

**pie**

programa  
interdisciplinario  
de investigaciones  
en educación

**INFORME FINAL PROYECTO**

**ORGANIZACION Y ADMINISTRACION EDUCACIONAL EN CHILE:  
DESCENTRALIZACION Y PARTICIPACION LOCAL**

Carmen Luz Latorre  
Luis Eduardo González  
Iván Núñez  
Ricardo Hevia

**SANTIAGO-CHILE**  
octubre 1990

Brown Sur 150  
Teléfonos  
2231940 - 496644  
Télex: CK 340412  
Fax: (56) 2 - 2231940  
Santiago - Chile

## INDICE

	Pág.
I. ANTECEDENTES.....	2
1. Descentralización.....	2
2. Educación.....	11
3. El Problema.....	13
4. Propósito.....	14
5. Objetivos.....	14
II. MARCO CONCEPTUAL	
1. Definiciones y Modelos de Análisis.....	15
2. Algunas Experiencias de Descentralización Educativa.....	23
III. METODO.....	34
IV. RESULTADOS	
1. Situación de la Investigación sobre la Des- centralización Educativa en Chile.....	39
2. Legislación Educativa Vigente.....	44
3. Recopilación y Análisis de Antecedentes Cuantitativos Globales.....	49
4. Antecedentes Cualitativos.....	54
5. Desarrollo de un Sistema de Información Edu- cacional Nacional y Comunal.....	69
V. COMENTARIOS FINALES Y SUGERENCIAS.....	78

## AGRADECIMIENTOS

Queremos dejar expresa constancia de nuestros agradecimientos al equipo técnico que implementó el proyecto, en especial a Lorna y Carmen Gloria Figueroa por su trabajo minucioso y sistemático.

También queremos expresar nuestros agradecimientos a todo el personal de CELADE, en especial a su Director el Sr. Reinaldo Bajraj, al Sr. Rolando Sánchez, y al Sr. Ari Silva.

Dejamos constancia de nuestra gratitud al personal del INE, especialmente al Departamento de Demografía y Estadísticas que nos colaboró activamente al desarrollo del proyecto.

Agradecemos también al Laboratorio de Computación y Estadísticas de la Universidad de Santiago que nos dio asesoría y apoyo para la realización de este trabajo, en especial al Profesor Sr. Eduardo Buccioni.

Además, al International Development Research Center (IDRC), quien financió a los investigadores del PIIE.

Por último, agradecemos al personal de la División de Planificación y Presupuesto del Ministerio de Educación que nos facilitó el acceso a la información y nos brindó su apoyo técnico.

SANTIAGO, Octubre 1990.

## I. ANTECEDENTES

### 1. Descentralización

En Chile, el "municipio" existe desde hace mucho. "Ya en los tiempos de Pedro de Valdivia existía el municipio, a cuya cabeza estaban los Cabildos, formados por personas que representaban a la comunidad. Algunas de sus funciones: cuidar la higiene y salubridad de la ciudad, cuidar las obras públicas, otorgar sitios, fijar aranceles para productos de consumo, etc."<sup>1</sup> El municipio tuvo, sin embargo, escaso grado de autonomía. Se creó y se mantiene un Estado unitario, con gran concentración del poder. No obstante, durante el siglo XX se han dado innumerables presiones y argumentos (pedagógicos, políticos y administrativos) por la descentralización del Estado<sup>2</sup>.

La desconcentración de funciones se verificaba en algunos sectores. Es así que, en sectores sociales como salud, educación y vivienda existen servicios con sedes a lo largo del país que funcionaban con cierta autonomía, por ejemplo, el Servicio Nacional de Salud, el Servicio de Vivienda y Urbanismo, etc., aunque sin relación con gobierno local.

En los gobiernos de Frei y Allende la administración del Estado va progresivamente desconcentrándose, a través de la organización de las regiones y del establecimiento de representaciones a ese nivel, las Coordinaciones Regionales.

En los primeros años del gobierno militar continúa el esfuerzo descongestionador de las operaciones aunque sin un impulso muy definitivo. Las Coordinaciones Regionales pasan a llamarse "Secretarías Regionales"<sup>3</sup> entregándoles poco a poco ciertas "funciones" operativas del aparato central, pero muy

---

1       PIIE-CIOE "Cuadernillo 3 Descentralización, Ley Municipal y Desarrollo Local", 1989.

2       Ver Iván Nuñez, La Descentralización y las Reformas Educativas, 1940-73, Santiago, PIIE, 1988.

3       El Decreto Ley 4575 de 1974 crea las Secretarías Regionales Ministeriales.

poco del "poder" central<sup>4</sup>.

"En 1974 se inicia la Reforma Administrativa, encauzada en tres direcciones básicas: la reforma estructural, la regionalización y la reforma funcional.

- La reforma estructural tiene por objeto reorganizar los Ministerios (que tienen a su cargo el gobierno de los sectores) y los servicios públicos (que cumplen las funciones propiamente administrativas u operativas). La función de gobierno incluye la formulación de políticas, la dictación de normas y la supervisión y control del cumplimiento de dichas normas. Las funciones administrativas u operativas corresponden a la ejecución directa de las tareas de administración que son propias del Estado.
- La intención de la regionalización no es de constituirse en una forma de federalismo sino que un sistema integrado y participativo en que la autoridad suprema del Presidente de la República se proyecta territorialmente a través de los Intendentes Regionales, los Gobernadores Provinciales y los Alcaldes de las respectivas comunas.
- La reforma funcional que tiene por objeto dar un estilo gerencial y dinámico a la administración del Estado"<sup>5</sup>.

Consistente con lo anterior, la Directiva Presidencial para la Reforma Administrativa Integral del 2 de enero de 1980, plantea como uno de sus objetivos: "afianzamiento del proceso de regionalización, fortalecimiento del rol del Alcalde y mejoramiento de las municipalidades como organismo de participación, de movilización de la comunidad y de prestación de servicios".

Se establece que "la regionalización permite lograr mejor los siguientes objetivos:

- + Igualdad de oportunidades: se implementa un sistema más

---

<sup>4</sup> Es decir se les da instrucciones sobre qué hacer y cómo hacerlo.

<sup>5</sup> Extractos de MINISTERIO DE EDUCACION PUBLICA, REPUBLICA DE CHILE, "El Proceso de Regionalización Educativa Chilena": Informe presentado por la Delegación Chilena a la XI Reunión Ordinaria del CIECC, Julio, 1980.

justo y racional de distribución de los recursos entre las regiones.

- + Subsidiariedad: la regionalización tiende a delegar la administración del sistema en organismos estatales intermedios en que tiene mayor participación la comunidad, o a entregar directamente esta administración en particulares.
- + Educación permanente: permite un mejor aprovechamiento del esfuerzo educativo al adecuarlo a la realidad en que el sujeto está inmerso<sup>6</sup>.

No obstante, desde 1980 la "descentralización cobra una importancia fundamental como un instrumento de "modernización" que se refleja en todos los sectores de la vida nacional pero muy claramente en el sector industrial.

La descentralización se propuso los siguientes objetivos: "desburocratización integral de la administración del Estado; fortalecimiento de la participación y el estímulo de la iniciativa individual y particular, y, asegurar la eficiencia y eficacia de los servicios públicos y privados, reduciendo la ingerencia estatal"<sup>7</sup>.

En términos de gestión a nivel local, la municipalidad está llamada, por lo menos en el discurso, a asumir grandes responsabilidades tanto en el campo político, como en el social, administrativo y financiero. El avance con respecto a gobiernos anteriores residiría en la implementación de un sistema aplicable a los diversos sectores de la administración. Su característica básica es la delegación de parte de las facultades para la implementación de las políticas centrales, fundamentalmente a la autoridad local dependiente del Ministerio del Interior.

"La cuestión del rol municipal, aún cuando de segundo plano en el debate político nacional hasta hace poco, también es algo que tiene algunos antecedentes. Los hay antiguos como la idea de la comuna autónoma levantada por sectores con-

---

6 MINISTERIO DE EDUCACION PUBLICA, REPUBLICA DE CHILE, "El Proceso de Regionalización..." op.cit.

7 Egaña, L. y A. Magendzo "El proceso de descentralización educativa bajo el régimen militar: descripción y análisis crítico", PIIIE Estudios #41, Julio 1985.

servadores antibalmacedistas(1891) o las ideas comunales de Luis Emilio Recabarren en la gestión del movimiento obrero. Pero, también, mucho más cerca, de gran interés es la convergencia de variados sectores políticos y profesionales(investigadores, técnicos, políticos) que a fines de la década del 48 coinciden en la crisis de la institución municipal como gobierno local; crisis expresada en falta de capacidad financiera, técnica, atribuciones, que la hacían intrascendente"<sup>8</sup>.

La regionalización del país se formalizó en Julio de 1974 con la promulgación y publicación del Decreto Ley 573(Estatuto de Gobierno y Administración Interiores del Estado). Este decreto establece la división del país en regiones y provincias para el gobierno y administración y la división de las provincias en comunas para efectos de la administración local. La descentralización propone desconcentración del poder para decidir acerca del uso y de la administración de ciertos recursos según las necesidades de cada lugar. Luego, como se mencionó anteriormente, las Secretarías Regionales Ministeriales son creadas mediante el Decreto Ley #575 de 1974.

La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (No.-18.685) fué promulgada por el Gobierno Militar y publicada en el Diario Oficial el 31/03/88.<sup>9</sup> En ella se define a la municipalidad como una corporación de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Las municipalidades están constituidas por el Alcalde y por el Consejo de Desarrollo Comunal (CODECO). Este Consejo está integrado por representantes de las organizaciones comunitarias, de caracter territorial y funcional y de las actividades relevantes de cada comuna o agrupación de comunas, con excepción de aquellas de naturaleza gremial o sindical y de la administración pública. La mitad de los miembros es de organizaciones comunitarias y la otra mitad de actividades relevantes. El CODECO, según la ley, tiene por objeto, asesorar al alcalde y hacer efectiva la participación de la comu-

---

<sup>8</sup> Raúl González Equipo de Vivienda y Gestión Local EVGL-CIPNA y Jorge Gajardo, Centro El Canelo de Nos, editores. Raúl González, "Presentación General del Taller de Desarrollo Local" (Recopilación de los trabajos presentados en 1987 por el Taller), Santiago, Chile, 1988.

<sup>9</sup> Las leyes orgánicas constitucionales requerirán para su aprobación o modificación de 3/5 de los diputados y senadores.

nidad en el progreso económico, social y cultural de la comuna.

Las organizaciones comunitarias territoriales son Juntas de Vecinos, Centros de Madres, organizaciones de regantes y asociaciones de propietarios. Todas deben estar constituidas como personas jurídicas sin fines de lucro.

Las organizaciones comunitarias funcionales, aquellas con personalidad jurídica y sin fines de lucro, reconocidas por el Consejo Regional de Desarrollo (CODERE)<sup>10</sup>, que tengan por objeto promover valores específicos de la comunidad dentro de ese territorio: instituciones de educación privadas, centros de padres y apoderados, centros culturales y artísticos, cuerpo de bomberos, grupos de transferencia tecnológica, organizaciones privadas del voluntariado, clubes deportivos y recreativos, organizaciones juveniles, etc.

Las actividades relevantes son aquellas que en mayor medida contribuyen al desarrollo económico de la comuna o agrupación de comunas, y que son calificadas como tales por el CODERE.

La Ley 18685 establecía que el Alcalde sería elegido por el CODERE respectivo, a propuesta en terna del CODECO. Sin embargo, que el Presidente de la República designaría a alcaldes de su exclusiva confianza en : Arica, Iquique, Antofagasta, Valparaíso, Viña del Mar, Santiago, Conchalí, La Florida, Las Condes, Ñuñoa, Concepción, Talcahuano, Temuco, Puerto Montt, Coyhaique y Punta Arenas. Modificaciones posteriores de esta ley terminan eliminando a Iquique de la lista, lo que le da posibilidades de designar alcalde al futuro presidente democrático en sólo quince comunas.

La Escala utilizada por las Juntas de Vecinos está definida en la Ley 16.880 de 1968 y se denomina Unidad Vecinal. Es el territorio jurisdiccional que corresponde a la junta de vecinos "...Existen al Interior de cada comuna entre 15 y 40 territorios de este tipo"<sup>11</sup>.

---

10

La Constitución de 1980 menciona la constitución del CODERE, presidido por el Intendente e integrado por los gobernadores de las provincias respectivas, representantes de cada una de las fuerzas Armadas y de Carabineros en la región y por miembros designados de los principales organismos públicos y privados que ejercen actividades en la región. El sector privado tendrá representación mayoritaria. (ext. del art.101).

11

Carlos Soto, Quercum "Territorios y Actores Locales", p.65 a 71.

El 12 de noviembre de 1986, se aprobó la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (Ley 18.575). Esta ley refleja claramente la política de subsidiariedad del Estado y la dependencia de la estructura administrativa ministerial regional tanto del ministerio central como del Intendente Regional<sup>12</sup>.

No obstante los propósitos del esquema descentralizador,

12

Es así que en cuanto a organización y funcionamiento establece:

- **Artículo 19o.** Los Ministerios son los órganos superiores de colaboración del Presidente de la República en las funciones de gobierno y administración de sus respectivos sectores, los cuales corresponden a los campos específicos de actividades en que deben ejercer dichas funciones. Para tales efectos deberán proponer y evaluar políticas y planes correspondientes, estudiar y proponer las normas aplicables a los sectores a su cargo, velar por el cumplimiento de las normas dictadas, asignar recursos y fiscalizar las actividades del respectivo sector. Sólo en caso excepcional, en los casos que determine la ley, un Ministerio podrá actuar como órgano administrativo de ejecución".

- **Artículo 23o.** Los Ministerios, con las excepciones que contemple la ley, se desconcentrarán territorialmente mediante Secretarías Regionales Ministeriales, las que estarán a cargo de un Secretario Regional Ministerial, quién representará al Ministerio en la respectiva región y será designado oyéndose al Intendente".

- **Artículo 25o.** Los servicios públicos son órganos administrativos encargados de satisfacer necesidades colectivas, de manera regular y continua. Estarán sometidos a la dependencia o supervigilancia del Presidente de la República a través de los respectivos Ministerios, cuyas políticas, planes y programas les corresponderá aplicar, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 27".

- **Artículo 27o.** Los servicios públicos centralizados o descentralizados que se creen para desarrollar su actividad en todo o parte de una región, estarán sometidos, en su caso, a la dependencia o supervigilancia del respectivo Intendente. No obstante lo anterior, estos servicios quedarán sujetos a las políticas nacionales y a las normas técnicas del Ministerio a cargo del sector respectivo".

- **Artículo 30o.** Sin perjuicio de su dependencia jerárquica general, la ley podrá desconcentrar, territorial y funcionalmente, a determinados organismos. La desconcentración territorial se hará mediante Direcciones Regionales, a cargo de un Director Regional quien dependerá jerárquicamente del Director Nacional del servicio. No obstante, para los efectos de la ejecución de las políticas, planes y programas de desarrollo regional, estarán subordinados al Intendente a través del respectivo Secretario Regional Ministerial. La desconcentración funcional se realizará mediante la radiación por ley de atribuciones en determinados órganos del respectivo servicio".

- **Artículo 34o.** Los servicios públicos podrán encomendar la ejecución de acciones y entregar la administración de establecimientos o bienes de su administración de establecimientos o bienes de su propiedad, a las Municipalidades o a entidades de derecho privado, previa autorización otorgada por ley y mediante la celebración de contratos, en los cuales deberá asegurarse el cumplimiento de los objetivos del servicio y el debido resguardo del patrimonio del Estado".

- **Artículo 37o.** El gobierno y la administración superior de cada región residen en el respectivo Intendente...".

- **Artículo 38o.** Corresponderá al Intendente formular la política de desarrollo de la respectiva región ajustándose a los planes nacionales; asumir la superior iniciativa y responsabilidad en la ejecución y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo regionales; supervigilar, coordinar y fiscalizar los servicios públicos de la región...".

- **Artículo 39o.**.... Los Secretarios Regionales Ministeriales estarán subordinados al Intendente para los efectos del ejercicio de las atribuciones que la ley confiere a éste".

- **Artículo 40o.** El gobierno y la administración superior de cada provincia residen en el Gobernador, quien estará subordinado al Intendente respectivo".

estudios globales realizados en los últimos años demuestran la existencia de grandes problemas con altos costos tanto en términos de la eficiencia como de la calidad de vida de la población. Por ejemplo, Varas et. al (1982, 1985)<sup>13</sup> demuestran el desajuste existente entre la distribución de las necesidades de las comunas y sus disponibilidades financieras, siendo especialmente agudos en las comunas de sectores de pobreza. Estos desajustes señalan que la lucha frontal para erradicar la pobreza planteada por el gobierno se da más bien a nivel de discurso que de realidad. Esta situación se agudiza por el hecho que las políticas de redistribución espacial de la población y las políticas de vivienda social que se han implantado simultáneamente han incrementado las concentraciones de sectores de pobreza en determinadas zonas de la ciudad, aumentando los desequilibrios entre necesidades y recursos<sup>14</sup>. Esto ha creado, en definitiva, un problema estructural complejo que debe ser solucionado en el futuro democrático del país.

Un estudio relativamente reciente (Raczynski, D. y C. Serrano, 1988)<sup>15</sup> sobre 13 municipios con altos niveles de pobreza en el Gran Santiago examinó los elementos que facilitan y los que obstaculizan que los municipios actúen como "gobierno local". Es decir "como una instancia que responde a las necesidades y demandas de la comunidad, que programa su quehacer, que busca y asigna recursos, que toma decisiones traduciendo y adecuando orientaciones de política y requerimientos desde el gobierno central a las características, demandas y necesidades de la población y los grupos que residen

13 - Varas, C. y C. Moreno "Antecedentes para una comparación entre los municipios de la ciudad de Santiago", Estudio de Administración #2, Departamento de Administración, Facultad de Economía y Administración, Universidad de Chile, enero 1982.

- Varas, C. y R. Chacana "Comunas y municipalidades de la provincia de Santiago: antecedentes para su comparación, 1985", Documento de Trabajo, Serie Coyuntura #3, Departamento de Administración, Universidad de Chile, 1985.

14 - Molina, I. "El programa de erradicación de campamentos en la Región Metropolitana (1979-84). Implicancias socioeconómicas y espaciales"; Memoria de Prueba para obtener el grado de licenciado en Geografía, Universidad de Chile, 1985.

- Morales, E. y S. Rojas "Relocalización socio-espacial de la pobreza. Política estatal y presión popular, 1979-1985". Documento de Trabajo #280, FLACSO, enero 1986.

15 Raczynski, D. y C. Serrano "Descentralización y Planificación Local: la experiencia de Municipios en Comunas Pobres de Santiago", CIEPLAN, Notas Técnicas #108, Enero 1988.

en el territorio"<sup>16</sup>. El estudio concluye que si bien la reforma político-administrativa contiene elementos descentralizadores que aportan al desarrollo local, los municipios no logran planificar y ser agentes del desarrollo social de la comuna. La verticalidad en el nombramiento del alcalde y su necesidad de responder a una autoridad superior -el Presidente de la República- y no a los habitantes de la comuna impide una real descentralización del poder y una mayor correspondencia entre necesidades y respuestas locales<sup>17</sup>. Además, el funcionamiento local depende excesivamente de las características del alcalde con grandes costos en términos de eficiencia administrativa en los casos en que la acción del municipio se basa más en la necesidad de proyectar una imagen política<sup>18</sup>, que en la solución a los problemas concretos de la comunidad.

Pareciera ser que la forma como se ha implementado la descentralización en el país es incompatible con una efectiva asunción de parte de los municipios de una labor de desarrollo comunal efectiva. "Con rigor, ni los municipios ni las ONG han desarrollado planificación local". En cuanto a los municipios: no hay verdaderos diagnósticos locales que den cuenta de los problemas reales y específicos de cada comuna... Normalmente son una serie de cuadros e indicadores solicitados desde arriba, iguales para todas las comunas y que se los utiliza sólo para justificar post-facto ciertos proyectos o medidas. La evaluación tampoco se cumple a nivel municipal, sino que es competencia de los niveles superiores de la administración estatal, básicamente de la Intendencia Regional. La comunidad aparece desvinculada del quehacer municipal y su relación con el municipio está marcada por el asistencialismo... Pese a las nuevas atribuciones y recursos, la labor planificadora es parcial y subordinada y no puede considerarse con propiedad,

<sup>16</sup> Id. pág.4.

<sup>17</sup> La verticalidad, en otras situaciones, podría favorecer la descentralización en el sentido que se podría efectuar un traspaso de atribuciones y poder de decisión efectivo a niveles intermedios y locales. Sin embargo, cuando los objetivos de una autoridad local responden a una necesidad de control político, la descentralización real entraría en contradicción con ellos.

<sup>18</sup> Por ejemplo, remodelación de plazas y jardines más que programas de recolección de basuras más sistemáticas en sectores de pobreza.

planificación local"<sup>19</sup>.

La fórmula de los CODECOS ha recibido muchas críticas también. "Con respecto a la articulación social, el régimen militar tiene una propuesta en los Consejos de Desarrollo Comunal(CODECOS), en los cuales estimulan una participación protegida y excluyente, en el sentido de no incorporar a todas las organizaciones populares actualmente existentes (sector social poblacional con el que trabajan las ONG, también a los sindicatos y gremios profesionales)<sup>20</sup>.

Parece ser que cualquiera sea la fórmula futura de organización, se requiere fomentar las organizaciones territoriales de los pobladores por su potencial movilizador. "El hecho de compartir ciertas condiciones físicas y de habilitabilidad similares, el compartir un territorio, permite suponer una base de objetivos comunes y por lo tanto un mayor involucramiento y motivación a participar. Los problemas comunes ofrecen la posibilidad de organizarse para compartir tareas...La territorialidad ofrece además la posibilidad de enfrentarse ante un representante del estado mucho más cercano, el Municipio: las experiencias que se viven en el territorio, en la medida que están ligadas a la vida cotidiana, causan efectos más profundos y permanentes en las personas"<sup>21</sup>. Compartimos el enfoque de Sander en cuanto a la forma como deberíamos ver la regionalización "...es posible diseñar un paradigma de administración de la educación con cuatro funciones o dimensiones analíticas: económica, pedagógica, sociopolítica y cultural. De acuerdo con el principio **social**, la regionalización implica un nuevo tipo de comunidad y de experiencia de vida humana colectiva basada en relaciones solidarias entre sus miembros en la búsqueda de un bienestar equilibrado que concilie la libertad individual con la equidad social. En este marco social, que define el estilo económico de una comunidad o sociedad, la regionalización efectiva se obliga a una justa distribución de los bienes provenientes de la renta nacional a través de una política fiscal que provea condiciones para la

---

19. Beatriz Michelli, SOCHIPLAN "Planificación Local y Actores Locales: Municipio y Organismos No Gubernamentales", p.73 a 79.

20. Carlos Soto, Quercum "Territorios y Actores Locales", p.65 a 71.

21. Pablo Astaburuaga y Marisol Saborido, EVGL-CIPMA "La planificación al Servicio de los Pobladores", en "Taller de Desarrollo Local", pp.11 a 17.

promoción preferencial de las necesidades básicas de los grupos y comunidades carentes, con el objeto que éstas alcancen un desarrollo autogenerador. En el ámbito político, la regionalización implica una participación efectiva, libre y consciente del pueblo en la estructura de poder y en la toma de decisiones sobre su destino colectivo. En el aspecto cultural, la regionalización implica un concepto de hombre como ente individual y social en su medio cultural autóctono, que supone una afirmación nacional que reconozca la heterogeneidad cultural propia de cada sociedad...La eficiencia y la eficacia solamente tienen valor en la medida en que cumplan objetivos que respondan efectivamente a las demandas políticas de la comunidad y sean culturalmente relevantes para sus participantes."<sup>22</sup>

## 2. Educación

En educación, desde el siglo pasado existía cierta descongestión administrativa. "...la educación primaria, tenía desde el siglo XIX una estructura administrativa desconcentrada y...los "inspectores provinciales" e "inspectores departamentales o locales" de esta enseñanza, poseían facultades delegadas de administración y supervisión"<sup>23</sup>.

En cuanto a la organización y administración educacional global, los tres últimos gobiernos (Frei, Allende y Pinochet) efectuaron cambios en ella con justificaciones más o menos similares. Durante el gobierno de Frei se crean legalmente las Coordinaciones Regionales de Educación<sup>24</sup>, puestas en funcionamiento durante el período de Allende.

A pesar de todo ello, se mantenía un centralismo fuerte en la toma de decisiones, lograndose más una descongestión<sup>25</sup> administrativa que una efectiva descentralización... "La

<sup>22</sup> Sander, Benno "El rol de la administración en los procesos de regionalización educativa", p.21.

<sup>23</sup> Nuñez, Iván "La Descentralización y las Reformas Educativas en Chile, 1940-1973, PIIE, 1989.

<sup>24</sup> Aunque antes de la publicación de la Ley, en Concepción ya se estaba montando a título experimental la Coordinación Regional.

<sup>25</sup> Descongestión se utiliza aquí en el sentido que hay una delegación de funciones pero se mantiene el poder centralizado.

administración del sistema nacional de educación anterior a 1973, está marcada por algunos antecedentes significativos como el fortalecimiento del Estado nacional y el carácter unitario, el verticalismo de la gestión y sus rasgos burocráticos y formalistas<sup>26</sup>.

Como en otros sectores, a comienzos del gobierno militar se crean las Secretarías Regionales de Educación, a fin de que fuesen aplicando las políticas educativas en la región respectiva.

Sin embargo, este proceso no se consideró suficiente, impulsándose la municipalización educacional. La forma visible del proceso consiste en el traspaso de la gestión de la mayoría de las escuelas que estaban en manos del Ministerio de Educación (escuelas de párvulos, escuelas básicas y medias), a las municipalidades y el resto, al sector privado (principalmente, escuelas técnico-profesionales). En diciembre de 1979 se aprueba la nueva ley de Rentas Municipales en que se faculta el traspaso de los establecimientos educacionales a los municipios. En junio y septiembre de 1980 se dictan nuevos decretos leyes que reglamentan los traspasos<sup>27</sup>. Desde esa fecha hasta marzo de 1982, el 84% de los establecimientos de educación básica y secundaria estatales se habían transferido a los municipios. El proceso se congela durante 1982 debido a la crisis económica, pero en 1985 en pocos meses se completa el traspaso del resto de los establecimientos educacionales a la administración municipal.

Las municipalidades crean, para su gestión, Corporaciones de Educación (de derecho privado) o Departamentos de Educación Municipal (DEM) según el caso. Los profesores pasan a ser empleados particulares siendo sus empleadores las municipalidades, con grandes pérdidas como la estabilidad en el empleo, la carrera docente y las asignaciones por antigüedad. Otra forma de descentralización se da en la educación superior, la cual se estructura en tres niveles: Universidades, Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica al tiempo que se independizan las sedes regionales de las universidades estatales y se abren posibilidades para que el sector privado cree

---

26 Hevia R. "El mecanismo de la Municipalización Educacional en Chile: Análisis global cronológico del proceso", en Schiefelbein, E. y V. Apablaza, V. eds. "La regionalización.... op.cit.

27 Pozo: 1981; Hevia; 1982.

este tipo de instituciones.

La regionalización como estrategia para mejorar la administración educativa en dos niveles la explica Cruz Johnson "...nivel macro, creando las Secretarías Regionales Ministeriales, delegándole facultades...en el nivel micro, traspasando a la Municipalidad el servicio educativo, que le permite hacer más expedita la satisfacción de las necesidades educacionales (de la comunidad)... En cuanto a las funciones por nivel agrega "...tienen funciones de Gobierno los organismos centrales del Ministerio, los que determinan las Políticas Educativas y culturales, además de las normas y reglamentos generales, tales como Planes y Programas de Estudio, sistema de evaluación y promoción, equivalencia de estudios y otros. Les corresponde asimismo supervisar el cumplimiento de dichas normas y establecer una planificación indicativa para el sector, que compatibilice ésta con la Planificación Nacional. Las Secretarías Regionales Ministeriales son también organismos que tienen la Función de Gobierno, pero en ámbito regional, adecuando las normas educacionales a la realidad regional y supervisando su cumplimiento, además de tener la responsabilidad de planificar el desarrollo educativo de la Región en concordancia con los planes de desarrollo regional. La gestión o función operativa, expresada en la administración de recursos humanos, materiales y financieros, está radicada en la Municipalidad..."<sup>28</sup>.

La regionalización de la educación "impulsa al hombre a buscar soluciones propias y adecuadas a su situación por medio de un proceso creativo de participación integral, que comprende a toda la comunidad nacional, regional y local, cuya participación y colaboración es requerida para atender aspectos intrínsecamente educativos, así como los desafíos de orden socio-económico y cultural"<sup>29</sup>.

### 3. El Problema

La descentralización educativa se propuso:

---

<sup>28</sup> Cruz Johnson, Rigoberto "Aspectos de política y filosofía educativa gubernamental: su incidencia en el proceso de descentralización educativa y municipalización de la educación", p. 45 a 48.

<sup>29</sup> Nsbitt, John "Megatrends", New York: Warner Book, Inc. 1982.

- desburocratizar la administración del sistema con el fin de hacerlo más eficaz y eficiente, posibilitando un uso más racional de los recursos, y
- generar mayores posibilidades de participación de la comunidad.

Esto produciría, según las autoridades, un mejoramiento en las condiciones profesionales y salariales del magisterio; en las dotaciones de infraestructura; en la satisfacción de las necesidades educativas de la comunidad, y como consecuencia, en la calidad de la educación<sup>30</sup>.

Sin embargo, estudios sobre la misma muestran, entre otros efectos, grandes pérdidas profesionales y salariales de los docentes, resultados muy precarios en términos del rendimiento de los alumnos y grandes déficits municipales derivados de la administración de la educación.

#### 4. Propósito

Detectar los elementos facilitadores y obstaculizantes a nivel local para una efectiva descentralización educativa y sus transformaciones a partir de la asunción del poder del gobierno democrático.

#### 5. Objetivos

##### a) Objetivo General

Conocer los elementos que, en la organización y administración actual del sistema educativo, favorecen y aquellos que obstaculizan una descentralización efectivamente participativa que contribuya al mejoramiento de la calidad de la enseñanza y al logro de la equidad en la educación.

##### b) Objetivos Específicos

1. Conocer la organización y la administración del sistema formal en Chile para identificar la presencia de centralización-descentralización; uniformidad-diversificación, y exclusión-inclusión.

---

<sup>30</sup>

Egaña, L. y A. Magendzo "El Marco Teórico-Político del Proceso de Descentralización Educativa (1973-1983)", en Briones et al. "Desigualdad Educativa en Chile", PIIE, 1985.

2. Revisar estrategias de descentralización educativa implementadas en otros países de la Región.
3. Estimar la eficiencia interna y externa de la educación (preescolar, básica y media) alcanzada en distintas localidades y su relación con las estrategias de centralización-descentralización, uniformidad-diversificación, y exclusión-inclusión.
4. Identificar los elementos de la organización y administración vigente en Chile que debieran mantenerse y aquellos que debieran transformarse a fin de favorecer la calidad y equidad en la educación.
5. Diseñar y desarrollar un sistema de información comunal que apoye una efectiva participación de los actores.
6. Elaborar recomendaciones que puedan ser utilizadas en la formulación y puesta en práctica de una política de descentralización que facilite la generación de canales de participación efectivos que incidan en el mejoramiento permanente de la calidad de la enseñanza<sup>31</sup> y de la equidad del sistema educativo.

## II. MARCO CONCEPTUAL

### 1. Definiciones y Modelos de Análisis

En este proyecto se consideran como fines últimos de una política educacional efectivamente democrática asegurar una real equidad y un mejoramiento sustancial de la calidad de la educación. Lo que se pretende no es una educación igual para todos sino que generar igualdad de posibilidades para que las personas y los diversos grupos sociales desarrollen sus potencialidades e intereses respetando sus características socio-culturales. La equidad se considera un requisito para el logro de la igualdad de posibilidades de acceso "al conoci-

---

31

En especial, la educación preescolar, básica y media.

miento, al empleo y a la participación social y política"<sup>32</sup>.

Consecuente con lo anterior, una educación de calidad supone estilos y contenidos pedagógicos que aseguren el desarrollo de las potencialidades e intereses de las personas o comunidades (calidad pedagógica) y su pertinencia a los requerimientos de la sociedad en sus diversos órdenes institucionales (calidad o eficiencia social). La calidad de la educación debe medirse por su capacidad para producir la igualdad de posibilidades antes descrita.

Postulamos que para lograr una educación equitativa y de calidad, es fundamental garantizar una efectiva participación de los actores sociales como los docentes, los padres de familia, los estudiantes, los administradores, en los procesos de toma de decisiones, en la ejecución de programas educativos y en los procesos de control, supervisión y evaluación de los mismos. Esto genera condiciones para formar un individuo capaz de acceder a las oportunidades que la sociedad le ofrece para su desarrollo, recrearlas e innovar con respecto al futuro de la misma sociedad.

En el programa del cual forma parte este trabajo se plantea que "se entenderá la participación social,

- en primer lugar, como un valor social que incluye su consideración como un derecho cívico y como una responsabilidad social.

en segundo lugar, como un proceso objetivo, que constituye un objeto de estudio.... En este último sentido, la participación tiene diversos niveles, grados y formas y se produce en diferentes espacios o ámbitos. Implica estructuras sociales y políticas externas al sistema educativo y estructuras y estrategias desarrolladas al interior de éste.

Por otra parte, la participación social supone un conjunto de condiciones relativas a los actores mismos. Podrá distinguirse aquí, entre condiciones objetivas (como la inserción socioeconómica de los actores, sus

---

32

Es indudable que para lograr equidad en los resultados de la educación se requerirían conjuntamente transformaciones sociales profundas a fin de que personas con el mismo nivel educativo puedan optar y acceder a puestos de trabajo e ingresos equivalentes. Educación se limita, en este caso, a contribuir al cambio.

niveles educacionales, la distribución geográfico-espacial, etc.) y condiciones subjetivas (conservadurismo, radicalización, actitudes individualistas o solidarias, etc.)"<sup>33</sup>.

Se postula que para que esta participación sea factible y eficaz, se requiere una efectiva descentralización. El sentido que se le dé al término "descentralización" puede variar<sup>34</sup> "dependiendo de la posición desde dónde se mire el proceso. Así por ejemplo, desde una perspectiva funcionalista se entiende por descentralización el proceso de delegación o devolución de algún grado de poder de decisión del gobierno central a los gobiernos locales, organizaciones comunitarias o individuos particulares. De este modo, los grados y formas de descentralización variarán dependiendo de qué es lo que se delega (responsabilidad para planificar, generar o administrar recursos, por ejemplo) y a **quién** se le delega: a niveles inferiores dentro de un mismo Ministerio; a organizaciones públicas que están fuera de la estructura regular del Ministerio en cuestión; a unidades de gobierno subnacional, sean regionales o locales; a organizaciones comunitarias; a empresas privadas o individuos particulares.

Dentro de este marco, Rondinelli (1984) distingue cuatro tipos de descentralización:

\* la **desconcentración**, donde se delegan responsabilidades administrativas a niveles inferiores dentro de los ministerios o agencias centrales;

\* la **delegación**, donde se transfieren responsabilidades a organizaciones que están fuera de la estructura burocrática y que son sólo indirectamente controladas por el gobierno central (organizaciones semiautónomas o paraestatales);

\* la **devolución**, donde la transferencia se hace a unidades de gobierno subnacional cuyas actividades están fuera del control directo del gobierno central (gobiernos locales

---

<sup>33</sup> Basado en "Investigación y Política: Participación Social para el mejoramiento de la Calidad y la Equidad en Educación", Síntesis, mimeo, PIIIE, 1988, págs. 3-4.

<sup>34</sup> A continuación se entregan algunas reflexiones contenidas en el estado del arte de Ricardo Hevia "La Política de Descentralización de los sistemas de Educación Básica y Media en América Latina", realizado para REDUC en 1989.

autónomos);

\* la **privatización**, donde las responsabilidades se transfieren a organizaciones de voluntariado o empresas privadas.

Winkler (1988) utiliza las tres primeras categorías y, en lugar de la última, introduce un "modelo ecléctico" para clasificar aquellas formas de descentralización que combinen estrategias de las anteriores.

Pero, como se dijo, estas distinciones operan sobre el supuesto que la descentralización es un proceso creciente de desprendimiento de poder por parte del estado central tendiente a beneficiar, en última instancia, a los particulares de modo que el sistema educativo llegue a ser regulado por el mercado.

Según Roggi (1980), es importante distinguir entre los términos "descentralización" y "desconcentración". "El primero se refiere a la configuración espacial del uso y control del poder. El segundo se refiere a la estructura decisional del mismo. No necesariamente la desconcentración de funciones lleva a la descentralización y que tampoco la descentralización requiere necesariamente la desconcentración de funciones"<sup>35</sup>.

Otra definición de descentralización, esta vez desde una perspectiva crítica, como "un medio para asegurar una más amplia representación de los legítimos intereses en educación" (Lauglo, McLean: 1985; citado por Weiler: 1989). Es decir, el grado de centralización o descentralización en un país se define por el grado de poder y control social que determinados grupos o actores sociales ejerzan sobre un dominio particular de la actividad pública. El binomio "centralización - descentralización" se define por el uso y el control del poder monopólico o social, en el contexto general de la nación. De este modo, las políticas de descentralización educacional han de entenderse primariamente como estrategias políticas que tienden a resolver problemas de la distribución, generación y ubicación del poder en el dominio educativo, teniendo en cuenta las relaciones de poder en el conjunto de la sociedad."<sup>36</sup>

En este estudio utilizaremos las definiciones siguientes:

---

<sup>35</sup> Hevia, R. op.cit. p.18.

<sup>36</sup> Algunos extractos de Hevia, R.. op.cit., entre págs. 15 y 18.

"Por centralización se entiende una forma de organización, gobierno y administración del sistema de educación formal, en la que las decisiones públicas y administrativas son adoptadas por un "centro" con jurisdicción sobre todo el sistema, incluida su extensión territorial.

Por desconcentración se entiende la administración del sistema en que el Estado central delega determinadas funciones a entidades regionales o locales que dependen directamente de los ministerios centrales, pero manteniendo concentrado en su poder la toma de decisiones sobre todos los aspectos antes señalados y la facultad para otorgar, modificar o retirar atribuciones a los funcionarios de estas reparticiones o, simplemente removerlos. La delegación de funciones operativas se hace a organismos que no son autónomos sino que están bajo la dependencia directa del poder central.

Por descentralización se entiende aquella situación en la que diversas entidades regionales y locales (de gobierno o corporaciones autónomas), con grados significativos de autonomía, definen las formas propias en que se debiera organizar y administrar el sistema de educación pública en sus respectivas áreas."<sup>37</sup>

En este trabajo postulamos que:

- una descentralización efectiva significa que los niveles intermedios y locales tengan el poder de decisión y la responsabilidad correspondiente sobre las características que asuma el proceso en su respectivo nivel. Esto implica, poder decidir tanto sobre los objetivos operacionales como también sobre la calidad, cantidad y forma de combinar los recursos que intervienen en ese proceso.
- una organización y gestión descentralizada del sistema educacional requiere para ser efectiva el generar efectivos canales de participación y
- la participación de los actores involucrados en la tarea educativa (profesores, padres y apoderados, alumnos )

---

<sup>37</sup>

De Hevia, R. op.cit. págs. 19 y 20.

contribuirá al logro de objetivos como el mejoramiento de la calidad y de la equidad en la educación. La participación activa y responsable de los actores sociales en las tareas o funciones del proceso educativo (planificación, toma de decisiones, ejecución y evaluación) permiten la generación de una mayor diversificación en el tipo y contenido de la atención educativa al acercar la toma de decisiones a los sujetos y actores de la educación. A su vez, la diversificación es un factor básico para el mejoramiento de la calidad (tanto pedagógica como social) de la educación y de un rendimiento escolar que logre mayores niveles de equidad, que permita responder a la diversidad geográfica, socio-económica y cultural. Enemigos de la diversidad son los argumentos que insisten en la necesidad de un currículo general y uniforme como herramienta básica de la integración socio-cultural del país. Por otro lado, la diversificación curricular supone también un marco administrativo descentralizado que le permita operar.

Este conjunto de condiciones permitirán un efectivo desarrollo local. "Desarrollo local son un conjunto de iniciativas de acción y de reflexión que buscan aumentar la participación de las organizaciones y de las comunidades en decisiones relacionadas con el uso y asignación de los recursos para el mejoramiento de la calidad de vida en sus dimensiones económicas, sociales y culturales. Participación en el diagnóstico de sus necesidades y en la planificación, implementación y evaluación de acciones en desarrollo"<sup>38</sup>.

Derivado de lo anterior, cabría preguntarse:

- si el poder de las actuales unidades intermedias y locales y sus actores es suficiente para administrar descentralizadamente la educación, y en caso de ser así, si lo están ejerciendo y en qué condiciones;
- en qué medida y circunstancias se ha implementado un sistema educativo local con un cierto equilibrio del poder entre los diversos grupos o actores relacionados con la educación, y,

- si esta participación está permitiendo una mayor diversificación y mejoramientos en la eficiencia interna de los sistemas escolares locales. Al respecto, podemos preguntarnos si esa capacidad está o no en relación con la condición urbana o rural predominante, la distancia a los centros mayores de decisión, características personales del administrador, las restricciones políticas, de recursos, culturales, de infraestructura, la historia o trayectoria de los sectores involucrados; etc.

De la literatura analizada se distinguen tres principales ámbitos o dominios de acción a los que se refieren las políticas de descentralización educacional:

- \* la gestión económica - financiera;
- \* la gestión propiamente administrativa;
- \* la gestión pedagógica - curricular.

En el primero de estos ámbitos, i.e. el económico-financiero, la discusión se centra en tres problemas:

a) ¿Cómo se generan los recursos para un sistema de educación descentralizada? ¿Existe una transferencia de responsabilidad para financiar la educación de parte del Estado hacia los gobiernos o comunidades locales? ¿Existe una tendencia hacia el co-financiamiento (Estado y particulares) o hacia la privatización educacional? ¿Cómo se da o manifiesta esta tendencia?

b) ¿Cómo se hace la distribución de recursos en un sistema de educación descentralizado? ¿Qué participación tienen las autoridades regionales, locales y los particulares en la distribución de los recursos otorgados centralmente? ¿Genera el Estado central mecanismos redistributivos para favorecer a aquellas comunidades de menores recursos? ¿Cómo se paga el salario a los docentes: central o localmente? ¿Cómo se maneja la asistencialidad estudiantil, los textos escolares, las construcciones?

c) ¿Cómo es el control o fiscalización de los recursos? ¿Tiene la comunidad local o entidades que la representan algún control sobre el uso de los recursos?

En el segundo dominio de acción, i.e. en la gestión administrativa, la discusión se centra en torno a los problemas que genera la participación de la comunidad y de los docentes

en la gestión del sistema.

a) ¿Cuáles son los mecanismos de participación de la comunidad local, de la comunidad escolar y de los docentes en la gestión administrativa local? ¿Cuáles son las modalidades de participación que se favorecen?

b) ¿En quién recae la responsabilidad de nombrar al personal administrativo, supervisores, directivos y docentes?

En relación al tercer ámbito, i.e. la gestión educativo-pedagógica, la discusión se centra en:

a) ¿Cómo se genera el currículum? ¿En qué proporción éste es generado central y localmente? Los textos escolares, ¿tienen alcance nacional o pueden ser recreados parcialmente en las comunidades locales?

b) ¿Los exámenes, o algún tipo de ellos, son producidos nacional o localmente? ¿Los mecanismos de supervisión tienen alcance nacional, regional o local? ¿Se supervisa también la educación particular y en qué aspectos?

c) La formación y el perfeccionamiento docente, ¿tiene carácter nacional, regional o local?

De hecho, los tres ámbitos señalados anteriormente (el de la gestión económico - financiera, administrativa y pedagógico - curricular) se imbrican y potencian mutuamente. Dependiendo de cómo ellos se articulen y desarrollen en la práctica, más que en la esfera de la retórica, será posible identificar las lógicas dominantes que inspiran estos procesos: si economicista, geo-política, de eficiencia administrativa, de control político, o democrático-participativa. Un gobierno puede pretender descentralizar en un dominio particular, desconcentrar en otro y centralizar en un tercer ámbito. Ello dependerá de la racionalidad política global que el gobierno intente aplicar y de los espacios que tenga para aplicarla.

Finalmente cabe aclarar el sentido de algunos términos que se utilizarán posteriormente: "Eficiencia" es el criterio administrativo que revela la capacidad real de producir lo máximo con el mínimo de recursos, energía y tiempo (criterio económico); la "eficacia" (effectiveness) -criterio interno-...- capacidad para alcanzar resultados deseados. En el caso del

sistema educativo, la eficacia de la administración se preocupa con el alcance de los objetivos intrínsecamente educativos...propiamente pedagógicos.... La "efectividad" (responsiveness) -criterio político-...capacidad de respuesta a las exigencias de la comunidad externa expresada políticamente... capacidad de producir la solución o respuesta deseada por los participantes de la comunidad. La "relevancia" -criterio cultural- es aquello que realmente importa, que es pertinente, que tiene valor...Para las personas y grupos que participan del sistema educativo y de la comunidad como un todo, procurando desarrollar una forma cualitativa de vida humana asociada. ...cuanto mayor la participación de los miembros del sistema educativo y de la comunidad..tanto mayores las posibilidades de concebir un sistema educativo y un proceso administrativo que sea significativo, pertinente, en fin, relevante.

## 2. Algunas Experiencias de Descentralización Educativa

Al revisar los sistemas educativos de diversos países nos encontramos con las más diversas situaciones. Existen algunos que han sido descentralizados históricamente; otros, que están en proceso de descentralización y otros, que funcionan con un alto grado de centralización.

La descentralización ....se verifica con mayor o menor intensidad tanto en países desarrollados como en países en vías de desarrollo<sup>39</sup>.

Entre los países desarrollados con sistemas educativos descentralizados se pueden mencionar, entre otros, el Reino Unido, Estados Unidos, Canadá y Alemania<sup>40</sup>.

El Reino Unido se ha caracterizado por la autonomía local. En 1902, la Ley Balfour institucionalizó a las autoridades locales y el Acta de Educación de 1944, considera al sistema educativo como "un sistema nacional administrado localmente".

Las autoridades locales han decidido tradicionalmente sobre

---

<sup>39</sup> Schiefelbein,, E. "Experiencia Internacional en materia de Descentralización Educacional", en Schiefelbein, E. y Apablaza, V. eds. "La regionalización Educacional en Chile ¿Municipalización o Alcaldización?, CPU,1984.

<sup>40</sup> A continuación se entregan algunos antecedentes sobre los sistemas educativos de estos países basados en Alvarez García, Isaías "La Descentralización como Estrategia de Modernización y Transformación del Sistema Educativo". México, Diciembre, 1988.

la creación y construcción de escuelas, contratación de profesores, planes de estudio, transporte escolar, apoyos y becas a estudiantes, educación de adultos, etc. Las instituciones de educación superior han tenido gran autonomía. Sin embargo, últimamente, durante el gobierno de Margaret Thatcher se ha producido un retroceso en este sentido a través de un intento de centralización del curriculum.

En Estados Unidos la constitución responsabiliza a los Estados de la educación y la característica de la administración educativa es su diversidad y pluralidad. "El criterio básico de la administración educativa en los EEUU consiste en que no haga el organismo más grande o mayor lo que puede hacer perfectamente el más pequeño".

La conducción de la política educativa está en manos de los Estados. El Gobierno federal limita sus intervenciones al financiamiento de programas especiales, exigiendo control del gasto. El gobierno federal aporta entre un 5% y un 15% del financiamiento de los distritos escolares. A pesar de ello algunos sustentan que el Gobierno Federal tiene un papel significativo en la determinación de las políticas educacionales a través de la creación de opinión pública y del selectivo financiamiento de programas que parecen ser de interés nacional".<sup>41</sup>

El Comité Escolar de Distrito tiene a su cargo la contratación de profesores, elaboración de planes de estudio o diseños curriculares, diseño y construcción de escuelas, supervisión de la educación y realización de actividades de apoyo a profesores y alumnos.

En cuanto a la Educación Superior no existe una Ley, siendo estas instituciones directamente responsables ante sus alumnos.

"hasta mediados de la década de 1930, los Estados Unidos dependían en gran escala de los miles de los así llamados distritos escolares. Muchas de estas reparticiones consistían en escuelas independientes...Dicho sistema, marcadamente descentralizado, se caracterizaba porque lograba con facilidad adaptarse a los cambios locales. ...La desventaja

---

41

Bogen, G. "La descentralización de las escuelas en América Latina: una mirada al futuro desde una perspectiva organizacional", p.29 a 32.

de dicho sistema...no podía atender necesidades regionales y nacionales. Con el tiempo la flexibilidad y adaptabilidad de la extrema descentralización, tuvo que ser equilibrada con la necesidad de estándares más uniformes....Poco a poco la discreción de las decisiones se elevó a nivel del Estado, y en algunas pocas áreas importantes a nivel de la nación."<sup>42</sup>

En Canadá, el Estado está constituido por provincias con un alto grado de autonomía, existiendo desde 1967 el Consejo de Ministros a fin de coordinar acciones entre las provincias.

No existe un Ministerio Nacional de Educación pero sí un ministerio o departamento provincial. En cada provincia existe un vice-ministro, profesional al que no le afectan los cambios políticos.

Existen más sistemas educativos que provincias debido a factores lingüísticos, religiosos, etc.

Los consejos escolares están encargados de contratar profesores, recolectar impuestos y repartir las subvenciones provinciales.

En Alemania con el establecimiento de la República Federal, se deja la responsabilidad y control de la educación en manos de los estados, siendo sus ministerios de educación y cultura los que impulsan, organizan y controlan la educación. Con fines de coordinación se ha establecido la Conferencia de Ministros de Educación. A nivel de educación superior, las universidades se caracterizan por su autonomía y flexibilidad.

En cuanto a los países de América Latina y El Caribe se constata que en múltiples reuniones de Ministros de Educación y de organismos internacionales (por ejemplo, UNESCO y OEA) se ha subrayado la importancia de una efectiva descentralización para lograr una más equitativa distribución del poder; una mayor adecuación de respuestas a la diversidad de necesidades de la población; un mejor aprovechamiento de los recursos; etc.

42

Gurthier, James "Innovaciones administrativas: la redistribución de las decisiones entre el "centro" y la "periferia", p.33.

Al examinar las políticas educativas de los diversos países de la Región, prácticamente todos señalan que la administración y funcionamiento del aparato educativo está descentralizada ó está en proceso de descentralización, aunque se da una gran divergencia en cuanto a nivel e intensidad del proceso.<sup>43</sup> Además, se verifican diversas formas de organización como desconcentración, nuclearización, regionalización, etc. "Como contrapartida a la excesiva centralización de los aparatos administrativos de los estados hicieron su aparición las modalidades de desconcentración, descentralización, nuclearización y regionalización administrativa. La atención de cada región, según sus necesidades específicas para que éstas provean lo mejor de su potencial en favor del desarrollo nacional, se convirtió en un punto clave para el desarrollo social, económico y cultural. Los esquemas que organizan la educación en forma descentralizada, desconcentrada, nuclearizada y regionalizada también colocan demandas de nuevo tipo en la administración de la educación"<sup>44</sup>.

Brasil inicia un proceso de descentralización educativa a partir de 1961 (Ley de Directrices y Bases de Educación Nacional). En 1972 (Ley 5522) se establece la transferencia gradual de la enseñanza primaria a los municipios.

Esto para Brasil no era tan nuevo puesto que desde los años treinta la educación municipal tenía una cobertura de alrededor del 30% de la matrícula, el 55% de la cual es rural. En 1979, el 77% de las escuelas brasileñas pertenecían a la red municipal<sup>45</sup>.

En Brasil en la administración de la educación tienen responsabilidad compartida : la Unión, los estados y los municipios. "...al Consejo Federal de Educación le compete establecer el curriculum mínimo; a los Consejos Estaduales les corresponde diseñar la parte diversificada del curriculum; los Consejos Municipales en cambio, carecen de autonomía normativa,

---

<sup>43</sup> Ver Informes por países sobre el Proyecto Principal de UNESCO.

<sup>44</sup> Jiménez, J. "Algunas reflexiones sobre la administración educativa", en Jiménez, J. Ed, "Regionalización, Descentralización y Municipalización de la Administración de la Educación: Lecturas Seleccionadas", Universidad de Concepción OEA, 1987. p.15-20.

<sup>45</sup> De Sá-Barreto y Gomes Arelaro, 1987.

por lo que solo pueden ejercer funciones delegadas por los Consejos Estadales. En relación al régimen de contratación, de promoción y salarial del personal docente, cada nivel tiene su propio escalafón. ...el financiamiento...con fondos que provienen de la Unión, los estados y los municipios"<sup>46</sup>.

Como mecanismo de apoyo a la enseñanza municipal, que de hecho atiende a la población más marginada del país, en 1975, se echó a andar el proyecto "PROMUNICIPIO" contratándose personal técnico y administrativo, y distribuyéndose material didáctico. Aunque según algunos, este fué solo un pequeño aporte en relación con las necesidades de las escuelas<sup>47</sup>. Además que fué un claro intento de saltarse al nivel estadual, creando una relación directa entre el gobierno central y los municipios (Paiva, 1987).

En Costa Rica se crearon las Direcciones Regionales de Educación a contar de 1980. El plan de regionalización consta de cinco áreas: física, administrativa, cualitativa, filosófica y legal. Es interesante señalar que el proceso de regionalización en Costa Rica se verificó después de una gran consulta nacional. Además, las regiones señalaron los aspectos que debieran ser desconcentrados y luego se efectuaron las adaptaciones del aparato central<sup>48</sup>. A pesar de lo anterior, la evaluación de la operación de la regionalización refleja que se ha producido más bien una desconcentración administrativa que descentralización del poder de decisión<sup>49</sup>.

En Argentina comienza en los años sesenta un proceso de devolución a las provincias de la administración de las escuelas<sup>50</sup> como un esfuerzo de racionalización de la administración del gobierno central. Ya en 1853, la Constitución Política establecía el derecho de las provincias de organizar la educación, derecho que fué siendo cuestionado por tendencias centralistas desde fines de siglo y claramente a partir de 1905 con

---

46 Basado en Sobrinho, 1978.

47 Ver Sa Barreto y Gomes Arelaro, 1987.

48 Ministerio de Educación, 1981, p.18.

49 Ver Nagendzp. A. "Modelos de Descentralización Educativa en A. Latina", PIIIE, mimeo, 1985.

50 Aguerro, 1976.

la Ley Láinez que estableció la creación de escuelas nacionales en las provincias.

Colombia, también en los años sesenta, comienza un proceso de descentralización administrativa, creando las Subsecretarías de Educación en los departamentos y territorios federales, siendo responsables de la aplicación de la política nacional y de supervisar y controlar las instituciones de educación formal y no-formal. Se puede decir que en Colombia existe centralización política pero descongestión (desconcentración) administrativa.

En 1972 la Ley Orgánica de Educación de Perú crea las direcciones regionales, direcciones zonales y direcciones de núcleos educativos, descentralizándose la administración de los recursos físicos, humanos y financieros, el currículum y la infraestructura.

Los objetivos que han señalado los distintos países perseguir con el esfuerzo descentralizador podrían agruparse como sigue:

a) Mejorar la eficiencia y modernizar la administración de los sistemas educativos. El crecimiento en la cobertura experimentado en las décadas pasadas ha tornado más ineficiente la tradicional administración centralizada y burocrática. A esto se suma la actual condición de crisis económica de los países latinoamericanos que hace difícil seguir manteniendo, desde los gobiernos centrales, tasas altas de inversión en el campo educativo. Esto induce a implementar políticas de descentralización en la perspectiva de que las comunidades locales y/o los particulares entren a cooperar más decididamente en el gasto educativo y en el entendido que los recursos disponibles se utilizarán más eficientemente en un sistema descentralizado.

b) Mejorar la gestión administrativa propiamente tal mediante la incorporación de más actores sociales en los procesos decisionales. Con esta mayor participación se pretende romper el aislamiento de la escuela y acercarla a la comunidad a la cual sirve. Desde esta perspectiva, se argumenta que la descentralización es una medida política que contribuye a la democratización del sistema educativo y, por ende, de la sociedad.

c) Aumentar la pertinencia del sistema. El currículum uniforme y centralizado es señalado como una de las causas del fracaso escolar y del escaso impacto que la educación ha

tenido en promover el desarrollo, sobre todo en las regiones más postergadas de los países. Con la descentralización se piensa poder adaptar el curriculum a las necesidades y culturas locales y, por tanto, integrar a estos sectores en procesos de desarrollo que estimulen la producción local.

Aunque estos objetivos respondan a racionalidades o lógicas diferentes, ellos no son excluyentes entre sí y a menudo se dan entrecruzados en un mismo discurso oficial. Dependerá pues, del énfasis que a uno u otro argumento se le dé en la práctica, el que predomine, en la implementación de las políticas descentralizadoras, una determinada racionalidad<sup>51</sup>. En este sentido Revelo (1983) resalta el que la descentralización responde a distintas motivaciones políticas de los gobiernos latinoamericanos.

El proceso descentralizador no es sin problemas. En Argentina las provincias no querían la transferencia de las escuelas primarias nacionales por el gran atraso en inversión que las escuelas nacionales tenían<sup>52</sup>.

En México, la organización sindical (Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación- SNTE) ha hecho retroceder el proceso descentralizador en el último periodo presidencial<sup>53</sup>.

Podríamos clasificar los distintos Tipos de Descentralización implementada por los países de América Latina y El Caribe como sigue:

#### A) Nuclearización.

La nuclearización se basa en la agrupación, a través de una red de servicios interrelacionados entre sí, de las unidades escolares de un área geográfica determinada. El área puede definirse también por factores demográficos, topográficos, de comunicaciones y de homogeneidad socio-económica<sup>54</sup>. Esta forma organizativa - el núcleo educativo - constituye una

51 De Hevia, R., op.cit., p. 21, 22.

52 Petty y Mignoli(S/f).

53 Alvarez. 1988.

54 Costa Rica, Ministerio de Educación: 1977.

unidad con funciones técnico-docentes, administrativas y de promoción comunitaria. En el núcleo educativo se desarrollan programas escolarizados y no escolarizados y acciones de extensión educativa en apoyo de la promoción comunal y de fomento de la participación de la población<sup>55</sup>.

En general, se establece una escuela coordinadora o centro educativo matriz o escuela base, que cuente con el mejor equipamiento, y un conjunto de escuelas que se integran al núcleo (establecimientos educativos seccionales o escuelas satélites o escuelas coordinadas). Se plantean diferencias según el país o región de que se trate. En Argentina, por ejemplo, la red de escuelas que se integran al núcleo es entre 12 y 15. En Costa Rica son 5 o 6 escuelas.

En las experiencias de distintos países hay concordancia entre los objetivos fundamentales que la nuclearización pretende alcanzar en relación a lo pedagógico, lo administrativo y lo comunitario: posibilitar la democratización de la enseñanza por medio del incremento de la escolarización, de la retención y de la promoción; mejorar el rendimiento cualitativo de la educación; aplicar un currículum más ligado a la realidad de cada núcleo; atender los problemas educativos y de desarrollo de la población marginada; alfabetizar, formar y capacitar a jóvenes adultos para el trabajo productivo; promover la organización y participación de la comunidad; racionalización técnico-administrativa y presupuestaria; constituir equipos docentes; etc.<sup>56</sup>.

Entre las dificultades que diferentes experiencias de nuclearización tuvieron que enfrentar para legitimarse y afianzarse, se destacan:

a) El personal de la administración centralizada que trabajaba en el modelo anterior operó como fuerza de resistencia al cambio que pretendía imponer el sistema nuclearizado<sup>57</sup>.

b) Se logró constatar entre los maestros una formación

---

<sup>55</sup> Fernández Lamarra: 1987; Neuquén: 1988; Marafioti: 1988.

<sup>56</sup> Cárdenas: 1978; Costa Rica, Ministerio de Educación: 1976.

<sup>57</sup> Cárdenas, 1978.

inadecuada para desenvolverse dentro de los núcleos. En muchos casos los maestros no eran del lugar donde trabajaban, por lo que se les hacía difícil comprender la cultura campesina, especialmente cuando se trataba de étnias diferentes.

c) También se señala como dificultad la escasa participación que la comunidad logró tener.

d) Particularmente importante fue en el Perú la lucha que dió contra la reforma y, por consiguiente, contra la propuesta de nuclearización, el gremio de maestros organizados.

e) Se acusa también falta de apoyo financiero a las distintas experiencias de nuclearización por parte de los ministerios centrales<sup>58</sup>.

## B. La Regionalización.

Si la nuclearización aparece como una innovación educativa surgida desde la base social, la regionalización surge como un instrumento tecnocrático de planificación nacional que compromete a todas las instituciones del Estado. De aquí que, en muchos países, la regionalización es promovida por las Oficinas de Planificación Nacional o, como en el caso de Chile, por una comisión creada "ad hoc" después que asume el gobierno militar y compuesta exclusivamente por militares: la Comisión Nacional de Reforma Administrativa, CONARA. En aquellos países en que se estaban desarrollando experiencias de nuclearización educativa, éstas pasan a formar parte del proceso de regionalización, sin necesariamente llegar a confundirse con él.

La regionalización pretende resolver los problemas de un desarrollo nacional desequilibrado. Busca, por tanto, compatibilizar los objetivos nacionales de desarrollo con los objetivos regionales. En este sentido, la regionalización educacional es concebida, en el caso de Costa Rica por ejemplo, como un cambio integral en el sistema educativo y no únicamente como una división territorial para poner en marcha una reforma administrativa.

A pesar de que en cada país los modelos de regionalización

educativa han tenido connotaciones diferentes, puede decirse que ellos han respondido, en general, a los siguientes criterios:

a) Realizar la transferencia de funciones de algunos órganos centrales a unidades administrativas regionales que se responsabilizan de su ejecución, pero que todavía permanecen bajo la supervisión y coordinación de dichos órganos.

b) Regionalizar la oferta de educación mediante la creación de organismos especializados, autónomos o integrados a la estructura del sistema y que operan a través de oficinas seccionales.

c) Detectar las posibilidades de una regionalización diseñada a nivel nacional, mediante la experimentación en ámbitos geográficos concretos.

d) Integrar la acción educativa en el marco general de la descentralización administrativa de los servicios públicos<sup>59</sup>.

### C) La Municipalización Educacional.

La municipalización educacional no es una modalidad enteramente nueva por cuanto, en ciertos países, los municipios han tenido una tradicional responsabilidad en la administración de escuelas comunales. Sin embargo, cuando los gobiernos centrales o nacionales asumieron ellos la responsabilidad de expandir sustantivamente la escolaridad inicial, la preocupación de la municipalidad de velar por los asuntos educativos fue decayendo. De aquí que, en la década de los 80, el impulso que ciertos gobiernos le dan a la municipalización educacional aparece, en efecto, como una nueva modalidad de implementar políticas de descentralización educativa, o como una modalidad de profundizar e, incluso, de superar algunos obstáculos que entrababan la implementación de las políticas de regionalización. En el caso chileno se argumentaba que "la descentralización ha asumido la forma de regionalización. En este sentido se ha avanzado, más que por iniciativa del propio sector, por la integración de la acción educativa en el marco general de la descentralización de los servicios públicos. No obstante los avances logrados, el proceso ha tenido características de

desconcentración (delegación de funciones y tareas) antes que descentralización propiamente tal (entendida como delegación efectiva de responsabilidades y poder de decisión)"<sup>60</sup>. Es decir, la propuesta de municipalizar las escuelas públicas se ve como una forma de radicalizar las políticas de descentralización en materia educacional.

De acuerdo a la documentación analizada, los países en que más se ha desarrollado esta experiencia son Chile y Brasil. En otros, la política de municipalización educacional recién se inicia, como en Colombia<sup>61</sup>, y en otros se ha quedado a nivel de propuesta, como en Perú.

Las experiencias de Chile y Brasil son diferentes, tanto por la tradición de ambos países como por la modalidad y los condicionamientos en que estas políticas se desarrollaron, aunque no tanto por los supuestos políticos y teóricos que las fundamentan. Algunas de estas diferencias se detallan a continuación.

En Brasil, como se vió anteriormente, existe una tradición municipalista que data de décadas. La administración de la educación opera a través de la Unión, de los estados y de los municipios. Cada uno de estos niveles tiene igual derecho de iniciativa en materia educacional y responsabilidades diferentes frente a algunas materias. Por ejemplo, al Consejo Federal de Educación le compete establecer el curriculum mínimo; a los Consejos Estaduales les corresponde diseñar la parte diversificada del curriculum; los Consejos Municipales, en cambio, carecen de autonomía normativa, por lo que sólo pueden ejercer funciones delegadas por los Consejos Estaduales. En relación al régimen de contratación, de promoción y salarial del personal docente sucede que cada nivel tiene su propio escalafón. De igual manera, el financiamiento se realiza con fondos que provienen de la Unión, de los estados y de los municipios<sup>62</sup>.

En Chile, en cambio, no había mayor tradición de escuelas comunales. Si bien es cierto que los municipios tenían en

---

60 Arriagada, Natulic y Trucco; 1979.

61 Vivas y Parra, 1989.

62 Sobrinho: 1978.

principio la facultad de administrar escuelas, en la práctica ello no ocurría. Sin embargo, la municipalización educacional fue una política introducida masiva y rápidamente por el gobierno militar, principalmente a partir de 1980, como un instrumento de "modernización" que se refleja en todos los sectores de la vida nacional pero muy claramente en el sector educacional.

En el caso chileno, Schiefelbein (1982) estima que la municipalización llevó a un estancamiento del desarrollo experimentado por las Secretarías Regionales de Educación, que eran los organismos encargados de poner en práctica la política de regionalización educacional. No obstante ello, en las reuniones organizadas dentro del proyecto del PREDE sobre regionalización, la política de municipalización aparece integrada a la propuesta más amplia de regionalización educativa, de acuerdo a los propios documentos del Ministerio de Educación.<sup>63</sup>

### III. METODO

Con el objeto de profundizar en el estudio de las condicionantes de la municipalización en el país, se efectuó lo siguiente:

1. ACTUALIZACION DEL ESTADO DE LA INVESTIGACION SOBRE DESCENTRALIZACION EDUCATIVA EN CHILE.
2. REVISION DE LA LEGISLACION VIGENTE, a fin de detectar las funciones establecidas para los diversos niveles del sistema y sus superposiciones y conflictos.
3. RECOPIACION Y ANALISIS DE ANTECEDENTES CUANTITATIVOS GLOBALES: Se examinaron algunos antecedentes cuantitativos (fundamentalmente financieros y de rendimiento escolar), que reflejan las transformaciones globales provocadas durante la Municipalización.

#### 4. RECOPIACION Y ANALISIS DE ANTECEDENTES CUALITATIVOS

Considerando que prácticamente no se habían realizado investigaciones sobre la municipalización de la educación desde la perspectiva de los actores, se decidió realizarlo en esta oportunidad, con especial énfasis en la detección de los canales de participación comunitaria a nivel comunal. Dado que otras investigaciones del programa recogerían los efectos de la municipalización en la escuela, profesores y alumnos, se decidió concentrarse en los administradores del sistema del nivel central y, del nivel comunal. Sus opiniones y sugerencias permitirían enriquecer las propuestas que pudiesen elaborarse sobre municipalización de la educación en el gobierno democrático.

##### Entrevistas a Administradores Claves del Nivel Central

Se entrevistó a actores claves del nivel central a fin de recoger su visión sobre los obstáculos y facilitadores de la municipalización. Se seleccionó a personas que tenían una larga experiencia en el MINEDUC: un ex-director provincial de educación, la encargada de planificación presupuestaria en el MINEDUC y la encargada de la selección de los textos para su compra y posterior distribución por el MINEDUC.

##### Estudio Comunal

Como se mencionó anteriormente, a fines de 1973 se constituyó la Comisión de la Reforma Administrativa (CONARA) que concluyó en 1979 con una nueva división territorial del país, con excepción de la Región Metropolitana. La nueva estructura, modificó la división político administrativa de regiones, provincias, departamentos y comunas en una configuración que suprime los departamentos. Los límites y demarcaciones geográficas se modificaron prácticamente para todas las comunas del país, obedeciendo a criterios políticos, demográficos, urbanísticos y productivos. Desde el punto de vista administrativo se realzó la importancia de las comunas.

En la Región Metropolitana, los cambios han continuado realizándose. Sin embargo, no se han implementado aún todas las divisiones diseñadas. Las comunas aún no implementadas son las siguientes: Barnechea, Vitacura, Los Cerrillos, El Bosque,

Huechuraba, Independencia, Lo Espejo, Pedro Aguirre Cerda y Recoleta. Desde el punto de vista de desarrollo comunal, estas modificaciones pendientes crean ciertas desventajas para los territorios a traspasarse. Es a todas luces evidente que una autoridad local preferirá invertir los escasos recursos disponibles en territorios que permanecerán bajo su dependencia en el futuro, en desmedro del resto.

Como se vió, existen en el país sólo 15 comunas cuyos Alcaldes pudieron ser designados por el gobierno democrático: Arica (en la I Región), Antofagasta (II), Viña del Mar (V), Valparaíso (V), Conchalí (RM), Santiago (RM), Ñuñoa (RM), Las Condes (RM), La Florida (RM), Concepción (VIII), Talcahuano (VIII), Temuco (IX), Puerto Montt (X), Coyhaique (XI) y Punta Arenas (XII), el resto son herencia de la dictadura. Es de suponer que los alcaldes designados recientemente deberán ir generando nuevos canales de participación comunitaria.

Se seleccionaron seis comunas para realizar un análisis de la operación de la Municipalización desde la perspectiva de sus autoridades. En ellas, luego de caracterizarlas, se recogió la opinión de las autoridades comunales sobre los obstáculos y logros de la Municipalización.

#### Selección de Comunas

Considerando la limitación de recursos existente, que hacía poco aconsejable el desplazarse a lo largo del país, se decidió realizar el estudio comunal en la Región Metropolitana. Se seleccionaron para realizar el estudio en profundidad: Santiago, Ñuñoa, Pudahuel, Renca, Colina y Buín.

La selección se basó en la confluencia de los siguientes criterios:

- Que todas fueran comunas que tuviesen desde hace algunos años ya la estructura territorial definitiva;
- Que se incluyesen tanto comunas con Alcaldes designados recientemente (Santiago, Ñuñoa) como con Alcaldes heredados (Pudahuel, Renca, Colina, Buín);
- Que se incluyeran comunas típicamente urbanas (Santiago, Ñuñoa, Pudahuel y Renca) y otras prácticamente rurales

(Colina y Buin).

- Que si bien es cierto, prácticamente todas las comunas han establecido una Corporación de Educación para la administración de los servicios traspasados, que se incluyera a lo menos una con Departamento de Educación Municipal-DEM (Santiago);
- Que fuesen desde el punto de vista territorial y de densidad poblacional: dos grandes (Santiago y Ñuñoa); dos medianas (Pudahuel y Renca) y dos pequeñas (Colina y Buin).

#### Caracterización de las Comunas

A fin de contextualizar la visión de los Actores Comunales, se decidió considerar antecedentes objetivos en términos de la situación educativa comunal: análisis de la matrícula escolar y examen de la evolución del sistema municipal vs. particular subvencionado, rendimiento de los alumnos y situación financiera comunal a través del tiempo.

#### Entrevistas a los Administradores Comunales

En cada una de las comunas seleccionadas, se decidió entrevistar al Alcalde, al gerente y al Encargado de Educación de la Corporación de Educación. En el caso de Santiago, al Alcalde y al Jefe del DEM.

Se elaboró una pauta de entrevista tendiente a detectar logros y deficiencias de la municipalización desde la perspectiva de estos actores en general, en términos de los objetivos que han acompañado los procesos de descentralización en América Latina y en especial, que han respaldado, por lo menos a nivel de discurso, la municipalización en el país:

#### Gestión Financiera

+ Aumento del Aporte Privado a la Educación: es decir, en qué medida la municipalización ha permitido, como esperaban sus ideólogos, canalizar hacia educación mayores recursos desde el sector privado.

+ Ley de Subvenciones: logros y obstáculos del sistema de

subvención vigente.

+ Autonomía: grados de independencia en la administración de los recursos a nivel comunal.

+ Item Privilegiado: Item al cual la Municipalidad le ha otorgado especial importancia.

#### Gestión Administrativa

+ Aumento de la Eficiencia: Se trata de ver en qué medida la municipalización ha permitido un aumento de la eficiencia en el uso de los recursos disponibles.

+ Participación: qué canales de participación de los actores (profesores, padres y apoderados, alumnos) se han generado y qué poder tienen. Roles y funciones del Directorio de la Corporación y del CODECO respectivo, en materia educativa.

+ Doble Dependencia: Los profesores y directores de establecimientos suelen plantear que se sienten con dos "patrones". Por un lado, la Corporación de Educación, dependiente de la Municipalidad y ésta a su vez del Ministerio del Interior, y, por otro, la Dirección Provincial, dependiente del Ministerio de Educación. La Corporación contrata y paga a los profesores. La Dirección Provincial tiene supervisores técnico-pedagógicos que visitan las escuelas revisando fundamentalmente el cumplimiento de las normativas del MINEDUC. Visitan las escuelas municipales y particulares subvencionadas, los "temidos" inspectores, también dependientes del MINEDUC que fiscalizan la asistencia a fin de prevenir fraudes en la asignación de la subvención. Pareció interesante detectar si esta visión de doble dependencia era percibida por los administradores del sistema;

+ Departamento de Educación Municipal (DEM) vs. Corporación de Educación Municipal: ante la posibilidad del traspaso de los establecimientos educacionales a las municipalidades, éstas tenían la opción de organizar ya sea un DEM ó una Corporación Privada para ello. En la actualidad, la gran mayoría tiene una Corporación funcionando. Parecía interesante examinar el grado de satisfacción existente con esta opción.

### Gestión Pedagógica

+ Adaptaciones Locales: Se trata de examinar hasta qué punto se ha aprovechado la flexibilidad curricular para adaptar comunalmente textos, programas y perfeccionamiento, y, cuales son los problemas para ello.

+ Profesorado- Estatuto Docente y Regularización: se trata de examinar la opinión de estos administradores sobre la situación del profesorado en su comuna y salidas que han implementado a los problemas que detectan.

+ Sistema Municipal vs. Sistema Particular Subvencionado: considerando la expansión de ésta última aún a costa de la primera, pareció interesante detectar a qué atribuían este fenómeno, los administradores comunales.

### 5. DESARROLLO DE UN SISTEMA DE INFORMACION NACIONAL Y COMUNAL

En esta línea se generó:

- Una interconexión de información del Ministerio de Educación con la de otras entidades;
- Un sistema interconectado de las variables educativas más fundamentales a nivel nacional.
- Un sistema de información comunal.

### IV. RESULTADOS

#### 1. SITUACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN CHILE

Existen algunos estudios sobre la teoría y práctica de la "descentralización" educativa impulsada durante el régimen militar que reflejan, que hay una confluencia del modelo neo-liberal y la doctrina de la seguridad nacional, al descentralizar lo administrativo operativo y el manejo financiero, pero manteniéndose un manejo centralizado del poder en lo

político<sup>64</sup>.

Otro estudio concluye que si bien es cierto que radicar a nivel local la administración de la educación es un avance significativo en la perspectiva de agilizar y hacer menos burocrático el sistema, las municipalidades no parecen ser las más adecuadas para asumirlo: aunque el poder de decisión está más cerca de la base del sistema educativo, en rigor no forma parte del sistema mismo puesto que está radicado en una autoridad dependiente del Ministerio del Interior<sup>65</sup>. Se verifica cierto centralismo, con alguna flexibilidad en las normas pero sin condiciones para llevarse a la práctica a costa de la exclusión de los actores y su no participación en la toma de decisiones.

Según el MINEDUC, existen grados de autonomía tanto a nivel regional como a nivel de la unidad educativa. "Conforme a normas generales entregadas por el nivel central, cada región elabora un plan anual, los que son compatibilizados y priorizados por la administración central. En cuanto a administración curricular se ha delegado a las regiones facultades tales como: calendario escolar, perfeccionamiento docente y supervisión educacional a los establecimientos fiscales y particulares... (a nivel de) Unidad Educativa: los programas se presentan en forma de objetivos generales y específicos y el profesor selecciona los contenidos más apropiados y la metodología que estime conveniente. Los jefes de establecimientos tienen atribuciones en cuanto a administración de personal (permisos-licencias, etc) y en los establecimientos urbanos una mayor autonomía financiera (pago de consumos básicos, compra de materiales, etc)<sup>66</sup>.

Las normas vigentes dan flexibilidad para la adaptación curricular en básica y media "...las normas fijadas por el Ministerio en relación al currículo entregan una amplia gama de posibilidades a las unidades educativas, que pueden utilizar en la preparación de un currículo de estudios adaptado a sus necesidades y posibilidades de recursos. Esto, para Básica se refleja en Decreto 4002 de 1980, modificado por el Decreto Exento 60 del año 81 y el #6 del 81. Flexibilidad también para

---

<sup>64</sup> Egaña, L. y A. Nagendzo "El Marco...", op. cit.

<sup>65</sup> Egaña, L. y A. Nagendzo "El proceso...", op.cit. pág 102.

<sup>66</sup> Extractos de MINISTERIO DE EDUCACION PUBLICA, REPUBLICA DE CHILE, "El Proceso de Regionalización..." op.cit.

Científico-Humanística (Decreto Exento #3 de 1984 que modifica al Decreto 300 de 1981)<sup>67</sup>. Sin embargo, existen estudios que reflejan que son fundamentalmente los colegios particulares pagados los que están haciendo uso de esas posibilidades a través de la aprobación de planes especiales. Pareciera ser que la elaboración y posterior aprobación de estos planes requiere contar con un monto financiero significativo no disponible tan fácilmente por otro tipo de establecimientos<sup>68</sup>.

De acuerdo a la mayoría de los estudios críticos sobre la municipalización, lo sustantivo es que ella introduce en la generación de políticas públicas nuevos elementos inspirados en una concepción neo-liberal, particularmente el concepto de "mercado" y, ligado a él, una tendencia a la "privatización" de los servicios estatales. Si el proyecto de regionalización educativa se inscribía dentro de la lógica de la doctrina de la Seguridad Nacional que impulsara CONARA (ocupación e integración del territorio y desconcentración para hacer más eficiente la administración), la propuesta de municipalización pasa a fundarse, además, en los principios del neoliberalismo económico<sup>69</sup>.

Algunos autores<sup>70</sup> consideran que el traspaso de los establecimientos educacionales a la administración municipal era una medida de tránsito hacia un traspaso más radical de las escuelas al sector privado, lo que se justificaba en virtud del principio de subsidiaridad del Estado que el neo-liberalismo preconizaba. Se pueden distinguir diversas formas de privatización al interior del sistema educacional, desde una privatización total (como la efectuada en las escuelas técnico-profesionales que pasaron a mano de las corporaciones empresariales), hasta la inclusión de algunos elementos privatizantes como en el caso de la municipalización de establecimientos básicos y secundarios. Estos elementos fueron, por una parte, la extensión a las escuelas municipales del sistema de subvenciones establecido para las escuelas

67 Lynch Gaete, Patricio "Municipalización de la administración de la educación", p.73 a 85.

68 Ver: Nagendzo, A.; Profesor Guía, "Programas Especiales"; Seminario de Título en la Licenciatura de Educación, Universidad Católica de Chile, 1988.

69 Nagendzo, Egaña: 1985.

70 Entre otros: Carlola: 1980; Hevia: 1982; Quezada: 1981; Ruiz Tagle: 1980.

privadas gratuitas, lo que introducía una suerte de competitividad entre la escuela pública y la privada y, por otra parte, la aplicación de un nuevo régimen laboral al sector docente que lo hacía pasar a formar parte del sector privado.

En relación con equidad, si bien se ha ampliado la cobertura preescolar y media científico-humanística<sup>71</sup>, la cobertura de la educación básica, técnico-profesional y adultos se ha contraído con respecto a los niveles alcanzados a principios de los setenta<sup>72</sup>. Desde el punto de vista de la composición de la oferta educativa se ha producido un fuerte crecimiento del número de establecimientos particulares subvencionados los que entran a cubrir en parte la contracción que va experimentando la matrícula en el sector estatal/municipal<sup>73</sup>. Las transformaciones de la educación superior, con la generalización de las matrículas pagadas y la sustitución del mecanismo de becas por "préstamos" ha ido generando una mayor elitización de la educación superior<sup>74</sup>.

Entre las críticas más destacadas que se hacen a la política de municipalización educacional aplicada en Chile, se señalan:

a) La regulación de la oferta educativa que efectúa el mercado y la redistribución presupuestaria que se hace a través del Fondo Común Municipal no logran aminorar la discriminación de calidad que se produce entre las escuelas ubicadas en municipios con más recursos y aquellas de sectores rurales o urbanos empobrecidos. En efecto, un estudio realizado por el Canelo de Nos dentro del Programa "Educación para la Democracia y el Desarrollo Local" refleja que en base a los criterios establecidos:

<sup>71</sup> En el caso de la Educación Media, fundamentalmente por efecto de políticas de democratización de gobiernos anteriores cuyos efectos se ven reflejados en el gobierno militar.

<sup>72</sup> De una cobertura por encima del 100% de la población de 6 a 14 años llega a 94,7% en 1986. Latorre, C.L. e I. Muñoz. "El financiamiento de la educación en Chile: Evolución Histórica y Alternativas Futuras", PIIIE Estudios, Santiago, Julio de 1987.

<sup>73</sup> Magendzo, A.; Egaña, I y Latorre C.L. "Privatización y Educación Particular bajo un Estado Subsidiario: El Caso Chileno 1973-1985", PIIIE, 1987.

<sup>74</sup> Briones, G "Las Universidades Chilenas en el modelo de economía neo-liberal:1973-1981, Santiago, PIIIE, 1981.

a) Aportes al Fondo Común: 60% de los ingresos municipales por contribuciones; 50% de los permisos de circulación; 45% de la Municipalidad de Santiago y 60% de Las Condes y Providencia de las patentes profesionales, comerciales e industriales.

b) Distribución del Fondo: un 10% queda para cubrir déficits municipales. El 90% restante se distribuye como sigue: 10% en relación al número de comunas; 20% en relación a la población comunal; 30% en relación al número de propiedades que no pagan contribuciones; 40% en relación al menor ingreso de habitante de cada comuna.

comunas como Las Condes y Santiago terminaban aportando sólo poco más de lo que recibían del Fondo, perdiéndose así el sentido redistribuidor del mismo.

b) En este marco legal de municipio, la participación de la comunidad en la administración educacional a nivel local se reduce a la gestión de apoyo al Alcalde, verdadero representante del poder central en la comuna.

c) La municipalización ha significado la privatización de las condiciones laborales de todo el sector docente, lo que ha tenido como consecuencias: despidos arbitrarios; inestabilidad laboral; baja de remuneraciones por el congelamiento de las subvenciones del gobierno; atomización del gremio; ninguna participación en la elaboración de políticas educacionales. Una política de descentralización que no cuente con el apoyo de los maestros difícilmente puede aspirar al éxito.

d) El traspaso a los municipios fue sólo de la administración de los servicios educacionales. No se les traspasaron las funciones técnico pedagógicas, las que quedaron en manos del Ministerio de Educación, de las Secretarías Regionales y Direcciones Provinciales respectivas. Esto hace difícil establecer con claridad los límites de lo administrativo y de lo técnico pedagógico. Schiefelbein describe como posibles fuentes de conflicto por superposición de funciones a las políticas de perfeccionamiento, la evaluación del rendimiento escolar, la aplicación de planes y programas, problemas de deserción y el de las plantas

físicas<sup>75</sup>. En muchos casos, la superposición de funciones ha terminado por acrecentar el manejo burocrático del sistema.

Para profundizar sobre los estudios revisados se decidió:

- analizar el grado de duplicación y/o complementariedad que se daba en las funciones que la Legislación Vigente establecía para el nivel regional, provincial y local, y,
- recoger la perspectiva de los administradores centrales y comunales sobre la operación de la Municipalización, logros, dificultades y sus sugerencias.

## 2. LEGISLACION EDUCATIVA VIGENTE<sup>76</sup>

Entendida dentro del carácter globalizador del modelo neo-liberal, la municipalización educacional requirió de importantes reformas complementarias:

- En primer lugar, la reforma del municipio. En la nueva ley de municipalidades, éstas ya no se conciben como una instancia de gobierno local con márgenes de autonomía para la fijación de sus políticas, sino como parte del sistema de administración interior del Estado y, como tal, incorporadas a la estructura del poder ejecutivo, es decir, del Ministerio del Interior. El municipio deja de ser un órgano generador de políticas y se convierte en una entidad ejecutora de políticas diseñadas en los niveles superiores de gobierno. Las autoridades municipales, i.e. los alcaldes, son designados directamente por el Presidente de la República, hasta que no entre en plena vigencia la Constitución Política en 1990. El Consejo de Regidores, antiguamente elegido, es reemplazado por los Consejos de Desarrollo Comunal -CODECOS-, organizaciones representativas de la comunidad pero cuyas autoridades son también

<sup>75</sup> Schiefelbein, 1981.

<sup>76</sup> A continuación se entrega una síntesis del marco legal vigente basado fundamentalmente en "Manual de Instrucciones que contiene las normas que rigen las relaciones entre el Ministerio de Educación Pública y las Municipalidades", (Decreto Exento #114 del 10. de Junio de 1983).

designadas por el actual régimen<sup>77</sup>.

- En segundo lugar, una reforma financiera. Se diseña un régimen que incrementa sustantivamente los recursos municipales. Tributos o porcentaje de ellos que antes ingresaban directamente al erario nacional, por la nueva ley se traspasan a beneficio directo de las municipalidades. Además, se crea un Fondo Común Municipal con parte del ingreso propio de cada municipio, con el fin de redistribuir dicha suma entre las comunas más pobres del país. Ello significó que en el primer año de funcionamiento de dicho fondo algunas comunas duplicaran sus ingresos en relación a lo recibido el año anterior<sup>78</sup>.

- En tercer lugar, la modificación de la Ley de Subvenciones. Se sube sustantivamente el monto de las subvenciones que el gobierno otorgaba a las escuelas particulares gratuitas y se estipula aplicar a las escuelas municipales el mismo criterio de subvenciones utilizado para la enseñanza privada.

En suma, la municipalización educacional aparece como una propuesta más radical de descentralización que la regionalización. Se inspira en una concepción neo-liberal puesto que se sustenta en que las fuerzas del mercado entran a corregir los defectos de la centralización y de la planificación central de los servicios públicos. Supone una reforma del municipio tradicional en el sentido que éste pasa a depender más directamente del poder ejecutivo. Supone, a su vez, una reforma del financiamiento para devolverle un efectivo poder económico y administrativo al municipio.

Las relaciones entre el Ministerio de Educación Pública y las Municipalidades, se realizan a través de las Secretarías Regionales Ministeriales respectivas, principalmente por intermedio de las Direcciones Provinciales de Educación.

Al Ministerio de Educación le corresponde la supervisión técnico-pedagógica de los establecimientos cooperadores de la función educacional del Estado y la inspección y control de las subvenciones. Las Municipalidades están encargadas de velar

---

77 Pozo: 1981; Hevia: 1982.

78 Hevia: 1982; p.95.

por el eficiente funcionamiento y por la calidad de la educación que se imparte en las unidades educativas de su jurisdicción.

En el caso que la Municipalidad hubiese entregado la administración y operación de algún establecimiento a una Corporación Municipal o a una persona jurídica de derecho privado sin fines de lucro (Fundación), tiene que cautelar que la Corporación o Fundación dé cumplimiento a las normas vigentes.

Desde 1973 en adelante se ha ido publicando una serie interminable de normas e instrucciones que permiten el traspaso de la gestión de los establecimientos educacionales desde el Ministerio de Educación a las Municipalidades o a Corporaciones privadas; que van asimilando las normas que rigen a los establecimientos sean estos privados o municipales; que fijan la responsabilidad superior del MINEDUC en relación a los establecimientos (supervisión; inspección y control; etc.); profesores, etc.<sup>79</sup>

79

- Ley de Instrucción Primaria Obligatoria y su Reglamento; - Decreto Supremo de Educación No. 3.650, de 1964 (da normas sobre material didáctico y textos escolares);
- Decreto Supremo de Educación No. 1.586, de 1973, reglamento orgánico de las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación. Complementado por Decreto Supremo de Educación No. 578, de 1975;
- Decreto Ley No. 575, de 1974, que da normas sobre regionalización del país.
- Decreto Ley No. 937, de 1974, sobre regionalización.
- Decreto Supremo del Interior No. 971, de 1977, aprueba "La Estrategia Nacional de Desarrollo Económico y Social de ODEPLAN", que postula que: "la administración o gestión de los establecimientos de educación, manteniéndose sujetos a las normas y programas del Ministerio deberá ser traspasada progresivamente a las organizaciones intermedias de la comunidad. Estas organizaciones deberán acatar las directrices impartidas por el Ministerio de Educación, en cuanto a programas de estudio, pautas de evaluación y demás normas pertinentes".
- Decreto Ley No. 2.200, de 1978, que fija normas relativas al Contrato de Trabajo y a la Protección de los Trabajadores.
- Decreto Supremo de Educación No. 2.057, de 1979, sobre Calendario Escolar Nacional y Regional.
- D.F.L. de Interior No. 1-3063, de 1980 y sus modificaciones posteriores, artículo 3o.: "Las Municipalidades que tomen a su cargo la atención de un servicio, se ajustarán en su gestión a todas las disposiciones que sobre el particular rigen para tal actividad y estará sujeto a la supervigilancia técnica y fiscalización que disponga la ley, de parte de las entidades y servicios especializados..." "Por lo que se refiere específicamente a establecimientos educacionales y a los que realizan prestaciones de salud, en su gestión por las Municipalidades y en cuanto a la supervigilancia y fiscalización, quedarán sujetos a las mismas normas aplicables a los establecimientos de uno y otro género, que pertenecen o se explotan por particulares".
- Decreto Ley de Educación No. 3.476, de 1980, y sus modificaciones posteriores, ley de subvenciones, que indica que: "corresponderá al Ministerio de Educación Pública, velar por el estricto cumplimiento de las disposiciones de esta ley y su reglamento".
- Decreto Supremo de Educación No. 8.144, de 1980, y sus modificaciones posteriores, reglamento de subvenciones, dispone que: "la inspección y control de la aplicación de la ley de subvenciones y del presente regla-

La reglamentación vigente fija funciones y actividades para los distintos niveles responsables de la orientación, fiscalización y gestión de la educación: las Secretarías Regionales; las Direcciones Provinciales y las Municipalidades.

#### SECRETARÍAS REGIONALES MINISTERIALES DE EDUCACION.

Las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación están encargadas de "planificar, normar y supervisar el desarrollo del proceso educativo en los establecimientos educacionales ubicados en su territorio jurisdiccional, cautelando el cumplimiento de los objetivos y políticas educacionales y su correcta readecuación a las necesidades e intereses regionales" (Decreto Supremo de Educación No. 1.586, de 1973).

#### DIRECCIONES PROVINCIALES DE EDUCACION

Las Direcciones Provinciales de Educación "coadyudarán a mejorar la calidad del proceso enseñanza-aprendizaje, a través de la supervisión técnico-pedagógica y de la inspección y control de subvenciones, a fin de cumplir las metas del plan nacional y regional de educación". (Decreto Supremo de Educación No. 3.245, de 1982).

#### MUNICIPALIDADES

Las Municipalidades, a través del respectivo DEM o Corporación, tienen la función de administrar el servicio educativo en su comuna de acuerdo con la normativa emanada del nivel

---

mento corresponderá al Ministerio de Educación pública, en sus niveles central, regional y provincial...

- Decreto Supremo de Educación No. 8.143, de 1980, y sus modificaciones posteriores, reglamenta los requisitos de adquisición y pérdida del reconocimiento de cooperador de la función educacional del Estado a establecimientos de educación particular, señala que: "Los establecimientos declarados cooperadores de la función educacional del Estado estarán sujetos a la supervisión del Ministerio de Educación Pública".

- Decreto Ley No. 3.167, de 1980, permite aumentar el número de alumnos por curso en los establecimientos educacionales subvencionados. Su reglamento es el decreto exento de Educación No. 79, de 1981.

- D.F.L. No. 29, de Educación, de 1981, que traspasa al Ministerio de Educación Pública las atribuciones que respecto del ejercicio de la función docente tenía el Colegio de Profesores.

- Decreto Supremo de Educación No. 7.723, de 1981, que reglamenta el ejercicio de la función docente y su modificación.

- Decreto Supremo de Educación No. 3.245, de 1982, organiza, fija atribuciones y determina territorio jurisdiccional a las Direcciones Provinciales de Educación.

central y regional, y, supervisada por la Dirección Provincial respectiva.

Un examen de las funciones asignadas a estos tres niveles<sup>80</sup> nos refleja que si bien existe la esperada especialización, en el sentido que las Secretarías Regionales tienen una mayor concentración en las grandes líneas técnico-pedagógicas y, las municipalidades, en lo administrativo, no se da la lógica hilvanación de las funciones de los tres niveles (regional, provincial y municipal). Se producen además, - incongruencias, en el sentido que incluso se dan funciones directas de las Secretarías Ministeriales sobre los establecimientos, sin réplica en los otros niveles, etc; - la mantención de excesivas funciones a nivel regional; la - duplicaciones, cuyo despeje podría facilitar una administración más ágil de la educación en el país. En muchos casos, pareciera que uno de los niveles está demás, en el sentido que su supresión liberaría recursos para fortalecer la base. Por ejemplo, en el caso de la Región Metropolitana, el funcionamiento de hecho de las Direcciones Provinciales, y su gran cercanía a las autoridades Ministeriales, pareciera disminuir el sentido de la existencia de la Secretaría Regional. Por lo menos, es un punto que merece debatirse. Además, requiere revisarse la responsabilidad tan dispar de las distintas Direcciones Provinciales de la Región Metropolitana en términos de comunas y de unidades educativas a su cargo. Es así que la responsabilidad actual es la siguiente:

Santiago Centro: Santiago y Estación Central;  
 Santiago Sur: San Bernardo, San Miguel, La Granja, La Cisterna, La Pintana, San Ramón, San Joaquín;  
 Santiago Oriente: Las Condes, Providencia, La Reina, Ñuñoa, La Florida, Peñalolén, Macul;  
 Santiago Poniente: Maipú, Quinta Normal, Pudahuel, Renca, Cerro Navia, Lo Prado;  
 Talagante: Talagante, Isla de Maipo, El Monte, Peñaflor, Melipilla, María Pinto, San Pedro, Alhué, Curacaví;  
 Santiago Norte o  
 Chacabuco: Quilicura, Conchalí, Colina, Lampa y Til-Til  
 Cordillera: Puente Alto, San José de Maipo y Pirque.

80

Ver Anexo 1 "Funciones de las Secretarías Regionales, las Direcciones Provinciales y las Municipalidades en Materia Educativa".

Además, se observa que el eje de la calidad de la educación es el gran ausente. Si bien es cierto, a la municipalidad se le ha delegado la "administración" de los establecimientos, manteniendo las direcciones-provinciales la supervisión técnico-pedagógica, de hecho la forma como estas últimas realizan su función las convierte más bien en revisoras del cumplimiento de normativas fijadas por el nivel central y regional que efectivos apoyos a la labor educativa de los establecimientos. Se hace imprescindible un cambio del sentido de la supervisión desde el nivel superior al comunal. Incluso más, dados los escasos recursos disponibles, más valdría incorporar a las supervisoras como personal técnico de las Corporaciones, manteniendo sistemas de evaluación muestrales por grado para controlar la calidad de la educación municipal y privada. Esto, evidentemente complementado con una mayor ingerencia de Profesores y Padres y Apoderados en la gestión de los establecimientos junto con su acceso expedito a información sobre calidad de la educación brindada por el establecimiento respectivo, y, a través de sus respectivas directivas, a los resultados de las evaluaciones realizadas a nivel comunal y nacional.

### 3. RECOPIACION Y ANALISIS DE ANTECEDENTES CUANTITATIVOS GLOBALES

#### 3.1 Características de la Oferta Educativa

Como se mencionó anteriormente, durante la dictadura se ha producido un cierto crecimiento en la educación preescolar y científica-humanística. Sin embargo, se ha contraído la educación básica, técnico-profesional y de adultos. Estas últimas, preferencialmente dirigidas a los sectores más desfavorecidos.

Por otro lado, a partir de 1980, con los cambios introducidos en la política de subvención a la educación, se ha producido una fuerte expansión de la educación particular subvencionada, y una contracción de la educación fiscal/municipal. Esta tendencia se ha mantenido incluso a pesar del deterioro en el valor real de la subvención a través del tiempo<sup>81</sup>. La introducción de elementos de mercado fué cambiando el eje de la preocupación de los responsables de la educación

---

<sup>81</sup> Ver Magendzo, A ; Egaña, I y Latorre, C.L. "La Educación particular...", op.cit.

desde lo social a lo administrativo-financiero.

### 3.2. Situación Financiera

El proceso de traspaso de los establecimientos fiscales a las municipalidades culminó en los primeros meses de 1987, estableciéndose que se daba plazo hasta 1988 para que las municipalidades tomaran las medidas de racionalización necesarias para evitar que los establecimientos educacionales generasen déficits operacionales. No obstante, en 1989 muchas de ellas se vieron forzadas a realizar aportes de su propio presupuesto para cubrir déficits generados por el funcionamiento de los establecimientos. En ese año, el presupuesto del sector público no contempló recursos para aportes extraordinarios a las Municipalidades.

Las transferencias realizadas por las Municipalidades correspondieron en 1988 a \$ 7.535 millones, sin saberse específicamente si todo fué para cubrir déficits educativos. En ese año, las remuneraciones pagadas por las Municipalidades alcanzaron al 86,9% de los gastos, correspondiendo a inversión el 2,6% solamente<sup>82</sup>.

En 1989 se organizó una Comisión Interministerial, formada por los Ministerios de Hacienda e Interior, ODEPLAN y la Secretaría de Desarrollo y Asistencia Social, a fin de analizar la situación financiera de los establecimientos educacionales. Las causas de los déficits establecidas por ella son las siguientes:

- a) Falta de decisión política de la autoridad competente para la adopción de medidas de racionalización administrativa, tanto en disminución de personal, como en cierres o fusiones de establecimientos educacionales;
- b) Disminución de la matrícula de establecimientos municipalizados;
- c) Excesivo personal traspasado desde el MINEDUC;
- d) Detrimiento de la subvención de educación y modificación a la legislación correspondiente;

---

82

Ver Anexo 2 "Ingresos y Egresos por Municipalidad en 1988".

f) Compromiso del MINEDUC de financiar los déficits de los establecimientos traspasados en la última etapa del proceso de descentralización, el cual afecta a 50 municipalidades.

Las recomendaciones de esa comisión fueron en dos direcciones:

- Corto Plazo: financiar a las Municipalidades que no tienen como cumplir con el pago de remuneraciones, consumos básicos y cotizaciones previsionales y de salud, para evitar demandas judiciales "que ponen en peligro la imagen de la autoridad y el proceso de modernización administrativa".

- Mediano Plazo: propuesta de alternativas para lograr estabilidad financiera en el futuro:

- + Racionalización Administrativa: exonerando personal y reduciendo los gastos de funcionamiento a un 15% de los ingresos operacionales;

- + Crear un Fondo Especial de Déficit: a fin de financiar aquellas municipalidades que tras un estudio caso a caso, no estuvieran en condiciones de financiar el déficit.

- + Aumento del Valor de la Subvención

- + Racionalización Administrativa acompañada de un aumento de la subvención, alternativa más recomendada por la comisión.

La comisión detectó también fallas estructurales provocadoras de déficit:

- La subvención de ruralidad: los sostenedores no reciben la subvención en el año que le correspondería por estar los recursos sujetos a un fondo dispuesto por ley;

- La subvención por internado: cuyas disposiciones de no pagar internado los fines de semana y los días festivos, provocaron desfinanciamiento a muchos sostenedores. Además, el pago del IVA por las raciones alimenticias que distribuye la JNAEB, implicó que la subvención por alumno interno no alcanzara a cubrir los costos. Además, la distribución regional de los fondos acotados para internado fué deficiente, provocandose superavits en algunas y dejando sin atender la demanda en otras.

- Escuelas Cárceles: la subvención se asimila a la educación de adultos, siendo radicalmente distinta a ella dada las condiciones de administración y de asistencia del alumnado.
- Educación de Adultos: este tipo de educación es altamente deficitaria por el tope máximo establecido de alumnos por curso a matricular y la fuerte disminución de la asistencia a través del año que la caracteriza.
- Educación Técnico-Profesional: la subvención adicional está condicionada a la postulación especial del alumno ante la Intendencia Regional, la que considera su situación socio-económica. Esto es un criterio artificial dado que todo alumno le implica igual costo al sostener. Además, cada Intendencia fija los montos adicionales por rama por cada Intendencia. Esto podría generar condiciones para una asignación arbitraria de esta subvención adicional derivado de "presiones políticas según la Comisión, ó, si no se generan mecanismos de control más objetivos a través de la participación a nivel comunal.
- Educación Básica Especial-Diferenciada: se observa que los requisitos de ingresos no son fácilmente controlables por lo cual parecieran estar incorporándose en ella niños sin limitaciones.

Los antecedentes anteriores, junto con el hecho que los déficits afectaban a los establecimientos municipales y no a los particulares subvencionados que incluso tenían mejor resultado académico hacían a la Comisión concluir: "La verdadera consolidación del sistema y su eventual independencia del acontecer político sólo se logra dando el paso siguiente a la descentralización administrativa del mismo, que es el traspasar la totalidad de éste al sector privado".

Sin embargo, considerando sólo a las comunas con déficit significativos en la situación operacional del servicio educativo, se ve que en 1989 tuvieron un déficit de \$ 4.706 millones y se estima que su déficit para 1990 será de \$ 2.621 millones, lo que da un déficit acumulado para 1990 de \$ 7.195 millones. En 1990, se estima que el 91,7% de los egresos municipales por educación corresponderá a pago de remuneracio-

nes<sup>83</sup>, por lo cual se hace muy difícil pensar en medidas de reducción del gasto en el corto plazo.

### 3.3. Logros y Rendimiento Escolar

Consecuente con la política de subsidiariedad del Estado, la dictadura, junto con impulsar la expansión de la educación privada y el traspaso de los establecimientos a las municipalidades, fué acentuando el rol normativo y evaluativo del MINEDUC. Para esto último, implementó en 1982, 1983 y 1984 la Prueba de Evaluación del Rendimiento Escolar (PER) en los 4os. y 8os. grados de la educación básica. Los pruebas demostraron que las escuelas básicas fiscales, municipales y subvencionadas ubicadas en los sectores de nivel socio-económico bajo no estaban alcanzando ni el 50% de los objetivos establecidos para la respectiva asignatura, mientras que las particulares no-subvencionadas estaban entre el 70 y el 80% de logro.

La evaluación realizada en 1988 para los cuartos básicos de las comunas de todo el país en Castellano, Matemáticas, Ciencias Naturales y Ciencias Sociales, reflejó la esperada superioridad de los establecimientos particulares no-subvencionados. Sin embargo, también mostró que en la gran mayoría de los casos, las escuelas particulares subvencionadas alcanzaban niveles superiores a las municipales<sup>84</sup>. Esto último no deja de sorprender cuando se sabe que, por lo menos en términos de niveles de remuneración a los profesores, los establecimientos municipales están en clara ventaja sobre los particulares subvencionados.

El problema crítico de estas pruebas es que reflejan que la municipalización no está implicando un mejoramiento sustancial de la calidad educativa, puesto que en las cuatro asignaturas, los promedios nacionales están cerca del 50% de logro.

A partir de los antecedentes globales podríamos concluir que:

- si bien se ha producido expansión en la cobertura de algunos niveles del sistema, se ha reducido la oferta en

---

83

Ver Anexo 3: Situación Operacional del Servicio Educación en Comunas Con Déficit Significativos - Año 1990 (M\$)

84

Ver Anexo 4 "SINCE-LOGRO 1988; Resultados Nacionales"

niveles claves para los más desfavorecidos;

- la municipalización no ha provocado una mayor colaboración financiera del sector privado a la educación. Para paliar los déficits de los establecimientos traspasados, las municipalidades se han visto obligadas a gastar sus fondos. En otros casos, el nivel central ha tenido que cubrir esos déficits.

- no ha habido el mejoramiento sustancial de la calidad de la educación que era uno de los objetivos establecidos para la municipalización, sino que por el contrario, los niños alcanzan en promedio sólo el 50% de los objetivos planteados por los planes y programas.

#### 4. ANTECEDENTES CUALITATIVOS

##### Caracterización de las Comunas Seleccionadas

###### Comuna de Santiago

En esta comuna se produce el traspaso de establecimientos fiscales a la municipalidad a partir de 1986, para cuya administración se crea una Dirección de Educación. En 1986 habían 54 establecimientos municipalizados subiendo a 67 a partir de 1987.

Como se dijo anteriormente, el gobierno democrático pudo designar Alcalde en esta comuna.

La situación de las variables educativas es la siguiente:

a) Matrícula: La matrícula de educación básica fiscal/municipal cae en un 60,6% entre 1980 y 1989 y la particular no-subsuencionada en un 45,8% en el período, sin embargo, la particular subsuencionada crece en un 10,8%. Esto genera una reducción de la educación básica en la comuna de 32%.

En cuanto a la educación media fiscal/municipal, se observa una contracción de 47,5% entre 1980 y 1989 y en la particular no-subsuencionada de un 38,1%. La educación particular subsuencionada

cionada en cambio, aumenta en un 75,2%, lo que da un aumento neto comunal de un 4,7% en el período, derivado del aumento de un 14,4% de la educación científico-humanística particular subvencionada<sup>85</sup>.

b) Rendimiento: El SIMCE realizado en 1988 muestra los siguientes resultados para Santiago:

Asignatura	Dependencia			Total
	Municipal	Part. Subvenc.	Part. No-Subv.	
Castellano	61.94	64.75	75.83	65.81
Matemáticas	56.92	58.65	70.39	60.11
Cs. Naturales	61.39	60.90	74.36	65.91
Cs. Sociales	60.43	62.60	73.76	66.48

Fuente: RESULTADOS SIMCE-LOGRO 1988

Es decir, los promedios de esta comuna son claramente superiores a la media nacional, salvo en Ciencias Sociales en la educación particular no-subvencionada<sup>86</sup>. Los niveles por asignatura reflejan una supremacía de los colegios particulares no-subvencionados, seguidos por los subvencionados, siendo los municipales de resultados más modestos, salvo en ciencias naturales.

c) Asistencia Media: la asistencia del alumnado es en promedio cercana al 88%, en general entre 80 y 90%, salvo en educación diferencial (alrededor del 75%) y en adultos (alrededor del 70%).<sup>87</sup>

d) Situación Financiera: La subvención, que representaba el 74,3% de los ingresos en 1986, pierde importancia en los años siguientes, equivaliendo a un promedio del 50%. Los gastos en remuneraciones significan también el mayor gasto, alrededor del 90%, siendo alterado sólo en 1988 en que se realizó una fuerte inversión municipal en el sector.<sup>88</sup>

85 Ver Anexo 5 "Evaluación de la Matrícula Básica y Media Comunal", Cuadros 1, 2 y 3.

86 Ver Anexo 4 "RESULTADOS SIMCE-LOGRO 1988".

87 Ver Anexo 6 "Matrícula y Asistencia Media años 1985 a 1989" en las Comunas Seleccionadas.

88 Ver Anexo 7, Comuna de Santiago. Ingresos y Gastos. Dirección de Educación. 1986-1989.

### Comuna de Ñuñoa

En esta comuna se produce el traspaso de establecimientos fiscales a la municipalidad a partir de 1982, fecha en la cual reciben 71 establecimientos (12 liceos y 59 escuelas básicas) para cuya administración se crea la Corporación Municipal de Desarrollo Social. En 1985, se divide Ñuñoa y se forman las comunas de Macul y Peñalolén traspasándosele a Macul 17 colegios (4 liceos y 13 escuelas básicas) y a Peñalolén, 17 escuelas básicas. A partir de ese año, Ñuñoa queda con 23 establecimientos llegando a 19 actualmente, debido a ajustes en los colegios, algunos anexos de liceos. Otros se entregaron a otras instituciones, por ejemplo, la Escuela Superior de Arte, la Escuela de Parálisis Cerebral, etc.

Ñuñoa cuenta también con Alcalde designado por el gobierno democrático.

La situación de las variables educativas es la siguiente:

a) Matrícula: La matrícula de educación básica fiscal/municipal cae en un 10,3% entre 1985 y 1989 y la particular subvencionada en un 11,3% en el período, sin embargo, la particular no-subvencionada crece en un 8,7%. Esto genera una reducción de la educación básica en la comuna de 4,4%.

En cuanto a la educación media fiscal/municipal, se observa una contracción de 47,5% entre 1985 y 1989 y en la particular subvencionada de un 6%. La educación particular no-subvencionada en cambio, aumenta en un 111,6%, lo que da un aumento neto comunal de un 7,9% en el período, derivado del aumento de un 4% de la educación científico-humanística particular subvencionada y de un 14,9% de la educación técnico-profesional particular subvencionada y de las Corporaciones<sup>89</sup>. Se observa entonces un desarrollo distinto al de Santiago en cuanto en Ñuñoa vemos que la educación que se expande más es la particular no-subvencionada y no la subvencionada como en Santiago.

---

89

Ver Anexo 5, Cuadros 4, 5 y 6.

b) Rendimiento: El SIMCE realizado en 1988 muestra los siguientes resultados para Ñuñoa:

Asignatura	Dependencia			Total
	Municipal	Part. Subvenc.	Part. No-Subv.	
Castellano	63.58	64.91	78.78	70.35
Matemáticas	59.33	59.10	74.54	65.62
Cs. Naturales	-	65.37	73.49	70.78
Cs. Sociales	-	63.71	77.00	72.57

Fuente: RESULTADOS SIMCE-LOGRO 1988

Es decir, los promedios de esta comuna son superiores a la media nacional, salvo las particulares no-subvencionadas, en castellano<sup>90</sup>. Los niveles por asignatura reflejan una supremacía de los colegios particulares no-subvencionados, con cierto equilibrio entre los subvencionados y los municipales.

c) Asistencia Media: la asistencia del alumnado es en promedio cercana al 90%, en general entre 80 y 90%, salvo en educación diferencial (alrededor del 78%) y en adultos (alrededor del 72%).<sup>91</sup>

d) Situación Financiera: En esta comuna, la subvención comienza a perder progresivamente importancia como fuente de ingresos, lo que se agudiza fuertemente a partir de la separación de Macul y Peñalolén. Entre 1986 y 1988, Ñuñoa recibe aportes importantes de la Intendencia Regional, seguramente contra proyectos específicos. Las remuneraciones representaban cerca del 90% de los egresos antes de la separación de las comunas, cayendo a 180% posteriormente.<sup>92</sup>

#### Comuna de Pudahuel

En esta comuna se produce el traspaso de establecimientos fiscales a la municipalidad a partir de 1982, para cuya administración se crea la Corporación Municipal de Pudahuel. En 1985 habían 34 establecimientos municipalizados cayendo a 20

<sup>90</sup> Ver Anexo 4 "RESULTADOS SINCE-LOGRO 1988".

<sup>91</sup> Ver Anexo 6 "Matricula y Asistencia Media, años 1985 a 1989" en las Comunas Seleccionadas.

<sup>92</sup> Ver Anexo 8: Comuna de Ñuñoa: Ingresos y Egresos del Sector Educación 1982 a 1989.

en 1986 debido a la formación de las comunas de Lo Prado y Cerro Navia. Pudahuel cuenta actualmente con 18 establecimientos.

La situación de las variables educativas es la siguiente:

a) Matrícula: La matrícula de educación básica fiscal/municipal cae en un 22,2% entre 1985 y 1989 y la particular subvencionada crece en un 35,6%. Esto genera una reducción de la educación básica en la comuna de 3,9%.

En cuanto a la educación media fiscal/municipal, aumenta fuertemente, 294,3%, entre 1985 y 1989 y la educación particular subvencionada en cambio, aumenta en un 7,2%, lo que da un aumento neto comunal de un 26,5% en el período, derivado del aumento de la educación técnico-profesional, especialmente la municipal<sup>93</sup>.

b) Rendimiento: El SIMCE realizado en 1988 muestra los siguientes resultados para Pudahuel:

Asignatura	Dependencia			Total
	Municipal	Part. Subvenc.	Part. No-Subv.	
Castellano	47.70	49.61	-	48.58
Matemáticas	47.91	48.52	-	48.19
Cs. Naturales	43.14	46.20	-	44.98
Cs. Sociales	45.05	49.80	-	47.90

Fuente: RESULTADOS SIMCE-LOGRO 1988

Es decir, los promedios de esta comuna son claramente inferiores a la media nacional, no existiendo escuela particular no-subvencionada<sup>94</sup>. Los niveles por asignatura reflejan cierta supremacía de los colegios particulares subvencionados sobre los municipales.

c) Asistencia Media: la asistencia del alumnado es en promedio cercana al 89%, en general entre 80 y 90%, salvo en la educación diferencial (alrededor del 64%) y en adultos

<sup>93</sup> Ver Anexo 5, Cuadros 7, 8 y 9.

<sup>94</sup> Ver Anexo 4 "RESULTADOS SINCE-LOGRO 1988".

(cerca del 70%).<sup>95</sup>

#### Comuna de Renca

En esta comuna se produce el traspaso de establecimientos fiscales a la municipalidad a partir de 1982, para cuya administración se crea la Corporación Municipal, la que tiene a su cargo 16 establecimientos.

La situación de las variables educativas es la siguiente:

a) **Matrícula:** Mientras la matrícula de educación básica fiscal/municipal cae en un 17,9% entre 1980 y 1989, la particular subvencionada crece fuertemente (121,8%), contrayendo incluso a la particular no-subvencionada en 18,2%. Esto genera un crecimiento de la educación básica en la comuna de 27,7%.

En cuanto a la educación media fiscal/municipal, cae en un 65,3% entre 1980 y 1989 y la educación particular subvencionada en cambio, aumenta fuertemente (831,6%), lo que da un aumento neto comunal de un 46,6% en el periodo, derivado del aumento de la educación científico-humanística particular subvencionada<sup>96</sup>.

b) **Rendimiento:** El SIMCE realizado en 1988 muestra los siguientes resultados para Renca:

Asignatura	Dependencia			Total
	Municipal	Part. Subvenc.	Part. No-Subv.	
Castellano	48.44	59.00	77.28	53.89
Matemáticas	47.49	56.61	70.99	52.18
Cs. Naturales	45.46	-	-	45.46
Cs. Sociales	50.49	-	-	50.49

Fuente: RESULTADOS SIMCE-LOGRO 1988

Es decir, los promedios de esta comuna en la educación municipal y particular no-subvencionada son inferiores a la media nacional. No obstante, el rendimiento en las escuelas

<sup>95</sup> Ver Anexo 6 "Matrícula y Asistencia Media, años 1985 a 1989", en las Comunas Seleccionadas.

<sup>96</sup> Ver Anexo 5, Cuadros 10, 11 y 12.

particulares subvencionadas es superior a la media<sup>97</sup>. Los niveles por asignatura reflejan la conocida supremacía de los colegios particulares no-subvencionados sobre los particulares subvencionados y éstos, a su vez, sobre los municipales.

c) Asistencia Media: la asistencia del alumnado es en promedio superior al 90%, en general entre 84 y 90%, salvo en adultos (cerca del 77%)<sup>98</sup>.

d) Situación Financiera: La subvención que en 1987 representaba el 100% de los ingresos de educación ha ido perdiendo importancia relativa, en 1989 principalmente por los aportes realizado por la Municipalidad. En términos de gastos, las remuneraciones representan el 90% o más del total de los gastos.<sup>99</sup>

#### Comuna de Colina

En esta comuna se produce el traspaso de establecimientos fiscales a la municipalidad a partir de 1982, para cuya administración se crea una Corporación Municipal. En 1985 habían 13 establecimientos municipalizados, siendo 14 en la actualidad.

La situación de las variables educativas es la siguiente:

a) Matrícula: La matrícula de educación básica fiscal/municipal cae en un 30,1% entre 1980 y 1989. En cambio, la particular no-subvencionada desaparece en 1983 y la particular subvencionada crece espectacularmente (679,3%). Esto genera un pequeño aumento de la educación básica en la comuna de 15,2%.

En cuanto a la educación media fiscal/municipal, se observa una crecimiento de 101,9% entre 1980 y 1989, no existiendo educación media particular<sup>100</sup>.

97 Ver Anexo 4 "RESULTADOS SINCE-LOGRO 1988".

98 Ver Anexo 6 "Matrícula y Asistencia Media, años 1985 a 1989", en las Comunas Seleccionadas.

99 Ver Anexo 9: Comuna de Renca - Ingresos y Gastos 1987-1989.

100 Ver Anexo 5, Cuadros 13, 14 y 15.

b) Rendimiento: El SIMCE realizado en 1988 muestra los siguientes resultados para Colina:

Asignatura	Dependencia			Total
	Municipal	Part. Subvenc.	Part. No-Subv.	
Castellano	44.49	56,38	-	49.14
Matemáticas	44,11	54,26	-	48,08
Cs. Naturales	49,53	46.36	-	48.74
Cs. Sociales	49.96	49.69	-	49.89

Fuente: RESULTADOS SIMCE-LOGRO 1988

Es decir, los promedios de esta comuna son claramente inferiores a la media nacional<sup>101</sup>. Los niveles por asignatura reflejan una situación atípica en el sentido que si bien las escuelas particulares subvencionadas superan a las municipales en Matemáticas y Castellano, la situación es inversa en Ciencias Naturales y Ciencias Sociales.

c) Asistencia Media: la asistencia del alumnado es en promedio cercana al 87%, en general entre 80 y 90%, salvo en educación de adultos (alrededor del 76%). Llama la atención que en Educación Diferencial, Colina está logrando niveles de asistencia media superiores a otras comunas, salvo Buin, la otra comuna rural analizada.<sup>102</sup>

d) Situación Financiera: La subvención a la educación representa en promedio un 95% del total del ingresos de la comuna. Tanto en 1987 como en 1988, los aportes adicionales han sido también del mismo Ministerio de Educación para financiar al Liceo B-32.<sup>103</sup>

#### Comuna de Buin

En esta comuna se produce el traspaso de establecimientos fiscales a la municipalidad a partir de 1982, para cuya administración se crea también una Corporación Municipal. En 1985 habían 16 establecimientos municipalizados, siendo 17 en la

<sup>101</sup> Ver Anexo 4 "RESULTADOS SIMCE-LOGRO 1988".

<sup>102</sup> Ver Anexo 6 "Matrícula y Asistencia Media, años 1985 a 1989" en las Comunas Seleccionadas.

<sup>103</sup> Ver Anexo 10 Comuna de Colina- Ingresos y Gastos 1982-1989.

actualidad.

La situación de las variables educativas es la siguiente:

a) Matrícula: La matrícula de educación básica fiscal/municipal cae en un 5,2% entre 1980 y 1989. En cambio, la particular no-subsuencionada desaparece en 1982 y la particular subsuencionada crece 10,6%, claramente menos que en Colina. Esto genera un pequeño retroceso de la educación básica en la comuna de 2,7%.

En cuanto a la educación media fiscal/municipal, se observa un crecimiento de 68,8% entre 1980 y 1989, contrayéndose incluso la educación particular subsuencionada en la comuna, 10,9%, lo que genera un aumento neto de 44,5% de la educación media en Buin.<sup>104</sup>

b) Rendimiento: El SIMCE realizado en 1988 muestra los siguientes resultados para Buin:

Asignatura	Dependencia			Total
	Municipal	Part. Subuenc.	Part. No-Subu.	
Castellano	51.43	45.68		50.35
Matemáticas	48.06	46.76		47.82
Cs. Naturales	45.80	-	-	45.80
Cs. Sociales	47.57	-	-	47.57

Fuente: RESULTADOS SIMCE-LOGRO 1988

Es decir, los promedios de esta comuna en la educación municipal superan incluso a la media en Castellano pero son claramente inferiores a la media nacional, en Ciencias Naturales y Ciencias Sociales<sup>105</sup>. Los niveles por asignatura reflejan una situación atípica en el sentido que las escuelas municipales superan a las particulares subsuencionadas en Matemáticas y Castellano.

Colina y Buin, ambas comunas más típicamente rurales de la Región Metropolitana reflejan situaciones contrastantes en el sentido que en la educación municipal de Buin se están logrando rendimientos muy superiores a los de Colina en Castellano y

<sup>104</sup> Ver Anexo 5, Cuadros 16, 17 y 18.

<sup>105</sup> Ver Anexo 4, "RESULTADOS SIMCE-LOGRO 1988".

Matemáticas, dándose la situación inversa en Ciencias Naturales y Sociales. La educación particular subvencionada en Colina refleja una situación mucho mejor que aquella en Buin.

c) Asistencia Media: la asistencia del alumnado es especialmente buena en esta comuna, en promedio superior al 90%, en general entre 90 y 97%, salvo en educación de adultos (alrededor del 83%). Llama la atención que en Educación Diferencial, Buin está logrando niveles de asistencia media extremadamente altos (94%) por lo que convendría estudiar más profundamente sus mecanismos de incentivo a este tipo de educación.<sup>106</sup>

#### Municipalización de la Educación desde la Perspectiva de Actores del Nivel Central y Comunal<sup>107</sup>

Los resultados de las entrevistas a las autoridades comunales se presentan a continuación clasificados en preguntas dirigidas al análisis de la gestión financiera, gestión administrativa y gestión pedagógica.

#### GESTION FINANCIERA

##### a) ¿Ha logrado la Municipalización un aumento del apoyo financiero privado a la Educación?

Los entrevistados reconocen el poco aporte privado logrado, con excepciones basadas primordialmente en contacto directo con empresarios e industriales, ya sea, el Director del Establecimiento, directamente, ó, logros del Alcalde o Gerente respectivo. Los aportes han sido en general en especie, por ejemplo, equipando un Taller. Algunos dicen que antes de la municipalización conseguían más aporte privado. Con la municipalización disminuyó porque el empresariado pensó que se contaba con muchos recursos. Las salidas se derivan del enfoque ideológico: -por un lado, se plantea la posibilidad de incorporar a los empresarios como socios de la Corporación (ALCRENCA), y, -por otro, la urgencia de integrar a la comunidad no en el aporte directo en fondos sino, más importante, en la fijación de las

<sup>106</sup> Ver Anexo 6 "Matrícula y Asistencia Media, años 1985 a 1989", en las Comunas Seleccionadas.

<sup>107</sup> Ver Anexo 11: Entrevistas a las autoridades comunales y centrales.

políticas. (ALCSTGO)

b) Ley de Subvenciones

Existe insatisfacción con la operación de la Ley, principalmente en lo que dice relación con el pago basado en la asistencia media. Por un lado, se señala que no existe consideración de las características específicas de las comunas, en especial de las rurales. Las variaciones en las condiciones climáticas y la menor motivación por la educación del padre rural, pone a las escuelas rurales en una situación muy difícil de financiamiento. Por otro lado, hay visiones contrapuestas en relación a la importancia que el pago por asistencia pudiera tener en la retención de los alumnos. Según algunos, los profesores igual se preocupan de retener al niño, según otros, es la clave de la retención. Como sugerencia, algunos señalan pagar la subvención en función de la matrícula tomada tres veces en el año, otro sugiere que el 50% de la subvención se base en la matrícula y el 50% restante en la asistencia media.

c) Nivel de Autonomía Municipal para la distribución de recursos que aporta el Estado

Si bien se reconoce que el nivel central no les dice específicamente en qué gastar, la autonomía es muy relativa derivada principalmente de que la subvención se ocupa prácticamente íntegra en el pago de remuneraciones. Manifiestan que en los primeros años de la municipalización realmente contaban con recursos como para "decidir" en qué invertir...ahora están con las manos amarradas.

d) ¿ Existe algún ítem en el cual se hayan interesado especialmente por invertir?

Los ítems más mencionados son el mejoramiento de la infraestructura y aportes para el perfeccionamiento del profesorado. Además, se señalan aportes específicos a Talleres Técnicos e implementación de escuelas con computadores.

## GESTION ADMINISTRATIVA

### a) ¿Ha aumentado la eficiencia debido a la Municipalización?

En general consideran que la municipalización ha implicado:

- una mejora desde el punto de vista operacional. Un uso más rápido de los recursos, ejemplo, para reparaciones, cuyas necesidades pueden detectarse más rápidamente.
- Un mejoramiento en la administración de los recursos humanos, en términos, por ejemplo, del reemplazo de personal.
- Sienten que los padres están más cerca de la autoridad por lo que perciben la posibilidad de tener más ingerencia en educación.
- La mayor agilidad no ha provocado un mejoramiento de la calidad de la educación. Algunos lo atribuyen a la masificación de la educación. Otros, al desincentivo del profesorado.
- Perciben la gran injusticia derivada del pago diferencial al profesorado según comuna con recursos y sin recursos. Además, resienten, la inestabilidad provocada al profesorado con la municipalización.
- Finalmente, manifiestan que el traspaso de establecimientos a las comunas se hizo conciente que se estaba traspasando más personal que el que requería la municipalidad respectiva. Es decir, el déficit, ante una baja de los montos de la subvención era inminente.

### b) Participación

Como era de esperar, en esta temática se van dando formas de participación muy diversas. Si bien es cierto, la gran mayoría de las comunas analizadas cuentan con Corporación de Educación, la que cuenta con un Directorio para su gestión, por su misma constitución, éste está muy influido por la persona del Alcalde, quien es a su vez su presidente. El CODECO, que en principio tiene representación de la comunidad, es en todos los casos reflejo de la selección de personas que de una u otra forma apoyarían la gestión del Alcalde. La revitalización de las juntas de vecinos, con la elección democrática de sus representantes podrá en el futuro garantizar una mejor representatividad de los intereses de la comunidad en los Municipios. Es así que nuevos alcaldes como el de Ñuñoa

por ejemplo, está empeñado en la democratización de las juntas de vecinos, e incluso, con el traspaso de fondos que puedan ser administrados por ellas en el futuro. El Alcalde de Santiago, muy insatisfecho con la falta de participación de su comunidad, está organizando para el mes de Noviembre, Cabildos en cada barrio para que la comunidad pueda discutir el plan de desarrollo de la comuna para los próximos cuatro años y el plan de trabajo para su respectivo barrio. Es interesante observar también que en muchos casos, el enfoque de "participación" es que las autoridades comunales se mantengan en contacto con los establecimientos y los profesores. De los padres y apoderados se habla de participación cuando se refieren a que decidan para qué y cuánto pueden aportar para el mejoramiento de infraestructura o para equipamientos específicos. El rol del alumnado se ve circunscrito a actividades extraescolares. En comunas con Alcaldes heredados también están surgiendo algunas iniciativas más democratizadoras. En Pudahuel se ha creado una instancia que permite poner en una misma mesa a representantes del Círculo de Directores, a representantes del sindicato de trabajadores de la educación y del Colegio de Profesores Comunal, a representantes de los Jefes Técnicos, al Director de Educación, al Jefe de la Secretaría de Planificación Comunal (Secplac) y al Gerente de la Corporación. Esta instancia se crea fundamentalmente al tomarse conciencia que muchas resistencias podrían ser evitadas si la gente contara con mayor información de las condiciones en que se desarrolla la educación en la comuna. Además, que se considera que decisiones sobre traslado de personal por ejemplo, es mejor que sean acordadas con representantes de los profesores a fin de evitar resistencias a los cambios.

### c) ¿Doble Dependencia?

Las autoridades comunales no consideran que haya problema en la existencia simultánea de la Corporación y la Dirección Provincial, dado que una se encarga de aspectos fundamentalmente administrativos y la otra, de aspectos técnico-pedagógicos. En general, declaran tener excelentes relaciones entre ambos organismos y lo único que sienten es que podrían tener una relación más estrecha en el sentido que la Dirección Provincial pudiera estar asesorando más directamente a los profesores. Reconocen que el MINEDUC está afectado por la misma escasez de recursos que los afecta a ellos. Sienten sí, que pareciera estar prevaleciendo la función "controladora" de la Dirección Provincial sobre la "supervisora", por su poder

sobre la subvención.

d) ¿DEM o Corporación?

En general consideran que la opción de establecer una Corporación tiene mucho más ventajas puesto que permite una mayor agilidad en la operación. La existencia de DEM obliga a pedir tres cotizaciones para compras o construcciones... Parece evidente que si hay cierto control de la comunidad sobre el uso de los recursos para evitar asignaciones poco claras de trabajos municipales, es más conveniente una Corporación. El partidario del DEM arguye que su existencia permite un uso más rápido de los recursos e instalaciones municipales.

GESTION PEDAGOGICA

a) Adaptaciones Educativas Municipales

La flexibilidad curricular y la posibilidad de ir generando curriculum a nivel regional y comunal no parece haber sido explorada muy intensamente por estas autoridades. Primeros pasos en esa dirección son el dar énfasis a determinadas asignaturas como por ejemplo, religión en Renca; ecología y educación sexual en Santiago, etc. Además, se están haciendo experiencias de iniciación a la computación. En algunas comunas surgen iniciativas específicas como es la creación de una escuela técnico-profesional que tiende a aglutinar al CODECO y a la Corporación tras ella. Una experiencia interesante la constituye la comuna de Buin en que han ido enfatizando la orientación agrícola en los cursos electivos de una Escuela de Enseñanza Media. La falta de iniciativas muy concretas se atribuyen al hecho que cualquier innovación requeriría de más recursos. La escasez que afecta a los establecimientos les impediría aprovechar la normativa. En cuanto a textos, el MINEDUC sigue comprando los textos básicos y como gran innovación ha pedido a las editoriales hacerle tres versiones: "Norte (I a IV Región); Centro (V a VIII) y Sur (desde la IX a la XII)".

### b) Estatuto Docente y Regularización

Las autoridades comunales están en general de acuerdo con que se establezca un Estatuto Docente a nivel Nacional, aunque hay un alcalde que resiente esa posibilidad por la pérdida de su poder de decisión sobre quién trabaja con él. La base del apoyo a un Estatuto Nacional es que sienten que los profesores no tienen porqué estar dependiendo del nivel de riqueza de la municipalidad en que trabajan. Las zonas rurales, por ejemplo, implican grandes sacrificios al profesor y sin embargo, son las que más dificultades de financiamiento tienen (por la cantidad de alumnos por curso, por la baja motivación que tienen los padres con que su hijo estudie, etc.). Los grandes costos de la Municipalización lo ven en términos de las pérdidas que implicó para el profesorado en cuanto a estabilidad, la posibilidad de despido por la sola decisión del empleador, la pérdida del sistema trienal, la pérdida de la movilidad horizontal y de la carrera funcionaria que existía anteriormente.

En algunas comunas se está efectuando una regularización no sólo en términos de ir haciendo progresivamente concursables los cargos de profesor sino también los de los Directores de Establecimientos. En Nuñoa, por ejemplo, detectaron el gran efecto en el clima del establecimiento de la existencia de Directores impuestos.

### c) Sistema Municipal vs. sistema particular subvencionado

La gran expansión de la educación particular subvencionada, en muchos casos, a costa de la matrícula municipal la atribuyen a varios factores: - por un lado, a que en realidad existen colegios particulares con un rendimiento mucho mayor que los municipales y esos son los que los padres tienen como imagen; - los sostenedores privados hacen mucho mejor venta de sus servicios por lo cual terminan atrayendo más matrícula. - Algunos sostienen que se debe al desprestigio en que cayó la municipalización por la utilización política hecha por el régimen anterior y tienen esperanza que con la democracia vuelvan a tomar confianza en la educación municipal. Las condiciones objetivas permitirían un mejor desempeño de la educación municipal porque: - cuentan con más recursos debido al apoyo que las municipalidades mismas le están dando; - los sueldos de los profesores son mejores; - las corporaciones no pretenden obtener utilidades; - cuentan en general, con mejor infraestructura.

## 5. SISTEMA DE INFORMACION EDUCACIONAL NACIONAL Y COMUNAL

La Concepción de sistema de información, tal como ha sido planteada supera la de una base de datos común. La idea es el uso de las bases de datos en función de la toma de decisiones y la formulación de políticas fundamentadas en información confiable. El sistema de información se construyó a partir de dos matrices con preguntas claves que surgieron tanto del diagnóstico, como de la posible solución a los problemas educativos y de toda una fundamentación conceptual. La base de datos que se construyó, da cuenta principalmente de las preguntas de carácter cuantitativo. Pero, simultáneamente, se apoyó el diseño e implementación del Micro-isis en el centro de documentación del PIIIE lo cual permite hacer cruces y buscar información referente a muchas de las preguntas de carácter cualitativo.

En el Ministerio de Educación, al iniciarse el proyecto, había más de 20 bases de datos, varias de ellas absolutamente inconexas. Por ejemplo, la prueba de aptitud académica, y las pruebas de conocimientos específicos que se usan como medio de selección de los postulantes a las Universidades chilenas tienen un código de identificación de los establecimientos que es absolutamente diferente al código del Ministerio. El solo hecho de haber pareado ambos códigos permitió unificar datos de diferente índole y disponer de información totalmente inédita hasta ahora. Por ejemplo todos los datos personales de los postulantes a la Educación Superior con las características de los establecimientos de donde proceden.

La principal tarea operativa que se desarrolló para implementar la base de datos fué justamente el coordinar todas las bases de datos educativos que disponía el Ministerio de Educación - y otras agencias relacionadas, como son las Universidades- a través de un código único para cada entidad educativa. Se entiende por unidad educativa a la unidad básica de operación del sistema educacional, varias de las cuales pueden coexistir dentro de un único establecimiento. Por ejemplo un liceo diurno, una escuela de adultos nocturna y un grupo de atención especial para niños con problemas de aprendizaje, constituyen tres unidades educativas diferentes, a pesar de estar en un mismo edificio o establecimiento.

El código común para identificar cada unidad educativa del país (aproximadamente 12,000 en total) se denomina ROL BASE

DE DATOS (RBD) para la educación básica y media. Además existe una base de datos diferente para la educación postsecundaria y otra para la preescolar. Estos establecimientos no están incorporados al RBD y por sus características no se consideró la posibilidad de incorporarlos a la base común aún.

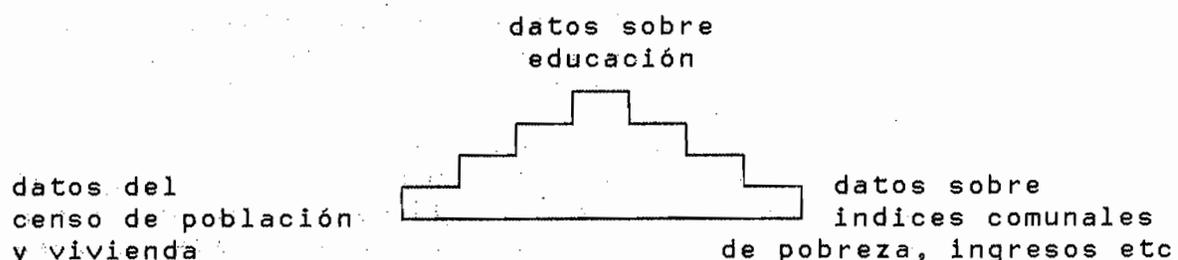
Para la formulación de políticas educativas, no basta con establecer un interconexión entre datos educativos. Es necesario además establecer los vínculos con otros datos demográficos económicos y sociales.

Así como para los datos educativos se usó como elemento de concatenación el RBD para estos efectos, se usó la identificación territorial dada por los códigos censales de la definición político administrativa del país, basada en criterios geográfico territoriales.

Esta concatenación sobre una base territorial permite enlazar en una sola base común archivos de datos educativos con archivos de datos del siguiente tipo:

- Censales, de población, demográficos y de vivienda. Para efectos de este estudio, los datos se encuentran desagregados a nivel de manzana en los grandes centros urbanos y de localidad para el resto del país.
- Comunales: indicadores socioeconómicos y de ingresos comunales

Estas relaciones entre archivos pueden graficarse del modo siguiente:



La forma de interconexión de los datos de las unidades educativas de nivel básico y medio con los datos censales a través de los códigos territoriales de la administración política del país, está dado por la siguiente estructura relacional.

NIVEL DE AGREGACION	URBANO	RURAL	TOTAL
NACIONAL			
REGIONAL			
PROVINCIAL			
COMUNAL			
DISTRITAL		ENTIDAD	
		ESTABLECIMIENTO	
		UNIDAD EDUCATIVA(RBD)	
ZONAL	MANZANA		
	ESTABLECIMIENTO		
	UNIDAD EDUCATIVA (RBD)		

Se encuentra en el Anexo 13 una impresión de los códigos de los establecimientos (RBD) y su ubicación cartográfica (código IME).

Una lista completa de las variables y códigos se incluye en el ANEXO 14.

#### Datos Educativos

A continuación se especifica la lista de datos disponibles en la base a nivel de Unidad educativa (RBD) y/o establecimiento. Estos datos han sido procesados e interconectados a través de una base de datos propia que se ha diseñado e implementado en función de las necesidades específicas de la planificación y la formulación de políticas educativas, tanto a nivel macro como local. Como se dijo, esta base cuenta con aproximadamente 12.000 registros, uno por cada unidad educativa del país.

Un buen ejemplo de la potencialidad que ofrece el sistema fué la selección de las 900 escuelas de escasos recursos y de menor rendimiento en el país, a las cuales se le dió prioridad para su atención al iniciarse el gobierno democrático. Esta selección, que permitió implementar el proyecto más importante que se ha desarrollado en el Ministerio de Educación, fué encargada e implementada por el PIIE en un plazo muy corto, que habría sido difícil de cumplir por cualquier otro organismo incluso por el propio Ministerio.<sup>108</sup>

A continuación se entrega un lista con los principales datos que dispone cada archivo y cada registro.

b) Características de las Unidades Educativas y/o Establecimientos:

- identificación de la(s) unidades educativas en cada establecimiento (RBD), Letra, número.
- localización geográfico-territorial según el censo (desagregado a nivel de comuna, distrito comunal, zona censal, localidad, entidad o manzana)
- Comuna según dependencia del Mineduc (difiere del Censo para 9 comunas del país que aún no han sido implementadas administrativamente)
- localización (urbano-rural según Mineduc y según censo)
- grado de marginalidad rural (acceso)
- Dependencia según sostenedor.
- tipo de enseñanza, según niveles educativos y especialidades que atiende (escuela, escuela especial, liceo, liceo técnico, escuela de adultos)
- tamaño: número de cursos, número total de alumnos
- existencia de cursos combinados (mas de un cursos por profesor)
- número de docentes
- características de la planta física (número de pabellones, salas de clase, metros construídos, metros de pasillos, estado del edificio)

Características de los alumnos de cada Unidad Educativa del país (según RBD)

- Sexo: sólo hombres, sólo mujeres, coeducacional
- Madurez: Adultos, niños.
- Nivel socioeconómico según
  - \* Categoría del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) (sólo para las escuelas que rindieron el SIMCE,
  - \* Encuesta de nivel socioeconómico de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas JUNAEB (sólo escuelas fiscales)
  - \* Datos Prueba de Aptitud Académica (ocupación del jefe de hogar) Sólo para establecimientos de nivel secundario que presentan alumnos a la PAA

Matrícula de cada Unidad Educativa del país (según RBD)

- número de cursos
- número de alumnos por curso, según, tipo de enseñanza, sexo y edad para los años: 1984 , 1985 1986, 1987, 1988, 1989

Rendimiento Escolar de cada Unidad Educativa del país (datos de 1988 y 1989)

- tasas de transición por cursos (alumnos aprobados y repitentes)
- deserción bruta del establecimiento durante el período escolar ( diferencia entre alumnos matriculados en marzo y alumnos que terminan en diciembre)
- deserción bruta anual del establecimiento (diferencias entre alumnos matriculados en un curso y los matriculados en el curso siguiente disminuyendo los repitentes)
- diferentes puntajes en el SIMCE (solo para aquellos establecimientos que dieron SIMCE)
- Puntajes en la Prueba de aptitud académica (sólo para aquellos establecimientos que dieron la PAA)
- promedio de notas de la educación media

Características de los Docentes de cada Establecimiento

- sexo
- cargos directivos
- niveles que atiende
- cursos que realiza (sólo para la educación media)
- titulo

Interconexión de Datos Educativos y Censales

Todos estos datos educativos de todo el país, codificados según unidad educativa y según el código territorial del censo pueden cruzarse entre sí, y pueden interconectarse con los datos de los censos de población y vivienda. Para ello se ha empleado un software desarrollado por El Centro Latinoamericano de Demografía CELADE perteneciente a Naciones Unidas. Este software denominado REDATAM permite una acceso muy rápido y directo a los datos desagregados. Por ejemplo, permite un acceso directo a los datos censales completos tanto de población como de vivienda a nivel de manzana o entidad para todo

el territorio nacional.

Mediante un convenio operativo, se acordó combinar los datos educativos e incorporarlos a la base de datos REDATAM. Esta operación está terminada y el sistema está funcionando. Se ha contemplado hacer una presentación oficial ante autoridades y técnicos de ministerios y municipios de estos dos sistemas (bases educativa y base combinada de datos educativos y censales, en el mes de noviembre de 1990.

Hasta el momento de escribir este informe, una nueva versión del REDATAM el REDATAM PLUS, aún no había sido terminada, se esperaba tenerla disponible dentro del año 1990. Esta versión permitirá aún mayor flexibilidad para operaciones e interconexiones simultáneas más sofisticadas con datos censales a niveles de alta desagregación. Además de establecer cruces con este software se puede combinar con otro software comercial (SAS, SPSS, LOTUS, D-BASE, ETC) en forma directa, lo cual además permite todo tipo de análisis estadístico (tablas, correlaciones, regresiones múltiples análisis de comunidad, análisis de factores, análisis de varianza, etc) y diseño de gráficos, con la información que está actualmente recopilada. Algunas experiencias pilotos ya se están desarrollando.

Los datos censales, de los cuales se posee información, y con los cuales se puede establecer todo tipo de cruces con los datos educativos mencionados anteriormente son los siguientes

#### DATOS CENSALES VIVIENDA Y HOGARES SEGUN EL CENSO DE 1982 DESAGREGADOS A NIVEL DE UNIDAD CENSAL

-Características de la vivienda, disponibilidad de agua y energía eléctrica.

-número de hogares (familias que cocinan separadamente) por vivienda y características de los hogares, número de piezas, camas, disponibilidad de alcantarillado, tipo de combustible que usan.

-Características de la población por comuna, distrito, zona, manzana, localidad, entidad censal. Incluye Edad, sexo, escolaridad, grado de alfabetización, actividad, ocupación y empleo.

### Interconexión con Datos Comunales

Además de los datos educativos y censales a nivel de la base de datos que se ha desarrollado a través del proyecto se han incorporado otros datos comunales. Algunos de estos datos han sido desarrollados y proyectados dentro del propio sistema, como son por ejemplo las proyecciones de población a nivel comunal, las cuales no existen en otra entidad en el país.

A continuación se enumeran los principales datos comunales disponibles

#### Proyecciones de Población en Edad Escolar por Edades Simples

-proyecciones de población en edad escolar por edades simples (0.1.2.3.4.5.6.7 etc) entre 1985 y 1995 extrapolables a quinquenios adicionales

#### Indicadores Socioeconómicos

-datos de extrema pobreza para los censos de 1970 y 1982  
 -ingresos comunales provenientes de diferentes fuentes  
 -indicadores de salud

#### Indicadores de Educación

- Datos de tasas matrícula preescolar (sólo de los establecimientos que dan cuenta al Mineduc)  
 -Tasa de escolaridad para la educación básica y media  
 -Tasa de analfabetismo para la población mayor de 18 años.  
 -Datos de la unidades y sedes de la educación post secundaria.  
 -Opinión de los padres de cuarto y octavo básico, respecto a la escuela  
 Opinión de los profesores respecto a la escuela

Como se ha dicho, todos estos datos se pueden cruzar para apoyar decisiones. a partir de:

-la identificación única de cada unidad educativa  
 -la codificación de cada establecimiento por manzana o entidad censal, permite engazarla con datos censales.  
 -la agregación de datos desde cada unidad educativa al total de todo el país, como lo permite la estructura de la base de datos.

Algunas de las preguntas más típicas a nivel comunal que se podrían responder son las siguientes:

1. ¿Cual será la potencial demanda educativa máxima en la comuna, por curso (proyecciones de la población por edades simples hasta el año 2.000) ?
2. ¿Cuenta con establecimientos e infraestructura para satisfacer dicha demanda?
3. ¿ Como ha variado la cobertura educativa, para la educación prebásica, básica, media y media técnico profesional en la comuna entre el año 1980 y 1989 ?
4. ¿Puede mejorar la cobertura, Cómo?
5. ¿Esta bien distribuída la cobertura para toda la comuna, hay bolsones o zonas (manzanas) críticas donde la cobertura es menor o mayor?
6. ¿ Cual es el resultado del rendimiento escolar medido a través del SIMCE en diferentes tipos de colegios : Urbanos /rurales, públicos y privados. De nivel Socioeconómicos A, B, C, D.?
7. ¿ Que proporción de establecimientos con 4o básico no rindió el SIMCE?
8. ¿ Cómo es la tasa de aprobación y deserción en los establecimientos que no rindieron el SIMCE?
9. ¿ Cuales de los establecimientos de la comuna son los de menor rendimiento escolar?
10. ¿ Hay algún bolsón, (distrito localidad o zona) donde el rendimiento escolar sea especialmente bajo?
11. ¿ Qué proporción de estudiantes aprueban repiten o se retiran en la comuna por diferentes cursos?
12. ¿Cuántos establecimientos de la comuna fueron seleccionados para el programa de la 900 escuelas?
13. ¿ Que proporción de estudiantes de 4o medio de la comuna dió su prueba de PAA.?
14. ¿ Hay algún establecimiento secundario de su comuna donde no haya postulado ningún alumno al Sistema Universtario mediante la PAA?
15. ¿ Cual es el promedio comunal de los alumnos en la PAA?

A nivel de manzana o entidad censal se pueden plantear diferentes preguntas tales como:

1. ¿Con cuantas unidades educativas se cuenta en una manzana (barrio o población determinada, para establecer alguna acción conjunta?
- 2.- ¿Cuántos metros construídos estan disponibles en las escuelas de una localidad
- 3.-¿Cuál es la proporción de allegados (número de personas

por hogar / número de personas por vivienda) en torno a la manzana que corresponde a la escuela xx?

4 ¿Cuántas viviendas sin agua potable hay en la manzana que está alrededor de la escuela xx ?.

5 Se desea saber cuantos niños de 7 años había en la manzana xx de la comuna xx según el censo de 1982

6 ¿Cuanto analfabetos había en 1982 en la manzana que rodea a la escuela xx ?

7 ¿ Cuántos agricultores menores de 37 años había en 1982 en la entidad donde se encuentra la escuela rural xxx ?

8 ¿ Cuántos profesores estan trabajando en el total de establecimientos que se encuentran en la manzana xx ?

9 ¿ Cuantos niños de la escuela de la manzana xx dieron su PAA Cuál fue el el puntaje promedio que obtuvieron?.

10 ¿Cuántos niños de las escuelas ubicadas en la manzana xx estan siendo atendidos por la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas?.

## V. COMENTARIOS FINALES Y SUGERENCIAS

El estudio nos muestra que:

- 1.- Está muy claro que la intención del gobierno militar no fué "descentralizar", es decir, en este caso, que el poder radicara en los actores comunales, ni siquiera en sus autoridades máximas. En vez de ser el municipio una instancia de gobierno con autonomía para la fijación de sus políticas, se convierte en un ente ejecutor de las políticas fijadas al nivel central. El mensaje es contradictorio:
  - Por un lado, "autonomía" de los Municipios y sus Corporaciones para el uso de los recursos de la educación, "flexibilidad curricular" a nivel de los establecimientos,
  - por otro lado, normativas estrictas, textos distribuidos desde el nivel central y subvención que, en la mayoría de los casos, no alcanza para cubrir los gastos que implica la gestión de los establecimientos traspasados y muchas veces ni siquiera las remuneraciones.
- 2.- El gobierno militar crea las condiciones para el traspaso:
  - + La reforma financiera que aumenta los recursos disponibles de las municipalidades lo que les permite aceptar con mayor soltura el asumir la gestión de los servicios traspasados.
  - + La creación del Fondo Común Municipal que acalla las quejas de desigualdad en las condiciones de las diversas comunas como para garantizar una educación de calidad relativamente equivalente. Sin embargo, análisis posteriores de la operación del Fondo reflejan que su carácter redistribuidor es definitivamente marginal.

Sugerencia: efectuar las adecuaciones del caso a fin de hacer el Fondo realmente redistribuidor y así apoyar a Municipalidades que atiendan a los sectores de más bajos recursos y cuyas recaudaciones no sean suficientes para cubrir los gastos que el servicio implica.

  - + La Ley de Subvenciones dictada en 1980, que aumenta fuertemente la subvención de los diversos niveles del sistema, fijando condiciones de reajustabilidad bastante atractivas para los sostenedores privados y municipales. Sin embargo, ya en 1982 comienza el deterioro de su valor, causando especiales problemas a los administradores municipales. Si bien es cierto, el Ministerio de Hacienda cubre los déficits municipales por un tiempo, ese fondo va

desapareciendo a partir de 1989.

- 3.- El análisis de las funciones de los organismos regionales, provinciales y municipales en relación a Educación refleja la mantención de excesivas funciones a nivel regional; la existencia de duplicaciones e incongruencias entre esos tres niveles de la gestión las que deben ser despejadas para una operación eficiente en el futuro. Además, se observa que el eje de la calidad de la educación es el gran ausente. Si bien es cierto, a la municipalidad se le ha delegado la "administración" de los establecimientos, manteniendo las direcciones-provinciales la supervisión técnico-pedagógica, de hecho la forma como estas últimas realizan su función las convierte más bien en revisoras del cumplimiento de normativas fijadas por el nivel central y regional que efectivos apoyos a la labor educativa de los establecimientos.
  
- 5.- Los resultados globales de la municipalización van muy en contra de los objetivos declarados en el discurso que la respaldaba: la calidad de la educación municipalizada y particular subvencionada es muy precaria; la contracción de la educación básica, técnico-profesional y adultos refleja mayor inequidad en la oferta educativa; no se ha logrado un aumento del aporte financiero del sector privado a la educación.
  
- 6.- El análisis comunal muestra que son **facilitadores** de una descentralización efectiva:
  - la generación de organizaciones como las Corporaciones Municipales que podrían permitir una gestión más ágil en términos de los recursos físicos y humanos;
  - los márgenes de "autonomía" para la utilización de los recursos a nivel comunal;
  - la legislación que ha generado un marco que, en principio, podría aprovecharse en aras de la generación de un currículum pertinente, acompañado de una mayor disponibilidad de recursos y con un apoyo efectivo a la labor del profesorado.

Son **obstáculos:**

- la existencia de autoridades comunales designadas, lo que impide el control popular de su acción. La elección democrática de los Alcaldes es fundamental para la democratización de la gestión;

- la inexistencia de canales de **participación** efectivos a nivel comunal y a nivel de los establecimientos. Si bien es cierto, se han creado los CODECOS y, los Directorios de las Corporaciones, su composición refleja que, en su gran mayoría, son personas elegidas de una u otra forma bajo la influencia de los Alcaldes respectivos. Los representantes de las juntas de vecinos en los CODECOS, son representantes de organizaciones cuyas dirigencias, en su gran mayoría, no han sido elegidas democráticamente. Los Consejos de Profesores más que instancias de fijación de las líneas de acción del establecimiento y análisis de innovaciones educativas, son espacios donde los profesores son informados de nuevas regulaciones y normativas, donde pueden realizar uno que otro ajuste horario, etc. Por otro lado, a los Padres y Apoderados se les fija como misión fundamentalmente el colaborar para la recaudación de fondos para financiar acciones específicas del establecimiento: reparaciones, equipamiento, etc. Algunos espacios se han ido generando recientemente, especialmente en las comunas con nuevos Alcaldes. La creación del Consejo de Educación Municipal (CEM) en Pudahuel, asumiendo muchas de las funciones delegadas a la gerencia de la Corporación, podría llegar a tener repercusiones interesantes.

Sugerencia: Generar canales de participación efectiva, tanto a nivel comunal como a nivel de los establecimientos, que aseguren el aporte creativo de los diversos actores de la educación al desarrollo educativo local. Por lo pronto, se hace urgente democratizar las juntas de vecinos y ampliar la gama de organizaciones de la comunidad que sean representadas en el CODECO. Las autoridades comunales deben pasar a ser uno más de los actores que tienen algo que decir sobre el desarrollo educativo comunal.

- la falta de información y de criterios difundidos públicamente para la selección de profesores y de directores de establecimientos, lo que facilita la arbitrariedad y la generación posterior de climas organizacionales deficientes.

Sugerencia: Se hace urgente la implantación de concursos obligatorios para llenar ambos tipos de cargos, con transparencia en los criterios de selección.

- la gran desprotección en que ha estado funcionando el profesorado en el país, generandoles pasividad y desmotivación creciente.

Sugerencia: establecimiento de un Estatuto Docente Nacional que asegure un "piso" con remuneraciones dignas dondequiera que se desempeñe el profesor, independiente del nivel de "riqueza" de la municipalidad donde se desempeñe. Además, se hace necesario establecer condiciones que premien su desempeño en condiciones especialmente difíciles, tanto en cuanto a remuneraciones como en términos de perfeccionamiento.

- la política de subvenciones, que establece niveles claramente desincentivantes, entre otros, para la educación de adultos y para la educación técnico-profesional, lo que afecta especialmente algunas ramas relativamente más caras como la industrial. Su condicionamiento exclusivo a la asistencia media pone en situación especialmente difícil a la educación rural y a escuelas especiales como las escuelas cárceles (que son asimiladas a la educación de adultos normal).

Sugerencia: Se hace urgente, junto con incentivar el uso eficiente de los recursos fiscales por las municipalidades, revisar los montos de las subvenciones a entregar a fin de hacer posible el funcionamiento de una educación de calidad. Será necesario aumentar la subvención de la educación de adultos (luego de un análisis de su calidad y pertinencia); poner asignaciones adicionales para aquella educación que se realice en zonas especialmente difíciles (dificultades de acceso, condición socio-económica del alumnado, etc).

- la falta de una efectiva supervisión. El chequeo del cumplimiento de las normativas que realizan las direcciones provinciales, las vuelve más bien en controladoras administrativas de lo técnico que en estímulos al mejoramiento de la calidad de la educación.

Sugerencia: Se hace imprescindible un cambio del sentido de la supervisión, hacia una asesoría técnica más permanente a la labor educativa de los establecimientos. Un cambio del eje es fundamental, en el sentido que el profesorado debe

sentir que se confía realmente en su capacidad de ir generando alternativas más adecuadas a su realidad y que las instancias superiores están más que nada para apoyarlo en el enriquecimiento de su labor. Además, dados los escasos recursos disponibles, más valdría incorporar a los supervisores como personal técnico de las Corporaciones, (luego de una capacitación fuerte que les permita un cambio de actitud radical), manteniendo sistemas de evaluación muestrales por grado para controlar la calidad de la educación municipal y privada. Como seguramente el personal disponible no será suficiente para cubrir, todas las municipalidades, es necesario que aquellas con más recursos, contraten su propio personal.

- la inexistencia de efectivos sistemas de información que apoyen una gestión eficiente a nivel central, regional y comunal. La existencia de múltiples bancos de datos no interconectados tanto intra como inter sector, significa una presión innecesaria a los establecimientos.

Sugerencia: Establecer una interconexión de la información educativa existente, tendiente a la operación de un "sistema" de información a nivel central, regional y comunal que apoye la efectiva participación de los actores.

- sintetizando, considerando diversas alternativas probadas por otros países y el camino ya adelantado por Chile, se recomienda mantener la administración municipal de los establecimientos, ampliando su responsabilidad en el sentido de efectuar el apoyo técnico a los establecimientos de su comuna. Además, con la operación de un Estatuto Docente Nacional y con la urgente revisión de las funciones establecidas para los niveles central, regional, provincial y municipal. En muchos casos, pareciera que uno de los niveles está demás, en el sentido que su supresión liberaría recursos para fortalecer la base. Por ejemplo, en el caso de la Región Metropolitana, el funcionamiento de hecho de las Direcciones Provinciales, y su gran cercanía a las autoridades Ministeriales, pareciera, en una primera instancia, sugerir la supresión de la Secretaria Regional. Sin embargo, el examen de la Direcciones Provinciales de la Región Metropolitana, tal cual están diseñadas, refleja una responsabilidad muy dispar entre ellas, en términos de comunas y de unidades educativas a su cargo. Junto a lo anterior, deben establecerse Consejos de Educación a nivel regional y Municipal, integrados entre otros por representantes del Profesorado

y de los Padres y Apoderados.

A nivel del establecimiento, por un lado, debe haber una mayor ingerencia de Profesores y Padres y Apoderados en la fijación de la política y la gestión del establecimiento respectivo, con un acceso expedito a información debidamente procesada (en especial, sobre calidad de la educación, tanto del establecimiento respectivo, como del nivel comunal y nacional); y, por otro, más fundamental aún, se generen instancias de intercambio de metodologías y perfeccionamiento mutuo entre los profesores de comunas ó de agrupaciones de establecimientos según el caso. Esto puede ser por asignatura, cuando corresponda, ó, por nivel (ejemplo educadores de párvulos, de los primeros años de básica, etc).

=====