

**LA GERENCIA PÚBLICA EN EDUCACIÓN EN EL MARCO
DEL PERFECCIONAMIENTO DE LA INSTITUCIONALIDAD
DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS SUBNACIONALES¹**
*Public Management Education in the Improvement Framework
of the Institutional Sub-National Education Systems*

*Sebastián Donoso Díaz*²

*Moyra Castro Paredes*³

*Nibaldo Benavides Moreno*⁴

*Víctor Cancino Cancino*⁵

*Leopoldo López Lastra*⁶

*Oscar Arias Rojas*⁷

Abstract

The complexity of the crisis affecting Chilean public education is assumed, emphasising its links with the problems of social inequality that affect the country for decades, and how this situation has resulted in problems of guidance and leadership of the education system at its various level. It intends to solve them with a policy of public management ad hoc of a new institutionality that accounts for this lack. There are three central aspects of the sub-central systems of education: The great social inequality that gravitates greatly on school achievements, pupils' migration from public funded to the subsidised system, essentially of the most vulnerable pupils, and the severe inequalities in resources and opportunities that characterise the local educational system. Because of these aspects, proposals are made to generate a new vision of governance in education that involves the creation of regional clusters able to generate better opportunities at every level, under different management criteria

¹ Este artículo es parte del proyecto PIE-CONICYT-CIE 05 y PSD-60 conicyt-PBCT

² Dr. en Educación. Instituto de Investigación y Desarrollo Educacional, Universidad de Talca. E-mail: sdonoso@utalca.cl

³ Dra. en Educación. Instituto de Investigación y Desarrollo, Universidad de Talca. E-mail:

⁴ Dr. en Educación. Instituto de Investigación y Desarrollo, Universidad de Talca. E-mail: nbenavides@utalca.cl

⁵ MBA, Instituto de Investigación y Desarrollo Educacional, Universidad de Talca. E-mail: vcancino@utalca.cl

⁶ Master en Ciencias. Instituto de Investigación y Desarrollo Educacional, Universidad de Talca. E-mail: llopez@utalca.cl

⁷ Sociólogo. Instituto de Investigación y Desarrollo Educacional, Universidad de Talca. E-mail: oarias@utalca.cl

to the now dominant task of decentralisation of education considered as crucial for achievement, public management in hence success of education in the country.

Key words: *Public management - management education - new education management - education - organisation and institutionality of education.*

Resumen

Se asume la complejidad de la crisis que afecta a la educación pública chilena, destacando su vinculación con los problemas de desigualdad social que afectan al país desde hace décadas, y cómo esta situación ha derivado en problemas de orientación y conducción del sistema de educación en sus diversos niveles, los cuales se busca solucionar con una política de gestión pública, ad hoc de una nueva institucionalidad que dé cuenta de estas carencia y enfoque tres aspectos centrales de los sistemas subcentrales de educación: la gran desigualdad social que gravita de sobremanera sobre los resultados escolares, la migración de los estudiantes desde el sistema público al subvencionado, esencialmente de los más vulnerables, y las fuertes desigualdades de recursos y de oportunidades que caracterizan a los sistemas educativos locales. En razón de estos aspectos, se formulan proposiciones para generar una nueva visión de gestión pública en educación que implique la creación de clusters territoriales que permitan generar mejores oportunidades en todo plano, bajo criterios de gerenciamiento diferentes a los hoy dominantes, tarea que se considera crucial para el éxito de la descentralización educacional y, por ende, del éxito de la educación en el país.

Palabras clave: Gestión pública - gestión educacional - nueva gestión educacional - gerencia pública en educación - organización e institucionalidad de la educación.

1. Presentación

La educación pública chilena se encuentra en una situación compleja, a la cual ha llegado tras un derrotero de 30 años en el que, en forma gradual, inicialmente por las confusiones y tropiezos cometidos en el proceso de municipalización de la década de los 80 y, más adelante por la falta de recursos financieros, la que ha sido una constante de estos años, ha visto mermada su capacidad operativa y, en razón de ello, la generación de resultados educativos de calidad. Sin embargo, esta afirmación

inicial requiere de matices importantes, pues el sistema de educación pública chileno se ha mostrado eficaz para atender a la población más vulnerable (considerando los resultados SIMCE totales y con mayor claridad los del año 2010), contrariando los presagios sobre su ineficacia. Sin embargo, no ha sido suficiente para evitar la crisis en que se halla, de no mediar transformaciones importantes en el corto plazo - entre otros aspectos - en su institucionalidad, en las normas que la regulan y en las prácticas de dirección.

En referencia a estas materias, en los años 2008/2009 se aprobaron las primeras iniciativas de ley que dieron un nuevo marco orgánico al sector (Ley General de Educación), y sólo recientemente (abril 2011), la de Superintendencia de Educación y la Agencia de Aseguramiento de la Calidad, con consecuencias positivas sobre la institucionalidad y operación de la educación pública, aún con escasa viabilidad política y técnica para el corto plazo. No obstante lo señalado, el poder ejecutivo a fin de obtener el apoyo de la oposición a los cambios propuestos en educación (enero del 2011), se comprometió que para septiembre de 2011 presentará un proyecto de ley de reforzamiento de la educación pública.

En este escenario se asume el debate y análisis de la relevancia de un nuevo diseño institucional de la educación pública, ante el esquema vigente que acusa severos síntomas de obsolescencia, lo cual implica tanto una nueva arquitectura, como también cambios profundos en su institucionalidad, derivando en una estructura legal, financiera y operacional de un nuevo formato de relaciones para el sector. Esta nueva institucionalidad, para efectos prácticos, se la denomina “Corporaciones de Derecho Público” (o nuevas Corporaciones), dado que existe cierto consenso acerca de su denominación⁸. En lo esencial, en el presente texto no se discuten las formas legales de las mismas; lo que se busca es aportar antecedentes para diseñar el rol que han de asumir los equipos que lideren las nuevas Corporaciones y, fundamentalmente, los factores que conforman la base estratégica de diseño y operación de las mismas.

⁸En la campaña presidencial del año 2009 existió cierta coincidencia entre las propuestas de los postulantes de las coaliciones mayoritarias sobre la denominación de estas Unidades como Corporaciones Públicas, claramente sin ahondar más sobre sus atribuciones.

En tal sentido, se proponen dos cuestiones centrales: (i) que las nuevas Corporaciones impliquen agrupación territorial de los sistemas de educación pública, bajo un régimen jurídico y financiero diferente, y (ii) que la dirección estratégica de estas nuevas entidades considere sustituir la actual Dirección del DAEM (cualquiera sea su denominación Jefe del Departamento de Educación o del Departamento de Administración de la Educación Municipal), por el de una Gerencia Pública de Educación, asumiendo los avances respecto de su concepción, contenidos en las propuestas de Nueva Administración Pública, masificadas desde inicios de los años 80 y que hoy están bajo una nueva generación de reformas de la administración. Este liderazgo institucional implica asumir retos para desarrollar la educación pública, como una contribución para el perfeccionamiento de la Institucionalidad de los nuevos Sistemas Subnacionales de Educación. Estas materias son las que se tratan, atendiendo al considerando que la educación pública chilena se encuentra en un punto crítico de su historia, requiriendo de nuevas visiones que potencien su alicaído estado de desarrollo y le permitan superar los males endémicos que la aquejan en la actualidad.

Varios de estos aspectos no son considerados por el Informe del Panel de Expertos sobre el Fortalecimiento de la Institucionalidad Pública (Marzo 2011); por el contrario, se expone una serie de considerados sobre la Educación Pública y, fundamentalmente, el punto de equilibrio financiero derivado del número de estudiantes por establecimiento, sin atender las cuestiones de fondo correlativas con el diagnóstico del sector y el sentido que tiene para la vigencia del pacto social ciudadano, contar con una educación pública masiva y de calidad.

2. La Nueva Gestión Pública y la Gerencia Pública en Educación

Los procesos de globalización impulsados desde los años 80 en adelante, significaron que los países de América Latina acogieron iniciativas relevantes de reforma de la gestión del Estado, las que tuvieron como motivación dos factores: primero el económico, expresado en los problemas presupuestarios de los gobiernos producto de la dificultad para superar la dura competencia internacional que ya se avizoraba y, en segundo lugar, lo político, que buscaba fortalecer los procesos de democratización, a fin de contener las nuevas presiones sociales que demandaban

reformas en las estructuras gubernamentales para satisfacer necesidades largamente postergadas. Atendiendo estos propósitos, las reformas implicaron tres medidas con implicancias claves en la situación actual de la educación Pública⁹: (i) estrategias de reducción de personal, (ii) privatización de empresas públicas, e (iii) impulso de procesos descentralizadores, que significaron la transferencia de responsabilidades en la provisión de servicios y mayor poder fiscal a los gobiernos subcentrales.

El éxito más renombrado de estas reformas lo constituyó la reducción del déficit fiscal que en la década de los 70 se había incrementado peligrosamente en muchos países de la Región. No obstante, en el caso chileno, estos logros se alcanzaron a diferencia de otras naciones- hipotecando el papel que el Estado debía cumplir en el desarrollo, reduciéndole a una función subsidiaria, sin capacidad empresarial ni ejecutiva, y con un limitado poder de control e intervención en los mercados, lo cual debilitó enormemente su actuar y desprotegió a los ciudadanos ante los excesos del mercado y la eventual ineficiencia del sector público. Ello se pudo apreciar en todo el sistema educativo y con más fuerza en la enseñanza superior, con graves implicancias para los estudiantes cuando las instituciones no respondían por las promesas que contraían.

La segunda herencia de estas reformas dio lugar a una fuerte reducción del tamaño del Estado, lo que no se tradujo en un mejor desempeño económico del país, sino de algunos sectores y, fundamentalmente, de algunas empresas, por cuanto el Estado no pudo velar por el cumplimiento de disposiciones que fuesen en bien de la mayoría¹⁰. Este fenómeno nuevamente se registra con fuerza en el sector educación, por cuanto el Estado no ha podido garantizar el estándar adecuado de los bienes que se compromete a proveer, siendo este aspecto uno de los problemas basales que ha dado origen a la presente crisis.

Los años noventa implicaron para Chile el desarrollo de una reforma del Estado de segunda generación, centrando la atención sobre: (i) la efectividad de la intervención del sector público en cobertura y calidad de servicios; (ii) la eficiencia

⁹ Su orientación tenía por finalidad alcanzar un balance fiscal a nivel macroeconómico.

¹⁰ Un ejemplo vigente es la supervisión de la asistencia escolar diaria. El Estado chileno no puede garantizar una supervisión exhaustiva regular, por ende, pese al enorme costo que implica su implementación a nivel muestral, es ineficaz para garantizar y cumplir este cometido

económica en la provisión de servicios; (iii) la mejora en la equidad en la provisión de servicios a través de un enfoque más dirigido al gasto corriente y de capital en los sectores sociales (especialmente en salud y educación); y (iv) la generación de un entorno propicio para el desarrollo del sector privado (Marcel, 2002).

Estos procesos tardaron más de una década en implantarse y alcanzar objetivos medianamente positivos, con heterogeneidades muy altas en su desempeño en las distintas áreas. La Nueva Gestión Pública (*New Public Management*), es de inspiración foránea como fue la primera generación de reformas de la administración basadas en el Consenso de Washington (Barcelay, 2001). Los enfoques modernizadores del Estado, sustentados en la eficiencia de los instrumentos de planificación, asumen que la política implícita y/o explícita en los instrumentos de desarrollo es consensuada y también suficiente para orientar efectivamente las acciones de desarrollo (Cox, 2003). Esta visión de la política pública creó su propio ocaso; las posiciones tecnócratas ampliamente dominantes en la gestión pública, incluso en la actualidad, han ido perdido gradualmente poder y se están generando nuevas visiones de la política pública que equilibran los considerandos técnicos con los políticos (BID, 2005).

En el caso chileno, las reformas liberales descentralizadoras no se restringieron solamente al mandato del Ministerio de Educación, en tanto su intervención directa sobre la gestión educacional de los empresarios públicos y privados, sino que disocian la institucionalidad pública del sistema educacional, quedando la responsabilidad de los resultados en tierra de nadie. El diseño organizacional del sistema educativo chileno asignó funciones discretas a sus distintos componentes, sin que éstos tuviesen el poder de injerencia en las distintas etapas del proceso educacional (Cox, 2003). Las funciones de supervisión técnico pedagógicas son asignadas al Ministerio de Educación y la administración de los recursos a los Departamentos de Administración Municipal de Educación y la conducción del proceso educativo a los establecimientos escolares (Gallego y Seebach, 2007: 79: OCDE, 2004), sin comprenderse del todo la lógica que sustentó por largos años¹¹ esta

¹¹ La cual cambia con el reemplazo de la LOCE por la LGE, es decir casi 30 años de vigencia y 18 de ellos en democracia, es difícil aventurar una hipótesis explicativa, se estima que se debió al hecho que la política educacional de la Concentración no entendió la relación Ministerio Empresarios (sostenedores) públicos.

matriz defectuosa, por cuanto sus componentes no poseen puntos de interrelación o de intersección.

El llamado que ahora se hace para impulsar una nueva reforma del Estado en la Gestión del sector Educación, se sustenta en el imperativo que sin un proceso de regionalización sólido no habrá desarrollo educativo sustentable para el país. Por ende, los planteamientos para configurar el sentido y las tareas de la nueva gerencia pública en el sector son indivisibles del impulso de los procesos descentralizadores del Estado. Adicionalmente, esta propuesta contiene dos considerandos implícitos que es importante exponer para la educación chilena: el primero es la idea que las reformas del Estado no han realizado un diseño equilibrado de las diversas funciones en el nivel macro, meso y local, siendo este factor un detonante de la nueva reforma en este campo y, en segundo lugar, no se entiende por qué el Estado chileno no propició el desarrollo de una visión de Gerencia Pública de las unidades territoriales subnacionales, meso y locales, en los gobiernos democráticos, agravando con ello el desempeño de estas unidades, en vez de generar medidas eficientes en pro de nuevas visiones de gestión del Estado en Educación.

Este fenómeno es compartido por las reformas del Estado en el ámbito subcentral. En la actualidad la precariedad de la descentralización regional restringe la autonomía y competencias del Gobierno Regional en el diseño de políticas para su territorio, restándole poder estratégico a los instrumentos de planificación regional posibles de articular las demandas educacionales de las comunas. El segundo argumento remite a la falta de discusión política en los Gobiernos Subnacionales, sobre las estrategias de desarrollo asociado a la dominancia de las lógicas de reproducción del poder partidista que orientan las decisiones de inversión regional. Se identifican en el marco de esta problemática las orientaciones sobre proyectos de desarrollo educacional regional, a partir del análisis de la visión de las autoridades regionales y de los funcionarios municipales. Incluso, el máximo organismo descentralizado territorialmente, investido de facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras: el Gobierno Regional, depende ampliamente del Gobierno Central (Art 28, DFL 19.175, Ley 19.175). La ley omite atribuciones que resguarden jurídicamente la intervención del Gobierno Regional en asuntos sectoriales, incluida la educación, cuya autoridad es materia exclusiva de los mandos respectivos en el

Gobierno Central. Si bien el Gobierno regional cuenta con un Consejo Regional (CORE), cuya acción tiene “por finalidad hacer efectiva la participación de la comunidad regional y estará investido de facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras” (Art 28, DFL 19.175) su accionar se limita a aprobar o rechazar la priorización del Intendente, quien lo preside y veta en tanto Jefe del Gobierno Regional, la cartera de proyectos de inversión.

Estas restricciones chocan con las demandas y exigen innovación y cambios para atender aspectos claves como: (i) cambiar la orientación centrada en los insumos y procesos hacia los resultados; (ii) incrementar la capacidad de respuesta a demandas de los ciudadanos mediante nuevos entes públicos creados como agencias ejecutivas separadas para desarrollar funciones operacionales, (iii) generar estructuras organizacionales más planas y flexibles, que se responsabilicen de los procesos operacionales sustantivos; (iv) establecer una distinción organizacional y financiera entre las necesidades y pagos por los servicios públicos y la provisión efectiva de esos servicios; (v) mayor autonomía de gestión a la gerencia y definir sus responsabilidades por objetivos de desempeño establecidos en contratos a plazo determinado, (vi) implementar el control financiero y presupuestario a las unidades descentralizadas, mejorando la provisión de los servicios requeridos para un estándar predeterminado.

Estas reformas del Estado no fueron un fenómeno nuevo. Sin embargo, la evolución en las relaciones entre el Estado y los ciudadanos ha seguido distintos caminos. Mientras los países más avanzados luchan contra las rigideces de la institucionalidad burocrática, varios países en desarrollo aún deben encontrar respuestas institucionales para combatir la corrupción, el clientelismo y el tráfico de influencias, todo lo cual contribuye a que las reformas de la administración pública tengan un sello y profundidad muy variado. Buena parte de estas reformas busca imponer o modificar los principios, prioridades y prácticas que guían la acción, la estructura de relaciones al interior del Estado y las de éste con su entorno. Si se entiende la gestión pública como la manera de organizar el uso de los recursos para el cumplimiento de los objetivos y tareas del Estado, entonces las reformas de paradigma aparecen precisamente como aquellas que buscan transformar dicha gestión (Marcel, 2002). En la medida en que estas reformas se consolidan a partir de

la visión de ciudadanía, incrementan la *transparencia* en la acción del Estado, enfatizándose los patrones de comportamiento del sector público, en los procesos y en cómo se producirán los bienes y servicios públicos. Alternativamente, cuando dominan las visiones de contribuyentes, las reformas promoverán una mayor *efectividad* de la gestión pública, lo que implica centrarse sobre los resultados y en qué bienes y servicios públicos se producen.

3. Políticas de Gestión de la Educación y rol de los Directivos escolares

Se analizan las políticas de gestión de la educación y el rol asumido por los directivos escolares para el periodo de 1981-2011, considerando el contexto y las concepciones dominantes de educación sostenidas en estos 30 años.

La hipótesis de trabajo sustentada es que, la profunda crisis que afecta al sistema educacional chileno, que irrumpió incontrolablemente en mayo del año 2006 (conocido como el movimiento “pingüino”), y que no ha sido debidamente resuelta, atañe directamente el ámbito de Dirección de los Centros Educativos y ésta no puede tratarse como un fenómeno desligado del episodio señalado. Por el contrario, es tributaria de la reforma radical del sistema educativo del año 1981, impulsada en plena Dictadura, y que se caracterizó por la fuerte privatización del sector educacional, expresada en el cambio del sistema de financiamiento al modelo de subsidio a la demanda, cambios en la dependencia de los establecimientos y del personal docente y administrativo, del gobierno nacional a los gobiernos locales, como también de la infraestructura y del equipamiento en el mismo sentido, sin que hubiese mediado evidencia concluyente sobre la necesidad de esta transformación y, menos, acerca de sus impactos positivos (Donoso, 2006). Este proceso fue acompañado de la incorporación masiva de empresarios privados a la provisión del servicio educativo mediante la política de financiamiento por subsidio, lo que ha significado literalmente, que la educación pública pasó de atender el 80% de la matrícula escolar en el año 1981 a menos del 47% en el año 2010, siendo hoy el 49% atendido por la educación privada subsidiada por el Estado (MINEDUC, 2011).

Tales transformaciones tuvieron un fuerte impacto en la educación pública

chilena. Primero porque se asociaron a una reducción significativa del presupuesto público para la educación escolar durante la década de los 80, que en términos reales fue del 24% (González, 2003: 610), lo que se tradujo en un deterioro de la educación pública con impacto en varias generaciones siguientes. Además, concentró en la dirección escolar las tareas administrativas y de control de los procesos de cambio de la arquitectura del sistema, impulsados en la década de los 80, y que culminan con una ley de inamovilidad de los directores y directivos, que estuvo vigente al menos por la década de los 90 y que, en forma gradual, se ha podido cambiar, haciendo concursable - bajo determinados considerandos - los cargos directivos, desde el año 1998 en adelante y, con mayor fuerza, desde el año 2007.

Los elementos expuestos dan cuenta de un escenario propio del sistema escolar chileno diferente a la mayor parte de Iberoamérica, en tanto, primero, la matrícula escolar está repartida en términos bastante equivalentes entre la educación pública y la particular subvencionada, y segundo, que ambos sectores operan con criterios de funcionamiento muy diferentes según se trate del ámbito público como del privado en los procesos de selección, formación y carrera profesional de docentes y directivos situación que posee un alto impacto para la temática en análisis. En el sector público, hay normativas que regulan en distinto grado este proceso, mientras que en el sector privado es la oferta/demanda propia del mercado la que establece el orden y criterios a seguir, correspondiendo a cada propietario de establecimiento, sea persona natural o jurídica, la designación de los cargos directivos y su estabilidad laboral.

Una segunda consideración que ha permanecido estable estas décadas con matices menores de cambio, es que el Ministerio de Educación no tiene atribuciones directas sobre los Gobiernos locales y los establecimientos de esa dependencia, sino solamente en materia curricular, pero no le compete la nominación de los directivos en tanto se cumplan con las normativas del Estatuto Docente. La Reforma del año 1981 promovió políticas de descentralización y desconcentración de la gestión del Estado bajo un diseño matricial ineficiente del sistema, que parcialmente se corrige en la actual Ley General de Educación (2008), aunque se mantienen atribuciones indirectas del Ministerio en la selección y nombramiento de los directivos, por lo cual hay que entender estas políticas como cuestiones generales.

Hay que dejar en claro que el país en estos 30 años, producto de la institucionalidad que se ha dado, el país no ha tenido una política de reclutamiento, formación, selección, perfeccionamiento y desarrollo de una carrera profesional de los directivos de centros educacionales. Por el contrario, es una materia objeto de medidas puntuales y que, se comienza a considerar en forma sistemática desde el año 2000, con la creación de una unidad preocupada de estos temas situada en la Dirección General de Educación del Ministerio, con la dictación, a mediados de esa década, del Marco para la Buena Dirección (MINEDUC, 2005), la puesta en marcha del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión Escolar SACGE (MINEDUC, 2005^a) y, luego, el asiento de esta materias en el CPEIP, entidad que albergó una unidad destinada al fortalecimiento del liderazgo directivo. No obstante, tanto esa unidad como el SACGE fueron descontinuados el año 2008/2009, evidenciando el rol secundario que en los hechos las políticas ministeriales atribuyen a la dirección escolar, lo que quedó plasmado en el documento oficial de Política Educacional del Gobierno del Presidente Lagos (Bitar, 2005) en cuyo extenso texto casi no se menciona el tema del liderazgo y dirección escolar.

Las décadas de los 90 y del 2000 estuvieron centradas en la incorporación de innovaciones en materia de gestión, más que en políticas de mejoramiento de los perfiles de cargos; se apuntó a las prácticas en este campo. A nivel local, con la obligatoriedad de las Comunas de realizar su Plan Anual de Educación (PADEM), que consultó condiciones, metas y dotación de recursos para impulsar el desarrollo educativo. También se impulsaron innovaciones en los establecimientos con los Planes por cada unidad educativa (Proyecto Educativo Institucional PEI), que siguieron diversos formatos hasta llegar a la actual propuesta que considera un horizonte de cuatro años. También incorpora la rendición de cuentas y otras sugerencias consistentes con lo que se denomina la segunda generación de Reformas de la Gestión del Estado. Sin embargo, en ellas el papel de los Directivos sigue siendo apegado a lo convencional. Las limitaciones derivadas de la inamovilidad de los directivos, los problemas de comprensión entre el Ministerio y los proveedores públicos de Educación (los Municipios) y las demandas por mejorar los resultados de logros escolares, implicaron que en estas dos décadas se privilegiara en la educación pública el trabajo docente, su formación y desarrollo. El trabajo con los directivos en este sentido - salvo situaciones puntuales - se pospuso para fines de los 90 y

comienzos de la década del 2000, dado un conjunto de complejidades político técnicas que tenían que resolverse a fin de que estas medidas y políticas fuesen eficientes.

Chile tiene al año 2009 algo más de 12.000 establecimientos escolares; cerca del 55% son públicos y corresponden a las 345 comunas del país, pero en los hechos, hay 150 de esas comunas que tienen diez o menos establecimientos escolares bajo su dependencia territorial; ello conforma realidades muy particulares donde no es posible establecer una carrera directiva para su personal. Esta realidad la viven igualmente muchos de los más de 2.000 sostenedores privados (MINEDUC; 2009), haciendo más compleja la gestión por la gran atomización de los propietarios de establecimientos educacionales y por la heterogeneidad del tamaño de los sistemas educativos comunales.

A diferencia de otros países que tiene sistemas público/privados articulados que implican la adopción de criterios únicos de carrera directiva, de remuneraciones, de promoción, en el caso chileno no existe ningún mecanismo legal que garantice esta situación, ni siquiera tratándose del mismo sector público. Ello responde al concepto clave que al mercado le atañe ordenar y asignar los recursos; incluso, es posible que el año en curso (2011) se implemente un programa de formación para 500 directivos-se entiende por año- proyecto interesante pero que requeriría de un horizonte mínimo de 10 años para tener un impacto decisivo en la renovación de los equipos solamente de la educación pública. No obstante, según las normas vigentes, no implica que estos graduados vayan a ser incorporados al sistema público o privado, de no mediar modificaciones legales que a la fecha no se han presentado a debate en el parlamento, lo cual podría significar que este esfuerzo anual podría verse amenazado por la falta de elementos vinculantes entre los aspectos señalados: formación, reclutamiento, selección, promoción y recompensa. Como señala Pavez (2003), es difícil justificar que los regímenes laborales y de remuneraciones de los directivos y maestros que se financian con el mismo tipo de subsidio público sean tan desiguales según corresponda el empleador a un agente privado o público.

Adicionalmente, en el caso chileno, el mercado educativo es un conjunto de mercados diferenciados, más que un solo mercado. Se trata de realidades acotadas

que tienden a funcionar entrópicamente con ciertas reglas de mercado, pero con adecuaciones importantes. Adicionalmente, la movilidad laboral transversal en el mercado (cambio de institución) también es baja. Los maestros (y directivos) privilegian estabilidad laboral versus el aumento de sus ingresos económicos (Mizala y Romaguera, 2003: 549). Por su parte, la movilidad horizontal es aún menor; no existe un sistema organizado de carrera funcionaria, regional o nacional, lo que reduce la posibilidad de articular criterios comunes en este plano (Mizala y Romaguera, 2003; Rama y Navarro, 2004; Rojas et al, 2006).

Los aspectos reseñados conforman el marco en el cual debe comprenderse las exigencias para configurar la Gerencia Pública en Educación en el escenario del Perfeccionamiento de la Institucionalidad de los Sistemas Educativos Subnacionales, como tarea estratégica para disponer de sistemas educativos subnacionales de calidad; en caso contrario, se trata de una traba de significación que amenaza el desarrollo educacional del país.

4. Desafíos estratégicos fundamentales de la Gerencia Pública en Educación

En el marco educativo chileno, es fundamental centrar las tareas de la gerencia pública en tres aspectos claves que resultan indispensables de atender y manejar por la gerencia de la educación pública, teniendo en perspectiva una nueva institucionalidad para el sector, en los términos expresados y los retos mayúsculos de construir una sociedad inclusiva.

El primer problema que enfrenta la gerencia de los sistemas educativos públicos en toda su extensión, es la gran desigualdad social y el fuerte arraigo de la cuna social de los logros escolares en todo el sistema educacional, cuestión que es de enorme significación para los ciudadanos, por cuanto el derecho a la educación se sustenta en Chile esencialmente en la oferta de educación pública. *El segundo problema se refiere a la importante migración de los estudiantes menos pobres en la transición que se produce entre la enseñanza básica y la enseñanza media, generando, en consecuencia, la “relegación” de los estudiantes más pobres en las comunas con mayores dificultades de calidad de vida de su población.*

Finalmente, en tercer lugar, es indispensable comprender que *los sistemas comunales de educación y de educación pública son muy heterogéneos en resultados y recursos, lo que implica que deben establecerse políticas públicas adecuadamente focalizadas a las características que presentan estos sistemas comunales; en caso contrario, se amplía la segregación social a los estudiantes más vulnerables, tal como se ha podido constatar.*

4.1. La desigualdad social como determinante principal de los resultados educativos

La sociedad chilena es altamente desigual, con registros que alcanzan valores críticos del 0,50 en el coeficiente GINI (OCDE, 2011), situando al país como el de mayor desigualdad social en la OECD y uno con la más alta desigualdad respecto de Latinoamérica. Estos datos no son nuevos y conforman una serie de resultados que por décadas se han venido manifestando con bemoles absolutamente menores. En consonancia con lo expuesto, el sistema educacional no hace sino reflejar la desigualdad social, atenuándola en algún grado, lo que consigue en razón del soporte de políticas sociales instaladas en las escuelas: alimentación, infraestructura y equipamiento escolar -por mencionar algunas- y con el énfasis de los recursos de la Subvención Preferencial (Ley SEP) puestos en el tema lectura, y la acumulación de diversas políticas educativas potenciadas hacia la población más vulnerable.

La serie de resultados del SIMCE para la década del 2000, incluyendo los datos de la medición 2010, son consistentes con el determinante del origen social de los estudiantes, si bien se puede decir que, en la década se han estrechado las diferencias entre los puntajes extremos aproximadamente en un 10%, las diferencias siguen siendo decisivas; no así como se ha especulado que el “valor agregado de la educación particular privada y con subvención del Estado” no muestra los resultados ansiados, sino más bien confirma que los establecimientos logran poco en la reducción de estas diferencias (Treviño y Donoso, 2010), situación que tras más de cuarenta años de avance de la investigación en esta materia, desde el trabajo de Coleman(1966), que dio cuenta que los antecedentes familiares sigue siendo el predictor más importante del éxito escolar, y tanto como Anyon (2005) y Berliner (2006) han demostrado consistentemente que la pobreza debe enfrentarse con

recursos gigantes y en forma simultánea con un conjunto de medidas; en caso contrario, las reformas de la escuela están condenadas al fracaso, cuestión que también ha sido planteada por diversos autores para el caso chileno, aportando evidencia sobre cómo el factor socioeconómico gravita de manera decisiva, tanto en los resultados nacionales como también en las comparaciones internacionales (Mizala, Romaguera y Urquiola, 2006; Hseih y Urquiola, 2003, PISA, 2010).

La serie de resultados SIMCE de los 4° y 8° años y del 2° año de enseñanza media son muy consistentes y dan cuenta de la fuerza que tiene el problema expuesto. La revisión de las Tablas 1 y 2 muestra que el factor grupo socioeconómico es determinante en los resultados y la dependencia del establecimiento es de segundo orden. Ello significa que la escuela pública es decisiva para la población más pobre y no lo es en esa dimensión para aquella más holgada económicamente. Pero lo que sí muestran los resultados, es la fuerte determinante socioeconómica en la desigualdad de los resultados.

Tabla N° 1
Puntajes Promedio 4° Básico SIMCE 2009 por Grupo Socioeconómico y Dependencia, y Diferencia 2009

Grupo socioeconómico	Lectura			Matemática		
	MUN	PSUB	PPAG	MUN	PSUB	PPAG
Bajo	(+)241	236		(+)226	216	
Medio bajo	245	248		233	236	
Medio	257	(+)266	-	247	(+)258	-
Medio alto	282	284	-	278	279	-
Alto		298	(+)303		299	(+)304
Nacional	248	267	301	236	259	303

Fuente: www.simce.cl, 29 de abril de 2010

Tabla N° 2
Puntajes Promedio 8° Básico SIMCE 2009 por Grupo Socioeconómico y Dependencia y Diferencia 2009

Grupo socioeconómico	Lenguaje y comunicación			Educación matemática		
	MUN	PSUB	PP	MUN	PSUB	PP
Bajo	(+) 232	227	-	(+) 235	228	-
Medio bajo	233	(+) 239	-	237	(+)244	-
Medio	247	(+) 254	-	251	(+)262	-
Medio alto	(+) 291	273	-	(+) 305	285	-
Alto	-	294	296	-	312	(+) 317
Nacional	239	257	294	244	266	316

Fuente: www.simce.cl, 29 de abril de 2010

La siguiente Tabla (3) da cuenta de la distribución de la matrícula y de los establecimientos escolares por grupo socioeconómico, correspondiente a la medición SIMCE 4° Básico, año 2009, la que es de carácter Censal; por ello, permite una visión más representativa de la cobertura escolar. El 72% de la matrícula pública corresponde al grupo socioeconómico bajo y medio bajo, es decir el grupo más vulnerable; de allí la afirmación que el derecho a la educación lo garantiza la educación pública. Adicionalmente, esta cobertura se alcanza con un 49% de los establecimientos escolares que atienden a este segmento; ello responde a cobertura rural que prácticamente es preocupación exclusiva de la educación pública y, también, buena parte de la población urbano marginal.

Tabla N° 3
Distribución de la Matrícula 4° Básico por Grupo Socioeconómico y Dependencia

Grupo socioeconómico	Estudiantes			Establecimientos		
	MUN	PSUB	PPAG	MUN	PSUB	PPAG
Bajo	8%	2%	–	23%	8%	–
Medio bajo	23%	8%	–	26%	8%	–
Medio	11%	25%	–	6%	14%	–
Medio alto	1%	14%	–	1%	8%	1%
Alto	–	1%	7%	–	–	5%
Nacional	43%	50%	7%	56%	39%	5%

Fuente: www.simce.cl, 29 de abril de 2010

La revisión de los resultados históricos del SIMCE establece un aumento de 21 puntos entre 1999 y el 2010. No obstante, 17 de los 21 corresponden a logros entre los años 2008 y el 2010, lo que podría atribuirse a un efecto de la ley SEP, aunque no hay evidencia directa de ello. Dicha ley asigna mayores recursos para los establecimientos que atiendan la población más vulnerable; lo cierto es que la SEP ha sido más eficiente - si se sigue esta hipótesis - en el sector público, pues el que ha logrado mejores resultados que los subvencionados en la medición 2010. La segunda cuestión, es que los resultados comprueban que se requiere de mayores recursos para mejorar los resultados de la población vulnerable, y abre, entones, la interrogante si es suficiente este monto o debe agregarse más, de manera que estas mejorías sean mayores y en intervalos de tiempo más reducido.

Estos asuntos conforman el desafío central de los equipos de gerencia pública. Su manejo técnico, la comprensión de los factores asociados, las determinantes y las posibilidades de revertir los círculos “negativos de variables” demandan un mejoramiento de la institucionalidad pública para que pueda atender diferencias de escala, de recursos y otras que resultan fundamentales en pos de la reducción de las brechas de desigualdad educativa.

4.2. Migración de estudiantes menos pobres en las transiciones entre los niveles del sistema

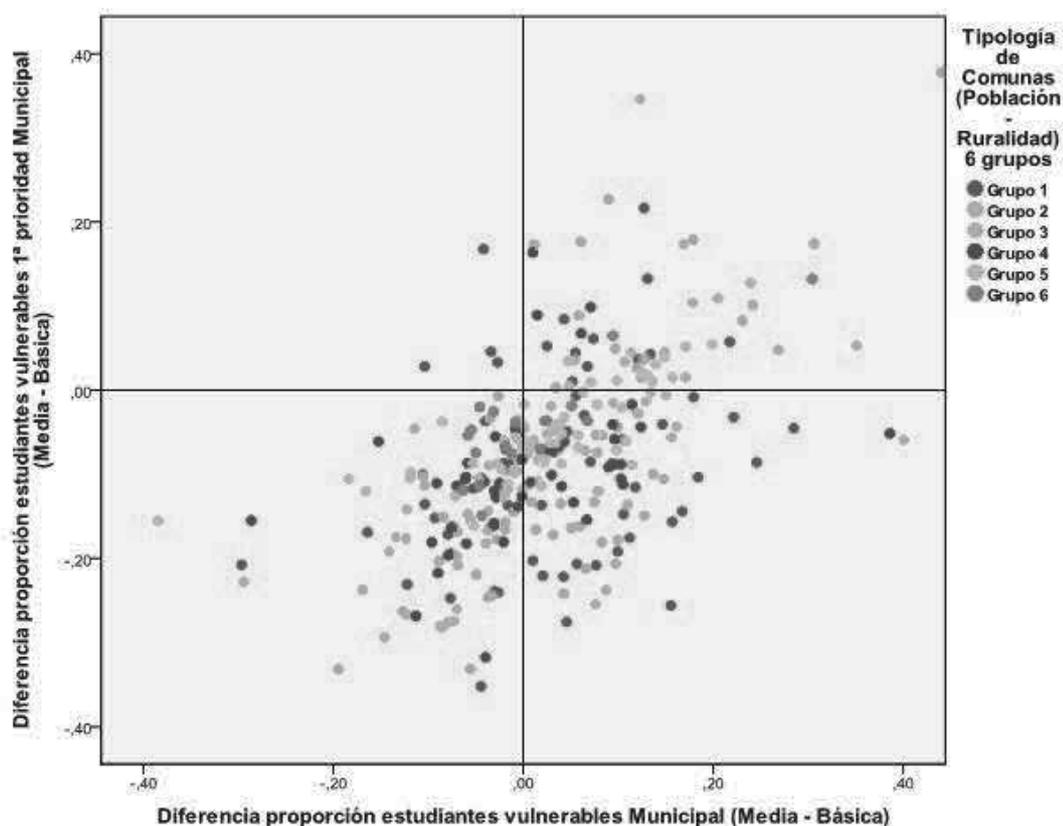
El segundo problema es la importante migración de los estudiantes menos pobres en la transición que se produce entre la enseñanza básica y la enseñanza media, generando la “relegación” de los estudiantes más pobres en las comunas con mayores dificultades de calidad de vida de su población.

Una característica distinta del sistema escolar chileno es que la población escolar es altamente móvil; el 27% de los estudiantes de escuelas municipales y el 33% de las subvencionadas no comenzaron sus estudios en la misma escuela (Bellei, 2007:10). Los estudios de Hseih y Urquiola (2003) y Donoso y Arias (2011), ponen en evidencia que la población migrante del sector municipal al particular subvencionado es la menos pobre, y que crecientemente la población más pobre se va quedando en sus comunas de origen. Este fenómeno se acentúa cuando se producen los cambios en las transiciones entre el fin de la enseñanza primaria (8° grado) y el comienzo de la enseñanza secundaria (9° grado).

El Gráfico N° 1 muestra para la educación municipal, el total de comunas del país agrupadas en seis categorías, que los estudiantes de primer grado de vulnerabilidad en la educación (cuadrante inferior izquierdo) permanece en las comunas más pequeñas (rurales y/o de mayor vulnerabilidad) y los estudiantes menos vulnerables se desplazan, en la transición a la educación media las comunas de menor vulnerabilidad (Donoso y Arias, 2011). Esta cuestión ilustra en términos generales un fenómeno que es de relevancia para los sistemas educativos subcentrales (regionales y locales) y que merece mayor atención.

En segundo lugar, analizado el patrón de migración diaria al centro escolar, las regiones presentan un comportamiento diferenciado que se traduce en tres estructuras definidas, a saber: (i) de alta migración, la Región Metropolitana, (ii) de migración moderada, las regiones de Coquimbo, Valparaíso, O'Higgins, Maule, Biobío, Araucanía, Los Ríos y Los Lagos; y (iii) de escasa migración, las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá (en su nueva clasificación), Antofagasta, Atacama, Aysén, Magallanes.

Gráfico N° 1
Variación Comunal de los Estudiantes Vulnerables en Básica y Media,
Comunas de Chile, 2007



Fuente datos CASEN, 2006, elaboración propia

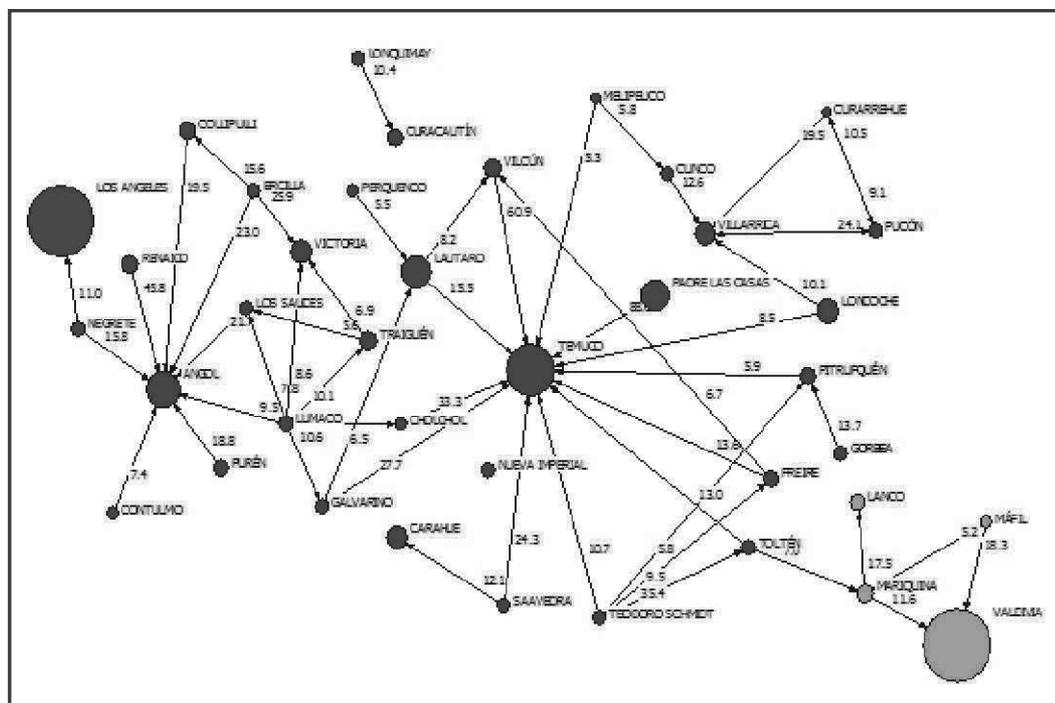
Los territorios extremos, por su conformación geográfico/climática se caracterizan por alta concentración de la población en localidades urbanas, escasa población rural y largas distancias entre los centros poblados, lo que impide la “migración escolar diaria”, y genera condiciones muy diferentes al resto del país en este campo (Donoso y Arias, 2011). El caso más evidente lo conforma la Región de Aysén (Donoso et al., 2010). Esta Región presenta características distintivas de desarrollo educativo, que dificultan el acceso y la movilidad de la población (*asociado un clima extremo*), los que determinan diferencias importantes de magnitud entre la región y el resto del país; a pesar de tratarse de la tercera región en

cuanto a mayor superficie, es al mismo tiempo la región menos poblada, alcanzando 100 mil habitantes, los que representan menos del 0,6% de la población nacional. De igual forma, la distribución de la población en la región, replica las diferencias de magnitud que se observan entre esta y el resto de Chile; las dos principales comunas concentran casi la totalidad de la población regional unas 83 mil personas, entre Coyhaique y Aysén (*tres comunas tiene entre 1 a 3 mil habitantes y otras tres 100 o menos*). El resto de los habitantes se distribuyen en comunas escasamente pobladas, en muchos casos aislados y con un componente rural predominante. El desarrollo de una política Educacional para la región de Aysén, debiese construirse a partir de los dos grandes ejes urbanos (Coyhaique y Aysén), y los anillos comunales según se definieron, buscando en los hechos maximizar las oportunidades educativas y de desarrollo de la región, para mejorar la cobertura curricular y hacer más eficiente el gasto. Lo que evidencian los resultados es que, en estos casos, los sistemas comunales deberían articularse para dar origen a un solo sistema educativo regional, en torno a los dos ejes urbanos, bajo un política de institucionalización que fortaleciera la sinergia y colaboración, dado que las comunas más aisladas no presentan otra posibilidad de continuidad de estudios que no sea la migración por períodos largos de tiempo. Esta estructura territorial, presente en otras regiones, da cuenta de desafíos relevantes para la gerencia pública de dar pie a una organización institucional más flexible.

El caso de las regiones con migración moderada es diferente. Primero, se caracterizan por tener más población en términos absolutos y una mayor densidad poblacional por km², acompañada de un número importante (absoluto y relativo) de población rural. También hay accesibilidad regular desde los diversos centros y localidades hacia las localidades urbanas más importantes. Ello se traduce en una importante movilidad de estudiantes, sobre todo, en la enseñanza secundaria, con patrones diferenciados según sea el análisis para los establecimientos municipales que el particular subvencionado. Como se aprecia al comparar los dos Gráficos (N° 2 y N° 3), los polos de atracción varían. En el caso de los Establecimientos municipales hay un mayor equilibrio entre las capitales provinciales con la regional, como también mayor dispersión intermedia; en el segundo caso, la concentración en la capital regional es mucho mayor, lo que responde, finalmente, a la estructura de la oferta (y del financiamiento público de la educación). Estas materias, al igual que el

caso anterior, conforman elementos claves que la gerencia pública debe considerar para efectos del diseño y proyección de los sistemas y su articulación, incluso con criterios diferentes según sea para la enseñanza básica (que presenta en el país tasas muchos más bajas de migración) o para la enseñanza media (Donoso y Arias, 2011).

Gráfico N° 2
Migración de Matrícula Educación Media Municipal 2006, Región de la Araucanía



Finalmente, el caso de alta migración lo conforma la Región Metropolitana, lo que en sí mismo es de gran complejidad pues posee circuitos de migración periféricos y, también, otros hacia el centro. Se trata de una realidad muy compleja que se ilustra solamente para efectos de demostrar esta condición y que su análisis implicaría detenerse en esta materia.

Como se aprecia, la complejidad de las relaciones es evidente y expresa una situación altamente diferente respecto de los otros casos y que, de igual forma, da cuenta de una realidad que es de significación para la temática que se expone.

4.2. Heterogeneidad de los sistemas comunales de educación pública

Al analizarse los contextos de operación de los sistemas locales de educación pública en Chile, de acuerdo a la diversidad de territorios en que estos se ubican, los resultados muestran una multiplicidad de condiciones de operación, asociada a la gran heterogeneidad en la magnitud de los municipios responsables de las políticas de educación local. Estos resultados sugieren que: (i) el esquema de financiamiento actual presiona a las comunas más pequeñas y pobres a hacer aportes comparativamente mayores, lo que las empobrece; (ii) las diferencias de escala generan en la práctica fenómenos radicalmente diferentes, que deben ser evaluados con referencia a su contexto; (iii) los sistemas de educación pública generan interrelaciones que hay que incorporar en los diseños de política, de modo de evitar la tendencia hacia una mayor segmentación socioeconómica de los estudiantes (Donoso y Arias, 2011). Ello puede derivarse de los datos expuestos en la Tabla N° 4, primero respecto de las diferencias en ciertos atributos generales entre los seis grupos de comunas (Grupo 1 más pequeñas, grupo 6 más grandes).

Tabla N° 4
Valores Promedio en Algunas Variables de Clasificación de las Comunas,
2006

	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Grupo 5	Grupo 6	Promedio comunas Chile
Población Comunal	9.344	16.289	9.971	46.901	101.733	312.542	48.110
Población Rural (%)	79,5%	47,9%	19,1%	24,2%	2,8%	2,2%	38,1%
Tasa de Natalidad	11,5	13,1	13,0	14,3	14,7	14,3	13,2
Tasa de Mortalidad Infantil	10,0	8,5	8,5	8,4	8,0	8,6	8,8
Población comunal en relación a la población regional	1,1%	2,1%	1,7%	3,5%	11,2%	17,1%	4,3%
Población Económicamente Activa Sector Primario (%)	45,7%	40,0%	28,9%	24,1%	7,5%	5,1%	30,1%
Población Económicamente Activa Sector Terciario (%)	37,9%	42,6%	51,5%	53,6%	69,6%	72,2%	50,5%
Índice de Pobreza	18,2%	17,8%	14,3%	17,9%	13,8%	11,5%	16,4%
Escolaridad promedio de la población	7,1	7,5	8,6	8,6	10,1	10,4	8,3

Fuente: Donoso y Arias, 2011

Los datos muestran, en primer lugar, que los sistemas comunales de educación son altamente heterogéneos; en segunda instancia, esta condición varía en complejidad y sentido según los tipos de comunas que se trate. La creciente participación de la dependencia municipal en la matrícula comunal en la medida que se hace el tránsito desde los grupos de comunas de gran escala hacia las de menor magnitud, revela una deficiencia en los subsidios (Sapelli, 2006), lo que se traduce, finalmente, en una creciente situación de inequidad de la población más vulnerable y de territorios más distantes del centro del país. La escasez de cobertura y participación de otras dependencias (particular subvencionado) en los territorios de menor población y mayor ruralidad está asociada a mayores costos y dificultades de operación. No obstante, a pesar de los mayores ingresos por subvención por estudiante en las comunas más pequeñas, la baja penetración de otras dependencias y el mayor aporte municipal por estudiante, indican que la subvención es insuficiente.

Tabla N° 5
Valores Promedio en Variables Escolares de Clasificación de las Comunas

	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Grupo 5	Grupo 6	Promedio comunas Chile
Población comunal en edad escolar	2.222	4.004	2.357	11.802	23.326	74.289	11.422
Matrícula por Establecimiento Municipal (Ed. Básica y Media)	105	166	259	320	556	712	282
Matrícula Municipal por Docente de Aula (Estudiantes por Docente)	16	20	19	23	24	26	20
Matrícula municipal Ed. Párvulos	107	185	131	472	783	1.947	396
Matrícula municipal Ed. Básica	1.046	1.630	986	3.920	6.124	14.704	3.195
Matrícula municipal Ed. Media	268	585	412	1.759	2.680	6.163	1.311
Cobertura municipal (respecto de la población en edad escolar)	64,0%	59,9%	64,8%	52,1%	41,1%	30,7%	42,9%
Participación municipal en la matrícula comunal total, Ed. Básica (en porcentaje)	87,6%	76,6%	79,6%	61,2%	44,8%	40,6%	69,9%
Participación municipal en la matrícula comunal total, Ed. Media (en porcentaje)	82,5%	75,2%	81,4%	57,5%	39,5%	34,7%	65,7%
Vulnerabilidad de los estudiantes (E. Básica Municipal)	87,9%	89,3%	82,0%	87,9%	80,8%	80,7%	85,9%
Vulnerabilidad de los estudiantes (E. Media Municipal)	86,9%	83,0%	75,6%	78,9%	79,2%	78,8%	81,2%
Vulnerabilidad de los estudiantes (E. Básica P. Subvencionado)	87,0%	81,0%	67,3%	69,1%	61,8%	61,9%	72,4%
Vulnerabilidad de los estudiantes (E. Media P. Subvencionado)	81,4%	73,1%	68,1%	65,9%	62,5%	60,5%	68,1%

Dado el valor de la subvención actual, se produce una situación donde las comunas de menor magnitud (y recursos) deben hacer un aporte municipal por estudiante superior a las comunas de mayor escala, lo que es un contrasentido. De acuerdo a lo señalado, se hace necesario, no solamente analizar los resultados (y dinámica de estos resultados en términos de avances y retrocesos) de la política municipal de educación con referencia al territorio, sino también diseñar la política tomando como referencia permanente este territorio.

5. Gerencia Pública en Educación: debate final

La crisis que afecta a la educación pública chilena es correlativamente también una crisis del diseño del sistema que requiere solucionar la desigualdad social y territorial de las oportunidades, algo no considerado regularmente en los estudios sobre la temática en análisis. Los sistemas públicos chilenos son de gran heterogeneidad de tamaño y recursos, con políticas de financiamiento que castigan a las comunas más pobres, generando mayor segmentación socioeconómica. La solución de esta situación requiere una nueva institucionalidad del sector y una nueva visión de la gestión pública en educación, que atienda aquellos aspectos claves, no considerados en el diseño actual: una nueva visión de gerencia. Un factor nuevo en este escenario es la migración cotidiana de estudiantes entre comunas, que agudiza la discriminación territorial. Estos antecedentes aportan a la conformación de una nueva estructura del sistema público de educación, que implique generar clusters territoriales que no reduzcan sino superen los problemas de gestión y de resultados discriminatorios de la educación, para reducir la inequitativa distribución de las oportunidades educativas según aspectos socioterritoriales.

BIBLIOGRAFÍA

- ANYON, J. (2005). *Radical possibilities: Public policy, urban education and a new social movement*. New York: Routledge.
- Barcelay, M. (2001). La nueva Gerencia Pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos. *Reforma y Democracia* No. 19, Febrero 2001. Caracas, Venezuela: 1-16.
- BERLINER, D. (2006). Our impoverished view of educational reform. *Teachers College Record*, 108(6), 949-995.
- BID (2005). *La Política de las Políticas Públicas*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- BITAR, S. (2005). *Educación Nuestra Riqueza, Chile educa para el siglo XXI*. El Mercurio, Aguilar, Santiago de Chile.
- BELLEI, C. (2007). Expansión de la Educación privada y mejoramiento de la educación pública. *Pensamiento Educativo*, Vol. 40, N°1, pp. 1-21

- COLEMAN, J. et al (1966). *Equality of educational opportunity*. Washington, Government Printing Office,
- COX, C. (Ed.) (2003). *Políticas Educativas en el Cambio de Siglo. La reforma del sistema escolar en Chile*. Santiago: Universitaria.
- DONOSO, S. & ARIAS, O. (2011) Diferencias de escala en los sistema de educación pública en Chile. *Revista Ensaio*, vol.19, n.71, abril/junho 2011.
- DONOSO, S.; ARIAS, O.; CANCINO V.; OYARZÚN, C. (2010) *Desarrollo Educativo y Territorio en la Región de Aysén*. En: Gairin, J y D. Castro, (eds) *Desarrollo Educativo al servicio del Desarrollo Social*. Universidad Autónoma de Barcelona, FIDECAP, Santiago de Chile, Pp. 71 -90.
- DONOSO, S. (2006). Financiamiento y gestión de la educación pública chilena de los años 90. *Cadernos de Pesquisa*, v. 36, n. 127, p. 151-172, jan./abr.
- GALLEGO, F.& SEEBACH, C. (2007). Indicadores de complejidad y resultados en el sector de educación municipal. En Matus, T. (Coord.) *La Reforma Municipal en la mira. Identificando los municipios prioritarios en la Región Metropolitana: Complejidad comunal versus condiciones para la calidad de la gestión municipal*. Santiago. Expansiva, Observatorio de Ciudades (PUC) y Escuela de Trabajo Social (PUC), 159 - 208
- GONZÁLEZ, P. (2003). *Estructura Institucional, recursos y gestión en el sistema escolar chileno*. En: COX, C. (Editor). *Políticas* Op. cit. Pp. 597 660.
- HSIEH, CH. Y URQUIOLA, M. (2002). *When school competes, how they compete? An assessment of Chile's nation wide school voucher program*. World Bank's Development Group, Washington.
- HSIEH, CH. Y URQUIOLA, M. (2006). The effects of generalized school choice on achievement and stratification: Evidence from Chile's voucher program, *Journal of Public Economics* 90 1477 1503.
- MINEDUC (2011). *Estadísticas Educativas*. Ministerio de Educación, Chile. www.mineduc.cl, visitado 7 de abril de 2011
- MINEDUC (2005). *Marco para la Buena Dirección*. Ministerio de Educación, Chile
- MINEDUC (2005^a). *Calidad en Todas Las Escuelas y Liceos. El Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión Escolar*. Ministerio de Educación, Chile

- MIZALA, A., ROMAGUERA, P. Y URQUIOLA, M. (2006). Socioeconomic status or noise? Tradeoffs in the generation of school quality information. *Journal of Development Economics* 84 (2007) 61-75.
- MIZALA, A. Y ROMAGUERA, P. (2003). *Regulación, incentivos y remuneraciones de los profesores en Chile*. En: Cox, C. (Ed) Políticas Educativas en el Cambio .. Op. Cit. Pp. 519 -568.
- MARCEL, M. (2002). *Las Opciones de Reforma del Estado*. En Valdés, S (ed) Reforma de Estado. Volumen II: Dirección Pública y Compras Públicas. Centro de Estudios Públicos, Santiago, pp. 213 -28
- OECD (2011). *Society at a Glance. OECD Indicadores Sociales*. Consultado, 14 de abril de 2011, www.oecd.org/els/social/indicators/SAG
- PAVEZ, J. (2003). *Situación de los docentes, sus condiciones laborales y profesionales*. En: Hevia, R. (Ed.) La Educación en Chile Hoy. Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago de Chile, Pp. 77 86.
- PISA (2010). *Resultados PISA de Chile*. Ministerio de Educación, Santiago de Chile.
- ROJAS, A. PÉREZ, R. DÍAZ, R. & MEZA, P. (2006). *Análisis del Mercado Laboral Docente: Visión desde los Sostenedores*. Universidad de Talca, Instituto de investigación y Desarrollo Educativo, Programa de Magister en Política y Gestión Educativa, Talca.
- RAMA, G. Y NAVARRO, J. C. (2004). *Carrera de los maestros en América latina*. En BID PREAL. Maestros en América Latina: nuevas perspectivas sobre su formación y desempeño. Santiago, Chile, Pp. 287 232.
- TREVIÑO, E. Y DONOSO, F. (2010). *Agrupación de escuelas para intervenciones de política: análisis del caso chileno*. Facultad de Educación, Universidad Diego Portales, Santiago Chile.

Artículo Recibido : 27 de Agosto de 2010

Artículo Aprobado : 24 de Septiembre de 2010