Del mismo modo, el Estado podría sancionar pecuniariamente ciertas conductas consideradas reñidas con el interés social, por ejemplo, la expulsión de estudiantes, en la medida que esta acción impone costos externos (tanto en el estudiante y su familia, como en el establecimiento que deberá recibirlo, en virtud del derecho a la educación) de los cuáles la institución que expulsa no se hace cargo. Ciertamente, en estos casos, no está claro cuál es la ventaja de contratar la provisión con sostenedores privados.

Garantizar el derecho constitucional de todos (social y geográficamente) a la educación obligatoria y gratuita

Tal como lo reconoce la Convención sobre los Derechos del Niño y otros textos internacionales, así como la Constitución Política de Chile, la educación de los niños es un deber preferente de las familias, quienes tienen el derecho de elegir el tipo de educación que quieren para sus hijos. Sin embargo, en la medida en que existen importantes valores e intereses colectivos en juego y que el titular del derecho a la educación es el niño, el Estado ha asumido históricamente un rol preponderante en la organización, financiamiento y regulación de la educación. De este modo, la escolaridad obligatoria fue ideada como un mecanismo para expandir las oportunidades educativas y, por su intermedio, sociales de los sectores no privilegiados de la población, así como asegurar el nivel mínimo de instrucción que el desarrollo social y económico requería.

El fortalecimiento y expansión de la educación pública ha estado y sigue estando estrechamente ligado a la obligatoriedad de la educación, dado que el Estado se ha auto-impuesto la obligación de garantizar universalmente el derecho a ésta. Un sistema de escuelas privadas no garantiza este derecho en la medida que, por el principio de libertad de enseñanza, podría rechazar alumnos. Asimismo, en caso de insuficiencia de plazas, no habría mecanismo por el cual el Estado podría obligar a una expansión de la oferta privada. Eventualmente, ambas situaciones podrían resolverse a través del sistema de precios, elevando los pagos asociados a los alumnos que están fuera del sistema lo suficiente como para “convencer” a los agentes privados, pero esto no está exento de dificultades para su implementación.

Fijar un estándar práctico de calidad para el conjunto del sistema escolar, promoviendo la búsqueda de la excelencia en sus escuelas y, por extensión, en las escuelas privadas

Los estudios muestran que —una vez controlados los factores externos— las escuelas privadas subvencionadas y las municipales son equivalentes en términos de su efectividad⁷. Sobre esta base, se ha argumentado que la oferta privada “ajusta” su calidad a la oferta pública, pues ésta opera como un referente de la competencia, definiendo el esfuerzo necesario para no perder participación de mercado, pero no la supera⁸. Así, el Estado tendría en la educación pública una herramienta para intentar subir el estándar de calidad del sistema escolar. Ciertamente, se trata sólo de una potencialidad, en el sentido de que no es evidente cómo el Estado podría realizar este mejoramiento y perfectamente el estándar de calidad (y financiamiento) de la educación pública podría actuar como un nivelador hacia abajo del conjunto del sistema. Nótese que en el caso de las escuelas privadas, esta tensión entre disponibilidad de recursos y orientación hacia altos estándares de calidad es mayor cuando se trata de proveedores con fines de lucro, quienes inevitablemente experimentan un *trade-off* entre su propósito central (lucro) y el bien público en juego (creciente calidad de la educación).

Como ha podido apreciarse, un punto esencial respecto al debate entre lo público y lo privado en educación es la existencia de propósitos y objetivos públicos (sociales o colectivos) que son distintos a los objetivos privados. Existe una tensión entre la definición de esas características por el Estado, es

⁷ Para una fundamentación empírica de este argumento, ver Bellei, 2008.

⁸ Otra explicación para este hecho es que ambos tipos de escuelas estarían limitados por características más o menos estructurales del sistema escolar chileno; por ejemplo, Fischer *et al.* (2006) argumentan sobre la calidad del cuerpo docente.

decir, mediante el proceso político, o por terceros, por ejemplo oferentes privados autorizados para recibir financiamiento público.

El argumento neoliberal, tal cual fue expuesto por Friedman (1962), es que al competir por atraer a los alumnos, los oferentes privados –en un sistema de *voucher*– responderían mejor a la diversidad de preferencias de las familias. En el modelo teórico, sin asimetrías de poder y con infinitos vendedores y compradores, serían las familias las que determinarían las características finales de la oferta que sobreviviría en equilibrio⁹.

Sin embargo, hay una diferencia fundamental entre el interés público y el interés privado en educación. Piénsese, por ejemplo, en las familias de elite buscando una educación exclusiva, en las familias pobres que evitan enviar a sus hijos al colegio para que generen ingresos o cuiden a sus hermanos, o en la exclusión de alumnos por etnia, raza o clase social, etc. Esto ocurre porque las familias, guiadas por sus preferencias y constreñidas por sus condiciones, buscarán las mayores ventajas para sus hijos, lo cual no conduce necesariamente al bien común. Es pertinente recordar aquí que algunos de los objetivos políticamente relevantes que persiguen los sistemas educacionales son la integración social y la formación ciudadana, los cuales son relativamente independientes del objetivo de elevar la calidad académica de la educación en el que se han centrado los recientes debates y reformas. Finalmente, también se ha argumentado que, debido al “efecto pares”, un sistema escolar más segmentado en términos socioeconómicos y académicos puede producir menores resultados agregados que un sistema con mayor integración (Hsieh y Urquiola, 2002).

En definitiva, la expansión y fortalecimiento de la educación pública ha sido el mecanismo principal por el cual los estados modernos (especialmente los más desarrollados) han intentado alcanzar estos importantes propósitos sociales que se juegan en el campo de la educación.

La crisis de la educación pública chilena

Hasta aquí hemos argumentado sobre la relevancia de la educación pública para alcanzar fines sociales que son críticos para la comunidad nacional. Cabe preguntarse entonces si Chile cuenta con escuelas y liceos públicos capaces de cumplir esta misión. En nuestra opinión, la educación pública chilena

⁹ Una forma intermedia que permite alguna respuesta a la heterogeneidad de preferencias y retiene el proceso político en la construcción de la oferta es la administración por agencias públicas locales, como distritos escolares o municipales. Tiebout (1956) argumenta que en un sistema en que los estudiantes pueden asistir sólo a escuelas del distrito donde residen, las familias se moverán entre distritos buscando la oferta que más se ajusta a sus preferencias y al mismo tiempo utilizarán su voto en las elecciones para acercarlas aún más a sus preferencias.

experimenta una crisis de enorme magnitud, que no sólo compromete el logro de los objetivos y propósitos expuestos en la sección anterior, sino que pone en riesgo su propia existencia como actor relevante del sistema escolar.

Con motivo de la protesta estudiantil de 2006, el Consejo Asesor Presidencial convocado por la Presidenta de la República, elaboró un Informe de Avance (septiembre de 2006) donde se analizó las razones de esta crisis. El Informe del Consejo Asesor identificó primero debilidades de la institucionalidad de la educación chilena en general, que la hacen poco eficiente, poco efectiva e inequitativa. A continuación, el Informe analizó un conjunto de “nudos críticos” específicos de la educación municipal: que el municipio chileno tiene debilidades institucionales (el Consejo listó siete) que limitan sus capacidades de gestión; que existe una gran desigualdad de capacidades y condiciones entre municipios; que persiste una disolución de responsabilidades en educación entre el municipio y el Ministerio de Educación; que los municipios no han transferido competencias a sus escuelas; que hay una relación desigual con el sector particular subvencionado; y que existen dificultades estructurales en la situación financiera de la educación municipal (Consejo Asesor, 2006b, pp. 43-47). Adicionalmente, el Consejo Asesor precisó un conjunto de problemas referidos al financiamiento educacional y a los recursos humanos docentes, todos los cuales afectan de especial modo al sector de escuelas municipales. En esta sección no reproduciremos ese análisis, sino que nos concentraremos en los aspectos a nuestro juicio más relevantes, los que sin embargo deben ser observados en dicho contexto más general¹⁰.

Pérdida de matrícula

El síntoma más evidente de la crisis de la educación pública es la pérdida creciente de su relevancia en la matrícula total del sistema escolar.

Es verdad que esta situación no es nueva, puesto que durante el inicio del proceso de municipalización y privatización de la educación financiada por el Estado (1981-1984) la participación de la educación pública se redujo rápidamente desde un 78% a cerca de un 60%; de esta forma, en un período muy breve de tiempo, la entrada de 1.000 establecimientos privados subvencionados implicó para la educación pública un rápido descenso de su participación en el sistema escolar¹¹. Sin embargo, este shock de oferta se concentró en los

¹⁰ Los autores de este capítulo fueron miembros del Consejo Asesor Presidencial y participaron activamente en la sub-comisión de “institucionalidad”, que analizó precisamente estos temas. El hecho de que en el Informe Final del Consejo Asesor algunos consejeros manifestaran su discrepancia con este análisis muestra que en Chile no existe consenso acerca de los problemas que afectan a la educación pública chilena.

¹¹ Este incremento de la oferta privada se concentró en la Región Metropolitana, en las zonas urbanas de las grandes ciudades y entre los estudiantes provenientes de familias de ingresos medio-altos (Hsieh y Urquiola, 2002).

primeros años de la reforma, luego de lo cual se generó una situación de equilibrio hasta mediados de la década de los 90. A partir de la segunda mitad de la década de los 90 se inicia un segundo proceso de pérdida de cobertura de la educación pública, el cual ha sido menos drástico, pero mucho más sistemático y prolongado que el anterior: en sólo 10 años –entre 1998 y 2008– la cobertura del sector municipal se redujo desde 58% a 47% en educación básica y desde 51% a 42% en educación media. En definitiva, en el año 2008, menos de la mitad de los estudiantes chilenos de educación básica y media asistía a establecimientos públicos¹².

Por otra parte, la sistemática pérdida de relevancia de la educación pública en la cobertura educacional aún no muestra señales de alcanzar un nuevo equilibrio de largo plazo; al contrario, todo indica que en los próximos años este proceso continuará (Valenzuela, 2007; Marcel y Raczynski, 2009). Algunos autores incluso pronostican que la educación pública desaparecerá (Paredes y Pinto, 2009) o que quedará circunscrita a algunos liceos emblemáticos, algunas escuelas en territorios muy apartados y escuelas destinadas a atender a los estudiantes rechazados por los proveedores privados.

Las razones que explican esta pérdida de matrícula de la educación pública en favor de las escuelas privadas subvencionadas son múltiples. Algunas de ellas se refieren a debilidades en el marco institucional de administración y gobierno del sector de establecimientos municipales, a las cuales nos referiremos más adelante. También existen razones sociales y culturales asociadas a la preferencia familiar por uno u otro tipo de establecimientos educacionales (Raczynski *et al.*, 2010), sin embargo no pensamos que la evidencia disponible sea suficiente para considerar que esta dimensión haya incidido decisivamente en el caso chileno. El argumento en esta parte se concentrará, en cambio, en las dinámicas de mercado que a nuestro juicio han sido determinantes en la disminución del sector de escuelas públicas en Chile.

Los municipios enfrentan dificultades mayores para invertir en la creación de establecimientos educacionales. Por ejemplo, en zonas metropolitanas, el sostenido proceso migratorio desde zonas consolidadas de las ciudades hacia comunas de expansión urbana, ubicadas principalmente en los límites de las ciudades, genera una fuerte presión por la construcción de nuevos establecimientos educacionales en las zonas de expansión, la cual es resuelta en forma casi exclusiva por sostenedores particulares. La pasividad de los municipios se debe a que les es prácticamente imposible acceder a fuentes de financiamiento

¹² La situación actual se caracteriza por una gran diversidad a nivel comunal, con algunas comunas pequeñas donde el 100% de la cobertura escolar es municipal, mientras en otras su participación es marginal, como en Alto Hospicio, donde la educación municipal no supera el 4% del total de la matrícula escolar.

que les permitan contar con recursos suficientes para construir nuevos colegios (en la práctica, los municipios chilenos no tienen acceso a créditos de largo plazo para este tipo de iniciativas). Esta actitud pasiva de las autoridades municipales se ve reforzada por su temor a que las nuevas inversiones amplíen el déficit con que actualmente operan los servicios educativos de muchos municipios.

Otro factor sustantivo en la disminución de la participación de la educación pública en la matrícula escolar es la existencia de regulaciones asimétricas para proveedores subvencionados públicos y privados: a pesar de que ambos tipos de establecimientos compiten por los mismos alumnos y por esa vía por los mismos recursos, las escuelas privadas subvencionadas tienen atribuciones que les proporcionan una ventaja competitiva sobre las municipales. Así, por ejemplo, la aplicación de cobros mensuales a las familias y la libertad para seleccionar estudiantes, tanto en los procesos de admisión como de renovación de la matrícula, son prácticas comunes en el sector particular subvencionado, que están mucho más restringidas en los establecimientos municipales (lo primero, al nivel de enseñanza media y lo segundo, sólo a algunos establecimientos emblemáticos).

La apertura de cerca de 2.000 nuevos establecimientos subvencionados particulares en los últimos años a lo largo del país —con lo cual este tipo de establecimientos se ha prácticamente duplicado en sólo una década—, dado que la población en edad escolar no está creciendo, deriva en la pérdida de matrícula del sector público. Al mismo tiempo, la expansión de las escuelas particulares subvencionadas, al ir unida a refinados mecanismos académica y socialmente selectivos, ha incrementado la segregación de los estudiantes vulnerables o de bajo rendimiento, quienes tienden a concentrarse en los establecimientos públicos (Valenzuela, Bellei y De los Ríos, 2009). Este proceso aumenta la inequidad socioeconómica y de resultados académicos entre los estudiantes chilenos.

El financiamiento compartido no es sólo una modalidad extrema de selección por capacidad de pago de los estudiantes, es también una sustantiva modificación del precio bruto de la educación subvencionada. En efecto, existe evidencia de que los principales factores asociados a la creación de nuevos establecimientos particulares subvencionados urbanos son los cambios demográficos y los niveles de ingreso de las comunas, vinculado a la mayor o menor posibilidad de establecer el régimen de financiamiento compartido (Auguste, 2004). Esto ha hecho económicamente viable en el sector particular subvencionado establecimientos y cursos de menor tamaño, puesto que les ha permitido contar con mayores recursos por estudiante.

En el mediano plazo, esta asimetría en las condiciones de financiamiento de los establecimientos afecta al sistema en su conjunto. En efecto, la reducción

de la matrícula produce una fuerte tensión en la capacidad operacional de los establecimientos, especialmente de aquellos sin financiamiento compartido, lo cual es agudizado si la entrada de nuevos establecimientos es excesiva para la población en edad escolar localizada en el territorio donde compiten los establecimientos. Estas fallas de coordinación generan no sólo un exceso de infraestructura escolar¹³, sino problemas financieros en los colegios con y sin financiamiento compartido, provocando la convicción generalizada entre los sostenedores de que el valor del aporte fiscal por estudiante (que supone tamaños mínimos de escuela y curso) es insuficiente para mantener la provisión de los servicios educativos. Nótese que, dado el sistema de financiamiento *per cápita*, para establecimientos con y sin financiamiento compartido (y para la eficiencia del sistema en su conjunto), sería conveniente una mayor relación alumno-curso, pero ésta ha venido cayendo consistentemente a lo largo de la década. Por ejemplo, al considerar sólo los establecimientos urbanos, el tamaño promedio de los cursos de 4º básico disminuyó de 34,7 a 32,6 entre 2000 y 2007.

Finalmente, aunque el término del “descreme” de la población escolar con mayor capacidad haría predecir el cese de la entrada masiva de nuevos establecimientos subvencionados particulares, la reciente implementación de la subvención escolar preferencial ha significado un sustantivo aumento del precio pagado por el Estado por los servicios educacionales del tercio de los estudiantes más vulnerables del país, generándose nuevamente un fuerte incentivo a la creación o expansión de establecimientos en zonas que concentran a población vulnerable. Como se sabe, este segmento socioeconómico ha sido atendido hasta ahora preferentemente por establecimientos municipales, sin embargo, el aumento de precio mencionado le convierte en un mercado atractivo para la educación particular subvencionada, lo cual facilita la reproducción en estas zonas de las dinámicas de privatización y segregación observadas en los sectores medio-altos y medios.

Baja calidad

El sistema escolar chileno logra resultados de aprendizaje de sus estudiantes que están por debajo de lo esperado para el grado de desarrollo socioeconómico del país (OECD, 2007). Por otra parte, los resultados de las pruebas SIMCE dan cuenta –*grosso modo*– de un relativo estancamiento durante la última década (1998-2009) en todos los grados donde se aplica la prueba

¹³ Ciertamente, la presencia de nuevos establecimientos ha reducido la distancia entre los domicilios de los estudiantes y la ubicación de las escuelas, variable dominante para la elección de la escuela básica por parte de las familias (Elacqua y Fábrega, 2006; y Gallego y Hernando, 2008).

(especialmente en matemáticas, aunque en lenguaje los resultados tampoco han sido alentadores), estancamiento que es inconsistente con la expectativa de mejoramiento de la calidad dada la mayor disponibilidad de recursos provenientes del financiamiento compartido y del sector público en el mismo período.

Al analizar los resultados de las pruebas SIMCE y PISA, en función de la dependencia institucional de los establecimientos y las condiciones socioeconómicas de los alumnos, se obtienen dos conclusiones bastante robustas. La primera es que el sistema educativo chileno logra resultados muy desiguales entre sus estudiantes, lo cual se asocia directamente con la alta heterogeneidad entre establecimientos en las condiciones socioeconómicas de las familias de sus alumnos. La segunda conclusión es que la sistemática ventaja obtenida por los establecimientos privados subvencionados sobre los establecimientos públicos en los resultados promedio en ambas pruebas desaparece una vez que se controlan las diferencias en las condiciones socioeconómicas de los estudiantes, lo cual indica que es la elevada segmentación socioeconómica de los estudiantes por tipo de dependencia institucional la causante de las diferencias de resultados (Bellei 2008; Mizala, Romaguera y Urquiola, 2007).

Todo lo anterior permite afirmar que el desafío de lograr una educación de mejor calidad es transversal al sistema escolar chileno y en ningún caso exclusivo de las escuelas públicas. La prioridad política por mejorar la educación pública se basa en los argumentos dados en la sección anterior, a los cuales se agrega uno contingente de equidad: en Chile ella educa preferentemente a los estudiantes de menores recursos.

Finalmente, dado que la calidad de la educación está estrechamente asociada a la calidad de los docentes, dos objetivos claves en esta materia son aumentar el interés de jóvenes talentosos por incorporarse a la carrera docente y diseñar mecanismos para que profesores efectivos trabajen por períodos prolongados en establecimientos de mayor vulnerabilidad. Avanzar en estos desafíos es una tarea compleja en general, pero lo es aún más en la educación pública.

Así por ejemplo, aunque es una ventaja que el sector público cuente con una cierta “carrera docente” que incentive que los profesores se mantengan en el sistema educativo¹⁴, ésta representa mayores costos financieros y de gestión respecto al sector privado subvencionado, costos que no son compensados financieramente.

¹⁴ Ciertamente, el actual Estatuto Docente admite bastantes mejoramientos que por razones de espacio no discutimos aquí; sin embargo, no compartimos los juicios radicales que plantean como un problema del sistema escolar la existencia de regulaciones especiales para la profesión docente; antes bien, a nuestro juicio, se trata de una práctica estándar a nivel internacional. Para una revisión del Estatuto Docente y propuestas acerca de cómo instaurar en Chile una Carrera Profesional Docente, ver Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, 2006.

Por otra parte, las remuneraciones actuales y las condiciones de trabajo de los profesores hacen poco atractiva la carrera docente, tanto para jóvenes talentosos en período de formación como para profesores de alto potencial que cada año deben decidir si mantenerse o emigrar de la profesión. En un sistema escolar altamente segregado como el chileno, los profesores con mejor formación y mayores oportunidades laborales tienden a evitar los establecimientos donde se concentran los alumnos socioeconómica y académicamente más vulnerables.

Institucionalidad inadecuada

Desde que los municipios asumieron la responsabilidad de la educación pública, su participación en la matrícula nacional se ha reducido a la mitad. Un cambio de semejante envergadura, diseminado en alrededor de 345 municipios, hace pensar que la situación educativa municipal es enormemente heterogénea. En efecto, algunos estudios han identificado una dosis de variabilidad en algunos indicadores de gestión educativa municipal, que sus autores han asociado con mayor efectividad o calidad. Sin embargo, los esfuerzos por identificar “municipios efectivos” o casos ejemplares de gestión educativa municipal de alta calidad han resultado desalentadores. Por último, en estudios cualitativos se ha observado que son pocos los municipios con una gestión educativa que podría considerarse “de calidad”, los cuales, en todo caso en su gran mayoría, no han podido revertir su pérdida de participación en la matrícula escolar ni aumentar los resultados en las pruebas SIMCE. El hecho de que los problemas de la educación municipal sean tan extendidos, sugiere que su ocurrencia no se puede explicar por características idiosincráticas de algunas comunas o como simple falta de voluntad o poca responsabilidad de algunos alcaldes o funcionarios.

Dadas las limitaciones de los municipios chilenos identificadas por el Consejo Asesor (mencionadas al inicio de esta sección), las capacidades técnicas y profesionales de la mayor parte de éstos presentan condiciones precarias en forma estructural. En términos de recursos humanos, una legislación rígida está asociada a pobres condiciones de trabajo para el personal calificado, lo que se traduce en una baja proporción y alta rotación de profesionales. Asimismo, los municipios varían enormemente en sus capacidades institucionales –en buena medida según la composición socioeconómica de la población comunal– lo que introduce un elemento de inequidad estructural al interior del sub-sistema público de educación.

Además de la precariedad de recursos, fallas de diseño institucional contribuyen a explicar los magros resultados de la gestión municipal en educación. Hay un problema de alineamiento de objetivos de las autoridades a cargo

del sistema escolar municipal con los objetivos sociales: tanto alcaldes como concejales tienen claro que su evaluación no está fuertemente asociada a la calidad de la educación que proveen los establecimientos municipales bajo su jurisdicción ni a la magnitud de la cobertura de la educación pública comunal. El sistema de financiamiento de los gobiernos locales no responde al principio del beneficio, donde los ciudadanos de la comuna pagan impuestos locales en función de la cantidad y calidad de servicios públicos comunales (como sucede en la mayoría de los países desarrollados), por lo cual los responsables de la administración local no reciben la presión/sanción directa de parte de los electores-contribuyentes por mejorar la calidad de su gestión educativa. Más aun, dada la amplia libertad de elección de escuela existente en Chile, muchos establecimientos municipales educan proporciones importantes de hijos de habitantes de comunas diferentes y a su vez muchos habitantes de la comuna pueden educarse en otras comunas o en escuelas privadas, debilitando todavía más la relación de “pertenencia ciudadana”, reconocidamente decisiva en los sistemas de gestión local.

Es importante notar que esto no se resuelve incrementando la “*accountability*” política, a través de “informar mejor” a los votantes o politizar aún más la educación haciéndola más relevante en los procesos electorales locales, no sólo porque la exigibilidad de este mecanismo es débil, sino porque en la mayoría de los contextos simplemente no es posible resolver esta diferencia de incentivos.

Dado el contexto institucional reseñado, es posible afirmar que el divorcio entre los objetivos de alcaldes y concejales respecto a los objetivos sociales de la educación pública será mayor mientras:

- Menor sea la proporción de matrícula proveniente de la comuna
- Mayor sea la proporción de matrícula privada
- Haya una menor proporción de familias con hijos en edad escolar
- Existan mayores problemas que se deban enfrentar en otras áreas de resorte municipal
- Más indiferentes sean las autoridades locales a si la provisión educacional es pública o privada, y todavía más si son francamente proclives a las escuelas privadas.

En otras palabras, en el sistema actual, los niños que asisten a la educación pública son atendidos por una institución cuya máxima autoridad tiene un interés enormemente variable en mejorar la calidad del servicio educativo que ofrece. Más aún, por razones ideológicas, entre las autoridades locales y las autoridades públicas nacionales pueden darse conflictos similares a los que

ocurren entre éstas últimas y sostenedores privados, en virtud de la libertad de enseñanza. Así, las autoridades políticas municipales pueden ser neutrales respecto de la competencia por matrícula entre escuelas privadas y públicas, puesto que la oferta privada resuelve tanto como la municipal la necesidad de dar educación a los estudiantes de la comuna; incluso pueden preferir la provisión privada, ya sea por razones ideológicas o por simplificar su gestión en este campo, y concentrar su tiempo y recursos en otras áreas (más si, como vimos, existe una alta asimetría en las condiciones de esta competencia). Frente a estas organizaciones con incentivos difusos, se encuentran organizaciones privadas que compiten por los mismos alumnos y financiamiento estatal, eventualmente con propósitos diversos —como inculcar una determinada fe u obtener ganancias— pero todas con el objetivo inmediato de contar con más alumnos y recursos.

Finalmente, existe un problema de legitimidad política. La municipalización de la educación pública fue un proceso llevado a cabo en las excepcionales condiciones sociopolíticas de un régimen militar, el cual contó con el rechazo del profesorado y buena parte de la ciudadanía, y cargó con la mácula de su conflictivo origen por mucho tiempo. El sostenido proceso de migración de la matrícula hacia escuelas privadas, así como la sistemática crítica experta, política y de los medios de comunicación sobre las deficiencias de la educación municipal, han continuado horadando la confianza ciudadana en la educación administrada por los municipios. Según la encuesta CEP de junio-julio 2006, sólo el 8% de las personas piensa que las escuelas y liceos de Chile debieran ser administradas por los municipios¹⁵; en contraste, el 73% piensa que dicha administración debiera estar en manos del Ministerio de Educación. Cuando no existen fuertes argumentos de carácter moral ni conocimiento experto contundente de difícil acceso para la opinión pública, ¿por qué debiera mantenerse una decisión viciada en origen y contraria a la opinión de la mayor parte de la ciudadanía, la cual debiera prevalecer en una democracia? ¿Sobre qué base de legitimidad pueden oponerse las tecnocracias a considerar alternativas de mayor aceptación en la ciudadanía?¹⁶

Incluso más, en un sistema de libre elección como el chileno, en que la decisión de matrícula está completamente en manos de las familias, el desprestigio social de la educación municipal contiene el germen de su destrucción.

¹⁵ Este rechazo social a la administración municipal de la educación es relativamente independiente de la posición política de las personas. El 88% de quienes manifiestan ser de derecha apoyan una forma de administración educacional no municipal; el 89% de quienes son de izquierda y el 93% de quienes son de centro comparten dicha opinión).

¹⁶ Una defensa del *statu quo* es la poca factibilidad de llegar a una mejor solución y los altos costos de transacción asociados a su implementación. Nuestra propuesta busca, precisamente, aportar al diseño de una alternativa factible, reconociendo que las reformas de este tipo tienen ineludibles costos asociados al cambio. El punto crítico es determinar si no son mayores los costos de mantener el actual estado de cosas.

Propuesta: elementos básicos de una nueva institucionalidad para la educación pública

Del análisis anterior queda claro que el desafío de fortalecer la educación pública radica centralmente (aunque no exclusivamente) en un nuevo diseño institucional que aumente las capacidades y responsabilidades de los sostenedores públicos; reduzca los incentivos y mecanismos que facilitan la segregación socioeconómica y académica de los estudiantes; y reduzca o compense las asimetrías en la regulación del mercado laboral del sector educativo.

Aspecto básico de esta nueva institucionalidad es definir la entidad encargada de la administración de los establecimientos públicos y las características principales que debiese tener. Un primer esfuerzo en este sentido lo realizó el Consejo Asesor Presidencial, el cual recomendó que las entidades administradores de educación pública cumplieren al menos con nueve criterios institucionales:

- Tener como única función la gestión de establecimientos educacionales.
- Hacerse cargo de administrar los establecimientos de propiedad del Estado en una determinada unidad geográfica, de tamaño adecuado para poseer capacidad técnica (masa crítica) y economías de escala.
- Integrar las funciones de gestión administrativo-financiera con las de gestión técnico-pedagógica, hoy divididas entre el Ministerio de Educación y el municipio.
- Contar con un financiamiento suficiente para asegurar un adecuado funcionamiento de los establecimientos educativos.
- Conjugar un alto nivel técnico en la gestión y administración pedagógica, con la participación de la comunidad en el control de su gestión y en la definición del proyecto educativo territorial.
- Conformar un equipo ejecutivo seleccionado a través del Sistema de Alta Dirección Pública.
- Supervisar y controlar a sus establecimientos, teniendo como norte fortalecer las capacidades y la autonomía pedagógica de las escuelas y liceos a su cargo.
- Con respecto a las atribuciones, tener a cargo la gestión administrativa y financiera de los establecimientos, y contar con centros de costos por establecimiento; supervisar y apoyar técnica y pedagógicamente a sus establecimientos; y seleccionar y contratar al personal docente, asegurando la participación de los establecimientos en tal proceso.
- Tener la facultad de suscribir convenios con entes públicos y privados, para el cumplimiento de sus funciones (Consejo Asesor Presidencial, 2006).

El resto de esta sección esboza una propuesta para implementar estos criterios, una de cuyas nociones centrales es el abandono del municipio como agencia encargada de la educación pública chilena. Presentamos esta propuesta –sin duda perfectible– como una alternativa, no completamente cerrada ni única, en el entendido de que aborda los principales elementos del diagnóstico que han sido planteados anteriormente.

A nuestro juicio, para resolver los problemas de institucionalidad que afectan la capacidad del país de ofrecer una educación pública de calidad es necesario crear entidades administradoras que tomen la forma de corporaciones de derecho público, con giro único educacional, autónomas y especializadas, descentralizadas administrativa y financieramente, responsabilizadas de los establecimientos públicos en una determinada área geográfica, con un mandato claro que evite la dilución de incentivos. Estas entidades podrían ser dependientes políticamente del Ministerio de Educación, de un cuerpo colegiado de alta dirección pública o de un gobierno regional empoderado (en caso que se avance hacia la elección directa de intendentes).

La unidad territorial mínima para dicha entidad debiera ser la comuna. Sin embargo, es necesario pensar en unidades territoriales más amplias que la comuna cuando criterios de eficacia y eficiencia de la gestión educativa así lo requieran, para aprovechar eventuales economías de escala y contar con equipos profesionales adecuados.

La definición de las unidades territoriales que cubrirá cada entidad debe realizarse a partir de un profundo estudio técnico, en función de variables geográficas, socio-culturales, institucionales y de escala. El criterio más importante para decidir la creación de una corporación en un territorio es facilitar el cumplimiento eficiente de sus funciones¹⁷. Lo central es que dicho “mapa” de administración educacional debe ser revisado constantemente en función de la dinámica del sistema, así, movimientos poblacionales pueden dar origen a divisiones y fusiones de entidades. Lo mismo puede ocurrir con cambios significativos en el tamaño de la matrícula del sector público.

¹⁷ La “escala” ha sido convertida en la discusión pública en el criterio más importante, pero en verdad la capacidad de hacer economías de escala es un criterio relevante pero no decisivo. Otras variables institucionales son mucho más relevantes (facilitar la coordinación con el resto del sistema político-administrativo y los servicios locales), así como la capacidad profesional existente (cantidad de profesionales disponibles para garantizar personal competente en todas las corporaciones), por ejemplo. Es importante señalar que la evidencia para Estados Unidos indica que las economías de escala, a nivel financiero, provenientes de consolidar las escuelas en unidades administrativas de mayor tamaño, logran efectos positivos hasta los 2.500 estudiantes (Ducombe y Yinger, 2005); al contrario, la evidencia para Chile indica que las economías de escala se concentran en alcanzar un tamaño adecuado del colegio (Gallego *et al.*, 2007) y del curso. Por otra parte, la consolidación de colegios públicos en unidades responsables de mayor tamaño puede aprovechar mecanismos de soporte y supervisión a escala territorial, puesto que un importante número de municipios no cuenta con un tamaño mínimo de matrícula que le permita conformar un equipo de tamaño y calidad suficiente que pueda brindar apoyo y articulación a las escuelas de su dependencia.

Con respecto a la asignación de atribuciones entre las escuelas o liceos públicos y las entidades que los administran, creemos importante precisar cinco aspectos. En primer lugar, la gestión administrativa y financiera debería estar a cargo de las entidades administradoras, las que debieran contar con centros de costos por establecimiento, y monitorear y responder oportunamente a las necesidades de éstos. A su vez, las escuelas y liceos tendrían que participar en la configuración de su presupuesto, administrar directamente recursos vinculados a su proyecto y rendir cuenta sobre la ejecución de éste.

En segundo lugar, las entidades administradoras de educación pública debieran contextualizar los estándares establecidos por el Ministerio de Educación a los establecimientos que administren, supervisar, evaluar y apoyar técnica y pedagógicamente a los establecimientos, especialmente a los más rezagados, así como también articular las ofertas de programas de mejoramiento educativo. La supervisión y control que ejerzan estas entidades tendría como principal objetivo fortalecer las capacidades y la autonomía pedagógica de las escuelas y liceos a su cargo. Además, cada establecimiento educacional sería responsable de proponer su proyecto educativo y ejecutarlo, dando cuenta pública sobre los resultados a los padres y apoderados. Las comunidades educativas deberían contar con amplia autonomía en su planificación técnico-pedagógica, no obstante sus proyectos tendrían que ser aprobados por la entidad administradora respectiva y estar en coherencia con las políticas públicas y estándares de calidad educativa definidos por el Ministerio de Educación.

En tercer término, se debe notar que la integración de las funciones administrativa-financiera y de apoyo técnico pedagógico permitirá superar la disolución de responsabilidad por el desempeño de los establecimientos de propiedad del Estado que presenta el actual diseño.

En cuarto lugar, con respecto a la gestión de recursos humanos, la entidad administradora de educación pública seleccionaría al personal y se encargaría de su contratación, asegurando la participación activa de la escuela en tal proceso, en términos de identificar las necesidades de recursos humanos para el cumplimiento de su proyecto educativo, el perfil de los docentes y los requerimientos de perfeccionamiento y capacitación acordes a las metas de mejoramiento de calidad de los aprendizajes, políticas de incentivo a nivel territorial, criterios de evaluación, procesos de desvinculación y selección de dotaciones docentes y no docentes. En términos generales, sería necesario que contase con las capacidades y atribuciones para realizar una gestión descentralizada de recursos humanos, especialmente docentes, orientada a proveer una educación de calidad, dentro de un marco nacional de regulaciones tal como lo propuso el Consejo Asesor Presidencial.

Finalmente, un objetivo de estas entidades debiera ser fortalecer las capacidades de los equipos directivos de cada establecimiento, lo cual posibilitaría la transferencia diferenciada de diversas funciones administrativas, financieras, pedagógicas y de recursos humanos, de acuerdo a los estándares alcanzados por cada establecimiento y a la factibilidad de que el establecimiento pueda ejercer esta función en forma eficiente, para lo cual la entidad administradora también podría diseñar diversos mecanismos para su operación.

En términos de las responsabilidades institucionales, las entidades administradoras integrarían a la comunidad a través de los consejos escolares en el control de su gestión y en la definición de ciertos aspectos del proyecto educativo territorial¹⁸. Además del control de la comunidad, debiera existir una estricta fiscalización y control de la entidad por parte de las autoridades sectoriales centrales –Ministerio de Educación, Superintendencia, y Agencia Aseguradora de la Calidad– en lo que respecta al desempeño educacional y financiero, y a la coherencia que han de tener los proyectos educativos con el currículo nacional, así como el cumplimiento de estándares explícitos de desempeño de su gestión.

Los directivos de la entidad, por su parte, serían seleccionados a través del Sistema de Alta Dirección Pública, de acuerdo al perfil del cargo. Este *Director* debiera ser designado por un período razonable de tiempo, que le permita cumplir sus funciones y que no lo haga dependiente de los ciclos políticos (por ejemplo, cinco años). No obstante, debería existir un procedimiento de remoción en caso de problemas de gestión detectados por la Superintendencia, el Consejo Local de Educación o las comunidades escolares. Para ocupar este cargo se exigiría altos requisitos profesionales, de forma tal que se asegure un nivel de competencias común a todos los *Directores*.

El personal del equipo a su vez también debiera ser de gran nivel profesional y reclutado a través de concursos públicos. Su permanencia en el cargo estaría al margen de los ciclos electorales, no podría realizar actividad política dentro de la administración, así como tampoco usar su autoridad o cargo con fines ajenos a sus funciones. Es posible que también los directores de los establecimientos escolares urbanos puedan ser electos por un mecanismo

¹⁸ Un Consejo Local de Educación Pública (con participación de representantes de docentes, directivos, padres, universidades, sector productivo, municipios) podría jugar un rol relevante en equilibrar la tendencia al enclaustramiento burocrático de las corporaciones. Este Consejo podría i) ser informado sobre (o aprobar) el plan de desarrollo propuesto por el *Director*; ii) ser informado sobre (o aprobar) el informe anual del *Director* acerca de la evolución de dicho plan; iii) conocer y monitorear las evaluaciones y recomendaciones a la corporación emanadas de la Superintendencia de Educación y de la Agencia de la Calidad; y iv) solicitar fundamentadamente a la Superintendencia de Educación un informe extraordinario –auditoría– acerca del desempeño de la corporación (del cual potencialmente se puede derivar la recomendación de remoción del *Director*).

transparente y objetivo, readecuando la modalidad de selección de directivos públicos por parte del Sistema de Alta Dirección Pública¹⁹.

El financiamiento para crear, fortalecer y desarrollar estas corporaciones sería fijado por ley, considerando el tipo de funciones que tendrán que cumplir, especialmente el alto componente profesional que se deberá garantizar en cada una de ellas (no sólo para administrar las escuelas, sino para apoyar y supervisar técnicamente a sus docentes). Dadas las responsabilidades públicas que deberán cumplir, es también crítico que dicho mecanismo de financiamiento no dependa completamente de la cantidad de alumnos que sus escuelas educan en un momento dado²⁰. Esto obligaría a un rediseño parcial de los mecanismos de financiamiento públicos usados actualmente (FNDR, transferencias municipales, subvención escolar). Además, estas entidades debieran tener la facultad de suscribir convenios o acuerdos con entes públicos y privados, para el cumplimiento de sus funciones.

Por último, la Superintendencia de Educación –que debiera evaluar y fiscalizar a los establecimientos educacionales y a la entidad territorial, en el marco de un conjunto de estándares de gestión de estas entidades administradoras– emitiría un informe (con una frecuencia inversamente proporcional a la calidad de la gestión lograda) acerca del funcionamiento de cada corporación (fuertemente basado en la calidad del funcionamiento y mejoramiento de las escuelas a su cargo, así como la implementación de las recomendaciones entregadas en evaluaciones previamente realizadas por la propia Superintendencia). Estos informes deberían evaluar el grado de cumplimiento de los planes de desarrollo de la educación pública elaborados por cada corporación; los *Directores* serían responsables del cumplimiento de dichos planes y el logro de sus objetivos. En casos de mal desempeño, un informe fundamentado de la Superintendencia podría llegar a sugerir a la instancia política superior (Ministro de Educación, cuerpo colegiado de alta dirección o Intendente) la remoción del *Director*.

¹⁹ Una alternativa interesante es que la selección final del candidato dentro de la terna propuesta por el sistema de Alta Dirección Pública sea decidida por las comunidades de los establecimientos educativos mediante votaciones, como se ha realizado en el estado de Minas Gerais, Brasil.

²⁰ En esta línea, es importante, como se ha insistido, clarificar los criterios de cálculo de la subvención escolar: ésta debiera distinguir los costos al nivel de la escuela de los costos al nivel de la administración supra-escolar. En ambos niveles se puede argumentar que la educación pública tiene especificidades no reconocidas actualmente respecto de la privada subvencionada, pero claramente estas especificidades son mayores a nivel de la gestión supra-escolar. En otras palabras, el mecanismo de subvención por alumno podría mantenerse sin discriminar entre dependencias (como en la actualidad), a condición de que se genere un mecanismo de financiamiento claro y objetivo para las corporaciones de administración de la educación pública. La inexistencia de dichos mecanismos ha llevado cíclicamente a crear fórmulas *ad hoc* (por tanto mucho más arbitrarias) de traspaso de recursos públicos a los municipios, siendo la última experiencia el Fondo para el Mejoramiento de la Gestión Municipal de 2007.

Discusión: críticas, réplicas y alternativas

El debate sostenido en el seno del Consejo Asesor Presidencial en 2006 mostró que, a pesar de existir una preocupación más o menos generalizada sobre la insatisfactoria situación de la educación pública y de haberse identificado importantes elementos de acuerdo acerca de cómo avanzar en su mejoramiento, persisten algunos aspectos sensibles sobre las posibles soluciones institucionales al problema de la educación pública chilena, en torno a los cuales la falta de consenso ha dificultado emprender decididamente cambios mayores. El escaso avance habido en los años posteriores ratifica esta percepción. En esta sección queremos vincular nuestra propuesta con el debate que ha existido sobre esta materia, anticipándonos a posibles críticas y evaluando algunas de las alternativas que han estado en la discusión pública.

Anticipándose a las críticas

A nuestro juicio, la propuesta de cambio institucional presentada en este capítulo resolvería los problemas de legitimidad, incentivos y recursos que están en el centro de las recurrentes crisis que ha enfrentado el sistema educacional municipal desde su creación. No obstante, esta nueva institucionalidad de administración de las escuelas públicas debe conciliar diferentes principios y cuidarse de varios riesgos, algunos de los cuales se mencionan y discuten a continuación.

En primer lugar, en caso de optarse porque el *Director* sea nombrado y eventualmente removido por una autoridad política, esto encierra un evidente riesgo de centralización y politización de la administración educacional. Sin embargo, esta propuesta dista mucho de ser una “vuelta al Estado Docente”, como se le conoció en el pasado: en términos institucionales, cada corporación es autónoma en la administración escolar (contrata y despide al personal), tiene una planta propia para su gestión y la del personal que trabaje en los establecimientos bajo su dependencia, y su presupuesto es fijado por ley; en términos de dirección, su *Director* no es un funcionario del Ministerio de Educación, su cargo se decide por el sistema de alta administración pública, no sigue los períodos gubernamentales, sólo puede ser removido previo informe fundado de un órgano diferente al Ministerio, debe rendir cuentas a la comunidad local, es evaluado técnicamente según su desempeño y el de sus escuelas, contra estándares específicos, cuyo cumplimiento se basa en un sistema de evidencias requeridas (y no la confianza política). Creemos que este conjunto de características debiera prevenir los riesgos de la politización y centralización enunciados.

En segundo término, podría argumentarse que el alto grado de profesionalización que se espera esta corporación alcance, derivará en un enclaustramiento

burocrático, alejado de la comunidad a la que sirve. Sin embargo, dadas las características del sistema escolar chileno, ser sensible a las preferencias de la comunidad es indispensable para garantizar la viabilidad de la oferta educativa; de hecho, el grado en que las escuelas públicas retienen y aumentan su matrícula será un indicador crítico de desempeño de esta corporación y su *Director*. Institucionalmente, la creación de una instancia como el Consejo Local de Educación Pública, con miembros no designados por el *Director*, crea un contrapeso a la tecnocracia. Adicionalmente, la Superintendencia recibirá y procesará denuncias de los padres y estudiantes, las cuales serán parte de la evaluación del desempeño de la corporación. Finalmente, las propias escuelas, incluyendo sus Consejos Escolares, deberán ser fortalecidas como instituciones, dándoles más atribuciones, lo cual generará un contrapeso a la burocracia local. La evolución de sus procesos de mejoramiento en la calidad de su gestión será evidente al contar con estándares explícitos, posibilitando un alto grado de transparencia de su gestión, así como la identificación de sus debilidades y de las estrategias para resolverlas.

En tercer lugar, la presencia de la educación particular subvencionada y la posibilidad de los padres (sobre todo en zonas urbanas densamente pobladas) de enviar a sus hijos a escuelas de una corporación vecina genera un escenario de incertidumbre y fuerte competencia que puede debilitar muchas corporaciones. En la sección siguiente se identifican ciertas características del sistema escolar chileno que es recomendable revisar a fin de aumentar las probabilidades de éxito de esta propuesta. Sin embargo, es importante notar que estas corporaciones tienen un mandato legal claro: hacer disponible para todos los ciudadanos una educación pública de calidad para sus hijos. Cumplir este mandato implica fortalecer y expandir las escuelas públicas a su cargo, para lo cual cuentan con un presupuesto propio y con todas las atribuciones para realizar una gestión competitiva. Esto las diferencia del municipio, que —como se dijo— puede ser indiferente al tipo de proveedor que satisface el derecho a la educación de sus habitantes. Detrás de cada escuela particular subvencionada hay un dueño para el cual su sobrevivencia y fortalecimiento son la prioridad inequívoca; esta propuesta genera un dispositivo institucional equivalente para las escuelas públicas.

Por último, el hecho de que estas corporaciones no formen parte de un servicio o una institución mayor, puede derivar en un vacío de responsabilidad institucional. Sin embargo, aunque autónomas, deben satisfacer los requerimientos de un conjunto complejo de mecanismos de control explícitos y normados, los cuales permiten diseñar un sistema efectivo de rendición de cuentas. Estos mecanismos son: de fiscalización por la Superintendencia; de estándares para su gestión y estándares de calidad de sus escuelas por la Agencia de la Calidad; de la realidad local por el Consejo Local de Educación Pública; de las

familias por su preferencia al matricular a sus hijos y reclamar ante la Superintendencia; y de la competencia por parte de otros proveedores. Estas presiones –canalizadas en consecuencias hacia el *Director*, y por su intermedio hacia los encargados administrativos– generarían un balance técnico y social adecuado para hacer responsables a las corporaciones de cumplir su mandato legal.

Evaluando las alternativas

Aunque, como vimos, la administración de la educación por los municipios cuenta con escaso respaldo ciudadano, por diversas razones y motivaciones muchos políticos, alcaldes y académicos insisten en mantenerla. Así, por ejemplo, la constatación de cierta heterogeneidad entre municipios, tanto en indicadores de calidad de su gestión educativa como en sus características más permanentes, ha llevado a algunos autores a proponer un sistema de administración que permita “acreditar” municipios para continuar operando como administradores educacionales²¹. En dicha propuesta se definen ciertos “estándares de calidad” para la gestión educativa municipal, que se aplicarían recurrentemente a todos los municipios. Los municipios que cumplieren dichos estándares mantendrían la administración de establecimientos educacionales, en tanto los municipios que no cumplieren, serían despojados de la atribución de administrar establecimientos. Esta sanción generaría dos escenarios alternativos: la obligación para ciertos municipios de asociarse para realizar dicha gestión a través de una corporación, o la enajenación de la administración educativa en una corporación autónoma de derecho público, dependiente en último término del Ministerio de Educación. En otras palabras, este procedimiento organiza una lógica de “última oportunidad” para los municipios.

Dicha propuesta genera un escenario que consideramos inadecuado y que se podría caracterizar como de “incertidumbre institucional”. Si los estándares son relativamente exigentes (si no lo son, la propuesta deja de tener sentido), la incertidumbre se produce porque el sistema deberá ir traspasando paulatinamente las responsabilidades de los municipios “fracasados” a un sistema de administración diferente. Este proceso resultará políticamente muy costoso. Adicionalmente, en aquellos municipios que hayan perdido la administración educacional, es esperable que algunos políticos locales y alcaldes transformen “la recuperación de los establecimientos escolares para la comuna” en parte de su programa electoral. Después de todo, dado que otros municipios continúan administrando escuelas y que fueron autoridades previas (eventualmente de otra coalición política) las que “perdieron” las escuelas, es difícil argumentar en contra de dar “una nueva

²¹ Ver, por ejemplo, Marcel y Raczynski, 2009.

oportunidad” para estos aspirantes a alcalde. En otras palabras, la atribución municipal de administrar la educación pública se convierte en motivo constante de pugna electoral local y de tensión entre las autoridades locales y nacionales. Más grave aún, si el procedimiento de acreditación-desacreditación es reversible, la administración local de la educación pública puede quedar atrapada en una constante lógica de reingeniería institucional.

Una última alternativa para mantener la educación pública a cargo de los municipios ha sido planteada siguiendo el criterio de generar una institucionalidad intra-municipal, pero con “elevados grados de autonomía” respecto del alcalde²². Para resolver la excesiva dependencia del alcalde, se propone crear corporaciones municipales con mayor autonomía que las actuales: con una administración más profesional, cuya máxima autoridad sea elegida a través del Sistema de la Alta Dirección Pública, independiente de las finanzas municipales, autónoma de la administración municipal, especializada en educación, etc. Una provincia institucional al interior del municipio. Cabe preguntarse, ¿cuál es la ventaja de que esta institución tan autónoma siga perteneciendo al municipio? Si el alcalde continúa (aunque sea indirectamente) tomando las decisiones claves de gestión (nombramiento-remoción del gerente, aprobación del presupuesto, contratación de personal, apertura-cierre de escuelas, etc.), quiere decir que tal autonomía es sólo relativa y no se diferencia sensiblemente de la situación actual²³. Si no es así, ¿qué incentivo tendrán las autoridades municipales para acoger y apoyar una institución que prácticamente no les pertenece?

A nuestro juicio, un diseño de estas características puede generar un vacío de responsabilidad institucional al desacoplar operacionalmente a esta agencia del municipio, pero mantenerla institucionalmente dentro de él. Además, como se argumentó, “el problema a resolver” en el caso chileno no es sólo la excesiva dependencia actual de la administración escolar de la persona del alcalde. Nuestra propuesta, esbozada previamente, puede ser vista como un perfeccionamiento de esta última, en el sentido de hacerla más coherente, por la vía de refinar los criterios de autonomía y especialización, combinándolos con una nueva forma de responsabilidad institucional, no basada en el municipio, como tampoco en el alcalde.

²² Ciertamente, también existen propuestas que van en el sentido opuesto: hacer la educación pública aún más dependiente de la figura del alcalde, buscando así, por la vía electoral, una mayor responsabilización política de la autoridad educativa local. El análisis expuesto en este capítulo no da soporte a este tipo de propuestas. Para una descripción y análisis de ésta y otras propuestas en esta materia ver Montt *et al.*, 2006 y Consejo Asesor Presidencial, 2006.

²³ El proyecto de ley presentado por la Presidenta Bachelet a fines de 2008 contiene esta lógica; más aun, en algún sentido la exacerba, por cuanto crea un consejo integrado mayoritariamente por el alcalde y concejales, quienes tienen el control último de la corporación y, aunque permite la creación de agencias intercomunales de administración, su directorio es presidido por los alcaldes de las comunas involucradas.

Propuestas complementarias para el fortalecimiento de la educación pública

La creación de una nueva agencia administradora y el cambio de su dependencia institucional son modificaciones necesarias pero no suficientes para revitalizar la educación pública chilena. El propio Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2006) había argumentado que se requiere, además de ajustar la dependencia, estructura y responsabilidades de sus sostenedores y gestores, generar mecanismos de soporte para éstos y modificar importantes aspectos regulatorios, financieros y del personal docente y directivo. En efecto, de no abordarse urgentemente una estrategia integral, la crisis de la educación pública se hará irreversible, lo que implicará también un enorme deterioro para todo el sistema escolar chileno (Marcel y Raczynski, 2009).

En términos concretos, el indicador crítico de un plan de fortalecimiento de la educación pública es detener y revertir su sistemática pérdida de matrícula relativa. Al mismo tiempo, se deben crear condiciones para que ésta pueda entregar una educación de calidad creciente.

En primer lugar es urgente resolver las asimetrías que en la actualidad operan sobre los diversos proveedores de educación que reciben financiamiento del Estado, de tal forma de eliminar las desventajas que afectan a los establecimientos públicos. En este sentido, es indispensable financiar el conjunto de obligaciones adicionales que poseen los establecimientos municipales y que implican mayores costos para la educación pública, así como implementar políticas destinadas a mejorar la calidad de la educación con financiamiento público como un todo. Por ejemplo, el Estado debe proporcionar a los sostenedores públicos el mayor financiamiento que implican las actuales regulaciones laborales docentes, pero en el mediano plazo se requiere implementar una nueva carrera profesional docente, tal como fue ampliamente sugerido por el Consejo Asesor en 2006.

En segundo lugar, es necesario reducir, y deseablemente eliminar, los mecanismos que producen o acentúan la segregación académica y social de los estudiantes entre los establecimientos escolares subvencionados por el Estado. En términos de la segregación socioeconómica, por ejemplo, se debe eliminar o atenuar los efectos del financiamiento compartido, que opera como un mecanismo de discriminación de la demanda por capacidad de pago (haciendo dependiente de los ingresos familiares el derecho de los padres a elegir entre establecimientos con financiamiento público). Los enormes aumentos del valor de la subvención escolar realizados en los últimos años y anunciados para los próximos, hacen perfectamente viable plantearse la eliminación progresiva

del financiamiento compartido; alternatively, se puede modificar la tabla de descuento que actualmente se aplica, así como el sistema de becas, con el propósito de hacer ambos más progresivos y orientados hacia la integración social.

Finalmente, es imprescindible mejorar la regulación de las condiciones de entrada y salida de los proveedores de educación subvencionada. En este sentido, se debe contar con capacidades de planificación para determinar los requerimientos de nuevos establecimientos o de consolidación de algunos de los existentes²⁴, cuando haya cambios demográficos relevantes en uno u otro sentido, evitando tanto el exceso como la escasez de establecimientos.

Así, por ejemplo, para resolver la sobreoferta, una alternativa es adaptar la regulación existente en Holanda y Bélgica —únicos países desarrollados con un sistema de financiamiento relativamente parecido al chileno—, en donde la entrega de aportes del Estado está condicionada a la operación de establecimientos de un tamaño mínimo (tanto para la apertura de nuevos colegios como la continuación de los existentes) (Walford, 2000; OECD, 2006). También se podría explorar dispositivos para la reestructuración de establecimientos públicos o privados de crónica mala calidad y/o baja matrícula (como los existentes en Estados Unidos e Inglaterra), que permitan dar a éstos “un nuevo comienzo”, aprovechando la inversión en infraestructura educacional ya hecha, antes que financiar la creación de nuevos establecimientos en la misma zona. La aplicación de este tipo de intervenciones sobre establecimientos financiados total o parcialmente por el Estado, supone perfeccionar la legislación chilena distinguiendo de mejor forma al sostenedor de la escuela²⁵. Por último, para resolver los problemas de escasez de oferta en algunas zonas, debiesen establecerse mecanismos regulares y expeditos de crédito financiero de largo plazo para los sostenedores de educación pública, que les permitan responder oportunamente a cambios demográficos por medio de la ampliación o construcción de nuevos establecimientos educativos de su dependencia.

²⁴ En zonas de baja densidad poblacional, por ejemplo, es factible coordinar la asistencia de estudiantes de diversas localidades a establecimientos de mayor tamaño, alternativa que debiese ser considerada para las zonas rurales afectadas por el terremoto de febrero de 2010.

²⁵ Ver Bellei y Valenzuela (2007) para un argumento sobre este punto, en relación a la nueva Ley General de Educación.

Cierre: la necesaria convicción acerca de la prioridad de la educación pública

En este capítulo hemos argumentado que preservar y fortalecer la educación pública, es decir aquella provista por instituciones del Estado, constituye un desafío de interés nacional para Chile. Nuestra propuesta se basa en la convicción de que la naturaleza del proveedor de educación escolar no debiera ser irrelevante para el Estado, porque la educación pública cumple propósitos vitales para el país. Aunque desde mediados del siglo XIX, cuando se sentaron las bases para la construcción del sistema nacional de educación, esta noción llegó a convertirse en “sentido común” entre las autoridades, líderes de opinión y actores relevantes del campo, desde la reforma educacional iniciada en 1980 ha dejado de ser evidente. El proceso de privatización educacional ha avanzado lo suficiente como para preguntarse seriamente si parece o no recomendable permitir que la educación pública quede reducida a un segmento menor y pase a ser un actor marginal de la educación en Chile.

La segunda convicción expresada en este capítulo se refiere a la gravedad y profundidad de la crisis de la educación pública chilena, hoy en manos de los municipios. En efecto, es posible concordar en la prioridad que merece la educación pública e incluso en que ésta actualmente necesita ser reforzada; pero considerar que se requiere sólo un “ajuste fino” del actual diseño institucional, conservando la gestión municipal de la educación, es —en nuestra opinión— un enfoque errado. Por razones políticas, institucionales, económicas y sociológicas, tenemos la convicción de que para Chile es conveniente reemplazar la dependencia municipal por una nueva entidad pública especializada en la administración de jardines, escuelas y liceos. También creemos que emprender este cambio tiene un carácter urgente.

En el desarrollo de la propuesta acerca de esta nueva institucionalidad, hemos adoptado como punto de partida los criterios de rediseño institucional acordados en 2006 por el Consejo Asesor Presidencial. Entendemos nuestra propuesta como una vía de implementación de los importantes acuerdos alcanzados por el Consejo en esta materia.

Finalmente, estamos convencidos de que los problemas de la educación pública no se reducen ni se resuelven sólo con modificaciones a su diseño institucional, sino que se vinculan con características más amplias del funcionamiento del sistema escolar de nuestro país como un todo, algunas de las cuales hemos analizado en este capítulo. Creemos, por tanto, que éstas deben ser modificadas, no sólo para cumplir el propósito de fortalecer la educación pública, sino para mejorar la calidad y la equidad de la educación chilena en su conjunto.

Referencias

- Auguste, S. (2004). An Empirical Model of School Formation. University of Michigan, Thesis.
- Bellei, C. (2008). The public-private school controversy in Chile. En: *School Choice International*, Chakrabarti, R. y Peterson, P. E. (Eds.), MIT Press, pp. 165-192.
- Bellei, C. y Valenzuela, J. P. (2007). ¿Qué le falta a la nueva LOCE? En: *Revista Mensaje*, vol. 56, N° 559, pp. 35-39.
- Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2006). Informe Final.
- Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2006b). Informe de Avance, septiembre.
- Dixit, A. (2005). Incentive contracts for faith-based organizations to deliver social services. En: Lahiri, S. y Maiti, P. (Eds.) *Economic Theory in a Changing World: Policymaking for Growth*, Oxford University Press, New Delhi, pp. 155-163.
- Duncombe, W. y Yinger, J. (2005). Does School District Consolidation cut costs? Center for Policy Research at Syracuse University, Syracuse, NY.
- Elacqua, G. y Fábrega, R. (2006). El consumidor de la educación: El actor olvidado de la libre elección de escuelas en Chile. En: Cueto, S. (Ed.) *Uso e impacto de la información educativa en América Latina*. Santiago: PREAL.
- Fischer, R.; González, P. y Serra, P. (2006). Does Competition in Privatized Social Services Work? The Chilean Experience. En: *World Development*, vol. 34 Issue 4, April, pp. 647-664.
- Friedman, M. (1962). *Capitalism and Freedom*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Gallego, F.; Rodríguez, C. y Sauma, E. (2007). Provisión de Educación en Zonas Rurales de Chile: Incentivos, Costos y Calidad. Informe Final, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Gallego, F. y Hernando, A. (2008). *On the Determinants and Implications of School Choice. Structural Estimates and Simulations for Chile*. Documento de Trabajo, IE-PUC, N° 343.

- Hsieh, C-T., y Urquiola, M. (2002). *When Schools Compete, How Do They Compete? An Assessment of Chile's Nationwide School Voucher Program*. National Bureau of Economic Research: Working Paper N° 10008.
- Marcel, M. y Raczynski, D. (2009). *La Asignatura Pendiente. Claves para la Revalidación de la Educación Pública de Gestión Local en Chile*. Santiago: Uqbar Editores.
- Mizala, A.; Romaguera, P. y Urquiola, M. (2007). *Socioeconomic status or noise? Tradeoffs in the generation of school quality information*. *Journal of Development Economics*, 84(1), pp. 61-75.
- Montt, P.; Elacqua, G.; González, P.; Pacheco, P. y Raczynski, D. (2006). *Hacia un sistema escolar descentralizado, sólido y fuerte. El diseño y las capacidades hacen la diferencia*. Serie Bicentenario, Santiago, 2006.
- OECD (2004). *Handbook for Internationally Comparative Education Statistics: Concepts, Standards, Definitions and Classifications*. Paris: OECD.
- OECD (2006). *Improving School Leadership-OECD Review. Background Report for Flanders*. Geert Devos Melissa Tuytens. OECD Department of Educational Studies.
- OECD (2007). *Pisa 2006 Science Competencies for Tomorrow's World*. París, Francia.
- OECD (2007b). *Education at a Glance*. OECD, París, Francia.
- Paredes, R. y Pinto, J. I. (2009). ¿El fin de la educación pública en Chile? En: *Estudios de Economía*, Universidad de Chile, vol. 36, N° 1, junio, pp. 47-66.
- Raczynski, D.; Salinas, D.; De la Fuente, L.; Hernández, M. y Lattz, M. (2010). *Hacia una estrategia de validación de la educación pública-municipal: imaginarios, valoraciones y demandas de las familias*. Informe Final FONIDE, Ministerio de Educación.
- Romaguera, P.; Bellei, C.; González, P.; Mizala, A. y Valenzuela, J. P. (2008). *Fortalecimiento de la educación pública chilena*. Minuta. Centro de Investigación Avanzada en Educación (CIAE), Universidad de Chile.
- Tiebout, C. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. En: *The Journal of Political Economy*, vol. 64, N° 5, octubre, pp. 416-424.
- Valenzuela, J. P. (2007). Análisis prospectivo de las capacidades institucionales y de gestión de los gobiernos subnacionales en Chile. En: *Desafíos al Desarrollo de Chile: elementos para un diálogo de políticas*, capítulo VIII, pp. 353-437, Fernández Arias, E. (Ed.), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Valenzuela, J. P.; Bellei, C. y De Los Ríos, D. (2009). Evolución de la segregación socioeconómica de los estudiantes chilenos y su relación con el financiamiento compartido. En: *Evidencias para Políticas Públicas en Educación*, FONIDE, Ministerio de Educación, pp. 231-284.
- Walford, G. (2000). Funding for private schools in England and the Netherlands. Can the piper call the tune? National Center for the Study of Privatization in Education. En: *Occasional Paper*, N° 8. Teachers College, Columbia University.