



UNIVERSIDAD DE CHILE

FACULTAD DE ECONOMÍA Y NEGOCIOS

ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN

REFLEXIONES SOBRE LA DESMUNICIPALIZACIÓN

Seminario para optar al título de Ingeniero Comercial, Mención Economía.

Autores: Ricardo Chávez Cea

Viviana Parra Peña

Mijail Villagra Vergara

Profesora Guía: Susana Silva Valenzuela

Santiago, Chile – Diciembre 2011

Dedicatoria

“El sistema de educación de un Estado debe ser uno y el mismo para todos y el suministro de este servicio debe ser un asunto público. No puede dejarse, como sucede en el presente, en manos de la iniciativa privada, con cada padre ocupándose en privado de su propio hijo y proporcionándole la educación privada que considere más oportuna. La formación para lograr un fin común también debería ser común en sí misma”.

Aristóteles

”Donde hay educación no hay distinción de clases”.

Confucio

Agradecimientos

Por su considerable aporte a este trabajo agradecemos a los entrevistados que nos dieron sus diversos puntos de vista lo cual nos sirvió para notar los consensos y discrepancias que existen en el debate actual y de cómo se llegó a este punto crítico en nuestro país.

También agradecemos a cada una de las familias de los autores por el apoyo incondicional y la motivación constante para llevar a cabo este trabajo.

Finalmente, y no por eso menos importante, hacer una especial mención a la profesora guía Susana Silva, quien en todo momento nos dirigió, orientó, comprendió en los momentos difíciles, y por sobretodo nos ayudó a aterrizar el trabajo y a darle una connotación de aporte a la literatura.

Índice

Resumen.....	7
Introducción.....	8
Capítulo I: Evolución del sistema educacional en Chile.....	10
Breve resumen de la historia de la Municipalización.....	10
Marco Institucional actual.....	17
Capítulo II: ¿Qué es Educación Pública?.....	23
Otros temas relevantes en la discusión sobre educación pública.....	25
Mirada económica de la educación pública.....	25
Reformas basada en estándares.....	26
Capítulo III: Análisis del problema.....	28
Identificación del problema.....	28
Causas del problema.....	29
Problemas de la municipalidad.....	33
Otros factores que influyen en la desigualdad educacional: Selección, Segregación, financiamiento, profesores y directores.....	36
Segregación.....	36
Selección.....	38

Financiamiento.....	39
Profesores y directivos.....	41
Profesores.....	42
Directores.....	43
Capítulo IV: Propuestas nacionales y evidencia internacional.....	45
Propuestas nacionales.....	45
Evidencia Internacional.....	46
Capítulo V: Reflexiones finales.....	52
Conclusión.....	56
Anexo.....	57
Bibliografía.....	74

Resumen

Este seminario, tras contextualizar la problemática en que se desarrolla el sistema escolar de educación en Chile, resume brevemente el proceso de municipalización y su implementación a lo largo de la historia, exponiendo diversa literatura existente sobre las falencias del sistema educativo en su conjunto, así como también en particular de cada uno de los agentes involucrados y de los factores que causan desigualdades abismantes en los distintos establecimientos educacionales de acuerdo a su dependencia. Se presentan también algunos casos de relevancia internacional cuyos modelos corresponden a posibles ejemplos de los cuales Chile puede tomar ejemplos y experiencias. Por último, antes de las conclusiones finales, se presentan una serie de reflexiones que tratan de abordar la totalidad de la problemática, y nuestra postura en el cómo se debe tratar cada uno de ellos en la implementación de alguna posible reforma, modificación, o cambio en el sistema.

Introducción

Durante los últimos años se han encontrado una serie de problemas en el sistema de educación chilena lo que ha causado el revuelo de la ciudadanía, en especial de los estudiantes, que se ha manifestado abiertamente en las calles y al interior de los centros educativos con amplias movilizaciones que han unido a gran parte de la población nacional en un propósito que no debiese dejar a nadie indiferente por tratarse de un tópico que define al proyecto país, toca nuestra cultura, la forma en que se construye nuestra sociedad y en especial como se educaran nuestros estudiantes.

Precisamente bajo este contexto de constantes movilizaciones estudiantiles la motivación de los autores se ha basado en realizar un aporte a la discusión del momento correspondiente a la descentralización y de si se debe desmunicipalizar o solo mejorar los puntos en donde esta administración está fallando; si es el Ministerio de Educación quién debe hacerse cargo de toda la educación, o solo de los que son de su propiedad, o si se debe crear otra entidad encargada para llevar a cabo todo el aparato correspondiente a la educación en todos sus niveles.

El caos en los resultados está presente en todas las áreas educativas, en todos los niveles de enseñanza, en todos los sectores sociales, en todos los agentes involucrados y en todos los periodos que dura el proceso educativo y formativo. Es tan grande el tema y tan diversos los estudios que hay para cada tema que se podrían llenar varios estantes con la bibliografía ya existente, es por ello que nos vimos en la necesidad de acotar nuestro interés a solo uno de los sectores y periodos del proceso formativo; este es precisamente el periodo escolar correspondiente a enseñanza primaria y secundaria. Sin desmerecer la importancia y relevancia que tienen los otros sectores y la gravedad de los problemas, fallas y vacios que se producen en estos creemos que es en este periodo del proceso educativo donde nacen y se fomentan gran cantidad de las falencias, segmentaciones, precariedades y diferencias que desembocan en una estructura de nuestra sociedad poco integrada y alejada social, económica y culturalmente.

En sí mismo el punto elegido tiene una cantidad bastante amplia de ejes en el cual se pueden tratar los problemas, sin embargo como el tema principal y en boga en este momento corresponde a la desmunicipalización en el transcurso de este documento nos enfocamos en la gestión de la educación en referencia a la estructura organizacional-administrativa y la institucionalidad nacional debido a la notoria y documentada desigualdad existente entre los distintos establecimientos educacionales de acuerdo a su dependencia que es causa y consecuencia de una serie de factores que influyen en el sistema.

Nuestro estudio se basó en definir la problemática, analizar lo que se ha dicho sobre el tema y luego hacer algunas reflexiones sobre la información analizada. Brevemente, concluimos que el diagnóstico está ampliamente aceptado, sin embargo, las preguntas: qué es y cuál es el rol de la educación pública tienen una amplia gama de respuestas, por lo que las decisiones tomadas para la educación se han visto limitadas por esa discusión que aún no tiene respuesta. Para nosotros, la educación pública si se diferencia de la educación privada, ya que mantiene los valores de la igualdad social y formación ciudadana. Por lo tanto, se deben tomar medidas para su fortalecimiento.

Del análisis sobre la estructura de la administración se desprenden también los otros factores que funcionan en desmedro de la educación, los cuales son mencionados y se agregan opiniones en torno a éstos.

Este trabajo se estructura de la siguiente forma, (I) presentación histórica de la municipalización y del marco institucional, (II) ¿ Qué es la educación pública?, (III) identificación y análisis de las causa del problema que nos aqueja, (IV) análisis de las propuestas dadas para Chile, y las soluciones que han tomado otros países (V) Reflexiones sobre lo presentado.

Capítulo I: Evolución del sistema educacional en Chile

Breve resumen de la historia de la Municipalización

Si bien el Ministerio de Educación hasta 1980 se estructuró en líneas generales como un aparato jerarquizado y concentrado¹, los temas sobre desconcentración y descentralización como mecanismos para entregar una educación de calidad se desarrollaron intensamente a mediados de los '60. En esta época los gobiernos enfrentaron problemas relacionados con el crecimiento acelerado de la población y la urbanización de sectores marginales. Por ello se realizaron esfuerzos dirigidos a aumentar la cobertura de la educación en todos sus niveles, igualar las oportunidades educativas y modernizar el sistema. Se hacía necesario entonces, desburocratizar la administración y disminuir el centralismo.

Aunque se intentó desconcentrar a través de la creación de organismos regionales, las limitaciones financieras y la incapacidad de llevar a cabo una reestructuración profunda, hicieron que la implementación de las reformas no se concretara².

Con la llegada, en 1970, de un nuevo gobierno, el objetivo de desconcentrar el sistema educativo no terminó. Esto se aprecia claramente en la conclusión formulada en el Congreso Nacional de Educación que se llevó a cabo a fines del '71³, donde se expresaba la necesidad de tener un sistema nacional de educación que cumpliera con ser a) pluralista en su orientación; b) integrado en su estructuración; c) democrático en su participación; d) orientado a servir a la persona y a la sociedad en su interrelación orgánica; y e) descentralizado y desconcentrado en su administración.⁴

Ese mismo año se constituyeron las Coordinadoras Regionales de Educación y los Consejos Locales, instituciones con autoridad encargadas de asignar los recursos, aspirando

¹NUÑEZ Iván y CAÑUELAS Weinstein. Chile: una reforma educacional ¿Sin reformas del Ministerio? (1990-007). En su: Institucionalidad de los ministerios de educación, los procesos de reforma educativa de Chile y Argentina en los años 90 --Argentina. Instituto Nacional del Planteamiento Por la Educación.2010. pp 187.

² NUNEZ Javier. Transferencia de educación bajo el gobierno militar. Santiago. Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación.1984.pp 21

³ Congreso realizado entre el 13 y 16 de septiembre en Santiago, donde participaron la Central Única de Trabajadores(SUTE) y el Ministerio de Educación, Superintendencia de Educación Pública y su Consejo, profesorado, sindicatos, colegios particulares, alumnos y apoderados.

⁴ de Profesores de Chile. Nueva Institucionalidad para la educación pública. Santiago. 2010 Mayo 2011.pp 5.

de esta forma a desburocratizar y desconcentrar la Educación a nivel territorial. Sin embargo los proyectos nuevamente no alcanzaron a concretarse, principalmente por dos motivos, primero por la rigidez del conjunto de la institucionalidad estatal⁵, segundo y, mucho más importante, por el término abrupto del gobierno de la Unidad Popular.

Desde el '74, el gobierno militar entregó diferentes reformas educacionales, impulsadas principalmente por la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA)⁶, donde descentralización y modernización del aparato estatal fueron ejes principales⁷. Se llevó a cabo una Regionalización, a través de la creación de las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación, correspondiente a cada una de las 13 regiones que existían en el país. En este período se avanza también en la privatización del sistema y promoción de la libertad de enseñanza.

En cuanto al gasto público en educación, en el ANEXO 1 podemos apreciar que disminuyó mientras avanzaba la década, influyendo claramente la aplicación del nuevo régimen de financiamiento a través de subvenciones.

Antes de la Ley de Subvenciones, la forma de financiamiento estaba bajo criterios centralizados basados en costos históricos de funcionamiento de cada unidad educativa⁸, pero luego, se inició la entrega de una subvención bimestral, según la asistencia efectiva registrada y la matrícula media de alumnos, y reajustándose de acuerdo al alza de las remuneraciones del personal docente⁹.

A fines de los '70 se dan a conocer las "Directivas Presidenciales sobre la Educación (DPE)", cuya finalidad era estructurar un sistema continuo desde enseñanza parvularia hasta superior.

5 NUÑEZ Iván. Historia Reciente de La Educación Chilena. Santiago. Julio de 1997.

6 La atribución principal es "Estudiar y proponer modificaciones estructurales de la administración del Estado o modificaciones orgánicas de determinados Ministerios, Servicios Públicos centralizados o descentralizados o de las municipalidades"

7 EGANA Loreto y MAGADEG Abraham. Neoliberalismo y doctrina de la seguridad: El marco- teórico político del proceso de descentralización educativa. Signos: 6-16. Santiago, Chile. 1984.

9 GONZALEZ Luis y ESPINOZA Oscar. La experiencia de proceso de desconcentración y descentralización educacional en Chile 1974-1989. Santiago. 1993. pp 88

Estas directivas se enfocaban claramente en la privatización¹⁰ y desconcentración. Esto último queda plasmado en la creación de “Los Servicios Provinciales de Educación Pública”, institución autónoma administradora de todos los recursos materiales y humanos, que coordinaba los programas educacionales en las circunscripciones correspondientes y era fiscalizada por la Secretarías Generales. Por ende, el Ministerio solo quedo con la misión de dictar normas, programas, planes de estudios y textos.

En el ANEXO 2 se muestra el organigrama simplificado de la educación que se aplicó durante la década de los '70 (antes de la creación de Los Servicios Provinciales que en la práctica duró poco tiempo). En éste se puede apreciar la existencia de una Superintendencia de Educación que desde 1978 pasó a llamarse Oficina de Planificación y Presupuesto. También se unificaron las direcciones primarias, secundarias y profesionales en la Dirección de Educación, que tenían una función principalmente técnico-pedagógica.

Sin embargo, como el sistema educacional se conformó por acciones sistemáticas y no sistémicas¹¹, todas las políticas aplicadas en la década de los '70 no fueron suficientes para resolver los problemas que presentaba el sistema aun fuertemente centralizado¹². Estos consistían en: (i) baja calidad y eficiencia asociadas a la falta de incentivos del sistema para atraer y retener estudiantes; (ii) bajos sueldos de los profesores debido al elevado costo de administración; (iii) supervisión adecuada de las escuelas y de los profesores; (iv) programas de estudios rígidos y no aptos para las necesidades locales, y (v) baja participación de la comunidad en las materias escolares.¹³

Pero luego de reconocer esos problemas y acompañado del abandono de ciertas diferencias políticas al interior del gobierno, respecto de cómo llevar a cabo los planes de reforma educativa, se pudo al fin, emprender una reestructuración radical de la gestión en la materia educacional. Así, el 02 de Junio de 1980 se promulga la Ley 18.196, bajo el alero de los técnicos de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, donde se reglamentan

¹⁰ Se entregó mayores recursos a colegios privados a través de subvenciones y se permitió el traspaso de establecimientos técnicos-profesionales a empresas privadas.

¹¹ NIÑEZ Javier. Transferencia de educación bajo el gobierno militar. Santiago. Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación. 1984.

¹² El Ministerio de educación administraba directamente más del 90% del presupuesto del sector.

¹³ LARRAÑAGA Osvaldo. Descentralización de la educación en Chile: Una evaluación económica. Santiago .1995. pp 3

las condiciones y procedimientos para el traspaso gradual de las escuelas básicas y medias desde el Ministerio de Educación a las municipalidades; **empieza así la Municipalización como la forma de descentralización del sistema educacional.**

Inicialmente se pensó que el proceso de Municipalización sería gradual, pero la mayoría de los traspasos fueron antes de 1982 (ANEXO 3) debido al boom económico (Justo antes de la crisis de la deuda), que se reflejó en el superávit fiscal¹⁴, dando la posibilidad de entregar mayores incentivos a las municipalidades para que adoptaran esta nueva estructura descentralizada de la educación. Por otro lado, el traspaso de los profesores, del ministerio a las municipalidades, significaba el despido del sistema público, entregándoles una indemnización por años de servicio, por lo que, inicialmente, los profesores veían positivamente este cambio. A esto se suma la promesa del alza en los salarios, gracias a los aumentos en subvención escolar para financiar la total operación del traspaso de los establecimientos.

Por un lado, el sistema educacional escolar siguió en las manos del Ministerio de Educación cumpliendo funciones como la fijación de fines, planes, programas, normas de evaluación, entre otros¹⁵. En cambio las municipalidades fueron los responsables de la administración y gestión. Estas se organizaron de dos maneras, a través del Departamento de Administración de la Educación Municipal (DAEM) y bajo la organización de Corporaciones Municipales.

En cuanto a la asignación de recursos, esta se realizó a través del Fondo Común Municipal, para luego ser distribuida entre todas las municipalidades del país, donde era finalmente el alcalde quien asignaba a su criterio estos recursos. Por otro lado, la subvención siguió siendo por alumno matriculado (fijada en Unidades Tributarias), pero que diferenciaba el nivel académico, el tipo de educación (Básica, Media Científica-Humanista y Media Técnica-Profesional) y la zona donde se ubicaba el establecimiento.

¹⁴ En el período 1980-198 el superávit fiscal fue de un 3,2% en relación al PIB

¹⁵ Javier. Transferencia de educación bajo el gobierno militar. Santiago. Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación. 1984. pp 21.

Sin embargo, luego vino la crisis del '82¹⁶, la cual produjo una fuerte caída en la producción y el empleo generando déficits fiscales, traducándose finalmente en una disminución del gasto público en educación y en el monto de entregas de subvenciones a las municipalidades a cargo de establecimientos educacionales (ANEXO 4). Asimismo las municipalidades también empezaron a presentar déficits operacionales (ANEXO 5), principalmente por exceso de personal y disminución de matrícula en establecimientos municipales¹⁷. En suma se provoca el congelamiento del proceso de traspaso de establecimientos.

Luego de la crisis y en momentos de recuperación económica, el año 86 se permitió municipalizar los últimos colegios que aún dependían del Ministerio de Educación¹⁸. Se eliminaron los sueldos complementarios que se les entregaba a los profesores en los tiempos de crisis, se crearon políticas que permitían los despidos de profesores por parte de los alcaldes¹⁹, y se frenó las transferencias de recursos que iban dirigidos a apalea los déficits municipales. Cumpliéndose entonces las condiciones necesarias para que el sistema educativo funcionara tal como se tenía pensado.

Con el proceso de municipalización listo, se logra dar el lineamiento final al sistema educacional que se deseaba impartir y que tenía relación directa con el modelo socioeconómico que se desarrollaba hasta entonces por parte del gobierno militar. Se obtienen así, los elementos de “mercado” a través de la libre elección y competencia; de “subsidiaridad” bajo el sistema de *Vouchers* y de “descentralización territorial”²⁰. El funcionamiento lógico de la combinación de estos tres elementos daba como resultado un modelo económico-educacional íntegro, que apuntaba a la privatización total del sistema, con el objetivo de lograr cobertura y calidad en la educación.

La oferta del servicio educacional se desarrollaba de forma mixta por el Estado y privados. La demanda, está conformada por las familias, que podrían elegir libremente entre

¹⁶ Los motivos de la crisis fueron el excesivo endeudamiento privado, tener un tipo de cambio fijo y la alta dependencia con los mercados extranjeros.

¹⁷ Según un estudio realizado por la Superintendencia de Educación en Julio de 1986

¹⁸ Presidencia de la república: mensaje presidencial dirigido al país el 11 de Septiembre de 1986 por el Jefe Supremo de la Nación, Capitán General Augusto Pinochet Ugarte, Santiago de Chile, 1987.

¹⁹ concretándose en unos seis mil despidos (5% del total de profesores), La municipalización educativa en Chile, 1980-1990. María José Serván Núñez

²⁰ LARRAÑAGA Osvaldo Descentralización de la educación en Chile :Una evaluación económica:1995.

distintos colegios de acuerdo a sus preferencias, apoyadas por el mecanismo de subvención per cápita que cubría los costos operativos de las escuelas del sector municipal y privado subvencionado. La intención era asegurar o proveer la adecuada competencia entre los establecimientos para atraer y retener estudiantes. Si un alumno se cambiaba de establecimiento, entonces será el nuevo establecimiento el que recibiría su subsidio. Esta competencia por proveer un mejor servicio basado en calidad académica, tendría como consecuencia que los mejores colegios sobrevivirían, mientras que los colegios o establecimientos de bajo desempeño tenderían a desaparecer, lo que se traduciría en mayor eficiencia y calidad en los servicios educativos. Este modelo tal como lo describió Friedman el 52 era posible bajo algunos supuestos y uno de ellos era asumir la existencia de mecanismos de información eficaces sobre indicadores para definir la calidad educativa. Era necesario entonces crear índices de carácter informativos que dieran a conocer antecedentes académicos de profesores, calidad del *curriculum* del complejo educacional y resultados de alumnos frente a pruebas de desempeño a nivel nacional²¹.

El caso Chileno constituye la experiencia internacional más importante de un sistema educacional basado en competencia e incentivos²², donde la municipalización jugó un rol esencial.

Es necesario para nuestro trabajo, mencionar algunos de los factores que influyeron en la implementación de la municipalización como mecanismo descentralizador. Explicaremos y evaluaremos bibliográficamente los principales. Entre estos encontramos:

- a) Mejorar la eficiencia en la administración educacional. Según los estudios de Osvaldo Larrañaga, la descentralización municipal no ha sido acompañada de ganancias palpables en materia de eficiencia.
- b) Entregar mayor cobertura educacional principalmente en educación media. Las estadísticas del Ministerio son claras en este sentido, muestran un incremento justamente en la educación Media durante la década de los '80 y '90 (ANEXO 6).

²¹Orientaciones de políticas educacionales, Sebastián Piñera

²²Políticas educacionales en Chile: vouchers, concentración, incentivos y rendimientos. Dante Contreras, Osvaldo Larrañaga, Lorena Flores, Félix Lobato y Víctor Macías.

- c) Mayor participación del sector privado en la provisión de la educación. Efectivamente, la matrícula de colegios privados aumento, pero a costa de la matrícula de colegios municipales (ANEXO 7).
- d) Mejorar la calidad de enseñanza. Las reformas de los años 80 no tuvieron un efecto positivo desde el punto de vista del aprendizaje (ANEXO 8)²³.
- e) Incrementar el financiamiento en la educación. Hasta fines de los noventa no se incremento el financiamiento en la educación, incluso se llego al '90 con un menor gasto en comparación al '70. Esto cambio con la llegada de la concertación, donde existió un aumento sostenido en educación. (ANEXO 9). La relación gasto en educación en porcentaje con respecto al PIB muestra de una forma diferente como hasta el año '90 la disminución del gasto fue abrupta (ANEXO 10).
- f) Mejorar la renta y las perspectivas laborales del sector docente. Los profesores bajo el sistema municipal no encontraron estabilidad, no mejoró la carrera y disminuyeron sus remuneraciones por efectos inflacionarios y por los déficits de municipios²⁴.

Finalmente, desde la llegada de nuevos gobiernos en los '90, se realizaron varias reformas (ANEXO 9) que apuntaban a un cambio de paradigma en la educación. Se propuso un Estado responsable y promotor en la entrega de una educación de calidad y competitiva, enfocándose en la equidad y discriminación positiva. Pero estos cambios no alteraban la municipalización como sistema descentralizador, es más, se democratizaron las municipalidades y los gobiernos regionales se volvieron representativos, y se realizaron diferentes reformas que iban en dirección de perfeccionar el modelo educacional que se heredó del gobierno anterior, como por ejemplo, la ley de financiamiento compartido del '93 que permitió a los padres aportar con recursos la educación de sus hijos.

²³ Cox Cristián Las politicas educacionales de Chile en las últimas decadas del siglo.

²⁴ Entrevista Iván Núñez. Santiago. Noviembre 2011.

Marco institucional actual

Junto con los cambios que sufrió la estructura organizacional de la educación primaria y secundaria durante los '80, también hubo un cambio importante en el marco institucional que le regía, el cual fue sellado con la promulgación de la **Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, LOCE**, en Febrero del 1990.

Esta institucionalidad, sin embargo, sufrió modificaciones presionadas por las movilizaciones sociales del 2006, las cuales se vieron reflejadas en la promulgación de la **Ley General de Educación, LGE**.

Esta ley fue redactada luego del trabajo del **Consejo Asesor del Estado**, conformado por representantes de distintos sectores de la sociedad, para llegar a un acuerdo en cuanto a “cómo debía ser entendida la educación pública”. Su informe oficial fue publicado el 11 de Diciembre del 2006 y propuso reordenar las funciones de las instituciones del aparato educacional público, de modo de generar un sistema de aseguramiento de la calidad.

En cuanto a la situación de la educación municipal, existió un consenso dentro del consejo sobre su diagnóstico, y la necesidad de cambio. Sin embargo, existió divergencia de opiniones sobre si es o no la dependencia municipal la “responsable” de los problemas de este sistema.

El consejo definió también que es deber del Estado asegurar a todos una educación obligatoria y gratuita, de una calidad mínima previamente definida y susceptible de ser demandada, por lo que es necesario un marco regulatorio que asegure el financiamiento, un nivel de exigencia adecuada y una evaluación y regulación en línea con los objetivos, aun cuando existieron distintos postulados dentro del consejo sobre cómo debe ser el trato de la educación estatal.

Por lo tanto, la **Ley General de Educación** recoge los consensos y da origen a una ley que crea un nuevo marco institucional, que busca crear un “sistema de aseguramiento de la calidad de la educación”, a través de lo estipulado en su artículo 1°. Detallando los puntos más importantes de ésta ley, en el contexto de la educación municipal, éstos son:

- Las bases curriculares son establecidas por el MINEDUC, previa aprobación del Consejo Nacional de Educación (CNE), Si un establecimiento quisiese crear su propio programa educativo, este debe ser aprobado por la autoridad educativa regional correspondiente.
- Se crea la Agencia de Calidad en Educación, la cual debe diseñar e implementar el sistema nacional de evaluación de logros de aprendizajes, a través de mediciones de estándares fijados por el MINEDUC, las cuales deben ser informadas a la comunidad.
- Sobre el reconocimiento oficial de los establecimientos, se exigirá tener un sostenedor. Sus características son:
 - Serán sostenedores las personas jurídicas de derecho público, y las personas jurídicas de derecho privado cuyo objeto social único sea la educación.
 - Serán responsables del funcionamiento del establecimiento educacional y deberán rendir cuenta pública si reciben recursos estatales.
 - El representante legal y el administrador de entidades sostenedoras de establecimientos educacionales deberán cumplir con los siguientes requisitos: Estar en posesión de un título profesional o licenciatura de al menos ocho semestres, otorgado por una universidad o instituto profesional del Estado o reconocido por éste; y no haber sido sancionado con las inhabilidades definidas por la ley.
- Se crea el Consejo Nacional de Educación, organismo autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, el cual se encarga de:
 - Aprobar y/o formular observaciones sobre las bases curriculares, y los programas de estudio de enseñanza básica y media.
 - Ser la única instancia en procesos de reclamo al MINEDUC.
 - Informar con observaciones, o favorablemente, el plan de evaluación de objetivos de aprendizaje, los estándares de calidad propuestos por el MINEDUC, y las normas sobre calificación y promoción.
 - Asesorar al MINEDUC en lo que éste crea necesario.

Además de la LGE, los procesos de modificación de la educación dieron origen a otro proyecto de ley, el cual fue promulgado el 11 de Agosto del 2011: la creación de un **Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad** de la educación²⁵. Esta ley también responde al diagnóstico consensuado sobre la educación luego de las movilizaciones del 2006. Las reformas propuestas²⁶ van en la línea de simplificar el sistema y darle coherencia operativa, de separar claramente la administración y ejecución del control y la fiscalización, y de poner en dimensiones distintas la gestión financiera y estructural y la gestión pedagógico-académica y curricular.

En línea con estas ideas, la ley 20.529 crea la **Superintendencia de Educación**: servicio público funcionalmente descentralizado y territorialmente desconcentrado. Constituye una institución fiscalizadora en los términos del decreto ley N° 3.551, de 1981, y estará afecta al Sistema de Alta Dirección Pública.

El objeto de la Superintendencia será:

- Fiscalizar que los sostenedores de establecimientos educacionales reconocidos oficialmente por el Estado se ajusten a las leyes, reglamentos e instrucciones que dicte la Superintendencia.
- Fiscalizar la legalidad del uso de los recursos por los sostenedores de los establecimientos subvencionados y que reciban aporte estatal.
- Proporcionar información, en el ámbito de su competencia, a las comunidades educativas y otros usuarios e interesados.
- Atender las denuncias y reclamos de los usuarios, aplicando las sanciones que en cada caso corresponda.

²⁵ Ley 20.529, Sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación parvularia, básica y media y su fiscalización, Chile.

²⁶ RUIZ-TAGLE, P. “Apuntes para la reforma educacional”, En: BELLEI C., CONTRERAS D., VALENZUELA JP., “Ecos de la revolución pingüina”, UNICEF, Universidad de Chile, 2010, pp. 31-50.

Para el cumplimiento de sus funciones, algunas de las atribuciones de la Superintendencia son:

- Fiscalizar que los establecimientos educacionales y sus sostenedores reconocidos oficialmente cumplan con la normativa educacional.
- Fiscalizar la rendición de la cuenta pública del uso de todos los recursos, públicos y privados.
- Realizar y ordenar auditorías al estado anual de resultados, de los establecimientos, definido por esta ley.
- Ingresar a los establecimientos educacionales y dependencias del sostenedor que tengan relación con la administración del establecimiento educacional, y acceder a cualquier documento, libro o antecedente que sea necesario; entre otras.

Por lo tanto, con la creación de este organismo, se deja de manera autónoma la fiscalización del manejo financiero y de gestión de los establecimientos educacionales.

Esta ley también redefine la creación de la Agencia de Calidad en Educación. Su objetivo es evaluar y orientar el sistema educativo, y algunas de sus funciones son:

- Evaluar, según estándares, los logros de aprendizaje de los alumnos.
- Realizar evaluaciones de desempeño de los establecimientos educacionales y a sus sostenedores, también según estándares.
- Ordenar a los establecimientos en función de las mediciones.
- Validar los mecanismos de evaluación e informar a la comunidad en materias de su competencia.

Algunas de las atribuciones de la agencia son:

- Diseñar, implementar y aplicar un sistema de medición de los resultados de aprendizaje de los alumnos, de aplicación obligatoria para todos los establecimientos educacionales reconocidos oficialmente por el Estado.

- Diseñar, implementar y aplicar un sistema de evaluación de desempeño de los establecimientos educacionales subvencionados o que reciban aportes del Estado, y sus sostenedores referidos a los estándares indicativos.

Por lo tanto, la imagen a continuación explica cómo está ahora diseñado el marco institucional en torno a la educación básica y media. ANEXO 12

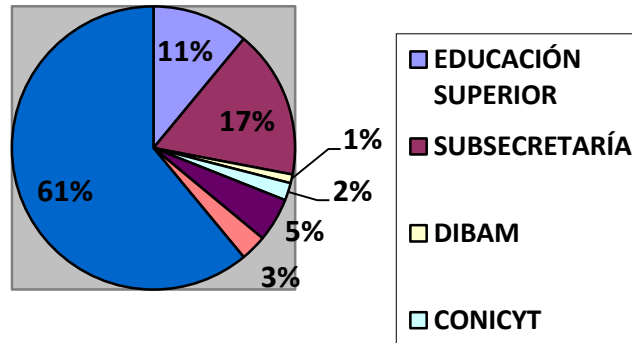
En cuanto a cómo se financia la educación municipal, esta es por medio de una **subvención básica por estudiante**, entregada por el Estado, tanto a ésta como a la educación subvencionada. Esta subvención es entregada a un sostenedor educacional, ya sea personalidad jurídica o natural, sin mayores restricciones para su uso. Aunque cabe destacar que, en 1993, se promulgó la Ley 19.247 que permite a estos sostenedores educacionales privados cobrar un monto adicional a la subvención transferida, por lo tanto, en estos establecimientos la educación es financiada de manera compartida. Sin embargo esta no es la única forma en que captan recursos ya que las empresas les pueden realizar donaciones²⁷.

La distribución del gasto del gobierno central en educación es principalmente a través del Ministerio de Educación en base a un presupuesto que se realiza en capítulos separados según la Ley de Presupuesto, estos capítulos son: Educación Superior, Subsecretaría y Administración General, Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos (DIBAM), Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT), Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) y Subvención Escolar. Para un detalle de esto se muestra el Gráfico N°1.

²⁷ Esto le permite a las empresas descontar tributos que pueden alcanzar el 50% del monto donado.

Gráfico N°1 Gasto del Gobierno Central por Capítulos de la Ley de Presupuestos de 2003, (porcentaje)

Gasto del Gobierno



Fuente: Ejecución presupuestaria, Dirección de Presupuestos.

Esta distribución del gasto nos indica cómo el capítulo correspondiente a Subvención Escolar es precisamente el que utiliza la mayor cantidad de recursos públicos con un 61% del total de este.²⁸ Este ítem contempla el pago de las subvenciones de colegios municipales y particulares subvencionados, además de las asignaciones especiales a profesores por desempeño difícil y de excelencia como los ítems más importante entre otros. La Unidad de Subvención Escolar se actualiza anualmente y es la base para el cálculo de la subvención por alumno, dependiendo del nivel educacional, del tipo de jornada del establecimiento (media o completa), de si el establecimiento es rural o urbano, y según los diferentes indicadores de desempeño. Sin embargo, en el caso de los establecimientos municipales, no siempre coinciden los recursos recibidos por la municipalidad con los que efectivamente reciben los directores de éstos. Profundizaremos en este tema más adelante.

²⁸ Datos oficiales de la Dirección de Presupuesto de acuerdo a la Metodología utilizada para contabilizar el Gasto Funcional del Gobierno Central para el año 2003.

Capítulo II: ¿Qué es educación pública?

Tras todo lo presentado en el capítulo anterior, se identificó la existencia de un punto esencial sin definir: En las decisiones de los últimos años que se han tomado sobre educación, no se ha especificado qué es la educación pública, es decir, no se ha resuelto hacia dónde debería ir la preocupación de las políticas de Estado en este tema. El debate es, entonces, si el trato entre establecimientos municipales y particulares subvencionados debiese ser igualitario o diferenciado.

Por lo tanto, debemos explicar qué se entiende por educación pública y bajo qué contexto o condiciones se debe desenvolver. Su definición es fundamental, ya que es aquí donde el Estado puede intervenir con un proyecto educacional a nivel país. Se revisarán diferentes autores que han desarrollado este tema, de modo de confeccionar un punto de vista que agrupe todas las ideas consideradas necesarias para alcanzar verdaderamente una educación de calidad que cumpla los objetivos sociales deseados. Esta parte del análisis determinará la dirección que tomarán las reflexiones que se realicen en este documento.

En una primera instancia podríamos decir que la educación pública es solo aquella que es provista por el Estado, por ende, solo la educación municipal correspondería a esta definición más restringida, dejando de lado a las entidades educacionales que reciben financiamiento del Estado, independiente de su régimen de propiedad (establecimientos particulares subvencionados)²⁹. Sin embargo, también se puede pensar en los objetivos de los establecimientos educacionales a la hora de definirlos como públicos o no. Por un lado están los establecimientos de provisión pública que necesariamente responden a una “línea de mando”, la cual fija los objetivos sociales para la educación, y, por otro lado, están aquellos establecimientos donde la gestión pertenece a privados, por lo que responden a los intereses propios de quienes administran el establecimiento, no tienen la obligación de seguir a quienes definen los objetivos sociales.

“La posibilidad de que en la educación privada se persigan y prioricen objetivos privados, y la ausencia de línea de mando desde quien define los objetivos sociales, están a la base de

²⁹ Para Hacer Pública la educación Pública, Juan Eduardo García-Huidobro S

los argumentos centrales para justificar la presencia y prominencia de la educación pública en el sistema escolar”³⁰.

Por lo tanto, bajo la óptica de Juan García Huidobro y Fernando Atria la educación pública debe cumplir con las siguientes características³¹:

- a) Gratuita en todos los niveles donde la educación sea considerada obligatoria. Aunque no se discutirá de forma profunda en este trabajo el tipo de financiamiento, es necesario mencionar que el aporte que realice el Estado debe ser de forma basal, orientado a eliminar la lógica de competencia que se desprende del sistema de subvenciones por alumno.
- b) Igualdad en calidad para todos. Aquí es importante tener como objetivo avanzar en la eliminación de cualquier tipo de privilegios, o dificultar la transmisión de estos.³²
- c) No selección de alumnos por parte de los establecimientos. “La selección quiebra los principios de igualdad y respeto y restringe la posibilidad de los padres de elegir el establecimiento que prefieren para sus hijos”³³. También consideramos que definir el ingreso a un establecimiento de forma meritocrática³⁴ inicialmente no es coherente con el concepto de educación pública ya que segrega según los antecedentes familiares reflejados en su capacidad académica, por lo tanto la educación no estaría cumpliendo su obligación de igualar las condiciones y/o oportunidades sociales³⁵.
- d) Democrática en su participación. En la toma de decisiones respecto a la educación deben estar todos los actores involucrados de forma directa, de manera que sea lo más participativa posible. Por lo tanto, el sistema educativo debe garantizar la participación, a través de incorporar en algunos organismos, representantes de la comunidad educativa y de las organizaciones sociales.

³⁰ BELLEI C., CONTRERAS D., VALENZUELA JP. “Fortalecer la educación pública: Un desafío de interés nacional”, *En su*: “Ecos de la revolución pingüina”, UNICEF, Universidad de Chile, 2010, pp. 225-256.

³¹ Para Hacer Pública la educación Pública Juan Eduardo García-Huidobro

³² ATRIA, F. “¿Qué educación es “pública”?”, En: BELLEI C., CONTRERAS D., VALENZUELA JP., “Ecos de la revolución pingüina”, UNICEF, Universidad de Chile, 2010, pp. 153-182.

³³ Para Hacer Pública la educación Pública Juan Eduardo García-Huidobro S.

³⁴ Es decir, por méritos académicos, tal como seleccionan los liceos tradicionales: Instituto Nacional, Carmela Carvajal, Liceo 1, etc.

³⁵ ATRIA, F. “¿Qué educación es “pública”?”, En: BELLEI C., CONTRERAS D., VALENZUELA JP., “Ecos de la revolución pingüina”, UNICEF, Universidad de Chile, 2010, pp. 153-182

- e) Por último, la educación pública debe necesariamente garantizar la existencia de proyectos educativos integradores considerados de interés común³⁶, con una planificación orientada a promover la igualdad entre las personas, el respeto a la diversidad, la solidaridad y no discriminación³⁷. También debe superar la lógica instrumental del entrenamiento, mirando la educación como un proceso continuo o articulado incluyendo la educación parvularia y terciaria, fomentando la colaboración por sobre la competencia.³⁸

Al definir claramente que la pertenencia a la “educación pública” depende del cumplimiento de estas características, se crea un nuevo paradigma sobre la educación y su rol en la sociedad, y por lo tanto la dependencia del establecimiento ya no es un tema: independiente de si la administración de éste está en manos públicas o privadas, mientras se cumpla la estructura definida en los puntos anteriores, el establecimiento podrá ser considerado “público”, justificando por lo tanto su financiamiento estatal.

Otros temas relevantes en la discusión sobre educación pública

i. Mirada económica de la educación pública

Desde el punto de vista económico, el Estado se debe hacer cargo de manera seria de la educación debido a que está comprobado tanto teórica³⁹ como empíricamente el alto retorno de la inversión en educación, su contribución a la formación del capital humano y su fuerte impacto sobre la equidad y crecimiento económico.

Pero todo lo anterior no puede ser visto como la prioridad a la hora de entender educación pública, ya que en cierto sentido nos podríamos limitar a ver la educación como inversión productiva, y no desde el punto de vista de su impacto social (agregándole sus externalidades como pensamiento crítico, integración social, etc.). Por lo tanto no trataremos como “único” el concepto de “capital humano” dentro de nuestro análisis.

³⁶ BELLEI C., CONTRERAS D., VALENZUELA JP. “Fortalecer la educación pública: Un desafío de interés nacional”, En su: “Ecos de la revolución pingüina”, UNICEF, Universidad de Chile, 2010, pp. 225-256.

³⁷ Orientado a la producción de conocimiento para un desarrollo integral.

³⁸ Propuesta de desmunicipalización, Aces.

³⁹ Nueva Teoría del Crecimiento.

ii. Reformas basada en estándares

Debemos reconocer que este es un tema muy complejo, pero que es necesario para el desarrollo de este trabajo. Una educación pública que está bajo reformas basada en estándares tiene tres componentes básicos; estándares, evaluación y consecuencias⁴⁰.

Tras el nuevo marco que regula la educación escolar: Ley de Subvención Escolar preferencial (2008), Ley General de Educación (2009) y Ley para el aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia y Escolar (2011), son reformas claramente basadas en estándares y tienen un funcionamiento en conjunto tal como se muestra en el ANEXO 13

Las pruebas estándares que se aplican a los alumnos, que actúan como los principales índices de medición de calidad en este sistema, también están bajo esta lógica. Esto es muy criticado en la literatura, por una parte se cuestiona su función como medición para asegurar la calidad⁴¹ dentro del proceso educativo (ya que solo mide conocimientos, e inclusive obliga a las escuelas a reforzar mayormente las materias evaluadas, con lo cual se empobrece el curriculum), y por otra parte, estas pruebas tienen la intención de usar estas mediciones estándares como instrumentos para discriminar entre estudiantes e informar a los padres cuales son los colegios “buenos” o “malos”, basado en la lógica de mercado bajo la cual se creó este sistema escolar y que fue explicado en la primera parte de este trabajo. Su finalidad es seleccionar y establecer rankings.

Juan Casassus⁴² realizó observaciones críticas sobre las Reformas basadas en Estándares, las que son importante mencionar, algunas de ellas son:

- El estándar es un método para unificar y simplificar algo que es diverso y complejo.

⁴⁰ .sistema nacional de aseguramiento de la calidad, reforma basada en estándares, Viola Espínola .

⁴¹ ¿En qué consiste un sistema de aseguramiento de la calidad? Esencialmente, en un conjunto de procedimientos externos de inspección y evaluación administrados periódicamente a los centros educativos (colegios) en cuanto entidades y a sus miembros considerados individualmente (directivos, profesores y alumnos). El objeto que se persigue mediante la aplicación de estos procedimientos es conocer y valorar el desempeño de los colegios y sus miembros, informar sobre el mismo, y contribuir a identificar problemas y soluciones que puedan servir a los centros y agentes evaluados a mejorar y desarrollar entornos de aprendizaje más productivos. La reforma al sistema escolar: aportes para el debate, Mariana Aylwin.

⁴²CASASSUS J., “Las Reformas Basadas en Estándares: Un camino equivocado”, En : BELLEI C., CONTRERAS D., VALENZUELA JP “Ecos de la revolución pingüina”, UNICEF, Universidad de Chile, 2010, pp. 85-110.

- Los estándares que se pretenden imponer en Chile no buscan promover el mejoramiento educativo, sino que buscan aumentar el control externo sobre el proceso educativo.
- Los estándares rígidos impiden incorporar flexibilidad en el curriculum.
- Los estándares vienen acompañados de mayor control externo.
- Los estándares tienen efectos de exclusión y deserción.

Es importante destacar que los “efectos negativos” que se han producido en la educación por el uso de evaluaciones estandarizadas fueron causados más por su interpretación que por su aplicación, por ejemplo que se usen para identificar calidad (conocimiento es sólo una parte de la calidad), para otorgar distinto financiamiento entre establecimientos (hasta hace poco se entregaban incentivos económicos a establecimientos con altos puntajes SIMCE), para medir capacidades entre alumnos, etc. Por lo tanto, nuestra recomendación no es a dejarlas de lado, ya que son una herramienta importante para el análisis educacional, si no que a tratar cuidadosamente sus resultados, a la hora de tomar decisiones en base a éstos.

Para concluir este capítulo, podemos decir que es imperante que el concepto definido de educación pública tome el sitio que nuestra sociedad requiere y termine con la percepción que se tiene sobre la educación pública en relación a su característica de “última instancia.”⁴³

⁴³ Panel de Expertos.

Capítulo III: Análisis del problema

Identificación del problema

Las modificaciones en la institucionalidad llevados a cabo estos últimos años nacieron producto de un diagnóstico generalizado sobre el bajo nivel educacional alcanzado en el país con respecto al resto del mundo, y de consensos sobre cuál debía ser su solución (ANEXO 14). Sin embargo, estos cambios, aunque aún no son aplicados en su totalidad, no han sido reconocidos, a nivel general, como suficientes en cuanto a las reformas necesarias para solucionar los problemas que actualmente siguen afectando a la educación.

Si bien no existe un consenso entre los diferentes expertos en educación, sobre lo considerado como “calidad”, en la sección anterior ya se sentaron las bases sobre lo que nosotros entendemos como educación pública, por tanto se definieron las características que deben ser consideradas para definir “calidad”.

En el contexto de educación escolar, nos enfocaremos en un problema particular que se viene arrastrando desde décadas, correspondiente a la **desigualdad de resultados**, en las evaluaciones estandarizadas, que existe entre establecimientos según su tipo de financiamiento y administración. (ANEXO 15). Lo anterior se ve reflejado en la **fuga de matrículas** desde el sector municipal hacia el sector subvencionado y particular pagado. Existe información reciente que señala que entre los años 2000 y 2010 casi 500.000 alumnos se trasladaron de la educación municipal a colegios de otras dependencias, lo que generó el cierre de 500 colegios municipales, mientras que paralelamente se creaban 2.000 establecimientos particulares subvencionados⁴⁴. Esto se puede apreciar más claramente en el ANEXO 16.

Para dejar claro lo anterior, no veremos el problema a nivel sistémico desde un principio, si no que centramos nuestras miradas específicamente en aquellos colegios de “mala calidad”, tratando de investigar desde dentro el funcionamiento del sistema.

⁴⁴Entrevista al Ministro de Educación, La Tercera del 23 de enero de 2011.

Causas del problema

Luego de la definición del problema, queda ahora preguntarse: ¿Cuál es la causa de esta desigualdad?

Primero, debemos destacar que veremos principalmente la relación que existe entre la desigualdad de resultados entre establecimientos, y la estructura organizacional de éstos en su nivel educacional. Más específicamente, analizaremos si es la dependencia municipal una variable importante en los malos resultados de los establecimientos sujetos a ella. Sin embargo al final de este capítulo analizaremos brevemente los otros factores que afectan la desigualdad de la educación.

En segundo lugar, aclaramos que la centralización del sistema educacional no está en discusión: La literatura en general y los diferentes actores relacionados con la educación escolar expresan que ésta debe ser descentralizada. Podemos ver que las razones de carácter político y administrativo son⁴⁵:

- Modernizar la administración de los sistemas educativos frente al crecimiento de la cobertura, y, de la burocratización, que necesariamente crea el centralismo.
- Incrementar la participación y acercar la escuela a la comunidad local.
- Evitar las dificultades de comunicación y acceso entre diversas zonas del país por razones geográficas.
- Fortalecer un desarrollo geopolítico armónico del país conservando al mismo tiempo la identidad de comunidades locales con características propias.

Ahora, frente a la pregunta inicialmente planteada, las respuestas son variadas y alejadas de un acuerdo. Hay autores que creen que ésta forma de dependencia no tiene ningún factor sobre la desigualdad de los establecimientos, es más, argumentan que los establecimientos particulares subvencionados, que tienen otro tipo de dependencia, tienen los mismos problemas que la educación municipal, por lo que la desigualdad se debe a otros factores⁴⁶. Por otro lado, hay quienes culpan directamente a la administración municipal por el bajo

⁴⁵ LA EXPERIENCIA DEL PROCESO DE DESCONCENTRACION Y DESCENTRALIZACION EDUCACIONAL EN CHILE 1974-1989, Oscar Espinoza, Luis Eduardo González. SANTIAGO, Junio de 1993

⁴⁶ Factores como el financiamiento compartido, selección de alumnos, ausencia de una carrera docente, etc.

nivel mostrado por los establecimientos que son administrados por ellos. A continuación se revisan más detalladamente los argumentos de un lado y otro.

Los autores que creen que la dependencia municipal sí afecta la calidad y la equidad en la educación, lo sostienen en especial por la diferencias que existen entre un municipio y otro, principalmente por su cantidad de recursos y por la capacidad de gestión propia de la municipalidad.

- Pablo Ruiz-Tagle⁴⁷ es uno de ellos, y frente a esto, propone el traspaso de los establecimientos educacionales de dependencia municipal a los gobiernos regionales (mejoraría la comunicación entre estos y el Ministerio de Educación), partiendo con aquellos que presenten mayores deficiencias. Las corporaciones municipales que han mostrado buenos resultados pueden mantenerse como tal, hasta que el sistema como un todo se ordene en torno a los nuevos gobiernos regionales, de modo que sea una reforma gradual consensuada con los profesores y la comunidad.
- El diagnóstico y la necesidad de desmunicipalización son replicados por un asesor pedagógico del MINEDUC y por la directora del centro de aprendizaje de la Universidad Santo Tomás-Sede Antofagasta: ambos hacen hincapié en la falta de capacidades que existen dentro de las municipalidades para la administración pedagógica y que el hecho que la duración del alcalde sea de 4 años hace que no existan incentivos para trabajar con planes de largo plazo de mejoramiento educacional, problema que también se puede ver reflejado a nivel de gobierno central. De modo que se considera necesario traspasar la administración a organismos que tengan mayores capacidades técnicas y de proyección de sus políticas públicas, sin dejar de lado la cercanía con la comunidad.
- Desde otro punto de vista, Dagmar Raczynsky y Daniel Salinas⁴⁸ reconocen una doble dependencia de los establecimientos: es decir, el municipio puede tomar decisiones pedagógicas a través de las decisiones administrativas, por lo que, para

⁴⁷ RUIZ-TAGLE,P. “Apuntes para la reforma educacional”, En: BELLEI C., CONTRERAS D.,VALENZUELA JP., “Ecos de la revolución pingüina”, UNICEF, Universidad de Chile, 2010, pp. 31-50.

⁴⁸ RACZYNSKY D., SALINAS D., “Fortalecer la educación municipal. Evidencia empírica, reflexiones y líneas de propuesta”, En: BELLEI C., CONTRERAS D.,VALENZUELA JP “La Agenda Pendiente en Educación” UNICEF, Universidad de Chile, 2008.

tener mejores resultados hay que reformular los términos en los que se produce la delegación de funciones y reforzar la descentralización abriendo nuevas alternativas de funcionamiento. Es importante mencionar que estos autores no piensan directamente en desmunicipalizar, ya que consideran que la municipalidad es el organismo más pertinente para responsabilizarse y apoyar de modo directo a los establecimientos. Sin embargo, como ya se dijo anteriormente, esto se debe llevar a cabo reformulando los términos de la delegación, cambiando de una política pública vertical (como la actual) a una estructurada pero flexible, de modo que haya mayor autonomía en la toma de decisiones en los sostenedores, pero asegurando que ellos cuenten con la asesoría técnica para expandir y fortalecer sus propias capacidades.

- Educación 2020⁴⁹ tiene posturas enfocadas a transformar la estructura del sistema escolar de raíz, que cambiarían a la municipalidad como institución encargada de una educación descentralizada. Proponen nuevas instituciones a nivel local con poderes legales y que están ligadas con agencias regionales. Sin embargo, también entregan otros factores planteamientos agrupadas en torno a 4 pilares fundamentales, cambios necesarios que deben ser aplicados con urgencia en educación escolar: a) Profesores de excelencia, b) Directores de nivel internacional, c) Condiciones adecuadas para las aulas vulnerables, d) Apoderados informados y participativos

En la otra vereda, están quienes piensan que los problemas diagnosticados: baja calidad en los establecimientos de dependencia municipal e inequidad en el sistema educacional, no se relacionan con el “paraguas organizacional” de la educación.

- Harald Beyer⁵⁰, quien en su texto afirma que es difícil relacionar esos problemas con la dependencia del establecimiento, y que las situaciones que resienten a la educación municipal son principalmente la gestión limitada sobre los recursos humanos debido al Estatuto Docente, y el financiamiento por estudiante. Los otros problemas definidos por él se aplican a toda la educación, sin importar su

⁴⁹ Educación 2020.

⁵⁰BEYER H., VELASCO C., “Una educación pública más efectiva: ¿Los árboles no dejan ver el bosque?”, En: BELLEI C., CONTRERAS D., VALENZUELA JP., “Ecos de la revolución pingüina”, UNICEF, Universidad de Chile, 2010, pp. 183-224.

dependencia y son: falta de definición de roles ¿Quién es el responsable por el desempeño educativo?; falta de rendición de cuentas; falta de autonomía en la gestión; y existencia de costos asociados a las regulaciones.

Por lo tanto, lo que él propone es una institucionalidad que genere capacidades; mayor empoderamiento y autonomía en los sostenedores de modo de generar liderazgo efectivo en ellos; accountability; que el aprendizaje esté en el centro de las prioridades; que la regulación de recursos humanos se acerque a los directores y no sea planeada centralmente, en el caso de los establecimientos municipales; y la creación de un fondo que compense los costos asociados a las regulaciones y decisiones centralizadas. Propone, de todos modos, una modificación de la estructura, por ejemplo: reunir comunas, pero con fines estratégicos de economía política, más que por necesidad.

- El instituto Libertad y Desarrollo (LyD) también tiene su opinión al respecto, y va en línea con que no existe una receta para solucionar los problemas, sin embargo, la especial preocupación debe estar en el liderazgo efectivo del director del colegio, y en contar con profesores de excelencia⁵¹, lo que parte por atraer a los mejores estudiantes a las carreras de pedagogía, más que preocuparse en un cambio en la estructura organizacional. Además creen que la mejoría que requiere el sistema educacional debe crear una estructura de incentivos capaz de reconocer la calidad de los profesores y directores en función de las mejoras en el desempeño de los alumnos.

Tras contrastar las visiones sobre la incidencia que tiene el tipo de dependencia en el problema ya definido, ahora analizaremos los problemas propios de la gestión municipal tocados en la literatura, para luego concluir si es o no importante el efecto de éstas en la administración educacional.

⁵¹ Libertad y Desarrollo: “Reformas en Educación: Los Niños no pueden Esperar”, Temas Públicos, 26 de noviembre de 2010

Problemas de la municipalidad

Como se dijo anteriormente, ahora presentaremos las principales fallas de la municipalidad que afectan la administración escolar. Estas son⁵²:

- Disímil composición de las comunas e igualdad de atribuciones. En Chile, existe una alta heterogeneidad entre los municipios, por ejemplo, existen grandes diferencias en su capacidad técnica⁵³. Y, a pesar de la heterogeneidad de las comunas, no existen grandes diferencias en las funciones que deben realizar, por lo tanto, los resultados en la calidad de gestión son muy distintos entre municipios por la falta de transferencia de competencias. Cabe destacar que la mayor parte de las decisiones aún reside en el municipio y los buenos resultados de gestión están asociados al liderazgo de sus principales autoridades, lo que agrava esta situación.
- Imposibilidad de conformar asociaciones municipales con personalidad jurídica propia: Esto reduce considerablemente las posibilidades de que los Municipios gestionen algunas de sus funciones especializadas en forma conjunta, así como lo hacen las corporaciones público-privadas, para coordinar esfuerzos orientados a objetivos comunes.
- Baja comunicación entre municipios. Esto no corresponde solo a la relación entre ellos, sino que a un bajo trabajo en red con distintos actores en general (Universidades, ONG, etc.), sabiendo que favorecen el desempeño educacional. Lo anterior es respaldado por la encuesta Educación Municipal 2007 que se les realizó a los sostenedores municipales⁵⁴. Aunque las causas de esto no son claras, esta baja relación se puede deber a un bajo interés por mejorar la administración escolar relacionado a la falta de capacidades del municipio, que tiene una serie de funciones adicionales que cumplir, dejando estos trabajos en un lugar no prioritario.
- Alta dependencia financiera de recursos externos⁵⁵, más las pocas posibilidades de endeudamiento a largo plazo. El no poder endeudarse, debido al régimen del

⁵² Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, 2006.

⁵³ No son claras las causas de estas diferencias. Se ha planteado las diferencias en tamaño, sin embargo, no está demostrada la correlación entre tamaño y desempeño.

⁵⁴ La Asignatura Pendiente, página 107.

⁵⁵ Entre los que sobresalen el Fondo Común Municipal y los recursos para inversiones del Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

sistema público, atenta contra la lógica de competencia al que está sometido el sistema de educación municipal, ya que lo deja en desventaja obvia frente a establecimientos con administración privada. Las posibilidades que pudiese tener la administración pública sobre el endeudamiento que vaya en línea con el sistema educacional actual y con la descentralización de decisiones en la municipalidad, abren un tema interesante para la investigación futura.

- Restricción en políticas de recursos humanos debido al Estatuto Docente. Por ejemplo, los municipios no pueden modificar la composición de sus plantas ni definir políticas salariales. Sin embargo, no existe un consenso, entre los expertos, sobre las consecuencias de esta política, que permita afirmar que existen efectos negativos por su existencia: se propone tanto perfeccionar el Estatuto Docente, como eliminarlo.
- Falta de claridad sobre quién es el responsable por el desempeño de los establecimientos. Las responsabilidades administrativas en la educación a cargo de las municipalidades, están separadas de las responsabilidades técnico-pedagógicas, principalmente concentradas en el Ministerio de Educación. Asimismo, varias de las funciones relativas a recursos humanos, recursos financieros, gestión pedagógica y administrativa, están altamente condicionadas por decisiones centralizadas en el MINEDUC y sus entidades desconcentradas. Esta dicotomía es lesiva para una buena gestión educacional en los gobiernos locales. A nivel de los establecimientos educacionales, esto implica una doble dependencia: del Ministerio, en materias pedagógicas, y del sostenedor, en materias administrativas. Lo cual conlleva una división de la gestión en dos ejes que necesariamente deben ir juntos. Asimismo, esta dicotomía implica escasa responsabilidad municipal por los aprendizajes y una mirada ministerial distante a los problemas de gestión de los municipios, por lo que, finalmente, nadie se siente responsable por los resultados educativos y los padres y apoderados no pueden identificar a los responsables de la calidad educacional. “Es imposible que los mecanismos de responsabilización que provee el sistema de subsidio a la demanda tengan un impacto sobre el sector municipal si el alcalde no tiene que dar cuenta de los resultados de las escuelas y liceos”⁵⁶

⁵⁶ Informe final consejo asesor presidencial, 2006

- Ciclo político al cual responden los municipios (elección de alcaldes, y el nombramiento de personal y equipos al interior del municipio), en especial por el desvío de recursos que ha existido en algunas municipalidades, priorizando objetivos que revelan sus resultados en el corto plazo.
- Fallas en las políticas descentralizadoras sobre la municipalidad y sobre la delegación de la administración educativa. En el caso de la provisión de la educación, el municipio actúa con la lógica agente-principal⁵⁷, ya que gran parte de las decisiones son tomadas centralizadamente, tanto por las bases pedagógicas de un año a otro, como por la negociación que se desprende del estatuto docente. Entre las fallas de este enfoque de descentralización que actúan en contra de la educación está la flexibilidad que se le da a los otros establecimientos en desmedro de los municipales. Por otro lado existe un debilitado sistema de supervisión de parte del ministerio a los establecimientos, supervisión que debiese ser clave bajo este enfoque. Además la descentralización se considera incompleta, ya que el MINEDUC no ha desarrollado lo suficiente las capacidades propias de las autoridades comunales y las autoridades municipales no han fomentado la autonomía de sus escuelas y liceos⁵⁸.

La lectura de estos problemas nos muestra que efectivamente, cambiar la dependencia de los colegios públicos desde la municipalidad a otro organismo es una necesidad, dadas las características de ésta que actúan en contra de la calidad de la educación y de la ya definida educación pública. Sin embargo, se debe mencionar que cualquier tipo de reforma estructural que este dirigida a mejorar el sistema educacional debe ir acompañado de políticas enfocadas en mejorar la eficiencia y gestión del MINEDUC, por lo tanto no tiene sentido pensar en desmunicipalización sin hacer los cambios correspondientes a nivel central.

El problema actual de la educación escolar no se resuelve solo cambiando la estructura organizacional. Si no que es necesario tener una visión sistémica que nos indique cuales

⁵⁷ el enfoque agente-principal se preocupa de la eficiencia en la provisión de bienes y servicios y de alinear los objetivos y las acciones del gobierno regional con los del gobierno central, es decir, el foco está en los incentivos, normas y capacidad de supervisión del Estado hacia el gobierno regional.

⁵⁸ Institucionalidad de los Ministerios de Educación, Los procesos de reforma educativa de Chile y Argentina en los años 90. UNESCO, 2010. Pp 145.

otros factores son los que impactan en la desigualdad del sistema educacional. Los explicaremos en el siguiente punto.

Otros factores que influyen en la desigualdad educacional: Selección, Segregación, financiamiento, profesores y directores.

- **Segregación**

Tras definir segregación como la “desigual distribución, entre las escuelas, de alumnos de diferentes condiciones sociales y económicas”⁵⁹, pasamos a explicar la relación de ésta con la desigualdad entre establecimientos, según la literatura.

Autores como González (2006) y Beyer (2007) mencionaban que la segregación no era crítica, ni menos que se estaba incrementando o que las políticas que se estaban implementando generaban mayor segregación escolar. Por otro lado, teníamos la opinión contraria en que la segregación está aumentando llegando a un nivel de educación de *ghettos*; García-Huidobro, Bellei, (2003).

Existe un estudio realizado por Bellei y Valenzuela (2010), el cual nos muestra un aumento en los niveles de segregación en todos los cursos y en ambos extremos por nivel socio económico (NSE) de las familias de los estudiantes. Esto se refleja en el cálculo del índice de Duncan y Duncan⁶⁰, donde nuestro país obtiene un 0,6, rozando la hipersegregación entre todos los establecimientos educativos. Además esto se compara a nivel internacional con datos de la prueba PISA⁶¹, para ubicar a Chile en el mapa mundial de acuerdo a su nivel de desarrollo. Se encuentra que Chile y Tailandia tienen los niveles de segregación más altos de la muestra (57 países). (ANEXO 17)

Una causa de lo anterior es el funcionamiento de Chile bajo un sistema de libertad de elección, el cual crea el incentivo innato a estratificar de acuerdo a la característica

⁵⁹ De acuerdo a como la definen Valenzuela, Bellei y De los Rios (2010), de todas formas es una definición cercana a las de muchos autores y a cómo se entiende la segregación escolar.

⁶⁰ Para mayor información sobre la construcción de este índice ver Duncan & Duncan (1955), Glaeser & Vigdor (2001)

⁶¹ Chile ha participado en la prueba PISA del 2000 y el 2006

socioeconómica de las familias lo que es corroborado por Auguste & Valenzuela, 2004; Berry, Jacob, & Levitt, 2003; Epple & Romano, 1998; Fiske & Ladd, 2000; Hsieh & Urquiola, 2002.

La evidencia además muestra que los efectos de la segregación residencial se reflejan en la educación como menores logros educacionales, comparados con los resultados de personas equivalentes que se desarrollan en sectores heterogéneos⁶².

Existen 3 dimensiones en las que se agrupan los argumentos que fundamentan la preocupación y urgencia por erradicar o disminuir la segregación escolar son las siguientes:

- a) Calidad y riqueza en la experiencia formativa de los estudiantes en aspectos cívicos y de integración social. Dado esto se entiende que la segregación empobrece esta función formativa a todos los grupos sociales.⁶³
- b) Calidad educativa en el sentido de igualdad de oportunidades en el logro de objetivos académicos de los estudiantes, la relación profesor-estudiante y estudiante-estudiante son recursos esenciales para la experiencia educacional. La evidencia internacional muestra que los resultados escolares son mejores en escuelas menos segregadas, así como también los alumnos de esas escuelas tienen mejor resultado en los accesos y permanencias en la educación post-secundaria (Orfield, 2001).
- c) Disminución de vulnerabilidad gracias a políticas educacionales y a la aplicación de programas exitosos de mejoramiento escolar en términos institucionales. Si una persona vulnerable se desenvuelve constantemente en áreas de vulnerabilidad colectiva, ocurre un fenómeno de exclusión y de desintegración crónica.

Además, observamos que los privilegiados también son favorecidos con la integración social, por un mejor conocimiento de la sociedad, rodeado día a día con un entorno más

⁶² Kaufman & Rosenbaum, (1992); Rosenbaum, (1995); Cutler & Glaeser, (1997); Vartanian & Gleason, 1999; Harding, 2003; y Ananat, 2006 para Estados Unidos; Garner & Raudenbush, 1991, para Escocia; Larrañaga & Sanhueza, 2007, para Chile

⁶³ No ha sido fácil para los investigadores abordar esta dimensión, sin embargo muchos analistas reconocen que la falta de espacios de convivencia ciudadana pueden ser un riesgo para la integración social y sentido de pertenencia a la comunidad, lo que comúnmente se ha denominado “capital social” de los países.

plural, disminuyendo así sus prejuicios. Es decir, todos ganan y disfrutan de una sociedad más integrada, con mayor cohesión y mejor sentido de equidad.⁶⁴

- **Selección**

Este tema tiene una fuerte relación con la segregación existiendo una doble causalidad entre estos dos temas. Bellei y Valenzuela (2010) son muy enfáticos y plantean que⁶⁵: “(...) es perfectamente predecible que los establecimientos tendrán fuertes incentivos para preferir a niños provenientes de familias de mayor nivel socioeconómico y niños con mayores habilidades cognitivas, debido a que el esfuerzo, las dificultades y los costos requeridos para enseñar a estos niños son menores.” Para ello se utilizan rankings cuyos lugares son premiados con incentivos monetarios tanto a docentes, como directores de las escuelas de acuerdo a sus puntajes.

Según la LGE los colegios particulares subvencionados no puedan seleccionar, pero un estudio de Dante Contreras⁶⁶ revela que el 55% de los estudiantes de dichas escuelas enfrentó algún tipo de selección para poder ingresar. Destacan criterios como: las habilidades del niño (48%), características de la familia (23%) y el credo religioso (19%). Estos resultados son respaldados por la encuesta del SIMCE donde mientras más alto es el nivel socioeconómico de los alumnos, mayor es la selección⁶⁷. Otro resultado interesante de destacar de este trabajo corresponde a que la brecha de resultados entre las distintas dependencias de los colegios desaparece si se elimina la selección, por tanto según el autor, los mejores resultados no se deben por méritos pedagógicos sino que por haber descartado a los estudiantes menos capaces.

Juan Eduardo García-Huidobro (2007) nos entrega 7 Razones detalladas que avalan la prohibición de la selección, algunas será resumidas a continuación:

⁶⁴ Evidencia y estudios existen desde hace años a nivel internacional y se han expandido en el último tiempo con las mejores técnicas econométricas encontrando una relación positiva entre oportunidades de aprendizaje y composición social heterogénea del aula y la escuela. (Por ejemplo, Evans, Wallace, & Schwab, 1992; Gaviria & Raphael, 2001; Sacerdote, 2001; Angrist & Lang, 2004; Hoxby, 2000; Hoxby & Weingarh, 2006; Schindler, 2003; Ding & Lehrer, 2006; Duflo, 2008).

⁶⁵ Bellei, C. Valenzuela, J. De los Ríos, D. “¿Fin del Ciclo? Cambio en la Gobernanza del Sistema Educativo, Capítulo 8: Segregación Escolar en Chile”

⁶⁶ Citado en diario la tercera 4 marzo del 2007

⁶⁷ Juan Eduardo García - Huidobro, “la selección de los alumno en la LGE” agosto 2007

- a) La selección inhibe el verdadero mejoramiento. Si se permite selección y hay incentivos para mostrar buenos resultados, los colegios se van a esforzar por seleccionar a los mejores alumnos, en lugar de invertir recursos en innovar y mejorar sus procesos e insumos educativos, tareas que son más costosas y difíciles.
- b) Con frecuencia la selección no respeta los derechos de los niños/as. Aquí es Contreras quién expresa que “la selección pasa a ser discriminación cuando los procesos de selección “castigan” al menor por características ajenas a él”.
- c) La no selección mejorará la equidad al promover la libertad de elección de las familias más pobres. En este contexto se ha planteado la ventaja del sorteo, ya que las familias sienten que tienen posibilidad de quedar en un colegio y no se autoexcluyen
- d) La no selección permite que en toda clase de escuela haya personas con “voz” en la sociedad. Hoy no sucede esto. En las escuelas gratuitas terminan estando sólo los hijos de los pobres, de los que no pueden pagarles otra opción a sus hijos, no existe mixtura social.
- e) Sin selección todos los alumnos ganan. Hace mención a la mixtura dentro de la sala de clases, visto como “capital social” de un país y los beneficios del “efecto par”.

- **Financiamiento**

Un tema recurrente en la literatura, es el problema de la forma y monto del financiamiento que reciben los establecimientos de parte del Estado. Se critica el monto, el cual es claramente menor que lo que recibe un establecimiento que se financia de forma privada y el régimen de financiamiento por asistencia que se utiliza actualmente.

También se hace especial mención al sistema de financiamiento compartido donde el caso chileno⁶⁸ “(...) tiene todas las características esenciales de un sistema de provisión privada de servicios vía lógica de mercado: el precio es fijado y modificado por el oferente con bastante libertad, el cobro es obligatorio para las familias, y es posible negar la matrícula y cesar el servicio a quienes no pagan”. En tan solo 5 años (1993-1998) el porcentaje de

⁶⁸ [1] Bellei, C. Valenzuela, J. De los Ríos, D. “¿Fin del Ciclo? Cambio en la Gobernanza del Sistema Educativo, Capítulo 8: Segregación Escolar en Chile, pág. 222”

alumnos del total de matriculados en establecimientos particulares subvencionados se quintuplicó de un 16% a un 80% donde se estabilizó⁶⁹.

El efecto en la segregación y desigualdad que se generaría por el gasto compartido ya era algo que se había comentado a lo menos desde el año 1997, así lo expresa Pablo González⁷⁰: “La aprehensión respecto a la medida se basa en que tiene el riesgo de fomentar dinámicas de segmentación y de segregación social del sistema escolar subvencionado por el Estado, lo que atentaría contra criterios de equidad”. Esto se debe a como están puestos los incentivos basados en los resultados del sistema, y algunos síntomas ya se observaban en comunas de alto crecimiento de población, donde la poca coordinación genera exceso de demanda por educación cuyo mecanismo de discriminación por la matrícula es simplemente el precio, esto dado que es más fácil y rápido en su ajuste que la cantidad.

Finalmente un estudio realizado por Bellei, Valenzuela & De los Ríos (2009) nos muestra que mientras mayor sea la presencia de establecimientos con financiamiento compartido y mientras mayor sea la presencia de establecimientos particulares pagados la presencia, y mientras mayor sea la segregación residencial, mayor es la segregación socioeconómica de la población escolar a nivel comunal. De hecho es destacable cómo el efecto neto del financiamiento compartido es mayor que el efecto de segregación residencial.

- **Profesores y directivos**

Directores y profesores son fundamentales en el proceso de una educación pública de calidad, los primeros por su impacto en la gestión de la educación y los segundos por la interacción docente-alumno al interior del aula como transmisores de conocimiento y como promotores del proyecto educacional del establecimiento al cual pertenecen.

⁶⁹ Bellei, C. Valenzuela, J. De los Ríos, D. “¿Fin del Ciclo? Cambio en la Gobernanza del Sistema Educativo, Capítulo 8: Segregación Escolar en Chile”

⁷⁰ González, P. “Financiamiento de la Educación en Chile”, Centro de Estudios Miguel Enriquez – Archivo Chile. 1997.

○ **Profesores**

El efecto que puede tener los profesores tiene 2 dimensiones. La primera corresponde al Estatuto Docente, el cual define una negociación centralizada de las remuneraciones y de los contratos de los profesores. Se critica por la disminución de atribuciones que produce en los sostenedores, debido a la importancia que tienen en el total de recursos de una escuela. La otra dimensión corresponde al análisis en sí del rol del profesor en el aula. En los estudios existentes, la variable a analizar es la relación entre la cantidad de profesores por alumnos, tanto porque aumenta la efectividad de la enseñanza (otros factores constantes), como por su repercusión en los recursos financieros del establecimiento⁷¹.

En la tabla 1⁷² se puede apreciar la desigualdad entre las horas docentes/alumnos según la dependencia del establecimiento, siendo notablemente mayor la razón de los colegios particulares pagados. Esto se puede explicar claramente por la diferencia existente en los recursos financieros disponibles por alumno de los colegios particulares pagados. Otro punto a destacar corresponde a la igualdad de horas en los colegios municipales y los subvencionados, esto ayuda a desmitificar la creencia de que los colegios municipales tienen exceso de docentes o plantas más grandes de las correspondientes a las tasas de alumnos⁷³.

Tabla N°4. Horas docentes contratadas por alumno, promedio por establecimiento 1995-2007 por nivel y dependencia

Dependencia	Básica Urbano		Media Urbano		Básica Rural	
	1995	2007	1995	2007	1995	2007
Municipal	1.32	1.78	1.81	1.79	2.37	4.33
Particular Subv.	1.17	1.57	2.01	1.92	2.09	3.64
Particular Paga	2.48	3.21	3.79	4.05	-	-
Total	1.41	1.86	2.34	2.32	2.33	4.21

Nota: Promedios simples por establecimiento

Fuente: Bases de datos de idoneidad docente, Mineduc.

⁷¹ La asignatura pendiente trupitrupe

⁷² La asignatura pendiente, página 71.

⁷³ Sin embargo no se tiene certeza de si la tasa de los colegios Subvencionados son las adecuadas. Lo que sí se sabe es que al menos estos operan sin pérdida.

Bajo este contexto la postura del Instituto Libertad y Desarrollo apunta más que a las horas docentes, a la calidad de los docentes y los directores. Ellos sugieren: “Incentivos para atraer a estudiantes mejor calificados a la carrera de Pedagogía y otros incentivos a los profesores en ejercicio, como el establecimiento de una Asignación de Excelencia Pedagógica, que premia a los mejores profesores del sistema municipal y particular subvencionado. Asimismo, se contemplan medidas de apoyo a aquellos profesores que están próximos a jubilar o que reciben bajas pensiones a través de un plan de retiro voluntario”. Estas propuestas son avaladas por el estudio de Hanushek, Rivkin y Kain (2005), quienes encuentran evidencia de que un buen profesor resulta mucho más eficiente en los resultados educativos de los alumnos que otras medidas como aumentar las horas o reducir el número de alumnos por aula.

○ **Los directores**

La evidencia nos muestra que contar con equipos directivos especializados y líderes contribuye a mejores resultados educacionales. Sammons, Khamis y Coleman, 2004. Frente a esto, la opinión del Instituto Libertad y Desarrollo (LyD) va en línea con dar más atribuciones a los directores, por ejemplo, la posibilidad de armar sus equipos y administrar los recursos humanos según estimen necesario (en la actualidad esto no se da, debido a la negociación centralizada exigido por el Estatuto Docente). Además, junto con un sistema de selección de los mejores directores, las remuneraciones deben ser mayores para los directivos y con incentivos distintos en línea con la responsabilidad y el desempeño.

Finalmente LyD concluye que⁷⁴: “(...) A pesar de ser evidente que no es posible lograr una motivación adecuada en un sistema con profesores y directores inamovibles, hasta ahora no se había querido abordar este asunto, que es uno de los principales motivos de los malos resultados en educación. Este va a ser un paso fundamental que, seguramente, va a rendir frutos en el corto y mediano plazo”.

⁷⁴ Libertad y Desarrollo: “Reformas en Educación: Los Niños no pueden Esperar”, Temas Públicos, 26 de noviembre de 2010, pág. 6.

Según Javier Nuñez los directivos necesariamente deben adquirir liderazgo dentro del proceso educacional, y establece las características que influyen negativamente en el buen desempeño de este factor, Algunas son:

- Una posición poco prestigiada y mal remunerada. No existe incentivos necesarios para lograr atraer, ni retener en las funciones directivas a los mejores candidatos. Tampoco se ha avanzado en establecer políticas dirigidas a destinar a los mejores directivos a los establecimientos de alta vulnerabilidad.
- Ni carrera directiva, ni formación especializada. El desarrollo de los directivos en servicios se ha visto limitado por la ausencia de una labor formativa sistemática destinada al fortalecimiento de sus competencias.
- Carencia de atribuciones para ejercer liderazgos pedagógicos. Están limitados en su participación en la selección de los docentes y tienen una injerencia marginal en la evaluación del desempeño de los mismos. Es necesario centrarse en los ámbitos pedagógicos más que en los administrativos.

Capítulo IV: Propuestas nacionales y evidencia internacional

Propuestas nacionales

- a) Colegio de Profesores. Propone crear un Servicio Nacional de Educación dependiente del Ministerio de Educación, que tendrá relación con las regiones a partir de los Servicios Regionales de Educación – instancia de coordinación de las Direcciones Zonales de Educación (DZE). (ANEXO 18). Las DZE son las organizaciones principales del sistema y tienen como función planificar, organizar, ejecutar y evaluar las acciones del proceso educativo. Además asesorará, prestará apoyo técnico- pedagógico a las escuelas de su zona, evaluará procesos educativos y administrará el financiamiento del Estado. En resumen tendrán que particularizar las políticas educativas nacionales emanadas desde el MINEDUC a sus respectivos territorios o zonas.

Para asegurar participación, se propone un Consejo Zonal (CZ) que se encargará de elegir a los diversos actores (económicos, sociales, culturales, académicos, políticos, etc), algunos de ellos son, un representante nombrado por el Servicio Nacional de Educación, quien presidirá, representantes de Instituciones de Educación Superior, Académicos destacados en formación docente, representante(s) de los alcaldes, representantes del Colegio de Profesores, etc.

- b) Gobierno. Propone la creación de Agencias Locales de Educación (ALEs) que tendrán carácter autónomo y descentralizado. Sus funciones o atribuciones serán de orden administrativas, financieras y técnico-pedagógicas. Podrá así definir y establecer el proyecto de desarrollo institucional, la contratación, desarrollo y término de la relación laboral del personal; el presupuesto; la supervisión de los establecimientos de su dependencia; y la rendición de cuenta por su gestión, entre otras.

Se desea aprovechará las economías de escala, pudiendo agrupar el servicio educativo de más de una comuna. Estas agencias estarán integradas por un Consejo Directivo de cinco miembros y un Director Ejecutivo. Tres representantes de carácter local y descentralizador que son el alcalde, miembro elegido por las asociaciones o centros de padres y apoderados de los

establecimientos educacionales administrados por la agencia, y un representante designado por los directores de los establecimientos administrados por la agencia. En ANEXO 19 se muestra un resumen del proyecto de ley.

c) Educación 2020. Si bien reconocen que muchas de sus ideas ya estaban instaladas en la discusión pública, esta organización realiza un gran aporte en el área de desmunicipalización. Su propuesta que plasmada en los siguientes puntos:

- Creación de Corporaciones locales de Derecho Público con giro único actuando como sostenedores. Donde cada corporación deberá contar con un Director Ejecutivo elegido mediante un sistema igual o afín al de Alta Dirección Pública.
- Cada Corporación contará con un Directorio Local que elegirá dentro de la terna ADP al Director de la Corporación. El Directorio estará compuesto por representantes (representante de profesores, estudiantes, padres y apoderados, de la industria local, etc), que deberán cumplir con un perfil adecuado a la labor que desempeñarán y así evitar posibles capturas.
- El alcance territorial de las Corporaciones se definirá de acuerdo a divisiones administrativas, por matrícula, número de escuelas y accesibilidad de las mismas, teniendo como foco la mejora en los aprendizajes de los alumnos.
- Planificaciones de cuatro años. Las herramientas de planificación estratégica a cargo de las Corporaciones Locales deben ser coherentes entre sí, contar con una visión de mediano plazo y expresarse en acciones que cuenten con indicadores anuales y estén debidamente financiadas.

Evidencia Internacional

Las formas de financiamiento y los medios por los cuales se otorgan los recursos varían entre países, ya que pueden ser entregados de manera más descentralizada, como en Holanda, o bien a gobiernos locales, como Finlandia. Sin embargo, es de real importancia notar que los niveles de supervisión en todos los países son constantes y muy estrictos. A esto hay que agregarle que los sostenedores privados también son evaluados de manera externa, obligatoria y con un gran peso relativo por criterios locales. Por otro lado las

contrataciones del personal no las realiza la escuela, sino que son labor del Estado o el nivel de autoridad local similar. Bajo esta situación se hace más importante la capacidad de gestión del sostenedor, agregando la importancia de la estandarización de contratos para los profesores. Esto que parece ser una estructura rígida y/o con poca flexibilidad laboral, es permisiva con los incentivos monetarios adicionales entregados por empresas, municipios, fondos concursables, premios, etc. que pueden ser manejados por el sostenedor para otorgar al cuerpo docente u otros empleados de la educación, aplicando según diferentes parámetro algún tipo de discriminación. Lo que se desea entregar con lo anterior es garantizar estabilidad para los docentes y el apoyo respectivo para un desempeño adecuado (en Corea los bonos por desempeño son de altísima importancia).

Estructura político-administrativa

En la UE-15⁷⁵ se llevó a cabo una progresiva descentralización en materia educativa, delegando de esta forma más poder a la sociedad. Esta se realizó, por ejemplo en Francia para aliviar la congestión de la administración pública, y para fomentar la eficiencia y la participación de la comunidad educativa en el proceso de toma de decisiones u orientación dentro del proyecto educativo⁷⁶.

A continuación algunos ejemplos que se mostrarán corresponden a los países que en función de reformas (unas más drásticas que otras) han logrado obtener a nivel internacional excelentes resultados en las pruebas PISA y TIMMS, y a la vez, han logrado mejores niveles de desarrollo de las economías del conocimiento, pasando de esta forma de economías ricas en recursos naturales a ser intensivas en capital humano, cuyo ejemplo más palpable son los países nórdicos⁷⁷.

- El caso insigne de Finlandia

Tras 40 años de constantes reformas Finlandia ha basado su sistema educativo en el principio de igualdad de oportunidades. La escolaridad obligatoria es de 9 años en

⁷⁵ Países que la componen son: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Portugal, Reino Unido, Suecia.

⁷⁶ Sistemas educativos Europeos ¿crisis o transformación?, Colección Estudios Sociales, Fundación La Caixa. (2005).

⁷⁷ Delannoy, F. & Guzmán, M. "Experiencias internacionales en gestión descentralizada de la educación pública, Capítulo VII, La Asignatura Pendiente" (2009)

establecimientos educativos totalmente gratuitos y que no tienen ningún tipo de parámetro de selección. El nivel secundario (académico y técnico-profesional ambos de 3 años) es también gratuito y financiado por los municipios con aportes del Estado basado en la matrícula y en función de las desventajas para evitar diferencias (distancia y/o ingresos de los municipios). Así se desincentivan los establecimientos privados, aunque existen también son gratuitos y no significan un gasto adicional para las familias. Y con esto también se logra que todos operen bajo las mismas reglas del juego: mismas metas de aprendizaje, presupuesto, inspección, etc. lo que termina en baja varianza en calidad entre escuelas.

La descentralización comenzó desde la década del '90 desde el poder central a los municipios. La estructura es la siguiente: el ministerio de educación define la política sectorial, el marco legislativo y el financiamiento. Es el consejo nacional de educación quién se responsabiliza de la medición y evaluación, del desarrollo curricular y del apoyo a los establecimientos de educación.

La evaluación es netamente formativa y se realiza a nivel interno y de un nivel profesional. No así nuestro país que es externa y correctiva. Finalmente son los establecimientos junto a los municipios quienes desarrollan el proceso de enseñanza de acuerdo a los objetivos nacionales basados en la realidad local.

Basados en la innovación y los premios, casi no existen sanciones, dado el énfasis del modelo en el desarrollo, la experimentación y el aprendizaje, sin miedo al fracaso. Además existe una vasta gama de autores que consideran al modelo Finlandés como una mirada a largo plazo para nuestro país.

- Canadá y la gestión: la importancia de un buen *accountability*.

Siendo el segundo en resultados PISA 2006, este país basa su modelo en un *accountability* focalizado en las áreas de mayor necesidad y en el análisis de estrategias exitosas. Son 4 componentes los que integran el marco en el cual está basado: Contratos distritales anuales, acuerdos para la mejora de la educación indígena, planes escolares y revisión distrital. Su

gestión es una integración administrativa y financiera con la técnica y pedagógica, focalizándose en las metas de aprendizaje.

La idea es que bajo esta estructura haya claridad con respecto a quién toma las decisiones en cada nivel, proceso, etc. generando siempre coherencia entre el plan distrital con el nacional y el de los establecimientos con el distrital. Para ello la efectividad del director es clave, el cual debe contar con sistemas e instrumentos bien diseñados, tienen apoyo de consultores, psicológicos u algún otro especialista dependiendo el área e mejorar los que deben responder al director y al servicio de consultores bajo constante monitoreo y evaluación de impacto.

Finalmente los ejes de movimiento estratégico son: Liderar con foco en el aprendizaje, Implementación coordinada con retroalimentación continua, Refinamiento de conocimiento y habilidades para el aprendizaje, y compartir responsabilidades con asociaciones y/o alianzas.

Para generalizar algunos casos como el de Finlandia, Holanda o Suecia, son sociedades muy distintas a la nuestra, basadas en la confianza, democráticas, y en la que la totalidad de sus centros (incluso los privados) son financiados por el Estado haciéndolas así mucho más igualitarias. Sus distintos grados de descentralización tienen al municipio como inspector del centro educativo que tiene la responsabilidad de la calidad y la equidad en el proceso educativo, pero que también posee toda la autonomía necesaria, y al cual se le exige una rendición de cuenta anual.

En contraparte tenemos a países destacadísimos en pruebas TIMSS como China, Corea, Singapur o Taiwán, donde los municipios tienen más poder en la administración y gestión de los establecimientos educativos. Sin embargo cuentan con la tradición profesional pedagógica de Reflexión-Investigación-Experimentación por cada establecimiento con aportes de profesionales externos que permiten la calidad al interior del centro educativo, el cual rinde cuenta a nivel interno. Es valioso mencionar que casi no hay despidos en los centros ni cierre de estos.

Ahora bien, es relevante preguntarnos ¿Qué tienen en común todos estos países exitosos?

De acuerdo a la revisión de Françoise Delannoy y Marcela Guzmán (2009) existen varios puntos que caracterizan a estas economías en como aplicaron sus sistemas educativos que a pesar de sus diferencias han tenido grandes resultados a nivel de pruebas internacionales y en la creación de conocimiento.

- Lo primero es la universalidad de las reformas para cerrar brechas y aumentar la exigencia.
- Coherencia y sinergia entre las políticas aplicadas con las metas, procesos, incentivos o estructuras.
- Tras reformas radicales como las aplicadas en Inglaterra o Nueva Zelanda, se han ido relajando la profundidad de los cambios, a la inversa sucede con Holanda o Suecia que han alzado sus exigencias.
- En general hay un financiamiento compensatorio para los más desaventajados (pobres o vulnerables) y claridad en lo que se espera de cada actor, con especial énfasis en el aprendizaje de los alumnos. Para ello mucha comunicación entre las estrategias más efectivas o procesos adecuados.
- Dado que los profesores son los actores primordiales en el proceso de calidad de la educación el profesionalismo docente y a los procesos técnico-pedagógicos son esenciales, por ello deben ser de selección, con excelente formación, totalmente apoyados y por ello lo suficientemente exigidos.
- Responsabilizar a los actores, un *accountability* adecuado para la rendición de cuentas eficiente.

No muy alejado de los autores anteriores Hanushek y Woßmann, plantean tres características esenciales para el mejoramiento de la calidad educativa según la evidencia internacional (Estos tres elementos deben estar articulados, pues de lo contrario su implementación puede generar efectos peores que el problema que se quiere resolver, ejemplo, Autonomía local sin fuertes mecanismos de control)

- Elección y competencia.
- Descentralización y autonomía de los colegios.
- *Accountability*.

Capítulo V: Reflexiones finales

Después de explicar claramente lo que se considera como educación pública, identificar el problema y exponer las posibles soluciones, se mostrará a continuación una serie de reflexiones que ayudarán al debate nacional por la mejora de la educación.

- La lógica descentralizadora que se aplicó en Chile para la educación va en línea con una idea más cercana a acercar el control del Estado a la comunidad, que con la idea de democratizar las políticas educacionales, ya que los sostenedores sólo son autónomos en la administración financiera, las políticas técnico-pedagógicas se derivan directamente del ministerio. Para que este tipo de decisiones descentralizadoras tengan buenos resultados, es necesaria una gran capacidad fiscalizadora tanto del MINEDUC como de la municipalidad. Sin embargo, si esa no está en el nivel que debiese (como sucede en Chile), se deben crear mecanismos fuertes de rendición de cuentas adicionales a la fiscalización, de modo que se defina claramente quién es el que se hace cargo de la educación. Una forma es precisamente democratizar las políticas educacionales aumentando la participación de la comunidad en las decisiones y así poniéndolos a ellos en buen lugar para exigir responsabilidades de parte de quienes administren los establecimientos.
- Que ciertas funciones sean llevadas a cabo por cargos de elección popular es importante debido a su representatividad, sin embargo, existen ciertos servicios que requieren una provisión continua y de calidad, en base a proyectos de largo plazo, y, precisamente, la educación es uno de esos. Es claro que el caso del presidente es distinto al del alcalde, ya que la presidencia, como poder ejecutivo, debe lidiar con otros poderes, que controlan la gestión de recursos y actúan en pos de la continuidad o término de las políticas de Estado. Sin embargo, en el caso del alcalde, las políticas tienen una proyección mucho menor de tiempo, y además es mayor la autonomía para administrar los recursos, por lo que puede destinar recursos a proyectos de retorno más rápido. Es por eso que creemos que la educación no puede estar frente al riesgo de que se tomen decisiones perjudiciales para ella, pensando en otros objetivos. Además el alcalde no tiene necesariamente las capacidades

necesarias para administrar la educación, es por eso que la administración de la educación debe estar en manos de una organización donde la prioridad sea la educación y quienes estén a cargo tengan las capacidades y atribuciones necesarias para llevar a cabo su objetivo.

- El sistema educacional actual fue planteado desde la lógica de que si los colegios competían entre ellos y los padres manejaban toda la información necesaria, ellos tomarían la mejor elección y matricularían a su hijo en el mejor colegio, por lo que se incentivaría a los establecimientos a “ser mejores”. Sin embargo, aparte de que los padres no manejaban toda la información requerida, la competencia entre los establecimientos fue desigual, especialmente por la diferencia de recursos entre unos y otros. Esta competencia sólo actuó en contra de los establecimientos municipales, los cuales han reducido su matrícula considerablemente. Frente a esto, nosotros creemos que sí hay que preocuparse por la educación municipal, ya que en la actualidad es la única que puede ser considerada como pública. Y es solo la educación pública la que maneja ciertos valores “sociales” que la educación privada no otorga.
- Como sabemos el actual sistema educativo no fue creado bajo un proceso de diálogo social participativo y por tanto carece de legitimidad⁷⁸. Consideramos que bajo este principio la municipalización debe ser reemplazada obligatoriamente, lo que es también respaldado por casi todas las propuestas que encontramos en la literatura. Todas las decisiones o propuestas deben ser discutidas a nivel descentralizado y con todos los actores sociales posibles, no dejar que solo unos pocos formalicen un proyecto sin antes ser analizado como corresponde.
- Debe existir una construcción conjunta y bien planificada en todos los niveles educacionales (parvularia, escolar y superior) de tal manera de tener un sistema educacional continuo e íntegro. Así por ejemplo debe ser deber de todas las

⁷⁸ Radiografía del Financiamiento de la Educación Chilena: Diagnóstico, Análisis y Propuestas Por una Educación Universal, Gratuita y de Calidad

universidad entregar apoyo en las áreas pedagógicas y administrativas que los diferentes establecimientos requieran. Sin considerar en este punto la posible participación de representantes universitarios dentro de las nuevas organizaciones a nivel local que se creen para reemplazar a la municipalidad y así participar de forma directa en las decisiones. Esta idea también es desarrollada en alguna medida por la propuesta del Colegio de Profesores.

- Frente al problema de desigualdad entre establecimientos según su financiamiento y administración se encontraron una serie de factores que influyeron en diferentes medidas. Sin manejar exactamente el impacto que tienen cada uno de esos factores sobre la desigualdad, creemos que la estructura organizacional es uno de los más importantes, ya que es la encargada de canalizar todos los cambios y reformas que se aplican complementariamente para mejorar el sistema educacional, y claro, creemos que la municipalidad con todos sus problemas que hoy reconocemos, no es capaz de cumplir, considerando en este punto lo que nosotros expusimos sobre la definición de educación pública.
- Los sistemas educativos con selección más temprana tienden a mostrar desigualdades sociales más grandes y mayores inequidades en rendimiento. Pero además, no solo al seleccionar a distinta edad se tienen peores resultados académicos, sino que también los resultados son más bajos en los sectores más vulnerables dentro de la sociedad. La evidencia internacional nos ha mostrado cómo las economías han convergido a desplazar la selección a la edad más tardía posible.
- Si bien es posible que dada la falta de evidencia concluyente en una sola línea y una potencial ambigüedad en metodologías y datos, nos parece que los resultados obtenidos por Bellei & Valenzuela (2010) son mucho más intuitivos y acordes a lo que se aprecia en la estructura residencial segmentada en nuestro país. En efecto, el financiamiento compartido actúa como discriminador de precios y ajusta la demanda de acuerdo a la capacidad de pago de los agentes siendo un segmentador

innato y funcionando como un mecanismo que profundiza las desigualdades socioeconómicas y restringe la integración social únicamente a un entorno similar al que el escolar encuentra en su hogar, limitando de esta forma parte importante del desarrollo formativo del estudiante.

- La participación de la comunidad en el proyecto educativo de los establecimientos escolares es un aporte que no se puede dejar de lado y cuyo rol es fundamental para alinear las necesidades y preferencias de la comunidad con los planes de estudio mínimo establecidos por el Estado o la máxima autoridad a cargo de la educación. La formación del conocimiento (continua actualización de los contenidos a entregar), el trato con los pares (respeto por los otros y mi posición en la sociedad), y las diversas riquezas que se producen en el lugar de estudio y/o residencial son ejemplos de cómo el proceso de aprendizaje escolar se basa en un conjunto de elementos que deben ser incluidos como demandas de los agentes involucrados en el proceso educativo para una educación íntegra tanto en lo formativo como en lo humano.
- Cambio gradual y flexible. Algo que debemos aprender de la aplicación de políticas públicas a lo largo de la historia de nuestro país es que estos cambios que son estructurales y profundos deben ser graduales, cuya implementación debe considerar un proceso de información detallada a la ciudadanía involucrada, preparar a los agentes participantes de los nuevos procesos, procedimientos, ubicaciones, metodologías, y cuanto pequeño detalle implique una modificación de la estructura antes establecida. La capacitación previa y constante a la sociedad cuyos cambios le concierne, son derechos básicos y pasos necesarios para llevar a cabo un proyecto de correcta ejecución. Así mismo estos cambios deben ser flexibles y modificables a las necesidades y características del lugar de implementación y/o ejecución, toda estructura rígida se verá influenciada por variables externas que la pueden hacer colapsar si no está preparada para enfrentar variaciones y ajustes en todo momento y de toda índole.

- No como se vio en la propuesta de las ALES, donde el rol del alcalde sigue siendo primordial, consideramos que este debe ser un agente participativo e involucrado en las decisiones contingentes a la educación, pero aportando como un enlazador de redes de contacto con la comunidad productiva local, con proyectos que exijan la participación de las escuelas, con financiamiento de actividades comunales que permitan a los colegios interactuar en eventos locales dándole el espacio, el énfasis y la importancia de los establecimientos educacionales en el desarrollo de la localidad. No debe ser el alcalde el agente más importante dentro del sistema educativo, un factor de fracaso de la municipalización es precisamente este punto.

Conclusión

En el presente documento se ha realizado una revisión histórica del proceso de municipalización con sus objetivos, características y pretensiones, y tras una amplia revisión de literatura se definió lo que se entiende por educación pública para que de esta forma se pueda comprender y contextualizar la serie de problemas que afectan al sistema de educación escolar en Chile. En especial los ejes centrales de tratamiento corresponden a la estructura organizacional-administrativa, la gestión municipal, y la institucionalidad que acompaña a la educación municipal cuyas falencias ponen de manifiesto la necesidad de que la descentralización pase a manos de otra autoridad. Tras esto se dieron algunos indicios de cómo se generan los problemas y la gravedad y profundidad de cómo estos afectan a nuestro país.

Se toman algunos ejemplos de economías exitosas en el ámbito educativo, que tras fuertes cambios, o continuas reformas, logran converger a posiciones privilegiadas como sociedades del conocimiento. Las diversas formas de gestión y de estructuras organizacionales en las que funcionan estas economías dan un atisbo de cómo debemos en Chile enfrentar el problema educacional en esta área.

Para finalizar hacemos algunas reflexiones que toman nuestro punto de vista y que asoman como un conjunto de medidas, pasos y/o tópicos que deben ser considerados al momento de llevar a cabo los cambios necesarios para una educación de calidad y sin desigualdad estructural.

El proceso de desmunicipalización ya es un hecho y una exigencia de la ciudadanía, por lo que urge tener propuestas que consideren en su totalidad todos los factores que influyen en el sistema de educación escolar. Es reconocida la complejidad que este proceso tiene y por sobretodo la diversidad de intereses que hay puestos en este sector del país, sin embargo es de suma importancia que de una vez por todas sea visto como el pilar que dará a nuestro país la oportunidad de primero formar una comunidad de ciudadanos formados integralmente, minimizando los prejuicios, ampliando las oportunidades sociales y eliminando la perpetuidad de la desigualdad existente desde tiempo coloniales, y segundo

tener una población con un capital humano y social digno de un país con miras a un futuro promisorio, con una integración social que sea característica y ejemplo para nuestro entorno y por sobretodo que aprecie, aproveche y ayude a la construcción de una sociedad más sana y justa.

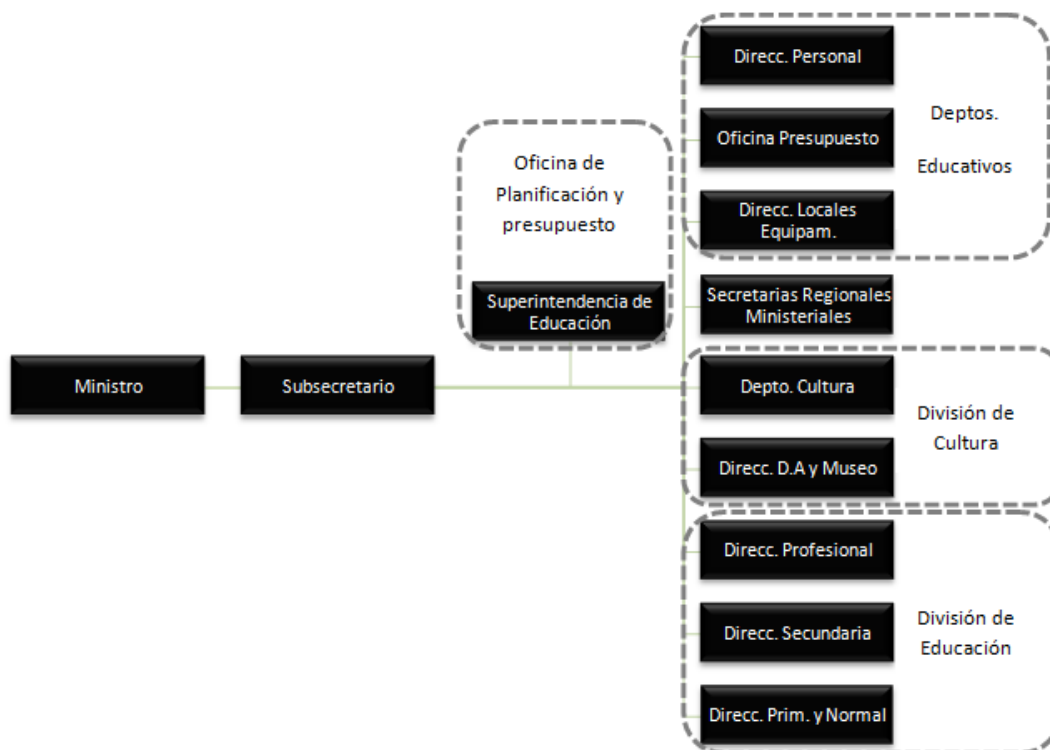
Anexos

ANEXO 1

Recursos Asignados a Educación Entre 1965-1980	
Año\Indicador	Gasto Público en Educación
1965	638.8
1966	1019.8
1967	1406.1
1968	1986.6
1969	2878.3
1970	4649.2
1971	7532.7
1972	14899.3
1973	27082.0
1974	450551.0
1975	1694570.0
1976	5712712.0
1977	14541637.0
1978	23219344.0
1979	34248983.0
1980	46948644.0

Fuente: Departamento de Coordinación y Síntesis Dr. De Deptos. Ministerio de Hacienda

ANEXO 2



ANEXO 3

AÑO	ESTATAL		PRIVADOS			TOTAL
	MINEDUC	MUNICIP.	SUBVENC.	NO SUBV.	CORP.	
1969	5.723	-	2.344	-	-	8.067
1979	7.500	-	2.100	-	-	9.600
1980	7.005	-	2.356	-	-	9.361
1982	924	5.791	2.354	765	-	9.834
1985	808	5.668	2.643	668	24	9.811
1988	-	6.308	2.663	398	74	9.743

Fuente: Latorre Cramen Luz PIIE, Base de Datos del Centro de Políticas Educativas.1993.

ANEXO 4

Gasto Público Real en Educación 1981-1990 (Base 1982:100)					
	Total	Parvularia	Básica	Media	Superior
1981	100.2	140.9	93.9	87.4	93.8
1982	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1983	87.8	87.7	78.3	81.9	113.1
1984	85.6	98.0	75.7	84.7	107.7
1985	85.9	114.7	77.3	90.6	99.0
1986	79.9	117.3	76.8	97.5	70.1
1987	75.8	125.1	75.1	85.6	65.5
1988	82.1	132.1	81.8	98.5	66.8
1989	75.6	124.1	74.2	91.8	64.0
1990	71.8	122.1	72.1	84.1	59.2

Fuente: Elaborado a base de Ministerio de Educación, Compendio de Información Estadística 1992

EVOLUCIÓN DEL MONTO DE LA SUBVENCIÓN :1981-1990 (Base 1982: 100)		
	Educación Básica	Educación Media
1981	103.1	108.9
1982	100.0	100.0
1983	82.5	82.5
1984	82.3	82.4
1985	76.1	76.1
1986	81.5	81.6
1987	76.8	76.8
1988	74.7	72.3
1989	79.9	77.3
1990	75.5	73.0

Fuente: Larrañaga (1995).

ANEXO 5

EVOLUCIÓN DE LOS DEFICITS MUNICIPALES		
Año	N° de Municipios/deficits	Déficits en Mill. De pesos
1981	0	0
1982	50	362
1983	129	1587
1984	163	2323
1985	201	2110

Fuente: el mercurio, cuerpo Economía y Negocios 23/04/86

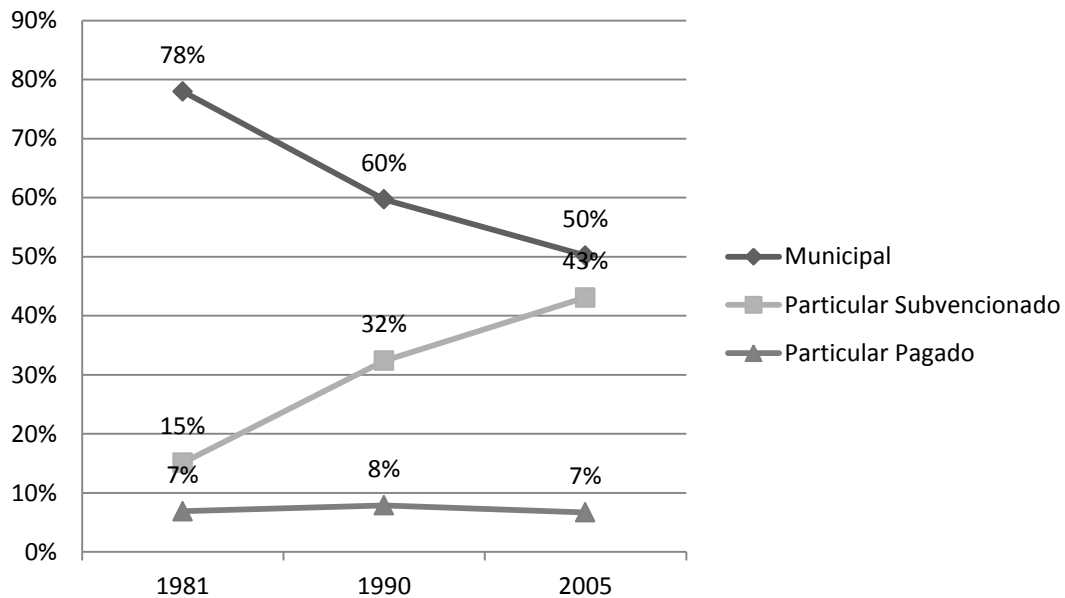
ANEXO 6

Año	Matricula Escolar total		Cobertura		Prom. Años Esc >15 años	% poblacion Alfabeta
	Basica	Media	Básica	Media		
1970	2200160	306064	93.3	49.7	4.3	89.0
1982	2116397	565745	95.2	65.0	7.7	91.1
1990	2022942	719819	91.3	77.0	8.6	94.6

Fuente: Ministerio de Educación, 1991, 1995, 2001 (a)

ANEXO 7

Evolución de la participación de la matrícula municipal y particular



Fuente: Ministerio de Educación

ANEXO 8

Logros de aprendizaje, Tasa de repetición y Características administrativas y sociales de las Escuelas:1982-1988						
Tipo de Datos	1982 Tipo de Establecimiento			1988 Tipo de Establecimiento		
	Munic.	Part. Subv.	Part. Pag.	Munic.	Part. Subv.	Part. Pag.
Mediciones Nacionales (% respuestas correctas)						
Matemática: promedio	50.8	55.4	72.2	47.0	52.9	72.4
Lenguaje: promedio	55.8	60.9	77.3	48.1	56.1	77.5
% de Establecimiento						
NSE Alto	1.1	5.7	39.8	0.0	2.8	59.9
NSE Medio	43.3	57.7	57.1	5.9	29.2	40.1
NSE Bajo	55.6	36.6	3.1	61.5	52.8	0.0
NSE Más bajo (1988)	-	-	-	32.6	15.2	0.0
N° de observaciones	1539	546	226	3587	1545	364
Tasa de Repetición promedio	12.4	8.6	1.7	8.7	6.2	1.2
N° de observaciones	6152	1793	527	5810	2336	698
Encuesta de Hogares						
Prom. Esc. Jefe de Hogar				7.2	8.6	10.3
Prom. Ingreso				167.0	213.0	464.7
N° de observaciones				2359	1356	773

Fuente: Hsieh, Chang-tai, M. Urquiola. (2001)

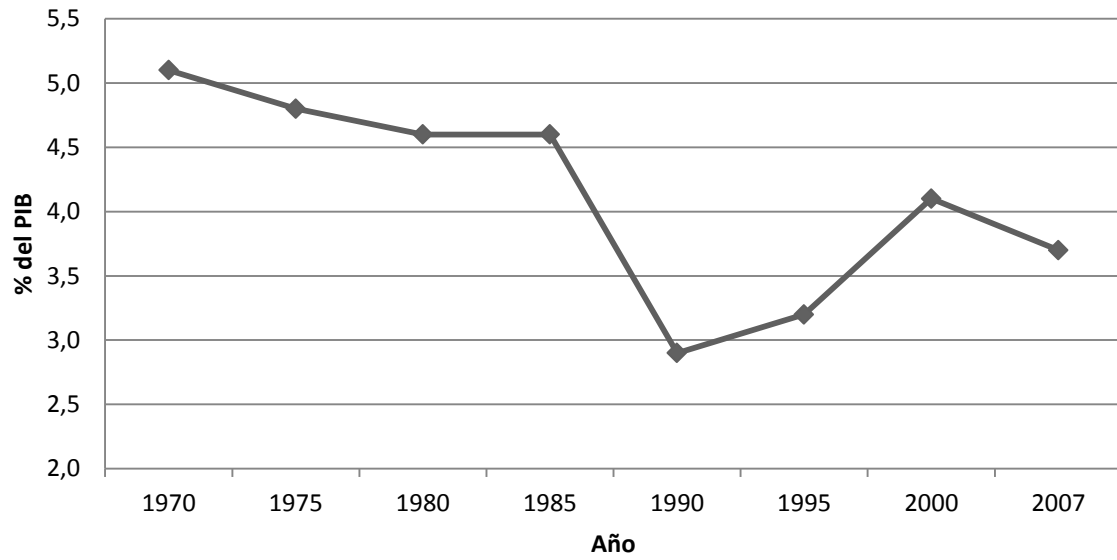
ANEXOS 9

Evolución Gasto Público asignado en Educación Período 1970-2008	
Años	MM de Pesos \$
1970	598.181
1971	828.765
1972	909.512
1973	659.873
1974	669.290
1975	503.905
1976	508.887
1977	622.263
1978	628.025
1979	655.731
1980	695.449
1981	804.593
1982	846.443
1983	714.238
1984	700.993
1985	679.949
1986	642.856
1987	614.305
1988	660.615
1989	612.752
1990	589.583
1991	638.478
1992	731.507
1993	824.198
1994	896.295
1995	999.246
1996	1.125.790
1997	1.356.963
1998	1.531.503
1999	1.707.067
2000	1.778.732
2001	1.918.374
2002	2.047.052
2003	2.076.331
2004	2.236.727
2005	2.235.545
2006	2.373.194
2007	2.778.139
2008	3.467.424

Fuente: Indicadores Educativos 2001-2006. Departamentos de Estudios y Desarrollo, MINEDUC. Septiembre 2007 ;
Situación Educativa de América Latina y el Caribe. Proyecto principal de Educación, UNESCO 1980-2000 Chile 1980-
2000

ANEXO 10

**Evolución Porcentaje del PIB asignado en Educación
Periodo 1970-2007**



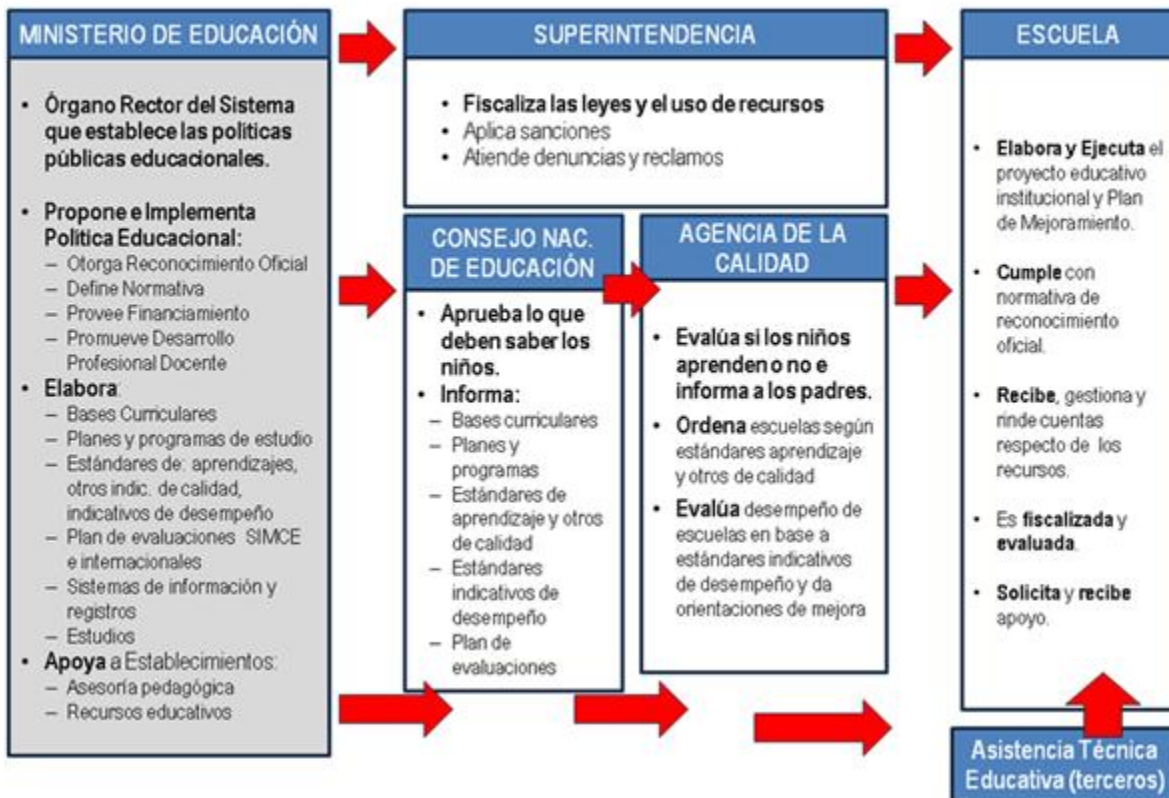
Fuente: Libertad y Desarrollo

ANEXO 11

Sinópsis de Políticas y Reforma Educacional en los Gobiernos de la Concertación.			
Año	Condiciones políticas, financieras y laborales	Programas de mejoramiento y renovación pedagógica	Reforma curricular y jornada escolar
1990	Cambio de paradigma en política educativa: Estado responsable y promotor. Educación de calidad y competitividad país: equidad como discriminación positiva, Presupuesto US \$1.179,5 millones.	Programa de las 900 escuelas	
1991	Estatuto Docente (N°1) Presupuesto US\$1.284,7 millones.		
1992	Presupuesto US\$1.459,5 millones.	Programa MECE básica 1992-1997	
1993	Financiamiento compartido, incentivos tributarios a donaciones para educación. Presupuesto US\$1.684,2 millones.		
1994	Presupuesto US\$1.813 millones.		
1995	Construcción de consensos; comisión nacional de modernización de la educación; Acuerdo de agencia educativa por partidos políticos. Estatuto Docente (N°2): más flexible, incentivos colectivos al desempeño (SNED). Presupuesto US\$2.010,1 millones.	Programa MECE Media (1995-2000)	
1996	Presupuesto US\$2.283,6 millones.		Nuevo Currículum (Educación básica)
1997	Presupuesto US\$2.503,4 millones.	Fortalecimiento docente: Programa de formación inicial, Capacitación, Reforma educacional.	Ley de Jornada Escolar Completa
1998	Presupuesto US\$2.747,7 millones.		Nuevo Currículum (Educación media)
1999	Presupuesto US\$2.992,9 millones.		
2000	Presupuesto US\$3.247,9 millones. Acuerdo Ministerio-Gremio Docente; incentivos al desempeño individual; evaluación de desempeño individual; Red maestros de maestros.	Estrategia focalizada para mejorar retención en educación media. ("Liceo para todos")	Nuevo Currículum (Educación parvularia)
2001	Presupuesto US\$3.460 millones.		
2002	Presupuesto US\$3.744 millones.	Implementación de evaluación individual de profesores; Programas de apoyo a escuelas críticas	Campaña escritura, lectura y matemáticas. Actualización currículum educación básica.
2003	Reforma Constitucional: Extensión de educación obligatoria a 12 años. Presupuesto US\$ 3.948,5 millones	Sistema de aseguramiento de la calidad de la gestión escolar; asignación de excelencia docente	Nuevos Programas de Estudio
2004	Presupuesto US\$4.221,1 millones.	Estrategia LEM	Nuevo Currículum (Educación de Adultos)
2005	Aprobación ley que establece la consursabilidad de directivos en la educación municipal. Presupuesto US\$4.509,5 millones.		Actualización currículum Educación media. Aplicación SIMCE 4° básico todos los años.
2006	Movimiento Estudiantil; Consejo asesor presidencial para la calidad de la educación. Presupuesto US\$4.924,8 millones.	Política de universalización de educación parvularia.	Estándares de desempeño SIMCE: niveles de logro estándares de contenido: Mapas de progreso
2007	Acuerdo Político Nacional por la Calidad de la Educación. Propuesta de ley general de educación y superintendencia de educación. Presupuesto US\$5.613,3 millones.	Implementación del fortalecimiento y ampliación del programa enlaces	Inicio proceso de consulta nacional sobre ajuste curricular.
2008	Aumento histórico de la subvención base. Aprobación Ley SEP Presupuesto US\$6.989,1 millones.	Fondo para el mejoramiento de la educación municipal	

ANEXO 12

Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Escolar



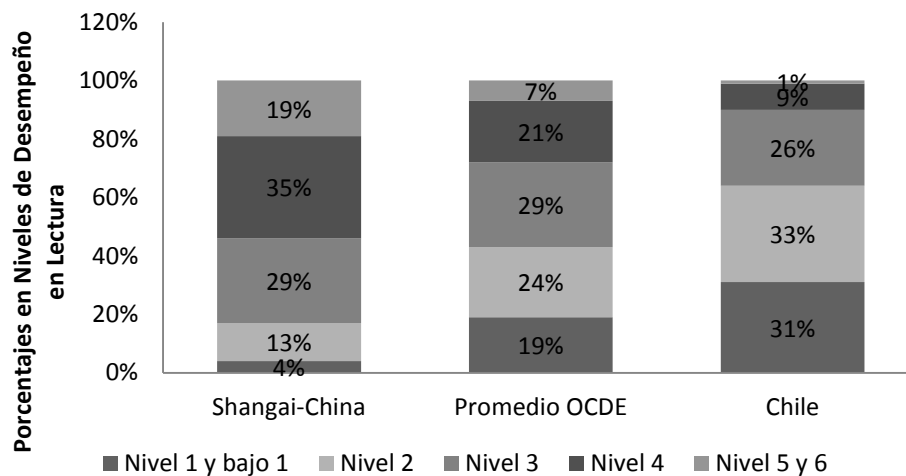
ANEXO 13

Segregación escolar a nivel nacional por NSE de los estudiantes										
Índice de Duncan: 30% de menor NSE										
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
4º Básico	0,51						0,53	0,53	0,54	0,54
8º Básico		0,5							0,53	
2º Medio			0,43					0,5		0,5
Índice de Duncan: 30% de mayor NSE										
4º Básico	0,58						0,6	0,6	0,6	0,61
8º Básico		0,58							0,59	
2º Medio			0,57					0,61		0,61

Fuente: Bellei, C. Valenzuela, J. De los Ríos, D. “¿Fin del Ciclo? Cambio en la Gobernanza del Sistema Educativo, Capítulo 8: Segregación Escolar en Chile”

ANEXO 14

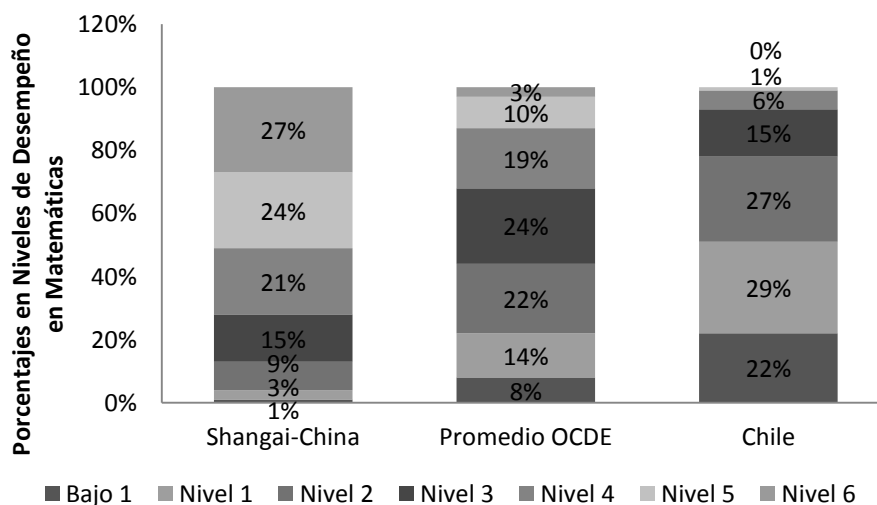
Distribución de estudiantes según Niveles de Desempeño en la Escala de Lectura. Comparación internacional



Fuente: Base de datos PISA 2009, OCDE

ANEXO 14

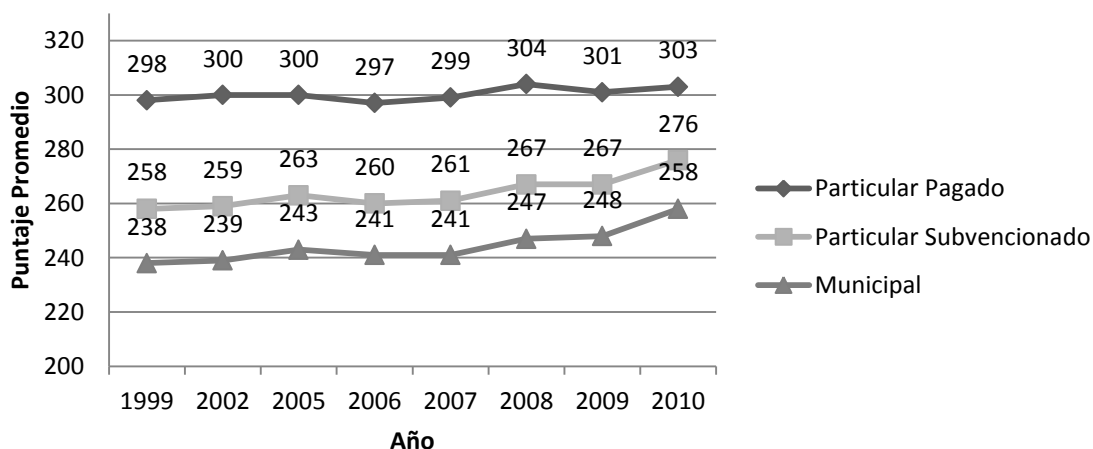
Distribución de estudiantes según Niveles de Desempeño en la Escala de Matemática. Comparación internacional



ANEXO 15

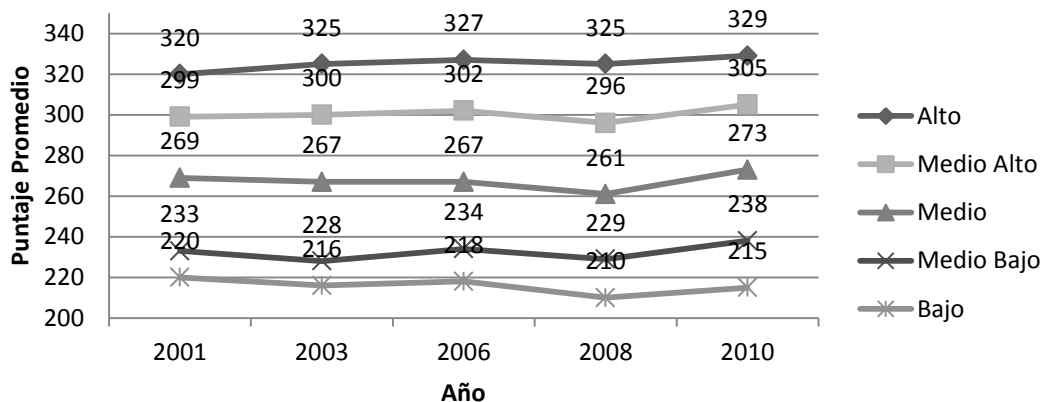
Aquí podemos ver claramente las diferencias de resultados entre niveles socioeconómicos de los alumnos evaluados y las diferencias entre los establecimientos de distintas dependencias. Se muestran solo los gráficos correspondientes a la tendencia según la dependencia para 4° básico, y los de tendencia según grupo socioeconómico para 2° medio, ya que para los gráficos faltantes la tendencia es la misma.

Tendencia según dependencia administrativa Lectura 4° básico



Fuente: Elaboración MINEDUC, con datos SIMCE

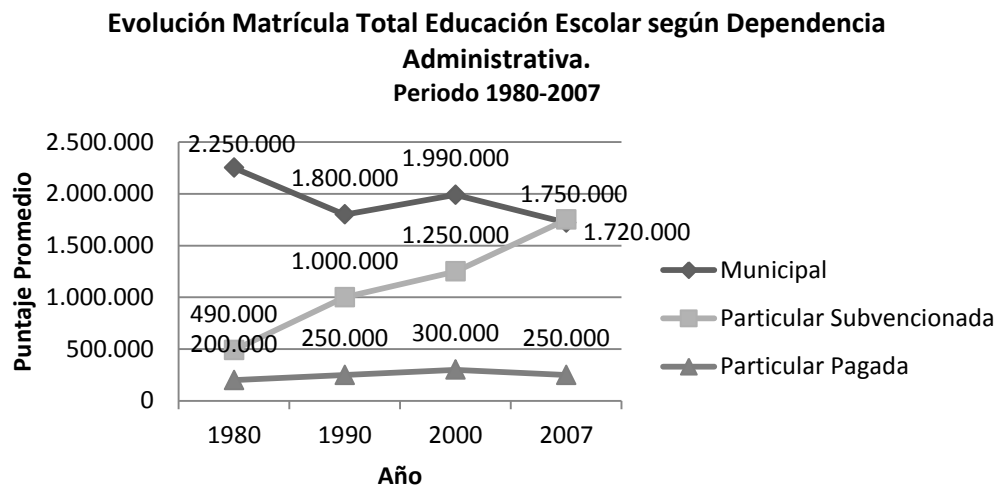
Tendencia según Grupo Socioeconómico Matemáticas 2° Medio



Fuente: Elaboración MINEDUC, con datos SIMCE

ANEXO 16

Este gráfico nos muestra el traspaso de matrículas del sector municipal al sector particular subvencionado, desde el año 2000 en adelante.



Este gráfico fue desarrollado por el Instituto Libertad y Desarrollo, con datos del MINEDUC, Colegio de Profesores y del CEP Chile.

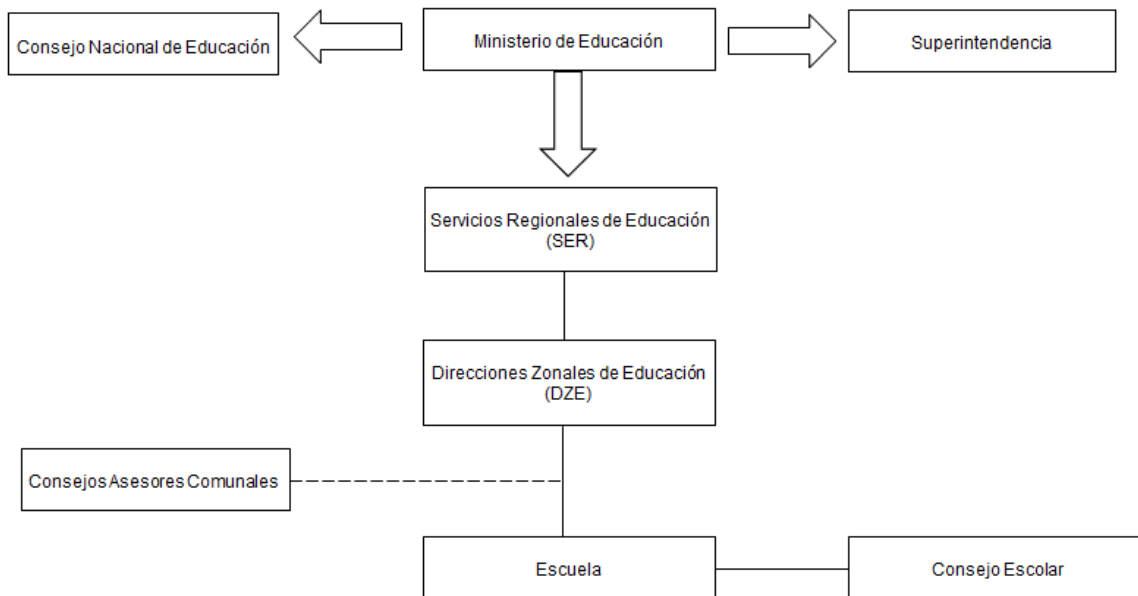
Esta tabla aporta al gráfico anterior mostrándonos la relación entre las matrículas promedio por establecimiento, según dependencia y percentil de los alumnos. Lo que más ha afectado la evolución de matrículas presentadas es el aumento en el número de colegios particulares subvencionados.

Relación entre las matrículas promedio por establecimiento, según dependencia y percentil de los alumnos

Percentil	2000		2004		2009	
	Municipal	Particular Subvencionado	Municipal	Particular Subvencionado	Municipal	Particular Subvencionado
P10	137	58	149	44	126	41
P25	321	153	313	106	252	77
P50	632	360	583	279	446	208
P75	956	705	886	629	696	515
P90	1303	1128	1257	1026	1026	951
Promedio Alumnos	690	507	655	436	526	372
Nº Colegios	2390	2378	2427	3374	2478	4566

Fuente: Fortalecimiento de la institucionalidad pública, informe final del panel de expertos, marzo 2011

ANEXO 17



Fuente: Colegio de profesores. Propuesta de una nueva institucionalidad para la educación pública

ANEXO 18

Resumen de la propuesta del informe “Fortalecimiento de la institucionalidad de la Educación Pública”

- Se propone la creación de Agencias Locales de Educación (ALEs), que estarían a cargo de la gestión administrativa y técnico-pedagógica de un conjunto de escuelas que involucren a lo menos 3500 alumnos matriculados. En el país se calcula que 120 comunas cuentan con una matrícula igual o superior a este número, es decir, cada una de estas tendría su correspondiente ALE. Las 226 comunas restantes, no alcanzan a tener 3500 alumnos matriculados, por tanto deberían asociarse con comunas aledañas para así conformar ALEs supra comunales. Ello implica la coordinación entre alcaldes de estas comunas para crear y gestionar las ALEs supra comunales.
- Las ALEs supra comunales pueden delegar la administración de las escuelas públicas a otras ALEs o a entidades privadas sin fines de lucro. En este caso la ALE supra comunal deberá exigir rendición de cuentas a la entidad a cargo de las escuelas y verificar el cumplimiento de convenios.
- La estructura de las ALEs involucra un Consejo Directivo con 5 a 9 integrantes. La mayoría de los directivos serían elegidos por el alcalde en base a una terna propuesta por la Alta Dirección Pública. Los cargos restantes son por elección directa de los apoderados/padres de las escuelas. El Consejo Directivo debe dar cuenta al Alcalde del trabajo realizado y éste tiene la facultad de destituir a los integrantes del Consejo en caso de incumplimiento de metas. El Consejo tiene un presidente que será designado por el alcalde. Además, hay un Director Ejecutivo, seleccionado por la Alta Dirección Pública, y designado por el Consejo. El Director Ejecutivo a su vez tendrá a cargo un equipo de profesionales para la gestión administrativa y técnico-pedagógica. Todos los empleados de las ALEs serán regidos por el Código del Trabajo.
- De modo experimental se propone dar autonomía en la gestión y administración escolar a algunos colegios públicos con tamaño “apropiado” y resultados “aceptables”. Eso sí, se insiste en mantener un trabajo en red entre las escuelas, independiente de que algunas sean de gestión autónoma.
- En base a argumentos de eficiencia económica, se propone fusionar escuelas con tal que estas tengan un mínimo de 500 alumnos aproximadamente, lo que debiera ser diferenciado para ciudades pequeñas y zonas rurales.

Fuente: Falabella Alejandra. El debate sobre la institucionalidad de la educación pública Análisis al informe II del Panel de Experto. Facultad de Educación Universidad Alberto Hurtado.2011.

Bibliografía

- I. Acevedo and J. Valenzuela. Ley de subvención escolar preferencial: ¿más oportunidades de elección para los estudiantes vulnerables? *Proyecto de Tesis Magister Economía, Universidad de Chile*, 2011.
- S. Auguste and J. Valenzuela. Do student benefit from school competition? evidence from Chile. *Mimeo. University of Michigan*, 2003.
- C. Bellei, D. Contreras, and J. Valenzuela. La agenda pendiente en educación. profesores, administradores y recursos: propuestas para la nueva arquitectura de la educación chilena. *Universidad de Chile and UNICEF, Santiago*, 2008.
- C. Bellei, D. Contreras, and J. Valenzuela. Ecos de la revolución pingüina. Avances, debates y silencios en la reforma educacional. *Universidad de Chile and UNICEF, Santiago*, 2010.
- R. Chakrabarti. Can increasing private school participation and monetary loss in a voucher program affect public school performance? evidence from milwaukee. *Journal of Public Economics*, 92(5-6):1371–1393, June 2008. URL <http://ideas.repec.org/a/eee/pubeco/v92y2008i5-6p1371-1393.html>.
- D. Epple and R. E. Romano. Competition between private and public schools, vouchers, and peer-group effects. *American Economic Review*, 88(1):33–62, March 1998. URL <http://ideas.repec.org/a/aea/aecrev/v88y1998i1p33-62.html>.
- M. Friedman. *The role of government in education. Capitalism and freedom*. Chicago: Chicago University Press, 1962.
- F. A. Gallego. Competencia y resultados educativos: Teoría y evidencia para Chile. Documentos de Trabajo 217, Instituto de Economía. Pontificia Universidad Católica de Chile., 2002. URL <http://econpapers.repec.org/RePEc:ioe:doctra:217>.
- P. Gonzalez, A. Mizala, and P. Romaguera. Recursos diferenciados a la educación subvencionada en Chile. Documentos de Trabajo 150, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile, 2002. URL <http://ideas.repec.org/p/edj/ceauch/150.html>.
- C.-T. Hsieh and M. Urquiola. The effects of generalized school choice on achievement and stratification: Evidence from Chile's voucher program. *Journal of Public Economics*, 90(8-9):1477–1503, September 2006. URL <http://ideas.repec.org/a/eee/pubeco/v90y2006i8-9p1477-1503.html>.
- O. Larrañaga and C. Peirano. *Impacto Distributivo de la Subvención Preferencial*. TIPS No 1, Noviembre, 2006.
- M. Marcel and D. Raczynski. *La Asignatura Pendiente. Claves para la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile*. 2009.
- P. . M.Carnoy. *The Effectiveness and Efficiency of Private Schools in Chile's Voucher System*. Educational Evaluation and Policy Analysis, Vol.22, No3 Pag.(213-239), 2000.
- P. McEwan. The effectiveness of public, catholic, and non-religious private schools in Chile's voucher system. *Education Economics*, 9(2):103–128, 2001. URL <http://ideas.repec.org/a/taf/edecon/v9y2001i2p103-128.html>.

R. McMillan. Erratum to "competition, incentives, and public school productivity" and "competition, incentives, and public school productivity", *Journal of Public Economics*, 89(5-6):1133–1154, June 2005. URL <http://ideas.repec.org/a/eee/pubeco/v89y2005i5-6p1133-1154.html>.

A. Mizala. *La subvención escolar diferenciada por nivel socioeconómico*. La agenda Pendiente en Educación. Universidad de Chile and UNICEF, 2008.

A. Mizala, P. Romaguera, and S. Gallegos. Public-private wage gap in latin america (1999-2007): A matching approach. Documentos de Trabajo 268, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile, 2010. URL <http://ideas.repec.org/p/edj/ceauch/268.html>.

T. J. Nechyba. School finance induced migration and stratification patterns: The impact of private school vouchers. *Journal of Public Economic Theory*, 1(1):5–50, 1999. URL <http://ideas.repec.org/a/bla/jpbect/v1y1999i1p5-50.html>.

C. Pop-Eleches and M. Urquiola. Going to a better school: Effects and behavioral responses. NBER Working Papers 16886, National Bureau of Economic Research, Inc, Mar. 2011. URL <http://ideas.repec.org/p/nbr/nberwo/16886.html>.

P. Romaguera and S. Gallegos. *Financiado la educación de grupos vulnerables: La Subvención Escolar Preferencial*. Las nuevas Políticas de Protección Social en Chile, PNUD, 2010.

M. Schneider, G. Elacqua, and J. Buckley. School choice in chile: Is it class or the classroom? *Journal of Policy Analysis and Management*, 25(3):577–601, 2006. URL <http://ideas.repec.org/a/wly/jpamgt/v25y2006i3p577-601.html>.

J. Weinstein and G. Muñoz. *Calidad para Todos. La reforma Educacional en el Punto de Quiebre*. Más acá de los sueños, más allá de lo imposible: La Concertación en Chile. Vol II, LOM, Santiago de Chile, 2009.

