

**CUARTA PARTE**

**DESCENTRALIZACION DE LA EDUCACION.  
BALANCE Y PERSPECTIVAS**

## **CUARTA PARTE**

### **DESCENTRALIZACION DE LA EDUCACION EN CHILE BALANCE Y PERSPECTIVAS**

#### **INDICE**

##### **INTRODUCCIÓN**

- I. ANTECEDENTES TEORICOS E HISTORICOS SOBRE EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION EDUCATIVA EN CHILE**
  - 1. Antecedentes teórico- conceptuales sobre descentralización
  - 2. La descentralización de la educación en Chile
  
- II. ESTUDIO CUALITATIVO: LA OPINION DEL NIVEL CENTRAL Y LA EXPERIENCIA DE 16 MUNICIPALIDADES**
  - 1. La opinión del nivel central
  - 2. Estudio en terreno en 16 municipalidades
  - 3. ¿Qué nos enseña el estudio en terreno acerca de las (des)coordinación entre los procesos de descentralización y Reforma?
  
- III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

##### **REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS**

## CUARTA PARTE

### DESCENTRALIZACION DE LA EDUCACION EN CHILE BALANCE Y PERSPECTIVAS

*Claudia Serrano  
Ignacia Fernández  
Angélica Pavez*

#### INTRODUCCIÓN<sup>101</sup>

Esta investigación se propuso realizar un balance, establecer las principales características y relevar las proyecciones que tiene el proceso de descentralización de la educación en Chile durante el período democrático.

Tanto el proceso de descentralización del Estado como la Reforma Educacional apuntan a fortalecer las capacidades locales del servicio público educacional. Conjugando ambos procesos y reformas se espera que municipios comprometidos con la gestión educacional y dotados de recursos para ello, gestionaran eficientemente y de acuerdo con las preferencias ciudadanas un sistema educativo comunal compuesto por establecimientos educacionales con capacidad técnica para conducir el proceso pedagógico de acuerdo con sus propios lineamientos. El Ministerio de Educación se orientaría a fortalecer las capacidades locales para alcanzar esos objetivos y definir algunos criterios básicos de gestión de acuerdo con un proyecto de país. Las municipalidades, a través de sus Departamentos de Educación o Corporaciones Municipales, asumirían la responsabilidad por la administración de los recursos, la planificación y definición de objetivos comunales y el acompañamiento técnico pedagógico a los establecimientos educacionales. Estos definirían sus propios planes y programas curriculares, administrarían ciertos montos de recursos y adecuarían los objetivos educativos nacionales a su situación particular.

Pero la situación descrita corresponde a un ideal que está lejos de ser alcanzado. Los procesos de descentralización y reforma educacional son aún incipientes y se topan con diversas dificultades en su implementación, varias de las cuales requieren más que la buena voluntad de los actores involucrados para ser subsanadas.

El proceso de descentralización y mejoramiento de la educación debe apuntar a mejorar la coordinación y complementariedad entre el conjunto de las instituciones involucradas, a saber, el Ministerio de Educación, los Departamentos Provinciales de

---

<sup>101</sup> Este documento presenta los resultados de un estudio sobre el proceso de descentralización de la educación en Chile realizado durante el año 2000 en el marco del concurso regular de proyectos FONDECYT (Proyecto N° 1000188). Isidora Mena, Cristián Bellei y Mario Vargas hicieron importantes comentarios a una versión preliminar del trabajo.

Educación (DEPROE), los municipios y los establecimientos educacionales, definiendo claramente el ámbito de competencias de cada uno ellos y los espacios de interlocución. De lo contrario, como muestran los resultados de este estudio, los principales depositarios de las reformas (municipios y establecimientos educacionales) desconocen qué es lo que se espera de ellos y con qué atribuciones cuentan para sumarse activamente a los cambios. Desde el punto de vista municipal, existen restricciones para la toma de decisiones relativas a la educación que se imparte en las comunas, ya que las autoridades locales controlan sólo una parte del proceso -el que tiene que ver con la administración del sistema- pero se ven excluidas de las decisiones relativas a los contenidos pedagógicos que se imparten en las escuelas. Desde el punto de vista de las unidades educativas, la desconexión entre lo administrativo financiero y lo técnico pedagógico se visualiza como una doble dependencia, del municipio y del Ministerio de Educación, que deja a los establecimientos educacionales sin un interlocutor claro.

Las dificultades y avances discontinuos se explican –y esta es la hipótesis central de este estudio- por la forma como se ha conducido el proceso de descentralización de la educación, que en un comienzo enfatizó los aspectos administrativo financieros por sobre los técnico-pedagógicos, los que sólo han constituido una prioridad a partir de mediados de los 90 y no en la primera década de reformas. Lo anterior se traduce en una profunda y sistemática desvinculación entre las medidas que apuntan a dotar de mayor autonomía administrativa financiera a los departamentos municipales de educación y aquellas que se orientan a dotar de autonomía técnico pedagógica a los establecimientos educacionales.

Al hablar de los procesos de descentralización administrativo financiera hacemos referencia a la progresiva adquisición de capacidades de gestión, planificación y financiamiento de la educación de parte de las municipalidades, cuestión que no necesariamente implica un activo involucramiento en los temas técnico-pedagógicos.

Por su parte, los procesos de descentralización técnico pedagógica corresponden a la implementación de la Reforma Educacional, es decir, al fortalecimiento de las capacidades técnicas a nivel de establecimientos educacionales para el mejoramiento de los contenidos educativos que se imparten en el aula. Así, apuntan centralmente a fortalecer las capacidades de gestión de los establecimientos educacionales para interlocutar con las Direcciones Provinciales de Educación (DEPROE) y el MINEDUC.

Las preguntas de esta investigación son ¿qué tiene que ver la descentralización de los servicios educativos que se inicia con el traspaso de los establecimientos educacionales desde el Ministerio de Educación hacia los municipios en los '80, con la Reforma Educacional orientada al mejoramiento de la calidad de la educación que tiene lugar desde mediados de los '90? ¿Cómo estos procesos se encuentran y articulan? ¿Acoge y reconoce la Reforma Educacional la estructura administrativa municipal o los esfuerzos orientados al mejoramiento de la calidad de la educación y al fortalecimiento de la capacidad de gestión del nivel local corren por carriles paralelos?. Este estudio pretende aportar a la búsqueda de alternativas de salida para enfrentar la desvinculación entre los procesos de Reforma Educacional y descentralización de la educación en el convencimiento de que ambos procesos deben necesariamente vincularse.

Para abordar el ámbito de preocupaciones descritas, esta investigación utilizó un enfoque *cuanti-cualitativo* que permitió analizar tanto los procesos como los resultados de la educación municipal y los aspectos de financiamiento.

El estudio fue realizado en dos etapas. La primera de ellas estuvo orientada a revisar y sistematizar la acumulación de bibliografía existente sobre descentralización y Reforma Educacional en Chile y en el extranjero. Estas investigaciones permiten introducir la discusión teórico conceptual sobre el tema y ofrecen una mirada retrospectiva del proceso de descentralización de la educación en Chile desde 1980 a la fecha.

La segunda etapa corresponde a un estudio en profundidad que se orienta a determinar cómo se relacionan los diferentes agentes y actores entre sí, cuál es el grado y la forma en que la municipalidad participa en la gestión de la educación y cuál el espacio de decisión de los establecimientos educacionales, tanto en aspectos financieros y administrativos como en los aspectos pedagógicos y curriculares. Este estudio recoge la opinión de las autoridades del nivel central del Estado respecto de los principales avances y dificultades en la implementación de los procesos de descentralización de la educación y Reforma Educacional y analiza la forma como 16 municipalidades de diversas características gestionan la educación a nivel local<sup>102</sup>.

Los capítulos I y II del texto que se entrega a continuación ofrecen los resultados de estas dos etapas de investigación. Finalmente, el capítulo III corresponde a las conclusiones y recomendaciones del estudio.

## **I. ANTECEDENTES TEORICOS E HISTORICOS SOBRE EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION EDUCATIVA EN CHILE**

Esta revisión se estructura en dos secciones. La primera revisa algunos elementos teóricos asociados a la descentralización; la segunda analiza el proceso de descentralización educativa en Chile, tanto desde el punto de vista administrativo financiero como técnico-pedagógico y curricular, y realiza una síntesis sobre los principales logros del proceso y las tareas pendientes.

---

<sup>102</sup> Los criterios de selección apuntaron a la construcción de una muestra heterogénea, que incluyera municipalidades de diferentes zonas del país, de distinto tamaño, localización geográfica y resultados en materia educativa. Para ello se seleccionaron 3 municipalidades con logros reconocidos en educación (Los Angeles, Hualqui y San Antonio), 2 municipalidades rurales aisladas (Tirúa y Cobquecura), 3 municipalidades rurales centrales (Cabrero, Tierra Amarilla y Colina), 4 municipalidades urbanas intermedias de menos de 100.000 habitantes (Vallenar, Villa Alemana, San Ramón y Coronel) y 4 municipalidades urbanas metropolitanas de más de 100.000 habitantes (Peñalolén, Concepción, La Florida y Viña del Mar). Se excluyeron explícitamente las comunas con mayor cantidad de recursos y mejores resultados tales como Santiago o Las Condes. El trabajo en terreno se llevó a cabo durante los meses de agosto y noviembre del año 2000. En cada municipio se entrevistó a los siguientes actores involucrados en el proceso: directores de educación municipal (DEM), secretarios de la corporación municipal en los casos en que corresponde, encargados de planificación municipal (SECPLAC), encargados de administración y finanzas del departamento de educación y/o del municipio y directores de establecimientos educacionales de las comunas.

## 1. ANTECEDENTES TEÓRICO-CONCEPTUALES SOBRE DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización del Estado es un fenómeno complejo y esencialmente político: se trata de traspasar poder desde el nivel central del Estado a los niveles subnacionales. En parte, el traspaso del poder tiene relación con el traspaso de recursos que sustenten la toma de decisiones descentralizada. A su vez, la descentralización demanda significativos cambios en la cultura organizacional y los modelos de gestión pública asociados a las nuevas tareas y responsabilidades que deben abordar las administraciones descentralizadas. Parte importante de estos cambios tiene que ver con la mayor cercanía del aparato público respecto de los usuarios y el rol que cabe a estos en el control de la gestión pública.

La literatura postula que la descentralización tiene múltiples beneficios de orden político, administrativo y económico. Se entiende que la descentralización genera una mayor sintonía entre los funcionarios y tomadores de decisiones respecto de los problemas locales. También se formula un argumento relacionado con la eficiencia administrativa por cuanto la descentralización permitiría que la administración del Estado se torne más flexible, dinámica e innovadora. Asimismo, se supone que la descentralización abre oportunidades de participación local a diferentes grupos sociales.

Mientras más cerca de los ciudadanos se toma la decisión sobre el uso de los recursos públicos mayor es la posibilidad de estos de participar y controlar dicha toma de decisiones. Así, en directa relación con la descentralización del Estado se ha acuñado el concepto de *accountability*, que asume que una gestión más cercana a las personas y con una relación más directa entre los ciudadanos, sus representantes elegidos y los funcionarios que ejecutan las políticas, redundará en mayor eficiencia y pertinencia de las políticas (Bórges-Méndez y Vergara, 2000).

El término *accountability* tiene dos componentes, la palabra *account* que se refiere a cuenta, declaración o informe y la palabra *ability*, que se refiere a habilidad, facultad, capacidad y aptitud, en este caso, de ejercer control. La gestión pública debe ser *accountable*, esto es, ordenada, medible, evaluable y susceptible de ser rendida a los beneficiarios directos. A la vez, deben implementarse mecanismos concretos de control. Estos encuentran diversas expresiones, no necesariamente son participativos y aún cuando lo fueren, pueden presentar una óptica instrumental que no fortalece las capacidades ciudadanas.

A los argumentos anteriores se asocia uno de carácter económico que es el que da sustento a la descentralización fiscal. Este supone una mayor eficiencia en la función económica de asignación de recursos del Estado por cuanto se produciría mayor ajuste entre las preferencias de la población local y el conjunto de bienes y servicios a que tienen acceso. Esto es, los gobiernos locales serían más eficientes que el gobierno central en lo que se refiere a la provisión de bienes públicos.

Las diferentes comunidades territoriales tienen un patrón de preferencias diferenciados y los gobiernos subnacionales pueden generar mayor bienestar a esas comunidades ajustando la recaudación y asignación de recursos públicos a esas preferencias. Se supone que las preferencias de las personas variarán de una región a otra y

que las autoridades de cada región estarán en mejores condiciones de percibir y satisfacer las necesidades y demandas de esas jurisdicciones.

De esta forma, la eficiencia es mayor cuando las acciones de los gobiernos subnacionales son financiados mediante impuestos y derechos locales que conducen a que la comunidad enfrente el costo económico de dichas acciones.

Algunos autores coinciden en señalar que la eficiencia de la descentralización del Estado tiene una relación directa con el ejercicio de un “buen gobierno”. En la medida en que las opciones de política pública se expresen en términos de costos (tributos) para los ciudadanos, estos a través del voto estarán apoyando o no esas políticas y a las autoridades que las implementan. El ciudadano - contribuyente expresará sus preferencias en cuanto a opciones de política o, en otras palabras, opciones en torno a la combinación deseada de bienes públicos. Se sostiene que la calidad del gobierno mejora si se equiparan los servicios con las preferencias de los ciudadanos y si los gobiernos se aproximan más a quienes deberían servir, asegurando mayores posibilidades de que el sector público tenga que rendir cuenta de sus actos (Anwar Shah y Jeff Huther, 1997; Artana y López, 1997). En concreto, el ingreso propio local (impuestos) se sitúa en la base de la argumentación acerca de la eficiencia de la descentralización fiscal, en cuanto establece un vínculo entre impuestos y beneficios que resalta la eficiencia y fomenta la responsabilidad local.

Pero en el caso de la educación, el modelo chileno no entrega a los sostenedores municipales atribuciones para la generación de ingresos propios. El modelo adoptado, que proviene de la teoría de finanzas públicas, es el de principal/agente, o desconcentración de responsabilidades, en el cual las transferencias financian las tareas que el principal (el gobierno central) quiere que el agente (el nivel descentralizado) cumpla (Winkler, 1994; Wiesner, 1997; Di Gropello, 1997).

Este modelo, abre un conjunto de interrogantes acerca de la forma más adecuada para que el principal indique y controle al agente para que actúe de determinada forma, y por otra, se cumpla con el espíritu de la descentralización y el agente tenga un campo de maniobra que le permita satisfacer las preferencias locales.

En el caso de la descentralización de los servicios educacionales, las transferencias son apropiadas como mecanismo para asegurar una adecuada equidad fiscal y horizontal entre las distintas jurisdicciones, asegurar el cumplimiento de los objetivos de la política nacional en términos de calidad, cobertura y contenidos, asegurar el cumplimiento de los objetivos redistributivos de la política pública y los objetivos macroeconómicos de la política fiscal (Aghón y Casas, 1994).

El sistema de subvención de la educación existente en Chile entrega, en forma fija, solo condicionado a la matrícula escolar, un monto de recursos que es independiente de los ciclos económicos, lo que facilita su planificación y evita la conducta procíclica de las políticas presupuestarias (Spahn, 1997). El modelo adoptado significa fuentes de ingresos locales estables y transferencias intergubernamentales invariables. Sin embargo, presenta debilidades. La primera, se relaciona con el predominio de las transferencias por sobre los ingresos locales autónomos en el sistema municipal chileno. Otro riesgo es que, al estar garantizados los traspasos por la determinación de la fórmula de asignación, ello puede incidir en cierta pereza fiscal al debilitar los esfuerzos tributarios subnacionales (Aghón,

1997). En Chile, al no haber espacio de incentivo para los esfuerzos tributarios locales, la pereza fiscal se traduce en problemas de gestión y administración de los recursos<sup>103</sup>.

## 2. LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN CHILE

### A. El proceso de descentralización del Estado

Chile, país de larga tradición centralista, inició un proceso de descentralización del Estado el año 1974. Este proceso tiene tres características: a) provee una definición legal de las responsabilidades que asumen los gobiernos subnacionales; b) establece una diferenciación relativa de funciones y competencias de los gobiernos regionales y locales de forma tal que los municipios se orientan a funciones preferentemente sociales y las regiones a materias de carácter económico, particularmente de inversión pública; y c) conserva una alta proporción de responsabilidades que son compartidas entre los gobiernos subnacionales y el gobierno central, lo que se expresa en una fuerte vinculación entre funciones municipales y regionales y mecanismos específicos de financiamiento de éstas.

Las primeras reformas reorganizan territorialmente al país dando origen a 13 regiones y 51 provincias y consideran a las municipalidades como órganos territorialmente descentralizados. Más adelante, en 1976, se dicta el decreto Ley que redefine el papel de las municipalidades como órganos funcionalmente descentralizados, otorgándoles responsabilidades ejecutivas y de gestión de servicios y confiriéndoles el rol de "agentes del desarrollo económico y social de las comunas"<sup>104</sup>, lo que abre paso a numerosas tareas y funciones de desarrollo comunal.

En el período 1976-1989 se implementan nuevas reformas, que apuntan a ampliar el rango de competencias de los municipios, multiplicando las responsabilidades y recursos de los mismos. Dichas reformas institucionalizaron algunas funciones, pasando los municipios a compartir responsabilidades con el gobierno central en la provisión de servicios de educación y salud.

El traspaso de la administración de establecimientos educacionales públicos y los consultorios de salud primaria se extendió durante toda la década de los 80. Este fue acompañado por un sistema de financiamiento consistente en transferencias desde el gobierno central basadas en subvenciones por prestaciones otorgadas por estos establecimientos y por la liberalización del régimen laboral del personal correspondiente. A lo largo de la década del '80 el valor real de estas subvenciones fue descendiendo, debido a que no fueron reajustadas acorde a la inflación, provocándose importantes déficits.

Con la recuperación de la democracia, se genera un nuevo impulso al fortalecimiento de la descentralización tanto en el nivel comunal como en el regional. Los cambios más relevantes a nivel comunal son:

---

<sup>103</sup> Serrano y Berner (1999) realizaron un estudio sobre disciplina fiscal en el caso de educación en Chile concluyendo que las normas de administración financiera del Estado inhiben conductas irresponsables.

<sup>104</sup> Decreto Ley N° 573 de 1974 y Decreto Ley N° 1289 de 1976.

- i) Se democratizan las municipalidades y se logra la elección de Alcaldes y Concejales mediante disposiciones señaladas en el Decreto Supremo de la Ley Orgánica de Municipalidades el año 1992.
- ii) Dos años más tarde, en 1994, se dicta la modificación de la Ley de Rentas Municipales y se modifica el impuesto territorial a los bienes raíces, lo que aumenta para el año siguiente la recaudación de los municipios por concepto de recursos propios y por aportes del Fondo Común Municipal.
- iii) En lo que concierne a la educación, se reajusta el valor de la subvención escolar por alumno. En el área de la salud se sustituyen las subvenciones por tipo de prestación entregada por un sistema de capitación. Al mismo tiempo, como se verá más adelante, hubo medidas del gobierno central que restaron autonomía municipal en la gestión del personal que labora en los servicios de educación y salud traspasados: el Estatuto Docente y el Estatuto de Atención Primaria.
- iv) En 1998 se aprueba una Reforma Constitucional que otorga autonomía a las municipalidades en la fijación de sus plantas y remuneraciones.
- v) En marzo de 1999 se aprueba la Reforma a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, lo cual significa un avance en el área de la gestión municipal: amplía las capacidades de asociativismo municipal, permitiendo compartir recursos humanos entre municipios; establece la obligatoriedad de coordinación de los servicios públicos en el territorio comunal; otorga mayor capacidad de fiscalización del Concejo Municipal y establece mecanismos de planificación.
- vi) Finalmente, hacia fines del 2000 se modifica la composición del Fondo Común Municipal a través de un incremento en el monto de recursos que realizan las 4 comunas más ricas del país (Santiago, Las Condes, Providencia y Vitacura) para ser redistribuidos entre las comunas restantes.

En el nivel regional se producen los cambios más innovadores con respecto a la tradición político administrativa del país, por medio de la dictación de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Interior del Estado que crea 13 regiones que pasan a ser organizaciones político territoriales dotadas, a partir de 1993, de personalidad jurídica de derecho público que gozan de autonomía relativa y de patrimonio propio. Asumen crecientes responsabilidades en la asignación de recursos públicos asociados al desarrollo regional. El órgano regional más importante, el Consejo Regional, es elegido en forma indirecta, por intermedio de los Concejales Municipales.

## **B. Descentralización de la Educación**

Profundizaremos en esta sección acerca del proceso de descentralización en el caso de la educación pública. La descentralización de la educación en Chile tuvo lugar en tres períodos. El primero, como se señalara, se abocó a una completa reestructuración administrativa y financiera de la educación, traspasando los establecimientos educacionales desde el nivel central del Estado a los municipios. El segundo período se inicia con el retorno a la democracia se orienta a profundizar el proceso iniciado en los '80, corrigiendo los problemas financieros evidenciados con posterioridad al traspaso. El tercer período,

iniciado a mediados de los '90, apunta a mejorar la calidad de la educación que se imparte en los establecimientos educacionales, cambiando el foco desde la preocupación por los aspectos financieros hacia un claro énfasis en la calidad de los contenidos técnico pedagógicos que se imparten en el aula.

i) *Municipalización de la educación en los '80*

La descentralización de la educación que se inicia el año 1980 consistió en: a) el traspaso de las escuelas públicas a la administración municipal; b) la modificación del sistema de financiamiento de la educación desde una modalidad de pago histórica por gasto a una modalidad de subvención por alumno por asistencia diaria a la escuela, y c) la creación de una nueva figura de prestación de servicios gratuitos de educación: la de los establecimientos particulares financiados por el Estado a través subvenciones. La responsabilidad técnico pedagógica y las políticas educacionales, así como el financiamiento de la educación siguen siendo responsabilidad del Estado a través del Ministerio de Educación.

Los fundamentos de este modelo tienen relación con los principios de la eficiencia económica. Se supone que las escuelas deberán competir entre sí para captar matrícula y que esta competencia redundará en mejor calidad del servicio educativo. Se supone que los usuarios, estando más cerca de los responsables de la prestación del servicio, podrán influir en que este responda de manera más efectiva a sus preferencias y necesidades. Además, el sistema permitiría una mayor participación de los padres en la educación de los hijos y más exigencias a la escuela por parte de la comunidad.

Al inicio de la descentralización educativa, la subvención por matrícula financiaba el costo del servicio por lo que el financiamiento no constituía un problema. Más bien, el debate de la época hacía referencia a las dificultades de gestión de las municipalidades para la administración de los servicios y a la nueva modalidad particular subvencionada, que comenzó a captar en forma creciente la matrícula escolar.

Como consecuencia de la crisis económica de 1982, se genera una crisis de financiamiento del sistema, con lo que se congela la subvención y se genera lo que se ha llamado “el déficit de la educación municipal”. En concreto, la subvención perdió entre 1982 y 1990 un 23% de su valor. Como consecuencia de lo anterior, se interrumpen también los traspasos que, a la fecha, alcanzaban al 87% de todas las escuelas públicas. Estos se completaron en 1986.

El modelo adoptado que, en principio, debía permitir el financiamiento de la educación y disminuir costos por la vía de la competencia entre las escuelas y la racionalización de la gestión educativa, comenzó a desfinanciarse. Comenzó entonces la participación prácticamente universal de las municipalidades en el financiamiento de la educación y la discusión sobre la forma como se conceptualizan los aportes municipales, ¿son un aporte al déficit o constituyen una obligación de los municipios con el sistema?<sup>105</sup>.

---

<sup>105</sup> En principio, el modelo de descentralización mediante el cual se traspasan recursos a las municipalidades por concepto de matrícula (subvención por capitación) supone y/o estimula la participación de las municipalidades en el financiamiento de los servicios.

La evaluación del período deja como saldo un mal punto de partida para que las municipalidades puedan asumir e incorporar como parte de su misión la gestión educativa. El propio modelo generó problemas difíciles de absorber por parte de las administraciones municipales:

- i) La creciente migración de alumnos desde la educación municipal a la particular subvencionada. El número de establecimientos particulares subvencionados aumentó en 1.016 y la matrícula llegó a 402.223 alumnos, lo que se estabiliza a partir de 1986. Paralelamente, a esa fecha, la caída de la matrícula fiscal alcanza a 344.320 alumnos. La matrícula fiscal cae de 78% en 1980 a un 57,9% en el sector municipal en 1990 (González, 1998) <sup>106</sup>.
- ii) Restricciones de gestión que se impusieron en el momento del traspaso, en relación a la imposibilidad de modificar las plantas docentes, compromiso que fue asumido por el ejecutivo con el objeto de ofrecer garantías a los docentes, las que generaron una ineficiente relación profesor / alumno.

El balance del período permite afirmar que: i) el proceso fue polémico y controversial para los actores involucrados: docentes, directivos y autoridades municipales; ii) se generó una dualidad en la educación subvencionada entre las escuelas privadas subvencionadas, cuyos alumnos terminaron siendo de mejor nivel socioeconómico y mejor rendimiento académico y las escuelas municipales subvencionadas, con alumnos socialmente más vulnerables y peores resultados académicos; iii) se produjeron severos problemas de financiamiento; y iv) se presentaron problemas de gestión y coordinación entre el medio educativo y municipal.

Mena y Bellei (1998) destacan algunas limitaciones al sistema escolar implementado por el gobierno militar, que dan cuenta de un conjunto de desajustes con los supuestos teóricos asociados a la descentralización. En primer lugar, señalan que la competencia entre oferentes puede hacer más eficiente el sistema, pero no más eficaz, cuestión que se relacionaría con las características culturales de la demanda, la inexistencia de sistemas de evaluación y la ausencia de instancias de control público sobre el servicio. No es cierto que los consumidores se orienten por elecciones racionales, ni que cuenten con criterios y distinciones sustantivas para juzgar el servicio recibido. El sistema tampoco reconoce la existencia de intereses públicos fundamentales sobre la educación tales como la equidad y la competitividad nacional.

#### *ii) Profundización del proceso: cambios introducidos en los '90*

Las primeras medidas de los gobiernos de la Concertación en materia educativa apuntan a corregir los problemas de financiamiento del sistema y dotar de mayor capacidad de gestión a los sostenedores educacionales. Estas fueron:

---

<sup>106</sup> La estructura de la educación municipal en 1996 es la siguiente: educación municipal: 57%, educación particular subvencionada: 33%, educación particular pagada: 10%.

- ***Incremento de la subvención***

Los gobiernos de la Concertación incrementan fuertemente los recursos comprometidos en el sector, con el objeto de recuperar la pérdida real que había experimentado la subvención. En 1991 se reajusta la subvención educacional y se determina que esta se reajustará en el mismo porcentaje y oportunidad que se reajusten las remuneraciones de los funcionarios del sector público. En 1997 se produce una nueva reajustabilidad de la subvención por sobre el IPC. En concreto, entre 1990 y 1997 el gasto en educación creció cerca del 120% y el valor de la subvención por alumno aumentó en 94% en términos reales (González, 1998).

- ***La Ley de Subvenciones***

Se dicta una nueva ley de subvenciones que, conforme a un sistema tarifario, reconoce diferencias de costo en la provisión del servicio de acuerdo a la localización geográfica del establecimiento y otorga asignación de zona, subvención por ruralidad y tipo y nivel educacional (el valor más alto se otorga a la educación general básica especial diferencial y el más bajo a educación básica para adultos). De acuerdo a estos criterios, se determina un valor mensual, expresado en una Unidad de Subvención Escolar, USE<sup>107</sup>.

- ***El Estatuto Docente***

En 1991, junto con aumentar los recursos de la subvención por alumno, se dictó el Estatuto Docente, Ley N° 19.070, que reemplaza al Código del Trabajo y que constituye, a partir de entonces, el cuerpo legal que norma las relaciones laborales entre las municipalidades y los docentes. Este estatuto mejora las remuneraciones, establece bonificaciones al perfeccionamiento, la experiencia profesional y el trabajo en condiciones difíciles e instituye la inamovilidad en el puesto de trabajo, cuestión que implica una rigidez en la gestión municipal que se contradice con las normas de flexibilidad laboral con que cuentan los sostenedores de colegios particular subvencionados. En otras palabras, las municipalidades tienen muchas dificultades o simplemente no pueden ajustar su planta docente en relación a la matrícula.

Para financiar esta diversidad de obligaciones, la misma Ley creó el Fondo de Recursos Complementarios que operó también para financiar programas de retiro voluntario de docentes por una sola vez y durante un período determinado de tiempo.

Dos años más tarde, la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación recomendó flexibilizar las plantas docentes, lo que dio origen a un conjunto de modificaciones al Estatuto. Las leyes 19.410 y 19.398 de 1996 permiten los ajustes de dotación en el marco del "Plan Anual de Desarrollo de la Educación Municipal" (PADEM),

---

<sup>107</sup> La subvención por ruralidad se otorga a los establecimientos educacionales que se encuentran ubicados a más de cinco Km. del límite urbano más cercano en los que existan accidentes geográficos, con población igual o inferior a 5.000 habitantes y densidad poblacional igual o inferior a dos habitantes por Km<sup>2</sup>. Existe otro incremento, llamado "piso rural", que se aplica a aquellos establecimientos rurales ubicados en zonas limítrofes o de aislamiento geográfico y que tengan una matrícula igual o inferior a 17 alumnos por un período de cinco años. Los establecimientos están fijados en un decreto del Ministerio de Educación del 30 de Junio de 1994.

que autoriza a trasladar profesores dentro de la comuna, racionalizar cursos e incluso fusionar escuelas (Cox y González, 1998).

- ***Financiamiento compartido***

A partir de fines de 1993 se creó el sistema de financiamiento compartido al que tienen derecho los establecimientos particulares subvencionados de la enseñanza básica y media y los establecimientos municipales de enseñanza media. Esto permite aumentar el aporte de los usuarios y por esta vía aumentar el gasto nacional en educación. Se ha demostrado que este mecanismo es relevante en el caso de la educación particular subvencionada, pero no en la municipal (Larrañaga, 1999).

- iii) *Descentralización técnico- pedagógico y curricular*

Además de los cambios mencionados los años 90 son, por sobre todo, años de importantes cambios en materia educacional, que tienen por objeto “mejorar la calidad y equidad de la educación”. Se busca llevar la descentralización a los establecimientos educacionales, dotando a los directores y profesores de más y mejores capacidades para gestionar los procesos de aprendizaje que tienen lugar al interior de la sala de clase e incorporar también a los padres y apoderados en la discusión sobre la educación que reciben sus hijos. Las principales estrategias implementadas para producir el cambio pedagógico corresponden a la Reforma Educacional y la creación de instrumentos de planificación a nivel municipal y de los establecimientos educacionales (Plan Anual de Desarrollo Educativo Municipal, PADEM, y Proyecto Educativo Institucional, PEI, respectivamente).

- ***La Reforma Educacional***

La Reforma Educacional se inicia en 1996. Su antecedente inmediato es la creación, a fines de 1994, de una Comisión Nacional para la Modernización de la Educación convocada por el Presidente de la República, que evalúa la Reforma Educacional como un imperativo histórico y decide su pronta puesta en marcha. También constituyen antecedentes de la reforma los Programas MECE Básica y de las 900 Escuelas desarrollados de 1990 en adelante.

La Reforma Educacional pone el eje del cambio, en los aspectos pedagógicos que tienen lugar en las escuelas y liceos. *“Coherente con dicha orientación, el sello distintivo de la reforma impulsada es su localización en la escuela y, más específicamente, en el aula. Se trata de dirigir todos los insumos y procesos involucrados en los diferentes niveles del sistema educativo hacia el ‘punto de contacto’ en que se producen (o no) los aprendizajes de los alumnos”* (Mena y Bellei, 1998).

La reforma establece cuatro de ámbitos de intervención:

- a) Programas de mejoramiento e innovación pedagógica

Se trata de una serie de programas de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación que se han venido realizando desde inicios de la década. En conjunto, buscan mejorar las metodologías de enseñanza - aprendizaje entregando además los materiales y medios necesarios para su implementación, a través de iniciativas diferenciadas según niveles y tipos de situaciones educativas. Entre estos programas destacan:

- Programa MECE-Media, que actúa sobre los procesos educativos interviniendo en las prácticas de los profesores y directivos docentes. Busca potenciar la participación de los estudiantes, dota a los establecimientos de material didáctico, bibliotecas y textos escolares y financia proyectos innovadores generados por las propias comunidades escolares (PME).
- Programa Rural, orientado a mejorar las condiciones de aprendizaje de niños y niñas de sectores rurales, como también los conocimientos y las prácticas de profesores que enfrentan el ejercicio de la docencia en más de un nivel.
- Programa de las novecientas escuelas (P-900), destinado al 10% de escuelas básicas con menor rendimiento escolar y altos índices de vulnerabilidad social otorgándoles un refuerzo integral en diversas materias.
- Red Enlaces, que consiste en la implementación de modernos sistemas computacionales en las escuelas, interconectados entre ellos y con el resto del mundo, formando una comunidad educativa nacional independiente del lugar geográfico en que se ubiquen.
- Proyecto Montegrande, que transforma a 51 liceos del país en polos de innovación educativa a través de la inyección de recursos adicionales y ofreciendo asesoría técnica del Ministerio de Educación. El objetivo es que estos liceos se transformen en modelos que impacten todo el sistema educativo.
- Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME), que establecen un importante desafío para profesores y directivos, al propiciar la elaboración de proyectos para enfrentar situaciones problemáticas y/o para promover innovaciones en los procesos pedagógicos o de gestión. Los PME tienen una duración de 2 o 3 años y su selección se realiza a través de un concurso organizado por el fondo de proyectos, en el que se considera la calidad técnica de la propuesta y el nivel de riesgo socio-educativo del establecimiento. Los establecimientos que ganan un PME reciben recursos adicionales para su ejecución.

b) Reforma curricular

En 1996 se inicia la Reforma Curricular, que implica un cambio desde una definición estatal de planes y programas de estudio obligatorios, a un marco curricular básico, que define objetivos y contenidos mínimos obligatorios para la enseñanza básica y media, pero respecto del cual los establecimientos educacionales pueden desarrollar sus propios planes

y programas en función de sus proyectos educativos y las distintas realidades y necesidades de los alumnos que asisten a los establecimientos.

La reforma curricular cambia la antigua manera de entender el currículum y se basa en los llamados Objetivos Fundamentales (OF) y Contenidos Mínimos (CM). Los primeros se entienden como las competencias que los alumnos deben lograr en los distintos períodos de su escolarización; los CM como los conocimientos específicos y prácticas para lograr destrezas y actitudes que los establecimientos deben enseñar, cultivar y promover para el cumplimiento de los OF.

La Reforma curricular introduce por primera vez en Chile los Objetivos Fundamentales Transversales, en el caso de la Educación General Básica. *“La educación chilena busca estimular el desarrollo pleno de todas las personas, promover su encuentro respetando su diversidad, y, sobre esta base, formarlas tanto dentro de los valores que revisten de sentido ético a la existencia personal, como en la disposición para participar y aportar, conforme a su edad y madurez, en una convivencia regida por la verdad, la justicia y la paz.”* (MINEDUC, 1998). Estos objetivos tienen un carácter comprensivo y general orientado al desarrollo personal y a la conducta social y moral de los alumnos y deben perseguirse en las actividades educativas realizadas durante el proceso de la educación.

Se espera que estos objetivos sean asumidos e interpretados por los establecimientos educacionales. Cada establecimiento elabora un *Proyecto Educativo* Institucional (ver más adelante en instrumentos de planificación), y en este proyecto deben considerarse de manera explícita los Objetivos Fundamentales Transversales, pudiendo darle especial relevancia a alguno de ellos más que a otros.

#### c) Fortalecimiento de la profesión docente

En el entendido de que los profesores constituyen el pilar fundamental de la Reforma, se han diseñado una serie de acciones para atender las necesidades de perfeccionamiento docente: i) becas para pasantías, postítulos y postgrados en el exterior, iniciado en 1996; ii) premio a la excelencia docente; iii) programa de becas para jóvenes meritorios y con vocación pedagógica que desean ingresar a carreras de pedagogía; y finalmente iv) Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño (SNED) que data de 1996 y consiste en el incremento de remuneraciones a cerca del 25% de los docentes de la matrícula de los establecimientos educacionales municipales y particular subvencionados del país que exhiban mejores resultados de aprendizaje. La principal variable que se considera es el resultado SIMCE absoluto y en relación a sus propios resultados en años anteriores.

#### d) Jornada Escolar Completa

Con el objeto de que la reforma tenga el alcance deseado se planteó la necesidad de incrementar el tiempo disponible para las acciones educativas. De esta manera, se aumentó el horario escolar de 30 a 38 horas semanales para la enseñanza básica y de 36 a 42 horas para enseñanza media.

Para postular a la Jornada Escolar Completa los establecimientos deben presentar un proyecto educativo que justifique pedagógicamente la utilización del tiempo de trabajo y que sea definido con la participación del Consejo de Profesores, los padres y apoderados y los alumnos. También se requiere asegurar la infraestructura y el equipamiento necesario y contar con personal docente y administrativo idóneo<sup>108</sup>.

- ***Instrumentos de Planificación***

Junto con mejorar los contenidos educativos, se considera fundamental incrementar la capacidad de planificación de la educación a nivel de los municipios y de las unidades educativas, de modo que ambos se apropien, de acuerdo a sus propios lineamientos, del conjunto de innovaciones y propuestas provenientes del Ministerio. Los instrumentos que abren esta posibilidad son el PADEM y el PEI.

a) **Plan Anual de Desarrollo Educativo Municipal (PADEM)**

El PADEM constituye el instrumento por excelencia para fortalecer la capacidad de planificación municipal. Se define como *“una herramienta participativa que permite al municipio planificar anualmente las metas educacionales de su comuna y constituye un instrumento ordenador de las prioridades y de la distribución de recursos en la educación municipal”* (MINEDUC-SUBDERE, 1998).

La elaboración anual del PADEM constituye una obligación para los municipios a contar de 1995 que, según la Ley N°19.410 debe contemplar al menos: i) un diagnóstico de cada uno de los establecimientos educacionales dependientes del municipio y de la comuna, ii) un análisis de la situación de oferta y demanda de matrícula, iii) las metas del Departamento de Administración de la Educación Municipal o Corporación y de los establecimientos educacionales, iv) dotación de personal docente y no docente, v) programas de acción para el año y vi) presupuestos de ingresos, gastos e inversión.

b) **Proyecto educativo Institucional (PEI)<sup>109</sup>.**

El Proyecto Educativo Institucional *“es un instrumento técnico y político que orienta el quehacer del establecimiento escolar, explicitando su propuesta educacional y especificando los medios que se pondrán en marcha para realizarla”* (MINEDUC, 1995). El PEI señala la dirección hacia donde se orientan los esfuerzos de cada uno de los actores de la institución escolar, incorporando las diversas dimensiones que son propias de una

---

<sup>108</sup> Los recursos para la implementación de la infraestructura necesaria para incorporarse a la Jornada Escolar Completa provienen de las siguientes fuentes: FNDR y Aporte de Capital, el que consiste en un monto de recursos administrado por el Ministerio de Educación, que se asigna a los sostenedores, municipios o particulares, a través de fondos concursables.

<sup>109</sup> El proyecto Educativo Institucional nace al alero de programas como el P-900 y Mece Media a principios de los '90. Actualmente se ha ido universalizando a todas las escuelas, independiente de si estas participan o no de los programas en cuestión.

escuela: propósitos educativos, procesos pedagógicos y de gestión institucional y administrativa.

### **C. Evaluación General del Proceso: Resultados y Perspectivas**

De acuerdo a los estudios disponibles, el proceso de descentralización no ha dado los resultados esperados en materia de eficiencia en la provisión del servicio educativo. Los esfuerzos de la última década se han concentrado en girar la política educacional hacia el lugar de los aprendizajes - la sala de clases - desatendiendo la preocupación por mejorar los contextos organizacionales en que se resuelve dicho proceso –SEREMI, municipios- (Mena y Bellei, 1998).

En vez de complementar los procesos en materia de descentralización administrativo financiera a nivel local con esfuerzos que fortalezcan la capacidad técnico pedagógica de este nivel intermedio, las reformas en el último de estos ámbitos han ido a dar directamente a las unidades educativas sin consultar ni incorporar a los sostenedores municipales. Esta situación transforma al municipio en un nivel con atribuciones poco claras en materia educativa. Si bien asumen la responsabilidad por la administración del sistema, cuentan con escasas herramientas para intervenir en la relación técnico pedagógica que tiene lugar entre el MINEDUC y los establecimientos educacionales.

Se examinan a continuación cuatro ámbitos especialmente críticos para ofrecer una educación de calidad: la equidad del sistema, el mecanismo de traspaso de recursos para el financiamiento de la educación, las capacidades de gestión de las unidades educativas y la situación de los docentes. Estos ámbitos se encuentran relacionados entre sí, en la medida en que los avances y/o dificultades en un área impactan necesariamente en los avances y/o resultados en las otras.

Según veremos, la discusión de la literatura pone de manifiesto varios de los problemas que también encuentra el estudio en terreno realizado en el contexto de este estudio. No obstante, el momento actual es un punto de inflexión en el cual se están intentando diversas alternativas de salida a estas dificultades, lo que se evidencia, por ejemplo, en el incremento de la capacidad de gestión municipal, los intentos de racionalización financiera, la experiencia de escuelas que están innovando, etc. Estos son el tipo de resultados que recoge el estudio en terreno.

#### *i) Equidad del sistema*

Las políticas implementadas han privilegiado el mejoramiento de la calidad, más que la equidad del sistema (Hoppenhayn, 1996). La creación de establecimientos particular subvencionados es problemática, en la medida en que este tipo de establecimientos ha capturado alumnos de mayor nivel socioeconómico y rendimiento académico, mientras que las escuelas municipales educan a los sectores de menor nivel socioeconómico (Espínola, 1994 y 1997; González, 1998). Espínola (1997) constata que los resultados académicos de las escuelas municipales se mantienen sostenidamente por debajo de los resultados de los establecimientos particular subvencionados y particular pagados.

A la vez, la competencia por matrícula y, desde ese punto de vista, por eficiencia económica, genera en las escuelas particular subvencionadas la posibilidad de expulsión a los malos alumnos o estudiantes con dificultades o mayor vulnerabilidad.

La implementación del financiamiento compartido introduce nuevos debates en relación a la equidad. Según algunos estudios, el sistema ha generado o al menos fortalecido procesos de segregación, desintegración social y segmentación estructural en el sistema escolar, con repercusiones de mediano y largo plazo indeseadas y de difícil solución. El mecanismo de exclusión operaría a través de la modificación de la composición social de los alumnos de una escuela (por procesos de selección, autoselección y abandono), regida por la capacidad de pago de las familias, reforzando la segmentación estructural del sistema (UNICEF, 1999).

No obstante, el aporte que los padres pueden hacer a la educación de sus hijos es saludable, porque: i) contribuye a dotar de mayores recursos al sistema, ii) incrementa la participación de los padres en el proceso educativo y iii) los coloca en mejor situación para exigir a los establecimientos una educación de mejor calidad para sus hijos.

*ii) Heterogeneidad de las capacidades municipales*

Las capacidades municipales y locales para administrar con eficiencia la educación han sido también una restricción del sistema. Parte importante de las municipalidades del país tienen importantes problemas de gestión, tales como falta de misión institucional y visión estratégica, dificultades de liderazgo y conducción del municipio por parte de alcaldes y concejales, clima organizacional de desconfianza y escasa coordinación y comunicación interna, desconocimiento del significado e implicancias de los procesos de modernización y organización interna rígida<sup>110</sup>. Todos estos problemas repercuten en la calidad de las respuestas que el municipio entrega a la comunidad.

Dos son los instrumentos con más repercusión sobre la autonomía del sistema escolar respecto del Ministerio de Educación: el PADEM y la Reforma Curricular. En la medida en que los departamentos y corporaciones de educación sean capaces de elaborar sus Planes Anuales de Educación y definir su malla curricular en función de algunas orientaciones curriculares básicas, mayor será su capacidad de plantearse un proyecto educativo propio, lo que a su vez, se traduce en mayores posibilidades para el manejo administrativo y financiero autónomo.

La discusión, en consecuencia, se centra en la capacidad de los departamentos/corporaciones para asumir los desafíos de la planificación y realizar sus propias definiciones curriculares. En un contexto en que el PADEM no está cumpliendo con el objetivo de contribuir a incrementar las capacidades municipales de gestión, se ha dado que sólo los municipios con mayor capacidad de gestión, que cuentan con un proyecto educativo consistente, están capacitados para definir su currículum. El resto de las municipalidades del país tienden a ajustarse a lo propuesto por el Ministerio.

---

<sup>110</sup> Estudios de diagnóstico realizados en 24 municipalidades chilenas en el marco del Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal, PROFIM, realizados con aportes del Banco Mundial, 1995.

### iii) *Modelo de transferencias intergubernamentales*

Otro aspecto que la literatura consigna como especialmente preocupante es el relativo al modelo de transferencias adecuado para garantizar que se cumplan ciertos objetivos de bien público asociados a la educación, los que deben ser cautelados por el nivel central del Estado y que, a la vez, se establezcan mecanismos eficientes de incentivo para que los agentes cumplan con la misión encomendada por el nivel central.

El dilema es el clásico de los modelos agente principal. Como señala González (1998) “el Estado no tiene la certeza de que sean sus incentivos (las subvenciones, el SNED, etc.) los que orientan el trabajo del agente. Tampoco se puede verificar la eficiencia y eficacia de esas acciones. El principal Estado está muy lejos de los agentes trabajadores de escuela”.

El problema es aún más complejo porque, en rigor, el agente no es solo la escuela, sino también el municipio que toma las decisiones administrativas y financieras. Este es un “nudo” del sistema. Por un lado el Ministerio de Educación vela por los contenidos pedagógicos y para ello se relaciona directamente con las unidades educativas a través del menú de programas de la reforma educacional. Por otro, traspasa los recursos a las municipalidades y espera que estas optimicen la gestión y operen con criterios de eficiencia económica.

La subvención no junta ambos aspectos, lo educativo y lo financiero, y además no va en forma directa a la escuela, sino a la municipalidad<sup>111</sup>. Montt Leiva (1995) atribuye el problema a una falsa dicotomía o división artificial entre lo técnico y lo administrativo instaurada por el Ministerio, lo que no permite hacer responsables a los municipios de la integralidad de la gestión. El caso del SNED es diferente por cuanto constituye un factor de mediación de estos dos planos que combina logros educativos a nivel de la escuela con incentivos económicos.

El Estado utiliza el sistema de financiamiento para asegurar que los objetivos del agente coincidan con los del principal. Sin embargo, si estos mecanismos no entregan las señales exactas, partiendo por clarificar que opera con dos agentes, se motiva una conducta de *moral hazard* por parte de los agentes, es decir, minimizar su esfuerzo en la gestión educativa aduciendo mala suerte o dificultades fuera de su alcance. Esta constatación conlleva una serie de interrogantes: ¿Hasta qué punto los agentes/municipios están comprometidos con la gestión de la educación? ¿De qué depende su compromiso?, ¿Reaccionan solo a las señales financieras? Estas preguntas se recogerán en el estudio empírico.

### iv) *El rol de los establecimientos educacionales*

---

<sup>111</sup> Las municipalidades tienen facultades para distribuir de acuerdo a sus criterios los recursos entre las escuelas.

Otro factor cuestionado en el modelo chileno es la escasa autonomía de las escuelas en materias administrativas, financieras y de manejo de personal, así como en materias pedagógicas (Espínola y otros, 1996; Di Gropello y Cominetti, 1998; Larrañaga, 1995).

Los gobiernos de la Concertación han abordado el problema de forma indirecta, mediante la implementación de programas de mejoramiento de la educación, que han tendido a fortalecer los procesos de autonomía en las unidades educativas, incentivando a los directivos y docentes a asumir formas modernas de trabajo, de manejo de recursos y de interlocución con agentes externos<sup>112</sup>. Sin embargo, la experiencia práctica indica que las municipalidades son reacias a delegar este espacio de autonomía a los establecimientos (Mena y Bellei, 1998). Los problemas del modelo principal agente analizados anteriormente se repiten en la relación municipio (principal) y escuela (agente).

El énfasis ha estado puesto en dotar de mayor autonomía en el plano pedagógico, a través de la definición de un nuevo marco curricular, que busca pasar de la definición estatal de planes y programas obligatorios a la entrega de objetivos y contenidos mínimos, a partir de los cuales los establecimientos elaboran sus propios planes y programas.

Si bien esta alternativa constituye un avance a través de la generación de proyectos educativos y el fortalecimiento de las instancias descentralizadas, el aprovechamiento creativo de la flexibilidad curricular se ve limitado por los mecanismos de control existentes, la escasa capacidad económica de las escuelas y la capacidad técnica de los equipos docentes. Evitar estas dificultades requeriría complementar la iniciativa con políticas de capacitación y perfeccionamiento de los profesores, políticas de difusión de las alternativas de flexibilidad curricular existentes y el fortalecimiento de la capacidad técnico – pedagógica de las escuelas (Cox, 1998; Espínola 1997; Montt Leiva, 1995).

Algunos autores plantean la necesidad de un cambio más radical en esta materia, que signifique la transferencia de la gestión administrativa a los establecimientos, cuestión que comprometería directamente a las escuelas con el mecanismo de subvención y los incentivos asociados (Hopenhayn, 1995).

#### v) *Docentes*

Finalmente, permanece como un problema no resuelto el de la situación de los docentes y su relación contractual diferenciada con sostenedores municipales y particulares<sup>113</sup>. Si bien este es un problema administrativo, repercute directamente en los aspectos pedagógicos, en la medida en que genera un descompromiso de los docentes para con una reforma educacional que no los consulta ni incorpora.

---

<sup>112</sup> La cristalización de estos espacios de manejo autónomo de los establecimientos se alcanzó al dictarse la ley a través de la cual el Ministerio autorizó e incentivó a las municipalidades a traspasar la administración de los recursos obtenidos a través de los programas del MINEDUC a los directores de establecimientos.

<sup>113</sup> Particularmente en el área de administración de personal, el sector municipal no negocia con los docentes, como lo hacen los establecimientos particular subvencionados, sino que estos tienen como interlocutor al Ministerio de Educación.

No obstante, los programas dirigidos a los docentes incorporados en la década del 90, el gremio sigue sintiéndose al margen del proceso de reforma. A las ya tradicionales reivindicaciones salariales se incorporan nuevas demandas, tales como las que surgen de la implementación del régimen de Jornada Escolar Completa, que limita a los docentes la posibilidad de contar con dos empleos (uno en la mañana y otro en la tarde) o los problemas derivados de una relación contractual difícil con los sostenedores municipales.

En síntesis, la bibliografía relativa al tema de la descentralización de la educación da cuenta de una serie de problemas en la conducción e implementación de los procesos de reforma administrativa financiera y técnico pedagógica. Esta investigación comparte en lo sustantivo el diagnóstico de estos problemas pero al mismo tiempo, de acuerdo con los resultados de terreno, ofrece una mirada complementaria respecto de los nudos críticos del proceso y los avances que han tenido lugar en el nivel local.

## **II. ESTUDIO CUALITATIVO: LA OPINION DEL NIVEL CENTRAL Y LA EXPERIENCIA DE 16 MUNICIPALIDADES**

Se analiza a continuación la forma como los municipios se organizan internamente para asumir la planificación y administración del sistema de educación comunal. En la primera parte de este capítulo se presenta la opinión que tienen las autoridades del nivel central, es decir, quienes diseñan y conducen el proceso de descentralización, respecto de la forma como este ha sido asumido a nivel local y las dificultades con que se encuentra<sup>114</sup>. A continuación el análisis profundiza en la situación específica de 16 municipalidades heterogéneas entre sí y la forma como estas asumen y se comprometen con la gestión educativa.

### **1. LA OPINIÓN DEL NIVEL CENTRAL**

Las opiniones vertidas por los personeros del nivel central no sólo son coincidentes entre sí, sino que además, según se analiza extensamente en la próxima sección, son coincidentes con el juicio que realizan las autoridades y funcionarios a cargo de la administración de la educación a nivel local. Sin embargo, la sola constatación de las dificultades no parece ser suficiente para resolver problemas sentidos como críticos por todos los actores involucrados.

---

<sup>114</sup> Como “autoridades del nivel central” se incluyen tanto altas autoridades de los ministerios que tienen a su cargo el diseño de las políticas de descentralización y Reforma Educacional, como los representantes de la Asociación Chilena de Municipalidades. En concreto, se entrevistó a Subsecretarios de Desarrollo Regional y Subsecretarios de Educación de distintos períodos, Jefe del Departamento de Desarrollo Institucional del MINEDUC, Jefe de la División de Municipalidades de SUBDERE, profesional de la división de Fortalecimiento Institucional de la SUBDERE y otros profesionales de esa repartición, Jefe del Sector Gobierno Interior del Ministerio de Hacienda y miembros de la Comisión de Educación de la Asociación Chilena de Municipalidades, quienes son directores de Corporaciones Municipales de Educación.

Para avanzar hacia la solución de los problemas no basta con tener una visión compartida de los mismos. Aún cuando el diagnóstico es compartido, no lo son las interpretaciones relativas al origen de los problemas ni la forma de solucionarlos. Se encuentran dos bloques de opiniones claramente diferenciables. Están por un lado los representantes del MINEDUC quienes, aún cuando consideran fundamental un creciente compromiso municipal con la educación, asignan parte importante de la responsabilidad en la gestión y resultados de la educación a los establecimientos educacionales y departamentos provinciales de educación. Los representantes de la SUBDERE y la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHMU) en cambio, expresan un convencimiento de que el municipio debe transformarse progresivamente en el actor clave para la gestión del sistema.

Estas diferencias remiten a nuestra preocupación por la relación existente entre los procesos de descentralización del Estado y de Reforma Educacional, en la medida en que el MINEDUC representa la “opción reforma” y la SUBDERE la “opción descentralización”. Aunar un criterio respecto del rol que le compete a los distintos actores en la descentralización de la educación en Chile resulta fundamental para destrabar las dificultades del proceso.

Las autoridades del nivel central señalan que poco a poco se ha ido abandonando la tradicional concepción de “servicios traspasados”, según la cual las municipalidades son simples administradoras de un conjunto de recursos y lineamientos definidos desde el nivel central, y han pasado a asumir un rol más activo en la generación de políticas de desarrollo educativo.

Se señala que en este nuevo escenario, los municipios comienzan a demandar al MINEDUC una mayor participación en los asuntos educacionales y a su vez, el Ministerio empieza a comprender la importancia que tienen los municipios para la sustentabilidad de los cambios que impulsa la Reforma Educacional.

Más allá de los esfuerzos para mejorar la gestión de la educación comunal, los entrevistados observan una tendencia a conformar equipos técnicos pedagógicos en los municipios con el fin de apoyar a los establecimientos educacionales. La ACHMU y el MINEDUC han identificado al menos 50 Municipios en el país que cuentan con estos equipos técnicos que en algunos casos apoyan y en otros casos asumen la labor que tradicionalmente han realizado los supervisores del Ministerio de Educación. Las autoridades señalan que no se han realizado los esfuerzos necesarios para rescatar dichos esfuerzos comunales y señalan la urgencia de establecer alianzas entre el MINEDUC y estas Municipalidades, de manera de trabajar de manera conjunta en el mejoramiento de la educación.

Reconocer que los Municipios cuentan con capacidades técnicas, no ha sido un proceso fácil para los profesionales y la estructura del Ministerio de Educación, en tanto debe asumir que los temas técnico pedagógicos no son de su exclusiva responsabilidad, y que los municipios pueden convertirse en un motor importante para la Reforma.

Algunos plantean que la única manera de avanzar verdaderamente hacia una descentralización es fortaleciendo los niveles subnacionales, especialmente al municipio, de manera que sea efectivamente quien guíe el desarrollo de su comuna. Para esto se requiere, además de recursos, de voluntad política y visión estratégica de las posibilidades del

territorio comunal. *“Veo al Municipio con el rol de gobierno local, eso es lo que hay que fortalecer, no creo que sea tan importante su rol de administración, entonces el rol de gobierno es hacer algún tipo de política local y gestar alianzas estratégicas con actores relevantes dentro de la comuna, empresariado, sindicatos, profesionales, gente que pueda dar apoyo a las escuelas de la comuna”* (Ex Subsecretario MINEDUC).

A continuación se presenta una síntesis de los principales temas de orden más específico, que fueron relevados por los entrevistados del nivel central del Estado como problemas pendientes para avanzar en el proceso de descentralización en educación. Estos temas son: a) el rol de los PADEM, b) el escaso margen de autonomía de las unidades educativas, c) las rigideces del Estatuto Docente, d) problemas de financiamiento y e) irregular calidad de los equipos profesionales municipales.

#### **A. El Rol de los PADEM**

Todos los entrevistados están de acuerdo en que el PADEM ha mejorado de manera importante la gestión de la educación municipal: ha permitido ordenar y optimizar las plantas docentes, planificar la gestión comunal, clarificar las metas de la educación e incorporar la realidad de los distintos establecimientos a los lineamientos comunales.

Según los representantes del MINEDUC, el PADEM fue pensado como una solución a los problemas financieros por los que atravesaba la educación municipal, en la medida en que constituía una herramienta útil para racionalizar las finanzas internas de los departamentos de educación. Desde esta postura, el hecho de que el PADEM se haya constituido en un instrumento de planificación constituye un resultado no previsto, pero positivo.

Por el contrario, en la SUBDERE existe el convencimiento de que el PADEM fue concebido desde sus orígenes como un instrumento de planificación por medio del cual se reconocía al municipio como el actor a cargo de la administración de los establecimientos educacionales.

Estas diferencias de interpretación constituyen un ejemplo de que, no obstante la visión compartida acerca de las problemáticas por las que atraviesa la educación municipal, ellos no necesariamente implica una interpretación similar sobre las estrategias para enfrentar estos problemas. Mientras que la opción de la SUBDERE apunta claramente a fortalecer las capacidades municipales de gestión del sistema, en la apuesta del MINEDUC no es tan claro que sea el municipio quien debe conducir el proceso, más bien, este es un actor invitado sumarse a una reforma que lo interpela, pero que también convoca a los establecimientos educacionales y los departamentos provinciales de educación.

#### **B. Escaso grado de autonomía de las unidades educativas**

A juicio de las autoridades del nivel central, son pocos los avances que se han realizado en materia de la descentralización hacia las unidades educativas. El MINEDUC ha implementado una serie de mecanismos para dotar a los directores de los establecimientos de mayores capacidades, herramientas de gestión y liderazgo, pero aún falta dar pasos hacia

una descentralización más profunda, donde sea la escuela o el liceo quien administre y gestione efectivamente la educación.

Si bien existe la posibilidad de que los municipios hagan uso de la ley de facultades delegadas que entró en vigencia en el año 1995, esta no ha sido utilizada mayormente. La ley permite a los municipios descentralizar la gestión hacia las escuelas y liceos, para que estos administren directamente los recursos de subvención o administren y generen recursos propios. Sin embargo esta facultad es escasamente utilizada.

### **C. Las rigideces del Estatuto Docente**

Los entrevistados son enfáticos en señalar que el Estatuto Docente se ha convertido en una de las mayores dificultades que tienen los municipios para optimizar su gestión: les resta competitividad, les impide manejar sus recursos humanos eficientemente y entrega una serie de beneficios a los docentes que atentan contra la sanidad del sistema, tanto en términos financiero como técnicos. Al mismo tiempo, reconocen la dificultad de tratar el tema, especialmente por la fuerza que posee el gremio de los profesores, la carga política que tiene esta discusión, y por el hecho que pasa por un tema legal. Por esta razón, ninguno de los actores entrevistados se declara optimista en relación a una pronta solución de las rigideces que impone el estatuto docente.

### **D. Problemas de Financiamiento**

Los entrevistados del nivel central coinciden en señalar que el tema financiero ha dejado de ser la mayor preocupación o demanda de las municipalidades. No obstante, persisten una serie de dificultades. La más fuerte es la que enfrentan los municipios por el hecho que la educación comunal tiene costos fijos e ingresos variables, situación que impide contar con una gestión financiera planificada. Los ingresos que reciben los municipios varían mensualmente según la asistencia escolar de los alumnos y muchos municipios sufren variaciones muy importantes, especialmente en la temporada de invierno.

Un segundo inconveniente que reconocen algunos entrevistados es que la Unidad de Subvención Escolar (USE) se define en términos absolutos para todos los establecimientos, sin establecer diferencias según la condición social de estos. Se trata de un sistema de financiamiento insensible a los factores de vulnerabilidad socioeconómica, pese a que han habido importantes avances para mejorar estas dificultades, uno de los cuales es establecer un financiamiento diferenciado para los establecimientos rurales, asignando un factor de subvención mayor, el factor corrector para establecimientos con matrícula baja no atribuibles a su gestión y un mayor porcentaje para los establecimientos que se incorporan a la jornada escolar completa.

### **E. Irregular calidad profesional de los equipos municipales**

Los entrevistados del nivel central reconocen que ha habido muchos esfuerzos por parte de los municipios y también por parte de la Reforma Educacional para superar las dificultades de gestión que enfrentan los Municipios. Pese a esto, señalan que aún falta tiempo y

recursos para poder contar con buenos profesionales tanto a nivel de los municipios, como de las propias escuelas.

## 2. ESTUDIO EN TERRENO EN 16 MUNICIPALIDADES

Esta investigación estudió como se experimenta el proceso de descentralización y de Reforma Educacional en una muestra de municipalidades heterogéneas. A pesar de esta heterogeneidad, y de las consecuentes diferencias en las capacidades humanas y financieras de gestión, lo cierto es que el estudio en terreno de la forma como 16 municipalidades del país se organizan internamente para gestionar la educación comunal muestra extraordinarias coincidencias con la opinión que expresan las autoridades nacionales acerca de las fortalezas y dificultades del proceso y con los temas que la literatura releva como más problemáticos en la implementación del proceso. Estos son los temas que se analizan en esta sección.

El análisis apunta a indagar en cómo reciben las municipalidades las iniciativas provenientes desde diversas reparticiones del nivel central, cómo se organizan internamente para asumir el desafío y cómo incorporan a los establecimientos educacionales en la tarea. ¿Operan los departamentos municipales de educación al margen del municipio o existe una relación estrecha?, ¿en que se expresa el mayor o menor compromiso municipal con la educación?, ¿se involucran las municipalidades en aspectos técnico pedagógicos?, ¿son los municipios una contraparte de los establecimientos educacionales en temas técnicos o estos se relacionan exclusivamente con el Ministerio de Educación?.

### A. Caracterización de las 16 comunas estudiadas

A continuación se describen las comunas estudiadas en función de su tamaño, del tipo de población que atienden, de la modalidad de administración de la educación, de la capacidad de gestión y de la cantidad de recursos con que cuenta. Se presentan en primer lugar los antecedentes comunales: localización geográfica de las comunas, cantidad de habitantes y nivel socioeconómico de la población. Luego se entregan antecedentes municipales: tamaño del municipio, presupuesto y porcentaje de dependencia del Fondo Común Municipal. Finalmente, se realiza una caracterización del sistema de educación comunal en las 16 municipalidades, donde se destaca el tipo de administración y la cantidad de funcionarios del sistema, el número de establecimientos educacionales, la matrícula comunal, la dotación docente y el presupuesto del sector.

#### *i) Antecedentes comunales*

Las 16 comunas estudiadas se distribuyen en 4 regiones del país incluida la Región Metropolitana. Dos comunas se ubican en la III región, tres en la V región, cuatro en la región metropolitana y siete en la VIII región. Estas son: Vallenar y Tierra Amarilla (III región), Viña del Mar, San Antonio y Villa Alemana (V región), Colina, San Ramón, La Florida y Peñalolén (RM) y Concepción, Cabrero, Coronel, Los Angeles, Hualqui, Tirúa y Cobquecura (VIII región).

Diez comunas son urbanas y seis rurales. El promedio de población fluctúa entre 23.800 habitantes en el caso de Coronel y 414 mil habitantes en el caso de La Florida, que es la comuna con mayor cantidad de habitantes a nivel nacional.

En relación al porcentaje de población en situación de pobreza, mientras que las comunas de Viña del Mar, Villa Alemana, La Florida, Peñalolén se encuentran bajo el promedio nacional de pobreza, otras como Tierra Amarilla, Coronel y en menor medida San Ramón, se ubican muy por sobre ese promedio. Las restantes comunas se encuentran en torno al 21,7% de población pobre.

## *ii) Antecedentes municipales*

Los municipios de las comunas estudiadas varían en la cantidad de concejales y funcionarios con que cuentan para su gestión, en el monto de recursos de que disponen anualmente y en el porcentaje de dependencia del Fondo Común Municipal.

Los municipios más grandes en cantidad de funcionarios son Viña del Mar, La Florida, Concepción y Peñalolén. Destaca especialmente el caso de Viña del Mar, con una dotación que supera los 1.000 funcionarios, cifra que parece excesiva en comparación con otros municipios de grandes comunas metropolitanas. En todo caso, el presupuesto municipal indica que el municipio de Viña del Mar posee recursos para mantener tan alta dotación. Es el municipio de más alto presupuesto y que ostenta la más baja tasa de dependencia del Fondo Común Municipal de los estudiados.

Otros municipios que superan los 10 mil millones de pesos de presupuesto anual son La Florida y Concepción, con tasas de dependencia del FCM muy variadas. Mientras que más del 50% del presupuesto de La Florida proviene de dicho fondo, Concepción recibe menos de un 10% de aporte. Además de La Florida, también Peñalolén, San Ramón, Hualqui, Cobquecura y Tirúa organizan su presupuesto con aportes del FCM que superan el 50% del total de sus recursos. Los casos más críticos son los de Tirúa y Cobquecura, que sólo financian con recursos propios el 30% de su presupuesto total. Estos municipios son también los más pequeños en cantidad de funcionarios.

Los casos restantes corresponden a municipalidades de tamaño medio, cuyo presupuesto fluctúa entre los mil (Cabrero) y cinco mil millones de pesos (San Antonio) y cuyo porcentaje de dependencia del Fondo Común Municipal fluctúa entre 26% (Cabrero) y el 49% (Coronel).

Comuna	Localización Geográfica	Nº de habitantes(*)	% de pobreza(**)	% dependencia FCM	Presupuesto (M\$)	Nº de funcionarios
Vallenar	Urbana	51.856	25%	35,21	1.200.000	120
Tierra Amarilla	Rural	14.798	32%	27,63	1.288.433	49
Viña del Mar	Urbana	335.512	15.6%	6,50	27.112.015	1.021
San Antonio	Urbana	84.055	20.3%	38,38	5.887.766	166
Villa Alemana	Urbana	87.075	15%	44,26	4.193.933	151
Colina	Rural	75.387	20.8%	28,54	3.000.000	
San Ramón	Urbana	101.623	25.3%	58,77	3.500.000	250
La Florida	Urbana	414.929	9.6%	54,07	12.726.395	600
Peñalolén	Urbana	206.732	19.7%	51,88	8.000.000	450
Concepción	Urbana	372.252	14.4%	9,68	11.000.000	500
Cabrero	Rural	93.061	s/i	26,43	1.120.665	65
Coronel	Urbana	23.801	44.5%	49,25	4.500.000	
Los Angeles	Urbana	158.215	23.7%	33,34	5.920.000	
Hualqui	Rural	16.932	s/i	52,21	800.000	40
Tirúa	Rural	10.032	s/i	71,75	404.099	33
Cobquecura	Rural	6.528	s/i	66,73	470.466	28
Promedio Nacional	--	44.086	21.7%	--		

(\*) Población proyectada del CENSO de 1992 para 1998.

(\*\*) Encuesta CASEN 1998.

### iii) Caracterización del sector educación

Las municipalidades estudiadas se diferencian tanto por el tipo de administración de la educación como por el tamaño del sector educativo (matrícula, número de establecimientos educacionales, dotación docente, etc.). En términos de modalidad de administración, doce de las 16 municipalidades cuenta con un departamento o dirección municipal de educación a cargo de la administración y gestión educativa. Los cuatro casos restantes (Viña del Mar, Villa Alemana, La Florida y Peñalolén) poseen corporaciones municipales de salud y educación<sup>115</sup>.

Las comunas que poseen una menor cantidad de matrícula y de establecimientos de dependencia municipal son Tierra Amarilla, San Ramón, Cobquecura y Tirúa, todas ellas rurales, a excepción de San Ramón. Por el contrario, la mayor cantidad de matrícula y de establecimientos corresponde a Los Angeles, seguida de Viña del Mar y Concepción.

En términos generales, también se aprecia coincidencia entre el tamaño de la planta docente y las variables antes mencionadas, en el sentido que las comunas que poseen una menor cantidad de establecimientos y de matrícula, cuentan con una menor cantidad de

<sup>115</sup> La principal diferencia entre estos dos tipos de administración radica en el grado de autonomía que poseen los encargados de educación para tomar decisiones en forma independiente del municipio. Las corporaciones son organismos de derecho privado, que cuentan con un directorio presidido por el Alcalde, pero que no dependen directamente del municipio y manejan un presupuesto autónomo. Los departamentos o direcciones, en cambio, constituyen una unidad municipal más.

docentes y viceversa. La excepción corresponde al caso de Hualqui, que cuenta con una escasa dotación docente en comparación con la matrícula comunal.

Finalmente, respecto de los temas financiero – presupuestarios, existen diferencias en el porcentaje de aporte que realizan los municipios para el financiamiento del sistema. Mientras que hay municipios que no realizan transferencias al sector educación y que logran financiarse exclusivamente con los recursos que les entrega el Ministerio de Educación (Vallenar, Concepción, Cabrero y Los Angeles), otros requieren aportes municipales que fluctúan entre el 2,5% y el 14% del presupuesto total (Coronel y Viña del Mar, respectivamente).

Cabe señalar que entre los departamentos de educación cuyo presupuesto se conforma en más de un 10% con transferencias municipales, hay municipalidades de distinto tamaño y diferente presupuesto. Están por un lado Peñalolén, Viña del Mar y La Florida, que corresponden a grandes municipios urbanos cuyo presupuesto municipal total supera en todos los casos los \$8 mil millones. Pero en la misma categoría se encuentra el departamento de educación de Tierra Amarilla, que se financia con un 12,4% de aporte municipal a pesar de que el presupuesto municipal total es de sólo \$1.200 millones.

*Cuadro N° 2. Caracterización sector educación comunal*

Municipalidad	Tipo de administración	N° funcionarios DEM	N° de establecimientos municipales			Matrícula	Dotación docente	Presupuesto (M\$)	% Aporte municipal
			Básica	Media	Total*				
Vallenar	Departamento	28	23	2	25	10.630	402	3.340.000	0
Tierra Amarilla	Departamento	16	9	0	9	2.224	100	805.236	12,4%
Viña del Mar	Corporación		50	5	55	27.878	1.421	7.021.205	14%
San Antonio	Departamento	26	20	2	26	10.400	480	3.512.070	5,8%
Villa Alemana	Corporación	2	12	2	16	9.785	485	2.546.386	5%
Colina	Departamento		11	3	14	8.757		2.062.000	8,72%
San Ramón	Departamento	20	9	3	13	9.657	420	3.500.000	16%
La Florida	Corporación	21	26	7	27	26.200	930	6.684.263	12,2%
Peñalolén	Corporación	8	5	16	17	13.900	535	3.234.000	14%
Concepción	Departamento	57	36	8	49	33.956	1.636	9.882.322	0
Cabrero	Departamento	19	17	2	19	4.657	177	2.121.349	0
Coronel	Departamento	36	21	3	27	16.402	663	6.726.459	3,5%
Los Angeles	Departamento		74	5	79	42.903	1.107	7.248.998	0
Hualqui	Departamento	18	23	1	27	3.400	168	1.046.000	10%
Tirúa	Departamento	20	17	1	18	2.145	258	849.000	4,3%
Cobquecura	Departamento	9	15	1	16	1.568	74	674.779	9,2%

\* La diferencia entre el total de establecimientos de educación básica y media con el número total de establecimientos en algunos casos se explica por la existencia de escuelas especiales (diferencial, adultos, escuela cárcel, etc.) o por la existencia de establecimientos que imparten conjuntamente educación básica y media.

## **B. Capacidades descentralizadas de gestión y administración financiera**

A continuación se describe el estado de avance del proceso de descentralización administrativa financiera municipal, enfatizando en las estrategias utilizadas en cada caso para organizar la gestión educativa y en los instrumentos que fortalecen y dificultan la

descentralización del sector. En segundo lugar se describen los avances en materia de autonomía de los establecimientos educacionales, proceso que a pesar de ser más reciente que el primero, exhibe resultados notables en algunos de los municipios estudiados.

i) *Capacidades municipales*

El estudio en terreno da cuenta de importantes diferencias en la capacidad de los municipios de asumir de acuerdo con sus propios lineamientos la administración del sistema de educación comunal. Mientras algunos municipios son capaces de generar recursos propios, han saneado su situación financiera y cuentan con sólidos equipos de gestión, otros siguen experimentado serias dificultades para administrar un sistema que, según señalan, está estructuralmente desfinanciado. La diferencia entre quienes están consolidando una gestión ordenada y eficiente y quienes no han logrado hacerlo no pasa, como veremos a continuación por las características estructurales de los municipios (tamaño, localización, porcentaje de pobreza). Por el contrario, el estudio en terreno muestra que municipios muy heterogéneos han encontrado las herramientas para mejorar su gestión.

a) *Capacidades financieras*

El ámbito más controversial del proceso de descentralización administrativo financiera de la educación radica en el financiamiento del sistema. Los municipios han reclamado históricamente que la subvención es insuficiente para financiar el sistema, tanto por el monto de recursos que entrega como por el mecanismo de pago por alumno asistente diariamente.

Entre los municipios estudiados se aprecia, sin embargo, que varios de ellos han logrado solucionar el problema financiero y han diseñado estrategias que les permiten enfrentar sin dificultades el financiamiento de la educación municipal.

Del estudio empírico se distinguen tres tipos de situaciones:

- i) Departamentos de educación que se autofinancian con los recursos provenientes de la subvención, sin necesidad de aporte municipal (Vallenar, Concepción, Los Angeles y Cabrero).
- ii) Departamentos de educación que reciben un monto de recursos del municipio para complementar los aportes ministeriales (San Antonio, Peñalolén, La Florida, Cobquecura, Coronel, Colina, San Ramón, Hualqui y Tirúa).
- iii) Departamentos de educación con aporte municipal que han incurrido en deudas con los docentes por el no pago de las provisiones (Tierra Amarilla, Viña del Mar y Villa Alemana). Se distinguen del caso anterior en tanto la situación de endeudamiento representa un problema extendido en el tiempo.

- *Autofinanciamiento*

Los municipios que han logrado financiar los costos operacionales de la educación exclusivamente con la subvención escolar han hecho importantes esfuerzos de disciplina

financiera para lograrlo. En los cuatro casos, el autofinanciamiento corresponde a una situación reciente y existen dudas de que sea sostenible a largo plazo. No obstante, genera satisfacción en los conductores del proceso, que se perciben a sí mismos como un ejemplo de que una gestión ordenada y transparente da buenos resultados.

Las estrategias utilizadas para lograr el autofinanciamiento son variadas: programas de jubilación anticipada impulsados por el MINEDUC para la optimización de la planta docente (Cabrero y Vallenar), fusión de escuelas para ajustar la matrícula (Los Angeles) o énfasis en la disciplina y el ahorro (Concepción y Los Angeles).

Pero el autofinanciamiento no es una opción libre de dificultades. Para que la subvención sea suficiente para cancelar los gastos de operación del sistema es necesario al menos i) tener cursos de no menos de 45 alumnos y ii) contar con la mayor parte de los establecimientos educacionales ubicados en zonas urbanas. La gran cantidad de niños por curso permite realizar economías de escala para la administración del sistema y la ubicación urbana de estos permite sortear la baja de asistencia en los meses de invierno.

El autofinanciamiento contribuye a fortalecer la autonomía del sistema de educación comunal respecto del municipio. Todos los casos que se encuentran en esta situación señalan que desde el momento en que se logró el autofinanciamiento ha mejorado considerablemente la relación con el municipio, son más tomados en cuenta y logran hacerse escuchar de mejor forma a la hora de tomar decisiones compartidas en materia de inversión.

Los casos más emblemáticos en este sentido son los de Los Angeles y Concepción, donde se negoció con la municipalidad la mantención de los aportes que antes se destinaban a gastos operativos para financiar la inversión en infraestructura educacional para la Jornada Escolar Completa y/o para el desarrollo de programas propios. Estos aportes son señal de un claro compromiso municipal con la educación comunal.

#### *- Financiamiento con aportes municipales*

La mayor parte de las municipalidades estudiadas logran el financiamiento del sistema educativo gracias a la confluencia de la subvención ministerial y las transferencias municipales.

San Antonio, Peñalolén, La Florida, Cobquecura y Coronel corresponden a casos donde el aporte municipal se concibe como una situación necesaria, que constituye parte de las responsabilidades y obligaciones de la gestión municipal y que es al mismo tiempo una inversión para mejorar la calidad de la educación que se imparte en la comuna. Se trata de casos en los que se considera que aún cuando realicen todos los esfuerzos de disciplina financiera, resulta imposible financiar el sistema con los recursos provenientes de la subvención. Esto es especialmente evidente en los casos de comunas rurales, donde existe una gran cantidad de establecimientos uni o bi docentes, con escasa matrícula, físicamente aislados y con serios problemas de asistencia, que no se financian a sí mismos.

Colina, San Ramón, Hualqui y Tirúa también requieren de la confluencia de transferencias municipales para el financiamiento del sistema. Pero a diferencia de los casos anteriores, existe un fuerte cuestionamiento a un sistema de subvención que a juicio de los involucrados se encuentra desfinanciado. Los funcionarios de educación municipal señalan que aún cuando reciban aportes del municipio el tema financiero constituye un

problema grave e irresoluble. A nivel municipal existe una percepción similar, que se conjuga con una suerte de molestia por tener que estar permanentemente contribuyendo al déficit financiero de un sistema que atraviesa por evidentes dificultades. No ha de ser casualidad, sin embargo, que coincidentemente con estos problemas, estas municipalidades atraviesen por constantes problemas administrativos y de planificación presupuestaria.

- *Situaciones de endeudamiento*

Finalmente, hay casos donde la resistencia de las autoridades municipales para aportar recursos al financiamiento del “déficit” de la educación fue tanta, que en algún momento el departamento de educación municipal o corporación tomó la decisión de suspender el aporte e incurrir abiertamente en deudas confiando en que, tarde o temprano, el Ministerio de Educación tomaría cartas en el asunto y cancelaría las deudas contraídas. Son los casos de Tierra Amarilla, Viña del Mar y Villa Alemana que por problemas de indisciplina o por reducciones bruscas de matrícula, se vieron enfrentadas a mediados de los ‘90 a la insuficiencia de recursos. Parte importante de estos problemas se encuentran resueltos en la actualidad, en parte por la contribución del nivel central y en parte por un cambio de actitud a nivel municipal. En todos los casos la experiencia de la crisis terminó por fortalecer la capacidad de gestión de departamentos de educación que tomaron medidas de ajuste de planta docente, fusión de establecimientos educacionales y disciplina financiera en otras<sup>116</sup>.

b) Capacidades de gestión administrativa

En materia de gestión, a *grosso modo* es posible diferenciar entre los grandes municipios urbanos (La Florida, Peñalolén, Los Angeles, Concepción y Viña del Mar) y el resto de las municipalidades. Las primeras cuentan con una mayor cantidad de recursos humanos y financieros, lo que les ha permitido construir administraciones bastante autónomas. Los restantes departamentos de educación se encuentran aún en una etapa de organización del sistema. Si bien no atraviesan por dificultades extremas tampoco cuentan con la capacidad suficiente para planificar sus acciones de acuerdo con sus propias directrices y señalan como la principal dificultad la escasez de profesionales calificados para esta tarea.

A continuación se revisan algunos instrumentos y estrategias que han contribuido a incrementar la capacidad de gestión municipal, incluso en los casos que aparecen como más problemáticos. Estos son i) los Planes de Desarrollo de la Educación (PADEM), ii) la coordinación para la inversión en infraestructura educacional, iii) algunos proyectos ministeriales, fundamentalmente los Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME) y iv) el adecuado manejo de los recursos humanos (dotación docente).

- *Planes de Desarrollo de la Educación (PADEM)*

La elaboración anual del PADEM es evaluada por casi todos los municipios como una instancia de aprendizaje con importantes implicancias en la capacidad de planificación de la

---

<sup>116</sup> Ver Serrano y Berner (1999) para mayor detalle sobre las estrategias implementadas por los municipios para superar los problemas de indisciplina fiscal.

gestión de educativa comunal. La única excepción corresponde al caso de Colina, donde los encargados de educación señalan que “el PADEM nace muerto”.

Si bien se plantean una serie de críticas al instrumento, relativas centralmente a su carácter anual y a problemas de descoordinación entre el período de aprobación del PADEM y el período de aprobación del presupuesto municipal, los directores de educación señalan que contar con un instrumento de planificación del sistema ha sido de utilidad para organizar la gestión, en tanto los ha obligado a sentarse a discutir los objetivos y líneas de acción prioritarias y ha generado una relación más cercana con los establecimientos educacionales.

No obstante, el PADEM es utilizado más como un instrumento de planificación presupuestaria que como una herramienta para la gestión técnico pedagógica, por lo que parte importante de la potencialidad del instrumento permanece desaprovechada en varios de los municipios estudiados<sup>117</sup>.

Otra dificultad radica en el proceso de elaboración del PADEM, que no en todos los casos es todo lo participativo que contempla la ley. Esta dificultad es especialmente evidente en las municipalidades de La Florida, Cobquecura, Vallenar y Villa Alemana, donde existe una fuerte crítica de parte de los directores de establecimientos respecto de la escasa injerencia de las unidades educativas en la definición del plan, lo que se traduce en la percepción de que el PADEM es obra de una sola persona.

#### *- Inversión en infraestructura educacional*

En los casos en que el DEM cuenta con capacidad técnica para contribuir al diseño y elaboración de proyectos de inversión, se plantea como una contraparte válida ante el municipio. De lo contrario, la tarea de planificación de la inversión y selección de los establecimientos que ingresarán a la Jornada Escolar Completa es asumida enteramente por la SECPLAC.

Nuevamente, quienes tienen mayor capacidad para contribuir en la planificación de la inversión son las grandes municipalidades urbanas que en algunos casos han llegado incluso a contratar profesionales para esta tarea (La Florida), construido departamentos de arquitectura al interior del DEM (Concepción), puesto un profesional del área en comisión de servicio en la SECPLAC para colaborar en el proceso de diseño de proyectos (Los Angeles) o aprendido la metodología de elaboración de proyectos para trabajar codo a codo con el municipio (Peñalolén).

Las restantes administraciones asignan el grueso de la tarea a la SECPLAC, ya sea percibiendo a la SECPLAC como un apoyo (Tierra Amarilla, Cabrero, Coronel, Cobquecura, Villa Alemana) o como un entrometido (Vallenar, Colina, San Ramón, San Antonio, Viña del Mar Hualqui y Tirúa). En los casos del primer tipo se da una relación sinérgica entre el DEM y el municipio, en los segundos la relación es de escasa colaboración.

---

<sup>117</sup> El tema de la contribución del PADEM a la descentralización técnico pedagógica se desarrolla extensamente en la próxima sección de este informe.

- *Proyectos*

Así como ocurre con el PADEM, también los programas y proyectos implementados por el Ministerio de Educación tienen, desde el punto de vista municipal, un importante componente de apoyo al fortalecimiento de la capacidad de gestión, que en ocasiones es más valorado que su contribución al mejoramiento técnico pedagógico. Los departamentos de educación y sobre todo los directores de establecimientos, perciben al MECE, los PME, los microcentros rurales, etc., como un apoyo en materia financiera, en tanto permiten allegar recursos al municipio, y de gestión, en tanto fortalecen la capacidad de planificación de los docentes.

- *Manejo de recursos humanos*

Tanto para los DEM y Corporaciones como para los directores de establecimientos, el adecuado manejo de los recursos humanos constituye un elemento central para fortalecer la capacidad de gestión del sistema.

La mayor parte de las comunas ha realizado esfuerzos importantes para ajustar su planta docente. En Los Angeles, Peñalolén, Concepción y La Florida una de las estrategias ha sido la implementación de planes de jubilación anticipada para los docentes de mayor edad. Existe un grupo de comunas que enfatiza el problema en encontrar la dotación docente adecuada. En los casos de Hualqui y Cobquecura se trata de problemas de sobredotación, especialmente de paradocentes y auxiliares. Para las comunas de Vallenar y Villa Alemana la problemática es la contraria, existe escasez de docentes en la región, situación que les impide discriminar por calidad, al momento de realizar nuevas contrataciones.

Las comunas de Tierra Amarilla, Coronel, Colina, Viña del Mar, San Antonio, Cabrero y San Ramón enfatizan que la importancia de los recursos humanos está en la capacidad que estos tengan, especialmente los docentes, de asumir los nuevos desafíos de la reforma educacional, lo cual se ve muy dificultado por la antigüedad de los docentes, que son reacios a cambiar sus prácticas pedagógicas y la falta de voluntad o compromiso con la educación comunal.

En las comunas de Colina, Viña del Mar, Tirúa, Peñalolén y Los Angeles, la mayor problemática en relación a los recursos humanos es la incapacidad que tienen los directores de establecimientos y el DEM de “deshacerse” de los recursos humanos de mala calidad. Los entrevistados manifiestan abiertas críticas al estatuto docente, señalando que es “una camisa de fuerza” que se le impone al municipio y que no permite optimizar sus plantillas y elegir los docentes con quienes trabajar.

Para algunas comunas como Los Angeles, Colina y Peñalolén, una manera de solucionar este problema es realizando evaluación docente. Si bien reconocen que los docentes aún son bastante reacios a esta iniciativa, los directores de los establecimientos están cada vez más convencidos de la importancia de realizarla para premiar a los docentes que lo hacen bien.

- c) Síntesis: desafíos y problemas pendientes en el fortalecimiento de las capacidades de gestión municipal

La experiencia en terreno indica que aún en los casos que exhiben menores avances, durante los últimos años las corporaciones/departamentos de educación han incrementado notablemente su capacidad de gestión administrativo financiera, definiendo lineamientos que les permiten distinguirse del MINEDUC y estableciendo una relación de complementariedad, pero no de dependencia con los municipios respectivos.

No obstante, persisten importantes dificultades. Por una parte, existen limitaciones que provienen del nivel central, las que tienen que ver con el sistema de financiamiento, la anualidad del PADEM, las restricciones para ajustar la dotación docente, etc. Por otra, la capacidad de gestión diferenciada de los municipios también dificulta la descentralización administrativo financiera de un sector que, en la mayor parte de los casos, es administrado por departamentos carentes de recursos humanos calificados y con serias restricciones presupuestarias. Son las municipalidades pequeñas las que enfrentan mayores problemas para sortear con éxito este tipo de dificultades.

## ii) *Capacidades a nivel de los establecimientos educacionales*

Este apartado examina las capacidades de administración financiera pero ahora no de las municipalidades, sino directamente de las unidades educativas, evaluando el grado en que los establecimientos educacionales dependen financieramente de la administración municipal analizando sus capacidades de planificación y gestión.

Si bien el sistema de facultades delegadas constituye la señal más clara hacia el incremento de la autonomía de las unidades educativas, este es un mecanismo poco utilizado y que no constituye la realidad del grueso de los establecimientos educacionales del país en su relación con el municipio. En los 16 casos estudiados es posible distinguir entre 3 tipos de situaciones en relación a la autonomía financiera de las unidades educativas respecto de los departamentos o corporaciones municipales.

- i) Facultades delegadas: todos o varios establecimientos educacionales de la comuna administran autónomamente su recursos (San Antonio, Villa Alemana, Los Angeles y Tirúa).
- ii) Los establecimientos educacionales administran los recursos provenientes de la subvención de mantenimiento<sup>118</sup>, los PME, etc.; pero la subvención es administrada centralmente por el DEM (Viña del Mar, Vallenar, Tierra Amarilla, Colina, Coronel y Hualqui).
- iii) Todos los recursos son administrados centralmente en el departamento de educación municipal. Los directores sólo disponen de una caja chica para gastos menores (La Florida, Peñalolén, Cabrero, Concepción, San Ramón y Cobquecura).

## a) *Facultades delegadas*

---

<sup>118</sup> La subvención de mantenimiento es una subvención de apoyo al mantenimiento de los establecimientos educacionales que se incorpora en 1998 para ser destinada a obras de conservación, reparación y reposición, necesarias para el adecuado mantenimiento tanto de la infraestructura física como del equipamiento y mobiliario. Se paga en enero de cada año de acuerdo a la matrícula promedio anual de los establecimientos educacionales.

Quienes utilizan el mecanismo de facultades delegadas establecen un sistema de centros de costos en algunos o todos los establecimientos comunales de dependencia municipal. Los recursos provenientes de la subvención son traspasados directamente a los establecimientos, que asumen la responsabilidad por su administración.

Como principales ventajas del sistema cabe mencionar que i) el DEM se libera de parte importante de sus obligaciones financieras y puede dedicar más tiempo y recursos a reforzar el área técnico pedagógica; ii) se incrementa el compromiso de los directores y docentes para con sus establecimientos educacionales y iii) mejora la capacidad de gestión de las unidades educativas.

Del lado de las desventajas es posible señalar que se pierde el componente solidario del mecanismo de redistribución con que normalmente operan los DEM reasignando recursos provenientes de un establecimiento con alta matrícula a otros que no logran financiar sus gastos con la cantidad de recursos que reciben.

En los casos de San Antonio y Los Angeles todos los establecimientos educacionales operan como centros de costos. Distinto es el caso de Villa Alemana, donde sólo los establecimientos que se sienten con la capacidad para asumir la responsabilidad por la administración de sus recursos se han acogido a la iniciativa y las restantes siguen dependiendo del DEM situación que, a juicio del director de educación y los directores de establecimiento genera una evidente diferencia en el grado de autonomía de las unidades educativas.

Más notorias aún son las diferencias en Tirúa, donde sólo el liceo cuenta con facultades delegadas y los restantes establecimientos ni siquiera cuentan con autonomía para manejar la subvención de mantenimiento. Esta diferencia es resentida por los directores. Sin embargo el encargado del DEM señala que son los propios establecimientos los que no se atreven a manejar sus platas aunque se les ha dado la posibilidad de hacerlo.

#### b) Administración de fondos menores

Varios de los municipios incluidos en el estudio han establecido un sistema de autonomía relativa para sus establecimientos educacionales, según el cual estos últimos administran los recursos correspondientes a la subvención de mantenimiento y otros fondos menores tales como los Proyectos de Mejoramiento Educativo, fondos concursables comunales, etc.

En el caso de Hualqui, los directores de establecimiento sólo deciden en qué invertir estos fondos y la administración de los recursos la tramita el DEM. En todos los casos restantes los establecimientos administran y deciden sobre el uso de los recursos.

Pero más allá de esta diferencia, en todos los casos el sistema es valorado por ambas partes involucradas como una señal de autonomía. Los directores de establecimientos sienten que han incrementado su margen de maniobra y perciben el traspaso de estos recursos como una señal de confianza de parte del DEM.

#### c) Casos de total dependencia

Entre los casos estudiados persiste aún un grupo de municipalidades que no ha transferido ningún grado de autonomía financiera a sus establecimientos educacionales. En esta categoría se encuentran departamentos de educación con distinta capacidad de gestión, algunos de los cuales administran establecimientos educacionales de larga trayectoria que cuentan con recursos humanos suficientes para asumir algunas responsabilidades.

Los directores de establecimiento resienten esta falta de autonomía y señalan que el DEM no ha querido delegar responsabilidades porque prefiere mantener la relación de dependencia y el control sobre lo que sucede en las escuelas. La única excepción es el caso de Cabrero, donde los directores expresan una confianza absoluta en el DEM y no conciben la falta de autonomía como un problema. Este es también el único caso en que se ha evaluado la posibilidad de establecer el sistema de facultades delegadas, encontrando resistencias de parte de los docentes.

### **C. Avances y dificultades de la descentralización técnico pedagógica**

Hasta aquí hemos analizado la descentralización administrativo y financiera desde el nivel central del Estado a las municipalidades y desde estas a las unidades educativas. Veremos ahora la forma como los 16 municipios estudiados enfrentan la gestión y descentralización técnico pedagógica. Examinaremos: a) rol técnico pedagógico del municipio, b) Proyecto Educativo Institucional, c) resultados de mejoramiento de la educación, d) Reforma Educacional, e) relación DEPROV, MINEDUC y municipio y f) relación con los padres y apoderados.

#### *i) Rol técnico pedagógico del Municipio*

Las municipalidades crecientemente han manifestado preocupación por la temática técnico pedagógica y el rol que les cabe para mejorar la calidad de la educación comunal. En la mayor parte de los casos, los municipios no cuentan con los recursos suficientes para contratar profesionales que asuman esta tarea, pero a pesar de las restricciones, han generado algunas estrategias para avanzar. Algunos municipios asumen el desafío del mejoramiento de la calidad de la educación cautelando el buen funcionamiento de los programas del MINEDUC y brindando apoyo para que estos se desarrollen óptimamente, otros han creado programas y fondos concursables propios y otros han intentado constituir estructuras formales que apoyen las materias técnico pedagógicas.

Respecto de instancias formales que abordan este tema, los municipios de Peñalolén, Concepción, Los Angeles, Coronel y La Florida cuentan con equipos técnicos constituidos al interior del Departamento de Educación o Corporación Municipal. A su vez, los municipios de Hualqui y Cabrero han constituido uniones técnicas comunales para abordar en conjunto con las Unidades Técnico Pedagógicas de los establecimientos el desafío de mejorar la calidad de la educación.

#### *ii) Proyecto Educativo Institucional*

En un contexto en que aún son pocos los municipios que utilizan el PADEM como una real carta de navegación de la educación comunal el Proyecto Educativo Institucional (PEI) aparece como una herramienta clave para dotar de perspectiva pedagógica al PADEM.

El PEI orienta la tarea de cada uno de los establecimientos educacionales. En la mayor parte de los municipios estudiados existe una alta valoración de este instrumento por parte de los directores de los establecimientos. Señalan que se han dado una serie de procesos de crecimiento producto de la elaboración de estos planes. Algunos de ellos son:

*Definición de la misión y metas del establecimiento:* el PEI permite a la comunidad educativa definir la misión del establecimiento de manera pertinente en relación a la población que atiende. Por otra parte, ha permitido planificar a un corto y mediano plazo las metas que se quieren lograr y los requisitos para lograrlas, como por ejemplo capacitación docente en ciertas materias, elaboración de proyectos interculturales, inversión en recursos didácticos, etc.

*Espacio de conversación y reflexión:* el PEI ha permitido desarrollar la práctica de que docentes y directivos se sienten a la misma mesa a conversar y reflexionar respecto de su establecimiento.

*Perfeccionamiento docente:* de acuerdo al PEI y la misión del establecimiento, generalmente se definen sectores o subsectores de aprendizaje donde es necesario mejorar y por tanto las necesidades de capacitación requeridas por el equipo docente.

*Profundizar el sentido de pertenencia del establecimiento:* al conocer mejor las potencialidades y debilidades del establecimiento y participar en la definición de las metas a desarrollar a futuro, la comunidad educativa se ha identificado más con el establecimiento y ha desarrollado un mayor compromiso con su mejoramiento.

*Consolidación de los equipos de gestión:* al interior de cada establecimiento educacional se ha establecido un Equipo de Gestión Escolar (EGE) compuesto por directivos, docentes, personas del departamento técnico pedagógico y en algunos casos representantes de los centros de padres y apoderados.

*Instalar prácticas de evaluación:* otro de los aspectos valorados del PEI es que ha permitido evaluar los avances obtenidos por el establecimiento tanto en materia de gestión como resultados de aprendizaje.

*Incorporación de la comunidad escolar:* el requisito que el PEI se realice de manera participativa con la comunidad escolar ha permitido incorporar de manera más activa a los padres y apoderados así como a los paradocentes, administrativos y auxiliares.

Respecto de la relación entre el PADEM comunal y los PEI se pueden observar tres grupos de comunas:

En las comunas de Hualqui, Los Ángeles, Concepción, Coronel, Tirúa, Tierra Amarilla, Peñalolén y San Ramón, los PEI de cada uno de los establecimientos son insumo fundamental para la elaboración del PADEM comunal. En el caso de la comuna de Coronel, el gran impacto de los PEI a nivel de los establecimientos en términos del avance en lo pedagógico, ha llevado a desarrollar un Plan Educativo comunal (PEC), de manera de concentrarse en los temas pedagógicos.

Sin embargo, esta relación positiva no siempre se produce. En las comunas de San Antonio, Villa Alemana, Viña del Mar, Colina y Vallenar, todos los establecimientos cuentan con un PEI que es valorado y ha significado importantes cambios, sin embargo, el

PADEM no ha sido capaz de asumir las necesidades particulares de los establecimientos y se elabora de manera paralela.

Un tercer grupo de comunas está compuesto por La Florida, Cobquecura y Cabrero donde, si bien algunos establecimientos elaboran PEI, no son considerados como un aporte. Por otra parte, los PADEM no son percibido o valorados como un instrumento de planificación.

### *iii) Resultados de mejoramiento de la educación*

El actual sistema de medición de la calidad de la educación SIMCE es un instrumento que se aplica a todas las escuelas y liceos del país y permite conocer el mejoramiento de los aprendizajes de los alumnos en 4° y 8° básico y en 2° medio. De los 16 municipios estudiados, 10 de ellos han logrado mejorar sus puntajes SIMCE paulatinamente, situación que atribuyen al mejoramiento de la gestión al interior de los establecimientos, al aporte de los programas del MINEDUC y especialmente al esfuerzo conjunto de profesores, directores y Departamento de educación o Corporación por concentrar sus esfuerzos en los temas técnico pedagógicos.

No obstante, no existe evidencia para afirmar que el mejoramiento en los resultados educativos responde a una mayor capacidad de gestión de las administraciones municipales. De hecho, la situación es coherente con los mejoramientos progresivos de puntajes SIMCE que ha experimentado el país en la última década y los esfuerzos desarrollados por el MINEDUC para que esto ocurra<sup>119</sup>.

Los 6 municipios que no han logrado mejorar sus puntajes SIMCE señalan que el tipo de alumnos que atienden las comunas son alumnos muy pobres, con dificultades de aprendizaje y generalmente con ambientes sociales adversos (San Antonio, San Ramón, Coronel, Cobquecura, Cabrero y Colina).

### *iv) La Reforma Educacional*

Todas las comunas estudiadas coinciden en señalar la importancia de la Reforma Educacional en Chile y valoran los esfuerzos que realizan tanto el MINEDUC como los propios municipios para asumirla. Destacan aspectos como la Jornada Escolar Completa, la posibilidad de generar planes y programas propios en los establecimientos y las nuevas metodologías y materiales con los que cuentan desde hace algunos años.

Los municipios señalan que la mayor dificultad que enfrentan para asumir la reforma es la escasez de recursos que les permitan apoyar a los establecimientos en las materias técnicas, ya sea a través de la creación de programas y proyectos propios, contratación de técnicos o capacitación, o la contratación de docentes de mejor calidad.

Por otra parte, existen al menos tres grandes críticas al proceso de la reforma: i) que se haya diseñado y definido en el nivel central sin consulta o involucramiento de los docentes; ii) las propuestas elaboradas por el MINEDUC muchas veces no consideran las

---

<sup>119</sup> Cabe destacar que las últimas mediciones SIMCE han demostrado una disminución en el ritmo de mejoramiento de los puntajes, situación que en parte es atribuida al cambio de la metodología de medición.

necesidades y problemáticas de las comunas y de los establecimientos educacionales, iii) la dificultad de los docentes para cambiar sus prácticas pedagógicas.

A continuación se profundiza en los avances y problemáticas de los 4 pilares de la reforma educacional: i) programas de mejoramiento educativo, ii) perfeccionamiento docente, iii) reforma curricular y iv) jornada escolar completa.

#### a) Programas de Mejoramiento educativo

Los programas más valorados por su contribución al mejoramiento de la calidad de la educación son el PME, el P-900, la Red Enlaces y el Programa Rural.

**PME:** Todas las comunas tienen o han tenido uno o más establecimientos que se han ganado un PME, incluso en más de una oportunidad. Los directores destacan la posibilidad de realizar proyectos propios, que nacen de las necesidades concretas del establecimiento y que son administrados y gestionados por los propios docentes, lo que ha significado un espacio de desarrollo y aprendizaje.

**P-900:** Aunque varios directores entrevistados vieron con temor su incorporación al programa, por la posible estigmatización de que serían objeto al pasar a formar parte de una iniciativa diseñada para establecimientos con malos resultados, la experiencia ha sido satisfactoria. Se destaca la buena calidad de los materiales y recursos didácticos que se entregan, la oportunidad de perfeccionamiento para los docentes, el aumento de la autoestima de los docentes, el acompañamiento y apoyo que reciben por parte de los supervisores de la DEPROV, así como el trabajo con la comunidad y con los niños con más dificultades.

**Red Enlaces:** Es visto como una oportunidad de acceder a la tecnología, de modernizarse, de tener acceso a información, de abrir los horizontes de los alumnos, especialmente en las localidades más aisladas. No obstante, en varias ocasiones se critica el escaso número de computadores, la mala capacitación que reciben los docentes (Cobquecura, Cabrero), o las dificultades de aprovechar el programa por no contar con líneas telefónicas en la zona (Cobquecura, Hualqui).

**Programa Rural:** Es ampliamente valorado por aquellas comunas que tienen establecimientos en zonas rurales. Uno de los aspectos más destacados es la oportunidad que tienen los docentes de reflexionar y compartir con otros profesores de establecimientos de la zona a través de los microcentros rurales. También se valora la capacitación, los materiales y recursos didácticos recibidos y el acompañamiento que tienen por parte de la Dirección Provincial.

Otros programas valorados son los centros de recursos del aprendizaje (CRA), las actividades curriculares de libre elección (ACLE). En la comuna de Tirúa se enfatiza la importancia del programa Intercultural Bilingüe y en la comuna de Hualqui los programas de pasantías al extranjero y el incentivo que brinda el Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño SNED.

Quienes más valoran el conjunto de las iniciativas descritas son los directores de establecimiento, quienes tienen una relación directa con los programas que provienen del MINEDUC en tanto constituyen el canal de entrada de los programas a la escuela.

Distinto es el caso de los departamentos de educación municipal, donde si bien existe capacidad para reconocer el aporte de los programas a los establecimientos, la valoración está atravesada por la sensación de permanecer al margen del proceso: los programas de mejoramiento educativo del MINEDUC llegan directamente a los establecimientos educacionales a través de las direcciones provinciales de educación, sin pasar por los DEM.

Los establecimientos educacionales enfrentan un segundo tipo de dificultades al momento de finalización de los programas, cuando sufren una caída importante al no existir recursos para su continuidad. Por esta razón, algunas comunas han destinado recursos a complementar los provenientes del Ministerio. En Colina, por ejemplo, el programa ACLE fue escogido como el mejor de la Región Metropolitana, ya que una vez que finalizó el programa, el municipio asumió el esfuerzo de entregar los recursos para que continuara.

El creciente compromiso municipal con la gestión técnico pedagógica se evidencia también en el hecho de que la mayor parte de municipios han decidido complementar la oferta ministerial con programas o proyectos propios de ecología, medio ambiente, huertos escolares, metodologías innovadoras, desarrollo de arte y cultura, mejoramiento docente, etc. Estas iniciativas constituyen un intento municipal por romper la lógica ministerial según la cual las orientaciones técnico pedagógicas pasan directamente del ministerio a los establecimientos.

Al respecto, cabe mencionar los casos de Hualqui, Los Angeles, Coronel y Vallenar, que han desarrollado sus propios fondos concursables de proyectos comunales. Existe una muy buena evaluación respecto del funcionamiento de estas iniciativas, las que se han destinado tanto a proyectos con fines pedagógicos como de mejoramiento de equipamiento e infraestructura. Sin embargo, todos concuerdan en señalar que los recursos son siempre escasos para dar respuesta a las múltiples demandas de la comunidad escolar.

#### b) Perfeccionamiento docente

Los docentes acceden generalmente a dos tipos de perfeccionamiento, aquel que es entregado por el MINEDUC y/o el Centro de Perfeccionamiento en el marco de las transformaciones al currículum educativo, y el perfeccionamiento que coordina y muchas veces financia el Departamento de Educación o Corporación.

Si bien el perfeccionamiento docente es reconocido como una de las grandes necesidades de la Reforma y se valoran ampliamente las oportunidades de actualización, existe a su vez una gran crítica a los cursos de perfeccionamiento dictados por el MINEDUC. Hay coincidencia en señalar que los cursos han sido de mala calidad, dictados por profesionales mal preparados y que no tienen experiencia práctica. A juicio de algunos municipios (Los Angeles, Viña del Mar) estos cursos debieran canalizarse a través de las municipalidades, en tanto son ellas las que conocen de mejor manera sus necesidades.

Frente a un perfeccionamiento de mala calidad, muchos municipios han realizado esfuerzos para mejorar la formación de sus docentes, contratando capacitación de manera directa. A diferencia de los cursos impartidos por el MINEDUC, existe una buena percepción por parte de las autoridades respecto de estos cursos. Destacan el hecho de poder escoger a los organismos capacitadores y los contenidos del perfeccionamiento,

situación que hace que este sea de buena calidad y pertinente a las necesidades particulares de las comunas.

Otra de las deficiencias que se destacan, es la dificultad que tienen los docentes de traspasar al aula los aprendizajes obtenidos, situación que se atribuye a la alta edad y falta de motivación de los profesores. Algunas de las municipalidades señalan que muchos profesores sólo se perfeccionan por el aumento en el sueldo que eso les significa, pero que no existe una adecuada apropiación de los contenidos y metodologías.

#### c) Reforma curricular

La Reforma Curricular parece ser uno de los aspectos más difíciles de abordar por parte de los establecimientos educacionales y municipios. Si bien existe conciencia de la importancia que tiene la adopción de las nuevas orientaciones programáticas, para la gran mayoría de los municipios, la reforma curricular sigue siendo un desafío pendiente. Esto es especialmente válido en relación a la eventual elaboración de planes y programas propios, que es valorada en tanto permitiría responder a las necesidades de la población y expresa la autonomía de la unidad educativa, pero que no aparece como una alternativa viable en el mediano plazo.

Los entrevistados señalan que no cuentan ni con las capacidades técnicas, ni con el tiempo como para asumir transformaciones curriculares, o bien, que aún no desean asumir esa responsabilidad. Como ejemplo de lo anterior, destaca el hecho de que en la mayoría de los casos los docentes siguen utilizando los mismos textos que utilizaban con anterioridad a la implementación de la reforma y cuestionan la utilidad del nuevo material por el tiempo extra de trabajo que implica su revisión.

Sin embargo, existen algunos establecimientos en los municipios de Hualqui, Los Angeles y Peñalolén que han comenzado a generar reuniones técnicas para conversar sobre el currículum, discutir objetivos transversales y contenidos mínimos y abordar la futura elaboración de planes y programas propios en sus establecimientos. Aunque ellos manifiestan estar muy conformes con los resultados obtenidos, hay que señalar que en general el tema no es abordado comunalmente, sino en forma aislada en algunos establecimientos de la comuna.

#### d) Jornada Escolar Completa (JEC)

Existe una alta valoración de la Jornada Escolar Completa por parte de todos los actores educativos y municipales. Hay, no obstante, críticas por parte de los municipios, pero estas no se relacionan con el sentido de la nueva jornada, sino con las dificultades en la implementación de esta. Algunos de los problemas más señalados tanto por los municipios como por los directores de los establecimientos son: i) dificultades en la coordinación de la inversión de infraestructura con el MINEDUC (atrasos, descoordinación de los recursos); ii) las soluciones arquitectónicas no siempre responden a las necesidades de los

establecimientos<sup>120</sup>; iii) dificultades de los equipos directivos para definir talleres para las actividades de libre disposición, contar con recursos humanos adecuados y materiales para su implementación por falta de recursos para eso; iv) escasez del número de raciones alimenticias de la JUNAEB entregadas a los establecimientos, lo que implica que no todos los niños tienen almuerzo y que por tanto se dificulta mucho la organización de estos

Otro de los grandes problemas de la JEC es la falta de incentivos para que los docentes aumenten su jornada de trabajo, pues el mayor número de horas en un establecimiento municipal no necesariamente se traduce en mejoras en sus salarios, pues generalmente deben abandonar un segundo empleo en un establecimiento particular subvencionado.

Pese a lo anterior, es importante señalar que los municipios reconocen que salvo el tema de los almuerzos y la escasez de recursos para materiales y contratación de monitores, los problemas se han ido solucionando.

v) *Relación DEPROE, MINEDUC y Municipio*

Los departamentos provinciales de educación juegan un rol fundamental en la orientación técnico pedagógica de los establecimientos educacionales. Ellos son quienes canalizan los programas y proyectos que llegan desde el MINEDUC a las escuelas y se encargan además de la supervisión de los establecimientos.

Si bien este estudio no consultó directamente la opinión de los encargados provinciales de educación, lo cierto es que desde el punto de vista de las preocupaciones que subyacen a este estudio, la relación de los DEPROE con el nivel local es compleja. Por una parte están los departamentos municipales de educación, que perciben que buena parte de las trabas que impone el MINEDUC para un mayor involucramiento municipal en los aspectos técnico pedagógicos se juega en el rol de los supervisores provinciales, que llegan directamente a los establecimientos educacionales, sin pasar por el municipio. Por otra, están los directores de establecimientos, que aún cuando plantean algunas críticas al mecanismo de supervisión, reconocen a los departamentos provinciales (y no al municipio) como el interlocutor válido en materia técnico pedagógica.

A excepción de los municipios de Coronel, Concepción y Vallenar<sup>121</sup>, que han logrado establecer relaciones de colaboración con sus respectivos DEPROE, los restantes municipios califican el rol de supervisión provincial como insuficiente. Se critica la ausencia de profesionales adecuadamente preparados que más allá de realizar una supervisión de tipo administrativa, puedan acompañar los procesos de mejoramiento de los establecimientos para asumir los desafíos de la reforma educacional, especialmente en el cambio de prácticas pedagógicas y la elaboración de planes y programas propios.

---

<sup>120</sup> Estas apreciaciones son coincidentes con los resultados del estudio *Inversión Pública en Infraestructura Educacional en Chile 1990-1998* (Serrano, 2000), Banco Interamericano de Desarrollo.

<sup>121</sup> Vallenar forma parte de un plan piloto de supervisión compartida del municipio con el MINEDUC, cuestión que evalúan muy positivamente en tanto les ha permitido mejorar la calidad de la educación comunal.

Existe un grupo de municipalidades (Los Ángeles, Peñalolén, La Florida, Viña del Mar) que cuentan con equipos técnicos y que han planteado la posibilidad de asumir parte o toda la responsabilidad de la supervisión para superar los problemas actuales. Pero señalan que han encontrado obstáculos a sus iniciativas de supervisión compartida por parte del MINEDUC. Esta situación ilustra muy bien las dificultades de relación entre el DEPROE y los municipios: varios de estos municipios han optado por establecer sistemas de supervisión paralelos al del ministerio porque consideran a sus profesionales más capacitados que los provinciales para asumir esta tarea. Sin embargo, al consultar la opinión de los directores de establecimientos, estos prefieren la supervisión provincial que la municipal.

vi) *Participación de los padres y apoderados*

El rol de los padres y apoderados en la educación de sus hijos ha pasado a ser un tema prioritario de la política educacional. Sin embargo, en la gran parte de las comunas estudiadas, esta participación es más bien instrumental. Para los municipios los padres y apoderados se han convertido en una fuente de recursos para el mejoramiento de las condiciones físicas del establecimiento, para ayudar a saldar las deudas, y para suplir la falta de personal en algunos casos.

Son pocos los municipios que han emprendido acciones para involucrar a los padres en los aspectos educativos. Destaca en este sentido la incorporación de los padres y apoderados en la elaboración de los Proyectos Educativos Institucionales, donde entregan sus opiniones y en algunos casos constituyen un actor fundamental en la definición de las metas y proyectos (Concepción, Vallenar, Cabrero, Tirúa, Peñalolén, Hualqui y Los Angeles). Por otra parte, destaca el rol que tienen los padres en la definición de las actividades de la Jornada escolar completa en la comuna de Tirúa.

Finalmente es importante señalar que las comunas de Coronel y Los Ángeles cuentan con consejos comunales de padres y apoderados, situación que ha permitido un mayor involucramiento en los aspectos tanto administrativos como técnicos de la educación comunal.

3. **¿QUÉ NOS ENSEÑA EL ESTUDIO EN TERRENO ACERCA DE LA (DES)COORDINACIÓN ENTRE LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN Y REFORMA?**

El análisis precedente permite apreciar que durante los últimos años, parte importante de los municipios estudiados han mejorado considerablemente sus capacidades de gestión. Junto con lo anterior, se aprecia un creciente interés de parte de las administraciones municipales por involucrarse en la educación y asumir responsabilidades en materias técnico pedagógicas.

Dos son las principales reflexiones que surgen de la constatación anterior. Por una parte, el análisis da cuenta de una suerte de círculo virtuoso del compromiso municipal, en la medida en que los municipios que muestran un mayor compromiso con la educación son también los que exhiben mejores capacidades de gestión. Por otra, el creciente interés

municipal por involucrarse en materias técnico pedagógicas abre la discusión sobre el rol que le compete al municipio en el proceso de reforma.

Al respecto, los buenos resultados no refieren necesaria ni exclusivamente a una mejoría en los resultados SIMCE o de rendimiento académico sino también, a una mejor adecuación de la oferta educativa municipal a los requerimientos comunales.

Entre las estrategias adoptadas destacan por una parte, los esfuerzos de racionalización financiera y la decisión de destinar recursos a inversión. Están también las medidas tendientes a incrementar la capacidad municipal de planificación y gestión del sistema y, en tercer lugar, aquellas destinadas a asumir los aspectos pedagógicos como un ámbito propio de la gestión municipal de la educación.

Esta constatación es relevante por cuanto muestra que, en general, estos procesos ocurren todos al mismo tiempo. Es decir, los municipios comprometidos y que exhiben buenos resultados se están preocupando a la vez por los aspectos financieros, de gestión y de mejoramiento de la calidad de la educación<sup>122</sup>.

Existe acuerdo entre todos los actores en que el compromiso municipal con la gestión administrativa y financiera del sistema es clave para el éxito del proceso de descentralización educativa. Lo que no es tan claro, es cuál es el rol que debe jugar el municipio en materias técnico pedagógicas.

En principio, y así lo plantea el MINEDUC, los departamentos municipales de educación no están llamados a asumir responsabilidades en materia técnico pedagógica. Para eso hay un mecanismo paralelo que opera a través de las orientaciones y lineamientos de política que provienen desde el nivel central y que son canalizadas a los establecimientos educacionales a través de las direcciones provinciales de educación.

Esta opción se sustenta en argumentos técnicos y prácticos. Técnicos, porque el ministerio y los DEPROE son los organismos competentes en materia pedagógica. Prácticos, porque no todos los municipios expresan igual compromiso con la educación y manifiestan similar voluntad para involucrarse en una tarea que tradicionalmente les ha sido ajena.

No obstante, este estudio permite apreciar que cada vez son más las municipalidades interesadas en asumir un rol en materia técnico pedagógica, sino de protagonismo, al menos de acompañamiento y contraparte del MINEDUC. Las propuestas de supervisión compartida, la instauración de fondos concursables de proyectos municipales y la creación de uniones técnico comunales en varios de los municipios estudiados son señales claras en este sentido.

La evolución del proceso hace que cada vez sea más difícil no enfrentar el tema. Si el sistema quiere contar con municipios comprometidos, requiere necesariamente hacerse cargo de la demanda municipal por participación en la gestión pedagógica.

### **III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

---

<sup>122</sup> Tal vez la única excepción corresponde al caso de Hualqui, que aun cuando cuenta con una estrategia clara para enfrentar el tema técnico pedagógico a través de la creación de una Unión Técnica Comunal, atraviesa por serias dificultades financieras.

## **PRINCIPALES DIFICULTADES DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN CHILE**

Al intentar responder la pregunta que ha servido de guía a esta investigación, relativa a la vinculación existente entre los procesos de descentralización del Estado y Reforma Educacional, este estudio arroja como principal resultado que el municipio se encuentra en condiciones para efectuar la síntesis entre ambos procesos.

Municipio entendido tanto, como la corporación o departamento de educación municipal, así como las oficinas municipales centrales (alcaldía, SECPLAC, etc.). Porque si el DEM no encuentra respaldo en el Alcalde y los funcionarios municipales, o si el Alcalde prioriza la educación y no cuenta con un buen equipo en el DEM, todo esfuerzo se diluye.

Lo anterior no significa desconocer que hay un conjunto de otros actores fundamentales en el éxito de la descentralización educativa. Estos son: los departamentos provinciales de educación, llamados a establecer cada vez más sintonía con las necesidades pedagógicas de los establecimientos; los propios establecimientos, llamados a incrementar su capacidad de gestión y su compromiso para con una reforma que aún sienten como ajena; y los padres y apoderados, llamados a participar activamente en los procesos de reflexión que tienen lugar en la escuela y la comuna.

Este estudio muestra que cuando los municipios expresan un compromiso con la educación y realizan esfuerzos por conectar su mandato de administración del sistema con las propuestas y reformas que provienen del Ministerio de Educación, aún en el marco de la gran cantidad de limitaciones que se han analizado extensamente, se produce una progresiva preocupación por el mejoramiento de la calidad de la educación impartida en los establecimientos educacionales de la comuna. Un municipio comprometido juega un rol clave en la activación del sistema: atrae y genera recursos financieros, conecta los lineamientos definidos a nivel de establecimientos educacionales con los objetivos comunales en materia educativa e interpela al DEPROE para realizar un acompañamiento técnico de mejor calidad.

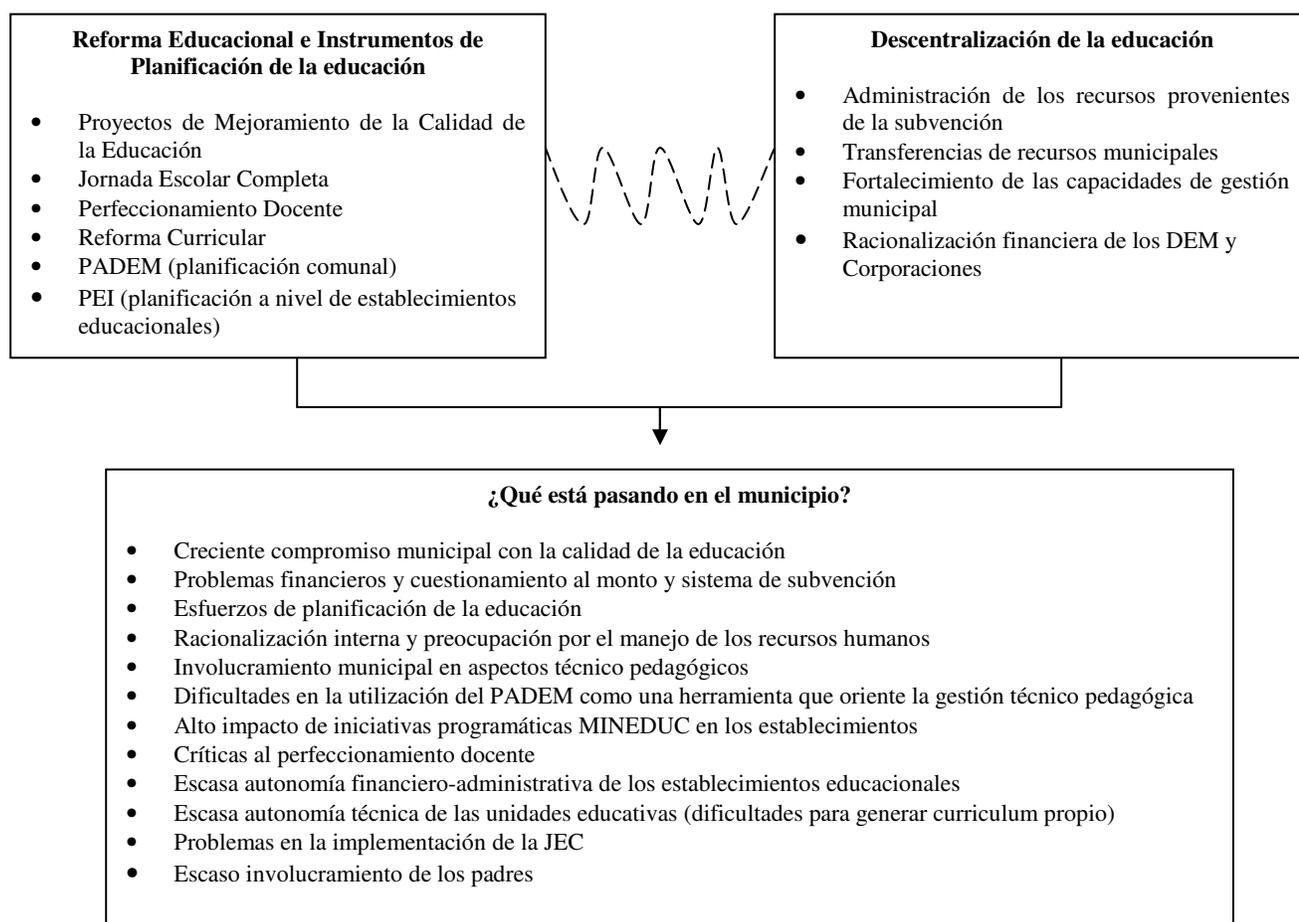
No obstante este creciente involucramiento, no se aprecia una preocupación expresa de parte de las políticas provenientes del nivel central, por conectar los esfuerzos tendientes a profundizar los procesos de descentralización y mejorar la calidad de la educación. Las políticas descentralizadoras se implementan en el sistema educativo con una suerte de desconfianza en las verdaderas capacidades de los municipios. Asimismo, el Ministerio de Educación apunta sus esfuerzos directamente a los establecimientos educacionales, dando por supuesto que el proceso de descentralización administrativo financiera opera por un carril paralelo y sin dificultades.

En estas circunstancias, el compromiso municipal con los resultados educativos se ve empantanado ante la constatación de que las atribuciones con que cuenta el municipio se reducen exclusivamente a la administración. Los esfuerzos de planificación y propuestas técnicas se topan con diversos recursos e instrumentos que llegan directamente a las escuelas sin consultar la opinión del municipio. Sólo algunas municipalidades logran superar este entrampamiento y constituirse en auténticas contrapartes del MINEDUC.

Vincular los procesos de descentralización y Reforma Educacional permanece, en consecuencia, como un desafío pendiente. Sólo en la medida en que exista una mayor coordinación a nivel del diseño de las políticas y una mayor confianza en las capacidades municipales para gestionar la educación a nivel local, que a su vez permita al municipio realizar la síntesis entre ambos procesos, será posible ofrecer una educación equitativa, de calidad y pertinente a las diferencias territoriales.

El esquema a continuación constituye una síntesis de estos argumentos. El recuadro de la izquierda resume los principales instrumentos de la Reforma Educacional y el de la derecha, el proceso de descentralización. El tercer recuadro enuncia la forma como a nivel local se reciben y concretizan estas iniciativas paralelas y las dificultades que surgen de la falta de coordinación inicial.

### Instrumentos de la Descentralización Educativa



Se puntúan a continuación los tópicos enunciados en el recuadro ¿qué está pasando en el municipio?

- Las municipalidades chilenas han asumido progresivamente su responsabilidad por la educación pública, cuestión que se aprecia en el también progresivo ordenamiento de la **situación financiera municipal**. No obstante, parte importante de los municipios siguen careciendo de los recursos suficientes como para asumir la administración del sistema con plena autonomía. Se distinguen dos tipos de situaciones: i) la de municipios que tienen dificultades para ordenar el sistema y enfrentan situaciones de constantes déficit que deben ser asumidos por el municipio o que derivan en endeudamiento y ii) la de municipios que, a pesar de mantener una gestión financiera ordenada, intentan sin éxito autofinanciar el sistema y requieren constantes aportes municipales.

- Lo anterior da cuenta de un problema asociado al **monto de la subvención** per cápita y/o al propio sistema de financiamiento de acuerdo con la asistencia diaria. En determinadas circunstancias (ruralidad o aislamiento extremo) no existen alternativas de racionalización posibles para maximizar los escasos recursos provenientes del ministerio: en sectores rurales no es posible fusionar escuelas, en zonas aisladas no es posible incentivar la asistencia en meses de invierno.

- Para complementar la escasez de recursos, la mayor parte de las municipalidades realiza **transferencias** de recursos propios a la educación.

- En materia de **planificación y gestión**, las municipalidades experimentan importantes dificultades. Por una parte, los municipios más pobres carecen de recursos humanos calificados; por otra, hay ámbitos en que no queda claro si la responsabilidad recae en el municipio o en el Ministerio de Educación, por lo que los profesionales en el nivel local se desligan de ciertas responsabilidades que no necesariamente son asumidas por la provincial.

- Directores municipales reconocen la importancia de un adecuado manejo de los **recursos humanos** para mejorar la calidad de los aprendizajes de los alumnos, situación que se ve dificultada por los siguientes aspectos: i) alta edad de los docentes que les impide realizar prácticas pedagógicas más actualizadas; ii) falta de compromiso de los docentes con la tarea escolar; iii) un sistema de contratación rígido que impide a los departamentos y corporaciones optimizar sus horas docentes y seleccionar a los docentes de mejor calidad. Una de las limitantes que enfrentan los Municipios para avanzar hacia una gestión más eficiente y mejorar la calidad de la educación, es el **estatuto docente**, el cual es considerado como “rígido” o “una camisa de fuerza” en tanto les impide mantener sus plantas docentes optimizadas.

- Los municipios reconocen la importancia del perfeccionamiento para mejorar la calidad de la educación, y han realizado importantes esfuerzos para contratar capacitación adecuada a las necesidades de sus docentes. Por otra parte, existe una fuerte crítica respecto de la calidad del **perfeccionamiento docente** recibido en el marco de la reforma educacional por el MINEDUC, la que es calificada de insuficiente y de mala calidad.

- También es creciente la preocupación por parte de los municipios de asumir el desafío de mejorar la **calidad de la educación comunal**. Sin embargo, son pocos

aquellos que han generado herramientas concretas para mejorar los aspectos técnico pedagógicos. Aquellos que han logrado conformar equipos técnicos han tenido buenos resultados, sin embargo, se trata de iniciativas locales aisladas que, salvo algunas excepciones, dependen en gran medida de la capacidad financiera para contratar técnicos que apoyen el trabajo de las unidades educativas.

- Las numerosas **iniciativas programáticas** del MINEDUC destinadas a mejorar la calidad de la educación tienen un alto impacto en los establecimientos. Al menos se reconocen 3 aspectos positivos: i) permiten allegar recursos al sector, ii) permiten mejorar la capacidad de gestión de los equipos directivos y docentes, iii) permiten mejorar la calidad de los aprendizajes.

- Los municipios han adoptado la lógica programática y de **proyectos**, iniciando una serie de programas pedagógicos y formativos con recursos propios. Pese a que las iniciativas son numerosas y muestran una alta capacidad de innovación, el problema más frecuente se relaciona con los recursos para dar vida a estas propuestas y también para mantenerlas.

- La importancia del **PADEM** como herramienta de planificación y el impacto que ha tenido en los municipios es indudable. Sin embargo, esta aún dista de ser una herramienta que oriente el trabajo técnico pedagógico. Son pocos los casos en que el PADEM asume las necesidades técnicas de los establecimientos y elabora propuestas para su mejoramiento.

- Por su parte, los **PEI** han tenido un alto impacto en los establecimientos educacionales y han permitido mejorar el trabajo en equipo, mejorar la gestión de la unidad educativa, generar espacios de reflexión, instalar prácticas de evaluación, abrirse a la comunidad escolar y, fundamentalmente, clarificar los objetivos y misión del establecimiento tanto en términos de organización como de aprendizajes.

- La mayor parte de las comunas han mostrado un mejoramiento progresivo en sus puntajes **SIMCE**, situación que es atribuida a las iniciativas generadas por el MINEDUC en el marco de la reforma educacional, y también al mejoramiento de la capacidad de gestión que han tenido los municipios para administrar la educación comunal.

- Aún en los casos en que a nivel municipal se evidencian procesos de creciente autonomía en materia administrativo financiera, el margen de **autonomía de los establecimientos educacionales** es mínimo. Las dificultades del proceso de descentralización se repiten en la relación entre el municipio y los establecimientos: el primero se muestra reacio a ceder poder a las unidades educativas, mientras que estas no se sienten capacitadas para asumir responsabilidades administrativas.

- Son pocos los establecimientos educacionales que han asumido el desafío de la **reforma curricular**, y también son pocos los municipios que estimulan la creación de espacios de reflexión para generar un currículum pertinente a la realidad de los alumnos.

- Existe un claro acuerdo entre los entrevistados de las ventajas de la **Jornada Escolar Completa**, la mayor permanencia de los niños en los establecimientos, la creación de actividades formativas y complementarias, las mejoras en infraestructura, etc. Sin embargo, no son pocos los problemas que han enfrentado los establecimientos para asumir la JEC: dificultades para la contratación de docentes y problemas en la implementación de la JEC (almuerzos, nuevas actividades, horarios, recursos).

- **La relación con la comunidad escolar** en la mayor parte de los casos es instrumental ligada al aporte en trabajo o recursos para mejorar las condiciones físicas de los establecimientos. Si bien existe una preocupación creciente por mejorar las relaciones con los padres y apoderados e integrarlos a las decisiones de la comunidad escolar, escasamente se realizan acciones destinadas a esto.

- Una de las mayores dificultades que señalan los municipios y también las unidades educativas, corresponde a la relación con el MINEDUC, y principalmente con el **DEPROE**. Se reclama la ausencia del rol técnico y de acompañamiento de este último en relación a las unidades educativas.

Para finalizar, se presentan a continuación recomendaciones que tienen por objeto avanzar hacia la superación de las desconexiones existentes entre los procesos de descentralización y Reforma Educacional.

#### *Recomendaciones relativas a la superación de problemas o vacíos legales*

Dos son los principales problemas que enfrenta el sistema que tienen que ver con definiciones legales: las rigideces del Estatuto Docente y el sistema de financiamiento de la educación. Ambos son temas difíciles de abordar, pues abren una discusión sobre el modelo de educación pública existente y deseado. Por ejemplo, en el caso de la subvención, la reforma puede ir desde el sólo reajuste del monto de la subvención hasta el cambio del sistema de pago per cápita. En relación al Estatuto Docente la discusión es si fortalecer al gremio o darle más atribuciones a los administradores de la educación. La recomendación es someter estos temas a discusión de modo tal de derivar en modificaciones legales.

#### *Recomendaciones relativas a problemas estratégicos y de coordinación*

Parte importante de la percepción municipal de que el MINEDUC no los incorpora en sus decisiones, pasa por una estrategia de información y comunicación inadecuada, que se encuentra además, con municipios que han visto fortalecida su capacidad de interlocución y que reclaman una mayor incorporación en las decisiones ministeriales. De esta falta de comunicación deriva parte de la mala evaluación del perfeccionamiento docente o la percepción de parte de los establecimientos educacionales de una sobrecarga de responsabilidades resultante de la llegada de una serie de programas.

Tres son las recomendaciones para superar estos problemas: i) informar mejor al municipio y los establecimientos educacionales de las decisiones que se toman en el ministerio, ii) establecer mejores canales de comunicación entre el Ministerio de Educación y el Ministerio del Interior (SUBDERE) de modo tal de no replicar iniciativas y orientar las iniciativas en pos de un mismo objetivo y iii) flexibilizar los programas ministeriales a las realidades locales.

#### *Recomendaciones para resolver la deficiencia de capacidades técnicas*

Una mejor coordinación MINEDUC-SUBDERE también resulta fundamental para apoyar a los municipios y las escuelas a resolver sus capacidades técnicas de gestión financiera y pedagógica. En el convencimiento de que estos no son dos temas independientes, sino parte de una misma preocupación, es clave coordinar las acciones de capacitación y apoyo que llegan al municipio y a los establecimientos. Al respecto, puede ser de utilidad catalogar las estrategias que utilizan los municipios que exhiben buenos resultados para activar el círculo virtuoso del compromiso municipal, con el objeto de replicar esas estrategias en las municipalidades con mayores carencias técnicas.

Esta recomendación se funda en el convencimiento de que aprender de las buenas prácticas de otros municipios que han logrado superar sus problemas de gestión, resulta una estrategia llena de sentido para las autoridades municipales.

Una vía paralela es la valoración de las experiencias piloto, que dan cuenta de la diversidad de situaciones que enfrenta la gestión educativa y los aprendizajes que resultan de experiencias tales como el programa piloto de supervisión compartida el que se ha hecho mención en este informe.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

AGHÓN (1997), *El financiamiento municipal: principales desafíos y algunas opciones*, Proyecto de descentralización fiscal en América Latina, CEPAL / GTZ.

AGHÓN G. y C. CASAS (1994), "Descentralización en América Latina, Seminario Internacional Quito – Ecuador", en Abalos, J., Aghón G. y otros, *Desafíos para el fortalecimiento Municipal*.

AGHÓN, G. y L. LETELIER (1996), "Local Urban Governments Financing: a Comparison Between Countries", en *Estudios de Economía*, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Volumen 23, Número Especial, agosto.

AGHÓN, GABRIEL (1994), "El Financiamiento Municipal: Principales Desafíos y Algunas Opciones", en Abalos, J.; Aghón y otros, *Desafíos para el Fortalecimiento Municipal*, CPU, Documento de Trabajo N° 34, octubre.

ALVAREZ, E. (1995), "Problemas para Impulsar el Mejoramiento Educativo en el Municipio: Lecciones desde la Pintana", en R. Franco (ed.), *Viabilidad económica e institucional de la reforma educativa en Chile*, Serie Políticas Sociales N° 11, CEPAL.

ARELLANO, J. P. (2000), "Reforma Educacional. Una prioridad que se consolida", Editorial Los Andes.

ARTANA, D. y R. LOPEZ MURPHY (1997), "Descentralización fiscal y aspectos macroeconómicos: una perspectiva latinoamericana", en *Descentralización fiscal en América Latina. Nuevos desafíos y agenda de trabajo*, CEPAL GTZ, agosto.

BANCO MUNDIAL (2000), *Educational Change in Latin American and the Caribbean*.

BID (1994), *Descentralización Fiscal: La búsqueda de equidad y eficiencia*, Progreso Económico y Social en América Latina, Informe.

BID (1997), *América Latina tras una década de reformas*.

BORGES-MENDEZ, R. y V. VERGARA (2000), "The Participation-Accountability Nexus and Decentralization in Latin America", en Burki, S. y G. Perri (eds.), *Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean 1999, Decentralization and accountability of the public sector*, World Bank.

BURKI, S. y G. PERRI (eds.) (2000), *Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean 1999, Decentralization and accountability of the public sector*, World Bank.

CARCIOFI, R.; O. CETRÁNGOLO y O. LARRAÑAGA (1996), *Desafíos de la descentralización. Educación y Salud en Argentina y Chile*, Naciones Unidas, CEPAL, Santiago.

CEPAL/GTZ (1997), *Descentralización Fiscal en América Latina. Nuevos desafíos y agenda de trabajo*, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal, agosto.

CIDE (1999), *Políticas de descentralización y gestión de la educación: reformas y regulación de los sistemas escolares*, Seminario y Conferencia Internacional.

CIEPLAN (1999), *Buenas Practicas de Gestión Municipal: Lecciones y Desafíos en Cuatro Areas Claves*, Fondo para el Estudio de las Políticas Públicas, Departamento de Ingeniería Industrial Universidad de Chile.

COX, C. (1994), *Las Políticas de los Años Noventa para el Sistema Escolar*, Serie Políticas Sociales N° 3, CEPAL.

COX, C. (1998), "El proceso de cambio curricular en la reforma educacional de Chile", en Filmus, D. (comp.), *Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Las transformaciones educativas en Iberoamérica, tres desafíos: democracia, desarrollo e integración*, Editorial Troquel.

COX, C. y P. GONZALEZ (1998), "Educación: de programas de mejoramiento a reforma", en CORTAZAR, R. y VIAL, J. (eds.), *Construyendo opciones. Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo*, CIEPLAN, DOLMEN.

COX, C. y M. J. LEMAITRE (1999), *Market and State Principles of Reform in Chilean Education: Policies and Results, in Chile, Recent Policy Lessons and Emerging Challenges*, World Bank Institute.

DELANOY, F. (1998), *Reformas en Gestión Educacional en los '90s*, Banco Mundial.

DI GROPELLO, E. (1997), "Descentralización de la educación en América Latina", *Serie Reforma de Política Pública*, CEPAL N° 57.

DI GROPELLO, E. y R. COMINETTI (comp.), (1998), *La descentralización de la educación y la salud. Un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*, CEPAL.

ESPÍNOLA, V. (1996), *Revisión de quince años de política educativa en Chile: Ajustes en función de la equidad*, Santiago, CEPAL.

ESPÍNOLA, CHAPARRO, GUZMÁN, GÁLVEZ, LAZCANO (1996), *Transformaciones en los procesos de descentralización. El caso de Chile*, Documentos de Trabajo N° 12, CIDE.

ESPÍNOLA, V. (1991), *Descentralización del sistema escolar en Chile*, CIDE Ediciones, julio.

ESPÍNOLA, V. (1994), "La Descentralización de la Educación en Chile: Continuidad y Cambio de un Proceso de Modernización", en V. Espínola, *La construcción de lo local en los sistemas educativos. Descentralización los casos de Argentina, Brasil, Chile y Colombia*, CIDE.

ESPÍNOLA, V. (1997), *Descentralización del sistema educativo en Chile: Impacto en la Gestión de las Escuelas*, Banco Mundial.

ESPÍNOLA, V. y C. CASTRO (1999), *Economía Política de la Reforma Educacional en Chile: la reforma vista por sus protagonistas*, BID, Washington.

ESPINOZA, J. y M. MARCEL (1994), *Descentralización fiscal en Chile*, Proyecto CEPAL /GTZ.

FRANCO, R. (1995), "Gestión, Organización y Financiamiento del Sistema Educativo", en R. Franco (ed.), *Viabilidad económica e institucional de la reforma educativa en Chile*, Serie Políticas Sociales N° 11, CEPAL.

GONZALEZ, P. (1998), "Financiamiento de la Educación en Chile", en *Financiamiento de la Educación en América Latina*, PREALC UNESCO.

GONZALEZ, P. (1997), "El desafío de la eficiencia y la equidad en la reforma educativa chilena", en *Las reformas educativas en acción*, CEPAL.

HAGGARD, S. (2000), "The Politics of Decentralization in Latin America", en Burki, S. y G. Perri (eds.), *Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean 1999, Decentralization and accountability of the public sector*, World Bank.

HANSON, M. (1995), "Democratization and Decentralization in Colombian Education", *Comparative Education Review*.

HEVIA, R. (1991), *La política de descentralización en la Educación Básica y Media en América Latina. Estado del Arte*, Programa de Capacitación, ILPES.

HOPPENHAYN, M. (1995), "Gestión, organización y financiamiento del sistema educativo", en R. Franco, *Viabilidad e institucionalidad de la reforma educativa en Chile*, CEPAL.

- HOPPENHAYN, M. (1996), *El desafío educativo. En busca de la equidad perdida*.
- JIMENEZ, E. (2000), “Equity and Decentralization of Social Services”, en *Decentralization and Accountability of the Public Sector*, Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean 1999.
- LARRAÑAGA, O. (199?), *Chile: A Hybrid Approach*. Documento.
- LARRAÑAGA, O. (1991), “*Fundamentos de las propuestas en Educación*”. Documento.
- LARRAÑAGA, O. (1995), *Descentralización de la educación en Chile: Una evaluación económica*, Separata, Estudios Públicos N° 60, CEP, Primavera.
- LARRAÑAGA, O. (1996), *Descentralización y Equidad: el caso de los servicios sociales en Chile*, Cuadernos de Economía, Año 33, N° 100, diciembre.
- LARRAÑAGA, O. (1997), “Educación y superación de la pobreza en América Latina”, en J.V. Zevallos, *Estrategias para reducir la pobreza en América Latina y el Caribe*, Quito, PNUD.
- LAVIN, S.; S. DEL SOLAR y A. PADILLA (1999), *El Proyecto Educativo Institucional como herramienta de construcción de identidad. Guía metodológica para los centros educativos*, PIIE.
- MARTNER, G. (1998), *Finanzas municipales. Un estudio del Fondo Común Municipal*. Documento.
- MELIS, M. F. (1999), *Impacto de la política educacional 1990-1996*, MIDEPLAN.
- MENA, I. y C. BELLEI (1998), “El desafío de la calidad y la equidad en educación”, en Toloza y Lahera (eds.), *Chile en los noventa*.
- MINEDUC-SUBDERE (1998), *Evaluación del Plan Anual de Desarrollo Educativo Municipal 1996-1997*.
- MINEDUC (1995), *Guía de apoyo para la elaboración del Proyecto Educativo Institucional del establecimiento*.
- MINEDUC (1995), *La Reforma en Marcha: una prioridad que se consolida*.
- MIZALA, A.; P. GONZALEZ; P. ROMAGUERA y A. GUZMAN (2000), *Los maestros en Chile: carreras e incentivos*, Documento de trabajo de la Red de Centros, BID.

MONTT LEIVA, P. (1995), “El traspaso de la educación al municipio: el caso chileno”, en *La municipalización de los servicios sociales en Chile*, CEPAL-ILPES-MINSAL-OMS-OPS.

PUELLES BENITEZ (1993), *Estudio teórico sobre las experiencias de descentralización educativa*, Revista Iberoamericana de Educación.

ROJAS, F. (2000), “The Political Context of Decentralization in Latin America”, en Burki, S. y G. Perri (eds.), *Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean 1999, Decentralization and accountability of the public sector*, World Bank.

ROSALES, M. (2000), “About Transparency in Local Management”, en Burki, S. y G. Perri (eds.), *Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean 1999, Decentralization and accountability of the public sector*, World Bank.

SERRANO, C. (1996), “Gobierno Regional e inversión pública descentralizada”. Colección de Estudios CIEPLAN N° 42.

SERRANO, C. y J. RODRIGUEZ (1998), “Como va el proceso de descentralización del Estado de Chile” En Cortázar, R. y Vial, J. (Eds) *Construyendo Opciones. Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo*.

SERRANO, C. y H. BERNER (1999) *El Caso Poco Frecuente de Indisciplina Fiscal (Bailout) en Chile: Endeudamiento Encubierto en la Educación Municipal*, CIEPLAN, Red de Centros BID.

SERRANO, C. (2000), *Inversión Pública en Infraestructura Educativa en Chile 1990-1998*, Consultoría BID.

SHAH, A. y J. HUTHER (1997), “Una medición sencilla de la calidad del buen gobierno y su aplicación al debate sobre el nivel apropiado de descentralización fiscal”, en *Descentralización Fiscal en América latina, nuevos desafíos y agenda de trabajo; Proyecto Regional de descentralización Fiscal CEPAL / GTZ*.

SPAHN, P. B. (1997), “El gobierno descentralizado y el control macroeconómico”, en *Descentralización Fiscal en América latina, nuevos desafíos y agenda de trabajo; Proyecto Regional de descentralización Fiscal CEPAL / GTZ*.

STEIN, E. (1997), *Descentralización Fiscal y Tamaño del Gobierno en América Latina*, octubre.

SUBDERE (1994), *Fondo Común Municipal*, Serie Descentralización, agosto.

UNDURRAGA, C. (1998), *Reforma educacional en Chile: Perspectiva de cinco ministros*, Documento Preliminar, BID, Washington.

UNICEF (1999), *Financiamiento de la educación: implicancias sobre la equidad*.

VALENZUELA, J. P. (1997), *Descentralización Fiscal: los ingresos municipales y regionales en Chile*, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal, Serie Política Fiscal 101, CEPAL/GTZ.

WIESNER, EDUARDO (1997), "La economía neoinstitucional, la descentralización y la gobernabilidad local", en *Descentralización fiscal en América Latina. Nuevos desafíos y agenda de trabajo*, CEPAL GTZ, agosto.

WINKLER, D. (1997), *Descentralización de la Educación: Participación en el manejo de las escuelas a nivel local*, Banco Mundial.

WINKLER, D. (1994), *Diseño y administración de transferencias intergubernamentales. Descentralización Fiscal en América Latina*, Documento para la discusión del Banco Mundial N°235.

WINKLER, O. (2000), "Education Decentralization in Latin America", en Burki, S. y G. Perri (eds.), *Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean 1999, Decentralization and accountability of the public sector*, World Bank.

WINKLER, O. y FERRIS (1995), *Decentralization in Education: Participation in the Management of Schools at the Local Level*, paper presented at the Seminar on Decentralization and Social School Management, Santo Domingo, República Dominicana, marzo.