


Documento de Trabajo N° 8
Serie Estudios Territoriales

**Desigualdad territorial en el sistema escolar:
la urgencia de una reforma estructural a la
educación pública en Chile**

César Muñoz
Gonzalo Muñoz

Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo

Junio 2013



Desigualdad territorial en el sistema escolar: la urgencia de una reforma estructural a la educación pública en Chile

Este documento es el resultado del programa Cohesión Territorial para el Desarrollo, coordinado por Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Se autoriza la reproducción parcial o total y la difusión del documento sin fines de lucro y sujeta a que se cite la fuente.


This document is a product of the Territorial Cohesion for Development Program, coordinated by Rimisp – Latin American Center for Rural Development. We authorize the non-for-profit partial or full reproduction and dissemination of this document, subject to the source being properly acknowledged.

Cita / Citation:

Muñoz, C. y Muñoz, G. 2013. “Desigualdad territorial en el sistema escolar: la urgencia de una reforma estructural a la educación pública en Chile”. Documento de Trabajo N°8. Serie Estudios Territoriales. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile.

Cesar Muñoz es Analista Política Educativa en Educación 2020.

Gonzalo Muñoz es Sociólogo y académico de la Facultad de Educación de la Universidad Diego Portales. Consejero de la Agencia de Calidad de la Educación.



La serie Documentos de Trabajo es una publicación de Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, que divulga trabajos de investigación, de carácter preliminar, realizados por profesionales de esta institución.

Su objetivo es aportar al debate de tópicos que apoyen el desarrollo rural latinoamericano.

Tanto el contenido de los Documentos de Trabajo, como también los análisis y conclusiones que de ellos se deriven, son de exclusiva responsabilidad de su(s) autor(es).

Documentos de Trabajo de Rimisp
WorkingPapers of Rimisp

Chile: Huelén 10, piso 6, Providencia. Santiago, Chile · Código Postal 7500617 · Teléfono: +56-2-22364557 · Fax: +56-2-22364558

Ecuador: Pasaje Guayas E3-130 (esquina Amazonas), edificio Pastor, primer piso. Quito, Ecuador · Teléfonos: +59-3-2-2273870 · 2273991

Desigualdad territorial en el sistema escolar: la urgencia de una reforma estructural a la educación pública en Chile

RESUMEN

La inequidad territorial conspira contra una educación pública de calidad. Dicha desigualdad es un elemento estructural que no permite contar con la educación pública a la que la sociedad chilena aspira. El objetivo de este artículo es analizar el problema de la educación pública chilena y sus desafíos, desde esta perspectiva particular: la desigualdad que afecta al sistema en su unidad administrativa más básica –el municipio– y su gestión de la educación local. En nuestra opinión, esta desigualdad es inherente al sistema de educación pública y está a la base de su actual crisis.

Palabras clave: desigualdad territorial, educación escolar, educación pública, brechas territoriales, sistema educativo y Chile.

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| I. INTRODUCCIÓN: REFORMA EDUCACIONAL, EDUCACIÓN PÚBLICA Y DESIGUALDAD TERRITORIAL | 1 |
| II. DESIGUALDAD TERRITORIAL Y SU EFECTO EN LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA: ALGUNOS ASPECTOS CONCEPTUALES | 3 |
| III. LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA | 6 |
| IV. DESIGUALDAD TERRITORIAL Y CALIDAD DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA: ¿QUÉ MUESTRA LA EVIDENCIA? | 8 |
| IV.1 DIFERENCIAS TERRITORIALES, TIPOS DE COMUNAS Y SUS EFECTOS EN LA EDUCACIÓN | 8 |
| IV.2 LA DESIGUALDAD TERRITORIAL Y LA ESCALA/LOS RECURSOS DISPONIBLE | 10 |
| IV.3 LA DESIGUALDAD TERRITORIAL Y LA PRIORIDAD POLÍTICA | 12 |
| IV.4 LA DESIGUALDAD TERRITORIAL Y LAS CAPACIDADES PARA LA MEJORA ESCOLAR..... | 15 |
| V. CERRAR LAS BRECHAS TERRITORIALES EN EDUCACIÓN: URGENCIA DE UN NUEVO MODELO DE GESTIÓN PARA LA EDUCACIÓN PÚBLICA | 16 |
| BIBLIOGRAFÍA | 20 |
| ANEXO..... | 22 |

I. INTRODUCCIÓN: REFORMA EDUCACIONAL, EDUCACIÓN PÚBLICA Y DESIGUALDAD TERRITORIAL

La reforma educacional chilena –entendida como aquel proceso de cambio permanente que se orienta a mejorar la calidad y equidad del sistema educativo– se encuentra en un punto clave, de crisis e inflexión. Las movilizaciones estudiantiles gestadas a partir del año 2006 y que han continuado con fuerza en los últimos años, han puesto al tema educacional en el centro del debate político, académico y social, dejando en evidencia las múltiples deficiencias e injusticias de nuestro sistema educativo en sus distintos niveles.

La educación en Chile ha logrado dar pasos sustantivos en los últimos 25 años. La evidencia es incuestionable: las oportunidades educacionales se han multiplicado dramáticamente permitiendo una cobertura casi universal en la educación primaria y secundaria, se han mejorado también de manera importante las condiciones en las que se desarrolla el proceso escolar (infraestructura, recursos disponibles, asistencialidad, remuneraciones docentes), se han roto algunas inercias clave para mejorar la calidad (como contar con más tiempo escolar, evaluar el trabajo de los distintos actores educacionales o reformar el currículum) y los resultados de aprendizaje han comenzado –aunque lentamente– a moverse en la dirección esperada¹ (Weinstein y Muñoz, 2009; Cox, 2003).

A pesar de estos avances, la sociedad chilena está profundamente descontenta con la educación que recibe. Y si bien esta insatisfacción es en parte resultado de las mejores condiciones y políticas que se generaron (pues produjeron un aumento de expectativas de la población), lo cierto es que esa crítica ciudadana se explica fundamentalmente porque, en lo grueso, el sistema educacional chileno reproduce las desigualdades sociales y hace todavía muy poco por revertirlas. La desigualdad educacional (de acceso, de recursos, de procesos y de resultados) es hoy el principal problema de nuestro sistema escolar. Esta desigualdad impide que la distribución de las oportunidades y resultados sea justa, afectando y limitando sustantivamente el derecho a la educación que es mucho más que asistir a la escuela, privando además a los niños y jóvenes de vivir una experiencia educativa diversa e igualitaria².

Uno de los factores que explica la desigualdad educacional en Chile –o que al menos contribuye a no contrarrestarla– es la consolidación de una crisis prolongada y esperable de la educación pública. Los sistemas educacionales efectivos y con altos niveles de equidad en el mundo cuentan con modelos de educación pública mayoritarios y sólidos institucionalmente (OCDE, 2011), pues entienden que su provisión es clave para garantizar el derecho a la

¹ Así lo demuestran las últimas evaluaciones nacionales (SIMCE) e internacionales (PISA y TIMSS, principalmente).

² Un trabajo de Bellei et al (2009), indica que la segregación educacional en el sistema chileno no solo es elevada, sino que ha evolucionado al alza en los últimos años.

educación y la existencia de un proyecto educacional igualitario. En nuestro país, por el contrario, gracias a un conjunto de acciones institucionales deliberadas que se iniciaron en la década de los 80, pero que tampoco se revirtieron en lo sustantivo en democracia, la educación pública hoy se consagra como alternativa minoritaria, está desprestigiada socialmente, se ancla a una institucionalidad absolutamente precaria, y, como si fuera poco, vive una situación de completa desventaja con el mundo privado (Revolución Democrática, 2012).

La situación compleja en la que se encuentra la educación pública obedece a una multiplicidad de factores, entre los cuales se encuentran algunos de corte estructural: recursos disponibles, institucionalidad débil, marco regulatorio desfavorable, competencia injusta con el mundo privado subvencionado, etc.; y otros de “capacidades disponibles” (por cierto vinculadas con los aspectos estructurales): las débiles competencias profesionales para gestionar la educación en cada municipio, la falta de liderazgo técnico pedagógico, la todavía escasa responsabilización por los resultados obtenidos (Marcel y Raczynski, 2009).

Con todo, uno de los factores subyacentes a todos estos problemas o debilidades es la desigualdad territorial, que ha sido poco abordada por la literatura educacional, y que ha resonado solo marginalmente en la discusión nacional.

La hipótesis que está en la base de este artículo es que la inequidad territorial conspira contra una educación pública de calidad. Dicha desigualdad es un elemento estructural que no permite contar con la educación pública a la que la sociedad chilena aspira. La existencia de diferencias territoriales respecto de los resultados educativos puede entenderse como la manifestación geográfica de divisiones más profundas respecto a ingresos, riqueza, poder y reconocimiento social, que tanto histórica como contemporáneamente han definido qué grupos logran tener acceso a la provisión educativa, y al capital económico, social y cultural para explotarla (Ballas et al., 2012).

El objetivo de este artículo es analizar el problema de la educación pública chilena y sus desafíos, desde esta perspectiva particular: la desigualdad que afecta al sistema en su unidad administrativa más básica –el municipio– y su gestión de la educación local. En nuestra opinión, esta desigualdad es inherente al sistema de educación pública y está a la base de su actual crisis.

Esperamos con esta reflexión contribuir a uno de los nudos centrales de los problemas que actualmente enfrenta la educación chilena. No es viable una reforma educacional que responda al desafío de entregar a todos los niños, niñas y jóvenes una educación de calidad, sin abordar la reconstrucción de un sistema de educación pública hoy en crisis. No es el único aspecto a resolver en los próximos años, pero se trata sin duda de un eje estructurante de los cambios que hay que impulsar.

El presente trabajo desarrollará, en su primera parte, algunas distinciones conceptuales básicas que ayuden a entender la relación entre las brechas

territoriales a nivel comunal y su efecto sobre la educación. En un segundo punto, se avanzará en un diagnóstico sobre cómo la desigualdad territorial existente a nivel comunal en Chile afecta la calidad de la educación entregada a nivel local, considerando distintas variables. Finalmente, en base a la hipótesis de trabajo planteada y a las evidencias mostradas, se describirán los principales elementos que debería considerar una nueva propuesta de modelo de gestión de la educación pública que apunte a corregir las brechas territoriales observadas a nivel de las comunas.

II. DESIGUALDAD TERRITORIAL Y SU EFECTO EN LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA: ALGUNOS ASPECTOS CONCEPTUALES

La hipótesis central de este artículo es que la desigualdad territorial afecta negativamente la calidad y equidad de la educación pública en Chile. Esta desigualdad tiene su origen en el modelo de organización municipal, cuya estructura facilita las inequidades de todo tipo y por cierto afecta no solo a la educación, sino que también a la salud primaria y otros servicios sociales. Pero más específicamente, ¿cómo se produce este impacto? ¿Es la desigualdad territorial un factor tan importante a la hora de analizar la educación pública en Chile? ¿Cómo se vinculan conceptualmente estos dos fenómenos?

Un primer “piso” para responder a estas interrogantes es considerar la existencia y relevancia de los “patrones territoriales” en los recursos educativos y sus efectos, lo que estaría relacionado con el nivel de descentralización del sistema educativo; así, en la medida que el sistema escolar se gestione con un mayor poder de decisión en los niveles locales (regionales, provinciales y municipales, en el caso chileno), esto trae consecuencias en la diversidad de políticas educativas que se diseñan y ejecutan en cada territorio (Taylor, 2001, en Ballas et al., 2012). Estos “patrones territoriales” representan en parte una oportunidad, pues ofrece mejores condiciones para la pertinencia de las políticas educacionales a las necesidades de las localidades, pero al mismo tiempo, y sobre todo en un escenario de desigualdades estructurales –por ejemplo en el plano de los recursos–, puede generar un impacto negativo en el tipo y calidad de educación que se provee.

Por otro lado, como señalan Ramírez, Tartakowsky y Modrego (2009), la heterogeneidad territorial “puede ser el producto de diferencias en las características físico-biológicas, de infraestructura, cercanía a mercados e instituciones locales que soportan las transacciones a nivel local, la capacidad financiera de los gobiernos sub nacionales, etc. Reconocer la heterogeneidad espacial es un paso previo pero esencial para un adecuado despliegue de políticas orientadas al desarrollo económico equilibrado regionalmente en el país”.

Las diferencias territoriales afectan los procesos educacionales en el sentido de que estos están condicionados por las características de la gente que vive en

los territorios, y que existe una construcción social del entorno, producto de las relaciones sociales, las actividades y los imaginarios de sus habitantes, aspectos que por cierto dan forma a identidades, aspiraciones y valores específicos respecto de la educación (Ballas et al., 2012). El impacto de las diferencias territoriales tiene entonces también una dimensión subjetiva, que no puede obviarse en el análisis.

A nivel nacional, se han desarrollado algunos esfuerzos que apuntan al análisis de esta problemática territorial y su efecto en la educación. Por ejemplo, la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), órgano encargado de coordinar, impulsar y evaluar el desarrollo regional y comunal, considera que tanto la equidad y la eficiencia del sector educación a nivel comunal se ve afectado por un conjunto de factores territoriales, estructurales o exógenos a la gestión municipal directa, como son los niveles de pobreza y ruralidad, la accesibilidad a los establecimientos educacionales, la existencia de marcos normativos adecuados y eficaces, o la participación ciudadana proactiva. Otros factores dependen en mayor medida de las decisiones y de gestión social y política tomadas a nivel local, como el liderazgo político de los municipios y actores locales, el grado de articulación entre políticas locales, regionales y centrales; y finalmente, existiría un grupo de factores que está más asociado a las “capacidades instaladas” en cada territorio, tales como las características de la infraestructura de los establecimientos educacionales, del personal docente y administrativo, de la capacidad de gestión técnica y organizativa tanto a nivel del municipio como de los establecimientos, o del grado de competencia entre operadores municipales y privados (SUBDERE, 2002).

Esta mirada sobre la desigualdad es interesante y útil para el argumento central de este artículo en el sentido de que más allá de las capacidades, liderazgo, motivación, y recursos que cada municipalidad posea para gestionar de manera eficiente la educación de su territorio, existen otros factores –difíciles de modificar en el actual modelo de educación pública que rige en Chile– que no pueden obviarse a la hora de revisar los resultados educativos de las comunas y entender su funcionamiento.

Otra forma de acercarse al fenómeno de la desigualdad territorial, de acuerdo a Donoso y Arias (2011, pág. 288) es analizando el comportamiento de algunas variables comunales que están tras esa desigualdad y que pueden clasificarse de acuerdo a las siguientes categorías:

- “Medidas de escala: se refieren a las características de poblamiento de la comuna y a su distribución en un territorio específico, así como a la forma en que este territorio se conecta con el resto del país (p ej. Población comunal, Ruralidad, Condiciones de acceso).
- Medidas de recursos: variables asociadas a la magnitud de los recursos públicos y privados presentes en la comuna, y a la potencialidad de alcanzar crecientes niveles de bienestar en la población (p ej. Ingreso municipal total, Proporción de población en situación de pobreza, Vulnerabilidad de los estudiantes, Presencia de servicios comunales).

- Medidas de capital cultural: relacionadas con la presencia de activos culturales en la población referidos a la educación formal (p ej. Escolaridad promedio de la población”).

Un aspecto crítico que ayuda a entender el efecto de la desigualdad territorial en la calidad educacional es, como se ha dicho, la capacidad técnica con la que los sostenedores (municipios) conducen el proceso educacional de sus escuelas y liceos. La literatura internacional es cada vez más abundante respecto a la importancia que tiene el “nivel intermedio” en generar las condiciones y promover la mejora escolar, por medio de recursos, orientaciones, metas, apoyos y evaluaciones (Anderson, 2010).

Si bien la calidad de la educación se juega esencialmente en la escuela y sobre todo en la sala de clases, la evidencia es clara en mostrarnos que los niveles intermedios son fundamentales para impulsar cambios y mejoras educacionales (Fullan, 2007). Parte importante de la literatura que resalta la importancia de los niveles intermedios se inspira en el supuesto de que son estos niveles los que tienen la misión de interpretar e implementar las políticas educacionales (Spillane & Thompson, 1997).

Es así como varios países han fortalecido el nivel de los “administradores” educacionales, entendiendo que se trata de un eslabón clave de cualquier esfuerzo de reforma educativa. Estudios recientes (Leithwood, 2012), en efecto han venido profundizando sobre cuáles son las características que poseen aquellos distritos o sistemas que funcionan como un soporte efectivo de la mejora en las unidades educativas. La capacidad para establecer una visión común y alinear a las escuelas en esa dirección, el centrarse en los procesos de enseñanza aprendizaje, usar evidencia dura en la toma de decisiones, poseer estrategias de desarrollo profesional sólidas y permanentes, fortalecer el liderazgo al interior de las escuelas, y tener relaciones provechosas con el entorno (ministerios, familias, redes de escuelas), son todos ejemplos de las prácticas efectivas de un nivel intermedio que es condición para el cambio sistémico que los procesos educacionales requieren.

En Chile, como veremos, este nivel intermedio en un número importante de comunas no cuenta con las capacidades mínimas para conducir de manera efectiva la educación escolar (Román y Carrasco, 2007), y sobre todo esas capacidades se distribuyen de manera muy inequitativa entre los distintos territorios. Es de esta forma que la desigualdad territorial afecta negativamente la capacidad de mejora del sistema educacional.

III. LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA

Como se ha discutido profusamente en los últimos años, la educación que entendemos como pública (municipal), está experimentando una crisis que cada vez se hace más severa. Los datos dan cuenta de esta crisis, que se ha ido traduciendo en un peso cada vez menor de la educación municipal en nuestro sistema educativo: la matrícula por tipo de dependencia administrativa del establecimiento, de acuerdo a las cifras que publica el Ministerio de Educación, muestran efectivamente una caída importante de la matrícula en los últimos años. Mientras en el año 1995, 6 de cada 10 alumnos asistían al sector municipal, al año 2012 esa razón llega a solo 4 de cada 10, lo que se explica por la importante migración hacia el sector particular subvencionado.

Tabla N°1: Evolución de la matrícula por tipo de establecimientos

| Año | Municipal | | Particular subvencionado | | Particular pagado | | Total |
|------|-----------|-----------------|--------------------------|-----------------|-------------------|-----------------|-----------|
| | Matrícula | % rel. al total | Matrícula | % rel. al total | Matrícula | % rel. al total | |
| 1995 | 1.850.156 | 57% | 1.030.193 | 32% | 345.524 | 11% | 3.225.873 |
| 2000 | 1.966.017 | 54% | 1.276.618 | 35% | 377.283 | 10% | 3.619.918 |
| 2005 | 1.832.861 | 49% | 1.608.077 | 43% | 310.971 | 8% | 3.751.909 |
| 2010 | 1.481.972 | 41% | 1.852.661 | 51% | 312.974 | 9% | 3.647.607 |
| 2011 | 1.429.409 | 40% | 1.861.754 | 52% | 311.839 | 9% | 3.603.002 |
| 2012 | 1.359.508 | 38% | 1.884.869 | 53% | 304.771 | 9% | 3.549.148 |

Fuente: Elaboración propia en base a las estadísticas del Mineduc.

Similar fenómeno se observa al mirar la evolución en el número de establecimientos del sector municipal, que al año 1995 representaba el 62 % del total de oferta educativa del país, pero que al año 2012 cae a un 45 %.

Tabla N°2: Evolución de la cantidad de establecimientos por dependencia

| Año | Municipal | | Particular subvencionado | | Particular pagado | | Total |
|------|------------------|-----------------|--------------------------|-----------------|-------------------|-----------------|--------|
| | Establecimientos | % rel. al total | Establecimientos | % rel. al total | Establecimientos | % rel. al total | |
| 1995 | 6.377 | 62% | 2.861 | 28% | 1.058 | 10% | 10.296 |
| 2000 | 6.255 | 59% | 3.287 | 31% | 1.068 | 10% | 10.610 |
| 2005 | 6.098 | 53% | 4.700 | 41% | 763 | 7% | 11.561 |
| 2010 | 5.726 | 47% | 5.744 | 47% | 674 | 6% | 12.144 |
| 2011 | 5.580 | 46% | 5.826 | 48% | 657 | 5% | 12.063 |
| 2012 | 5.514 | 45% | 6.035 | 50% | 625 | 5% | 12.174 |

Fuente: Elaboración propia en base a las Estadísticas del Mineduc

Por otra parte, los resultados de desempeño educativo que muestran las pruebas estandarizadas aplicadas por el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE), al menos a nivel de resultados promedios, muestran que los establecimientos particulares subvencionados obtienen mejores desempeños que los establecimientos municipales:

Tabla N°3: Resultados SIMCE 2011 por tipo de Establecimientos

| Resultados SIMCE 2011 | 4to básico | | | 8vo básico | |
|---------------------------------|------------|----------------------|-------------------------------|------------|----------------------|
| | Lectura | Educación Matemática | Comprensión del Medio Natural | Lectura | Educación Matemática |
| Municipal | 244 | 234 | 233 | 238 | 240 |
| Particular subvencionado | 267 | 259 | 260 | 258 | 263 |
| Particular pagado | 298 | 294 | 292 | 292 | 310 |

Fuente: elaboración propia, en base a datos SIMCE de la Agencia de Calidad de la Educación.

Sin embargo, es sabido que, controlando por el nivel socioeconómico promedio de los establecimientos, esta brecha de resultados entre establecimientos tiende a desaparecer. En efecto, si consideramos los resultados del SIMCE 2011, tanto para 4° básico como 8° básico, en las distintas asignaturas evaluadas, es posible observar que los puntajes promedios de los establecimientos municipales tienden a ser moderadamente distintos, e incluso levemente mejores, que los resultados para los establecimientos particulares subvencionados, en los distintos GSE de establecimientos³.

Más allá del análisis sobre los resultados académicos (en los que por cierto se han concentrado varios estudios), en Chile hay bastante evidencia reciente sobre cuáles son las fortalezas y debilidades de la educación municipal, lo que ha permitido ir construyendo un diagnóstico certero sobre cuáles son los factores que explican la situación de crisis que hoy vive este subsistema. Es así como se han relevado aspectos como el marco normativo e institucional que ha ido poniendo obstáculos para la gestión local de la educación, el efecto particular del estatuto docente en la gestión educacional, el bajo valor de la subvención por alumno y su ajuste por asistencia, la competencia –en desiguales condiciones– del sector particular subvencionado, o la doble dependencia en lo administrativo y técnico pedagógico (Sostenedor – Ministerio) a la que están sometidos los establecimientos (Salinas y Raczynski, 2009).

Son entonces múltiples los factores que están tras la compleja situación de la educación pública. Pero como veremos de aquí en adelante, la desigualdad territorial entre municipios es un elemento subyacente a estos factores, que es indispensable estudiar y proyectar con miras a la definición de propuestas que apunten a reconstruir y revalorizar la educación pública en Chile.

³ Ver resultados en tablas en Anexo.

IV. DESIGUALDAD TERRITORIAL Y CALIDAD DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA: ¿QUÉ MUESTRA LA EVIDENCIA?

IV.1 DIFERENCIAS TERRITORIALES, TIPOS DE COMUNAS Y SUS EFECTOS EN LA EDUCACIÓN

Como ya se ha mencionado antes, la desigualdad territorial se traduce en primer lugar en un conjunto de variables exógenas, que inciden en la provisión educacional de una determinada localidad. En este marco, en Chile se han elaborado algunas clasificaciones de comunas con el propósito de medir las brechas comunales existentes, teniendo en consideración algunos indicadores relacionados con este tipo de condicionantes exógenas, incorporando además variables de desigualdad económica, o de eficiencia económica, como tasas de desempleo juvenil o femenino.

Donoso y Arias (2011), por ejemplo, elaboran una tipología comunal considerando la población y el grado de ruralidad, debido al poder explicativo que tienen estas variables para dar cuenta de las diferencias de escala entre comunas. Este aspecto, según los autores, es importante para entender las diferencias en la gestión de cada municipio, que está condicionada por este tipo de factores.

Otra clasificación de comunas, en las que se incluyeron variables de desigualdad económica entre y dentro de las comunas, fue elaborada por Ramírez, Tartakowsky y Modrego (2009), quienes, utilizando índices de desigualdad económica, calculan la desigualdad espacial de cada comuna y cómo esta cambió entre 1992 y el 2002.

Larrañaga, Peirano y Falck (2009), por su parte, agruparon a las distintas comunas del país de acuerdo al tamaño de la población y al nivel socioeconómico (NSE)⁴. En su análisis, las comunas más pequeñas y que muestran un NSE más bajo tienden a concentrar una mayor matrícula en el sector municipal (83,9 % de sus alumnos matriculados en escuelas municipales), mientras aquellas comunas más grandes y con NSE de su población más altos, tienden a tener un porcentaje mucho más bajo de alumnos matriculados en la educación municipal (poco más de un 40 %). Resultados similares encontraron Donoso et al. (2011), al agrupar las comunas de acuerdo a su tamaño y porcentaje de ruralidad. Mientras el grupo de comunas con menor población y mayores porcentajes de ruralidad tienden a concentrar su matrícula en la educación municipal, tanto en enseñanza primaria como en enseñanza secundaria (88 % y 83 % de sus alumnos matriculados en escuelas municipales respectivamente), aquellas comunas más densas poblacionalmente y esencialmente urbanas presentan menor participación de matrícula municipal (41 % y 35 % de sus alumnos matriculados en escuelas municipales, en primaria y secundaria respectivamente).

⁴ Para ello utilizaron como proxy de NSE la escolaridad promedio de los padres, de acuerdo a la información recogida en los cuestionarios aplicados por el SIMCE 2005.

Estas tendencias tienen relación directa con el modelo de financiamiento del sistema educativo chileno (basado en la subvención por alumno), que provoca una concentración de sostenedores privados en aquellas comunas de más alta densidad poblacional. Del mismo modo, el sector municipal presenta una mayor participación en las comunas pequeñas “por el desinterés de la enseñanza particular subvencionada para incursionar en estos territorios y de la obligación que tienen los gobiernos locales para ofrecer servicios educativos a sus poblaciones”. Esta menor presencia del sector particular puede entenderse además por el bajo valor real de la subvención, lo que los desalentaría a ofrecer servicios educativos a poblaciones ubicadas en zonas con condiciones que encarecen la provisión de servicios educativos y/o en situación de vulnerabilidad (Sapelli, 2006, en Donoso et al., 2011).

Portales (2011), por su parte, intenta explicar los factores que inciden en los cambios de la matrícula del sector municipal, y pudo determinar, por ejemplo, que a mayor nivel de pobreza de la comuna, mayor es la pérdida de matrícula del sector público, pero que dicha pérdida es más importante en las comunas que tienen mayor población, se ubican en sectores urbanos y pertenecen a ciudades medianas o grandes. Del mismo modo, mientras mayor es la participación del sector particular subvencionado dentro de la comuna, y por ende existe “mayor competencia privada” para las escuelas municipales, se observa una caída en su matrícula municipal también mayor.

Por su parte, Educación 2020 (2012) realizó una estimación del desempeño comunal utilizando un set de indicadores de resultado, que incluía puntajes promedio y diferencias de puntaje SIMCE, resultados en la evaluación docente, y el cambio en la matrícula municipal, clasificando a las comunas en cuatro categorías, utilizando para ello una metodología elaborada por SUBDERE (2005)⁵, que les permite realizar comparaciones “más justas”. A partir de este análisis, es posible encontrar comunas dentro de cada una de las categorías construidas, que lo “hacen bien” en educación. En otras palabras, comunas que poseen similares características básicas pueden mostrar resultados muy heterogéneos en sus resultados en matrícula y aprendizajes. De esta forma, si bien algunas variables de contexto pueden constituirse en una restricción real para la gestión municipal en educación, existe evidencia de resultados favorables incluso en estos contextos comparativamente desaventajados.

A pesar de esta última afirmación, en las próximas secciones se muestra cómo la desigualdad territorial genera condiciones claramente más desfavorables para la gestión educacional de algunas comunas, lo que hace indispensable el diseño de nuevas salidas institucionales para la administración de la educación pública.

⁵ La que incluye variables como el tamaño de la población, nivel de pobreza, porcentaje de población urbana y rural y montos de ingresos municipales

IV.2 LA DESIGUALDAD TERRITORIAL Y LA ESCALA/LOS RECURSOS DISPONIBLE

Una pregunta recurrente en la investigación educacional chilena ha sido en qué medida la escala o dimensión territorial condiciona la disponibilidad de recursos y capacidad de gestión a nivel de las comunas. Donoso et al., (2011) realizó una agrupación de comunas de acuerdo al tamaño de población comunal y al porcentaje de población rural por comuna, como aspectos que definen la dimensión territorial de la comuna, y buscó determinar cómo los distintos tamaños de escala pueden afectar el nivel de recursos disponibles en cada comuna para gestionar la educación. Sus estimaciones muestran que el gasto municipal en educación tiende a ser proporcional a una menor población y una mayor cantidad de población rural⁶. Sin embargo, también se evidencia la desproporción existente entre gasto e ingresos en educación, ya que por cada \$1 por alumno invertido por los municipios más grandes y con menores niveles de ruralidad, las comunas más pequeñas y con mayor ruralidad deben gastar \$4 por alumno, siendo que reciben proporcionalmente solo \$2 por cada alumno por concepto de subvención. Esto implica una inequidad en el sistema, dado que las comunas con menores niveles de escala, y mayores dificultades por temas de ruralidad y de vulnerabilidad, deben aportar más proporcionalmente para gestionar su educación.

Adicionalmente, dado que el mecanismo de subvenciones se basa en un pago por asistencia promedio, las brechas territoriales pueden traducirse en impactos en los ingresos percibidos por las comunas. De acuerdo a lo mostrado en la tabla 4a, existen diferencias en las asistencias mensuales promedio registradas de los establecimientos municipales respecto de las que presentan los establecimientos particulares subvencionados, lo que impacta directamente en los ingresos por subvención percibidos en cada sector. Esto es particularmente evidente en enseñanza secundaria tanto Humanista-Científico como en Técnico-Profesional, y más bien en los establecimientos urbanos que rurales.

Tabla 4a: Asistencia promedio por tipo de establecimiento

| Nivel de enseñanza | Dependencia | | | | | |
|--------------------|-------------|-------|---------------------|-------|----------------------|-------|
| | Municipal | | Part. subvencionado | | Liceos adm. delegada | |
| | Urbano | Rural | Urbano | Rural | Urbano | Rural |
| Básica | 88% | 91% | 91% | 91% | - | |
| Media HC | 83% | 83% | 89% | 87% | 84% | 84% |
| Media TP | 83% | 83% | 87% | 87% | 85% | 83% |

Nota: Elaboración propia en base a datos de asistencia Abril 2012, Mineduc.

⁶ Sumado a que estas comunas además concentran la mayor proporción de matrícula en establecimientos municipales y que dicha matrícula es proporcionalmente la más vulnerable.

Ahora, si agrupamos las comunas de acuerdo al tamaño de la población comunal o de acuerdo al porcentaje de ruralidad comunal (tabla 4b), y se revisa el comportamiento de la asistencia de los alumnos, es posible observar que el tamaño relativo de la comuna no es un factor relevante a la hora de explicar la asistencia en los establecimientos municipales. Por su parte, la asistencia registrada en los establecimientos particulares subvencionados sigue siendo más alta pero sin diferencias significativas según el tamaño relativo de las comunas.

Tabla 4b: Asistencia promedio de establecimiento según quintiles de población comunal y dependencia.

| Tipo de establecimiento | Quintiles de población comunal estimada INE | | | | | |
|----------------------------|---|-----|-----|-----|-----|-------|
| | I | II | III | IV | V | Total |
| Municipal | 89% | 89% | 89% | 89% | 86% | 87% |
| Part. subvencionada | 91% | 90% | 92% | 91% | 90% | 90% |
| Ad. delegada | | 94% | 82% | 88% | 84% | 85% |

Por su parte, si el agrupamiento de comunas se realiza de acuerdo al porcentaje de población rural, es posible observar que esta variable sí muestra efectos sobre la asistencia registrada, siendo inferior en el sector municipal y creciente a mayor ruralidad (tabla 4c).

Tabla 4c: Asistencia promedio de establecimiento según quintiles de ruralidad comunal y dependencia.

| Tipo de establecimiento | Quintiles de porcentaje de población rural | | | | | |
|----------------------------|--|-----|-----|-----|-----|-------|
| | I | II | III | IV | V | Total |
| Municipal | 85% | 88% | 89% | 89% | 90% | 87% |
| Part. subvencionado | 89% | 91% | 91% | 92% | 91% | 90% |
| Ad. delegada | 84% | 88% | 84% | | 91% | 85% |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de población comunal SINIM 2011, y registro de asistencia Abril, 2012, Mineduc.

De esta manera, dada las características del mecanismo de financiamiento, por una parte, y el monto importante de costos fijos en la que deben incurrir los municipios dentro de sus presupuestos de educación⁷, por otra, estos resultados muestran que:

- i. Las diferencias de escala territorial (en el tamaño de la población y el nivel de ruralidad) tienen inevitablemente un efecto en la disponibilidad de recursos y capacidad de gestión de las comunas.
- ii. Si bien es cierto que el costo de educar a un niño en comunas urbanas y con altas concentraciones de población es menor, y por ende operarían

⁷ En Chile, más del 90% de los recursos de la subvención que se transfiere a los sostenedores se utiliza en estos costos fijos (básicamente en remuneraciones docentes).

posibles economías de escala, estas no son suficientes para compensar los menores ingresos relativos percibidos por las comunas limitadas en términos de escala, lo que agrega adicionalmente un elemento de inequidad.

- iii. Un factor que incide en la disponibilidad de recursos para la educación municipal, es la asistencia promedio de los alumnos, la que tiende a ser menor en los establecimientos municipales, y en la que, en principio, el tema escala solo afectaría cuando se mide por el porcentaje de ruralidad de la comuna.

IV.3 LA DESIGUALDAD TERRITORIAL Y LA PRIORIDAD POLÍTICA

En parte porque las políticas educacionales han responsabilizado crecientemente a los sostenedores de su rol en la mejora educacional, la “calidad” se ha transformado hace ya algunos años en una preocupación cada vez más importante de la gestión local de la educación. Como señalan Salinas y Raczynski (2009), al menos en su discurso, los alcaldes declaran estar comprometidos con la educación de su comuna, más allá de si efectivamente han sido capaces de llevar acciones concretas a la práctica y de saber qué entienden como calidad de la educación.

Existe cierta complejidad metodológica para medir de qué forma las autoridades locales se comprometen gestionando y liderando de forma efectiva la educación que ofrecen. Pueden existir maneras distintas en que este compromiso de la autoridad toma forma, ya sea a través de visitas casuales pero frecuentes a las escuelas, de reuniones con los padres que quieren estampar un reclamo o solicitar un beneficio; de recursos complementarios desde las arcas municipales a la educación; de la inversión en infraestructura y equipamiento escolar con recursos propios o vía proyectos de inversión FNDR, etc. (Salinas y Raczynski, 2009).

Una forma preliminar de abordar este “compromiso” es considerando el nivel de aporte municipal al presupuesto de educación⁸. Tomando datos del SINIM 2011⁹, es posible observar en la tabla 5a que, en promedio, este aporte global alcanza a los \$458 millones, y si se mide en función del gasto por alumno matriculado en establecimientos municipales de la comuna, el monto promedio es de \$234 mil.

Tabla 5a: Recursos municipales al presupuesto de educación 2011

| | Mínimo | Máximo | Media | Desv. típ. |
|--|--------|------------|---------|------------|
| Aporte municipal al sector educación (M\$) | - | 10.899.295 | 458.134 | 874.906 |
| Aporte municipal prom. por alumno municipal (M\$) | - | 7.365 | 234 | 574 |

⁸ Si bien como los propios Raczynski y Salinas (2009) advierten, en ocasiones, mayores montos de aportes puede implicar más bien, una mala gestión financiera del municipio en este tema.

⁹ Sistema Nacional de Información Municipal, organismo dependiente de la SUBDERE.

Fuente: Elaboración propia en base a datos SINIM 2011.

Al estimar estos aportes por alguna medida que dimensione las diferencias territoriales de los municipios, es posible observar que:

- a) Si se agrupan las comunas en quintiles de acuerdo al tamaño de su población, se puede observar una tendencia creciente de aportes de recursos desde las municipalidades al presupuesto de educación (tabla 5b). Esto se puede explicar porque municipios con mayor proporción de habitantes recaudan una mayor cantidad de recursos, y por ende, cuentan con más recursos, proporcionalmente, para transferir a educación. Situación similar se observa con el aporte promedio por alumno, salvo en el primer quintil de comunas, el que incluye un número importante de establecimientos rurales con muy baja matrícula, por lo que el aporte promedio por alumno es mucho mayor al resto.

Tabla 5c: Quintiles de población comunal estimada INE

| Quintil | Rango de población | N de municipios | Aporte municipal al sector educación (M\$) | Aporte municipal prom. por alumno municipal (M\$) |
|---------|-------------------------------|-----------------|--|---|
| I | Entre 243 y 7.619 habts. | 68 | 157.793,6 | 644,2 |
| II | Entre 7.660 y 13.770 habts. | 69 | 182.413,6 | 138,1 |
| III | Entre 13.905 y 25.689 habts. | 69 | 220.103,3 | 116,4 |
| IV | Entre 25.779 y 73.738 habts. | 69 | 423.593,8 | 117,8 |
| V | Entre 74.794 y 847.004 habts. | 69 | 1.302.415,3 | 158,8 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos SINIM 2011.

- b) Si se agrupan las comunas en quintiles de acuerdo al porcentaje de ruralidad (la proporción de población rural de la comuna), se observa una tendencia decreciente entre la ruralidad de la comuna y la cantidad de recursos que en promedio estas pueden entregar al presupuesto de educación (tabla 5c). Adicionalmente, las comunas del primer quintil, o sea las comunas más urbanas del país, aportan montos considerablemente superiores (hasta casi cuatro veces), a las comunas que presentan mayores grados de ruralidad. Sin embargo, al ajustar por matrícula municipal, el aporte por alumno en cada comuna tiende a ser bastante parejo, salvo en los dos quintiles inferiores. Acá nuevamente aparece el fenómeno de la baja concentración de matrícula en las comunas con mayor ruralidad y su impacto en los recursos invertidos. Teniendo en consideración el punto

anterior sobre la disponibilidad de recursos de las comunas, el mayor costo promedio de educar a los niños en comunas menos pobladas y muy rurales, implica que el esfuerzo de estas comunas de aportar recursos es mucho mayor.

Tabla 5b: Quintiles de porcentaje de población rural

| Quintil | Rango de % de pob. rural | N de municipios | Aporte municipal al sector educación (M\$) | Aporte municipal prom. por alumno municipal (M\$) |
|---------|---------------------------|-----------------|---|---|
| I | Entre un 0% y un 5,8% | 69 | 1.255.057,9 | 177,7 |
| II | Entre un 5,83% y un 25,3% | 69 | 375.352,5 | 158,1 |
| III | Entre un 25,5% y un 44,0% | 69 | 262.525,0 | 119,9 |
| IV | Entre un 44,3% y un 63,2% | 69 | 204.545,4 | 128,6 |
| V | Entre un 64,3% y un 100% | 68 | 189.295,3 | 590,2 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos SINIM 2011.

El nivel de aporte de recursos que las municipalidades entregan al presupuesto de su sistema local de educación puede ser menor en la medida que cada municipio, en parte, sea capaz de insertarse en una red de apoyos complementarios, que le permita también “apalancar” nuevos recursos (MINEDUC, 2007). En términos generales, los alcaldes suelen tener poca vinculación con los proyectos educativos locales, y solo se observan casos más bien excepcionales, en que las autoridades se transforman en verdaderos líderes que definen prioridades de política educativa y metas concretas a ser alcanzadas por el municipio para el período de su gestión, con una mirada de largo plazo que englobe las decisiones del corto plazo, impulsando y evaluando nuevas líneas de trabajo y proyectos, haciendo un seguimiento activo de los avances (Salinas y Raczynski, 2009). Son estos casos en los que se podría además esperar, un mayor compromiso financiero de parte de los alcaldes con la inversión educacional.

A lo anterior es posible agregar dos factores adicionales que permitirían explicar la disposición a aportar más o menos recursos a la educación local, y que requieren de análisis más exhaustivos posteriores. Por una parte, el grado de compromiso y liderazgo que tomen las autoridades locales con la educación, dado que dependen de un sistema de elección de cada cuatro años, puede depender del tamaño relativo de las comunas, y por ende suponer que esto implique un mayor “costo político” implícito frente a un electorado mayor. Por otra parte, aquellas comunas más pequeñas y con mayor porcentaje de ruralidad, “obligan” a las autoridades de turno a priorizar en

políticas y servicios más cercanos a la comunidad en las que la educación puede ocupar un lugar secundario.

IV.4 LA DESIGUALDAD TERRITORIAL Y LAS CAPACIDADES PARA LA MEJORA ESCOLAR

Más allá de que las comunas puedan superar sus restricciones de recursos, sujetos a las dimensiones territoriales que enfrenta, y logren contar con la voluntad de las autoridades locales por reforzar la educación pública, es posible que una tercera dimensión de la gestión municipal en educación se vea afectada por las diferencias territoriales existentes: las capacidades técnicas con las que cuentan las municipalidades para enfrentar eficazmente el desafío de la calidad de la educación.

De acuerdo a la evidencia disponible en Chile, la mayoría de los sostenedores municipales de educación se limitan su labor a temas administrativos y financieros (Raczynski, 2012). En parte debido a que las políticas educativas han tendido a invisibilizar a este actor y a no fijar claramente las expectativas sobre su aporte al proceso educativo, y a que las condiciones materiales no le han permitido algo distinto, la mayoría de ellos ha limitado su labor a lo básico: administrar los recursos disponibles. Así, los equipos municipales de educación tienden a concentrar su atención en la gestión administrativo-financiera, muy por sobre la gestión técnico-pedagógica que, como vimos en el capítulo de antecedentes conceptuales, es clave para contribuir a la mejora educacional.

Los estudios de caso sobre municipios en Chile permiten constatar que: “hay municipios con una gestión técnico-pedagógica nula (se limitan a administrar burocráticamente proyectos obligatorios que llegan desde el Ministerio), hasta aquellos que tienen un proyecto fuerte y propio en pos de la calidad de la educación e interesantes iniciativas asociadas. El grueso de los municipios está en una situación intermedia, con una inquietud pedagógica todavía no acabadamente formulada e iniciativas de acción aisladas, yuxtapuestas, no articuladas entre sí” (Raczynski, 2012). Lo importante para efectos de nuestro trabajo es que los casos consolidados y centrados en lo pedagógico de gestión municipal tienden a concentrarse en los municipios más grandes, que agrupan más alumnos y recursos. La desigualdad territorial se expresa también entonces en la prioridad y capacidad técnica de los municipios.

La manera más evidente en la que la desigualdad territorial afecta la gestión educacional es a través de la capacidad profesional con la que cuentan –o no– los municipios para ejecutar su trabajo técnico. De acuerdo a Raczynski (2012), parte importante del personal contratado en los distintos municipios para el área de educación, está principalmente dedicado a la gestión financiera y administrativa, luego el personal de apoyo, y en tercer orden el personal dedicado al apoyo técnico-pedagógico, y mientras más rural y pequeño es el

municipio, menor obviamente es la cantidad de profesionales dedicados a estas funciones¹⁰. De esta manera, un número importante de sostenedores municipales no cuenta con las capacidades mínimas para impulsar la mejora educacional de sus establecimientos.

V. CERRAR LAS BRECHAS TERRITORIALES EN EDUCACIÓN: URGENCIA DE UN NUEVO MODELO DE GESTIÓN PARA LA EDUCACIÓN PÚBLICA

La evidencia que este trabajo ha puesto sobre la mesa obliga, en nuestra opinión, a pensar necesariamente en una nueva manera de organizar la educación pública, desligada de la estructura municipal (en esencia desigual, y con impactos negativos en la provisión educacional).

Desmunicipalizar no significa necesariamente centralizar la administración de la educación pública, como han tratado de argumentar la mayoría de los actores que defienden el actual sistema. Sin embargo, sí implica asumir una visión crítica respecto a la manera en la que se concibió y ejecutó la descentralización educacional en Chile. En efecto, si bien varios países han promovido la descentralización en el marco de su estrategia de mejoramiento educacional y han obtenido éxito, la mera descentralización administrativa –creación de un nivel intermedio entre el estado central y los establecimientos educacionales– no asegura un mejor desempeño educativo (Delannoy y Guzmán, 2009).

En nuestra opinión, la municipalización en Chile tiene dos “pecados de origen” que hacen inviable continuar con este modelo de gestión para la educación pública. En primer lugar, este proceso –ideado e implementado en dictadura– fue ciego respecto a la importancia que tenía acompañar la descentralización administrativa con la creación de condiciones y capacidades que hicieran de la gestión local una oportunidad para la calidad y equidad de la educación. En segundo término, como evidencia este trabajo, las desiguales condiciones estructurales en las que se desarrolla el proceso educativo bajo la modalidad municipal impactan negativamente en las oportunidades que pueden ofrecerse a los niños, niñas y jóvenes. Mal diseño e implementación, sumado a sus desigualdades estructurales, son las que justifican un giro inevitable del sistema de educación pública, ahora ya no municipal.

¹⁰ Según Marcel y Raczynski, en promedio, “en la unidad de educación de los municipios (DAEM o Departamento de Educación de la Corporación) trabajan 16 personas. De estos, 7 son profesionales, 6 administrativos, 3 auxiliares y otros. Por área de trabajo, considerando solo a los que tienen contrato jornada completa y media jornada, en promedio 2,4 personas se dedican al área de finanzas y contabilidad y este personal nunca está ausente; 1,6 personas se desempeñan en el área técnico pedagógica, pero un 39 % de los DAEM o Corporaciones no tiene personal contratado para esta área; 1,4 personas son responsables de actividades extracurriculares (proyectos específicos), pero también el 39 % no dispone de este personal; 1,3 personas trabajan en temas de diagnóstico y evaluación social de estudiantes, pero el 49 % no tiene personal dedicado a esta tarea; el resto, 3,4 personas trabajan en actividades de transporte y administrativas y secretariales”.

Proponemos entonces la creación de un nuevo Sistema de Educación Pública. La construcción de este nuevo sistema se inspira en la firme convicción de que reconstruir y luego potenciar la educación pública –aquella que tiene por objeto garantizar el derecho a una educación de calidad para todos los chilenos– es un camino ineludible si queremos avanzar hacia la construcción de una sociedad donde la educación sea un pilar central de equidad y cohesión social.

En los últimos años se han formulado algunas alternativas institucionales al actual modelo de educación pública escolar (Consejo Asesor Presidencial, 2006; MINEDUC, 2007; Comisión Beyer, 2010; MINEDUC, 2012), las que consideran como un aspecto central común, reformar la actual institucionalidad político-administrativa que gestiona la educación localmente. Creemos que es posible tomar varios de los elementos de estas propuestas con miras a construir la base de este nuevo Sistema de Educación Pública. De acuerdo al diagnóstico desarrollado a lo largo de este artículo, este nuevo modelo debe estar contener los siguientes principios rectores.

i. SISTEMA DESCENTRALIZADO, PERO BAJO UNA CONDUCCIÓN COMÚN: CREACIÓN DE UN SERVICIO NACIONAL DE EDUCACIÓN

Es necesario atacar seriamente aquellos factores de desigualdad que hemos denominado estructurales y que influyen en las condiciones y calidad en la que se desarrolla el proceso educativo. Para ello, es clave superar la estructura municipal, creando Agencias Locales de Educación Pública, de carácter descentralizado, pero que al mismo tiempo respondan a una línea común: el Servicio Nacional de Educación.

Las Agencias Locales debieran contribuir a superar los problemas de escala que este artículo ha evidenciado, por lo cual creemos que estas nuevas entidades no debieran superar un número de 50 (cercano al total de provincias hoy existentes en el país). La existencia de un Servicio Nacional es la que permitiría la instalación de un proyecto y modelo de gestión local (que responda y se adapte a las necesidades educativas de un territorio), pero que al mismo tiempo funcione en base a algunas orientaciones, objetivos y metas comunes con el resto del sistema público, que contribuya a la construcción de un proyecto de educación pública de carácter nacional (hoy inexistente y necesario en Chile).

Transformar la educación pública en una prioridad del Estado, implica a nuestro juicio construir un Sistema Nacional de Educación que tenga una relación directa con el Ministerio, pero por medio de una institucionalidad descentralizada, conducida profesionalmente y que rinde cuentas a la comunidad educativa local. Profundizaremos en esto en el siguiente punto.

ii. PERSONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN EDUCACIONAL LOCAL: UN SISTEMA AL MARGEN DE LOS VAIVENES POLÍTICOS

Como se ha evidenciado en este trabajo, la variable prioridad política puede afectar negativamente a la educación pública. Como se discutió, los principales factores que mueven a las autoridades comunales a “jugársela” por la

educación de la comuna, son más bien aspectos personales, de motivación y vocación, más que a características propias de cada territorio; a esto se agregan los vaivenes políticos propios de un sistema en que la máxima autoridad comunal es sometida a elección popular cada cuatro años, lo que mina cualquier probabilidad seria de planificar a largo plazo.

Creemos que la prioridad y esfuerzos que el país pone en la educación –sobre todo en aquella que requiere pasar a una nueva etapa de reconstrucción y fortalecimiento– no pueden depender de las voluntades políticas de turno. Es el Estado chileno, a través de un modelo descentralizado, el que debe responsabilizarse por este proceso, por cierto con la contribución de los distintos actores locales que puedan realizar un aporte a la gestión educativa local.

Proponemos entonces una estructura de corporaciones de derecho público, dirigidas por un director ejecutivo elegido por el sistema de alta dirección pública, que responda a las directrices del Servicio Nacional de Educación, pero que al mismo tiempo rinda cuentas y requiera del respaldo de un Consejo Educativo Local, presidido por uno de los alcaldes del territorio y compuesto por otros actores relevantes para el sistema educacional: padres y apoderados, sector productivo, Ministerio de Educación, mundo académico, entre otros. Con ello, el país podría acercarse a una figura similar a la que tienen países que han apostado por modelos descentralizados, con altos niveles de rendición de cuentas a las comunidades locales, pero que al mismo tiempo responden a orientaciones de la autoridad educativa nacional (Canadá es un buen ejemplo de esto).

iii. RECURSOS Y CAPACIDADES SUFICIENTES PARA ABORDAR SERIAMENTE LA TAREA DE REPOSICIONAR A LA EDUCACIÓN PÚBLICA

Construir un nuevo sistema de educación pública supone un gran desafío económico e institucional. Un primer paso indispensable en esta línea lo constituye la necesaria creación de un financiamiento basal para la Educación Pública, complementario y distinto a la subvención, que permita mejorar las condiciones de este sector e implementar la nueva institucionalidad propuesta. Este financiamiento debe hacerse cargo, por cierto, de las diferencias territoriales que existirán entre los territorios, aún en esta nueva estructura.

El financiamiento debe ir acompañado de un completo plan de desarrollo de capacidades en las nuevas agencias locales, que crecientemente deberán constituirse en un “motor” y apoyo clave para el mejoramiento educacional de los establecimientos. Cada una de las agencias locales debiera contar con una estructura básica común, donde se privilegie la existencia de equipos técnicos que apoyen a las escuelas y liceos de su dependencia. Las agencias, por su parte, serán orientadas y apoyadas técnicamente por el Servicio Nacional de Educación.

Dos condiciones son claves en cualquier intento por transformar a la educación pública en el eje central del sistema educativo chileno. La primera consiste en

modificar estructuralmente aquellas políticas que están tras la marcada segregación de nuestro sistema escolar, y que provocan que en la educación pública se concentren los estudiantes más desaventajados socialmente. Eliminar el financiamiento compartido, prohibir la selección en todos los niveles y establecimientos, y avanzar en la gratuidad de la educación regular son todas reformas indispensables.

La segunda condición es política: la recuperación de la educación pública solo es posible si el Estado chileno y sobre todo la ciudadanía en su conjunto asumen esta tarea. El verdadero salto lo daremos cuando la educación pública sea entendida como la educación de todos los chilenos (y para todo los chilenos), y ya no como la opción minoritaria y concentrada en atender a los más desaventajados socialmente. No existirá educación de calidad y menos equidad en Chile sin una nueva educación pública, valorada por la ciudadanía.

BIBLIOGRAFÍA

Ballas, D., Lupton, R., Kavrouidakis, D., Henning, B., Yiagopoulou, V. y Dale, R., 2012, *Mind The Gap, Education Inequality Across EU Regions*, European Commission's Directorate-General for Education. Disponible en: www.nesse.fr/nesse/activities/reports .

Donoso, S., Arias, O., Cancino, V., Castro, M., Davis, G., Benavides, N., 2011, *Acceso a la educación escolar y discriminación social y territorial en Chile: Análisis del problema*. Revista Chilena de Estudios Regionales Año 2, N° 6, 1-21 1.

Educacion2020, 2012, *¿QUIÉNES SON Y CÓMO GESTIONAN LA EDUCACIÓN LOS MUNICIPIOS EN CHILE? - Un aporte para cuestionar mitos instalados*.

Fullan, M. (2007). *The new meaning of educational change*. Teachers College Press; 4 edition.

Larrañaga, O., Peirano, C. y Falck, D., 2009, *Una mirada al interior del sector municipal*, en *La Asignatura Pendiente: claves para la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile*, Mario Marcel y Dagmar Raczynski (editores), cap III, pág. 77 a 96.

Leithwood, K. (2012). *Characteristics of High Performing School Systems In Ontario*. Final Report. Institute for Educational Leadership, Canadá.

MINEDUC (2007), *Gestión municipal de la educación: diagnóstico y líneas de propuestas*. Santiago, Ministerio de Educación de Chile: Asesorías para el Desarrollo, 2007. Disponible en: [http://w3app.mineduc.cl/mineduc/ded/documentos/Gestion Municipal de la E ducacion.pdf](http://w3app.mineduc.cl/mineduc/ded/documentos/Gestion_Municipal_de_la_Educacion.pdf)

Montt, P., Elacqua, G., González, P., Raczynski, D. y Pacheco, P. (2006). *Hacia un sistema escolar descentralizado, sólido y fuerte. El diseño y las capacidades hacen la diferencia*. Serie Bicentenario, Ministerio de Educación. Santiago, Chile.

OECD (2011), *Lessons from PISA for the United States, Strong Performers and Successful Reformers in Education*, OECD Publishing. Disponible en (<http://dx.doi.org/10.1787/9789264096660-en>).

Portales, J., 2011, *Impacto y comportamiento del sistema de subvenciones en la educación pública municipal chilena*, Notas para Educación, Numero 9, CEPPE.

Raczynski, D., 2012, *Realidad de la educación municipal en Chile: ¿Liderazgo del Sostenedor Municipal?*, en *¿Qué sabemos sobre los directores de escuela en Chile?*, Weistein J., y Munoz, G. (editores), Fundación Chile – CEPPE.

Ramírez, E., Tartakowsky, A. y Modrego, F., 2009, *La importancia de la desigualdad geográfica en Chile*. Documento de Trabajo N° 30. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

Salinas, D. y Raczynski, D., 2009, *¿Cómo se hace realmente gestión educativa municipal?*, en *La Asignatura Pendiente: claves para la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile*, Mario Marcel y Dagmar Raczynski (editores), cap VI, pág. 177 a 209.

SUBDERE (2002), *Equidad y eficiencia en la transferencia para educación, salud e infraestructura a los municipios*, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Santiago: Universidad Alberto Hurtado.

Spillane, J., & Thompson, C. (1997). Reconstructing conceptions of local capacity: The local education agency's capacity for ambitious instructional reform. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 2(19), 185–203

ANEXO

Tabla 4a: SIMCE Lectura 4to Básico 2011

| | Dependencia | | | | | |
|-------------------|---------------|-----------|--------------------------|-----------|-------------------|-----------|
| | Municipal | | Particular subvencionado | | Particular pagado | |
| Grupo SE | Puntaje prom. | N alumnos | Puntaje prom. | N alumnos | Puntaje prom. | N alumnos |
| Bajo | 213 | 15.490 | 193 | 4.394 | | |
| Medio bajo | 245 | 47.440 | 250 | 19.064 | | |
| Medio | 260 | 20.785 | 267 | 55.336 | 247 | 20 |
| Medio alto | 283 | 2.060 | 284 | 34.140 | 268 | 594 |
| Alto | | | 293 | 1.041 | 299 | 16.365 |

Fuente: elaboración propia, en base a datos SIMCE de la Agencia de Calidad de la Educación.

Tabla 4b: SIMCE Matemáticas 4to Básico 2011

| | Dependencia | | | | | |
|-------------------|---------------|-----------|--------------------------|-----------|-------------------|-----------|
| | Municipal | | Particular subvencionado | | Particular pagado | |
| Grupo SE | Puntaje prom. | N alumnos | Puntaje prom. | N alumnos | Puntaje prom. | N alumnos |
| Bajo | 203 | 15.425 | 180 | 4.349 | | |
| Medio bajo | 235 | 47.309 | 240 | 19.010 | | |
| Medio | 253 | 20.848 | 259 | 55.191 | 237 | 22 |
| Medio alto | 279 | 2.063 | 277 | 34.212 | 258 | 600 |
| Alto | | | 290 | 1.045 | 296 | 16.412 |

Fuente: elaboración propia, en base a datos SIMCE de la Agencia de Calidad de la Educación.

Tabla 4c: SIMCE Comprensión del medio natural 4to Básico 2011

| | Dependencia | | | | | |
|-------------------|---------------|------------|--------------------------|-----------|-------------------|-----------|
| | Municipal | | Particular subvencionado | | Particular pagado | |
| Grupo SE | Puntaje prom. | N alumnos. | Puntaje prom. | N alumnos | Puntaje prom. | N alumnos |
| Bajo | 202 | 15.425 | 182 | 4.346 | | |
| Medio bajo | 233 | 47.298 | 242 | 19.035 | | |
| Medio | 251 | 20.824 | 261 | 55.242 | 249 | 22 |
| Medio alto | 278 | 2.059 | 279 | 34.251 | 265 | 600 |
| Alto | | | 293 | 1.048 | 294 | 16.439 |

Fuente: elaboración propia, en base a datos SIMCE de la Agencia de Calidad de la Educación.