

**Centralismo y aspiraciones
descentralizadoras en la organización
del sistema escolar chileno: 1980-2011**

**Jorge Alarcón-Leiva,
Moyra Castro-Paredes y
Sebastián Donoso-Díaz**

Jorge Alarcón-Leiva

Magíster en Filosofía de la Historia por la Universidad de Concepción, Chile. Doctor en Filosofía por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Profesor de Filosofía en la Universidad de Concepción. Académico del Instituto de Investigación y Desarrollo Educacional de la Universidad de Talca, Chile, donde se desempeña como profesor e investigador.

Moyra Castro-Paredes

Máster en Psicopatología del Lenguaje y su Rehabilitación por el Instituto de Ciencias Sanitarias y de la Educación de Madrid. Magíster en Política y Gestión Educacional por la Universidad de Talca, Chile. Doctora en Educación por la Universidad de Salamanca, España. Profesora Especialista en Educación Diferencial de la Universidad de Concepción, Chile. En la actualidad es Académica e Investigadora Asistente del Instituto de Investigación y Desarrollo Educacional de la Universidad de Talca, Chile.

Sebastián Donoso-Díaz

Doctor en Educación. Director del Instituto de Investigación y Desarrollo Educacional de la Universidad de Talca, Chile, e Investigador asociado del Centro de Investigación Avanzada en Educación (Programa CONICYT PIA CIE 05).

Las comunicaciones con los autores pueden dirigirse a:
Universidad de Talca

Instituto de Investigación y Desarrollo Educacional
Casilla N° 747, Talca - Chile

E-mails: joalarcon@utalca.cl

mocastro@utalca.cl

sdonoso@utalca.cl

Dado que el Estado central no tiene propiedad sobre establecimientos educacionales, ya que esta es detentada por los gobiernos locales y por empresarios privados, se produce la confusión entre desconcentración y privatización con descentralización.

Centralismo y aspiraciones descentralizadoras en la organización del sistema escolar chileno: 1980-2011

1. Introducción

La hipótesis del artículo vincula el comportamiento del sistema educativo con la organización administrativa, política y fiscal del país, en la que ha jugado un rol prevalente la tensión entre centralismo y descentralización. Dicha tensión adoptaría una forma peculiar a partir de los años 80, debido al proceso de municipalización y privatización de la educación. En efecto, la hegemonía de la privatización, tanto del Estado como de la educación en Chile, fue acompañada por decisiones que allanaron su camino al desacreditar las funciones públicas y, consecuentemente, mediante la inversión de las relaciones con los privados, transformaron a estos últimos en un paradigma de racionalidad institucionalizada y de gestión eficiente.

El trabajo aporta evidencia para examinar los efectos de la municipalización educacional, considerada un caso emblemático de centralismo, a pesar de -o justamente por- su particular forma de combinar dos formas de descentralización: la primera de orden administrativo, la segunda de carácter económico. Mientras que la primera concierne fundamentalmente a la transferencia de funciones específicas del aparato ministerial a instituciones locales, la segunda se refiere a la limitación de las funciones públicas de regulación económica y de distribución local. Con el propósito de evaluar la política de descentralización, el artículo propone entender a esta como el proceso de cesión -o redistribución- de poder, en los ámbitos administrativo, fiscal y político, desde el nivel central a los niveles subnacionales de gobierno. Es, entonces, autonomía en las decisiones, es financiación para la ejecución y también es asunción formal de deberes y responsabilidades.

Al tenor de lo dicho, la descentralización educacional en Chile carece de un componente inherente a la descentralización, a saber, de autonomía política. Dado que el Estado central no tiene propiedad sobre establecimientos educacionales, ya que esta es detentada por

Recibido: 04-09-2012. Nueva versión: 16-01-2013. Aceptado: 18-04-2013.

los gobiernos locales y por empresarios privados, se produce la confusión entre desconcentración y privatización con descentralización, al punto de entenderseles como conceptos sinónimos.

El documento centra su atención en el período que se extiende desde 1980 a 2011, en el cual, en sus inicios, se instala la nueva Constitución Política y, simultáneamente, se comienza la reforma administrativa del Estado que sincroniza con la visión neoliberal en educación; en tanto que entre 2006 y 2011 se extiende el carácter de la crisis desde la educación al sistema social. El trabajo analiza los efectos de estos acontecimientos con la intención de mostrar que su despliegue describe un curso que profundiza la prioridad del centralismo.

En la primera parte del texto se establece el punto de la tensión entre centralismo y aspiraciones descentralizadoras en algunos hitos de la historia de Chile; enseguida, el análisis se centra en el proceso de municipalización de la educación ocurrido en Chile en la década de los 80. En la tercera parte se ofrecen diversas tipologías que caracterizan la oferta educativa a nivel de las comunas del país; en la cuarta parte se presenta y analiza evidencia respecto de las disímiles condiciones de funcionamiento de los sistemas educacionales municipales y su impacto en la distribución de oportunidades educacionales. Se concluye relacionando los tópicos más fundamentales tratados en el artículo y sometiendo a prueba la tesis del trabajo.

2. De aspiraciones descentralizadoras a tendencias centralistas

Esta sección ofrece un breve bosquejo histórico de Chile con el propósito de identificar algunos elementos que permitan comprender el proceso de municipalización de la educación llevado a cabo en el país en la década de 1980. Conviene señalar que no se pretende zanjar la discutida cuestión del centralismo en la política nacional, sino tan solo ilustrar la relación entre el centro y las comunidades locales, lo que debiera contribuir a la comprensión del traspaso de la administración de la educación desde el nivel central a los gobiernos comunales.

En el sentido indicado, Von Baer afirma que, “en su origen, Chile no fue centralista [sino que] nació de lo local” (Von Baer, 2001: 142). Efectivamente, la participación civil, la construcción social del territorio, la elección de autoridades representativas y la oposición al centralismo son tan antiguas como escasamente reconocidas en la memoria oficial. Valenzuela (1999: 30) plantea que “las ciudades y

aldeas lideradas por los cabildos se consideraban poderes deliberantes, y conformaban una red de pueblos donde Santiago [la capital del país] era un actor más”. No obstante, tras la independencia, los gobiernos locales sucumbieron al control del naciente Estado central, “cuyos dirigentes invariablemente replicaban la tradición centralista y elitista de sus antecesores coloniales” (Nickson, 2005: 170).

La educación de la población fue relevante durante el período emancipador, lo cual se expresaría en la promulgación de normas legales, muchas de las cuales, sin embargo, no llegarían a ser aplicadas. La escuela primaria se caracterizaría por ser diversa en su financiación, gestión y distribución territorial; en tanto que la educación municipal -precaria pero más formal que la doméstica, particular y conventual- sería mérito de los vecinos y autoridades locales, quienes determinaron su proceso de expansión y la apertura de la escuela fiscal al solicitar “financiamiento al gobierno [central] en la medida en que sus propias entradas eran escasas e inestables” (Serrano, Ponce de León y Rengifo, 2012: 145). De manera que en el ciclo comentado, la relación de la metrópolis con las provincias oscilaría permanentemente¹.

La Constitución de 1833 echaría por tierra todo vestigio de soberanía localmente radicada: las provincias quedarían subordinadas a la capital del país, los intereses productivos sometidos a los mercaderes y las elecciones bajo la tutela del Ejecutivo central (Salazar y Pinto, 1999). Para algunos, el sello presidencialista estabilizaría políticamente a la nación mientras que, para otros, en su base no había más que la pretensión de consagrar un orden con sello autoritario (Palma, 2002). En cualquier caso, las reformas proclives a favorecer el mayor reconocimiento de las provincias ante el poder central no se consolidarían. Una evidencia de ello se muestra en el hecho de que con ocasión del Centenario de la Independencia, en 1910, se prestaría especial atención a “la inferioridad económica; [a] la crisis del sistema político, [a la] constante lucha de partidos y cambios ministeriales; y crecientemente [a] la cuestión social” (Valenzuela, 1999: 77), pero ninguna a la descentralización.

Por su parte, la Constitución de 1925 confirmaría una ambivalente distribución del poder: por un lado, concebía un Estado unitario y centralizado y, por el otro, definía y reconocía la autonomía local. Más adelante, la dictadura de Ibáñez, sin admitir oposición ni crítica (Correa ...[et al], 2001), disciplinó a la clase política y al Congreso, y ensalzó, por contraste, al gabinete presidencial (Collier y Sater, 1998). Más significativa sería, en este mismo período, la posterga-

En consonancia con el nuevo esquema impuesto por la dictadura, descentralizar suponía desburocratización, participación, iniciativa individual, eficiencia y eficacia público-privada, y desregulación estatal.

ción de las aspiraciones descentralizadoras, si se considera que “al comandar la política social-corporatista (sin participación social), lo que hizo fue orientar el Estado liberal (...) en una dirección centralista, pese a que el texto constitucional y los propios ‘principios’ recomendaban con urgencia la descentralización” (Salazar y Pinto, 1999: 49).

Asimismo, los siguientes gobiernos de centro izquierda -paradojalmente, en su mayoría surgidos en provincia- dejaron de lado cualquier reforma orientada a los niveles locales. Sus líderes, transformados en políticos del centro estatal, suprimieron las ideas de autonomía y poder territorial local. Si bien en 1939 se fundó la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)² sobre la base de las necesidades globales, la entidad atendería primordialmente a entidades metropolitanas organizadas. A mitad de la década de 1960, la democratización regional había prescrito y se validaba políticamente que el Estado central decidiera y planificara su desarrollo. En el mismo sentido, la administración de Frei Montalva creó la Oficina Nacional de Planificación (ODEPLAN)³, incorporando el concepto de “región” y la formulación de políticas públicas de desarrollo regional (Boisier, 2000), sin que ello surtiera el efecto que se esperaba a favor del desarrollo local.

El interrumpido gobierno de Allende (1973) descentralizó la agenda pública con políticas de protección y progresión económica regional, siempre sujetas a iniciativas del centro. Primero, reconocía la diversidad territorial y la necesidad de incentivos para ciertas provincias mediante planes y leyes especiales, y, segundo, cooptaba políticamente al negar “poder regional para elegir las autoridades, y hacerse cargo de sus desafíos” (Valenzuela, 1999: 86). De modo que los gobiernos locales -reducidos a funciones testimoniales- no ejercerían gran presencia de cara a la comunidad que representaban⁴.

Junto con la irrupción de la dictadura cívico-militar, sobrevino la desarticulación de todas las estructuras económicas, políticas, sociales, sindicales y culturales del país, sumándose la creación de la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA) que ajustó la descentralización a la teoría económica y a la planificación vertical-regional de desarrollo, sin opinión de actores territoriales. En consonancia con el nuevo esquema impuesto por la dictadura, descentralizar suponía desburocratización, participación, iniciativa individual, eficiencia y eficacia público-privada, y desregulación estatal (Egaña y Magendzo, 1985). La nueva institucionalidad incluyó

la división administrativa en regiones dirigidas por la autoridad de un Intendente, la desconcentración ministerial a través de las Secretarías Regionales Ministeriales, y la creación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) como programa de inversión pública. A nivel local, la ley orgánica y la de rentas municipales definieron normas y funciones, y la creación del Fondo Común Municipal redistribuyó los ingresos entre los municipios del país (Irrarázaval y Pérez, 2009). El orden político-administrativo instauró una nueva jerarquía desde el Ministerio del Interior a los intendentes, gobernadores y alcaldes (Espinoza y Marcel, 1994), todos designados por el Presidente de la República.

A comienzos de los noventa, descentralización y desarrollo regional eran tópicos relevantes del programa de la Concertación de Partidos por la Democracia⁵, pero al poco andar su prioridad menguó y sus avances han sido cuestionados por la gradualidad y el carácter parcial de los cambios. Entre 1991-2009 se promulgaron leyes de gobierno y administración regional, provincial y comunal: a) la creación del Gobierno Regional conformado por el intendente designado y el consejo regional elegido por vía indirecta con asignación de recursos para proyectos de inversión; b) la elección popular de los alcaldes y concejales, más el aumento del 10% de los ingresos totales del municipio; contrariamente, se fijaron estatutos nacionales para profesionales de educación y salud -negociados entre gremios centralizados y ministerios respectivos- contratados por los municipios; c) la extensión de funciones administrativas y políticas en las regiones por sobre las geopolíticas de seguridad precedentes, y dotación de personalidad jurídica y patrimonio propio a la entidad; y d) la reforma constitucional respecto a la elección directa de los consejeros regionales y a las transferencias desde los ministerios hacia los gobiernos regionales que se regularía a través de un proyecto de ley orgánica constitucional, al día de hoy en trámite legislativo⁶.

En este formato, el Ejecutivo designa -en acuerdo con los partidos gobernantes- a todas las autoridades del gobierno regional. Lo que resulta ser solo una entre otras manifestaciones de un hecho mucho más profundo: tanto el diseño político como los recursos son controlados desde el gobierno central a través de fondos concursables, cuyos destinos son decididos en consulta con órganos locales. Una práctica que semeja a un sistema democrático sin serlo de modo pleno. Los municipios ejecutores, es cierto, disponen de más recursos, pero sin capacidad para sobrellevar su carga de operación, puesto que se hallan recargados de tareas encomendadas por el Estado. Tanto así que se

estima que “un ochenta por ciento de los chilenos accede al Estado a través de la Municipalidad para toda clase de requerimientos” (SUBDERE, 2006: 47) y para ello los municipios reciben aportes de diverso orden, importancia y regularidad, permanentes u ocasionales, directos e indirectos, condicionados o de libre disposición. Además, de la estructura de funciones compartidas con el gobierno central derivan conflictos de jurisdicción y coordinación que generan a su vez diversas controversias acerca de la autonomía que la ley otorga a los municipios (SUBDERE, 2002a).

Como se señaló, la organización del país ha subsistido mediada por el centralismo y las aspiraciones descentralizadoras, y las sucesivas administraciones cedieron al predominio del centro político. Lo que perdura es el discurso política y normativamente correcto sobre la necesidad de la descentralización; ha faltado voluntad, por contraste, para evitar convertir la intención en decepción o en eslabón de un propósito de más largo aliento: la privatización. La composición de ambas es la que afecta a la educación pública municipalizada.

3. Reforma educacional de 1980: municipalización y privatización

La década de los años 80 marcó en Chile la instalación de una nueva institucionalidad educativa, generada por el traspaso de escuelas básicas y liceos de enseñanza media desde el Ministerio de Educación a los municipios. En este contexto, la asimilación del régimen de financiamiento del sector público al privado constituyó una alternativa ante la imposibilidad de llevar a cabo una privatización inmediata del sistema público, a causa de ciertas limitaciones contingentes tales como la inexistencia de suficientes instituciones educativas privadas para absorber del todo a las públicas (PIIE, 1984; Latorre ...[et al], 1991; Espinoza y González, 1993; De Puelles, 2002). Tal medida será una “vía intermedia” que conducirá, en el largo plazo, a la privatización mediante la desregulación legal y política de un naciente “mercado educacional” surgido al amparo de la competencia por conseguir matrícula de estudiantes que, a su vez, garantizaba acceso a la subvención estatal⁷.

Tras el Golpe de Estado de 1973, la administración del Estado fue asumida por una Junta de Gobierno auto investida de autoridad legal para regir el mando supremo de la nación. La educación experimentó la censura del régimen militar y, tal como aconteció en otros ámbitos,

toda información se concentró estratégicamente hasta “un avanzado estadio de decisión” (Castro, 1977: 199). Para las fuerzas armadas, la educación exhibía un alto grado de ineficiencia y desorden estructural, y las primeras medidas buscaron depurar el sistema con el objetivo de normalizarlo.

Así, durante los primeros años de la dictadura cívico-militar proliferaron anuncios de política educativa que oscilaban entre dos tendencias contradictorias, sintetizadas por una organización no gubernamental del siguiente modo: “un enfoque desarrollista estatizante que no cede aún y un enfoque liberal privatizante que recién se esboza” (PIIE, 1984: 78). Los cambios efectuados en esta época interceptarían, a veces gradual y a veces abruptamente, el modelo vigente hasta ese momento, reestructurando y desregulando la enseñanza fiscal, aduciendo entre sus propósitos poner fin al “centralismo, burocracia, ineficiencia y (...) baja efectividad en el logro de una aceptable calidad de educación” (Jofré, 1988: 216). Las ideas correspondían a la lógica neoliberal, tecnocrática y subsidiaria predominante, incluyendo refuerzos explícitos a la descentralización de la gestión educativa, a la participación de la comunidad en la educación local y a entregar a los padres la elección del colegio de sus hijos (Friedman y Friedman, 1983).

La dictadura articulaba el desarrollo educacional ajustándolo a un patrón económico, al mercado de trabajo y a una política de reducción del gasto fiscal, basando su pretensión en el ideal orientado “hacia la consecución de un Estado mínimo, la sustitución de las políticas keynesianas por las monetaristas y la reducción del gasto público social a lo absolutamente imprescindible” (De Puelles, 2002: 40-41). Con esta visión se introducen conceptos de capital humano y rentabilidad medida por el costo-beneficio y criterios de libre mercado, lucro y competitividad como garantías de progreso educacional. En forma muy sucinta, al final de los años 70 y a inicios de los 80 el programa gubernamental se encauzaba a la materialización de un Estado subsidiario, teniendo como precedentes: a) el ciclo de modernizaciones que había combinado la abrogación de las organizaciones sociales y la privatización de las funciones sociales del Estado y, por ende, la contracción del aparato público y sus competencias; b) las Directivas Presidenciales sobre la Educación Nacional de 1979 que anunciaron “un conjunto de transformaciones de fondo, engarzadas entre sí y presididas por una lógica neoliberal, claramente privatizadora y sustentada

La denominada "Reforma Educativa", de inspiración y ejecución autoritaria, establecía la atomización del sistema: transferencia de funciones específicas a los centros educativos, participación privada en funciones públicas y evaluación de rendimiento de los estudiantes como criterio de competitividad.

en el mercado como regulador de la actividad social" (PIIE, 1984: 90); c) la Constitución Política de 1980, con el Derecho a la Educación sujeto a la actuación privada de los padres, mientras que la Libertad de Enseñanza autorizaba la apertura de centros educativos a distintas entidades con escuálidas regulaciones.

En esta fase, repentina y masivamente se iniciaron los traspasos de escuelas y liceos fiscales a la administración municipal, respondiendo a criterios de descentralización, reducción del tamaño del Estado y mayor autonomía de los establecimientos educacionales. Pasados los años, a esta enorme mudanza institucional se asignaría la denominación de "Reforma Educativa", de inspiración y ejecución autoritaria. Básicamente establecía la atomización del sistema: transferencia de funciones específicas a los centros educativos, participación privada en funciones públicas y evaluación de rendimiento de los estudiantes como criterio de competitividad.

La fragmentación y cesión del sistema en este marco implicó incorporar "las escuelas a municipios dirigidos por alcaldes nombrados directamente por el General Pinochet" (García-Huidobro, Jara y Sotomayor, 2005: 257). Al gobierno local correspondía exclusivamente la gestión de recursos humanos y materiales: edificios, instalaciones, equipamiento y profesores formaban parte de la transferencia. Las consecuencias para el colectivo de maestros involucró arbitrariedades, desprotección laboral y una lamentable invisibilidad, todo lo cual ha sido descrito con sumaria precisión por Soto (2006: 76), quien ha dicho que los docentes quedaron "reducidos al aula" y bajo "estricto control". El Ministerio de Educación Pública asumía la supervisión técnica, la fiscalización y el financiamiento -vía subvención por estudiante- de los servicios externalizados a entidades de carácter público y privado. De igual forma, mantenía la definición del currículum, el diseño y la provisión de los textos de estudio, el rol normativo, de supervisión y de evaluación de los centros escolares públicos, desde ahora centros municipalizados y particulares subvencionados, respectivamente.

Por su parte, la política de financiamiento educativo transitó desde el presupuesto histórico del costo del sistema educacional al presupuesto basado en el costo por alumno que asiste a clases, entregado directamente a los sostenedores públicos o privados en iguales condiciones⁸, conocido como subvención, subsidio o *voucher*⁹. Un incentivo dirigido a los privados para administrar con flexibilidad recursos públicos y participar en la oferta de educación gratuita (Espínola ...[et al], 1996; Cox y González, 1997). Las medidas económicas asumieron que los

sostenedores administrarían los establecimientos con la subvención, más parte de sus propios recursos, aumentando así la inversión total. Tal asunción se ha revelado ingenua para ambos tipos de sostenedores; en efecto, mientras que los empresarios privados lucran, los sostenedores municipales exhiben baja autonomía y menoscabo en sus recursos, con rarísimas excepciones. En 1977 los municipios controlaban el 3% de todos los fondos públicos, en 1980 el 8% y en los años 90 el 9% (Nickson, 2005: 171). La crisis económica de 1982 provocó la reducción de la subvención, el descenso de las remuneraciones de los docentes y del gasto fiscal en educación, este último “de un 4,9% al 2,5% del PIB entre 1982 y 1990” (Inzunza, 2009: 75).

A su vez, la incorporación de pruebas estandarizadas de rendimiento escolar como indicador de calidad y competencia constituiría una medida central del proceso de reforma. Entre 1982 y 1984, el Programa de Evaluación de Rendimiento Escolar (PER) se aplicó en colegios de Enseñanza Básica en las asignaturas de Castellano y Matemáticas. En 1988 se reemplazó por el Sistema de Información y Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE), evaluando a más del 90% de los estudiantes en dos clases de Enseñanza Básica en las mismas asignaturas y, a partir de 1994, a una clase de Enseñanza Media. Durante los años 90, los resultados son por vez primera informados públicamente y se extendió a dos nuevas áreas: Historia y Ciencias.

A la postre se promulgarían dos leyes decisivas que aseguraron la continuidad y consolidación de la política educativa en las dos décadas siguientes. La Ley N° 18.956/1990 determinó la reorganización, funcionamiento y el cambio de nombre del Ministerio de Educación Pública. La Ley N° 18.962/1990 Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) -derivada del texto constitucional de 1980- fortaleció el papel protagónico del Ejecutivo en el campo de las decisiones fundamentales para la dirección y conducción del sistema educativo nacional. De hecho, admitió dos formas de descentralización: de transferencias de funciones específicas y de transferencias de funciones públicas.

Los principales efectos para el sistema escolar -a comienzos de la última década del siglo XX- eran resumidos por Cox y González (1997) del modo siguiente: cobertura casi universal en la enseñanza básica y cercana al 80% en la enseñanza media; caída del gasto público en educación, expansión de la matrícula de la enseñanza media y condiciones materiales de gran precariedad; resultados inaceptablemente bajos y sin difusión; disminución de las remuneraciones docentes, persecución del gremio y oposición a la municipalización;

expectativas de mejoramiento y devolución de los centros al Ministerio de Educación¹⁰. Un diagnóstico demasiado optimista dada la deplorable situación en que se encontraba el sistema escolar chileno (Donoso, 2005): si bien la educación básica ascendía a un 95% en 1982, los estudiantes de sectores empobrecidos no alcanzaban los conocimientos y destrezas básicas en lenguaje, matemática y en el área socio-afectiva; los resultados del SIMCE de 1988 arrojaban una diferencia de más de 25 puntos entre el promedio de las escuelas privadas y privadas subvencionadas por el Estado y el indicador de repitencia mostraba desigualdades similares (García Huidobro y Jara, 1994). En todo caso, estos pueden considerarse como resultados parciales de un trayecto cuya meta de largo plazo será privatizar el sistema educativo nacional.

En relación con esta última idea, la legislación actuaría como un dispositivo de mejoramiento, especialmente para elevar el piso de la subvención de la educación particular, determinar la subvención por asistencia promedio de estudiantes, estabilizar el cálculo de la subvención global por centro y aumentar significativamente el número de estudiantes por profesor. Con los años, las estadísticas develaron el aumento constante de los centros educativos particulares y la modificación en la composición de la matrícula escolar: en 1980 existían 8.846 centros educativos, de los cuales 6.370 correspondían al sector fiscal, 1.674 al particular subvencionado y 802 al particular pagado (Jofré, 1988); en 2007, los centros municipales disminuían a 5.572 y los particulares subvencionados aumentaban a 3.343. Si en el mismo período, el 78% de la matrícula total correspondía al sector fiscal, 15% al particular subvencionado y 7% al particular privado, tres décadas después el 41% corresponde a la matrícula fiscal -representada por la municipal-, 51% a la particular subvencionada, 7% a la particular privada y 1% a las corporaciones (Kremerman, 2011).

En otras palabras, entre 1976 y 1989 se ampliaron responsabilidades y recursos municipales sin transferencia de poder o decisión a las entidades edilicias; tan solo hubo una paulatina delegación de funciones. La corriente de descentralización administrativa y económica no condescendió con la diversidad geográfica, económica, social y cultural del país, no esbozó planes comunales de educación y la política educativa dejó fuera por completo las características del territorio¹¹. De hecho, la organización de los niveles subnacionales -en casi todos los planos- ha coexistido integrada al régimen interior del Estado, dependientes absolutos del gobierno central, con un objetivo

La descentralización administrativa y económica implicó transferir facultades, recursos humanos y materiales en diferentes niveles político-administrativos, sin poder de decisión, el traspaso de funciones públicas a entidades privadas con y sin fines de lucro, y el incentivo explícito a empresarios privados.

fundamental: la ejecución de las políticas públicas diseñadas en los niveles superiores del gobierno. La descentralización administrativa y económica fijada por ley implicó transferir facultades, recursos humanos y materiales en diferentes niveles político-administrativos, sin poder de decisión, así como también el traspaso de funciones públicas a entidades privadas con y sin fines de lucro, y el incentivo explícito a empresarios privados. La incorporación del sector privado en la oferta educativa gratuita se traslada a la escuela privada en su administración y pública en su financiación (Cassasus, 1990; Hevia, 1991; Latorre ...[et al], 1991; Espinoza y González, 1993; Espínola ...[et al], 1996). La educación pública de provisión estatal -administrada por empresarios públicos y privados- desde este momento abrió un nuevo panorama explicado en términos de desregulación legal, liberalización del mercado y diversificación de la oferta educativa¹².

4. La descentralización inacabada: administración y financiación

La Constitución Política del año 1980 define a Chile como un Estado unitario, establece que su territorio se divide en regiones y en cuanto a su administración estatuye que será funcional y territorialmente descentralizada o desconcentrada¹³. Esta definición se mantiene inalterable en las reformas constitucionales acontecidas tras tres décadas de promulgación de la Carta Fundamental, por lo que las atribuciones esenciales siguen residiendo en el Estado central, mientras que los gobiernos subnacionales¹⁴ tienen un rol menos importante: ejecutar algunas funciones, representar autoridades, velar por el cumplimiento de normativas, así como obtener y derivar información para su procesamiento en el nivel central correspondiente.

Dado este marco, en esta sección del trabajo se examina la evidencia que respalda la afirmación de que en Chile la forma adoptada por la descentralización educacional habría sido meramente administrativa, por su ligazón con la desconcentración, y meramente económica, por sus implicaciones privatizadoras. Esta aseveración se sustenta en una comprensión de que los procesos de descentralización incluyen además la dimensión política asociada al grado de participación democrática¹⁵.

En otras palabras, una descentralización acabada supone mayor autonomía -establecida mediante disposiciones normativas, institucionales y financieras- para adoptar decisiones en las instancias de gobierno subnacional; repartición del poder político entre los

órganos de gobierno y redistribución de competencias entre los niveles correspondientes; y, por último, efectos positivos en términos de participación ciudadana y de gobernabilidad. Características no verificables en la municipalización educativa chilena que, adicionalmente, muestra una matriz de organización compleja y débil en coordinación. Dicha matriz es coherente con el formato de privatización educativa, que fomenta la iniciativa de privados, disminuye el presupuesto del Estado y libera las fuerzas del mercado, transformando la competencia por la matrícula en el motor clave del desarrollo educacional.

A nivel local, el sistema educativo obligatorio lo conforman 345 municipios del país¹⁶. Del total, 30 no proveen enseñanza secundaria, alrededor de 50 son rurales -con un promedio de cuatro centros educativos y menos de 300 estudiantes-, únicos oferentes de educación en el territorio. Por otra parte, 50 municipios con grandes sistemas tienen más de 40 centros con distintos niveles y modalidades de enseñanza y más de 18 mil estudiantes, al tiempo que comparten su territorio con una nutrida oferta privada, cuya ascendente participación ya alcanza el 50%. Alrededor de 100 municipios tienen menos de 10 centros educativos y menos de 1.600 estudiantes (SINIM, 2007).

De forma que, excluyendo cuatro comunas con mayor capital social y cultural de su población y cuatro que pertenecen a los centros urbanos de mayor concentración demográfica¹⁷, el nivel subnacional en Chile revela gran diversidad de tamaño y complejidad, sobre todo si a ello se agrega el número de docentes, de recursos materiales y algunas otras variables sociológicas y culturales. Por consiguiente, el funcionamiento de los sistemas educativos subnacionales requiere tener en cuenta la configuración de los territorios, los intercambios y las migraciones tanto como las características geográficas de cada zona.

Considerando, entonces, la dependencia y financiación, la educación básica y media en Chile está compuesta por:

a) Establecimientos municipales financiados por la subvención pública, basada en la asistencia por estudiante, en dos modalidades: 292 departamentos administrativos de educación municipalizada y 53 corporaciones municipales¹⁸.

b) Establecimientos particulares subvencionados financiados por la subvención pública, basada en la asistencia por estudiante, administrados por la iglesia católica, por otras agrupaciones religiosas o laicas, con y sin fines de lucro.

Si bien cada uno de los centros educativos -sean particulares subvencionados o municipales- recibe la misma subvención por estudiante que asiste a clases, por nivel y modalidad de enseñanza, existen diferencias de acceso a recursos.

c) Establecimientos particulares administrados por diversas entidades con fines de lucro, operando financieramente además con la contribución de los padres.

d) Establecimientos técnico-profesionales de enseñanza media, administrados por corporaciones empresariales con un financiamiento fiscal específico, distinto a la subvención por estudiante (OCDE, 2004).

Desde el punto de vista de la gestión administrativa y del currículum, los centros educativos municipalizados presentan una doble dependencia: responden a la Municipalidad en su modalidad de gestión y al Ministerio de Educación en aspectos técnico-pedagógicos, currículum oficial y evaluación de resultados¹⁹. Otro tanto acontece con los centros particulares -con y sin subvención estatal- que, al igual que los municipales, están sujetos a los ordenamientos técnico-pedagógicos fijados por el Ministerio de Educación, mientras que su administración está determinada por su condición de propiedad privada. Las disposiciones ministeriales comunes pretenden mantener el equilibrio entre todos los centros educativos existentes y generar competencia para atraer y mantener estudiantes, bajo reglas presuntamente similares.

Ahora bien, si se considera la fuente de financiamiento, serían “públicos” tanto el grupo de establecimientos administrados por municipios como el grupo administrado por privados que reciben subvención del Ministerio de Educación, lo que conllevaría una forma de organización del “sistema de educación pública” del siguiente modo:

- Municipales Subvencionados: categoría que agrupa a 6.160 centros, 5.078 de ellos bajo la dirección de un Departamento de Administración de la Educación Municipal -que es parte de la estructura organizacional del municipio- y 1.082 bajo la dirección de una Corporación Municipal de Desarrollo.

- Particulares Subvencionados: en esta condición se encuentran 4.274 centros administrados por un total de 3.278 sostenedores privados de muy diversa índole (Montt ...[et al], 2006).

Si bien cada uno de los centros educativos -sean particulares subvencionados o municipales- recibe la misma subvención por estudiante que asiste a clases, por nivel y modalidad de enseñanza, existen diferencias de acceso a recursos: i) es permitido cobrar a las familias en los centros municipales de enseñanza media y en todos los centros particulares subvencionados; el año 2000 estos

recursos alcanzaron \$82,3 mil millones, 27% de la matrícula del sector particular, 68% del particular subvencionado y 5% del municipal; ii) los centros subvencionados y corporaciones son elegibles para donaciones, lo que permite a las empresas privadas descontar hasta el 57,5% de sus aportes directamente de su impuesto anual; iii) los centros municipales pueden ser financiados por el presupuesto del municipio y los proyectos de infraestructura a través de fondos regionales (Bellei y González, 2002).

Por otra parte, los salarios docentes del sector privado no se rigen por el Estatuto Docente, sino por el Código del Trabajo y, por lo mismo, no contemplan beneficios que se establecen en el sistema público; además, cualquiera de los dos tipos de centros con subvención estatal puede acceder a una serie de programas ministeriales que no discriminan por dependencia, aunque algunos focalizan su atención teniendo en cuenta el nivel de enseñanza, pobreza o pertenencia a etnias.

De modo adicional, puede concebirse otro tipo de distribución de la oferta educativa, ligada a la segmentación social de las instituciones. En relación con este criterio, el sistema educacional chileno está compuesto por cinco sistemas cerrados y excluyentes de administración: el privado pagado, el privado subvencionado con financiamiento compartido, el privado subvencionado sin financiamiento compartido, el municipal de comunas ricas y el municipal de comunas pobres.

¿Qué conclusión podría obtenerse de estas distintas formas de organización del sistema educacional chileno?

Los cambios gubernamentales acontecidos en los años noventa terminaron fortaleciendo en la política educativa el proceso privatizador, principalmente a causa del crecimiento de la oferta educacional particular subvencionada. En efecto, entre 1990 y 2004, 60 colegios municipales fueron cerrados y más de 1.600 colegios particulares subvencionados fueron inaugurados (OPECH, 2006). Estos últimos se construyeron o ampliaron con dineros fiscales a través de subvenciones directas del Ministerio de Educación, préstamos de bajo interés o donaciones de fundaciones que los eximen de pagar impuestos. Tales medidas no siguieron la política de concesiones, en el contexto de las cuales los inversores primero invierten su dinero y después amortizan mediante el negocio generado, devolviendo la propiedad a manos del Estado una vez que hubieren recuperado su capital. El alcance de estos cambios

Las políticas educacionales en Chile son relativamente prescindentes de los contextos específicos de la población escolar y, en muchos aspectos, constituyen una extensión de los criterios centralistas.

y el considerable desarrollo de infraestructura educativa privada a lo largo de todo el país ha constituido la base de un sistema educativo con orientación de mercado (Redondo, Descouvières y Rojas, 2004), en el contexto del cual debe evaluarse el desempeño de la educación municipal y estimarse las desventajas con las que ha debido funcionar.

5. Impactos del centralismo en el desarrollo de la educación municipal

A continuación se ofrecen antecedentes que permiten identificar las dificultades de la educación municipal chilena, considerando la variable del territorio como un factor que otros estudios incluyen tangencialmente en sus análisis²⁰. Los antecedentes conciernen a características de las comunas, sus disponibilidades financieras así como su efecto sobre la oferta educativa comunal.

En conjunto, los datos ponen en evidencia que las políticas educacionales en Chile son relativamente prescindentes de los contextos específicos de la población escolar y, en muchos aspectos, constituyen una extensión de los criterios centralistas que benefician a municipios con mayores recursos financieros, mayor concentración demográfica y geográficamente más cerca del centro político. El comportamiento de los datos es tributario de una descentralización limitada a aspectos administrativos y financieros, esto es, sin transferencia de atribuciones para decidir con autonomía política sobre la educación municipal. Una descentralización que, de hecho, ni siquiera ha podido garantizar en educación la cesión completa de atribuciones en materias administrativas y financieras.

El trasfondo de esta apreciación descansa en las propiedades restrictivamente procedimentales de los criterios administrativos y económicos; en el mejor de los casos, criterios de eficiencia y de costo-beneficio. La autonomía política, en cambio, junto con generar sentido social -un sentido que es coextensivo a la convivencia democrática-, permite incluir criterios de justicia en la evaluación de la política educativa (Fernández, 1999).

En este sentido, el análisis del comportamiento de variables aplicado a una distribución de seis grupos de comunas reunidas en función de su población total y de la proporción de su población rural, muestra una alta heterogeneidad (Grupo 1: más pequeñas; Grupo 6: más grandes), como lo ilustra la Tabla 1.

Tabla 1
VARIABLES DE CLASIFICACIÓN DE LAS COMUNAS DE CHILE

VARIABLES \ GRUPOS	1	2	3	4	5	6	PROMEDIO COMUNAS
Población comunal	9.344	16.289	9.971	46.901	101.733	312.542	48.110
Población rural	79,5%	47,9%	19,1%	24,2%	2,8%	2,2%	38,1%
Población comunal/ Población regional	1,1%	2,1%	1,7%	3,5%	11,2%	17,1%	4,3%
Población económicamente activa sector primario	45,7%	40,0%	28,9%	24,1%	7,5%	5,1%	30,1%
Población económicamente activa sector terciario	37,9%	42,6%	51,5%	53,6%	69,6%	72,2%	50,5%
Índice de pobreza	18,2%	17,8%	14,3%	17,9%	13,8%	11,5%	16,4%
Escolaridad promedio de la población	7,1	7,5	8,6	8,6	10,1	10,4	8,3

Fuente: Donoso y Arias (2011).

Como puede observarse, existe una notable diferencia de población al comparar el grupo de comunas pequeñas (Grupo 1) respecto del grupo de las comunas más grandes (Grupo 6). Las comunas de mayor concentración demográfica presentan, además, un porcentaje considerablemente menor de población rural. Otro tanto puede observarse si se compara la población de las comunas pequeñas en relación con el total de la población de la región. Asimismo, la proporción de población pobre es mayor en las comunas con mayor población rural. De igual manera, al comparar los datos concernientes a la población económicamente activa por sector productivo y nivel de escolaridad, en todos los casos las comunas más grandes presentan indicadores más favorables que las pequeñas.

La Tabla 2 presenta antecedentes respecto de la cobertura, la participación en la oferta educacional y la vulnerabilidad en relación con la dependencia de los centros²¹.

Tomando en consideración la oferta educativa municipal -y el valor único de la subvención fiscal- se produce un contrasentido palmario: las comunas de menor magnitud y recursos deben hacer un aporte por estudiante superior a las comunas de mayor magnitud y recursos. En el mismo sentido, en cuanto a oferta y cobertura educacional se aprecia que a menor población y mayor ruralidad, la matrícula comunal tiende a concentrarse en el sector municipal.

Tabla 2
Variables escolares comunales

VARIABLES \ GRUPOS	1	2	3	4	5	6	Promedio Comunas
Población comunal en edad escolar	2.222	4.004	2.357	11.802	23.326	74.289	11.422
Matrícula por centro municipal (educación básica y media)	105	166	259	320	556	712	282
Matrícula municipal educación media	268	585	412	1.759	2.680	6.163	1.311
Cobertura municipal (respecto de la población en edad escolar)	64,0%	59,9%	64,8%	52,1%	41,1%	30,7%	42,9%
Participación municipal en la matrícula comunal total (educación básica)	87,6%	76,6%	79,6%	61,2%	44,8%	40,6%	69,9%
Participación municipal en la matrícula comunal total (educación media)	82,5%	75,2%	81,4%	57,5%	39,5%	34,7%	65,7%
Vulnerabilidad de los estudiantes (educación básica municipal)	87,9%	89,3%	82,0%	87,9%	80,8%	80,7%	85,9%
Vulnerabilidad de los estudiantes (educación media municipal)	86,9%	83,0%	75,6%	78,9%	79,2%	78,8%	81,2%
Vulnerabilidad de estudiantes (educación básica particular subvencionada)	87,0%	81,0%	67,3%	69,1%	61,8%	61,9%	72,4%
Vulnerabilidad de estudiantes (educación media particular subvencionada)	81,4%	73,1%	68,1%	65,9%	62,5%	60,5%	68,1%

Fuente: Donoso y Arias (2011).

La Tabla 3 muestra la Educación Media, estableciendo que este nivel de enseñanza obligatorio en Chile no existe en todas las comunas.

Tabla 3
Presencia de Enseñanza Media

VARIABLES \ GRUPOS	1	2	3	4	5	6	Total
Sin oferta (cualquier dependencia)	19 (22,4%)	3 (3,6%)	1 (2,3%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)	23 (6,7%)
Presencia de enseñanza media (en alguna dependencia)	66 (77,6%)	81 (96,4%)	43 (97,7%)	55 (100%)	60 (100%)	17 (100%)	322 (93,3%)
Total	85 (100%)	84 (100%)	44 (100%)	55 (100%)	60 (100%)	17 (100%)	345 (100%)

Fuente: Donoso y Arias (2011).

En efecto, un 6% de las comunas no tiene educación media en cualquier dependencia, correspondiendo ellas principalmente a comunas de menor magnitud. Además, se aprecian diferencias en la cantidad de estudiantes por unidad educativa, tanto en educación básica como media: a menor población y mayor ruralidad, los sistemas municipales poseen menos estudiantes por centro. Estas diferencias pueden asociarse a la disminución de población en edad escolar, derivada de migración transitoria o permanente de la matrícula hacia otros sistemas municipales y, fundamentalmente, a la dispersión de los centros de acuerdo a los patrones de poblamiento comunal, marcados mayormente por la ruralidad del territorio.

La Tabla 4 presenta los datos de matrícula y su relación con los docentes y el número de horas contratadas.

Tabla 4
Matrícula, docentes y horas docentes contratadas

Variables \ Grupos		Grupos						Total
		1	2	3	4	5	6	
Matrícula por docente de aula	Media	16,2	20,1	19,2	22,9	24,0	26,3	20,5
	SD	4,8	3,1	3,8	3,0	3,1	3,7	4,8
Horas docentes de aula por estudiante	Media	2,4	1,7	1,8	1,4	1,3	1,2	1,7
	SD	1,3	0,2	0,5	0,2	0,1	0,2	0,8
Horas contratadas por docente de aula	Media	33,9	33,0	32,4	32,1	31,4	31,4	32,6
	SD	4,5	3,0	3,8	2,5	2,3	1,4	3,4

Fuente: Donoso y Arias (2011).

Las comunas de mayor magnitud tienen, en promedio, cerca de un 50% más de estudiantes por docente de aula. Al mismo tiempo, los docentes de las escuelas de comunas más pequeñas y rurales son contratados en promedio por más horas, lo que sugiere una oferta limitada de trabajo docente en estas zonas.

La Tabla 5 consigna datos referidos a estudiantes vulnerables en Educación Básica en las comunas de Chile.

La Tabla 6, por su parte, consigna datos referidos a estudiantes vulnerables en educación media en las comunas de Chile.

Tabla 5
Estudiantes vulnerables en Educación Básica

Variables \ Grupos		1	2	3	4	5	6	Total
Estudiantes vulnerables totales en la comuna	Media	81,4%	76,7%	67,9%	67,8%	61,0%	59,1%	71,7%
	SD	10,7	7,3	10,5	7,2	14,7	15,8	13,1
Estudiantes vulnerables 1ª prioridad en la comuna	Media	56,4%	42,3%	30,3%	27,7%	20,0%	18,0%	36,8%
	SD	16,5	12,3	10,2	6,6	8,0	8,7	18,0
Captación pública vulnerabilidad comunal	Media	88,2%	79,0%	83,0%	68,9%	55,9%	53,0%	74,8%
	SD	18,8%	19,3%	17,4%	16,1%	16,5%	12,6%	21,4%
Estudiantes vulnerables en la matrícula municipal	Media	82,2%	79,6%	71,4%	77,1%	76,1%	75,8%	78,0%
	SD	11,0%	8,8%	11,7%	8,4%	11,7%	12,8%	10,9%

Fuente: Donoso y Arias (2011).

Tabla 6
Estudiantes vulnerables en Educación Media

Variables \ Grupos		1	2	3	4	5	6	Total
Estudiantes vulnerables totales en comuna	Media	84,0%	77,2%	70,9%	66,7%	62,9%	58,4%	72,3%
	SD	11,2	14,6	14,4	12,7	15,9	14,5	16,0
Estudiantes vulnerables 1ª prioridad comunal	Media	47,6%	33,9%	25,4%	21,4%	17,7%	14,3%	29,4%
	SD	16,4	16,6	12,6	10,1	8,1	7,2	17,3
Captación pública vulnerabilidad comunal	Media	84,4%	78,0%	84,6%	62,6%	49,5%	44,3%	70,4%
	SD	23,7%	26,5%	23,0%	26,4%	24,2%	18,8%	28,5%
Estudiantes vulnerables en matrícula municipal	Media	86,6%	82,0%	74,3%	75,4%	78,0%	76,5%	79,7%
	SD	10,4%	15,6%	14,6%	16,6%	14,2%	15,1%	15,0%

Fuente: Donoso y Arias (2011).

Ambas tablas ponen de relieve que las comunas rurales más pequeñas son las que registran mayores niveles de pobreza, por ende su población escolar -tanto en educación básica como media- está constituida en una mayor proporción por estudiantes vulnerables, considerando todas las dependencias educacionales. La proporción de tales estudiantes, captados por el sistema municipal, es heterogénea y se asocia con la magnitud de la comuna: las de mayor tamaño y con mayor presencia de centros públicos y privados, captan una proporción menor de estudiantes vulnerables de la comuna que los

sistemas municipales de menor magnitud, donde esta dependencia es predominante.

No obstante las diferencias, la proporción de estudiantes vulnerables en las escuelas municipales -respecto del total de la matrícula municipal- es relativamente estable entre los grupos de comunas: del 75% al 80% en la enseñanza básica y 80% en la media. En este sentido, se verifica que en todos los grupos, los sistemas municipales operan con una elevada proporción de estudiantes con niveles mayores de pobreza.

La Tabla 7, finalmente, registra los recursos disponibles para la educación municipal, considerando el gasto total, los aportes específicos e ítem de gastos.

Tabla 7
Recursos en educación (en m\$ anuales por estudiante)

Variables		Grupos						Total
		1	2	3	4	5	6	
Gasto Total	Media	\$1.303	\$757	\$864	\$492	\$351	\$300	\$768
	SD	984	331	415	162	147	99	645
Aporte subvención	Media	\$902	\$640	\$634	\$543	\$503	\$442	\$654
	SD	593	148	208	99	124	61	352
Aporte municipal	Media	\$299	\$82	\$135	\$67	\$113	\$105	\$146
	SD	544	57	146	92	142	192	300
Gasto en funcionamiento	Media	\$171	\$87	\$86	\$70	\$68	\$97	\$102
	SD	234	45	42	39	37	95	128
Gasto en personal administrativo	Media	\$94	\$60	\$67	\$36	\$40	\$23	\$60
	SD	132	49	56	37	33	23	78
Gasto en personal adscrito a establecimientos	Media	\$1.069	\$685	\$720	\$600	\$608	\$541	\$749
	SD	772	146	192	116	131	103	442

Fuente: Donoso y Arias (2011).

La creciente participación de la dependencia municipal en la matrícula comunal, cuando se hace la transición desde los grupos de comunas de gran magnitud a las de menor magnitud, revela una deficiencia respecto de la fijación del valor del subsidio (Sapelli, 2006; Beyer, 2009; Panel de Expertos para una Educación de Calidad, 2011). La escasez de otras dependencias educacionales en los contextos territoriales de menor población y mayor ruralidad está asociada a mayores costos y dificultades de operación. La presencia de centros

educativos de menor tamaño, de cursos más pequeños, y las dificultades en las condiciones de educabilidad de los estudiantes inciden en que prácticamente no existan proveedores privados en contextos territoriales de menor magnitud y mayor vulnerabilidad. Dadas estas condiciones, la educación municipal debe asumir la provisión en los niveles obligatorios.

Asimismo, se aprecia que la compleja estructura institucional del sistema educacional chileno, refleja en su funcionamiento un importante grado de espontaneidad y regresividad. En particular, ningún estudio justifica ni la apertura de centros privados ni el cierre de centros municipales, salvo la falta o ausencia de matrícula, pero ello debiera considerarse como efecto de la carencia de políticas de fortalecimiento de la educación municipal, más que como una causa de su diseño.

Esta carencia es bien precisa: las entidades que tienen atribuciones para velar por el equilibrio en el funcionamiento del sistema educativo en su conjunto obedecen a un patrón que responde a lineamientos centralistas. Dicho a la inversa, la institucionalidad educativa vigente es el síntoma de una descentralización inacabada que, mientras con una mano delega en los municipios atribuciones administrativas y financieras, con la otra les niega autonomía política.

6. Consideraciones finales

Se ha propuesto examinar la hipótesis que relaciona el comportamiento del sistema educativo con la organización administrativa, política y fiscal del país. En particular, se ha considerado la tensión entre centralismo y descentralización, para sostener que la municipalización constituye un atavío de la privatización educativa que se impuso en Chile a partir de 1980. La hipótesis reposa no solo sobre los antecedentes que han sido expuestos, sino que remite a un marco de referencia respecto del cual conviene volver para concluir.

Que la descentralización constituya el núcleo del trabajo obedece a que sobre ella existen parámetros de evaluación. En efecto, la descentralización debe responder a criterios administrativos, económicos y políticos, puesto que todos ellos son condiciones necesarias y suficientes. Por contraste, la ausencia de uno de estos criterios demostraría la insuficiencia de una política de descentralización. Este es el caso de la educación en Chile.

Al guiarse por la presencia o ausencia de tales criterios, la evaluación de la descentralización educativa acude a una antigua pero vigorosa fórmula. Aquí se presupone la prioridad de la racionalidad

La tríada descentralización, municipalización y privatización constituye una matriz que sostiene sin contrapeso la política y la gestión del sistema educacional chileno.

política por sobre la administrativa y financiera, y se asigna a la política, en consecuencia, un rol arquitectónico en relación con la vida social. La racionalidad política se considera así prevalente frente a la racionalidad procedimental de la administración y ante la basada en cálculos de costo-beneficio, propia de la economía.

En Chile, la oposición de fuerzas entre el centralismo y las aspiraciones de descentralización es parte de su historia política. Tan constitutiva es que podría reconstruirse por completo siguiendo el derrotero que llevaría a consolidar el predominio del centro, manteniendo a la descentralización como mera aspiración. Asimismo ha ocurrido en la política educativa y *a fortiori* en la estructura de funcionamiento del sistema educativo, de acuerdo a como se ha argüido. La descentralización llevada a cabo en los ochenta, urdida a través de complejos procesos de atomización y de fragmentación, no hizo más que profundizar este fenómeno. En la misma década formó parte de un objetivo superior: despojar a la educación de su connotación pública siguiendo el modelo municipalizador y privatizador. Por ende, la tríada descentralización, municipalización y privatización constituye una matriz que sostiene sin contrapeso la política y la gestión del sistema educacional chileno.

La crisis socio-educativa chilena, cuya expresión mayor tuviera lugar en 2011, permite inferir que no habrá cambios en el comportamiento de las variables relevantes del sistema, puesto que desde 2006 -año de la primera manifestación de crisis en la educación media- lo que muestra el sistema educativo es el ahondamiento de una propensión privatizadora que se iniciara con la municipalización, ambas expresiones de la política de descentralización. Los problemas que afectan al sistema educacional chileno tienen su manifestación menos dócil en la profundización del subsidio a la demanda y en la asimilación de la financiación municipal y privada, así como en la dependencia de los centros educativos, del personal docente y administrativo, de la infraestructura y del equipamiento de los municipios, sin que hubiese mediado evidencia concluyente sobre su necesidad y, menos aun, acerca de sus impactos positivos.

La educación pública -municipal- pasó de atender el 80% de la matrícula en 1981 a menos del 47% el año 2010. Hoy, de hecho, el 49% de la matrícula es atendido por la educación particular subvencionada (MINEDUC, 2011a). Aunque formalmente ambos sostenedores están subordinados económica y pedagógicamente al Ministerio de Educación, los particulares subvencionados gozan de una autono-

mía rayana en la inmunidad -al amparo del derecho de libertad de enseñanza o, en su defecto, del derecho de propiedad-, mientras que los sostenedores municipales, en clara asimetría, escasamente desarrollan capacidades de gestión autónoma. A la tradicional herencia burocrática que grava el funcionamiento de los centros municipales se suma una legislación diseñada para favorecer el accionar de los actores privados y entrabar a los públicos.

Finalmente, los últimos cambios en la orgánica del sistema educacional refuerzan la centralización de la gestión de la educación: la Superintendencia de Educación y la Agencia de Calidad²². Ambas entidades son desconcentradas, en el mejor de los casos situadas territorialmente en comunas cabecera de región y en eventual colisión con las facultades fiscalizadoras del Ministerio (MINEDUC, 2011b), revelando un incipiente problema de gobernanza que amenaza con generar un nuevo foco de tensión en la institucionalidad educativa. Las propuestas de modificación financiera se dirigen hacia los centros educativos, pero los recursos se entregan a los sostenedores público-privados de educación. Y esta no es solo una cuestión de mera administración, puesto que cualquier movimiento que prescindiera de la participación de los sostenedores afecta la prioridad del derecho de propiedad, punto cardinal del orden neoliberal chileno.

Notas

(1) Las leyes de 1814, por ejemplo, concentraban el poder en el Director Supremo, y las de 1823 organizaban al país en un solo gobierno nombrado por el Ejecutivo con acuerdo del Senado. La fracasada Constitución de 1826 establecía ocho provincias, dotadas de asambleas con cargos elegidos por votación popular no censitaria. La Constitución de 1828, finalmente, compensaría los territorios de menor capacidad fiscal y en vías de autonomía.

(2) Primera institución estatal que financió inversiones con recursos públicos.

(3) Organismo que absorbió tareas de la CORFO y dividió al país en 12 regiones, incluyendo ciertos polos de desarrollo económico para desconcentrar Santiago.

(4) Las municipalidades eran tildadas de entidades corporativas y rutinarias, con insignificantes competencias y mínimos recursos que derivaban del cercenamiento estatal de la primera mitad del siglo XX.

(5) Coalición de partidos políticos de centro-izquierda que se mantuvo en el poder durante cuatro presidencias (1990-2010): Partido Demócrata Cristiano, Partido Socialista, Partido por la Democracia y Partido Radical Social Demócrata.

(6) Ley N° 19.097/1991 Reforma Constitucional, Ley N° 18.695/1992 Orgánica Constitucional de Municipalidades, Ley N° 19.175/1993 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional y Ley N° 20.390/2009 Reforma Constitucional en materia de Gobierno y Administración Regional, Mensaje de S. E. N° 115-359/2011 con el que inicia un proyecto de ley.

(7) El Decreto Ley N° 3477/1980 señaló en su momento que los municipios que tomaran a su cargo los servicios de educación podrían constituir, con organizaciones de la comuna interesadas, una o más personas jurídicas de derecho privado o entregar la administración y operación a personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro.

(8) Un “sostenedor” es una persona natural o jurídica que puede administrar uno o más colegios y asumir ante el Estado la responsabilidad de mantener su funcionamiento, utilizando para ello recursos públicos procedentes de la subvención.

(9) Cantidad de dinero que cada administrador público o privado recibe mensualmente en proporción al porcentaje de asistencia a clases por estudiante.

(10) En el DFL N° 338/1960, los profesores eran funcionarios públicos con sueldos específicos. En 1974, el DL N° 249 fija una escala única de sueldos para funcionarios públicos y los profesores son mal ubicados. En 1978, el DL N° 2.327 crea la carrera docente. En 1979, el DL N° 3.063 cambió al profesor de funcionario público a funcionario traspasado al municipio. El DFL N° 1-3.063/1980 asignó a los profesores las normas del sector privado.

(11) Una legislación de 1995 obliga a los municipios a formular en forma anual un Plan de Desarrollo Educativo Municipal.

(12) Desde el año 1993, los centros educativos pueden adscribirse al formato de copago de los padres manteniendo un porcentaje de la subvención educacional: financiamiento compartido.

(13) Chile está dividido en 15 regiones; estas, a su vez, en 54 provincias, todas con autoridades nombradas por el Poder Ejecutivo. Existen 346 comunas dirigidas por un alcalde electo por votación popular.

(14) “Subnacional” designa a entidades gubernamentales territoriales que -en todos los casos- se sitúan por debajo del nivel central: gobiernos regionales, secretarías regionales ministeriales, gobernaciones provinciales y gobiernos comunales.

(15) Para profundizar el concepto de descentralización y sus distintas acepciones se recomienda Borja (1987), Von Haldenwang (1990), De Puelles (1993), Espinoza y Marcel (1994), Finot (2001), Eaton (2004) y Mardones (2008).

(16) No se incluye la comuna de la Antártica Chilena, que está administrada por el municipio de Cabo de Hornos.

(17) Vitacura, Las Condes, Providencia y Lo Barnechea, y Santiago, Valparaíso, Concepción y Antofagasta, respectivamente.

(18) La expresión “establecimientos municipales” se refiere a escuelas, liceos, colegios o centros educativos que atienden enseñanza básica o primaria y/o media o secundaria. Los “departamentos administrativos de educación municipalizada” son unidades sin autonomía, dependientes administrativa, organizacional y financieramente del municipio y su alcalde. Las “corporaciones municipales”, en cambio, son figuras legales autónomas del municipio, administradas por un directorio y como tal manejan patrimonio y recursos propios.

(19) A partir del año 2012 entró en vigencia la Ley N° 20.529/2011 que crea la Superintendencia de Educación para fiscalizar la gestión de los centros educativos, y la Agencia de Calidad para evaluar y orientar el mejoramiento de la calidad.

(20) Existen estudios que abordan la educación municipal chilena en cuanto a sus características, evolución, comparación con otros sistemas descentralizados, considerando aspectos específicos tales como tipos de dependencia, formas de gestión, desempeño educativo y actores del sistema, entre otros (Egaña y Magendzo, 1985; Mc Ginn y Street, 1986; Cassasus, 1990; Hevia, 1991; Latorre ...[et al], 1991; Espinoza y González, 1993; Espínola ...[et al], 1996; Cominetti y Di Gropello, 1998; Serrano ...[et al], 2001; SUBDERE, 2002b; Montt ...[et al], 2006; Raczynski y Salinas, 2007; Gallego y Seebach, 2007; MINEDUC, 2008; Bellei, Contreras y Valenzuela, 2008; Marcel y Raczynski, 2009; Martinic y Elacqua, 2010).

(21) “Vulnerabilidad” es una denominación atribuida a estudiantes empobrecidos, derivada de una caracterización socio-económica. Para mayor información ver el <http://www.junaeb.cl>.

(22) La Superintendencia de Educación tiene como objeto fiscalizar que los sostenedores de los centros educativos reconocidos por el Estado se ajusten a las leyes, reglamentos e instrucciones. Se trata de fiscalización de recursos financieros, físicos y humanos, información de su ámbito de competencia y atención de denuncias y reclamos. La Agencia de Calidad tiene como misión la evaluación de los estudiantes, de los centros escolares y de sus sostenedores con el propósito de informar, orientar y promover el mejoramiento de la calidad y equidad de las oportunidades educativas.

Bibliografía

- | | |
|--|---|
| Bellei, Cristián; Contreras, Daniel; y Valenzuela, Juan Pablo (2008), <i>La agenda pendiente en educación: profesores, administradores y recursos: propuestas para la nueva arquitectura de la educación chilena</i> , Santiago, | UNICEF; Universidad de Chile. |
| | Bellei, Cristián y González, Pablo (2002), “Educación y competitividad en Chile”, Santiago, FLACSO, http://www.flacso.cl , 12-07-2005. |

- Beyer, Harold (2009), “¿Qué hacer con la educación pública?”, en *Estudios Públicos*, N° 114, otoño, pp. 89-125.
- Boisier, Sergio (2000), “Chile: la vocación regionalista del gobierno militar”, en *Revista EURE*, Vol. 26 N° 77, mayo, pp. 81-107.
- Borja, Jordi (1987), “Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado”, en *Descentralización de Estado: movimiento social y gestión local*, J. Borja, T. Valdés, H. Pozo y E. Morales (comps.), Santiago, ICI; FLACSO; CLACSO.
- Cassasus, Juan (1990), “Descentralización y desconcentración de los sistemas educativos en América Latina: fundamentos y dimensiones críticas”, en *Boletín del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*, N° 22, agosto, pp. 7-28.
- Castro, Pedro (1977), *La educación en Chile de Frei a Pinochet*, Salamanca, Ediciones Sígueme.
- Collier, Simon y Sater, William (1998), *Historia de Chile 1808-1994*, Madrid, Cambridge University Press.
- Cominetti, Rossella y Di Gropello, Emanuela (1998), *La descentralización de la educación y la salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*, Santiago, CEPAL.
- Correa, Sofía; Figueroa, Consuelo; Jocelyn-Holt, Alfredo; Rolle, Claudio; y Vicuña, Manuel (2001), *Historia del siglo XX chileno*, Santiago, Editorial Sudamericana Chilena.
- Cox, Cristian y González, Pablo (1997), “Políticas de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación escolar en la década de los años 90”, en *160 años de educación pública: historia del Ministerio de Educación*, C. Cox, P. González, I. Núñez y F. Soto (comps.), Santiago, Ministerio de Educación.
- De Puelles, Manuel (1993), “Estudio teórico sobre las experiencias de descentralización educativa”, en *Revista Iberoamericana de Educación*, N° 3, septiembre-diciembre, pp. 13-41.
- _____ (2002), “Estado y educación: una relación histórica”, en *La escuela pública: el papel del Estado en la educación*, A. Ruiz (coord.), Madrid, Biblioteca Nueva.
- Donoso, Sebastián (2005), “Reforma y política educacional en Chile 1990-2004: el neoliberalismo en crisis”, en *Revista Estudios Pedagógicos*, Vol. 31 N° 1, pp. 113-135.
- Donoso, Sebastián y Arias, Óscar (2011), “Diferencias de escala en los sistemas locales de educación pública en Chile”, en

- Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Vol. 19 N° 71, abril-junho, pp. 283-307.
- Eaton, Kent (2004), "Designing Subnational Institutions: Regional and Municipal Reforms in Postauthoritarian Chile", en *Comparative Political Studies*, Vol. 37 N° 2, pp. 218-244.
- Egaña, Loreto y Magendzo, Abraham (1985), *El proceso de descentralización educativa bajo el régimen militar: descripción y análisis crítico*, Santiago, Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (Estudios; N° 41).
- Espínola, Viola; Chaparro, Mónica; Guzmán, Alejandro; Gálvez, R.; y Lazcano, Loreto (1996), *Transformaciones en los procesos de descentralización: el caso de Chile*, Santiago, Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (Documentos; N° 12).
- Espinoza, José y Marcel, Mario (1994), *Descentralización fiscal: el caso de Chile*, Santiago, CEPAL (Serie Política Fiscal; N° 57).
- Espinoza, Oscar y González, Luis (1993), *La experiencia del proceso de desconcentración y descentralización educacional en Chile 1974-1989*, Santiago, Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación.
- Fernández, Manuel (1999), *Manual de políticas y legislación educativas*, Madrid, Síntesis.
- Finot, Iván (2001), *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, Santiago, ILPES, CEPAL (Serie Gestión Pública; N° 12).
- Friedman, Milton y Friedman, Rose (1983), *Libertad de elegir*, Madrid, Ediciones Orbis.
- Gallego, Francisco y Seebach, Claudio (2007), "Indicadores de complejidad y resultado en el sector de educación municipal", en *La reforma municipal en la mira*, T. Matus (coord.), Santiago, Expansiva; Observatorio de Ciudades; Pontificia Universidad Católica de Chile. Escuela de Trabajo Social.
- García Huidobro, Juan y Jara, Cecilia (1994), "El Programa de las 900 Escuelas", en *Cooperación internacional y desarrollo de la educación*, M. Gajardo (ed.), Santiago, Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional; Agencia de Cooperación Internacional; Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación.
- García Huidobro, Juan; Jara, Cecilia; y Sotomayor, Carmen (2005), "La centralidad de la escuela en la política educativa chilena de los años noventa", en *Políticas educacionales en el cambio de siglo: la reforma del sistema escolar de Chile*, C. Cox (ed.), Santiago, Editorial Universitaria.

- Hevia, Ricardo (1991), *Políticas de descentralización de la educación básica y media en América Latina*, Santiago, Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe; Red Latinoamericana de Información y Documentación en Educación.
- Inzunza, Jorge (2009), *La construcción del derecho a la educación y la institucionalidad educativa en Chile: antecedentes para una polémica de 200 años*, Santiago, Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Sociales. Programa Equipo de Psicología y Educación.
- Irarrázaval, Ignacio y Pérez, Eduardo (2009), "Institucionalidad subnacional y el problema de coordinación de competencias", en *Un mejor Estado para Chile: propuestas de modernización y reforma*, Consorcio para la Reforma del Estado (ed.), Santiago, BID; Gobierno de Chile. Ministerio del Interior.
- Jofré, Gerardo (1988), "El sistema de subvenciones en educación: la experiencia chilena", en *Estudios Públicos*, N° 32, pp. 193-237.
- Kremerman, Marco (2011), *El desalojo de la educación pública*, Santiago, Fundación Sol. Área Institucionalidad y Desarrollo (Serie Ideas para el Buen Vivir; N° 1).
- Latorre, Carmen; Núñez, Iván; González, Luis; y Hevia, Ricardo (1991), *La municipalización de la educación: una mirada desde los administradores del sistema. Un estudio a nivel comunal*, Santiago, Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación.
- Marcel, Mario y Raczynski, Dagmar (eds.) (2009), *La asignatura pendiente: claves para la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile*, Santiago, Uqbar Editores (Colección CIEPLAN).
- Mardones, R. (2008), "Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa chilena (1990-2008)", en *Revista EURE*, Vol. 34 N° 102, agosto, pp. 39-60.
- Martinic, Sergio y Elacqua, Gregory (eds.) (2010), *¿Fin de ciclo? Cambios en la gobernanza del sistema educativo*, Santiago, Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe; Pontificia Universidad Católica de Chile. Facultad de Educación.
- Mc Ginn, Noel y Street, Susan (1986), "La descentralización educacional en América Latina: política nacional o lucha de facciones", en *La Educación: Revista Interamericana de Desarrollo Educativo*, Año 30 N° 99, pp. 20-45.

- MINEDUC (2008), *Estudio mejoramiento de la gestión y la calidad de la educación municipal*, Santiago, POLITEIA Soluciones Públicas; Ministerio de Educación.
- _____ (2011a), *Estadísticas educacionales*, Santiago, Ministerio de Educación.
- _____ (2011b), Ley N° 20.529: Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización, Santiago, <http://www.leychile.cl>, 20-03-2012.
- Montt, Pedro; Elacqua, Gregory; Pacheco, Paula; González, Pablo; y Raczynski, Dagmar (2006), *Hacia un sistema escolar descentralizado, sólido y fuerte: el diseño y las capacidades hacen la diferencia*, Santiago, Ministerio de Educación (Serie Bicentenario).
- Nickson, Andrew (2005), “La descentralización política”, en *Política y gobierno en América Latina*, I. Crespo y A. Martínez (eds.), Valencia, Tirant lo Blanch.
- OCDE (2004), *Revisión de políticas nacionales de educación: Chile*, Santiago, OCDE, Ministerio de Educación.
- OPECH (2006), “¿Por qué hay que cambiar la LOCE y revisar la municipalización?”, en *Apuntes para el debate educativo actual*, Santiago, Observatorio Chileno de Políticas Educativas.
- Palma, Eric (2002), “¿Gobierno portaliano o gobierno conservador autoritario?: de los mecanismos constitucionales para garantizar la eficacia del ejercicio del poder en la Constitución de 1833”, en *Revista de Derecho*, Vol. 13, diciembre, pp. 45-64.
- Panel de Expertos para una Educación de Calidad (2011), *Informe final: segunda etapa. Fortalecimiento de la institucionalidad pública*, Santiago, Ministerio de Educación.
- PIIE (comp.) (1984), *Las transformaciones educacionales bajo el régimen militar*, Santiago, Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación. Vols. 1-2.
- Raczynski, Dagmar y Salinas, Daniel (2007), “Gestión municipal de la educación: diagnóstico y líneas de propuesta”, Santiago, Ministerio de Educación. Informe final de consultoría de Asesorías para el Desarrollo.
- Redondo, Jesús; Descouvières, Carlos; y Rojas, Karina (2004), *Equidad y calidad de la educación en Chile: reflexiones e investigaciones de eficiencia de la educación obligatoria (1990-2001)*, Santiago, Universidad de Chile. Facultad Ciencias Sociales.

- Salazar, Gabriel y Pinto, Julio (1999), *Historia contemporánea de Chile*, Santiago, LOM Ediciones. Vol. 1.
- Sapelli, Claudio (2006), “Desafíos del sistema educativo: la subvención preferencial”, en *Temas de Agenda Pública*, Año 1 N° 1, junio, pp. 1-8.
- Serrano, Claudia; Fernández, Ignacia; y Pávez, Angélica (2001), “Descentralización de la educación en Chile: balance y perspectivas”, en *Descentralización: nudos críticos*, D. Raczynsky y C. Serrano (eds.), Santiago, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica; Asesorías para el Desarrollo.
- Serrano, Sol; Ponce de León, Macarena; y Rengifo, Francisca (2012), *Historia de la educación en Chile (1810-2010). Tomo I: aprender a leer y escribir (1810 -1880)*, Santiago, Taurus.
- SINIM (2007), Base de Datos, Santiago, Sistema Nacional de Información Municipal, <http://www.sinim.cl>, 26-04-2009.
- Soto, Viola (2006), “Profesionalización docente: desde la visibilidad a la invisibilidad”, en *Docencia: Revista del Colegio de Profesores de Chile*, Año 11 N° 30, diciembre, pp. 71-83.
- SUBDERE (2002a), *El Chile descentralizado que queremos: hacia un nuevo municipio*, Santiago, Ministerio del Interior. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.
- _____ (2002b), *Equidad y eficiencia en la transferencia para educación, salud e infraestructura a los municipios*, Santiago, Universidad Alberto Hurtado.
- _____ (2006), *Memoria de la descentralización: 2000-2006*, Santiago, Ministerio del Interior. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.
- Valenzuela, Esteban (1999), *Alegato histórico regionalista*, Santiago, Ediciones Sur.
- Von Baer, Heinrich (2001), “Descentralización y desarrollo regional en Chile: imperativo de desarrollo con participación de la sociedad civil organizada”, en *Seminario España, Francia, Italia, Chile: experiencia de descentralización y desarrollo regional*, Chile. Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (ed.), Santiago, SUBDERE; Programa Universidades-Gobiernos Regionales.
- Von Haldenwang, Christian (1990), “Hacia el concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina”, en *Revista EURE*, Vol. 16 N° 50, diciembre, pp. 61-77.