

# **Desafíos de gestión de la nueva arquitectura de sistemas subnacionales de educación en Chile.**

Cancino Víctor Eduardo.

Cita:

Cancino Víctor Eduardo (2010). *Desafíos de gestión de la nueva arquitectura de sistemas subnacionales de educación en Chile. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/49>

<b>1°.</b>	<b>Título de la Ponencia:</b>	<b>Desafíos de gestión de la nueva arquitectura de sistemas subnacionales de educación en Chile</b>
<b>2°.</b>	<b>Autor:</b> <b>Correo Electrónico:</b> <b>Pertenencia Institucional:</b>	Víctor Eduardo Cancino Cancino vcancino@utalca.cl Instituto de Investigación y Desarrollo Educacional, Universidad de Talca, Chile
<b>3°.</b>	<b>Área Temática:</b>	Estado, Administración y Políticas Públicas
<b>4°.</b>	<b>Proyectos de Investigación:</b> <b>Director:</b> <b>Título:</b> <b>Código:</b>	Dr. Sebastián Donoso Díaz Fortalecimiento de la Investigación en Políticas Públicas en la Universidad de Talca Proyecto PSD - 60, Programa Bicentenario de Ciencia y Tecnología, CONICYT, Chile
<b>5°.</b>	<b>Nota:</b> <b>Título:</b> <b>Área Temática:</b> <b>Sub área temática:</b> <b>Nombre del Coordinador:</b>	La ponencia corresponde a la modalidad de Participación Grupos de Investigación. Gobierno y política local en educación: El caso Chileno. Estado, Administración y Políticas Públicas Gobierno y política local Dr. Sebastián Donoso Díaz
<b>Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010.</b>		

# *Desafíos de Gestión de la nueva arquitectura de sistemas subnacionales de educación en Chile*

Prof. Víctor Cancino, Académico IIIDE<sup>1</sup>.

## **1. Resumen**

El sistema educativo chileno, tuvo a comienzos de la década de los 80' una transformación radical, estructurándose bajo ejes y principios neoliberales, con un fuerte énfasis en la descentralización, en una modalidad de financiamiento basado en un subsidio a la demanda, con condiciones favorables para la incorporación de privados al sector educación.

Después de treinta años, el sistema educacional enfrenta una nueva reforma que modificará su arquitectura y administración. Este rol precursor en materia de reformas institucionales de gran envergadura, inspira este trabajo para dar a conocer los alcances de este proceso, para contribuir a un mayor conocimiento y análisis de reformas institucionales de cobertura nacional, con un impacto relevante en la gestión de sistemas subnacionales de educación.

## **2. Descentralización en Chile: antecedentes históricos**

La tensión entre centralismo y descentralización en Chile se remonta a los inicios de nuestra República, lo que se traduce en la búsqueda de ajustes al modelo de organización política que se inicia con el fallido intento constitucional federalistas de 1826, los movimientos regionalistas en los años 1851 y 1856, y posteriormente la revolución de 1981, que tendría entre sus motivaciones terminar con el excesivo centralismo nacional, todos activismos que fracasaron en sus intentos, dando paso a la consolidación de un estado unitario centralizado (Monje, 2002).

La visión unitaria del Estado, con un fuerte componente presidencialista, ha sido dominante en los casi 200 años de vida del país, aunque no por ello han desaparecido otras propuestas que no han tenido la fuerza ni acogida para imponerse. Constitucionalmente el Estado de Chile se define como unitario, y su administración como funcional y territorialmente descentralizada o desconcentrada en su caso. Esta normativa se ha mantenido y adecuado en el tiempo, pero sin sufrir modificaciones significativas en su espíritu. De igual forma se establece la importancia de los gobiernos subnacionales al indicarse que los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional (Caro, 2003).

Según antecedentes de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo<sup>2</sup> (2005), en adelante SUBDERE, durante el Gobierno de Frei Montalva, que se extiende entre 1965 y 1970, se evidencia una preocupación por el desarrollo armónico del país

---

<sup>1</sup> Académico de la Universidad de Talca, Chile. Economista, Magíster en Administración de Empresas, con estudios de Postgrado en Política Educativa.

<sup>2</sup> Unidad dependiente del Ministerio del Interior de Chile.

con un adecuado equilibrio con la importancia otorgada a la Planificación, lo cual queda plasmado en la creación de la Oficina Nacional de Planificación (ODEPLAN), que tendría como uno de sus objetivos el desarrollo regional, con un marcado énfasis en el crecimiento económico regional, el establecimiento de prioridades regionales y la constitución de organismos regionales de coordinación y ejecución.

La misma SUBDERE (2005), plantea que hasta 1973, la experiencia del proceso de descentralización mantuvo en general los siguientes rasgos comunes:

- i. “Una decisión desde el aparato central de diseñar una arquitectura política, de carácter regional, que permitiera desencadenar procesos con el propósito de dinamizar las tareas del desarrollo, incorporando a las regiones con un papel más activo;
- ii. Una voluntad política que descansaba fuertemente en el soporte técnico provisto por los planificadores;
- iii. La instalación, de manera germinal, del debate sobre el desarrollo nacional y el papel que las unidades subnacionales tenían en dicho proceso” (p. 7)

Los avances recientes en materia de descentralización política y administrativa, se remontan al Régimen Militar que ideó e implementó el llamado proceso de regionalización<sup>3</sup>, cuya finalidad era el "reordenamiento espacial que busca la articulación económico-social-geopolítica y administrativa en ámbitos territoriales determinados, todo ello con la finalidad de alcanzar el desarrollo auto sostenido de grandes unidades territoriales" CONARA, 1974, citado en Monje (2002, p.74).

El proceso de regionalización, durante esta primera etapa del Régimen Militar, optó por colocar el acento en el ámbito municipal como ente administrativo a nivel comunal. Según la SUBDERE (2002, p.17) “las municipalidades pasaron a ser servicios públicos funcional y territorialmente desconcentrados e integrados a la administración del Estado, en que el Alcalde era un funcionario de confianza del Presidente de la República. El Municipio se convirtió en un instrumento de política social y ejecución de políticas públicas, ampliándose su rango de competencias, con la contrapartida de ingresos de beneficio municipal mediante el D.L. N°3.063 sobre Rentas Municipales, de 1979.”

Para Monjes (2002), esta fase de regionalización adquirió la forma de desconcentración administrativa con centralización política, siendo un proceso caracterizado por la delegación de funciones a instituciones regionales y locales, más que el traspaso de poder a nuevas instancias o a las ya existentes (p.75).

Esta fase de descentralización se caracterizó por la creación y utilización de una serie de instrumentos administrativos, los que pueden clasificados en tres categorías: financieros, organizacionales y participativos, como muestra el siguiente esquema:

---

<sup>3</sup> Este proceso de Regionalización consistió en una división política administrativa, que implicó subdividir el territorio nacional en 13 Regiones, 55 provincias y 328 comunas, situación que se mantendría inalterable hasta el año 2005, donde mediante la modificación de la Ley Orgánica Constitucional respectiva se definió la actual división territorial que consta de 15 Regiones, 53 provincias y 346 comunas.

<b>Dimensión</b>	<b>Instrumentos/Instituciones Desarrolladas</b>
<b>Financiera</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)</li> <li>• Fondo Común Municipal</li> </ul>
<b>Organizacional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretarías Regionales Ministeriales, (SEREMI), órganos desconcentrados de los ministerios nacionales</li> <li>• Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación (SERPLAC), órgano desconcentrado de ODEPLAN y que funciona como secretaría técnica del Intendente</li> <li>• Secretarías Comunales de Planificación (SECPLAC), secretaría técnica de los municipios</li> <li>• Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE)</li> </ul>
<b>Participativa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejos de Desarrollo Comunal (CODECO)</li> <li>• Consejos Regionales de Desarrollo (COREDE)</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de SUBDERE (2002, p.8)

Los avances más recientes en materia de descentralización en Chile, fueron propiciados en la década de los noventa con la vuelta a la democracia, guiados por lo que se ha denominado la política de modernización de la gestión pública, que se articula sobre la base de tres ejes que implican una reorientación importante del Estado, y que son: a) mayor democracia, entendida como mayor participación ciudadana, profundización del proceso de descentralización y mayor transparencia; b) gestión eficaz, orientada a resultados y a la calidad de servicios en el atención al ciudadano, usando adecuadamente metas, indicadores y evaluaciones de gestión; c) mayor eficiencia en la gestión pública, entendida como economía de recursos. (SUBDERE, 2002, pp. 18-19).

El procesos de descentralización en su fase actual, ha buscado asentarse sobre una visión global y sistémica, lo que se manifiesta en la política de descentralización impulsada por la SUBDERE desde el año 2001, referida esencialmente a la forma en que se estructura el Estado para cumplir su rol y a la distribución del poder político entre las distintas instituciones resultantes de esa estructura.

De acuerdo a lo especificado por la propia SUBDERE (2002, pp.13-14):

“Dicha formulación de política plantea que la distribución del poder tiene directo reflejo en las competencias y funciones que se atribuyan a las distintas instancias del Estado, y en las atribuciones legales y los recursos financieros con que cuente cada una para cumplir su rol. Se expone allí que la naturaleza de la distribución de poder da origen a diversas categorías de descentralización del Estado:

a) **Descentralización Administrativa**, donde se distingue entre:

- Descentralización Funcional, que consiste en traspasar competencias desde la administración central del Estado, a nuevas personas jurídicas de derecho público, las cuales están dotadas de un patrimonio propio.
- Desconcentración Territorial, que consiste en transferir competencias de una instancia superior a otra inferior en un ámbito territorial distinto.

b) **Descentralización Política**, entendida como la facultad de los ciudadanos de participar en la elección de sus representantes subnacionales. La descentralización política tiene sentido sólo sobre la base de una descentralización territorial e implica obviamente algún grado de descentralización funcional.

c) **Descentralización Fiscal**, referida a la transferencia de competencias fiscales sobre determinados ingresos y gastos públicos desde un nivel de gobierno a otro nivel menor, junto con la capacidad de decidir sobre el manejo de esos recursos.”

La descentralización política del país, en su historia reciente ha sido marcada por dos hitos relevantes, a nivel municipal, la elección democrática de alcaldes y concejales el año 1992, y el mismo año a nivel regional, se crean los Gobiernos Regionales (GORE)<sup>4</sup>, proceso que según Monje (2002) se ve fortalecido el año 1994 con el impulso a la inversión de decisión regional a través de los fondos de Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR) y los fondos de Inversión Regional de Asignación Local (IRAL).

En el contexto regional, el gobierno radica en un Intendente nombrado por el Presidente de la República, mientras que la administración de la Región está a cargo del Gobierno Regional, órgano descentralizado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, compuesto por el Intendente y los Consejeros Regionales, estos últimos elegidos indirectamente por los concejales municipales de la Región respectiva.

Esta estructura se ha mantenido casi inalterable desde su creación, presentando algunas limitaciones o particularidades que no han permitido profundizar el proceso de descentralización. Monje (2002), señala algunos alcances en esta materia:

- i. Las Secretarías Ministeriales Regionales presentan una doble dependencia jerárquica, tanto del Ministro sectorial como del Intendente.
- ii. Los GORE pueden solicitar al Presidente de la República el traspaso de competencias y recursos que estén a cargo de la administración central, mecanismo que no se ha utilizado hasta ese año.
- iii. No existe elección directa de Intendente y Consejeros regionales
- iv. No existe autonomía en la planificación y programación de estrategias de desarrollo regional, ya que la mayoría de los programas son desarrollados centralmente, los GORE cumplen fundamentalmente un rol de ejecutor de políticas y programas.

Los esfuerzos en materia de descentralización, desde un punto de vista conceptual y funcional, han sido importantes, sin embargo, los avances reales son relativos, por cuanto a nivel regional como municipal es posible identificar una serie de limitaciones que involucran aspectos legales, de instrumentos administrativos y procesos de gestión.

Como se puede observar en los anexos (Cuadro 2), la SUBDERE ha identificado diversos nudos críticos a nivel municipal, entre los que destacan:

---

<sup>4</sup> Su creación fue mediante la Ley N°19.175 del año 1992, normativa que regula la composición del Gobierno Regional y el Consejo Regional.

<b>Dimensión de política de modernización de la gestión pública</b>	<b>Nudos críticos a nivel municipal</b>
<b>Democratización: Participación ciudadana, profundización de la descentralización y transparencia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escasa representatividad democrática en autoridades</li> <li>• Desequilibrio de poder entre alcaldes y concejales</li> <li>• Escasa operatividad de instrumentos actuales de participación</li> <li>• Cuenta pública sin responsabilidad política por parte de autoridades</li> </ul>
<b>Gestión eficaz: calidad de servicios y evaluación de gestión</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escasos avances en descentralización administrativa particularmente en educación y salud</li> <li>• Escasa orientación de la gestión a objetivos y resultados</li> <li>• Falta de fiscalización a los municipios</li> <li>• Falta de capacidades de dirección y gestión en Autoridades</li> </ul>
<b>Eficiencia en la gestión: economías en el uso de recursos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escaso dinamismo en generación de ingresos propios</li> <li>• Falta gestión orientada a facilitar acciones privadas y conseguir fondos externos</li> <li>• Estructuras y estatutos inflexibles</li> <li>• Plantas municipales rígidas</li> <li>• Centralismo de las inversiones en infraestructura</li> <li>• No existe cuantificación de los costos de las prestaciones municipales</li> <li>• Déficit financiero en educación y salud municipal</li> <li>• Morosidad de municipios a trabajadores y proveedores</li> </ul>

**Fuente:** elaboración propia a partir de SUBDERE (2002)

Muchas de la problemáticas o nudos críticos de la gestión municipal señalados en el cuadro anterior, permanecen en la actualidad, y no son particulares del municipio como organización específica, sino que impactan directamente en la administración de los sistemas educativos locales, ya que los Departamentos de Administración de Educación Municipal (DAEM) o Corporaciones Municipales de Educación, son unidades administrativas que dependen directamente de la municipalidad. Por lo tanto, a modo de ejemplo, factores como: Cuenta pública sin responsabilidad política por parte de autoridades; Plantas municipales rígidas; Falta de capacidades de dirección y gestión en Autoridades; o el déficit financiero; están presentes en la mayoría de las unidades encargadas de administrar la educación municipal.

### **3. Descentralización y gestión de sistemas subnacionales de educación**

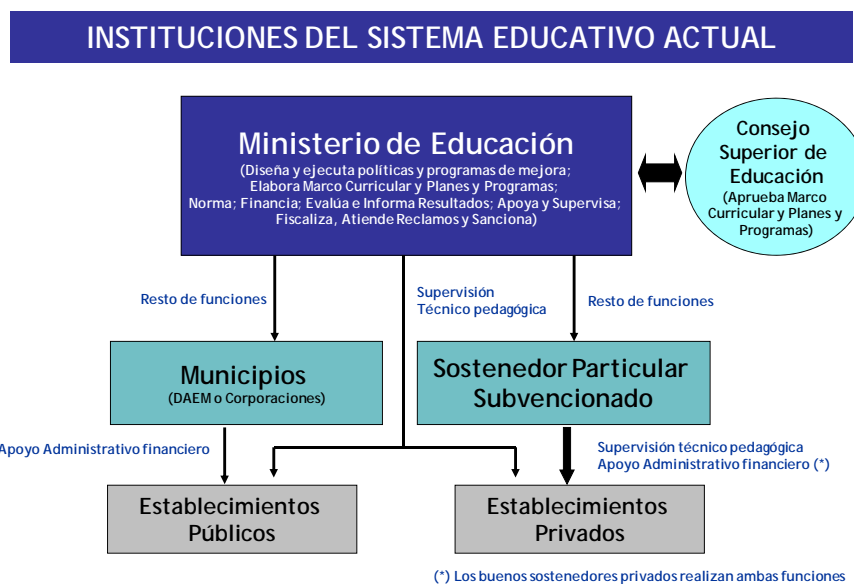
La actual estructura del sistema educacional tiene sus orígenes en la reformas generadas a comienzos de la década de los ochenta, donde se introducen cambios significativos en el sistema de financiamiento y en la administración del sistema educativo, pasando de un modelo de subsidio a la oferta a uno de subsidio a la demanda, el que opera mediante un sistema de subvención por asistencia promedio de alumnos a los establecimientos educacionales.

En el plano administrativo, se llevó a cabo el traspaso de los establecimientos públicos y del personal docente a los actuales DAEM o Corporaciones Municipales formadas especialmente para estos fines<sup>5</sup>. A partir de esta nueva arquitectura administrativa y financiera del sistema, emergen los establecimientos particulares subvencionados, los que pasaron con el tiempo a constituir un grupo equivalente a los establecimientos municipales en términos de niveles de cobertura de matrícula.

Según lo señalado en el informe OCDE (2004, p.71), el diseño institucional se basaba en tres principios básicos:

- i. Los municipios sólo eran los encargados de la administración, en tanto que lo pedagógico se mantenía como atribución del Ministerio de Educación, a través de los Departamento Provinciales de Educación.
- ii. Se esperaba que la administración descentralizada operara de un modo más eficiente, al estar sujeta a la racionalización financiera impuesta por el nuevo sistema de financiamiento que opera a través de subvenciones
- iii. Dar más libertad a las familias para escoger entre escuelas públicas y privadas, esperando un mejoramiento de la calidad del servicio educativo y una extinción por pérdida de matrícula de las escuelas deficientes.

Esta gran transformación del sistema, se consolida con la dictación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), que estaría en vigencia y sin grandes modificaciones durante casi 20 años, desde 1990 a 2009. El siguiente esquema muestra como se estructuró el sistema educativo nacional, a partir de las transformaciones de inicios de los ochenta y con la dictación de la LOCE:



**Fuente:** Montt, Pedro (2006). Presentación “Nueva Arquitectura del Sistema Educacional Chileno”, Unidad de Currículum y Evaluación, Ministerio de Educación.

Esta estructura del sistema educativo en general, y de los sistemas locales de educación en particular, muestran una particularidad que implica una doble dependencia de los establecimientos del sector municipal, lo que Espínola y Silva (2009, p.5) destacan

<sup>5</sup> Estas transformaciones se llevaron a cabo mediante el Decreto de Ley de Rentas Municipales N°3063 de diciembre de 1979 (con modificaciones aprobadas en 1995 y 2002), el Decreto con Fuerza de Ley N°1/3063 de junio de 1980, y la Ley de Subvenciones Educativas N° 3476 dictada durante 1980.



señalando que: “históricamente, los sostenedores municipales han tenido por función administrar los recursos de la subvención y proveer recursos humanos y materiales a los establecimientos educativos. Los aspectos técnicos han estado en el ámbito de responsabilidad de los Departamentos Provinciales (DEPROV), representantes del Mineduc en el nivel intermedio. Esta situación de doble dependencia, que data de 1980, ha generado una ambigüedad en la conducción y una difusión de las responsabilidades muy distante de la rendición de cuentas que se busca con la actual legislación”.

Los cambios administrativos y de sistema de financiamiento de la educación trajo consecuencias significativas en la composición de la matrícula escolar desde el plano de la dependencia. Antes de iniciado este proceso, el sector fiscal reunía el 80% de la matrícula total, el particular con subvención del Estado el 15% y el privado sin subvención un 5% (Donoso y Cancino, 2006, p.320).

En la actualidad (2010), la distribución de matrícula por dependencia corresponde en un 43,5% al sector municipal, un 49,6% a establecimientos particulares subvencionados (48% de sostenedores particulares y 1,6% corporaciones bajo administración delegada), y un 6,9% a colegios particulares pagados, como se muestra en el gráfico 1 en los anexos.

Conjuntamente con la variación de matrícula a nivel nacional, el número de establecimientos y la matrícula del sector municipal por comuna y región, muestra diferencias importantes (ver anexos tablas 1 a 4), destacando:

- i) La matrícula promedio del sector municipal por comuna es de 4.958 alumnos, con una matrícula máxima de 45.225 alumnos (comuna de Antofagasta, II Región) y un mínimo de 5 alumnos (comuna de Rio Verde, XII Región)
- ii) El número de establecimientos municipales promedio por comuna es de 17 unidades educativas, con un máximo de 80 establecimiento (comuna de Ovalle) y un mínimo de 1 establecimiento (comuna de Rio Verde)
- iii) Las regiones que concentran un mayor número de establecimiento municipales promedio por comuna son: IV Región con 29 establecimientos, X Región y Región Metropolitana (con 25 establecimientos), y la XI Región es la que concentra el menor número, con 6 establecimientos municipales promedio por comuna.
- iv) La mayor matrícula del sector municipal promedio por comuna corresponde a la II Región con 9.074 alumnos, y luego la Región Metropolitana con 9.054 alumnos promedio por comuna.
- v) La menor matrícula del sector municipal promedio comunal la tiene la XI Región con 1.202 alumnos.

Se puede observar la diversidad actual que tiene el sistema educacional, ver la tabla 2 en anexos, donde se muestra claramente que el sector municipal juego un rol fundamental en zonas rurales, contando en la actualidad con 3.388 establecimientos que representan un 28% del total de establecimientos a nivel nacional, con una matrícula que alcanza al 6,6% del total, mientras que en el sector particular subvencionado, existen actualmente 955 establecimientos rurales que representan un 8% del total nacional, con 2,4% de la matrícula del país.

El sector municipal atiende preferentemente a alumnos de zonas rurales, mientras que los establecimientos subvencionados particulares y particulares no subvencionados, concentran su matrícula preferentemente en zonas urbanas, con un 82% y un 98% de la matrícula total por tipo de dependencia (ver tabla 2).

Es importante destacar, que este fuerte asentamiento del área municipal en sectores rurales, con un alto volumen de unidades educativas y una baja matrícula, se traduce en que el promedio de alumnos por establecimiento sea inferior, llegando a un promedio nacional de 265 alumnos por establecimiento, mientras que el sector particular subvencionado tiene una matrícula promedio de 326, y el sector particular no subvencionado 348 alumnos promedio por establecimiento (ver tabla 3).

Esta variabilidad de matrícula y número de establecimientos por comuna, que se ve acentuada en las Regiones con mayor tasa de ruralidad en el país, implica un desafío importante en términos de gestión y de financiamiento del sistema educacional. Aspecto que se corrige parcialmente por el piso de subvención rural y el incremento en el valor de la subvención por alumno que se encuentra establecido en el Decreto de Fuerza de Ley N°2 (DFL2) sobre subvenciones escolares.

En cuanto al financiamiento, la década de los ochenta es considerada como una década pérdida en educación, mostrando un importante deterioro del financiamiento público destinado a educación, proceso que continúa tendencialmente desde la década del 70', lo que se traduce en una disminución desde un 4,6% del PIB el año 1980 a un 2,4% del PIB en 1990. Según Marcel y Tokman (2005, p.13), durante esta década se produce una disminución real de un 23% en el gasto público en educación.

A partir de 1990, según lo señala la OCDE (2004, p. 72), consistentemente con la visión crítica de los gobiernos democráticos sobre el proceso de "municipalización" de la educación, las presiones ejercidas por el gremio docente para recuperar beneficios históricos, y un serio déficit de financiamiento ocasionado por la pérdida de matrícula del sector municipal y la pérdida de valor real de la subvención.

Esta situación lleva a incrementos paulatinos del financiamiento público, pasando desde un 2,4% del PIB el año 1990 a un 4,2% el año 2008. Este incremento del gasto implica que el gasto público en educación en relación al gasto público total, pasa en el periodo señalado desde un 11% a un 18,8% (ver gráfico 2 y 3 en anexos).

Contrariamente a lo que muchos podían pensar, los gobiernos democráticos optaron por mantener y fortalecer el proceso de descentralización de la educación, con el propósito de que una educación descentralizada tuviese una mayor conexión con las demandas y necesidades de la población OCDE (2004).

Sin embargo, durante la década del noventa se realizaron un conjunto de modificaciones, siendo según Montt, Elacqua, Pacheco, González y Raczynski (2006), las siguientes, las más significativas:

- i. Estatuto Docente, que introdujo, en 1991, nuevas reglas laborales para los docentes. Incluye una estructura de remuneraciones de carácter nacional -que en la práctica implica una negociación centralizada de rentas entre el Ministerio de Educación y el Colegio de Profesores- y la inamovilidad funcionaria de facto.

- ii. Introducción en 1993 de un Sistema de Financiamiento Compartido que redujo los descuentos de la subvención pública a los establecimientos subvencionados que cobrasen a las familias dentro de ciertos rangos establecidos por ley.
- iii. Nuevo instrumento de planificación educativa de los gobiernos municipales, Plan Anual de Desarrollo Educativo Municipal (PADEM), obligatorio a partir de 1995.
- iv. Implementación del Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño de los Establecimientos Educativos Subvencionados (SNED), que a partir de 1996, evalúa cada dos años el desempeño de los establecimientos subvencionados, entregando recursos adicionales a los que resulten bien evaluados.

La calidad de la educación, es sin lugar a dudas un factor determinante, considerando que todo sistema educativo debiera apuntar a alcanzar los mejores logros educativos posibles mediante el uso eficiente de sus recursos. Sin embargo, los resultados educativos del sistema educacional chileno solo muestran rasgos adecuados a nivel de cobertura, pero no así en cuanto a logros de aprendizaje.

Los resultados 2009 (tablas 5 y 6) del Sistema Nacional de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE), que evalúa mediante pruebas nacionales estandarizadas a los alumnos de 4° y 8° básico o primaria, y los alumnos de 2° año de enseñanza media o secundaria, mantienen la tendencia que se viene observando desde hace poco más de una década referidas a un estancamiento de los resultados, y una marcada segmentación del sistema educacional chileno, donde los resultados de rendimiento se encuentra fuertemente asociado al nivel socioeconómico de los alumnos y no a la dependencia o tipo de administración de los establecimientos educacionales (Montt et. Al, pp. 13-14).

En el mismo sentido, es importante señalar que las diferencias de logros de aprendizaje entre las distintas dependencias del sistema subvencionado (Municipal y Particular) son mínimas y no siempre favorables a la educación privada, cuando se comparan grupos socioeconómicos homogéneos. (OCDE, 2004, pp. 39-40).

Por otra parte, en términos de características y recursos del sector educacional municipal, Espínola y Silva (2009, p.8) señalan que:

“Un análisis reciente del MINEDUC da cuenta de que en 77 comunas sólo se ofrece educación municipal y en 48 de éstas el municipio cuenta solamente con un profesional a cargo de la administración. Sólo 120 de los 341 municipios tiene un equipo profesional estable (al menos un jefe técnico y especialista educativo) de apoyo a la administración del servicio en la comuna, de los cuales 45 están localizados en la Región Metropolitana. De los 120 que cuentan con un equipo técnico mínimo, sólo 32 cuentan con el número de profesionales y con la capacidad técnica necesaria para mantener una relación de monitoreo y apoyo técnico a los establecimientos (Montt, 2008). La falta de personal técnico se expresa en una precaria o inexistente relación con las escuelas, y los profesionales que se desempeñan en el nivel intermedio y en los establecimientos, identifican con claridad cuáles son las acciones de apoyo que se necesitarían y que en las condiciones actuales no pueden realizar (Espínola et al., 2008).”

Debido al conjunto de problemáticas y el desgaste acumulativo del sistema educacional, así como el estancamiento de los resultados y la crisis educativa vivida el año 2006, evidenciada a través de importantes movilizaciones escolares, la suma de factores conducen a la conformación del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, lo que sentó las bases para la nueva Ley General de Educación (LGE) promulgada en 2009, la que modifica la institucionalidad del sistema educacional chileno, aspectos relevante, pero que claramente no resuelven el desgaste la profunda crisis de calidad del sistema educativo nacional.

#### **4. La Nueva Arquitectura del Sistema Educacional Chileno**

A partir de la promulgación de la Ley General de Educación (LGE), quedan sentadas las bases para un nuevo diseño organizativo del sistema educacional chileno, donde se dictamina la creación del Consejo Nacional de Educación, la Superintendencia de Educación, la Agencia de Calidad de la Educación, y la definición de los nuevos roles y funciones del Ministerio de Educación

Los componentes de esta nueva arquitectura del sistema educacional, contenidos en la LGE, se sustentan bajo los siguientes principios<sup>6</sup>:

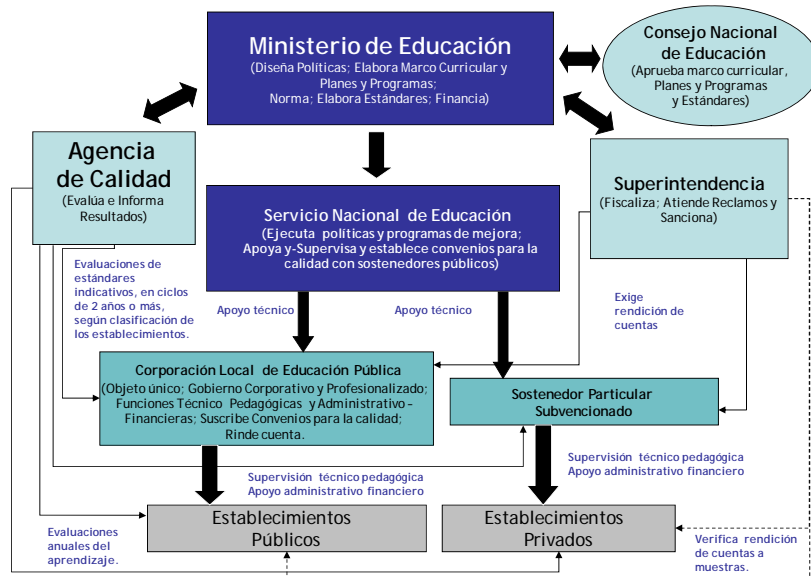
- i) Universalidad y educación permanente. La educación debe estar al alcance de todas las personas a lo largo de toda la vida.
- ii) Calidad de la educación. La educación debe propender a que todos los alumnos, independiente de sus condiciones y circunstancias, alcancen los estándares de aprendizaje que se definan de acuerdo a la ley.
- iii) Equidad del sistema de enseñanza. El sistema propenderá a la integración e inclusión de todos los sectores de la sociedad, estableciendo medidas de discriminación positiva para aquellos colectivos o personas que requieran de protección especial.
- iv) Participación. Los miembros de la comunidad educativa tienen derecho a ser considerados en el proceso educativo y en la toma de decisiones.
- v) Responsabilidad. Todos los actores del proceso educativo deben ser evaluados y rendir cuenta pública respecto de sus logros educativos.
- vi) Articulación del sistema educativo. Las personas pueden entrar o salir de él, o cambiarse de modalidad, progresando en el sistema.
- vii) Transparencia de la información del conjunto del sistema educativo, incluyendo el de los resultados académicos.
- viii) Flexibilidad. El sistema debe permitir la adecuación del proceso a la diversidad de realidades y proyectos educativos institucionales.

Los componentes del sistema educacional chileno derivados de la LGE, así como las diversas partes que lo integran y sus interrelaciones, se muestran el siguiente esquema:

---

<sup>6</sup> Documento Acerca de la Ley General de Educación, Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), disponible en: [www.oei.es/pdfs/acerca\\_LGE\\_chile.pdf](http://www.oei.es/pdfs/acerca_LGE_chile.pdf), consultado el 25 de mayo de 2010.

## NUEVAS INSTITUCIONES DE UN SISTEMA EDUCATIVO PARA LA CALIDAD



**Fuente:** Adaptado de Montt, Pedro (2006). Presentación “Nueva Arquitectura del Sistema Educativo Chileno”, Unidad de Currículum y Evaluación, Ministerio de Educación.

Es importante tener presente que este nuevo marco normativo, establece las obligaciones y responsabilidades de los diversos actores del sistema, definiendo las condiciones bajo las cuales cada uno debiera operar. Si bien, muchos sostienen que la LGE es un avance importante en relación a la LOCE, no solo por la diferencia en la forma cómo nace y se gesta cada uno de estos marcos legales, sino porque establece un sistema más equilibrado, sacando funciones desde el Ministerio de Educación (quién en muchos casos actuaba como juez y parte) y fortaleciendo el rol fiscalizador del Estado mediante la creación de la Superintendencia de Educación (suprimida en las reformas de los ochenta) y la Agencia de Calidad.

Sin embargo, de las instituciones que forman parte del sistema, el Servicio Nacional de educación y las Corporaciones Locales de Educación Pública, no forma parte de este marco legal, siendo parte del Proyecto de Ley de Fortalecimiento de la Educación Pública presentado por la Presidenta Bachelet en diciembre de 2008, y que se encuentra actualmente en el Congreso.

En particular, respecto de las Corporaciones Locales de Educación Pública, el proyecto de ley (2008), establece:

“Al mismo tiempo, se crearán las Corporaciones Locales de Educación Pública, corporaciones de derecho público con dedicación exclusiva a la gestión de la educación en un territorio definido, que puede comprender una o más comunas. Serán autónomas, ágiles y flexibles. Dispondrán de personal técnicamente calificado para atender a los establecimientos educacionales a su cargo en los ámbitos técnico pedagógico y administrativo financiero, uniendo así en una sola entidad ambas funciones que son inadecuadamente separadas en el actual marco legal.

Estas corporaciones tendrán un Consejo Directivo que responderá a la ciudadanía, y un Director Ejecutivo seleccionado por métodos

equivalentes a la Alta Dirección Pública, que responderá al Consejo Directivo. Las corporaciones tendrán financiamiento fiscal para desempeñar adecuadamente su rol directivo.” (p.8)

Como se observa, a diferencia de los actuales Departamentos o Corporaciones de Educación, el proyecto de ley plantea la posibilidad de crear Corporaciones cuyo ámbito de acción va más allá del territorio comunal. Al mismo tiempo, propone la creación de un Consejo Directivo, que bajo la figura de un Gobierno Corporativo, estará compuesto de la siguiente forma:

“El Consejo Directivo de cada Corporación estará integrado por el o los alcaldes de las comunas en cuyo territorio operen, por dos personas designadas por el Ministerio de Educación, quienes deberán en cualquier caso estar en minoría dentro del Consejo. Asimismo, para efectos de cumplir con el principio de mayoría del Gobierno Local deberán integrar el consejo el número de concejales que señale el reglamento.” (p.10).

Al mismo tiempo, en el artículo 15 del proyecto de ley, se señala que:

“Las Corporaciones tendrán, entre otras, las siguientes funciones:

- Administrar los recursos humanos, financieros y materiales de los establecimientos de su dependencia que sean necesarios para la prestación del servicio educativo.
- Establecer las directrices técnico pedagógicas y administrativo financieras que deben seguir los establecimientos de su dependencia.
- Realizar la gestión financiera y aplicar mecanismos de control, así como rendir cuenta respecto de la prestación del servicio educativo.
- Realizar la supervisión pedagógica de los establecimientos de su dependencia con el objeto de fortalecer sus capacidades y autonomía técnico pedagógicas.
- Fomentar el trabajo colaborativo entre los establecimientos de su dependencia.
- Coordinar y articular la ejecución de los programas educativos y las acciones de los organismos reguladores del sistema, respecto de sus establecimientos.” (p.20)

En cuanto a las atribuciones básicas con que contarán estas instituciones, el artículo 16 del proyecto de ley, señala:

“Las Corporaciones Locales de Educación Pública tendrán las siguientes atribuciones:

- a) Crear, fusionar o cerrar los establecimientos educacionales de su dependencia.
- b) Establecer y administrar el presupuesto de la Corporación.
- c) Organizar, dirigir, mantener y supervisar los establecimientos de su dependencia, así como dotarlos de los recursos, bienes y materiales que sean necesarios para la prestación del servicio educativo
- d) Establecer el proyecto de desarrollo institucional y el plan de trabajo anual de la Corporación.
- e) Rendir cuenta de su gestión, de acuerdo a la normativa vigente.
- f) Fomentar la participación e inclusión de padres, apoderados y miembros de la comunidad en los establecimientos.

- g) Suscribir convenios con el Servicio Nacional de Educación.
- h) Gestionar, coordinar, seleccionar y articular las alternativas de asistencia técnica externa y programas de apoyo a los establecimientos.
- i) Elaborar y presentar ante las instancias correspondientes, proyectos de inversión educativa.
- j) Suscribir convenios con otros organismos públicos y privados.

Sin perjuicio de lo anterior, las Corporaciones tendrán todas las demás atribuciones que le otorgue esta ley, sus reglamentos y su reglamento interno” (pp.20-21)

Algunos elementos relevantes de analizar a partir de las características y el marco de funciones y atribuciones definidos en el proyecto de ley para las Corporaciones Locales de Educación Pública, se relacionan con la gobernabilidad y gobernanza que implica la creación y operación de este nuevo actor institucional, al mismo tiempo, la estructura de Gobierno Corporativo, presenta algunas complejidades que dado su carácter resolutivo son importantes de revisar.

#### **5. Desafíos de gestión de los sistemas subnacionales en educación: un debate desde la teoría y la praxis**

El diseño de una nueva arquitectura para el sistema educacional, define la organización del sistema, así como las normas y políticas generales que enmarcaran las acciones y prácticas de los diferentes actores y agentes involucrados. El desafío central es que este diseño enmarque las decisiones de los actores hacia resultados coherentes y que respondan a los objetivos de las políticas implementadas. (Montt et. Al, 2006, p. 10-11)

La nueva institucionalidad, apunta en su sustrato, a profundizar y perfeccionar el proceso de descentralización del sistema educativo chileno, desarrollando nuevos vínculos entre los actores institucionales, que apuntarían a terminar con lo que Espínola y Silva (2009, p.6) denominan la “bicefalía” que los sistemas subnacionales de educación han enfrentado desde los ochenta, y que ha generado una relación de gobernabilidad poco clara con el MINEDUC, lo que ha tenido un impacto negativo sobre la gestión de las escuelas.

El propósito de esta profundización del proceso de descentralización, con actores locales más fuertes y sólidos, responsables de atender tanto aspectos administrativos como pedagógicos, no son ajenos a los principios y fundamentos que todo proceso de descentralización en el contexto local enfrentan, de esta forma, Burki, Perry y Dillinger (1999) señalan que los fundamentos económicos para descentralizar la educación apuntan a mejorar el bienestar social y la eficiencia técnica. El bienestar social se relaciona con la cercanía de la toma de decisiones al ámbito local y la mayor influencia de los ciudadanos (votante-consumidor en palabras de los autores) en dicho proceso. Por otra parte, si el financiamiento y la prestación de la educación están determinados localmente, el mejoramiento en el bienestar social será aún mayor. (p.60)

Sin embargo, como señalan los mismos autores, “estos argumentos suponen un mundo donde la democracia funciona bien y donde todas las externalidades se capturan a nivel local. Si existe el riesgo de sean las elites locales las que se apropien de la toma de decisiones, el bienestar social puede no mejorar; este riesgo puede ser aún mayor en sociedades con poca experiencia en ejercer una democracia participativa a nivel local.”

En este sentido, parece adecuado preguntarse por la condiciones sobre las cuales operaran las Corporaciones de Locales de Educación Pública, con el propósito de contribuir de manera significativa a mejores logros educativos de las escuelas bajo su administración. La siguiente ilustración nos muestra algunas de las características de las escuelas eficaces que se pueden estimular a través de un proceso de descentralización:

CARACTERÍSTICAS DE LAS ESCUELAS EFICIENTES	VARIABLES DE LA DESCENTRALIZACIÓN QUE PUEDEN CONTRIBUIR A LAS CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DE LAS ESCUELAS EFICIENTES
LIDERAZGO	La comunidad selecciona a los directores de la escuela usando criterios transparentes. Los planes de mejoramiento escolar se elaboran a nivel local. Los recursos se transfieren a las escuelas para la implementación de los planes escolares.
MAESTROS CAPACITADOS Y COMPROMETIDOS	Las escuelas tienen la facultad de hacer cambios curriculares y pedagógicos. Los maestros tienen una responsabilidad considerable en la elaboración de planes de mejoramiento escolar. Los directores tienen la facultad de promover una evaluación substancial del desempeño de los maestros. Las escuelas tienen la facultad (y los recursos) de tomar sus propias decisiones sobre el tipo de capacitación que se le entrega a los maestros.
ENFOQUE EN LOS RESULTADOS DEL APRENDIZAJE	El plan de mejoramiento escolar pone énfasis en las metas para mejorar el aprendizaje (y sus resultados relacionados, como reducir el abandono y la repitencia). La información sobre el aprendizaje a nivel escolar es transparente.
RESPONSIBILIDAD ANTE LOS RESULTADOS	Los directores gozan de un nombramiento a plazo fijo que puede no ser renovado si no se cumplen las metas de un mejor aprendizaje.

**Fuente:** Burki, Perry y Dillinger (1999, p.67)

Algunos de los aspectos aquí señalados son consistentes con el marco normativo que se está configurando en Chile, y con la visión de las nuevas Corporaciones Locales de Educación Pública, sin embargo, aspectos como la selección de directores, la evaluación del desempeño de los maestros desde los propios centros educativos, la elaboración de planes de mejoramiento a nivel local (no sólo a nivel de centro), son factores que deberán ser profundizados para alcanzar mayores niveles de descentralización y mejores logros educativos.



Montt et al (2006, pp.80-81), proponen el fortalecimiento de la gestión a nivel intermedio, mediante diversas estrategias, entre las que destacan:

- i) Fortalecimiento y asociación entre municipios mediante la entrega de herramientas y capacitación técnico-pedagógica y de gestión financiera, la fijación de metas de desarrollo local y la implementación de sistemas de información y monitoreo comunal
- ii) Establecimiento de alianzas a nivel de Gobierno Regional, con el propósito de fortalecer redes locales, desarrollando capacidades técnicas para la supervisión y la creación de organismos locales que apoyen el trabajo docente y administrativo.
- iii) Fomentar la formación de centros de calidad, para desarrollar capacidades en la base del sistema, y la difusión de buenas prácticas de escuela y de aula.
- iv) Programas de fortalecimiento de capacidades en profesores, directivos y administradores de los sistemas locales de educación.
- v) Programas para fortalecer las capacidades de supervisión, mediante adecuados sistemas de selección, capacitación y evaluación de supervisores
- vi) Desarrollo de adecuadas estructuras organizacionales a nivel Regional y Provincial (SEREMIs y DEPROVs) para dar un soporte adecuado al trabajo de supervisores de manera de focalizarlos en su tarea fundamental de asesoría
- vii) Desarrollo de sistemas de información sobre el sistema educativo local, sus necesidades y recursos disponibles, para apoyar la toma de decisiones

Muchos de los aspectos señalados, y que resultan claves para el fortalecimiento de los sistemas subnacionales de educación, no se resuelven totalmente con el marco regulatorio actual o la nueva arquitectura propuesta para la educación pública, considerando que muchas de ellas pasan por aspectos no estructurados actualmente como son la conformación de redes, la asociatividad entre municipios, la colaboración inter niveles (Regional, provincial, local), aspectos que de no existir incentivos adecuados, posiblemente no prosperen quedando solo a la voluntad o interés de los actores de los niveles subnacionales.

Al pensar el sistema educacional desde la perspectiva jurídica e institucional, nos situamos según Torres-Melo (2007, p.412) en el plano de la gobernanza, la que es entendida por él como las reglas del juego dentro un sistema social, mientras que la gobernabilidad, son las capacidades de los actores sociales, cuyas definiciones según el autor son aproximaciones a la propuesta de Prats (2003). El concepto de gobernanza según el autor, “se refiere a los procesos de toma de decisiones sobre asuntos colectivos. Entender la gobernanza como reglas del juego implica que la interacción entre los actores está determinada y determina ese arreglo institucional. Por tanto, formas más cooperativas y estratégicas son resultados de arreglos de gobernanza más formalizados. Un sistema de interdependencia efectivo da como resultado arreglos de gobernanza más eficaces.” (p.415)

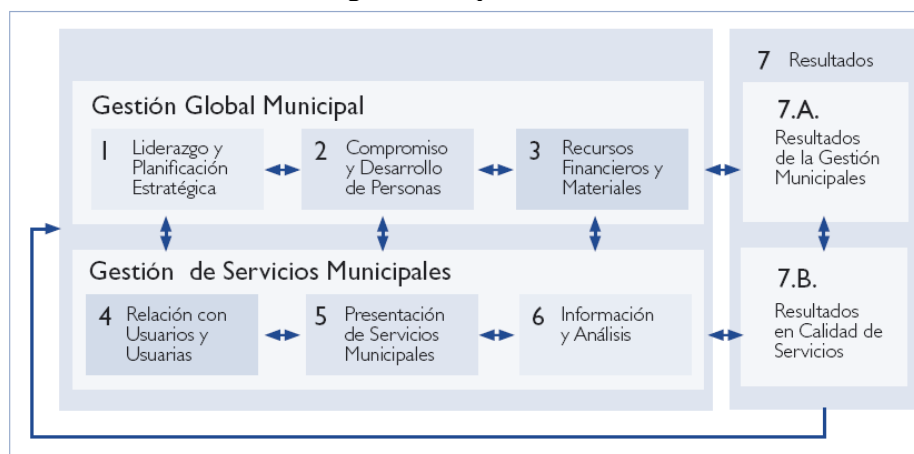
Por otra parte, la implementación de programas de fortalecimiento de capacidades de los diversos actores de los niveles intermedios, pasa por suplir los problemas o déficit de capacidades de gestión, lo que no corresponde sólo a un tema de competencias, sino también a la falta de sistematicidad en los procesos administrativos y de gestión, aspecto que podría abordarse mediante la implementación de sistemas de acreditación o modelos de calidad de la gestión pública.

En este sentido, Parrado, Löffler y Bovaird (2005, pp.4-5), señalan que no existe un único instrumento para evaluar todos los aspectos de la nueva gestión pública, en algunos casos se utilizan auditorías, enfoques holísticos para evaluar la excelencia organizativa como el modelo europeo de gestión de calidad (EFQM), el premio Malcom Baldrige o el Marco Común de Evaluación (Common Assessment Framework - CAF) auspiciado por las direcciones generales de administración pública.

Sin embargo, los mismos autores establecen que la gobernanza<sup>7</sup> obliga a evaluar dos dimensiones centrales para solucionar las carencias de instrumentos que evalúan la excelencia organizativa, por una parte, la calidad de vida desde el punto de vista de los usuarios y los agentes institucionales y sociales de una localidad determinada; y por otro lado, debe comprobarse en qué medida se corresponde el proceso de interacción de estos agentes con los criterios y normas acordados entre ellos.

En nuestro país han existido algunas experiencias en esta materia de modelos de gestión de calidad, siendo uno de ellos el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión Escolar (SACGE), el que tuvo una corta vida. ya que fue discontinuado como política del Ministerio de Educación luego de su fase de diseño y algunas experiencias voluntarias de implementación por instituciones educativas, manteniéndose hoy solo como un modelo de referencia que sirve de orientación general para las instituciones escolares.

Este modelo de gestión de calidad no fue diseñado para ser aplicado a nivel de sistema locales de educación, considerando que sus dimensiones y criterios de evaluación son de nivel de centro educativo. Pero en la actualidad, existe un Modelo de Gestión de Calidad de los Servicios Municipales diseñado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), la Asociación Chilena de Municipalidades y el Centro Nacional de Productividad y Calidad (ChileCalidad), cuyo modelo y sus dimensiones son ilustradas en el siguiente esquema:



**Fuente:** SUBDERE (2007b, p.16)

<sup>7</sup> La gobernanza pública es entendida por los autores como “la forma por la que múltiples agentes institucionales y sociales interactúan con el fin de influir en la calidad de vida de un área determinada” (Bovaird y Löffler, 2003)

Sin embargo, los sistemas locales de educación no son susceptibles de ser acreditados bajo este modelo, ya que el acuerdo interinstitucional establece que los servicios posibles de ingresar al Sistema de Acreditación de los Servicios Municipales, son los siguientes:

Desarrollo Comunitario	Servicio a la Comunidad	Tránsito y Transporte	Administración y Finanzas	Servicios Estratégicos
1. Desarrollo de Organizaciones Comunitarias	5. Entrega y Supervisión de Permisos de Obras	11. Entrega y Renovación de Licencias de Conducir	14. Entrega de Patentes Municipales	15. Otros servicios directamente relacionados con la estrategia de desarrollo comunal
2. Gestión de Subsidios y Becas Estatales y Apoyo para la Postulación a la Vivienda	6. Extracción y Disposición de Residuos Domiciliarios	12. Entrega y Renovación de Permisos de Circulación		
3. Intermediación Laboral	7. Control de Zoonosis	13. Mantenimiento de la Señalización Vial		
4. Entrega de Subsidios y Beneficios Municipales	8. Mantenimiento de Áreas Verdes			
	9. Mantenimiento del Alumbrado Público			
	10. Aseo de Vías Públicas			

**Fuente:** SUBDERE (2007a, p.11)

Como se señaló anteriormente, otro aspecto relevante en el marco del Proyecto de Ley que crea las Corporaciones Locales de Educación Pública, se relaciona con la propuesta de gobierno corporativo, la cual sugiere la creación de un Consejo Directivo integrado por el o los alcaldes de las comunas en cuyo territorio operen, por dos personas designadas por el Ministerio de Educación, quienes deberán en cualquier caso estar en minoría dentro del Consejo.

La selección de un modelo de Gobierno Corporativo, es un aspecto central, ya que una gestión eficiente y eficaz de las Corporaciones dependerá de manera relevante de la calidad de su Consejo Directivo, de las decisiones que este tome y el grado de compromiso y responsabilidad que asuman sus miembros con la gestión institucional y del sistema local de educación pública.

Este tema no es nuevo en Chile, ya que actualmente existen 51 Corporaciones Municipales (CM), las cuales debieran contar con un directorio compuesto por 5 miembros, entre ellos el Alcalde, sin embargo, esto no se cumple cabalmente, como lo muestra el estudio realizado por Koljatic, Silva y Aguila (2006)<sup>8</sup>, que evidencia la diversidad existente entre corporaciones y sus directorios, donde se esperaba que por su naturaleza legal de instituciones sin fines de lucro, el directorio estuviese compuesto por miembros voluntarios, lo cual no sucedía en todos los casos. Por otra parte, se determinó que el promedio de miembros era de 3,2 personas (con un mínimo de 1 director y un máximo de 5), el promedio de reuniones del directorio durante los últimos 12 meses fue de 7,9 reuniones (mínimo 0, máximo 17), existiendo una gran diferencia de tamaño de las corporaciones, en cuanto a matrícula de alumnos (mínimo 647, máximo 40.355) y número de establecimientos.

Los hallazgos cuantitativos de esta evaluación, muestran que no existe relación de causalidad entre el manejo del directorio y la efectividad organizacional, así como una

<sup>8</sup> El estudio incorporó a 24 de las 51 Corporaciones Municipales.

mayor rotación de los gerentes de las Corporaciones que tenían déficit financieros importante. En el plano cualitativo, los entrevistados no percibían que el mejoramiento de la calidad de la educación era de menor influencia por parte del directorio y la gerencia de la corporación, mientras que todos concordaban en que la administración de los recursos financieros sí dependían directamente de ellos.

Como se puede observar, el rol y finalidad del directorio de las Corporaciones Municipales dista bastante de la teoría de Gobierno Corporativo, que señala que un “buen gobierno consiste en aquellas pautas o normas de acción que ayudan a que el proceso de toma de decisiones en los distintos niveles sea eficaz, transparente y este orientado a la supervivencia en el largo plazo de la empresa”; mientras que los principios de trabajo de un consejo de administración se pueden sintetizar en un fin que es “asegurar la supervivencia y la solidez de la empresa a largo plazo desde un punto de vista económico, competitivo y organizativo” (Canals, 2004).

Desde esta perspectiva, sólo una dimensión estaría cubierta según la visión de los directores de Corporaciones Municipales, y esta se relación con el ámbito económico, mientras que para Canals, en el ámbito competitivo es imprescindible mantener y mejorar la calidad competitiva con los productos y servicios que se ofrece para generar resultados económicos suficientes, y la dimensión organizativa, se relaciona con crear y recrear el clima humano necesario para atraer y retener buenos profesionales y promover su desarrollo profesional y personal.

Es posible pensar que el diseño de un modelo de Gobierno Corporativo, debe ser revisado y analizado con detenimiento de manera de resguardar aspectos como los conflictos de interés, el grado de responsabilidad de los directores o consejeros con el proceso de toma de decisiones para la proyección institucional, así como la profesionalización y disponibilidad que demanda un cargo de esta naturaleza.

## **6. Consideraciones finales**

Las transformaciones que ha tenido el sistema escolar chileno en las últimas décadas han sido sustantivas, pasando de un sistema eminentemente público, a uno donde hoy el Estado ha delegado la administración y la gestión de la educación en manos mayoritariamente de privados, mientras que el sector público, representados por la municipalidades, hoy atienden a menos del 50% de la población escolar del país, todo esto sustentado sobre un modelo de financiamiento de subsidio a la demanda, que se ha implemente con una estructura de *vouchers* indirecto, sistema con rasgos particulares a nivel mundial.

Este modelo organizativo, heredado del régimen militar, fue mantenido y “mejorado” en alguno de sus componentes por los gobiernos democráticos de la década del 90 y comienzos del 2000. Con esto, el sistema educacional se ha destacado por haber alcanzado niveles de cobertura casi universales en primaria y secundaria, aumentar de manera significativa la cobertura en educación preescolar, implementar la Jornada Escolar Completa, mejorar significativamente las condiciones laborales de los docentes, y alcanzar logros parciales en calidad y equidad del sistema.

Sin embargo, producto de su evidente desgaste y estancamiento, especialmente en la calidad de los logros de aprendizaje de los alumnos, se produjo la crisis educativa del

año 2006, lo que llevo a conformar el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, que sentó las bases para la nueva Ley General de Educación (LGE) promulgada el año 2009.

Este nuevo marco normativo muestra avances importantes, faltando por aprobar legalmente algunos de los componentes, que viene a estructurar lo que se ha denominado la nueva arquitectura del sistema educacional chileno, aspectos que se encuentran incorporados en el proyecto de Ley de Fortalecimiento de la Educación Pública, documento que propone la modificación de la actual organización administrativa de los sistemas subnacionales de educación, incorporando la creación de un nuevo tipo de sostenedores, las Corporaciones Locales de Educación Pública, las que reemplazarán a las Corporaciones o Departamentos de Administración de Educación Municipal.

Los antecedentes mostrados en este documento, evidencian un sistema educativo municipal diverso en cuanto a los niveles de matrícula, número de establecimientos, distribución de capacidades y recursos, y resultados de aprendizaje; sector que concentra mayoritariamente a los alumnos más pobres y de sectores rurales del país, población y áreas geográficas que no han sido atractivas para el sector particular.

La denominada educación municipal, enfrenta importantes dificultades debido a los bajos niveles de logros educativos que alcanza este sector, y el significativo déficit de eficiencia y eficacia, factores fundamentales para validar el rol social que implica la prestación de servicios educativos. La propuesta de un nuevo modelo de administración de la educación público representa un avance importante, sin embargo, existen muchos factores que deben ser considerados para una implementación adecuada de esta macro estructura política y administrativa, como son: la fuerte tradición centralista de nuestro país, los problemas de articulación entre los niveles macro, meso y local; la falta de profundización de los procesos de descentralización; el déficit de recursos y capacidades, entre otros, todos factores que no son exclusivos del sector educación, sino que se extienden a gran parte del aparato público, y por ende introducen mayor complejidad al proceso, considerando la interrelación de los diversos actores y agentes públicos.

Por otra parte, la definición de una estructura de gobierno corporativo para las Corporaciones Locales de Educación Pública, es un tema de suyo importante, ya que las decisiones que este órgano asuma y propicie, pueden facilitar u obstaculizar las transformaciones que requieren los sistemas subnacionales para entregar servicios educativos de calidad a quienes más lo necesitan.

Los aspectos a revisar son diversos, pasando por lo que se ha denominado códigos de buen gobierno, que de acuerdo a Puentes, Velasco y Villar (2009), son entendidos como un conjunto de recomendaciones que mejoran el comportamiento de las organizaciones respecto a la transparencia informativa, composición y funcionamiento de los órganos de gobierno y relación con los distintos grupos de interés (AECA, 2004), cuyo objetivo será dictar las directrices para instaurar un determinado modelo de gobierno corporativo.

Otro factor importante, se relaciona con lo que en el marco de la nueva gestión pública se denomina responsabilización por los resultados, en cuyo contexto Rubens (2008)

plantea que la transparencia de las informaciones, representa un instrumento poderoso de *accountability*, permitiendo a la sociedad evaluar la actuación, no sólo de la empresa sino de todo el Estado, y ciertamente un Consejo de Administración fuerte, independiente, y capaz de desempeñar su función plenamente, tiene un papel esencial.

Lo que sugiere el autor, es la importancia que tiene para las empresas públicas contar con un Consejo Directivo (como uno de los componentes relevantes del gobierno corporativo) profesionalizado, que evite los conflictos de interés, y que tenga condiciones de desempeñar en plenitud su tarea, funciones y desempeño que debe ser transparentados a luz pública mediante adecuados sistemas de información, de manera que se pueda ejercer un apropiado control horizontal y vertical de la gestión de los gobiernos corporativos, aspectos que perfectamente puede se extrapolables a las nuevas Corporaciones Locales de Educación Pública.

Las transformaciones educacionales de nuestro país requieren hoy más que nunca avanzar en adecuados diseño y arreglos institucionales de manera de mejorar la calidad de la educación, aspecto que por cierto no es prerrogativa exclusiva de los marcos regulatorios y la interrelación de los agentes que componen la nueva arquitectura del sistema educativo, sino que requiere de actores locales comprometidos y socialmente responsables en su accionar.

## 7. Bibliografía

- BURKI, Shahid Javed; PERRY, Guillermo y DILLINGER, William (1999). **Más allá del Centro: La descentralización del Estado**. Banco Mundial, Washington DC.
- CANALS, Jordi (2004). Pautas para un buen gobierno en los consejos de administración. *Universia Business Review*, Actualidad Económica, Primer Trimestre 2004.
- CARO, Jorge (2004). **El contexto histórico de la descentralización**. En: VERGARA, J.; VON BAER, E. *En la frontera del desarrollo endógeno*. Temuco, Chile: Ediciones Universidad de la Frontera: CIDER. p. 413-446.
- CHILE (2008). **Proyecto de Ley de Fortalecimiento de la Educación Pública**. Gobierno de Chile. Disponible en [www.mineduc.cl](http://www.mineduc.cl)
- DONOSO, Sebastián y CANCINO, Víctor (2006). **Desafíos claves del fortalecimiento de la gestión de los gobiernos subnacionales chilenos en educación**. Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v.14, n.52, p. 311-338, jul./set. 2006
- ESPINOLA, Viola y SILVA, María Ester (2009). **Competencias del sostenedor para una efectiva gestión del mejoramiento educativo a nivel local: Una propuesta**. Serie en Foco Educación, Instituto de Políticas Públicas Expansiva UDP y Centro de Políticas Comparadas de Educación de la Universidad Diego Portales.
- KOLJATIC, Mladen; SILVA, Mónica y AGUILA, Rafael (2006). **¿Hacen los directorios una diferencia? Evidencia de las Corporaciones Municipales en Chile**. *Revista ABANTE*, Vol.9 N°1, pp.35-50.
- MARCEL, Mario y TOKMAN, Carla (2005). **¿Cómo se financia la educación en Chile?**. Estudio de Finanzas Públicas. Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile.
- MONJE, Pablo (2002). **La descentralización en Chile**. Sus aspectos históricos. *Revista Chile de Administración Pública*, Año 1 N°2, Agosto 2002.
- MONTT, P.; ELACQUA, G.; PACHECO, P.; GONZALEZ, P. Y RACZYNSKI, D. (2006). **Hacia un sistema escolar sólido y fuerte**. Ministerio de Educación – Universidad Adolfo Ibáñez – Universidad de Chile – Asesoría para el Desarrollo.
- OCDE (2004). **Revisión de las políticas nacionales de educación: Chile**. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – Paris y Ministerio de Educación de Chile.
- PARRADO, Salvador; LÖFFLER, Elke y BOVAIRD, Tony. (2005). **Evaluación de la calidad de la gobernanza local: algunas lecciones de la experiencia europea**. *Revista CLAD Reforma y Democracia*, N°33, Octubre 2005, Caracas Venezuela.
- PUENTES, Raquel; VELASCO, M<sup>a</sup> del Mar VILAR, Juan (2009). **El buen gobierno corporativo en las sociedades cooperativas**. *REVESCO* N° 98, Segundo Cuatrimestre 2009 Universidad Complutense de Madrid, España.
- RUBENS, Joaquim (2008). **Gobernabilidad corporativa en empresas estatales y el papel del consejo de administración**. ESTADO, GOBIERNO, GESTIÓN PÚBLICA. *Revista Chilena de Administración Pública* N° 11.

- SERRANO, C. y FERNANDEZ, M.I. (2003). **Descentralización del Estado en Nivel Regional y Local ¿Reformas Paralelas?** Serie Estudios Socioeconómicos N° 18, CIEPLAN, Abril 2003.
- SUBDERE (2002). **El Chile Descentralizado que Queremos.** Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Ministerio del Interior. Gobierno de Chile. Diciembre 2002.
- SUBDERE (2005). **Medición y Evaluación del Proceso de Descentralización.** Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Ministerio del Interior. Gobierno de Chile.
- SUBDERE (2007a). **Sistema de Acreditación de los Servicios Municipales.** Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Ministerio del Interior. Gobierno de Chile.
- SUBDERE (2007b). **Modelo de Gestión de Calidad de los Servicios Municipales.** Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Ministerio del Interior. Gobierno de Chile.
- TORRES-MELO, Jaime (2007). **Gobernanza, Gobernabilidad y Buen Gobierno: Aproximaciones Conceptuales.** En ZORRO SÁNCHEZ, Carlos (compilador). El Desarrollo: Perspectivas y dimensiones, aportes disciplinarios. CIDER, Universidad de los Andes, Colombia. Ediciones Uniandes – Koninkrijk Der Nederlander, Embajada del Reino de los Países Bajos.



## 8. Anexos: Tablas, gráficos y cuadros

**Tabla 1: Matrícula de Enseñanza Preescolar, Básica y Media por Regiones, Dependencia y Area Geográfica**

REGION / DEPENDENCIA Y AREA GEOGRAFICA	Municipal			Particular Subvencionada			Particular No Subvencionada			Corporaciones Administración			Total			
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	% del Total
TARAPACA	16.967	2.246	19.213	44.672	0	44.672	1.452	0	1.452	0	505	505	63.091	2.751	65.842	1,8%
ARICA Y PARINACOTA	17.889	1.835	19.724	24.998	825	25.823	1.537	0	1.537	0	0	0	44.424	2.660	47.084	1,3%
ANTOFAGASTA	74.931	565	75.496	39.600	0	39.600	10.561	0	10.561	0	0	0	125.092	565	125.657	3,5%
ATACAMA	41.198	2.064	43.262	20.285	200	20.485	1.870	455	2.325	0	0	0	63.353	2.719	66.072	1,8%
COQUIMBO	58.313	16.382	74.695	67.655	2.799	70.454	4.447	137	4.584	0	525	525	130.415	19.843	150.258	4,2%
VALPARAISO	127.089	18.533	145.622	172.807	3.203	176.010	26.576	399	26.975	5.563	0	5.563	332.035	22.135	354.170	9,9%
O'HIGGINS	80.729	28.619	109.348	63.328	2.640	65.968	8.677	978	9.655	4.701	340	5.041	157.435	32.577	190.012	5,3%
DEL MAULE	91.807	38.175	129.982	71.499	5.366	76.865	6.846	0	6.846	2.177	827	3.004	172.329	44.368	216.697	6,1%
DEL BIO-BIO	204.182	36.759	240.941	158.021	10.616	168.637	17.162	0	17.162	9.975	719	10.694	389.340	48.094	437.434	12,2%
LA ARAUCANIA	76.261	13.856	90.117	86.355	25.293	111.648	5.387	0	5.387	2.698	0	2.698	170.701	39.149	209.850	5,9%
DE LOS RIOS	36.303	9.114	45.417	24.602	9.979	34.581	2.221	329	2.550	0	0	0	63.126	19.422	82.548	2,3%
LOS LAGOS	77.449	24.864	102.313	60.516	8.123	68.639	9.839	34	9.873	354	0	354	148.158	33.021	181.179	5,1%
DE AYSEN	9.471	1.693	11.164	10.957	22	10.979	0	0	0	247	0	247	20.675	1.715	22.390	0,6%
MAGALLANES	18.261	419	18.680	10.938	0	10.938	2.312	0	2.312	0	0	0	31.511	419	31.930	0,9%
METROPOLITANA	383.813	39.043	422.856	775.727	16.612	792.339	148.862	2.599	151.461	26.640	0	26.640	1.335.042	58.254	1.393.296	39,0%
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>1.314.663</b>	<b>234.167</b>	<b>1.548.830</b>	<b>1.631.960</b>	<b>85.678</b>	<b>1.717.638</b>	<b>247.749</b>	<b>4.931</b>	<b>252.680</b>	<b>52.355</b>	<b>2.916</b>	<b>55.271</b>	<b>3.246.727</b>	<b>327.692</b>	<b>3.574.419</b>	<b>100,0%</b>
% DEL TOTAL	36,8%	6,6%	43,3%	45,7%	2,4%	48,1%	6,9%	0,1%	7,1%	1,5%	0,1%	1,5%	90,8%	9,2%	100,0%	
N° ESTABLECIMIENTOS	2.459	3.388	5.847	4.308	955	5.263	711	16	727	62	8	70	7.540	4.367	11.907	
MATRICULA PROMEDIO POR ESTABLECIMIENTO	534,6	69,1	264,9	378,8	89,7	326,4	348,5	308,2	347,6	844,4	364,5	789,6	430,6	75,0	300,2	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Sistema de Información de Estadísticas Educativas (SIEE) del Ministerio de Educación ([www.mineduc.cl](http://www.mineduc.cl)) consultado el 30 de mayo de 2010.

**Tabla 2: Número de Establecimientos Educativos por Regiones, Dependencia y Area Geográfica**

Región / Dependencia - Área Geográfica	Municipal			Particular Subvencionada			Particular No Subvencionada			Corporaciones Administración Delegada			NACIONAL		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
TARAPACA	35	37	72	117	0	117	15	0	15	0	1	1	167	38	205
ARICA Y PARINACOTA	32	33	65	58	3	61	6	0	6	0	0	0	96	36	132
ANTOFAGASTA	108	17	125	76	0	76	39	0	39	0	0	0	223	17	240
ATACAMA	75	41	116	49	2	51	12	1	13	0	0	0	136	44	180
COQUIMBO	110	323	433	226	60	286	30	1	31	0	1	1	366	385	751
VALPARAISO	284	190	474	567	15	582	126	2	128	6	0	6	983	207	1190
O'HIGGINS	153	274	427	196	14	210	25	2	27	5	1	6	379	291	670
DEL MAULE	168	448	616	243	26	269	16	0	16	2	3	5	429	477	906
DEL BIO-BIO	393	623	1.016	423	74	497	39	0	39	10	2	12	865	699	1564
LA ARAUCANIA	194	425	619	255	427	682	16	0	16	4	0	4	469	852	1321
DE LOS RIOS	77	213	290	97	165	262	8	1	9	0	0	0	182	379	561
LOS LAGOS	153	583	736	231	133	364	41	1	42	1	0	1	426	717	1143
DE AYSEN	26	28	54	24	2	26	0	0	0	1	0	1	51	30	81
MAGALLANES	39	15	54	25	0	25	6	0	6	0	0	0	70	15	85
METROPOLITANA	612	138	750	1.721	34	1.755	332	8	340	33	0	33	2.698	180	2.878
Total Establecimientos por Dependencia	2.459	3.388	5.847	4.308	955	5.263	711	16	727	62	8	70	7.540	4.367	11.907
% del Total por Dependencia	42%	58%		82%	18%		98%	2%		89%	11%		63%	37%	
% del Total Nacional	21%	28%	49%	36%	8%	44%	6%	0%	6%	1%	0%	1%	63%	37%	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Sistema de Información de Estadísticas Educativas (SIEE) del Ministerio de Educación ([www.mineduc.cl](http://www.mineduc.cl)) consultado el 30 de mayo de 2010.

**Tabla 3: Matrícula Promedio en Establecimientos Educativos por Regiones, Dependencia y Area Geográfica**

Región / Dependencia - Área Geográfica	Municipal			Particular Subvencionada			Particular No Subvencionada			Corporaciones Administración Delegada			Matrícula Promedio por Región		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
TARAPACA	485	61	267	382		382	97		97		505	505	378	72	321
ARICA Y PARINACOTA	559	56	303	431	275	423	256		256				463	74	357
ANTOFAGASTA	694	33	604	521		521	271		271				561	33	524
ATACAMA	549	50	373	414	100	402	156	455	179				466	62	367
COQUIMBO	530	51	173	299	47	246	148	137	148		525	525	356	52	200
VALPARAISO	447	98	307	305	214	302	211	200	211	927		927	338	107	298
O'HIGGINS	528	104	256	323	189	314	347	489	358	940	340	840	415	112	284
DEL MAULE	546	85	211	294	206	286	428		428	1.089	276	601	402	93	239
DEL BIO-BIO	520	59	237	374	143	339	440		440	998	360	891	450	69	280
LA ARAUCANIA	393	33	146	339	59	164	337		337	675		675	364	46	159
DE LOS RIOS	471	43	157	254	60	132	278	329	283				347	51	147
LOS LAGOS	506	43	139	262	61	189	240	34	235	354		354	348	46	159
DE AYSEN	364	60	207	457	11	422				247		247	405	57	276
MAGALLANES	468	28	346	438		438	385		385				450	28	376
METROPOLITANA	627	283	564	451	489	451	448	325	445	807		807	495	324	484
PROMEDIO GENERAL	534,6	69,1	264,9	378,8	89,7	326,4	348,5	308,2	347,6	844,4	364,5	789,6	430,6	75,0	300,2
DESVIACION ESTANDAR	82,9	62,5	140,6	80,4	133,3	114,8	113,3	166,4	111,7	307,5	108,8	231,9	64,3	71,3	112,1

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Sistema de Información de Estadísticas Educativas (SIEE) del Ministerio de Educación ([www.mineduc.cl](http://www.mineduc.cl)) consultado el 30 de mayo de 2010.

**Tabla 4: N° de Establecimientos y Matrícula Promedio Comunal del sector Municipal por Región**

Región	Matrícula promedio por comuna sector municipal	N° Establecimientos Municipales Promedio por Comuna
I	3.022	10
II	9.074	14
III	5.127	13
IV	5.657	29
V	4.285	12
VI	3.598	13
VII	4.679	21
VIII	4.953	19
IX	3.069	20
X	3.630	25
XI	1.202	5
XII	2.327	6
XIII	9.054	15
XIV	4.065	25
XV	5.707	16
<b>Promedio Nacional</b>	<b>4.958</b>	<b>17</b>
<b>Máximo</b>	<b>45.225</b>	<b>80</b>
<b>Mínimo</b>	<b>5</b>	<b>1</b>

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos del Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM), consultado el 15 de mayo de 2010.

**TABLA 5: PUNTAJES PROMEDIO 4° BÁSICO 2009 POR GRUPO SOCIOECONÓMICO Y DEPENDENCIA, Y DIFERENCIA**

GRUPO SOCIOECONÓMICO	LECTURA			EDUCACIÓN MATEMÁTICA			COMPRESIÓN DEL MEDIO NATURAL		
	MUN	PSUB	PPAG	MUN	PSUB	PPAG	MUN	PSUB	PPAG
BAJO	(+)241	236		(+)226	216		(+)229	223	
MEDIO BAJO	245	248		233	236		236	(+)241	
MEDIO	257	(+)266	-	247	(+)258	-	250	(+)262	-
MEDIO ALTO	282	284	-	278	279	-	276	(+)282	-
ALTO		298	(+)303		299	(+)304		298	301
<b>NACIONAL</b>	<b>248</b>	<b>267</b>	<b>301</b>	<b>236</b>	<b>259</b>	<b>303</b>	<b>239</b>	<b>263</b>	<b>300</b>

**Fuente:** Sistema Nacional de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE), consultado en [www.simce.cl](http://www.simce.cl) el 05 de junio de 2010.

Notas:

(+): Puntaje promedio significativamente superior al puntaje promedio de las otras dependencias para este grupo socioeconómico.

MUN: Establecimientos Municipales.

PSUB: Establecimientos Particulares Subvencionados.

PPAG: Establecimientos Particulares Pagados.

- : Categorías que no tienen estudiantes o que tienen menos del 0,5% del total de ellos.

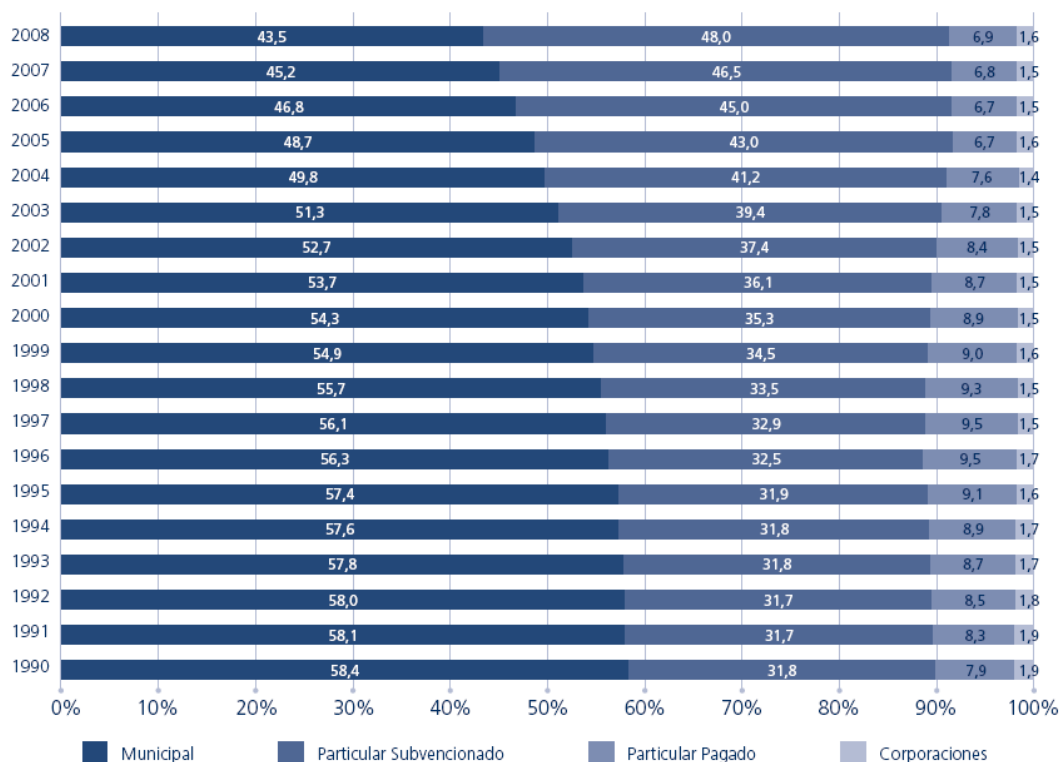
NOTA : El promedio total se calcula sobre la base de todos los estudiantes de cada dependencia y grupo socioeconómico, incluidos los alumnos y alumnas de categorías con menos de 0,5% del total de ellos.

**TABLA 6: PUNTAJES PROMEDIO 8° BÁSICO 2009 POR GRUPO SOCIOECONÓMICO Y DEPENDENCIA, Y DIFERENCIA**

GRUPO SOCIOECONOMICO	LENGUAJE Y COMUNICACIÓN			EDUCACIÓN MATEMÁTICA			ESTUDIO Y COMPRENSIÓN DE LA SOCIEDAD			ESTUDIO Y COMPRENSIÓN DE LA NATURALEZA		
	MUN	PSUB	PPAG	MUN	PSUB	PPAG	MUN	PSUB	PPAG	MUN	PSUB	PPAG
BAJO	(+)232	227	-	(+)235	228	-	228	224	-	236	232	-
MEDIO BAJO	233	(+) 239	-	237	(+)244	-	230	(+)236	-	237	(+)244	-
MEDIO	247	(+)254	-	251	(+)262	-	245	(+)255	-	251	(+)263	-
MEDIO ALTO	(+)291	273	-	(+)305	285	-	(+)294	275	-	(+)300	284	-
ALTO	-	294	296	-	312	(+)317	-	299	301	-	306	(+)311
<b>NACIONAL</b>	<b>239</b>	<b>257</b>	<b>294</b>	<b>244</b>	<b>266</b>	<b>316</b>	<b>236</b>	<b>258</b>	<b>300</b>	<b>243</b>	<b>266</b>	<b>309</b>

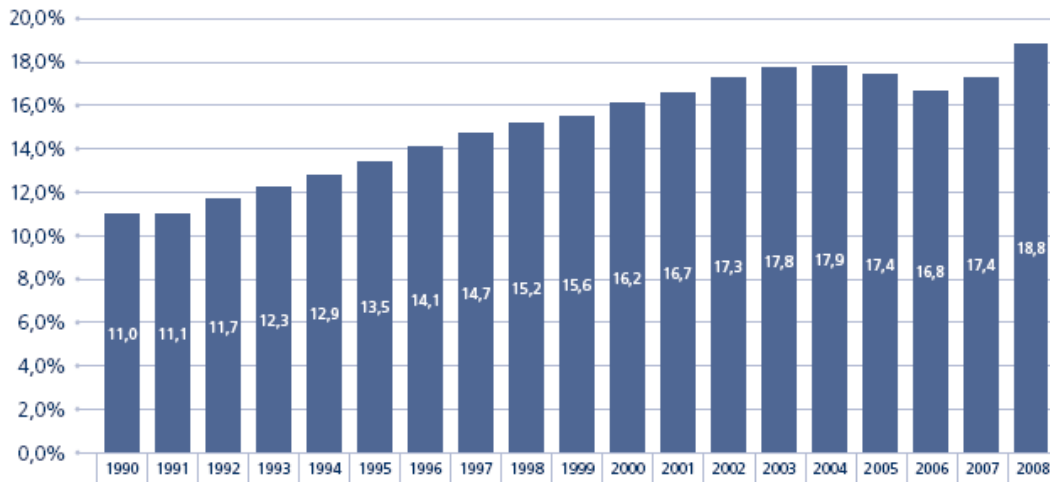
**Fuente:** Sistema Nacional de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE), consultado en [www.simce.cl](http://www.simce.cl) el 05 de junio de 2010.

**Gráfico 1: Distribución de Matrícula según Dependencia**



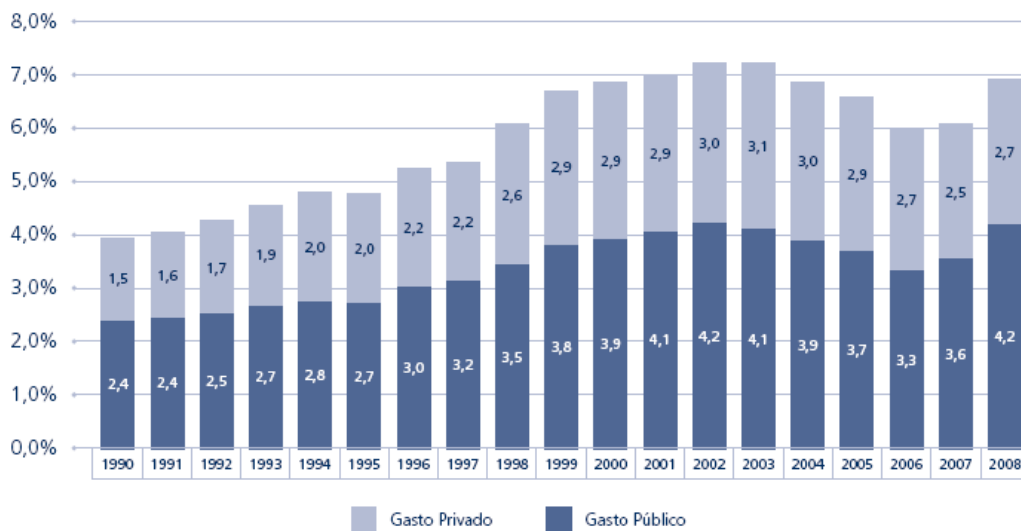
**Fuente:** Indicadores de la Educación en Chile 2007-2008, Departamento de Estudios y Desarrollo de la División de Planificación y Presupuesto del Ministerio de Educación, Pág. 33.

**Gráfico 2: Gasto Total en Educación en relación al Gasto Público Total**



**Fuente:** Indicadores de la Educación en Chile 2007-2008, Departamento de Estudios y Desarrollo de la División de Planificación y Presupuesto del Ministerio de Educación, Pág. 47.

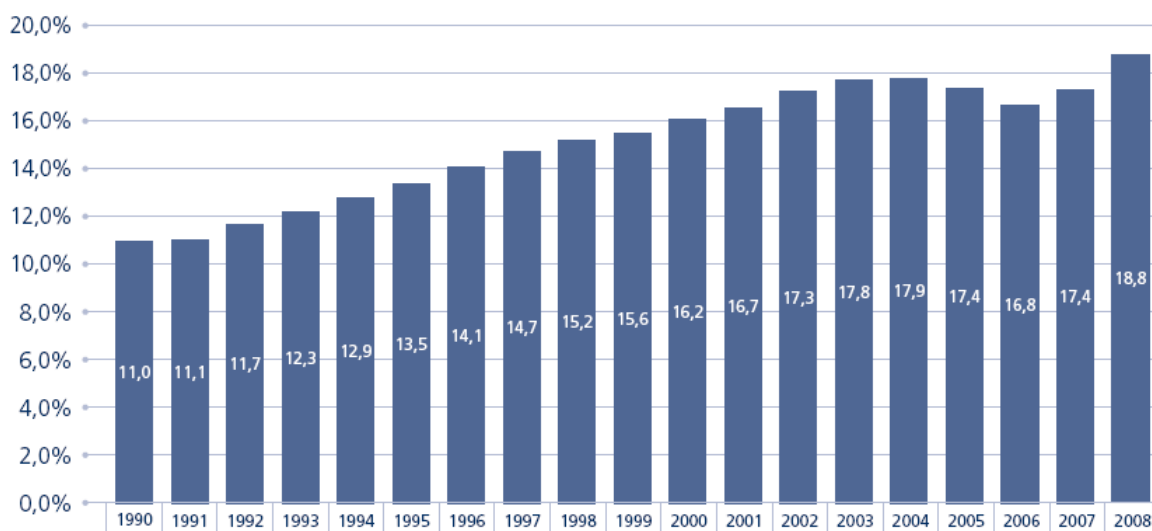
**Gráfico 3: Gasto Total en Educación en relación al PIB**



**Fuente:** Modificado de Indicadores de la Educación en Chile 2007-2008<sup>9</sup>, Departamento de Estudios y Desarrollo de la División de Planificación y Presupuesto del Ministerio de Educación, Pág. 46.

<sup>9</sup> El gráfico original tiene cambiadas las cifras entre gasto público y privado.

**Gráfico 4: Gasto Público en Educación y Gasto Público Total**



**Fuente:** Indicadores de la Educación en Chile 2007-2008, Departamento de Estudios y Desarrollo de la División de Planificación y Presupuesto del Ministerio de Educación, Pág. 49.

**Cuadro 1: Distribución de Funciones entre Niveles de Gobierno**

Nivel Local: Municipalidades	Nivel Regional: GORE	Nivel Central: Gobierno Central
<b>Educación, Ciencia y Cultura</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administrar establecimientos de educación primaria: provisión del servicios, contratación-despido docentes, financiamiento, supervisión pedagógica)</li> <li>▪ Administrar servicios sociales de deporte y recreación. (1980)</li> <li>▪ Establecer Planes Anuales de Desarrollo de la educación Municipal (PADEM).(1996)</li> <li>▪ Elaborar y aprobar currículum sujeto a los objetivos fundamentales y contenidos mínimos establecidos por el nivel central. (1996)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover la investigación y preocuparse por el desarrollo de la educación superior y técnica en la región.</li> <li>• Participar en acciones destinadas a facilitar el acceso de la población de escasos recursos y lugares aislados.</li> <li>• Control de la normativa central y apoyo técnico. En materias de regulación y evaluación.</li> <li>• Fomentar las expresiones culturales, establecer prioridades, cautelar el patrimonio histórico, artístico y cultural de la región, incluidos los monumentos nacionales, y velar por la protección y el desarrollo de las etnias originarias. (marzo 1993)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planificar y fomentar desarrollo de la educación en todos sus niveles.</li> <li>• Apoyar y estimular la investigación científica y tecnológica.</li> <li>• Proponer y evaluar políticas y planes de desarrollo educacional y cultural. Normas generales aplicables al sector.</li> <li>• Otorgar a educación primaria subsidio por alumno con correcciones por costo de provisión del servicio</li> <li>• Establecer el Estatuto docente y negociación sueldos con los profesores</li> <li>• Objetivos fundamentales y contenidos mínimos obligatorios de la educación escolar+calendario escolar.</li> <li>• Pronunciarse sobre proyectos institucionales de universidades e institutos privados.</li> <li>• Otorgar becas y alimentación complementaria. Coordinación interuniversidades en docencia, investigación y extensión.</li> <li>• Concejo nacional de televisión.</li> </ul>

**Fuente:** Modificado de SUBDERE (2002, p. 41)

**Cuadro 2: Nudos Críticos Encontrados en el Diagnóstico Municipal**

<p>Ciudadanía y Actores Comunales</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Escasa operatividad de instrumentos actuales de participación</li> <li>• Ciudadanos desvinculados del municipio</li> <li>• Cuenta pública sin responsabilidad política por parte de autoridades</li> <li>• Falta gestión orientada a facilitar acciones privadas y conseguir fondos externos</li> <li>• Cultura ciudadana con escasa orientación a la participación</li> </ul>	<p>Autoridades y Distribución del poder</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Escasa representatividad democrática en autoridades</li> <li>• Desequilibrio de poder entre alcaldes y concejales, actuación no colegiada</li> <li>• Falta de capacidades de dirección y gestión en autoridades</li> <li>• Baja motivación, desvinculación del resto del equipo municipal y falta de responsabilidad política por parte del Concejo Municipal</li> </ul>
<p>Rol y Competencias Municipales</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Roles asignados a municipios sin funciones privativas</li> <li>• Normativa homogénea para municipios y comunas heterogéneas</li> <li>• Escasos avances en descentralización administrativa particularmente en educación y salud</li> <li>• Diferencia entre lo ideal y la realidad municipal; muchas funciones no se desarrollan en la práctica</li> <li>• Conflictos de poder y coordinación entre el municipio y otros niveles del Estado</li> <li>• Conflicto entre las distintas leyes que regulan al municipio</li> </ul>	<p>Finanzas Municipales</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Escaso dinamismo en generación de ingresos propios</li> <li>• Bajo grado de descentralización fiscal en relación a otros países</li> <li>• Leyes de renta no satisfacen requerimientos de nuevos recursos</li> <li>• Déficit financiero en educación y salud municipal</li> <li>• Morosidad de municipios a trabajadores y proveedores</li> <li>• Falta de fiscalización a los municipios</li> </ul>
<p>Gestión y Recursos Humanos Municipales</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta capacidad de gestión para ejecutar nuevas funciones</li> <li>• Falta de competencias en gestión interna</li> <li>• Recursos humanos con bajos grados de profesionalización, capacitación y motivación</li> <li>• Estructuras y estatutos inflexibles</li> <li>• Plantas municipales rígidas</li> <li>• Escasa orientación de la gestión a objetivos y resultados</li> <li>• Desarrollo organizacional débil</li> </ul>	<p>Equidad Intermunicipal</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Instrumentos de equidad cuestionados permanentemente</li> <li>• Pérdida de legitimidad del Fondo Común Municipal</li> <li>• Centralismo de las inversiones en infraestructura</li> <li>• No existe cuantificación de los costos de las prestaciones municipales</li> </ul>

**Fuente:** SUBDERE (2002, p.65)