

---

## Chile, cerrando el ciclo de la administración educativa municipal<sup>1</sup>

CARLOS CONCHA ALBORNOZ<sup>2</sup>

### 1. PRESENTACIÓN

La discusión acerca de la educación municipal tiene una enorme actualidad en nuestro país. A estas alturas, el tema no es cómo se administra, o si debe o no sostenerse la descentralización, sino cómo se recupera la educación pública, afectada por una profunda crisis luego de 30 años en manos de los municipios y qué características debe tener la nueva institucionalidad que se haga cargo de lo que queda de educación pública en el país. A comienzos de los años 80, el 75,3% de la matrícula escolar del país era educación pública; hoy alcanza al 42%. En ella estudian los sectores de la población más pobre, rurales e indígenas del país. La mayor parte de los sectores socioeconómicos medios bajos, medios y todos los altos tienen otra educación, una masiva, subvencionada por el Estado y por sus familias a la que asiste el 50% de los escolares y otra para la élite formada por los centros educativos pagados por las familias y que atiende al 7% de los estudiantes.

El país también puede exhibir logros notables en educación en los últimos años. Desde los años 90, luego de universalizar la educación primaria, se ha vivido con intensidad el desafío de la expansión de la educación secundaria y superior. El año 2007, se alcanza una tasa bruta de 95.9% de matriculados en Educación Media<sup>3</sup>; el crecimiento de la educación superior ha sido explosivo. En 1990 había 245.000 estudiantes en educación superior; el 2007 llegaban a 678.000, más del 34% de la población entre 18 y 24 años; el 2010, alcanza a 987.000, lo que corresponde al 38% de la población ese tramo de edad<sup>4</sup>. La demanda de nuevos sectores sociales por acceder a ella continuará presionando al sistema por los próximos años, menos en educación secundaria porque la mayoría ya lo logró y mucho más en educación superior, para la cual todavía subsisten barreras importantes.

La masificación continúa diversificando y enriqueciendo los sectores sociales y culturales que acceden a los niveles secundario y terciario del sistema educacional. Muchos de ellos provienen de familias para las cuales estos hijos son la primera generación que logra acceder a estos niveles del sistema educacional. El 70% de los chilenos entre 25 y 34 años ha completado su enseñanza media, pero sólo el 27% ha completado su educación superior<sup>5</sup>. *Los estudiantes hoy son más heterogéneos*, y esa condición no ha sido suficientemente considerada en la organización, los propósitos, el currículo y las prácticas pedagógicas y evaluativas de la educación secundaria y superior.

---

<sup>1</sup> Ponencia presentada en el Seminario Regional *Descentralización de la Educación en Centroamérica: Mejora de la Eficiencia y la Participación*. GIZ, ICAP y Ministerio de Educación de Guatemala. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 26 al 28 de julio de 2011.

<sup>2</sup> Profesor de Historia y Magister en Educación. Fue Jefe de la División de Educación General del Ministerio de Educación, Coordinador Nacional de Supervisión y de Educación Inicial y Básica, responsable de la preparación del Programa Chile Califica (Educación Permanente), consultor del BID y del Banco Mundial en materias de formación vocacional. En la actualidad es director de la Escuela de Educación Continua y del Magister en gestión y Dirección Educacional de la Universidad Alberto Hurtado.

<sup>3</sup> . Ver en Mineduc. *Indicadores de la Educación en Chile. 2007*. Documento preliminar. Pág. 13. Revisado en julio de 2011, en: [http://w3app.mineduc.cl/mineduc/ded/documentos/Indicadores\\_de\\_la\\_Educacion\\_2007.pdf](http://w3app.mineduc.cl/mineduc/ded/documentos/Indicadores_de_la_Educacion_2007.pdf)

<sup>4</sup> OCDE y Banco Mundial, *Revisión de Políticas Nacionales en Educación: La Educación Superior en Chile*. 2009. Pág. 78. Revisado en julio de 2011, en:

<http://mt.educarchile.cl/MT/jjbrunner/archives/La%20Educaci%F3n%20Superior%20en%20Chile0407.pdf>

<sup>5</sup> . Mineduc., 2007, op. Cit, pág. 9

El país tiene una larga tradición de provisión mixta de la educación escolar y superior, que incluye oferta pública y privada subvencionada por el Estado y por las familias. Parte importante del éxito en sus logros de cobertura tienen que ver con esa condición. A nivel escolar, el 48% de los estudiantes asisten hoy a centros de educación particular subvencionados por el Estado, un 43.5% lo hace en centros de educación pública administrados por los municipios, el 6.9% asiste a colegios privados y existe un 1.6% en establecimientos educacionales de propiedad fiscal, pero administrados por corporaciones empresariales<sup>6</sup>.

No obstante lo anterior, Chile tiene el triste privilegio de ser el país de mayor segregación social en sus centros educativos. De los 54 países que rindieron la prueba Pisa 2006, ocupamos el último lugar, con 53 puntos; los países que más se nos acercan en América son México y Colombia con 40 puntos y Argentina y Brasil con 39. Nuestra distancia con Finlandia es abismal, ese país logra 9 puntos; los países del norte de Europa 15 o menos, EEUU 26<sup>7</sup>.

¿Cómo el país llegó a esto?, ¿por qué la educación pública dejó de ser un espacio de integración social y se transformó en la única opción para los más pobres, campesinos e indígenas?, ¿cómo logramos un sistema de segmentación social de nuestra educación casi perfecto?, ¿qué se hizo y qué se dejó de hacer con la educación pública para llegar a esto?; la opción por la educación municipal, como respuesta descentralizadora, ¿aceleró o retardó este proceso? ¿El tema es la descentralización o es la manera cómo se diseñó y se sostuvo la municipalización de la educación?

Este texto se elabora desde una opción por sostener y fortalecer la educación pública, asume que ello es un bien para la sociedad, porque fortalece la democracia, la cohesión social, el pluralismo y el respeto a la diversidad al mantener una oferta de servicio educacional de acceso a todos, sin distinciones, gratuito y de calidad. También la importancia de mantener la provisión mixta de servicios educativos y reconocer en ello el aporte de los privados, aunque con reglas distintas de las que hasta ahora se ha tenido. En este sentido, los temas de centralización y descentralización se relacionan directamente con la calidad del servicio educativo, con su eficacia para lograr bien sus propósitos y con la revisión y perfeccionamiento de su institucionalidad, de sus capacidades y de sus medios para responder a los nuevos desafíos que, en nuestro caso, son mucho menos de acceso y retención y mucho más de calidad y de aseguramiento de oportunidades de progreso a las personas.

## **2. UNA HISTORIA RECIENTE**

El año 2006 nuestro país fue sorprendido por un movimiento de estudiantes secundarios que reclamaba porque la educación no estaba cumpliendo su promesa de calidad y de igualdad de oportunidades para todos; ellos constatan la enorme distancia entre sus expectativas y sus logros verdaderos. En pocas semanas paralizaron las clases, ocuparon sus centros educativos, inundaron las calles con consignas por sus derechos. Buscaron formas ingeniosas de hacerse ver y entender; no permitieron que su movimiento se confundiera con otros y rechazaron los apoyos de sectores adultos. El movimiento despertó las simpatías de todos los sectores de la sociedad.

Los jóvenes aspiraban a una educación mejor y más justa para ellos y para todos. Entre las peticiones más sentidas estaba el término de la educación municipal y de lo que ellos denominaban la mercantilización de la educación. Pedían una educación nacional, unificada, pública y gratuita y los establecimientos educacionales públicos en manos del Estado<sup>8</sup>.

Veinticinco años antes, bien vale la pena recordarlo, en un reclamo que no trascendió a la opinión pública, los secundarios habían sido el único grupo organizado que en medio de las más extensa dictadura que el país recuerde, logró manifestarse en contra del Decreto de traspaso de los centros de educación pública a los municipios.

<sup>6</sup> Mineduc. Indicadores de la Educación Chilena 2007-2008. Revisado en Julio de 2011, en: [http://w3app.mineduc.cl/mineduc/ded/documentos/Indicadores\\_2007-2008.pdf](http://w3app.mineduc.cl/mineduc/ded/documentos/Indicadores_2007-2008.pdf)

<sup>7</sup> Dupriez, V. Methods of Grouping Learners at School. UNESCO / IIEP 2010, Cap. 2. Pág. 45. Revisado en julio de 2010, en: [http://www.iiep.unesco.org/fileadmin/user\\_upload/Info\\_Services\\_Publications/pdf/2010/Fund\\_93.pdf](http://www.iiep.unesco.org/fileadmin/user_upload/Info_Services_Publications/pdf/2010/Fund_93.pdf)

<sup>8</sup> Sobre este punto es interesante revisar el texto de García-Huidobro, Juan Eduardo, ¿Qué nos dicen las movilizaciones estudiantiles del 2006 de la visión de los estudiantes sobre la Educación Secundaria?. CIDE, 2007. Revisado en julio de 2011, en: <http://biblioteca.uahurtado.cl/ujah/reduc/pdf/pdf/mfn228.pdf>

El 2006, luego de dieciséis años del retorno a la democracia, se inició en el país una revisión profunda del marco regulatorio y del diseño institucional del sistema educativo. Las voces de los secundarios fueron llevadas a un Consejo Asesor Presidencial, que incluyó también numerosas personalidades de distintas esferas del quehacer político del país<sup>9</sup>. El Consejo generó un espacio de diálogo social y político en el que distintas posiciones lograron acuerdos en muchas materias, en otra no y propusieron soluciones a los problemas educativos del país. La Presidenta consideró algunas de las recomendaciones, algunas de más corto alcance fueron abordadas administrativamente, otras fueron materia de discusión legal y otras especialmente aquellas sobre las cuales el Consejo Asesor no logró acuerdo, no se consideraron.

¿En qué hubo avances? En la revisión y la sustitución de parte del marco institucional y legal del sistema educativo que había dejado la dictadura. Al respecto, dos iniciativas de enorme trascendencia. El reemplazo de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) por la Ley General de Educación (2009) y la aprobación de la Ley que creaba el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media (2011). La primera redefine varias de las reglas de funcionamiento del sistema y establece una nueva institucionalidad del sistema educacional (escolar); la segunda despliega parte de esa nueva institucionalidad en la Agencia de la Calidad de la Educación y la Superintendencia de Educación y modifica el rol y las funciones del Ministerio de Educación. Se trata de iniciativas recientes, de hecho sólo la primera está vigente en plenitud y la segunda a la espera de ser reglamentada.

Es preciso consignar avances también en lo que se denominó la “agenda corta” y que hacía referencia a las peticiones más “gremiales” de los estudiantes: ampliar la duración del “pase escolar” en el transporte público, aumento de becas, aumento y mejoramiento de la alimentación de los estudiantes, reparaciones menores de locales escolares, mobiliario y equipamiento en sus centros, becas para las prácticas profesionales de estudiantes de secundaria, una consulta nacional sobre la jornada escolar completa, entre otras materias.

No se logró consenso en aspectos que tienen que ver directamente con el tema de la educación municipal<sup>10</sup>. Hubo acuerdos en el diagnóstico de sus problemas y de su fragilidad para asegurar un servicio educativo de calidad, también en la condición de deterioro de la educación pública y en la urgencia de fortalecerla. Hubo menos consenso en las causas por las que se había producido esto y hubo al menos cuatro propuestas distintas de institucionalidad para administrarla<sup>11</sup>.

Un segundo aspecto en el que no hubo acuerdos fue en la restricción de los recursos públicos a los establecimientos educacionales con fines de lucro. La discusión de fondo en esto es si es lícito lucrar con recursos públicos destinados a la educación. Se argumentó en contra de esto, que prohibirlo atentaba contra el derecho constitucional a la libertad de enseñanza.

Tampoco fue posible avanzar sobre si las instituciones de educación pública y privadas subvencionadas por el Estado, deben ser tratadas o no de manera diferenciada, es decir, si el Estado debe favorecer o no a la educación pública, financieramente, por ejemplo, y si corresponde exigir las mismas obligaciones a ambas, por ejemplo, gratuidad, no discriminación, integración social. La argumentación en contra, de nuevo, tuvo que ver con que un trato que favoreciera a los centros educativos públicos afectaba la competencia por mejorar y la libertad de elección de los padres. Finalmente, también hubo discrepancias en la idea de prohibir la selección de estudiantes en los centros de educación privados subvencionados por el Estado.

---

<sup>9</sup> El Consejo fue presidido por el educador Juan Eduardo García-Huidobro

<sup>10</sup> Al respecto, se recomienda leer el Resumen Ejecutivo del Informe Final del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación. Revisado en julio de 2011, en: <http://www.consejoeducacion.cl/articulos/InformeFinal.pdf>

<sup>11</sup> En diciembre de 2008 el Gobierno anterior presentó un proyecto de ley de fortalecimiento de la educación pública, que reemplazaba el sistema municipal por corporaciones locales de educación pública. Este no alcanzó a ser discutido en el Parlamento. El Ejecutivo lo retiró en enero de 2010. Recientemente y a propósito de los votos necesarios para aprobar un proyecto de ley que aumentaba las atribuciones de los directores de establecimientos educacionales, mejoraba sus sueldos y establecía incentivos económicos para el retiro de docentes, el Gobierno se comprometió a enviar un nuevo proyecto de ley de fortalecimiento de la educación pública, antes de fines del próximo mes de septiembre.

En definitiva, no se logró avanzar en varios de los puntos más emblemáticos de las demandas estudiantiles, porque en definitiva no hubo acuerdo político para hacerlo. Recientemente gobierno se comprometió con la oposición a enviar antes de fines de septiembre próximo, un nuevo proyecto de ley de fortalecimiento de la educación pública.

Al cabo de cinco años, en estos días, una nueva generación de estudiantes secundarios y universitarios ha iniciado un nuevo movimiento que ya desborda los márgenes escolares y se ha transformado en un movimiento social. Con todas las características de la manera cómo se movilizan hoy los jóvenes: uso de TICs para convocarse, a mucha distancia de los partidos políticos tradicionales, con una crítica fuerte tanto al gobierno como a la oposición, con simpatía, lo que pone a la opinión pública a su favor.

Sus demandas las han ordenado en un documento denominado *Bases para una Acuerdo Social por la Educación*<sup>12</sup>. En él se señala que las bases sobre las que se sostiene el sistema educacional chileno, están agotadas y que se requiere una reforma estructural del modelo educativo. Proponen que el nuevo sistema esté regido por principios de autonomía de intereses político partidista, religiosos y económicos, debe ser democrático, pluralista y de calidad y con un sistema público gratuito. Proponen establecer los principios de gratuidad, universalidad y calidad como derechos constitucionales para la educación pre-escolar, básica y media. En Educación superior señalan que el Estado debe garantizar la existencia de un sistema sin fines de lucro, asegurando acceso, calidad y financiamiento a todo ciudadano para seguir estudios superiores.

Para el sistema escolar, piden terminar con la municipalización de la educación y la creación de un sistema nacional de educación pública dependiente del Ministerio de Educación, descentralizado, con patrimonio propio y especializado en la administración de la educación pública. También el cambio del sistema de financiamiento y el término del financiamiento compartido o del aporte obligado de las familias en colegios particulares subvencionados, proponen una nueva carrera docente, el control a la creación de nuevos establecimientos particulares subvencionados, un plan de reparaciones de edificios dañados por el terremoto de febrero del 2010, transporte escolar gratuito todo el año y un plan de desarrollo de la educación técnico-profesional.

En educación superior proponen también reformas profundas, partiendo por un cambio de las bases sobre las que hasta ahora se ha sostenido. Postulan un sistema de educación superior concebido como un bien público, sin fines de lucro, con un fuerte compromiso del Estado, tanto desde las políticas, como del financiamiento, hasta igualar el promedio de los países de la OCDE. Demandan el aumento sustantivo de los aportes fiscales a las universidades públicas y tradicionales, cambios en el sistema de ingresos, de manera de asegurar mayores niveles de integración social e igualdad de oportunidades, ampliar y mejorar el sistema de becas y de financiamiento estudiantil, la creación de una superintendencia de educación superior, reformular el sistema de acreditación de la educación superior, avanzar en los derechos de inclusión de los pueblos originarios y el desarrollo de una oferta pública de formación de técnicos de nivel superior.

El Gobierno, previamente, había ofrecido revisión y mejoramiento de la institucionalidad de la educación superior (creación de un viceministerio y de una superintendencia, el mejoramiento del sistema de acreditación y transparencia en relación con el lucro), cuantiosos recursos para becas y renegociación de deudas, mejoramiento del sistema de crédito con aval del Estado, fondos concursables para las universidades del Estado, entre otros.<sup>13</sup>

Todavía no está claro el desenlace inmediato del movimiento de estudiantes. Parece claro que lo que sigue es un escenario de diálogo, discusión y acuerdos políticos que debieran incluir cambio de reglas, de institucionalidad, revisión de prioridades y (re)asignación de recursos. Con seguridad, los focos principales de cambio en el nivel escolar, estarán puestos en el

---

<sup>12</sup> La propuesta fue entregada por los estudiantes y docentes a las autoridades el 27 de julio de 2011. Revisado en julio de 2011, en [http://www.cooperativa.cl/prontus\\_notas/site/artic/20110728/asocfile/20110728001022/basesparaunacuerdosocialporlaeducacion\\_110727140243\\_phpapp01\\_1.pdf](http://www.cooperativa.cl/prontus_notas/site/artic/20110728/asocfile/20110728001022/basesparaunacuerdosocialporlaeducacion_110727140243_phpapp01_1.pdf)

<sup>13</sup> Se sugiere revisar la oferta en: <http://www.ganechile.cl/medidas.html> revisado en julio de 2011

fortalecimiento de la educación pública y el reemplazo de la actual administración municipal, por otra entidad pública, descentralizada, con capacidades administrativas, financieras y técnico-pedagógicas, con dedicación exclusiva al desarrollo educativo local; habrá menos acuerdos en la gradualidad de la desmunicipalización y en el cambio de reglas para la educación particular subvencionada y se desplegará grandes esfuerzos en la constitución del sistema de aseguramiento de la calidad y en el mejoramiento de los logros de aprendizaje de los estudiantes. A nivel de educación superior, los focos debieran estar puestos en la nueva institucionalidad, en los avances de cobertura, el mejoramiento de la calidad y su aseguramiento y en su universalización.

### **3. GESTIÓN Y RESULTADOS DE LA EXPERIENCIA DE EDUCACIÓN MUNICIPAL EN CHILE**

#### **3.1. LAS REGLAS DEL SISTEMA**

A comienzo de los años 80, el gobierno militar introdujo cinco cambios radicales al sistema escolar: traspasó la administración de los establecimientos educacionales y de su personal desde el Ministerio de Educación a los municipios, modificó el sistema de financiamiento, cambiando de un sistema basado en criterios de asignación histórica a otro basado en la asistencia diaria y mensual de los estudiantes. Un tercer cambio fue el estatuto de los docentes, que perdieron su condición de funcionarios públicos y pasaron a ser profesionales regidos por las normas del Código del Trabajo, instrumento jurídico que regula las relaciones laborales entre privados. El cuarto cambio se refirió a la creación de condiciones legales e incentivos económicos que promovieron el desarrollo de una oferta educativa privada subvencionada por el Estado. Finalmente, se instala el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE), a cargo de medir los logros de aprendizaje de los estudiantes y hacer públicos los resultados. El Ministerio de Educación fue definido básicamente como un ente que fijaba las reglas del sistema, supervisaba su cumplimiento y aportaba los recursos para el funcionamiento de los establecimientos educacionales.

De esta manera, se introducen las lógicas del mercado en el sistema escolar. El sistema de financiamiento promueve la competencia por estudiantes entre municipios y privados, que se disputan la matrícula y la asistencia; el ingreso de privados amplía las alternativas de elección de las familias ("mejora el mercado") y perfecciona la libertad de enseñanza; los docentes carecen de estatuto profesional y pueden ser contratados y despedidos bajo las normas que rigen a los particulares; los resultados del SIMCE aportan información para que las familias cambien a sus hijos de los establecimientos educacionales de malos resultados y los lleven a los buenos, y claro, según las reglas del mercado, las escuelas de malos resultados debieran quedarse sin estudiantes y cerrar.

A estas reglas se agregaron condiciones desiguales de funcionamiento entre establecimientos educacionales municipales y particulares subvencionados. Los últimos podían seleccionar estudiantes, a diferencia de los municipales que debían acoger a todos. Esta condición y el sistema de financiamiento compartido establecido en 1993 serán los factores que mayor contribución harán a la segmentación social del sistema educacional<sup>14</sup>.

Los Gobiernos democráticos mantuvieron en general estas transformaciones y las reformas emprendidas fueron ejecutadas sobre la estructura dejada por la dictadura.

A partir del año 90, los gobiernos democráticos desplegaron una gran cantidad de iniciativas de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación. Entre ellas:

- Un esfuerzo importante estuvo destinado a recomponer las relaciones entre los docentes y el Estado y al fortalecimiento de la profesión docente. Un primer hito importante fue el Estatuto de la Profesión Docente, que estableció para los docentes un estatuto legal propio de carrera profesional, distinto del de funcionario público y del que regía las relaciones laborales entre privados. A partir de allí se inició un esfuerzo sostenido de mejoramiento de

---

<sup>14</sup> Respecto de la segmentación social de la educación, se sugiere revisar el documento de García-Huidobro, J.E. y Concha, C. Revista Mensaje, Julio 2011.

los salarios, programas de pasantías, premios a la excelencia docente, perfeccionamiento, la evaluación del desempeño docente y el Programa Inicia, para mejorar la formación inicial de los docentes.

- Un segundo grupo de esfuerzos estuvo destinado a apoyar aquellos establecimientos educacionales de más bajos resultados y que atendían sectores más pobres. En ese sentido se hizo un significativo esfuerzo de focalización de recursos y de esfuerzos. La expresión más clara de ello fueron los programas de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación.<sup>15</sup> En este esfuerzo, se dejó de lado el concepto de Estado normativo, que deja al mercado resolver los temas de la calidad; el Ministerio de Educación intervino directamente sobre las escuelas y liceos.
- Un tercer conjunto de esfuerzos estuvo destinado a generar mejores condiciones y contenidos para la enseñanza y el aprendizaje de los estudiantes. Se intervino sobre el tiempo y el espacio escolar, ampliando la atención de los estudiantes de media jornada a día completo, implicando en ello enormes recursos en infraestructura y equipamiento y en tiempo de trabajo docente. La convicción acá fue que los más amplios requerimientos de aprendizaje de la población demandaban más tiempo escolar, especialmente entre los sectores de la población más vulnerables. Junto a ello, se desarrolló el Programa Enlaces, que incorporó la informática educativa en la mayoría de los establecimientos educacionales, se distribuyeron textos escolares, primero en educación básica y luego en educación secundaria, material didáctico, bibliotecas de aula y para centros de educación básica y media. A ello se agrega la reforma curricular, que renovó y actualizó la totalidad del currículo escolar.
- Junto a lo anterior, se incrementó sostenidamente la subvención escolar por estudiante y se amplió la asistencialidad a los estudiantes (alimentación, salud, útiles escolares, becas). En esto último, cabe destacar los avances hechos en sistemas de información de la vulnerabilidad de los estudiantes y de los establecimientos educacionales.
- Finalmente, del 2000 en adelante, se avanzó en la elaboración de instrumentos más sofisticados de reforma educativa, cada vez más centrados en las prácticas de trabajo escolar y en el mejoramiento de los procesos de enseñanza para el aprendizaje<sup>16</sup>. Entre ellos, estándares para la buena enseñanza y para la buena dirección escolar<sup>17</sup>, el Programa de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión escolar, el Programa de Educación y Capacitación Permanente (Chile Califica), los estándares o mapas de progreso curricular y la Subvención Escolar Preferencial (SEP)<sup>18</sup>.

Las reformas impulsadas por los Gobiernos de la Concertación (1990 a 2010) no intervinieron sobre la administración municipal de la educación pública. La única medida importante se produce a mediados de los años 90, cuando se dotó a los municipios de la capacidad de revisar y ajustar las plantas docentes en función a su matrícula, como parte del Plan Anual de Desarrollo de la Educación Municipal (PADEM)<sup>19</sup>. En general, las políticas de mejoramiento, de mayores recursos y de financiamiento, no distinguieron en quién prestaba el servicio educativo (municipio o particular), sino que fueron comunes a

---

<sup>15</sup> Entre ellos, el Programa de las 900 Escuelas los Programas MECE Básica y Media, Liceo para Todos, Programa Origenes (Educación Intercultural y Bilingüe)

<sup>16</sup> Con excepción del Programa Liceo para Todos, con un enfoque más bien asistencial y destinado a retener a los estudiantes en educación secundaria y de los esfuerzos en infraestructura, cobertura y calidad para la primera infancia, materia que había quedado rezagada en los 90.

<sup>17</sup> Ambos instrumentos fueron la base de la evaluación de desempeño de docentes y de directivos de establecimientos educacionales municipales, además de transformarse en la base principal para su formación continua.

<sup>18</sup> Como se explica más adelante, la SEP es una buena síntesis de los esfuerzos de la década en la medida en que se propuso articular tres requerimientos, mayores recursos para los estudiantes más vulnerables y los centros educativos que los acogieran, vincular esos mayores recursos a compromisos de mejoramiento del aprendizaje de todos los estudiantes del establecimiento educacional y a una gestión mejorada del centro, que incluía una estrategia de mejoramiento a mediano plazo(4 años), en ámbitos curriculares y pedagógicos, liderazgo, convivencia y uso de los recursos. Esta estrategia, sistematizada en un plan de mejoramiento, es financiada con los mayores recursos recibidos.

<sup>19</sup> Art. 22 y siguientes de la Ley N° 19.410 de septiembre de 1995

todos los que recibían financiamiento del Estado; cuando hubo discriminación se hizo sobre la base de la condición de pobreza del estudiante, sin importar la dependencia del establecimiento educacional al que asistía.

La preocupación por el cambio de las reglas de funcionamiento del sistema sólo se hizo presente a propósito del movimiento de estudiantes secundarios el 2006.

### 3.2. ¿QUÉ CARACTERÍSTICAS PRESENTAN LOS MUNICIPIOS A CARGO DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA?

La división administrativa del país incluye a 15 regiones, 53 provincias y 346 municipios. Una primera característica de los municipios que administran la educación es que son muy heterogéneos en tamaño, en población, en estructura productiva, en riqueza. Esta diversidad, como se verá, impacta fuertemente en sus capacidades de gestión educativa. Lo que sigue describe algo de esa diversidad.

Una primera expresión de la heterogeneidad se refiere al tamaño de su población. Según el último censo, el 10% de las comunas más pequeñas tienen un promedio de 2.450 habitantes, mientras que el 10% de las más pobladas alcanza un promedio de 210.000. En promedio de estudiantes, la variación es de 445 estudiantes en el 10% de las comunas más pequeñas y 21.300 en las más pobladas<sup>20</sup>.

La diversidad también se expresa en el nivel socioeconómico de las comunas. Ordenadas de acuerdo a los años de escolaridad de los padres de los estudiantes, se tiene una distribución que va desde comunas en las que el promedio no alcanza a la educación básica completa, a otras en las que el promedio supera los 12 años, incluyendo unas pocas con educación terciaria<sup>21</sup>.

El siguiente cuadro resulta elocuente para dar cuenta de lo anterior.

**Número de Comunas según Población e Ingresos**

Tamaño Comunas				
Ingresos	Pequeña	Mediana	Grande	Total
Bajos	150	21	-	172
Medios	50	41	16	107
Altos	9	14	29	52
<b>Total</b>	209	76	46	331

Marcel, M, y Raczynski, p. 80

Pequeña: menos de 25.000 habitantes / Mediana: entre 25.000 y 100.000 habitantes / Grande: más de 100.000 habitantes

El definitiva, la proporción de comunas pequeñas es muy alta y son las que concentran la población más pobre del país. Por el contrario, las comunas grandes concentran a los grupos socioeconómicos medios y altos.

Otro antecedente interesante se refiere a la relación entre la proporción de estudiantes que asiste a clases a un establecimiento educacional municipal y el total de estudiantes de la comuna. Se constata que existe una elevada correlación

<sup>20</sup> Marcel, M. y Raczynski, D. (editores), La Asignatura Pendiente. Claves para la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile. Ed. UQBAR, Santiago, 2010. Cap. III. Una mirada al interior del sector municipal. Larrañaga, et al, pág. 78

<sup>21</sup> Marcel, M. y Raczynski, D., op cit, pág. 80

entre el tamaño de la comuna y la proporción de estudiantes que atiende. Así, en comunas pequeñas, asiste a colegios municipales alrededor del 82% de los niños y jóvenes; en comunas medianas, el promedio es 59% y en las comunas más grandes, no supera el 44%, tanto en enseñanza básica como en enseñanza media.

También es alta la relación entre nivel socioeconómico y la cobertura de estudiantes municipales. A mayores niveles de pobreza, más alta es la participación de estudiantes que asisten a colegios municipales. Las comunas de bajo nivel socioeconómico, la participación del sector logra el 82%, en el grupo de nivel medio es 66%, en tanto que en las comunas de más alto nivel socioeconómico la cobertura de la enseñanza municipal llega a alrededor del 49%.

### **3.3. ¿CÓMO GESTIONA EL MUNICIPIO LAS ESCUELAS A SU CARGO?**

Los municipios están organizados en Corporaciones Municipales o en Departamentos de Administración de la Educación Municipal (DEM o DAEM). Esta es una primera distinción compleja, que deriva del tiempo de la dictadura y que tiene que ver con las diferencias al interior de ese gobierno respecto de cuánto se avanzaba en la privatización del sistema escolar. Las corporaciones son entidades privadas presididas por el Alcalde, tienen un estatuto propio y un directorio y poseen mayores niveles de autonomía administrativa y jurídica que los DAEM o DEM, que son directamente servicios municipales. Ambas tienen a su cargo la administración de los recursos humanos, materiales, financieros y físicos de los establecimientos educacionales traspasados a su cargo.

Respecto de la gestión de los recursos humanos, los municipios tienen un estrecho margen de autonomía en asuntos de relevancia. Tanto los docentes, como el personal paradocente está regido por estatutos legales propios. Estos estatutos definen materias tan importantes como la carrera profesional, la base de sus remuneraciones, sus funciones y los procedimientos de contratación y despido. El incremento de las remuneraciones y bonos se discute y acuerda entre el gremio docente y el gobierno central, a nivel nacional y en general, los municipios carecen de participación en esas definiciones. De igual forma en relación con la evaluación de desempeño de los docentes, que es un proceso nacional y estandarizado, concordado con el gremio, en el cual el sostenedor municipal carece también de atribuciones.

En definitiva, los municipios carecen de autonomía para fijar remuneraciones, para evaluar, contratar y despedir personal. Podrían tomar decisiones sobre remuneraciones o incentivos económicos, pero sólo como incremento de lo establecido legalmente; cada municipio podría también podrían fijar un sistema propio de evaluación de desempeño de los docentes, pero sería paralelo al nacional y no podría tener las consecuencias de éste. Sólo recientemente se aprobó una modificación legal que autoriza a los directores de establecimientos educacionales a despedir hasta el 5% cada año de sus docentes peor evaluados por el sistema nacional.

La base de la transferencia de recursos financieros está dada por la asistencia diaria y mensual de los estudiantes matriculados. Ella es diferenciada por niveles y modalidades de enseñanza, pero es igual a la que reciben los sostenedores de los establecimientos educacionales particulares subvencionados. El criterio es que esos recursos debieran financiar completamente el servicio, el pago a los funcionarios, la mantención del equipamiento y local, los gastos en insumos y las inversiones. Los municipios más solventes deben hacer aportes extraordinarios para sostener el servicio; los otros municipios no pueden hacerlo; algunos lograr equilibrar los gastos a los que están obligados y otros caen en déficit.

Es necesario indicar que no obstante que con el sistema de subvención escolar resulta claro cuántos ingresos le corresponden a cada establecimiento educacional, el sostenedor los recibe y administra por el conjunto de establecimientos educacionales a su cargo, por lo que entre ellos puede haber algunos que subsidien a otros. Esto dificulta conocer la situación financiera por establecimiento educacional.

En lo que respecta al servicio educativo, los municipios están obligados a prestar un servicio gratuito a todos los estudiantes de su comuna que lo requieran, o de otras comunas. Sin embargo las familias no están obligadas a enviar a sus hijos a los establecimientos educacionales de su comuna y pueden optar por otros centros municipales o particulares de otra comuna.



A diferencia de los colegios municipales, que deben acoger a todos los estudiantes, hasta hace dos años los establecimientos educacionales particulares subvencionados podían seleccionar alumnos por razones de rendimiento, económicas, religiosas o ideológicas. La Ley General de Educación (septiembre de 2009) modificó esto y prohibió la selección en establecimientos educacionales financiados por el Estado, hasta sexto grado. Como se señaló, este factor, junto con el cobro a las familias, es uno de los que más ha contribuido a la segmentación social que presenta el sistema educacional chileno.

Sobre la base de lo anterior, los municipios poseen bastante autonomía para organizar la gestión de los establecimientos educacionales a su cargo, a través de políticas uniformes y/o distinguiendo las particularidades de cada colegio.

### **3.4. DOS NUDOS DE LA GESTIÓN MUNICIPAL: LO FINANCIERO Y LO TÉCNICO PEDAGÓGICO**

Como se señaló, la subvención escolar es la principal fuente de ingresos financieros de la educación municipal. Sobre ellos, otros ingresos, algunos exclusivos, como los fondos de inversión en infraestructura y de otros proyectos, que son de asignación regional, un fondo concursable para mejorar la gestión municipal en educación y el denominado fondo común municipal, que incluye la redistribución solidaria entre municipios. La mayoría de los municipios hacen aportes a educación que provienen de otros ingresos y que cubren costos para los que la subvención no alcanza y para proyectos adicionales<sup>22</sup>. Hay otros recursos o asignaciones comunes a todos los establecimientos educacionales subvencionados por el Estado, como la de mantenimiento de locales, el denominado piso rural y una serie de programas de mejoramiento y provisión de materiales de apoyo (textos, TICs, material didáctico), donaciones de privados, aporte voluntario de las familias, entre otros.

Se estudió en detalle la gestión de 33 municipios incluyendo los aspectos financieros<sup>23</sup>. Entre los hallazgos se tiene: (i) al menos el 80% y en casos cerca del 100% de los recursos son destinados a financiar la planilla salarial; (ii) dos tercios de ellos reconocen deudas por distintos conceptos, por ejemplo, previsión social, remuneraciones, pagos de asignaciones docentes, descuentos de sueldo por préstamos docentes); (iii) la brecha de gastos e ingresos aumenta en los municipios pequeños, sobre todo rurales, con baja matrícula, con colegios y cursos de pocos estudiantes; (iv) una falta de iniciativas para revertir la pérdida de matrícula, para agrupar estudiantes en menos colegios, para ajustar las plantas docentes ante la pérdida de matrícula; (iv) precariedad de los sistemas de información, de control y de gestión financiera; y (v) el manejo financiero está centralizado en el DAEM o la Corporación y muy escasamente se encuentran casos de establecimientos educacionales que administran recursos.

Respecto de la gestión técnico-pedagógica, se constata que un número creciente, aunque no mayoritario de municipios están realizando esfuerzos por mejorar sus capacidades de apoyo a la enseñanza y mejorar sus resultados de aprendizaje. La mayoría de los 33 municipios estudiados está en una situación intermedia, con inquietudes, pero con acciones incipientes y muy pocos con estrategias sistemáticas y consolidadas. Se constata que entre las condiciones necesarias para asegurar prioridad a esta gestión, se tiene: (i) compromiso de los alcaldes y del concejo municipal con una política comunal de desarrollo educativo; (ii) disponibilidad de recursos humanos con dedicación exclusiva al tema pedagógico al interior del DAEM o Corporación; (iii) gestión financiera y administrativa ordenada; (iv) un plan de desarrollo comunal con una visión estratégica compartida por los actores; (v) planes de acción que traduzcan la visión en metas y estrategias, con responsabilidades y mecanismos de rendición de cuentas; (vi) directivos y docentes que comparten la visión estratégica y el proyecto de educación comunal.<sup>24</sup>

Se constata que la eficacia de la acción técnico-pedagógica de los municipios es muy reducida cuando no logra instalar un equipo técnico comunal, práctica muy escasa en los municipios pequeños y medianos. Esta debilidad incluye el bajo control

---

<sup>22</sup> De acuerdo a Salinas, D. y Raczinski, D., el aporte municipal directo va desde cero al 30% del total del presupuesto del municipio. El promedio nacional llega al 10 a 11%. En La Asignatura pendiente, op cit, pág. 184.

<sup>23</sup> Salinas, D. y Raczinski, D., op cit, págs. 184 a 189

<sup>24</sup> Salinas, D. y Raczinski, D., op cit, pág. 190

sobre el trabajo en el aula, tanto del municipio, como de las direcciones de los establecimientos educacionales<sup>25</sup>. El fortalecimiento de los equipos técnicos es un desafío en la mayoría de los municipios, desafío que implica un equipo multidisciplinario o redes de apoyo con instituciones de educación (universidades u otros centros especializados), a los cuales recurrir para abordar la asistencia técnica, la capacitación y los apoyos necesarios, tanto en aspectos de la enseñanza, como de la gestión curricular e institucional, de liderazgo y de convivencia.

### **3.5. EL FACTOR SUBVENCIÓN ESCOLAR PREFERENCIAL (SEP)**

Desde 2008 se ha estado implementando el régimen de Subvención Escolar Preferencial (SEP). Como se señaló, este aporta una considerable cantidad de recursos a las escuelas básicas, sobre la base de la matrícula y asistencia de alumnos prioritarios<sup>26</sup>, condición dada por su pobreza. Es un instrumento de política complejo que viene a hacerse cargo de una de las críticas más recurrentes al sistema de subvención escolar, que asigna los mismos recursos con independencia de la complejidad de educar a grupos desfavorecidos. Estos mayores recursos, del orden del 50% sobre la subvención regular por estudiante, más una proporción de acuerdo a la cantidad de estudiantes prioritarios que asistan a la escuela, se entrega a cambio de compromisos del sostenedor (municipal o particular) de retener a los estudiantes prioritarios y de mejorar los resultados de aprendizaje de todos los estudiantes de su escuela, compromisos que son establecidos en un convenio y que se materializan en un plan de mejoramiento del establecimiento educacional, con metas anuales y a cuatro años. El sostenedor no puede gastar estos recursos en materias que no estén contempladas en el plan. El Ministerio de Educación supervisa los avances anuales y su incumplimiento puede implicar el término del convenio<sup>27</sup>.

Por otra parte, la SEP incluyó la clasificación de los establecimientos educacionales según sus resultados de aprendizaje en autónomos, emergentes y en recuperación, con mayores o menores niveles de autonomía en el uso de los recursos, en función de sus buenos resultados. La condición “en recuperación” implica altos niveles de intervención y presión por el mejoramiento de sus resultados, lo que de no lograrse autoriza al Ministerio de Educación a quitarle la subvención escolar. También estableció un registro público de instituciones y personas acreditadas para desarrollar programas de asistencia técnica a los establecimientos educacionales que lo demandaran como parte de sus planes de mejoramiento.

La SEP ha impactado fuertemente en la gestión de los establecimientos educacionales, en la medida en que ha presionado para que los establecimientos educacionales ubiquen los logros de aprendizaje como focos principales, partiendo por lenguaje y matemáticas, primer y segundo año y por ciencias en el tercero; de igual forma, ha contribuido al desarrollo de una oferta privada de asesoría de los establecimientos educacionales, considerando que, debido a su escaso número, la supervisión ministerial no podía responder a dicha demanda.

### **3.6. ¿CUÁNTOS ASISTEN A LA EDUCACIÓN PÚBLICA?**

Chile ostenta la marca de ser uno de los sistemas educativos más descentralizados. De los 12.116 establecimientos educacionales<sup>28</sup>, 5.829 son municipales, 5.536 particulares subvencionados, 681 particulares pagados y 70 de administración

---

<sup>25</sup> Marcel, M. y Raczinsky, D., op cit., pág. 292

<sup>26</sup> El Art. 2 de la ley 20.248 define como estudiantes prioritarios a niños y niñas que forman parte del Programa Chile Solidario (Sistema de Protección Social a familias vulnerables), o que se ubiquen en las familias del tercio más vulnerable, de acuerdo a la Encuesta de Caracterización Social, o familias ubicadas en el tramo A del Fondo Nacional de Salud (sin recursos ni trabajo), o aquellas de bajos ingresos familiares del hogar, la baja escolaridad de la madre y, en su defecto, la del padre o apoderado con quienes viva el alumno, y la condición de ruralidad de su hogar y el grado de pobreza de la comuna donde resida el referido alumno, en la forma que establezca el reglamento.

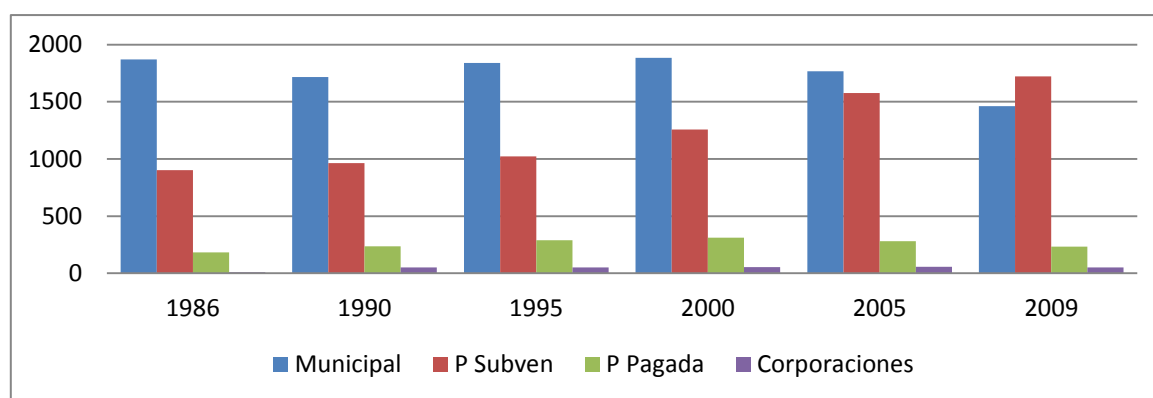
<sup>27</sup> Revisar texto de Concha, C. La Subvención Escolar Preferencial, más allá del mercado y de los modelos de mejoramiento de las Escuelas. CIDE, 2008. Revisado en julio de 2011, en: <http://biblioteca.uahurtado.cl/ujah/reduc/pdf/pdf/mfn299.pdf>

<sup>28</sup> Ministerio de Educación, Anuario Estadístico 2009

delegada<sup>29</sup>. Entre el año 1990 y 2009, el número de establecimientos educacionales municipales pasó de 6.286 a 5829. Es preciso indicar que en 1990, esta cifra representaba al 64% de los establecimientos educacionales y que el 2009 ella había bajado al 48%. Respecto de la matrícula, el año 2009, la educación municipal atendía al 42.1% de la población escolar, la oferta particular subvencionada al 49.6%, la particular pagada al 6.7% y los que asisten a establecimientos educacionales de administración delegada, el 1.6%.

Comparando con la situación en 1990, la matrícula municipal bajó 15.7 puntos. Es preciso señalar que también bajaron, aunque levemente la matrícula de la educación particular pagada y de administración delegada. El salto lo dio la educación particular subvencionada, que pasó del 32.4% casi el 50% de la matrícula del país. El año 1981, cuando se inicia el proceso de reforma del gobierno militar, sólo el 15% de los estudiantes asistía a un establecimiento educacional particular que recibía algún subsidio público y el 7% acudía a colegios particulares pagados.<sup>30</sup>

**Evolución de la matrícula por dependencia años 1986 a 2009**



Ministerio de Educación. Anuario Estadístico 1986 y 2009<sup>31</sup>

Es progresiva la disminución de los estudiantes de la educación municipal. Ello tanto por razones demográficas, como por su traslado a la educación particular subvencionada. Entre el 2000 y el 2007 la población entre 7 y 14 años descendió en un 9.1% debido a la caída de la tasa de fecundidad, fenómeno que se inició en los años 60 en el país; el término absoluto, también cae la matrícula de educación básica; no obstante, el sector municipal perdió en el período 280.000 estudiantes y el particular subvencionado no sólo fue capaz de compensar el efecto, sino que incrementó en 80.000 su número de estudiantes, debido al traslado de estudiantes desde el sector municipal.

En educación secundaria la matrícula se incrementó en 85 mil estudiantes entre 1990 y 1999 y en 208 mil entre el 2000 y 2007. En el último caso, mientras el sector municipal aumenta en 42 mil, el particular subvencionado lo hace en 154 mil. Este incremento se debe al aumento de la cobertura en ese nivel del sistema escolar, que llega a 95.9%.<sup>32</sup> Para los próximos años

<sup>29</sup> Corresponde a liceos técnicos o vocacionales, que luego de la reforma de comienzos de los años 80 continuaron dependiendo del Ministerio de Educación, pero que éste no puede administrar, sino que debe delegar su administración a otras instituciones jurídicas (públicas o no). En general se ha traspasado la administración a corporaciones vinculadas a gremios de empleadores.

<sup>30</sup> Elacqua, G., Martínez, M. y Aninat, C.: ¿Cómo fortalecer la Educación Municipal? Capacidad y responsabilidad política. En ¿Fin del Ciclo? Cambios en la Gobernanza del Sistema Educativo. Editores Martinic, S. y Elacqua, G. Santiago, 2010, pág. 102.

<sup>31</sup> El año 1986 todavía permanecían bajo la dependencia fiscal 316.000 estudiantes; ellos fueron sumados a la matrícula municipal.

<sup>32</sup> Ministerio de Educación: Indicadores de la Educación en Chile 2007-2008, pág. 27. Corresponde al dato de la tasa bruta de matrícula, año 2008. Revisado en julio de 2011, en: [http://w3app.mineduc.cl/mineduc/ded/documentos/Indicadores\\_2007-2008.pdf](http://w3app.mineduc.cl/mineduc/ded/documentos/Indicadores_2007-2008.pdf)

se espera una caída en la fecundidad para la población entre 15 y 19 años y si el efecto traslado se mantuviera como hasta ahora, la pérdida de estudiantes por parte del sector municipal será aguda.<sup>33</sup>

Respecto del número de establecimientos educacionales y su relación con los cambios de matrícula, el sector particular subvencionado ha mostrado mucha mayor capacidad de adaptación y dinamismo que el municipal en lo que respecta a cierre y apertura de establecimientos educacionales. Cierre en el caso de educación básica y creación de nuevos en el caso de educación media, considerando los factores demográficos y de ampliación de cobertura, respectivamente.<sup>34</sup>

La pérdida (o el aumento) de matrícula tiene, además, un efecto directo en el financiamiento del sector. La subvención que entrega el Estado a los sostenedores de establecimientos educacionales, sean estos municipales o particulares, tiene como base la asistencia media mensual de los estudiantes, de manera que en cuanto el estudiante deja de asistir a un establecimiento educacional, su sostenedor deja de recibir los ingresos correspondientes. Así, junto con perder estudiante, el sector municipal vio disminuir crecientemente sus ingresos, lo que explica en parte el déficit financiero del sector. Este resultó más grave en municipios en los que la disminución de estudiantes no implicaba ajuste a las plantas del personal docente y administrativo.

### 3.7. ¿QUIÉNES ASISTEN A LA EDUCACIÓN PÚBLICA?

Un segundo aspecto de interés en esto es caracterizar el perfil socioeconómico de los estudiantes que asisten a establecimientos educacionales municipales, tanto a nivel de educación básica, como de educación secundaria y saber a qué grupos pertenecen los estudiantes que están dejando la educación municipal. En ambos casos, la mayor concentración del 40% de los estudiantes más pobres se ubica en la educación municipal: sobre 70% en educación básica y sobre el 60% en educación secundaria.

Los resultados de la Encuesta CASEN entre 1996 y 2006, indican que en educación básica el perfil socioeconómico no varió, por lo que se puede concluir que la caída de la matrícula municipal, y el aumento de la particular subvencionada, es relativamente pareja por estrato socioeconómico<sup>35</sup>. Respecto de educación secundaria, el porcentaje de estudiantes ubicado entre el 40% más pobre se incrementó tanto en educación municipal, como en educación particular subvencionada. En la primera pasó de 55.6% en 1996 a 62.8% en 2006; en la segunda, de 40.6% a 47.9%. Ello debido a la ampliación de cobertura de ese nivel del sistema educacional.

Otra manera de caracterizar el origen socioeconómico de los estudiantes es relacionar el grupo al que pertenecen con la dependencia de su sostenedor educacional, por estudiantes y por tipo de establecimiento educacional.

**Distribución de estudiantes y establecimientos de 4º grado según grupo socioeconómico y dependencia administrativa**

Grupo Socioeconómico	Estudiantes			Establecimientos educacionales		
	MUNIC	P SUBV	P PAG	MUNIC	P SUBV	P PAG
<b>Bajo</b>	8%	2%	-	22%	8%	-
<b>Medio bajo</b>	24%	8%	-	26%	8%	-
<b>Medio</b>	10%	24%	-	7%	14%	-
<b>Medio alto</b>	1%	15%	-	1%	9%	1%
<b>Alto</b>	-	1%	7%	-	-	4%
<b>Nacional</b>	43%	50%	7%	56%	39%	5%

MINEDUC. SIMCE 2010.

<sup>33</sup> Larrañaga, O., Peirano, C. y Falck, D. El sector municipal en el sistema educacional chileno. Cap. 2 del libro La Asignatura Pendiente. Claves para la revalidación de la Educación Pública de Gestión Local en Chile. Editores Marcel, M. y Raczynski, D. Editorial UQBAR, Santiago, 2009.

<sup>34</sup> Larrañaga et al, op cit, pág. 63.

<sup>35</sup> Larrañaga et al., op cit. Pág. 56 y 57

Queda claro que la distribución está lejos de ser homogénea en las distintas dependencias y que los sectores bajo y medio bajo se concentran casi exclusivamente en los establecimientos educacionales municipales y que son ellos los que atienden casi a la totalidad de esos grupos. Entonces, los sectores sociales alto, medio alto y medio casi no van a establecimientos educacionales municipales, lo que hace que esta alternativa educacional haya perdido la capacidad de ser un espacio de integración social.

Si este análisis se hace sobre la base de la escolaridad de los padres, la educación municipal atiende preferentemente al segmento de menor nivel socioeconómico, con un promedio de escolaridad de éstos que alcanza a 9.5 años; el sector particular subvencionado, en cambio, atiende a padres cuyo promedio de escolaridad alcanza a 11.6 años. Los estudiantes que asisten a la educación particular pagada provienen de familias con una escolaridad promedio de casi 16 años.<sup>36</sup>

### 3.8. UNA MIRADA A LOS RESULTADOS DE APRENDIZAJE DE LAS ESCUELAS MUNICIPALES

Es en definitiva en el logro de aprendizaje de los estudiantes donde se juega la eficacia de la gestión educativa en cada uno de sus niveles, incluido el municipal. Los resultados del SIMCE de la educación municipal tienen niveles de logro menores que las otras dependencias, aunque no en los grupos de estudiantes más pobres.

**Puntaje promedio 4° Básico 2010 por Grupo Socioeconómico y Dependencia Administrativa**

Grupo socioeconómico	Lectura			Matemática		
	Mun.	P Subv.	P Pag.	Mun.	P Subv.	P Pag.
<b>Bajo</b>	251	248	-	227	218	-
<b>Medio bajo</b>	255	260	-	248	256	-
<b>Medio alto</b>	287	290	-	275	277	-
<b>Alto</b>	-	299	305	-	291	301
<b>Nacional</b>	<b>258</b>	<b>276</b>	<b>303</b>	<b>237</b>	<b>256</b>	<b>299</b>

Fuente: SIMCE 2010

Los promedios mejoran en todas las dependencias a medida que aumenta el nivel socioeconómico de los estudiantes. Los estudiantes de colegios municipales de nivel socioeconómico bajo obtienen mejores resultados que los de dependencia particular subvencionada. Estos últimos superan a los municipales en los demás grupos socioeconómicos.

Resultados similares se tienen si la información se refiere a niveles de logro en lectura, matemáticas y comprensión del medio natural y social. Se distingue niveles de logro Inicial, Intermedio y Avanzado y corresponden a estándares de desempeño, es decir, descripciones de conocimientos y habilidades que se espera que demuestren los estudiantes en los subsectores de aprendizaje y cursos evaluados por SIMCE<sup>37</sup>. El cuadro que sigue muestra, a modo de ejemplo, los resultados de logro en lectura según grupo socioeconómico y dependencia administrativa de estudiantes de cuarto grado<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> Larrañaga et al, op cit, pág. 81 y 82.

<sup>37</sup> SIMCE, Niveles de Logro para 4° Básico. Lectura. Pág. 3. Santiago, 2008. Revisado en julio de 2011, en: [http://www.simce.cl/fileadmin/Documentos\\_y\\_archivos/SIMCE/Niveles\\_de\\_logro/NL\\_Lectura\\_2008.pdf](http://www.simce.cl/fileadmin/Documentos_y_archivos/SIMCE/Niveles_de_logro/NL_Lectura_2008.pdf)

<sup>38</sup> Los niveles de logro SIMCE corresponden a descripciones de conocimientos y habilidades que se espera demuestren los estudiantes en un sector de aprendizaje medido por SIMCE. Según su desempeño, los estudiantes son clasificados en niveles Avanzado, Intermedio o Inicial, cada uno de los cuales está asociado a un rango de puntaje del SEMCE. Revisado en julio de 2011, en: <http://www.simce.cl/index.php?id=419>

**Distribución de Estudiantes de 4° Básico 2010 en Niveles de Logro de Lectura según Grupo Socioeconómico y Dependencia Administrativa**

Grupo Socioeconómico	Municipal			Particular Subvencionado			Particular Pagado		
	Avanzado	Intermedio	Inicial	Avanzado	Intermedio	Inicial	Avanzado	Intermedio	Inicial
<b>Bajo</b>	29%	30%	41%	27%	31%	42%	-	-	-
<b>Medio bajo</b>	32%	30%	38%	35%	31%	34%	-	-	-
<b>Medio</b>	42%	29%	29%	48%	29%	23%	-	-	-
<b>Medio alto</b>	60%	25%	15%	62%	25%	13%	-	-	-
<b>Alto</b>	-	-	-	71%	20%	9%	76%	17%	7%

Fuente: SIMCE 2010

Se constata que la dependencia municipal logra mejores resultados sólo en el caso del grupo socioeconómico bajo; los estudiantes de establecimientos particulares subvencionados superan a los municipales en todos los demás grupos. Por cierto que el grupo alto se ubica sobre los particulares subvencionados en todos los niveles.

Las diferencias de resultados obtenidas en la prueba PISA son también considerables; las escuelas municipales obtienen peores resultados que las particulares subvencionadas. En lectura, alcanzan 421 puntos, contra 458 y 540 que logran los colegios particulares subvencionados y pagados, respectivamente; ello pone a la educación municipal y particular subvencionada muy por debajo del promedio de los países de la OCDE, que llega a 493 puntos. En matemática los resultados son parecidos, los estudiantes de colegios municipales obtienen 396 puntos, los de los particulares subvencionados 426 y los particulares pagados 520. En este caso el promedio de los países OCDE es de 496 puntos.<sup>39</sup>

Es preciso dejar establecido también que la evidencia empírica sugiere que al controlar estos resultados por nivel socioeconómico, el efecto de pares y sesgo de selección, la brecha de resultados entre las dependencias se reduce e incluso desaparece entre escuelas municipales y particulares subvencionadas<sup>40</sup>.

En definitiva, la educación municipal obtiene mejores resultados de aprendizaje en relación con la particular subvencionada, cuando se trata de atender a los sectores más pobres del país. De igual forma, que al controlar por características socioeconómicas de los estudiantes y selección de estudiantes, los resultados entre ambas dependencias tienden a igualarse<sup>41</sup>. Ello implica que los bajos resultados se explican sobre todo no por el tipo de dependencia del establecimiento educacional, sino por las condiciones socioeconómicas de los estudiantes que son atendidos, es decir, a mejor nivel socioeconómico, mejores niveles de logro y resultados de aprendizaje en el SIMCE.

Dicho lo anterior, hay que agregar que la brecha entre los resultados municipales y particulares subvencionados, se acrecienta en todos los grupos que no sean los más pobres. Ello es consistente en SIMCE, en PISA y en la prueba de selección universitaria.

<sup>39</sup> OCDE y Ministerio de Educación, Resumen resultados PISA Chile, 2009. Revisado en julio de 2011, en:

[http://www.simce.cl/fileadmin/Documentos\\_y\\_archivos\\_SIMCE/evaluaciones\\_inter/pisa\\_2009/Resumen\\_Resultados\\_PISA\\_2009\\_Chile.pdf](http://www.simce.cl/fileadmin/Documentos_y_archivos_SIMCE/evaluaciones_inter/pisa_2009/Resumen_Resultados_PISA_2009_Chile.pdf)

<sup>40</sup> Elacqua, G, et al: op cit. Pág. 106

<sup>41</sup> Raczinski, D., ¿Fin de Ciclo?, Cap. V, pág. 137

### 3.9. SISTEMATIZACIÓN DE ASPECTOS CRÍTICOS DEL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA MUNICIPAL

Lo que sigue revisa tres ámbitos de la gestión municipal, sintetizando los aspectos críticos referidos a la institucionalidad y financiamiento, a la relación con las ofertas particulares subvencionadas y respecto de la gestión técnico-pedagógica.

#### Aspectos críticos sobre la institucionalidad de la educación municipal y su financiamiento

Ámbito	Aspecto crítico	Análisis
<b>Institucional</b>	- Los municipios dependen administrativamente del Ministerio del Interior y en lo que respecta a educación del Ministerio de Educación.	Los municipios junto con atender educación deben atender muchas otras prioridades socialmente relevantes.
<b>Recursos humanos</b>	- Las condiciones contractuales y salariales del personal docente y directivo están establecidas en el Estatuto Docente y sus ajustes son negociadas entre el gremio y el Ministerio, sin la participación de los Municipios.	El estatuto restringe la autonomía de la gestión municipal en educación y contribuye a incrementar los déficit financieros, en la medida en que no todos los gastos son cubiertos por el Ministerio de Educación.
<b>Financiamiento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El monto de la subvención es insuficiente y corresponde a menos de un tercio de lo que cobran los establecimientos particulares pagados (en promedio).</li> <li>- El cálculo inicial de la subvención fue hecho para cursos de 45 estudiantes y los promedios actuales son menores de 30 en municipios pequeños y medianos.</li> <li>- El pago por asistencia diaria disminuye ingresos en zonas rurales, aisladas y de clima más riguroso, por las inasistencias de los estudiantes.</li> <li>- Los particulares subvencionados instalan establecimientos educacionales sólo donde es rentable.</li> </ul>	El sistema de pago por asistencia hace transparente la asignación, pero hasta el inicio del régimen de Subvención Escolar Preferencial, no discriminaba entre quienes requieren mayores recursos para una buena gestión de las escuelas, porque atienden poblaciones más vulnerables.
<b>Político</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los alcaldes no siempre tienen a educación como una de sus prioridades.</li> <li>- Los alcaldes se eligen cada 4 años, por lo que es muy difícil sostener una política de mediano y largo plazo.</li> <li>- Hay municipios en los que el alcalde ha utilizado educación como caja pagadora de favores políticos.</li> </ul>	El municipio no ha logrado ser el espacio de diseño y desarrollo educativo a nivel local, capaz de contextualizar políticas y estrategias nacionales a los contextos locales.
<b>Gestión administrativa y financiera</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alta precariedad en comunas pequeñas, rurales, indígenas, con población más vulnerable.</li> <li>- Los mejores resultados en comunas grandes, urbanas y con alumnado menos vulnerable.</li> </ul>	Incapacidad del sistema de asegurar capacidades de gestión y recursos diferenciados; el sistema contribuye a reproducir las desigualdades.

### Aspectos críticos en la relación de los municipios con los colegios particulares subvencionados

Ámbito	Aspecto crítico	Análisis
<b>Normativa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incentivos a la libertad de los particulares para abrir y sostener establecimientos educacionales.</li> <li>- Mayor libertad de los particulares subvencionados para instalarse donde quieran, administrar con autonomía, contratar, evaluar desempeño y despedir docentes.</li> <li>- Los colegios municipales están obligados a recibir y retener a todos los estudiantes; los particulares subvencionados pueden seleccionar y expulsar, estudiantes (hoy desde 7º grado) y exigir pago a las familias a través del Financiamiento Compartido.</li> </ul>	<p>Sobre el Estado pesa el deber de mantener el acceso a educación gratuita a todos; de calidad, plural, laica, socialmente integrada, democrática.</p> <p>Subsiste un desequilibrio de condiciones entre la educación municipal y la particular subvencionada.</p>
<b>Marketing</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alta capacidad de publicidad por parte de particulares subvencionados.</li> <li>- Manejo de elementos simbólicos: uniforme distinto, nombres extranjeros, transporte especial, talleres, enseñanza de idiomas.</li> </ul>	Falta de capacidades de los colegios municipales de promover sus ventajas y retener matrícula.
<b>Imagen pública</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Baja valoración social de la educación municipal.</li> <li>- Percepción que los peores resultados se concentran en la educación municipal.</li> <li>- Percepción que la educación municipal concentra a los estudiantes más pobres.</li> </ul>	Los movimientos estudiantiles y las huelgas del magisterio han contribuido a fortalecer la mala imagen pública de la educación municipal.

### Aspectos críticos en relación a lo técnico-pedagógico

Ámbito	Aspecto crítico	Análisis
<b>Relación con el Ministerio de Educación.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Las políticas y programas educativos nacionales no han considerado la institucionalidad comunal de educación y se han relacionado directamente con las escuelas.</li> <li>- Mineduc. mantiene ambigüedad respecto de las responsabilidades técnico-pedagógicas del municipio.</li> </ul>	El Ministerio de Educación ha perdido su capacidad de supervisión y apoyo a las escuelas, en la medida en que la política ha puesto el foco en las capacidades y recursos de la propia escuela para mejorar sus resultados.
<b>Capacidades de apoyo técnico a las escuelas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El 39% de los municipios no tiene personal contratado en el área técnico-pedagógica.<sup>42</sup></li> <li>- Menos del 10% de los municipios logran mantener un equipo técnico-pedagógico.</li> <li>- No existe todavía suficientes capacidades en los municipios medianos y pequeños para apoyar el desarrollo de estrategias y monitorear su implementación.</li> </ul>	<p>El Ministerio de Educación ha disminuido su capacidad de apoyo técnico a las escuelas.</p> <p>Las agencias privadas de asesoría y capacitación tienen un desarrollo creciente, pero todavía no están suficientemente legitimadas en los establecimientos educacionales.</p> <p>Falta capacidad de traba en redes entre municipios.</p>

<sup>42</sup> Racinski, D., ¿Fin de Ciclo?, Cap. V, pág. 146 y 147



#### 4. ¿DESMUNICIPALIZAR LA EDUCACIÓN? ¿A CAMBIO DE QUÉ?

##### 4.1. ¿SE PUEDE MEJORAR LA EDUCACIÓN MUNICIPAL?

La educación municipal está mayoritariamente integrada por los niños, niñas y jóvenes de los sectores más pobres y rurales del país. Todos los esfuerzos que el país pueda hacer por mejorar sus capacidades, condiciones y procesos, redundará en mejores resultados para los sectores más vulnerables.

Se reconoce también, que la educación municipal debiera ser un espacio de integración social, condición que sería un beneficio para la sociedad. Este valor es un bien social que se perdió y que requiere ser recuperado y preservado, la educación pública como un espacio de integración social, de aprendizaje ciudadano, de vivencia de la diversidad y de respeto entre todos. La educación municipal ha visto debilitado ese rol por la fuerza de la segmentación social.

Se reconoce también que la educación municipal debiera tener un peso importante en el desarrollo local, en la medida en que puede estructurar comunidades de aprendizaje o redes locales con los otros establecimientos educacionales de su dependencia, formular proyectos conjuntos, intercambiar experiencias, compartir una visión y una estrategia local de desarrollo educativo<sup>43</sup>, pero son muy excepcionales los ejemplos de municipios que han asumido la educación como un proyecto de desarrollo local.

Antes de fines de septiembre próximo el gobierno debe presentar un proyecto de ley que aborde la institucionalidad de la educación municipal.<sup>44</sup> Una primera reflexión que surge es que la opción por la desmunicipalización tiene sentido si se concluye que el sistema municipal no tiene arreglo, o que los recursos que se destinen en corregirlo serían mejor utilizados en la construcción de una alternativa. Argumentos para ello<sup>45</sup>:

- *Problema de "marca"*. La opinión pública no tiene una buena imagen de la educación municipal; las familias la consideran mala; está socialmente estigmatizada como la opción de los más pobres "esos que no pueden aportar financieramente para una mejor educación de sus hijos".
- *Actores relevantes prefieren una modalidad distinta de educación pública*. Un grupo no menor de alcaldes y jefes municipales de educación (30% según Raczyński y Salinas) y la mayoría de los docentes y los estudiantes prefieren otra alternativa de administración pública, descentralizada, pero con mayor responsabilidad del Estado.
- *Problema de capacidades*: luego de 30 años, la mayoría de los municipios sigue sin tener condiciones, recursos y capacidades para administrar los establecimientos educacionales a su cargo. Ello incluye las capacidades de gestión administrativa y financiera y técnico-pedagógica. Subsiste una manifiesta falta de equipos técnicos calificados, en estos ámbitos. El mayor efecto de ello es el escaso control sobre la enseñanza a nivel de aula y en lo administrativo, el municipio se consume en las tareas de corto plazo.
- *Ausencia de una política comunal*: la mayoría no ha logrado articular una visión y una estrategia de desarrollo educativo comunal. El compromiso del Alcalde y de las autoridades comunales está mediado por su elección cada cuatro años; esto ha dificultado el diseño y ejecución de políticas de mediano y largo plazo.
- *Desigualdades entre municipios*. No ha sido posible compensar las diferencias entre municipios grandes y pequeños, ricos y pobres, con capacidades profesionales y sin ellas. Las diferencias han persistido y el municipio ha seguido replicando en educación, las desigualdades económicas y culturales de la comuna.
- *Bajos niveles de rendición de cuentas y de responsabilidad por el proceso educativo*. Ni docentes, ni directivos, ni los administradores educacionales asumen o reconocen responsabilidad sobre materias tan importantes como la disminución de matrícula, la dispersión de resultados de aprendizaje al interior de los establecimientos educacionales, las debilidades de la enseñanza, la falta de iniciativas de mejora y de liderazgo.

---

<sup>43</sup> Marcel, M. y Raczyński, D. op cit. Pág. 294.

<sup>44</sup> Art. 20 Ley 20501 de Calidad y Equidad de la Educación, 8 de febrero de 2011.

<sup>45</sup> La mayoría de los argumentos han sido señalados por García-Huidobro J. E., *Para hacer Pública la Educación Pública*. En el libro Editado por Martinic, S. y Elaqua, G. *¿Fin da Ciclo?* UNESCO, 1910, pág. 91.

Una segunda dificultad se a las dificultades de educación municipalizada para enfrentar las amenazas, principalmente las que provienen de su competencia con la dependencia particular subvencionada. Entre ellas<sup>46</sup>:

- La mayor capacidad del sector particular subvencionado para captar estudiantes, tanto desde los colegios municipales, como la nueva matrícula de educación media. Esta competencia se intensificará en los próximos años con la reducción de la población por razones demográficas, en todos los niveles escolares, con excepción de educación inicial o pre-escolar y educación superior.
- Son enormes las dificultades culturales de bregar en contra de la demanda de homogeneidad, que se traduce en segregación o “especialización social”, es decir, cada tipo de establecimiento educacional atiende a un tipo de segmento social, y a la educación municipal “le corresponde” el sector más pobre; “su público”, por su parte, deserta de él en cuanto pueda costear un cambio de colegio.
- La desvalorización social de la educación municipal.
- Finalmente, las nuevas herramientas de desarrollo del sistema, como la subvención escolar preferencial, que implica mayores recursos a los estudiantes más pobres, a cambio de compromiso de mejores resultados, puede ser mejor aprovechado por los sostenedores particulares subvencionados, que han demostrado mayor capacidad de gestión y eficacia.

#### **4.2. LOS REQUISITOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN**

La experiencia internacional parece indicar que la descentralización de los sistemas educacionales resulta más eficaz cuando estos han logrado condiciones de base, por ejemplo, una amplia cobertura escolar de su población en sus niveles inicial, básico y medio, al menos; de igual forma, personal docente profesional, liderazgo de directores y condiciones de funcionamiento adecuadas (infraestructura, mobiliario, equipamiento educativo, tecnologías, tiempo y espacio escolar).

El argumento que hace la distinción es concebir la descentralización como una palanca clave para asegurar mejores niveles de aprendizaje de los estudiantes. En este sentido, Andreas Schleicher, jefe de indicadores y análisis de la OCDE describe las características principales de los sistemas descentralizados exitosos<sup>47</sup>: (i) incluye mecanismos para asegurar una distribución justa de las oportunidades educativas para todos; (ii) los estándares de aprendizaje y el currículo nacional se articula con sistemas de evaluación avanzados; (iii) en esos sistemas, hay una completa información de las condiciones y de los avances de aprendizaje de los estudiantes, tanto a nivel de escuela, como a nivel local y central; (iv) la enseñanza que ofrecen los centros educativos tiene herramientas para reconocer las diferencias y asegurar que todos los estudiantes aprendan; (v) hay sistemas de apoyo efectivos a la enseñanza y a la gestión de las escuelas, incluyendo la formación continua de docentes, directivos y administradores, a nivel de escuela y a nivel local.

Delannoy y F. y Guzmán<sup>48</sup>, luego de revisar las características de los sistemas descentralizados en educación de Canadá, Colombia (Programa de concesiones de escuelas municipales), Finlandia, Holanda, Inglaterra, Japón y Suecia, concluyen que se trata de países que logran: (i) políticas altamente coherentes, con metas, estructuras de soporte, incentivos, apoyos y evaluación; (ii) prácticamente todos tienen mecanismos de financiamiento compensatorio para los municipios/centros educativos que atienden población escolar más pobre; algunos han avanzado en la definición de estándares, otros sobre expectativas de aprendizaje de los estudiantes; todos han definido logros de aprendizaje necesarios e información sobre estrategias efectivas de enseñanza; (iii) todos tienen una preocupación prioritaria por la formación inicial y continua de docentes y de directivos educacionales y han buscado estrategias para apoyar el trabajo en aula de los docentes; (iv) ampliación de la información disponible y de su uso, tanto las generadas por las evaluaciones estandarizadas, como por las investigaciones y la que se produce en cada centro educativo; (v) responsabilización de los actores, mediante rendición de cuentas externas (Inglaterra, Nueva Zelandia) o rendición de cuentas internas (Finlandia, Japón).

---

<sup>46</sup> Marcel, M. y Raczynski, D. op cit. Pág. 295.

<sup>47</sup> Citado por Delannoy, F. y Guzmán, M., en Marcel, M. y Raczynski, D. op cit. Pág. 230

<sup>48</sup> En Marcel, M. y Raczynski, D. op cit. Pág. 275 y 276

Si el foco de la descentralización es el mejoramiento de los logros de aprendizaje de los estudiantes, entonces la atención debe ser puesta en la escuela y en lo que sucede en su interior para asegurar esos logros. En ello adquieren relevancia los procesos de enseñanza y de aprendizaje, el rol de los docentes y el liderazgo de directivos de los centros educativos. Es en la actuación de docentes y directivos que en definitiva se juegan los resultados de las escuelas. La investigación sobre escuelas efectivas y eficacia escolar y sobre liderazgo en educación, son abundantes para mostrar esto y constituyen la base del tipo de prácticas y desempeños que deben ser promovidas en los centros educativos.

En definitiva, la mayor parte de las decisiones claves para el éxito educativo se toman en la escuela y en su nivel más cercano, municipio en el caso de Chile<sup>49</sup>. Es en esos niveles donde debieran ser puestos los recursos dotar de capacidades y medios para asegurar resultados educativos. El siguiente cuadro grafica los instrumentos que debiera disponer cada uno de los tres de los niveles principales: el nivel central, el nivel local y el establecimiento educacional.

#### Niveles del sistema descentralizado e Instrumentos de administración del sistema

Nivel	Instrumentos
<b>Gobierno</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estándares de aprendizaje de estudiantes</li> <li>- Evaluación de logros de aprendizaje</li> <li>- Estándares de formación inicial de docentes y de directores</li> <li>- Financiamiento</li> <li>- Instrumentos compensatorios</li> <li>- Normas de resguardo de derechos.</li> <li>- Normas de funcionamiento</li> <li>- Sistemas de aseguramiento de la calidad</li> <li>- Marcos de actuación para docentes y directores</li> <li>- Supervisión y apoyo</li> </ul>
<b>Nivel local</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plan de desarrollo educativo local</li> <li>- Metas de logro de aprendizaje</li> <li>- Metas de mejora de la enseñanza</li> <li>- Sistemas de seguimiento y monitoreo de logros</li> <li>- Compromisos de desempeño de docentes, directivos y escuelas</li> <li>- Evaluación de desempeño de directivos y de docentes.</li> <li>- Plan de formación continua de docentes y directivos</li> <li>- Redes de apoyo e intercambio</li> <li>- Sistema de información de avances de aprendizaje de los estudiantes.</li> <li>- Supervisión</li> <li>- Asesoría técnico-pedagógica</li> </ul>
<b>Escuelas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proyecto educativo institucional</li> <li>- Plan de mejoramiento a mediano plazo</li> <li>- Metas de efectividad en logros de aprendizaje</li> <li>- Estrategias en ámbitos de gestión curricular y pedagógica, convivencia, liderazgo, recursos.</li> <li>- Seguimiento de aprendizaje de estudiantes</li> <li>- Capacitación docente.</li> <li>- Redes de apoyo e intercambio</li> <li>- Monitoreo y seguimiento del plan de mejoramiento</li> </ul>

<sup>49</sup> La OCDE identifica seis niveles de decisiones: el aula, el centro educativo, el distrito o municipio, la provincia, la región y el Estado. En Education at a Glance 2010. Revisado en julio de 2011, en: <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/free/9610074e.pdf>

Con independencia de quién tenga a su cargo la administración de los centros educativos a nivel local (municipio u otro ente público), en una visión actual de descentralización, los instrumentos anteriores debieran estar presentes y desplegarse de manera coherente.

#### **4.3. CRITERIOS PARA LA ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA DE LA EDUCACIÓN**

Lo que sigue da cuenta de parte de la discusión pública acerca de las características que debiera tener la administración de la educación pública. La entidad pública de nivel local a cargo de la administración de la educación pública debiera regirse por los principios de la educación pública, a saber, gratuidad, no selección e igualdad de calidad para todos, asegurando el derecho a aprender y a ser ciudadano, debiera promover los principios ciudadanos de igualdad, respecto a la diversidad, tolerancia, no discriminación e inclusión social<sup>50</sup>.

El paso por la escuela pública debe tener como fin la incorporación a los niños y jóvenes a algo mayor, que es la sociedad. Para poder lograr esto, la escuela debe tener las características que se quiere para la sociedad a la cual se incorporan; así, si se quiere avanzar hacia una sociedad inclusiva, la escuela debe serlo, debe poseer mixtura social. Eso enseña a los estudiantes que son iguales en derecho e iguales en ciudadanía. Iguales también en capacidad de respeto y tolerancia por las diferencias con los otros. En escuelas segregadas el mensaje que aprende el niño al ingresar es el contrario: por ir a una o a otra escuela, se le está enseñando que es más o es menos que otros<sup>51</sup>.

La Comisión Asesora Presidencial para la Calidad de la Educación logró consensuar varios principios que debiera tener la nueva institucionalidad de la educación pública que reemplace a la actual educación municipal. Entre ellos<sup>52</sup>:

- Tener como fin único la gestión de establecimientos educacionales de propiedad del Estado. Ello basado en la necesidad de concentrar las energías en la tarea educacional y profesionalizar la administración de los centros educativos.
- Poseer un tamaño adecuado que considere las características sociales, culturales y económicas, suficiente población, como para asegurar los recursos financieros, humanos y técnicos. Esto implica que no obstante que la unidad mínima pueda ser la comuna, ella debe asegurar los mínimos requeridos para una gestión eficaz y que cuando no sea posible, pueda vincularse formalmente con otras y generar una unidad adecuada en tamaño y capacidades.
- Mantener altos grados de autonomía, basados en las capacidades humanas, técnicas y de administración de recursos; con atribuciones para fijar estrategias de mejoramiento, de apoyo y de supervisión a sus escuelas.
- Con financiamiento suficiente que asegure en funcionamiento de establecimientos educacionales y la administración local. Implica también mayores recursos para atender a las poblaciones más pobres, rurales e indígenas, donde sea que ellas habiten.
- Con capacidad técnico-pedagógica para apoyar a sus escuelas o para articular redes de apoyo en otras instituciones en ámbitos de la enseñanza, las didácticas, la actualización disciplinaria, la planificación y evaluación, la convivencia y la gestión. Implica la existencia de unidades técnicas de apoyo a las escuelas a su cargo.
- Con capacidades de supervisión y control de los establecimientos educacionales a su cargo.
- Dotar a los establecimientos educacionales con personal suficiente, calificado, con oportunidades de actualización profesional, con compromisos de desempeño basados en marcos nacionales de actuación.
- Mantener equipos de gestión eficaces en los establecimientos educacionales, con capacidades de liderazgo para diseñar y desarrollar con éxito estrategias de mejoramiento educativo, lograr buenos climas de trabajo escolar y con compromisos de desempeño evaluados periódicamente.

---

<sup>50</sup> García-Huidobro, J. E. en ¿Fin de Ciclo?, op cit., pág. 86.

<sup>51</sup> García-Huidobro, J. E y Concha C., op cit., pág. 8

<sup>52</sup> La base de estas recomendaciones corresponden a las indicadas por la Comisión Asesora Presidencial para la calidad de la Educación. Informe final, 2006, pág. 140 y siguientes.

- Entregar atribuciones financieras, técnico-pedagógicas y de gestión de recursos humanos a cada establecimiento educacional. Con capacidad para establecer acuerdos con otras entidades, financiar sus estrategias de mejoramiento, monitorear sus avances, contratar y evaluar a su personal, dar cuenta periódica de sus resultados. El criterio en esto es autonomía plena de gestión para los que logran buenos resultados de aprendizaje para todos sus estudiantes, sin exclusión y menores niveles de autonomía a que no lo logren

Finalmente, respecto del tipo de entidad local que se haga responsable de la educación pública, las alternativas también son variadas y la opción debiera fundarse en los diversos contextos culturales, económicos, geográficos, demográficos o históricos. Lo que más importa en realidad, es que la institucionalidad esté guiada por criterios como los señalados antes, que aseguren capacidades y resultados a nivel local y que sean parte de un sistema descentralizado, donde las relaciones con el centro sean claras y los instrumentos de funcionamiento del sistema sean coherentes y tengan los resultados de aprendizaje de todos sus estudiantes como su foco principal