



Servicios Locales de Educación y Ordenamiento de Establecimientos Escolares

Autor

Mauricio Holz

Email: mholz@bcn.cl

Tel.: +56 2 2270 1819

Nº SUP: 118026

Resumen

El presente documento tiene como finalidad observar cómo la nueva gobernanza de la Educación Pública se vincula con las normas establecidas en la Ley N° 20.529, que define el sistema de *accountability* de la educación escolar en Chile. Lo anterior, precisando las responsabilidades que la Ley N° 21.040 asigna para los agentes del Sistema de Educación Pública, en particular al ordenamiento en categorías de desempeño de los establecimientos educacionales.

El documento ofrece un análisis preliminar del cierre de establecimientos, consecuencia que se deriva de permanecer en la categoría de desempeño insuficiente por un periodo de 4 años consecutivos.

En tal sentido, se enuncia que bajo la metodología de ordenación de establecimientos vigente, no se estaría considerando el efecto sobre el desempeño, que tendrían las acciones de los agentes que componen el Sistema de Educación Pública, acciones que quedan establecidas en los diversos instrumentos de gestión que establece la Ley 21.040, y que, por lo tanto, son verificables. Por lo anterior, se postula que la evaluación del desempeño de las acciones de los agentes, a través de la revisión del cumplimiento de lo establecido en los instrumentos de gestión, podría incorporarse a la evaluación del desempeño de los establecimientos, como factor de control y ajuste de los resultados.

Es, en este sentido, que cabría preguntarse si corresponde cerrar un establecimiento de un Servicio Local cuyo Director ha sido cesado en sus funciones por la no implementación, o implementación deficiente, de las medidas específicas de apoyo a las que obliga la Ley N° 20.529, para establecimientos en la categoría de insuficiente.

I. Introducción

En el marco del sistema de *accountability* que norma la Ley N° 20.529, los establecimientos son ordenados según su desempeño educativo, de cuyo resultado se derivan consecuencias principalmente para los establecimientos clasificados en la categoría “insuficiente”¹. Las consecuencias se relacionan a la frecuencia con que la Agencia de la Calidad de la Educación realiza visitas evaluativas, a la obligación de recurrir a apoyos técnico-pedagógicos, y en último caso a la pérdida del reconocimiento oficial del establecimiento educacional.

Por su parte, la Ley N° 21.040 define un régimen de gobernanza especial para el Sistema de Educación Pública, en la que se asignan roles para el mejoramiento del desempeño de los establecimientos educacionales públicos, y sobre otros objetivos que se proponen para los establecimientos escolares de propiedad del Estado. Estos roles se establecen en *contratos* (instrumentos de gestión) que señalan los objetivos y acciones que deben realizar cada uno de los agentes que componen el Sistema de Educación Pública.

En vista que la Ley N° 20.529 es de aplicación general, y la Ley N° 21.040 aplica solo a los establecimientos de Educación Pública, las responsabilidades y consecuencias para los agentes que componen el Sistema, quedan sujetas a las normas de aplicación general de la Ley N° 20.529. Así, los establecimientos dependientes de los Servicios Locales de Educación son clasificados en categorías de desempeño, aplicándoseles las consecuencias que establece la Ley N° 20.529. No obstante, lo anterior ocurre en un marco institucional, de gobernanza y de definición de responsabilidades de régimen particulares. Dado esto, los instrumentos de gestión que definen los objetivos, acciones y responsabilidades de los agentes del Sistema de Educación Pública, se diseñan, en parte, en función de las normas del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Ley N° 20.529.

Así, el presente documento tiene como finalidad observar cómo la nueva gobernanza de la Educación Pública se vincula con las normas establecidas en la Ley 20.529 que define el sistema de *accountability* de la educación en Chile. Lo anterior, precisando las responsabilidades que la Ley 21.040 asigna para los agentes del Sistema de Educación Pública, en particular al ordenamiento en categorías de desempeño de los establecimientos educacionales.

Entonces, el documento, en primer lugar, define los agentes que participan del Sistema de Educación Pública, para luego establecer cómo se vinculan los instrumentos de gestión con el ordenamiento de establecimientos educacionales y sus consecuencias.

Finalmente, se ofrece un análisis crítico de carácter preliminar con respecto a la gobernanza del Sistema de Educación Pública y el cierre de establecimientos.

¹ Ver documento Ordenación de establecimientos educacionales: metodología y consecuencias.

II. Gobernanza en la nueva educación pública.

a. Estructura general

La gobernanza del Sistema Escolar Público, normada en la Ley N° 21.040, está compuesta básicamente de cuatro (4) organismos: la Dirección de Educación Pública, los Servicios Locales de Educación, los Consejos Locales de Educación, y los Establecimientos Educativos que dependen de los Servicios Locales de Educación.

En términos generales, la nueva gobernanza es una reforma de la administración de la educación pública, mediante el traspaso de la calidad de sostenedor desde organismos locales (municipalidades) a organismos intermedios² (Servicios Locales de Educación), creando, a su vez, un organismo central, la Dirección de Educación Pública, encargada de entregar los lineamientos estratégicos del Sistema de Educación Pública. La nueva gobernanza, por su parte, asigna responsabilidades y roles a los agentes del Sistema, para el cumplimiento del fin de la Educación Pública, que queda definido en el artículo 2° de la Ley N° 21.040 de la siguiente manera:

(...) La educación pública está orientada al pleno desarrollo de los estudiantes, de acuerdo a sus necesidades y características. Procura una formación integral de las personas, velando por su desarrollo espiritual, social, ético, moral, afectivo, intelectual, artístico y físico, entre otros, y estimulando el desarrollo de la creatividad, la capacidad crítica, la participación ciudadana y los valores democráticos.

Además, entre los principios del Sistema, normados en el artículo 5°, se cuentan los conceptos de calidad integral, mejora continua de la calidad, el desarrollo equitativo y la igualdad de oportunidades.

Dirección de Educación Pública

La Dirección de Educación Pública es un servicio público descentralizado dependiente del Ministerio de Educación. Sus funciones generales son la conducción y coordinación estratégica del Sistema de Educación Pública, y el apoyo, orientación y evaluación del desempeño de los Servicios Locales de Educación. La conducción estratégica la realiza a través de la elaboración de la Estrategia Nacional para la Educación Pública, la que debe contener metas y acciones que apuntan al cumplimiento de los objetivos del Sistema de Educación Pública³, y a la cual deben ajustarse, y velar por su cumplimiento, los integrantes del sistema⁴.

Servicios Locales de Educación

Los Servicios Locales de Educación son órganos públicos, funcionales y territorialmente descentralizados, cuya función es proveer educación escolar, a través de los establecimientos que se localizan en el ámbito territorial de su competencia. A su vez, tienen como función velar por la mejora continua de la calidad, y la equidad del servicio educacional que imparten. Están dirigidos por un

² Agrupan comunas sin constituirse en un ente regional. Es decir puede existir más de un Servicio Local por región.

³ Artículo 6 de la Ley 21.040.

⁴ Artículo 61 letra a) de la Ley 21.040.

Director Ejecutivo e internamente cuentan con un órgano interno de “check and balance”, el Comité Directivo⁵.

Consejos Locales de Educación

Los Consejos Locales, por su parte, son órganos conformados por representantes de las comunidades educativas⁶ de los establecimientos en el ámbito territorial del Servicio Local de Educación. Entre sus facultades está la de representar los intereses de las comunidades ante el Servicio Local. Sus facultades son consultivas y propositivas en cuanto a la estrategia y decisiones del Director del Servicio Local.

Establecimientos educacionales

Los Establecimientos Educacionales dependientes de los Servicios Locales de Educación son “la unidad básica y fundamental del Sistema de Educación Pública, y en virtud de esto se orienta la acción de sus integrantes”⁷. La “función principal de los establecimientos educacionales dependientes de los servicios locales de educación es proveer educación de calidad, que contribuya a la educación integral y a los aprendizajes de sus estudiantes en las distintas etapas de la vida”⁸.

b. Instrumentos de gestión territorial y ordenamiento de establecimientos.

La manera en que se vinculan los agentes que componen el Sistema de Educación Pública es a través de Instrumentos de Gestión, los cuales establecen las responsabilidades de los integrantes del Sistema. Los instrumentos de gestión que se analizan son el Convenio de Gestión Educacional, el Plan Estratégico Local, el Plan Anual, y el Plan de Mejoramiento Educativo. Parte de las responsabilidades que se establecen en los instrumentos de gestión se vinculan con el ordenamiento por desempeño de establecimientos educacionales, que norma la Ley N° 20.529.

Convenio de Gestión Educacional

El **Convenio de Gestión Educacional** es el “contrato” que vincula al Director del Servicio Local con el Ministerio de Educación. Es elaborado por el Director de la Dirección de Educación Pública, pudiendo ser modificado por el Director y el Comité Directivo del Servicio Local. El convenio tiene como objetivo fijar “los objetivos del cargo (Director del Servicio Local), las metas y los correspondientes indicadores, medios de verificación y supuestos básicos en que se basa el cumplimiento del mismo”. Los objetivos que fije deberán ser coherentes con la Estrategia Nacional de Educación Pública. El convenio al igual que el cargo de Director del Servicio Local tiene una duración de 6 años. Un aspecto relevante, y que vincula el Convenio de Gestión Educacional con el sistema de *accountability* normado en la Ley N° 20.529, es que el convenio debe fijar objetivos y metas específicas orientadas al mejoramiento del

⁵ El comité directivo está compuesto por personas pertenecientes al ámbito territorial del Servicio Local: representantes de las municipalidades que componen el Servicio Local, representantes de los Centros de Padres y representantes del (los) gobiernos regionales.

⁶ La comunidad educativa está integrada por alumnos, alumnas, padres, madres y apoderados, profesionales de la educación, asistentes de la educación, equipos docentes directivos y sostenedores educacionales (artículo 9, DFL 2, de 2009, Ministerio de Educación).

⁷ Artículo 7 de la Ley 20.040.

⁸ *Ibidem*.

desempeño de los establecimientos educacionales, teniendo en especial consideración a los establecimientos ordenados en categoría insuficiente.

Plan Estratégico Local y Plan Anual

Por su parte el **Plan Estratégico Local y el Plan Anual** corresponden a los ‘contratos’ que establece el Servicio Local con las comunidades educativas. Así, el Plan Estratégico y el Plan Anual son elaborados por el Director Ejecutivo del Servicio Local, aprobado por su Comité Directivo, y sometido a la consulta del Consejo Local y de los Directores de los establecimientos Educacionales que dependen del Servicio Local:

- a. El **Plan Estratégico Local** establece los objetivos, prioridades y acciones que el Servicio Local deberá realizar para la mejora permanente de la calidad de la educación pública en su territorio. Los objetivos que se planteen en el Plan Estratégico Local deben ser concordantes, entre otros, con la Estrategia Nacional de Educación Pública, los Planes de Mejoramiento Educativo de los Establecimientos Educacionales y los informes de evaluación de desempeño de los establecimientos educacionales que emita la Agencia de la Calidad, en el marco de la Ley N° 20.529. El plan tiene una duración de 6 años.
- b. Por su parte, el **Plan Anual** es un instrumento de planificación, que debe consignar el estado de avance de las metas y objetivos fijados en los Convenios de Gestión y en el Plan Estratégico Local. Debe contener una planificación de los recursos humanos (docentes y asistentes de la educación) requeridos para el desarrollo del proyecto institucional de los establecimientos de su dependencia. A su vez, debe consignar una planificación de los apoyos técnico-pedagógicos que debe brindar el Servicio Local a los establecimientos educacionales, definiendo su frecuencia y contenidos generales. Lo anterior se vincula al sistema de aseguramiento de la calidad de la Ley 20.529, dado que las medidas de apoyo que se tomen para los establecimientos públicos en la categoría insuficiente, deben ser específicamente señaladas en el Plan Anual.

Plan de Mejoramiento Educativo

Por último, el **Plan de Mejoramiento Educativo** es el “contrato” que establece el Director del establecimiento educativo con el Director del Servicio Local, y que sirve como instrumento de planificación estratégica para orientar el mejoramiento de los procesos pedagógicos e institucionales. El Plan de Mejoramiento es elaborado por el Director del establecimiento escolar, y debe ser ratificado por el Director del Servicio Local, el cual tiene la facultad de realizar enmiendas. A su vez, se vincula con la Ley N° 20.529, atendido a que debe ser revisado a la luz de las evaluaciones de desempeño que realiza la Agencia de la Calidad de la Educación. En este orden, cabe resaltar que los establecimientos, clasificados en la categoría de insuficiente, entrarán a un régimen de evaluación, basada en visitas evaluativas de la Agencia de la Calidad, al menos una vez cada 2 años, de las cuales se deriva un proceso de revisión del Plan de Mejoramiento Educativo. El plan de mejoramiento educativo tiene una duración de 4 años.

III. Consecuencias del no cumplimiento de los contratos en relación a las categorías de desempeño

Como es sabido, en el marco del sistema de *accountability* que norma la Ley N° 20.529, los establecimientos son ordenados según su desempeño educativo, de cuyo resultado se derivan consecuencias principalmente para los establecimientos clasificados en la categoría “insuficiente”⁹.

En este cuerpo legal se norman las consecuencias de la ordenación para el establecimiento escolar. Y, en el caso de los establecimientos escolares dependientes de los Servicios Locales en categoría insuficiente, las consecuencias dicen relación con la frecuencia con que la Agencia de la Calidad de la Educación realiza visitas evaluativas y, por lo tanto, somete a revisión los Planes de Mejoramiento Educativo; a la obligación de recurrir a apoyos técnico-pedagógicos, que en el caso de los establecimientos públicos deben ser brindados por el propio Servicio Local; y en el caso en que la categoría insuficiente no se supere en un periodo de cuatro años, correspondería la pérdida del reconocimiento oficial del establecimiento educacional.

Dicho lo anterior, en la Ley N° 20.040 de Nueva Educación Pública, se norma una consecuencia para el Director Ejecutivo del Servicio Local, asociada directamente al ordenamiento de los establecimientos educacionales. Esta norma señala que se podrá cesar de sus funciones al Director ejecutivo del Servicio Local, invocando negligencia manifiesta en el desempeño de sus funciones, invocando como causal una alta¹⁰ concentración de establecimientos de su dependencia en categoría Desempeño Insuficiente, que se deba a la no implementación o implementación deficiente de las medidas específicas de apoyo referidas en el artículo 29 de la Ley N° 20.529.

Así, la calidad de la implementación de los apoyos obligatorios que el Servicio Local debe entregar a sus establecimientos en la categoría insuficiente, es causal de cese de funciones para el Director Ejecutivo del Servicio Local.

IV. Análisis crítico de la ordenación de establecimientos en el Sistema de Educación Pública

La ordenación de establecimientos se basa en un indicador de desempeño que, en lo principal, se basa en el grado en que los estudiantes cumplen con los estándares de aprendizaje fijados por el Ministerio de Educación. Así, en el proceso de ordenación de establecimientos, el indicador de desempeño es entendido, en lo principal, como el “efecto de la escuela” sobre el logro de aprendizaje de los estudiantes, resultado que gatilla consecuencias que pueden derivar en el cierre del establecimiento.

Dicho lo anterior, cabe alertar que las causas del resultado de aprendizaje de los estudiantes son multifactoriales, como lo demuestra la aplicación de modelos estadísticos de factores asociados. Así el resultado de aprendizaje puede ser modelado de tal manera que este se explique por variables

¹⁰ La ley no especifica con qué criterio de determinará cuando la concentración sea alta.

asociadas a los insumos con que cuenta el establecimiento (calidad de los profesores, infraestructura, calidad de las políticas públicas, entre otras), por el contexto social del establecimiento (nivel socio económico de los estudiante y padres), y por el efecto escuela asociado a variables de los procesos que ocurren en el establecimiento (convivencia escolar, entre otras). En primer lugar, se debe señalar que el indicador de desempeño no incorpora el efecto de los insumos con que cuenta el establecimiento para aislar el efecto escuela. Para este propósito solo aísla el efecto del contexto socioeconómico del establecimiento. Lo anterior implica que la información que entrega el índice de desempeño no evalúa de manera independiente el efecto de los insumos, dentro de los que se cuenta las Políticas Públicas en educación, y en particular, la calidad de la formación de los docentes.

En este sentido, cabe resaltar que la gobernanza de la nueva Educación Pública, como se ha señalado en el documento, establece los objetivos y acciones que deben realizar los agentes que componen el Sistema de Educación Pública, las cuales, en general, apuntan a mejorar el desempeño de los establecimientos educacionales. Así, la Ley obliga a que los agentes del sistema elaboren una serie de instrumentos de gestión, en las cuales expliciten los objetivos y acciones a las que se comprometen, estableciéndose una suerte de orden jerárquico de los instrumentos. Lo anterior significa que los instrumentos elaborados por los agentes al menor nivel de descentralización, deben ser concordantes con instrumentos estratégicos elaborados a nivel central. Así el Convenio de Gestión que el Director del Servicio Local suscribe con el Ministerio de Educación, debe ser concordante con la Estrategia Nacional de Educación Pública, que elabora la Dirección de Educación Pública, implicando una dependencia de los instrumentos entre sí.

Además, cabe señalar que, formalmente, los instrumentos de gestión determinan el rol, y efecto esperado que cada agente del Sistema de Educación Pública tiene sobre el desempeño de los establecimientos educacionales. De modo que cabe señalar, en tanto análisis preliminar, que el desempeño de los establecimientos debería considerar una evaluación del cumplimiento por parte de los agentes del Sistema de los compromisos que adquieren en los instrumentos de gestión, particularmente en el caso en que se considere el cierre de un establecimiento. Sin esta evaluación, el cierre responsabilizaría solamente a la comunidad del establecimiento escolar por el mal desempeño, siendo que la gobernanza del Sistema de Educación Pública establece los instrumentos que hacen verificable las acciones que deben realizar los agentes en pos del buen desempeño de los establecimientos.

En relación a lo anterior, es pertinente preguntarse si corresponde cerrar un establecimiento de un Servicio Local cuyo Director ha sido cesado en sus funciones por la no implementación o implementación deficiente de las medidas específicas de apoyo a las que obliga la Ley N° 20.529, para establecimientos en la categoría de insuficiente.

Referencias

Ley N° 20.529 (2009). Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su fiscalización. Disponible en <http://bcn.cl/26rxu>

Ley N° 21.040 (2017). Crea el Sistema de Educación Pública. Disponible en <http://bcn.cl/24k6v> .

Disclaimer

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)