

**UNIVERSIDAD ACADEMIA
DE HUMANISMO CRISTIANO**

**“DESCENTRALIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. EL
PROCESO DE MUNICIPALIZACION Y DE TRANSICION
DEMOCRATICA DEL SISTEMA
EDUCACIONAL CHILENO.”**

***Tesis para optar al grado de: Licenciado en Ciencias Políticas
Tesis para optar al Título de: Administrador Público***

**Alumno: César Paredes Villegas
Profesor Guía: Luis Romero E.**

Santiago, 1999

Mi Cariño, Agradecimiento y Reconocimiento:

A la Universidad Academia de Humanismo Cristiano que me permitió estudiar la carrera de Administración Pública.

A mi Profesor Guía, Señor Luis Romero Echeverría que sin su vital consejo, apoyo y experiencia en el tema tratado en esta memoria no hubiera podido llegar a un análisis tan completo y profundo como el que se realizó.

A mi Tía Carmen y Andrés que me recibieron en su casa y me “soportaron” durante los cinco años que duró mi carrera.

A mis grandes amigos Iván, Janny, Fernando, Paula y Carmencita que fueron un pilar fundamental durante mi estadía en Santiago, y gracias al apoyo incondicional que me dieron, me ayudaron a seguir adelante

Por último, a mis padres de los cuales siempre he recibido un apoyo irrestricto e incondicional, y que son en gran medida, los grandes forjadores de lo que soy en estos momentos, por lo que les estaré eternamente agradecidos.

INDICE

Introducción.....7

1. Planteamiento del Problema

1.1 Antecedentes.....9

1.2 Justificación e importancia.....11

1.3 Definición del Problema.....13

1.4 Limitaciones.....15

2. Objetivos

2.1 Objetivos Generales.....16

2.2 Objetivos específicos.....16

3. Sistema de Variables e Hipótesis

3.1 Definición de Variables.....17

3.2 Hipótesis Generales.....17

4. MARCO TEORICO

4.1 Bases Teóricas.....19

4.1.1 Objetivos que persigue el Gobierno Militar con la Descentralización
de la Educación.....24

4.1.2 Descentralización Administrativa.....24

4.1.3 Participación Comunitaria.....24

4.1.4	Utilización Racional de los Recursos.....	25
4. 1.5	Desarrollo de la calidad Educacional.....	27
4.1.6	Descentralización Financiera.....	28
4.1.7	Descentralización Pedagógica.....	31
4.1.8	Principios Orientadores de las Políticas Educativas	
	De los 90 en Chile.....	32
4.1.9	Contenidos de las Políticas.....	33
4.2	Financiamiento.....	33
4.2.1	Aumento del Gasto.....	33
4.2.2	Financiamiento Compartido.....	35
4.2.3	Gasto MINEDUC y valor Subvención por Alumno 1882-1996.....	36
4.2.4	Programas de Mejoramiento: Políticas Referidas al	
	Quehacer Educativo.....	37
4.2.5	Programa de las 900 Escuelas P-900.....	39
4.2.6	Programa Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la	
	Educación MECE	43
4.2.7	Proyecto de Mejoramiento Educativo PME	46
4.2.8	Red Enlaces.....	51
4.2.9	Nuevo Marco Curricular Educación Básica.....	54
4.3	Extensión Jornada Escolar.....	56
4.3.1	Impacto de la Jornada Escolar Completa en los	
	Sostenedores Educativos.....	59
4.3.2	Comisión Nacional de Modernización de la Educación.....	62

4.3.3	Tensiones en la Implementación de la Reforma Educacional.....	64
4.3.4	Gasto Público en Educación 1989 -1997.....	67
4.3.5	PADEM y Reforma Educacional.....	67
4.3.6	Propuestas para una mejor Descentralización de la Educación.....	69
4.3.7	La descentralización de la Educación durante el período de la Transición a la Democracia.....	72
4.3.8	Deficiencias de la Administración Municipal.....	76
4.3.9	Políticas del Banco Mundial en el campo de la Educación.....	79
4.4	Estatuto Docente.....	81
4.4.1	Propuestas para Mejorar la Calidad de la Educación.....	83
4.4.2	Objetivos de la presencia del Estado en el Sector Educativo.....	85
4.4.3	Conceptos Básicos.....	91
5.	MARCO METODOLOGICO.....	96
5.1	Cifras del Sistema Escolar Chileno.....	100
6.	RESULTADOS.....	105
6.1.1	Datos Estadísticos SIMCE 4° año Básico 1996.....	105
6.1.2	Resultados SIMCE 1996.....	119
6.1.3	Principales mejoras en las diferentes Pruebas.....	125
6.1.4	Mejoramiento de Resultados en Educación Básica.....	126
6.1.5	Datos Estadísticos SIMCE 8° año Básico 1997.....	129
6.1.6	Logro objetivos prueba SIMCE 8° Básico.....	139

6.1.7 Principales resultados SIMCE 1997.....	139
6.1.8 Principales mejoras en las Diferentes Pruebas.....	142
6.1.9 Comunicación de Preguntas.....	143
6.2 Conclusiones y Comentarios de los Datos Entregados.....	146
6.2.1 Balance de la actual Política Educacional y del Proceso De Descentralización Educacional.....	150
6.2.2 Críticas a la Política de Municipalización educacional en Chile.....	156
7. CONCLUSION FINAL.....	158
8. BIBLIOGRAFIA.....	161
9. ANEXOS.....	165
9.1 Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades.....	165
9.2 D.F.L. N°1-3.063 "Sector Educacional Municipal".....	167
9.3 Ley 19.070 Estatuto de los Profesionales de la Educación.....	170
9.4 Marco Analítico de la Descentralización de la Educación en América Latina.....	175

Introducción:

La Municipalización educacional es un proceso que se inicia bajo el Gobierno Militar y obedece a un modelo de organización política y social que contempla una situación de más Estado y al mismo tiempo más actividad y responsabilidad civil. Es por esto que en la década de los 80, el impulso que los Gobiernos le dan a la municipalización educacional aparece como una nueva modalidad para profundizar e, incluso, superar algunos obstáculos que entrababan la implementación de las políticas de regionalización en nuestro País.

Es así como se produjo la integración de la acción educativa en el marco general de la descentralización de los Servicios Públicos. Es decir, la propuesta de municipalizar las escuelas públicas se ve como una forma de radicalizar las políticas de descentralización en materia educacional.

Esta descentralización se genera en un contexto de “Nueva Institucionalidad” cuyo fundamento es el modelo económico neo-liberal y el rol subsidiario normativo y contralor del Estado, como también en el marco global de desarrollo social del Gobierno.

El objetivo final de una política educacional democrática sería lograr un mejoramiento sustancial de la calidad de la Educación. Lo que se pretende no es una Educación igual para todos, sino que generar igualdad de posibilidades para que las personas y los diversos grupos sociales desarrollen sus potencialidades e intereses respetando sus características socio - culturales. La equidad se considera un requisito para el logro de la

igualdad de posibilidades de acceso “al conocimiento, al empleo y a la participación social”.

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

Finalmente se puede señalar que este estudio de investigación pretende medir los efectos que este proceso de descentralización educacional, que se encuentra inserto dentro de la Modernización del Estado, ha tenido en nuestro País, con respecto al mejoramiento de la gestión educacional como resultado de una mayor asignación de recursos por parte del Estado.

1. Planteamiento del Problema:

1.1) **Antecedentes:** El tema de la Educación ha sido abordado por diversas áreas de las Ciencias Sociales, esto se debe a los cambios que ésta ha experimentado a lo largo de la Historia. La Educación como sistema o política social ha evolucionado de acuerdo a los distintos Gobiernos y por ende va a estar muy relacionada con los distintos modelos económicos implantados por los regímenes existentes.

EL título de este trabajo alude al traspaso de ésta política social al sector municipalizado que se produce bajo el Régimen Militar con el propósito de descentralizar la Educación teniendo como objetivo fundamental mejorar la enseñanza sobre todo en los niveles básicos y medio entregándole parte de su administración a los Gobiernos Locales o Municipios y también al sistema privado. Con este traspaso de las escuelas básicas y medias a la gestión municipal debe considerarse tanto a la luz de un proceso general de descentralización de diversos sectores del aparato del Estado, como en el contexto de la consolidación del modelo autoritario y neo-liberal de desarrollo económico y social.

También habría que señalar que en esta época el modelo económico imperante era el neo-liberal que tenía como supuesto fundamental el rol subsidiario, normativo y controlador que se le asigna al Estado con el fin de garantizar el mejor cumplimiento de los objetivos de la “nueva institucionalidad” que requerirá una sociedad de libre mercado. Se descentraliza entonces, el propósito de desligar al Estado de su tarea

productiva y ejecutora y centrarlo en su rol fundamental de conducción y supervisión. En esta óptica el régimen le atribuye a la participación ciudadana un papel fundamental, afirmándose que es una condición indispensable para el equilibrio del sistema político debido a que las decisiones gubernamentales tanto a nivel nacional como regional y local deben ser retroalimentadas con la participación activa de la ciudadanía en la definición de las llamadas exigencias del bien común. Es decir, la participación se la liga con el rol subsidiario del Estado y con el desarrollo de la iniciativa individual y privada de las personas.

Otro aspecto importante dice relación que por el hecho de dejar en las manos de los organismos locales la administración de los establecimientos educacionales permitirá una mejor focalización de los problemas que afectan a dicha área lo que permitirá una más pronta y rápida solución.

Todo este proceso permitirá generar una reforma territorial lo que en el corto y mediano plazo traería como consecuencia la regionalización del país. Con éste proceso de municipalización se proponía una reforma funcional de la administración pública que apunta a un reordenamiento de las funciones de ejecución y decisión del propio Gobierno y administración interior del Estado que es la que se encuentra actualmente en vigencia en nuestro país.

Para efectuar estas reformas se crea la **CONARA** que es la comisión encargada de estudiarla y proponer las alternativas posibles. Producto de estos cambios se crea una nueva Ley Orgánica de Municipalidades y

Administración Comunal en donde el Municipio pasa a integrarse al Régimen de Administración Interior del Estado, incorporándose a la estructura del Poder Ejecutivo dejando de ser un órgano generador de políticas para transformarse en una entidad ejecutora de las políticas diseñadas en los niveles superiores de Gobierno.

La relevancia del presente estudio radica fundamentalmente en que es necesario hacer un análisis tanto cualitativo como cuantitativo del proceso de Descentralización de la Educación Chilena para determinar los grados de desarrollo educativo alcanzados producto de este proceso, para lo cual se utilizarán instrumentos como la prueba **SIMCE** que permitirá hacer una comparación entre los distintos sistemas educativos, en función de lo cual podremos determinar si ha habido una disminución o aumento de las desigualdades que se producen entre la Educación Pública o particular subvencionada en nuestro País.

En base a los resultados obtenidos se podrán analizar los defectos o cuellos de botella que se producen en la Educación Chilena y determinar si hay problemas estructurales, de equipamiento técnico o de gestión en la distribución y utilización de los recursos Públicos.

1.2) Justificación e Importancia: La importancia que se atribuye al concepto Educación relacionada con nuestra carrera radica fundamentalmente en que ésta política social es indispensable para los pueblos porque de ella dependerá tanto su futuro como también su desarrollo

como país, es decir, constituye un elemento fundamental para que las economías salgan del subdesarrollo y se conviertan en países prósperos y austeros. Es decir, nosotros como futuros Administradores Públicos tendríamos que ser capaces de generar instancias reales para que todas las personas tengan un acceso igualitario a la Educación, como una forma de generar polos de desarrollo que permitan a estas personas gracias a la instrucción y al estudio salir de la pobreza en la que se encuentran y reducir de esta manera la gran brecha que se produce en este país entre ricos y pobres. Estas instancias de desarrollo podrían ser la creación de más colegios técnicos - profesionales para los estudiantes que no pueden acceder a la universidad, la dictación de cursos de capacitación en los sectores poblacionales, el asesorar a la gente en la creación de proyectos que vayan en directo beneficios de las áreas en las cuales ellos viven, etc.

Es necesario generar políticas reales que permitan el desarrollo del nivel educacional acompañado al mismo tiempo por un aumento de la calidad de vida de la población del propio país.

Otro aspecto importante dice relación con el mejoramiento de los servicios educativos que es citado como uno de los argumentos más contundentes para justificar las medidas de descentralización. El vínculo entre descentralización y calidad educacional es la participación de la comunidad. La gestión descentralizada de los sistemas educativos más cerca de los usuarios y de la comunidad, favorecería la participación de los Padres

y de las diversas instancias organizadas de la sociedad local en asuntos de la escuela, lo que aseguraría una mayor eficiencia pedagógica.

En un Sistema Descentralizado, la escuela contaría con más autonomía y con mayores poderes de decisión y, por lo tanto, estaría en mejores condiciones de respuesta a las demandas de los padres, cuyas necesidades tan bien conoce.

Esta propuesta descentralizadora adoptada por el Régimen Militar tenía como objetivos fundamentales generar mayores posibilidades de participación al crear autoridades responsables de las decisiones educacionales de las comunas y también desburocratizar la administración del sistema con el fin de hacerlo más eficaz y eficiente, posibilitando un uso más racional de los recursos.

1.3) Definición del Problema: El nivel de investigación que se va a utilizar en el presente trabajo va a ser analítico - descriptivo ya que se va a pretender medir o cuantificar los efectos que provocaron las políticas descentralizadoras impuestas bajo el Gobierno Militar en el país, como también los Programas de mejoramiento educativo, ejecutados durante la Reforma Educacional, como el MECE, P-900. o el PME, realizados por los Gobiernos Democráticos, tanto en los colegios Municipales, Particulares Subvencionados y Particulares Pagados del país para lo cual será necesario realizar un seguimiento de los efectos producidos por este proceso de cambio durante un período de tiempo específico.

Esta investigación será enfrentada mediante un estudio que nos permita estructurar información primaria como ser revisión de antecedentes bibliográficos que nos entregue información de base empírica que ayude a avanzar en su desentrañamiento. Posteriormente se hará una definición de los criterios a estudiar; Recopilación y análisis de los antecedentes cualitativos sobre las normativas vigentes en relación con los organismos, funciones y jerarquías dentro del sistema educativo y finalmente se realizará un Análisis de los datos cuantitativos sobre la Educación en los sectores en estudio.

Aquí se analizarán dos períodos; El primero muy cercano al proceso de descentralización, específicamente durante el Gobierno Militar, y el segundo período será con el retorno de la Democracia en nuestro País. Se realizará una medición en base a la prueba **SIMCE**, que se aplica a los 4° y 8° años, que permitirá cuantificar o analizar de manera positiva los efectos que provocó este proceso de descentralización de la Educación Chilena en un universo específico para de esta manera acotar más esta investigación.

El Problema de investigación va a ser: **“¿Cuales efectos descentralizadores se observan en el período 1985-1997 y que incidencia tiene en la distribución del financiamiento estatal para la Educación entre los colegios Municipales, Particulares Subvencionados y Particulares Pagados del país. Considerando el proceso de traspaso del sistema público Estatal central al sistema Municipalizado durante los Gobiernos Militar y Democráticos respectivamente? .”**

1.4) **Limitaciones:**

1) Dentro de las limitaciones que se podrían mencionar dentro de este estudio, dice relación con los problemas metodológicos que surgen con el cálculo del logro educativo (PMRC), que puede producir un sesgo, que incremente los puntajes, principalmente de las escuelas con peor calidad educativa. Por otra parte, la forma de cálculo de la prueba no permite conocer el grado de dispersión de los resultados, generando un desconocimiento de la distribución del nivel educativo de los alumnos. Esto limita las conclusiones sobre las diferencias existentes entre los alumnos escuelas y cursos. Lo anterior, se suma, a que todos los años se incluyan elementos de medición nuevos y no se incluyan elementos que permitan llevar los puntajes de cada año a un patrón de comparación común, lo que hace más difícil establecer una relación entre los distintos años en que se aplicó la prueba, lo que hace más necesario y urgente aún focalizar más las mediciones que se hacen del SIMCE.

2) Otra limitación que se podría mencionar dice relación con que el material existente relacionado con el tema fue realizado en los años 80 cuando se produjo el traspaso de la Educación no habiendo documentos actualizados que permitan realizar un análisis más acabado con datos más recientes relativos al tema en estudio.

2) **Objetivos:**

2.1) **Objetivos generales:**

1) Describir las políticas educacionales aplicadas producto del proceso de descentralización de la Educación Pública Chilena entre 1985 y 1997.

2) Conocer los elementos de la Organización y administración actual del sistema educativo, que favorecen y aquellos que obstaculizan una Descentralización efectivamente eficiente y participativa, que contribuya al mejoramiento de la calidad de la enseñanza y al logro de la equidad en la educación; y que permita una óptima utilización de los recursos.

2.2) **Objetivos Específicos:**

1) Realizar una Comparación en función a los resultados de la prueba **SIMCE** que permita comparar los cambios que se producen en los Colegios Municipales, Particulares Subvencionados y Particular Pagados, después del proceso de descentralización de la educación y que permita al mismo tiempo saber si producto del aumento del financiamiento de los Colegios de nuestro país, gracias al sistema de subvenciones se ha producido un mejoramiento del sistema educacional Chileno.

2) Describir la Organización y la administración del sistema formal en Chile a nivel Central, Regional y Local para identificar los elementos que facilitan y aquellos que obstaculizan una efectiva descentralización de la educación.

3) **Sistema de Variables e Hipótesis:**

3.1) **Definición de variables:**

Variable dependiente: “Efectos o incidencias descentralizadoras de la distribución de financiamiento Estatal”.

Variables Independientes: 1) Sistema Municipalizado.

2) Colegios Públicos.

3) Colegios Privados

4) Reforma Administrativa.

3.2) **Hipótesis Generales:**

1) EL proceso de descentralización influye positivamente en la distribución de recursos en el área educacional por lo que el rendimiento escolar se ve mejorado en relación a años anteriores porque se va a contar con una mayor disponibilidad y autonomía para el propio manejo de estos recursos.

2) Las políticas adoptadas por los Gobiernos Democráticos están referidas a mejorar la calidad de la Educación y asegurar la equidad de su distribución. Se pretende con esto establecer una “igualdad de oportunidades” que permita asegurar el acceso y permanencia a la Educación a toda la población de nuestro país, y que cuando los niños de

menores recursos tengan que ingresar al mercado laboral, se encuentren en condiciones más favorables, y cercanas, que son las que tienen los niños pertenecientes a los niveles socioeconómicos más altos de nuestro país.

3) Con la descentralización de la Educación se va a producir un uso más racional de los recursos y una mayor participación de la comunidad lo que redundará en un mejor Sistema Educacional público lo que permitirá disminuir, al menos en teoría, la brecha que se produce entre los colegios públicos y particulares ya que se va a hacer un uso más eficiente de los recursos con los que se cuenta.

4) la transferencia de funciones y responsabilidades a nivel local produce un acercamiento entre la población y la comunidad, lo que hace posible que las familias puedan exigir la satisfacción de sus necesidades mediante un servicio educativo de calidad.

4) **Marco Teórico:**

4.1) **Bases Teóricas:** El proceso de descentralización educacional se genera dentro del contexto De la “Nueva Institucionalidad” impulsada por el Régimen Militar ya que desde los inicios de éste se vio una intención por redefinir el rol y la naturaleza del Estado ya que se señalaba que: “El individuo y la Familia tienen derechos básicos e inalienables y es una de las funciones principales de los Gobiernos resguardar estos derechos”¹.

El rol normativo, contralor y subsidiario que se le asigna al Estado con el fin de garantizar el mejor cumplimiento de los objetivos que la “nueva institucionalidad” requiere en una economía de libre mercado, serán los pilares en donde el proceso de descentralización se afirma. Entonces, se descentralizará con el propósito de desligar al Estado de su tarea productiva y ejecutora y centrarlo ahora en un papel fundamentalmente de conducción y supervisión.

Descentralizar dentro de esta investigación se podría definir como la forma de administración del Sistema educacional en donde hay una transferencia de algunas atribuciones desde la Autoridad central a niveles de decisión y gestión autónomos. Ahora, con la descentralización las diversas entidades regionales tendrán grados significativos de autonomía y serán ellos los que definan las formas y mecanismos a través de los cuales debiera administrarse el sistema de Educación Pública.

¹ Declaración de Principios del Gobierno de Chile. Marzo 11 de 1974.

El Régimen Militar² se propuso desburocratizar la administración del Sistema Educacional y esto se podría lograr únicamente si el Estado reduce sustancialmente su injerencia en el plano educativo. Con la desburocratización se estimula la iniciativa y la capacidad creadora de los particulares siendo poco positiva la existencia de excesivas facultades del Estado.

El Gobierno se propuso una serie de objetivos en el proceso de descentralización del sistema administrativo del País y en específico también del Sistema Educacional.

En primer lugar, habría que mencionar que en 1974 el Gobierno realizó un diagnóstico de la situación de la educación que entregó como resultado graves defectos relacionados con el Gobierno y la Administración general del Sistema Educativo y lo que se manifiesta en: una centralización excesiva; dualidad de funciones entre los distintos organismos del nivel central; carencias de personal calificado en las diversas áreas de administración, etc.

Las consecuencias concretas que se visualizaban como producto de esta situación eran³: que no existía una política de personal y de un organismo técnico para administrarla; inexistencia de un Sistema de

² Estado y Municipio: discurso del Ministro del Interior Sergio Fernandez con motivo del 2° congreso nacional de Alcaldes , marzo de 1980 .Traspaso de servicios Públicos a las Municipalidades . Manual de consulta .Ministerio de Hacienda .DIPRES.P.10.

³ Iván Nuñez Prieto.Descentralización y Planificación de la Educación. Cap. 5. El caso de Chile.

administración financiera y desinformación respecto a necesidades reales de recursos; desconocimiento de las necesidades regionales, etc. A la luz del diagnóstico realizado se inician acciones de desconcentración del sistema lo que implicó la creación de la Secretaría Regional Ministerial de Educación. Es decir, la regionalización del País permite desconcentrar que consiste en delegar la administración del sistema en Organismos Estatales intermedios en donde tendrá mayor participación la comunidad. Se pretende, con este proceso disminuir las desigualdades educacionales entre las Regiones y se asegura un mejoramiento sustancial en la calidad del servicio educacional.

Esta descentralización fue propuesta por un grupo de economistas que influían fuertemente en el Gobierno Militar en la segunda mitad de los años 70 los que presionaron para “Modernizar” la Educación lo que suponía que se incluyera un radical proceso de descentralización de la gestión. Otros participantes fueron los Alcaldes y los grupos de administradores constituidos en las municipalidades para encargarse de los establecimientos traspasados.

Si bien, la descentralización consistió en gran medida en la ampliación de la oferta educacional privada, cabe señalar como animadores y participantes a las asociaciones de empresarios, que constituyeron corporaciones privadas que recibieron liceos técnicos del Ministerio de Educación para que los administraran. También lo fueron numerosos pequeños empresarios o “sostenedores” quienes mantuvieron nuevas escuelas privadas al amparo de la nueva legislación liberalizante y del apoyo financiero estatal mediante subvenciones educacionales.

La descentralización se efectuó tras un previo esfuerzo de desconcentración del Ministerio de Educación mediante la creación de las Secretarías Ministeriales de Educación, en 1974, y de las Direcciones Provinciales de Educación en 1980. En el caso de los establecimientos técnicos el proceso se produjo gradualmente desde 1977 para tomar más fuerza cuando se dicta la legislación correspondiente en 1980. En el caso de la “Municipalización” de escuelas y liceos se traspasaron el personal y la infraestructura, además de una subvención calculada mensualmente según el promedio de asistencia de los alumnos. La descentralización supuso una división de responsabilidades. El Ministerio de Educación retuvo sus competencias normativas, de supervisión técnica y de fiscalización del cumplimiento de los requisitos para obtener y mantener el financiamiento estatal de la educación descentralizada⁴.

En la implementación se procedió con mucho pragmatismo, los cambios se introdujeron prácticamente sin comunicación. Fueron cambios rápidos, generalizados al conjunto del sistema, sin ningún tipo de experimentación. Los instrumentos utilizados fueron leyes aprobadas por la Junta de Gobierno que actuaba como Poder Legislativo, decretos del poder ejecutivo e instructivos o circulares de los Ministerios del Interior, Hacienda y Educación. Hubo, además, un manual de procedimientos para los traspasos a las municipalidades, preparado por el Ministerio de Hacienda.

⁴ Iván Nuñez Prieto. Idem. Pag. 40.

Los traspasos procedían cuando las Municipalidades solicitaban la entrega de los establecimientos públicos de su Comuna. Se preparaba un inventario de los bienes y una lista del personal a traspasar y, finalmente se firmaba un convenio entre el Ministerio de Educación y cada Municipalidad, a partir de la cual se formalizaba la transferencia.

El Régimen Militar implantó la liberalización económica en términos radicales. Aunque fortaleció en extremo la dimensión política del Estado, rechazó la intervención estatal en la economía y limitó su participación en el ámbito de las políticas sociales. Reconociendo que la adopción drástica de la economía de mercado tenía fuertes costos sociales, les hizo frente principalmente mediante el criterio del “chorreo”, esto es, de eventuales efectos del crecimiento económico sobre la distribución del ingreso, antes que por efecto de mejoras inducidas por el Estado. Su propuesta de descentralización fue de índole privatizadora y suponía la negación del papel del Estado.

4.1.1) Los Objetivos que persigue el Gobierno Militar con la Descentralización son:

4.1.2) **Descentralización administrativa:** Con el traspaso de los Servicios Públicos a las Municipalidades se procura dotar a la actividad pública de mayor eficacia y agilidad. Se postula que al estar ligada la acción y la ejecución de la actividad Comunal al Municipio y al sector individual y Privado se incrementará considerablemente la eficiencia administrativa debido que las Comunas por conocer más de cerca las demandas de sus habitantes pueden ofrecer una gama de servicios que acomode más adecuadamente dichas preferencias, respondiendo más prontamente a los requerimientos de los residentes. En relación con esto, se puede mencionar que la administración de la Educación debe adaptarse a la realidad de la Comunidad local correspondiéndole a este nivel, tanto la detección de necesidades como la asignación y administración de los recursos que ésta disponga.

4.1.3) **Participación Comunitaria:** Este objetivo está estrictamente ligado al concepto de descentralización administrativa y a la atención de las necesidades de la comunidad por parte de la Municipalidad, a lo que se postula es que el traspaso posibilitará una mayor participación social en la administración educacional lo que permitirá al ciudadano medio un acceso más expedito a las instancias directivas de la Comunidad y de la escuela. Se ve a la participación como mecanismo de presión, control y supervisión tanto

con el Alcalde como con la escuela ligándola con el poder Social siendo la Comunidad capaz de pedirle cuentas al Alcalde respecto al financiamiento de la Educación en su Comuna.

El Gobierno Militar, pretendía con el proceso de descentralización una separación entre el poder político y el poder social. El primero es definido como la facultad de definir en los asuntos de interés general para la Nación; constituye la función de gobernar el País. El poder social se entiende como la facultad de los cuerpos medios de la sociedad para desarrollarse con legítima autonomía hacia la obtención de sus fines específicos, transformándose en vehículo de límite a la vez que de enriquecimiento a la acción del poder político. Dentro del contexto del Gobierno Militar no se determinan plazos para entregar el poder político a la ciudadanía reservándose sólo el poder social⁵.

4.1.4) **Utilización Racional de Recursos:** Es uno de los objetivos fundamentales del proceso de traspaso de la Educación a las Municipalidades. Esto se sustenta el principio de Subsidiariedad en donde las Municipalidades deberían ser asignadoras de recursos entregando en lo posible, la directa prestación de los servicios a organizaciones privadas. Con esto se pretende que los Municipios puedan mejorar los ingresos propios municipales al crear un Fondo Común que equilibra y hace más justa

⁵ Declaración del Ministro del Interior con motivo de la dictación del D.F.L. N° 1, 3.063 de 1980.

la asignación de recursos entre las diferentes Municipalidades, y al racionalizar la aplicación de éstos sobre la base de proyectos concretos de inversión; esto constituye un avance fundamental hacia un desarrollo territorial más equilibrado.

En sí se pretendió crear una administración financiera más eficiente e informada respecto a las necesidades reales del Sistema educativo. Un aspecto importante para lograr este propósito lo constituye el financiamiento a través de las subvenciones, medida que permitirá una distribución más igualitaria y eficiente de los recursos frente a las necesidades educativas. Se estimaba que un aporte igual por alumno diferenciado según los niveles de enseñanza permite generar una distribución de recursos de acuerdo a un costo – alumno fácilmente asignable, identificable y susceptible de ser controlado.

Hay que tener presente que tanto la asignación de recursos vía subvención como la forma que éstos han sido administrados son congruentes con el modelo económico Neo-liberal existente en el País en donde se privilegia la libre competencia, el afán de lucro y las garantías especiales para el desarrollo de la actividad privada. La ausencia del Estado como regulador de las desigualdades han provocado distorsiones significativas no sólo en la gestión del sistema, sino también en el proceso educativo propiamente tal. Ya que se ha desarrollado una tendencia a lucrar en forma desmedida con la actividad educativa, situación que ha incidido negativamente y ha provocado que en la actualidad la Educación sea un

negocio, por tanto el acceso a ella no es igualitario para toda la población, produciéndose una gran diferencia en cuanto a los recursos y medios disponibles entre los colegios públicos y los particulares⁶.

4.1.5) **Desarrollo de la Calidad Educacional**: Este es el objetivo más importante dentro del proceso de descentralización y aquí se puede inferir que tanto las condiciones de trabajo del sector docente, el uso eficiente de los recursos, una administración no centralizada y la implementación de una buena supervisión y evaluación son algunos de los factores considerados importantes para el logro de este objetivo. Un mejoramiento de la calidad educativa implica que los cambios introducidos en el plano administrativo creen condiciones favorables para que se produzcan mejoramientos sustanciales en el proceso enseñanza - aprendizaje como distribuir los recursos en función de las necesidades educativas de los distintos sectores de la población.

Una administración eficiente del sistema educativo, es una condición necesaria, pero no suficiente para lograr un mejoramiento en la calidad de la educación. Esta se desarrolla en una multiplicidad de variables que suponen la existencia de una concepción educativa que las orienta y las potencia para lograr este objetivo.

⁶ Declaración de Principios del Gobierno de Chile. Marzo 11 de 1974.

El proceso de descentralización del sistema educativo se ha desarrollado en forma continua a partir de 1980, bajo dos tipos de gobiernos muy diferentes. Es así como se distinguen dos etapas en la descentralización. En la década de los 80 durante el Gobierno Militar período que se podría denominar como Descentralización Administrativa y Financiera. Y a partir de los 90 en donde los Gobiernos vuelven a ser democráticamente elegidos período que se conocería con el nombre de Descentralización Pedagógica⁷.

4.1.6) **Descentralización Financiera:**

La primera fase de **Descentralización Financiera** ⁸ (1980-1989) estuvo fuertemente marcada por el carácter autoritario del Gobierno Militar. Este período se caracterizó por una preocupación por los mecanismos de financiamiento y de organización institucional del sistema educativo descuidando los mecanismos de participación de los organismos involucrados, incentivando la participación del sector privado según la ideología neo-liberal imperante, lo que se ve reflejado en el estímulo por parte del Gobierno en crear escuelas privadas a las que les garantizaba una subvención fiscal equivalente a las que les otorgó a las escuelas municipales.

⁷ Espínola Viola . La descentralización de la Educación en Chile. Continuidad y cambio del proceso de Modernización, Santiago, diciembre, 1995. Pag 8.

⁸ Espínola Viola. Idem. Pag.10.

Lo que se transfirió en definitiva, fue la administración de los recursos financieros, materiales y humanos así como la responsabilidad de financiar todos aquellos gastos que no fuesen cubiertos con la subvención fiscal.

Debido a la crisis económica de comienzos de los 80, los recursos fiscales del sector educación se vieron recortados produciéndose una disminución del valor de la subvención lo que implicó una baja gradual de las remuneraciones de los profesores.

Durante esta fase se estableció que las “reglas del juego” deberían ser iguales para las escuelas municipales y Particulares Subvencionadas de modo de garantizar una sana competencia entre ellas. Pero esta igualdad es sólo supuesta ya que se produjeron marcadas diferencias en el manejo de los recursos ya que los establecimientos particulares tenían una flexibilidad mucho mayor para administrar los recursos fiscales, en tanto que las Escuelas Municipales estaban sujetas a controles más rigurosos especialmente en cuanto a la administración de personal.

Este libre juego producto de la doctrina neo-liberal impulsó la privatización de la educación en donde los Padres podrían escoger libremente la escuela para sus Hijos en un sistema abierto y competitivo.

Esta privatización se tradujo en un crecimiento sostenido de la cantidad de establecimientos privados subvencionados incrementándose en un 60% en el período comprendido entre 1981 y 1986 aumento que se centró en las zonas urbanas principalmente en la Región Metropolitana y dentro de ésta en las comunas de ingresos medios y altos. Esto fue acompañado de

una redistribución interna de la matrícula al interior del sistema, creciendo notablemente el Sector Privado Subvencionado que pasó del 14% al 30%. En tanto que el sector en manos del Ministerio de Educación descendió del 79% al 64% entre 1980 y 1986. A su vez el Sector Municipalizado registró un descenso en su matrícula que redundó en la generación de déficits municipales (datos obtenidos del Departamento de Estadísticas del Ministerio de Educación, 1990), es decir, la privatización de la Educación produjo una estratificación de familias según el nivel socioeconómico ya que las familias más pobres mandaban a sus hijos a las Escuelas Municipales y las familias de mayores recursos económicos eligieron las Escuelas Particulares. Esto provocó una diferencia de resultados académicos a favor de las Escuelas Particulares Subvencionadas. Según el sistema de información y medición de la calidad de la educación **SIMCE**, las mediciones efectuadas entre 1984 y 1990 muestran que los resultados obtenidos por las escuelas municipales en las asignaturas de castellano y matemáticas, fueron entre 5 y 7 puntos porcentuales por debajo de las escuelas Particulares Subvencionados (MINEDUC, 1993).

Finalmente habría que señalar que al final del período de la Descentralización Financiera nos encontramos con un sistema que dejó de ser homogéneo y se diversificó con la aparición de las Escuelas Particulares Subvencionadas y las diferencias entre ambos sistemas se fueron agudizando dando como resultado una Educación crecientemente estratificada según el nivel socioeconómico de sus alumnos, en donde las

Municipalidades atienden a los más pobres y los colegios particulares atenderán a los sectores más acomodados.

4.1.7) **Descentralización Pedagógica:**

La segunda etapa de la descentralización educacional se conoce con el nombre de **Descentralización Pedagógica**⁹ y las políticas adoptadas durante los años 90, se caracterizan por la participación de dos tipos de agentes: por una parte el Ministerio de Educación preocupado por la calidad de los procesos pedagógicos y por otra, tenemos a los Ministerios del Interior y de Hacienda, preocupados de apoyar al Municipio en su gestión financiera. Estas políticas están referidas a mejorar la calidad de la educación y asegurar la equidad de su distribución, esto se pretende alcanzar mediante una mayor participación de la comunidad y de la apertura del sector educacional a su entorno.

Los programas implementados en esta línea se centraron en los insumos, en los procesos y en los resultados obtenidos en las escuelas y se aplicaron por igual en las escuelas Particulares Subvencionados y Municipales no distinguiendo por tipo de administración sino por nivel de pobreza y debilidad académica.

⁹ Espínola Viola . Idem. Pag. 14.

4.1.8) Principios Orientadores de las Políticas Educativas de los 90
en Chile:

1. Políticas centradas en la calidad implican el paso de foco de insumos de la educación a foco en los procesos y resultados de aprendizaje.
2. De equidad como provisión de una educación homogénea en términos nacionales, a equidad como provisión de una educación sensible a las diferencias y que discrimina en favor de los grupos más vulnerables.
3. De regulaciones exclusivamente burocrático- administrativas del sistema, a énfasis en regulaciones por incentivos, información, evaluación.
4. De instituciones relativamente cerradas respecto a los requerimientos de su sociedad, referidas prioritariamente a su autosustentación y controladas por sus practicantes y su burocracia, a instituciones abiertas a las demandas de su sociedad, e interconectadas entre ellas y con otros ámbitos o campos institucionales.
5. De políticas de cambio vía reformas integrales, y un concepto de planeamiento lineal, a estrategias diferenciadas, y un concepto de cambio incremental basado en el despliegue de la capacidad de iniciativa de las escuelas y no una receta metodológica o curricular determinada.
6. De ausencia de políticas estratégicas (de Estado), o su subordinación a presiones particularistas externas e internas, a políticas estratégicas definidas nacionalmente, con consenso de actores y diferenciación y combinación de medios.

4.1.9) **Contenidos de las Políticas:**

La intervención del Estado en el sector educacional desde 1990 hasta el presente tiene como propósito global responder al problema principal del sistema educativo en la presente década: su baja calidad y la inequidad de la distribución social de sus resultados. A diferencia de las políticas a lo largo del siglo, la agenda no está dominada por temas de cobertura sino por los de la naturaleza de la experiencia formativa ofrecida a las mayorías. En este marco, la acción pública en el sector puede ordenarse en términos de cuatro ámbitos fundamentales de políticas: el financiamiento del sector, la regulación de la Profesión Docente, la naturaleza de los contextos y procesos educativos, y la construcción de consensos políticos respecto a la necesidad y características de los cambios en el sector. En cada uno de los ámbitos mencionados hay importantes iniciativas, las que se ordenan en el tiempo en forma incremental.

4.2) **Financiamiento:**

4.2.1) **Aumento del Gasto:**

El período 1990 -1996 se produce un aumento sostenido del gasto total del Ministerio de Educación, que pasa de 1.158 a 2.235 millones de dólares en moneda de igual valor (ver cuadro) luego de una década de caída del mismo. El gasto en subvenciones, es decir, el gasto público por alumno atendido en el sistema escolar, y que equivale en promedio a dos tercios del presupuesto del sector, ha experimentado un aumento de un 68.9% contra

un 93% de aumento del presupuesto total. Este último, además de las subvenciones, incluye el presupuesto de la educación superior, y las inversiones en infraestructura y en los programas de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación, y revela lo dicho respecto al criterio general de las políticas de la década: mantención del esquema de financiamiento mediante la subvención por alumno atendido, que significa el traspaso de recursos a los sostenedores municipales o privados que serán los encargados de la Educación en nuestro país.

En 1990, el gasto por alumno fue un 77% del gasto de 1982; recién en 1994 se sobrepasa el nivel de ese año, y en 1996 es un tercio mayor que el año 1982, sin incluir los gastos correspondientes a asistencialidad, los programas de mejoramiento de la calidad y equidad, y las inversiones en infraestructura, que lleva el gasto por alumno a ser prácticamente el doble que a inicios de la década pasada. Junto con el crecimiento sostenido del gasto, la Política de subvenciones ha buscado corregir los desequilibrios más importantes entre ingresos por subvención y gasto de funcionamiento normales en los distintos tipos de Educación. Ello ha significado elevar significativamente la subvención a las escuelas rurales y a la Educación de adultos; adicionalmente desde 1995 operan subvenciones especiales para escuelas de sectores de pobreza que extendieron su jornada para ofrecer actividades de reforzamiento al alumnado que exhibe atrasos en su aprendizaje.

4.2.2) **Financiamiento Compartido 1993:**

En el marco de una reforma tributaria, de fines de 1993, se permitió a las escuelas básicas privadas subvencionadas (no así las municipales), como a los liceos tanto municipales como privados subvencionados, exigir un pago a las familias, que se agrega a la subvención fiscal, como una forma de aumentar los recursos para educación. Pasado cierto límite en el cobro a la familia, disminuye la subvención proporcionalmente. En 1994 el financiamiento compartido significó recaudar US\$ 35 millones para los establecimientos adscritos al Sistema, en 1995 US\$ 55 millones, y en 1996 US\$ 80 millones (equivalentes aproximadamente a un 6.3% del total del gasto en subvenciones de ese año). En este último año, un 25% de la matrícula (744.000 alumnos) están adscritos a esta fórmula de co-pago, la que varía entre \$1.000 y \$34.000 mensuales.

El éxito de la fórmula de co-pago en tratar de allegar recursos privados a la Educación, se ve acompañado por dinámicas de segmentación de la Educación Pública (al diferenciarse por los niveles de recursos que los sostienen) y de segregación social – al excluirse las familias que no pueden pagar- que atentan contra criterios de equidad y que plantean la necesidad de mecanismos que neutralicen tal segregación. Estos no han sido instalados, sin embargo, y es un tema no resuelto el de su naturaleza e implicancias.

4.2.3) Gasto Ministerio de Educación y valor de la Subvención por

Alumno 1982 - 1996:

AÑO	GASTO MINEDUC. EN MILLONES DE PESOS 1996	MATRICULA SUBVENCIONADA	SUBVENCION POR ALUMNO MENSUAL. EN PESOS 1996	INDICE SUBV. POR ALUMNO BASE 1982=100
1982	612.836	2.331.434	10.978	100
1983	568.404	2.391.991	9.436	86
1984	553.294	2.458.635	8.864	81
1985	552.747	2.497.528	8326	76
1986	502.728	2.529.019	9.315	85
1987	462.342	2.740.207	8.745	80
1988	478.398	2.746.922	8.843	81
1989	466.933	2.709.544	8.857	81
1990	445.202	2.692.125	8.411	77
1991	484.474	2.683.137	8.681	79
1992	548.651	2.728.180	9.493	86
1993	613.148	2.750.714	10.336	94
1994	665.492	2.808.823	11.512	105
1995	768.064	2.891.167	13.815	126
1996	854.320	2.989.141	14.214	129

FUENTE: Mineduc, División de Planificación y presupuesto.

4.2.4) **Programas de Mejoramiento: Políticas Referidas al Quehacer**

Educativo

Como se ha planteado, el centro de la agenda de Política Educacional en la presente década es la calidad de los aprendizajes que el sistema es capaz de producir, en vista de los nuevos requerimientos formativos del futuro, basados fundamentalmente en la información y el conocimiento, y las capacidades de las personas de utilizar los recursos de manera innovativa.

Desde esta perspectiva, así como de la equidad de la distribución social de los resultados de la Educación, reguladora clave de las oportunidades en una “Sociedad del Conocimiento”, las iniciativas gubernamentales que se describen a continuación son el corazón del cambio que se busca lograr en el sector.

Durante los cuatro años del primer Gobierno de la Concertación el discurso oficial no caracterizó las políticas para el sistema escolar en términos de “Reforma Educacional” porque ello era identificable con la tradición de cambios integrales y homogéneos para todo el sistema, centrados en el curriculum y la estructura, a través de los medios legales y típicamente “de arriba hacia abajo”. Por el contrario, la definición estratégica mayor del periodo fue actuar en pos del mejoramiento sustancial de los aprendizajes de la mayoría de los alumnos a través de programas de mejoramiento diferenciados, para responder a necesidades del sistema escolar que variaban por niveles y tipos de situaciones educativas, y orientados directamente a modificar prácticas de enseñanza y aprendizaje a

través de una combinación de nuevos medios en los contextos de aprendizaje, así como el establecimiento de nuevos espacios, incentivos e ideas para el despliegue de la capacidad de iniciativa de los docentes. No es posible una Educación de alta calidad para todos si no es a través del concurso comprometido y crecientemente informado y rico de los profesionales responsables en la base del sistema. Se optó, entonces, por una estrategia de cambio inductiva, más que deductiva; práctica –que combina aprendizajes y “presiones fácticas”- en vez de legal; diferenciada y no homogénea; abierta a variaciones surgidas de las lecciones de su propia implementación y no cerrada; profunda y no retóricamente participativa, al descansar decisiva y crecientemente, en las capacidades de aprendizaje, de respuesta y decisión autónoma de los equipos docentes de cada establecimiento, actuando en unos contextos con medios, idease incentivos nuevos.

El segundo Gobierno de la Concertación (1994-2000), que define a la Educación como su primera prioridad se compromete a duplicar el gasto en el sector en un plazo de seis años y redefine la jornada escolar, proponiendo en efecto pasar a una nueva escala temporal de funcionamiento del Sistema, se habla de reforma a partir de 1995, no porque haya cambiado la visión estratégica fundamental luego de cinco años, sino por el aumento de la envergadura de los cambios. Hay, a lo largo del período 1990- 1996, un claro aumento de coberturas, así como su centralidad y profundidad, y que van

involucrando, de paso, no sólo al Ministerio del ramo, sino al Gobierno, al Sistema político y a la Sociedad.

4.2.5) **Programa de Mejoramiento de la Calidad de las Escuelas de Sectores de Pobreza o “Programa de las 900 Escuelas”**

El Gobierno de la Transición inició su gestión en Educación con un programa de atención focalizada en un 10% de las escuelas básicas con más pobres resultados de aprendizaje, consistente en acciones de apoyo material y técnico: infraestructura, textos, material didáctico, bibliotecas de aula. Con el propósito de mejorar las capacidades de lecto- escritura y cálculo, así como la autoestima y la capacidad de comunicarse de los alumnos de los primeros cuatro años de educación básica. Su estrategia descansa en la renovación de las orientaciones y métodos de la lecto escritura y las matemáticas, la contratación de monitores entre jóvenes de la comunidad que han finalizado su educación secundaria para apoyar el trabajo Docente con los alumnos más rezagados, y una fuerte inyección en textos renovados y materiales educativos a las escuelas. El programa fue extraordinariamente rápido en llegar a las escuelas, fue acogido por profesores y comunidades, y muestra resultados desde el final del primer año de su ejecución.

El programa de las 900 escuelas está concebido como una unidad de tratamiento intensivo por parte del Estado a las escuelas que exhiben los más pobres rendimientos. Las escuelas del programa que exhiben mejoras en los aprendizajes de sus alumnos, medidas por las pruebas nacionales de

rendimiento del 4º año básico (SIMCE) egresan de este programa y pasan a participar en el programa de cobertura universal del MINEDUC para la educación básica, MECE básica.

Este programa se propone fortalecer y generar condiciones de trabajo adecuadas, mejorar la calidad de los procesos educacionales que se desarrollan al interior de las escuelas y mejorar los resultados de aprendizajes a través de las siguientes líneas de acción:

1. **Talleres de Perfeccionamiento Docente:** Constituyen un espacio participativo que permite a los profesores mejorar su formación, innovar sus prácticas y asumir su responsabilidad profesional sobre los resultados obtenidos en el aula. Sus contenidos se centran en las áreas de lenguaje y matemática e incluyen metodologías para favorecer la comprensión e integración del entorno cultural de los alumnos, promover las relaciones escuela comunidad, así como el fomento de la creatividad y el desarrollo de la autoestima de los niños.
2. **Bibliotecas de aula y Materiales Didácticos:** Para facilitar la transferencia al aula de las Propuestas y producir el cambio desde una práctica pedagógica tradicional a una más centrada en el aprendizaje de los niños, el programa entrega materiales educativos que apoyan el aprendizaje de la lectura, escritura y matemática.
3. **Fortalecimiento de la Gestión Educativa:** Para generar procesos de apropiación e institucionalización del conjunto de las innovaciones propuestas, es necesario atender de forma más focalizada a los equipos

directivos de las escuelas, ya que desde el marco de descentralización del sistema educativo debe asumir un rol protagónico en la generación y conducción de cambios en la unidad educativa. Con este objeto se impulsa la conformación de equipos multisectoriales o interdisciplinarios integrados por personal directivo Docente, jefes de unidades técnico-pedagógicas, Docentes de aulas, jefes de Departamento de Administración Educacional de las Municipalidades.

4. **Los Talleres de Aprendizaje (TAP):** Esta actividad se orienta a dar atención preferencial a alumnos de 3° y 4° año que presentan retraso pedagógico. Se desarrolla en horario alterno a la jornada escolar. Es conducida por una pareja de jóvenes de la comunidad en que se encuentra inserta la escuela, quienes reciben capacitación antes y durante el desarrollo de las TAP. Mediante estas acciones se busca reforzar la enseñanza escolar, elevar la autoestima y favorecer la sociabilidad y creatividad de los niños.
5. **Atención especial a la Infancia de Mayor Riesgo:** en un trabajo intersectorial con el Ministerio de Justicia se han desarrollado actividades de colaboración en la prevención de las situaciones de irregularidad social (deserción, retraso escolar) y el tratamiento de los niños y jóvenes en riesgo social.

Cobertura del P-900

PARTICIPANTES	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Escuelas	969	1.278	1.123	1.097	1.060	988	900	862
Profesores	5.237	7.129	6.494	5.406	5.626	5.135	4.806	4.414
Alumnos 1° a 4°	160.182	219.594	191.451	170.214	165.758	152.326	141.316	137.689
Monitores	2.886	2.800	2.500	2.350	2.300	2.186	1.802	1.745
Niños TAP	34.000	50.000	40.000	38.000	35.000	32.900	28.000	26.000
Supervisores Capacitados	312	341	436	431	459	515	600	600

FUENTE: MINEDUC, Programa de las 900Escuelas.

Entre los años 1990 –1996, 2.099 escuelas básicas han pasado por el programa. En 1990, el promedio de los puntajes en matemática y castellano de la prueba SIMCE en el 4º año básico de las escuelas del P-900, fue de 52.11 (sobre un máximo de 100); en 1996 tal puntaje fue de 64.06, señalando una mejora de 11.95 puntos porcentuales. En el mismo período, la mejora en el puntaje promedio correspondiente al conjunto de las escuelas subvencionadas, fue de 8.85 puntos, lo que implica una disminución de la distancia en calidad entre escuelas del tramo inferior del sistema y el resto.

4.2.6) Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Preescolar y Básica (MECE – Básica)

El programa MECE básica es una intervención sistemática sobre el conjunto de la matrícula preescolar y básica del país, que busca afectar en forma significativa la calidad de las condiciones, procesos y resultados de jardines infantiles y escuelas, mediante una combinación de inversiones en insumos materiales dirigidos directamente a los contextos de aprendizaje de todo el Sistema Subvencionado, con innovaciones en el proceso educativo, establecidas de acuerdo a tipos de escuela. Iniciado en 1992 con apoyo financiero y técnico del Banco Mundial, suma recursos por US\$ 243 millones.

En términos de inversiones en medios e insumos, el programa dota de libros a toda la matrícula subvencionada (unos seis millones de textos al año), de bibliotecas a todas las aulas del Sistema entre 1º y 6º básico, y de

material didáctico a todas las aulas entre pre-kinder y 4º año básico. Inversiones adicionales en reparaciones de infraestructura y un programa de asistencialidad en salud procuran asegurar las mejores condiciones para el aprendizaje.

En términos de intervenciones apuntadas al enriquecimiento del trabajo escolar de estudiantes y profesores, el programa instala con éxito tres innovaciones mayores: un programa especial de atención a las escuelas rurales; una innovación en gestión pedagógica rotulada “Proyectos de Mejoramiento Educativo”; y una red de informática educativa, “la Red Enlaces”.

El Programa Rural: Focalizado en más de tres mil escuelas rurales del país atendidas por uno hasta tres profesores, provee apoyos en textos, bibliotecas y material didáctico, y una propuesta pedagógica específica para las condiciones culturales de la ruralidad y pedagógicas de la escuela multigrado (donde alumnos de varios niveles son atendidos en la misma aula). El programa avanzó gradualmente a partir de 1992 (aproximadamente un quinto del universo por año, comenzando por las Regiones con mayor población rural y escuelas más vulnerables) y alcanzó su cobertura total en 1996: 3.338 escuelas, 5.121 profesores y 96.540 estudiantes.

El centro del problema que este componente del MECE aborda es la formulación de un curriculum y unas formas de enseñanza relevantes para un medio respecto al cual el Sistema Escolar Chileno, tanto por sus

tradiciones centralistas, - un curriculum idéntico a lo largo del país – no había tenido políticas específicas en las dos décadas previas a 1990.

De hecho, el país tenía en 1990 un Sistema que por “no atención” discriminaba en contra de los aprendizajes de la niñez rural. Para las políticas vigentes, el revertir esta situación pasa fundamentalmente por hacer de los códigos lingüísticos y culturales de la niñez rural no un obstáculo, sino el punto de partida valorando y considerando necesario el trabajo de la escuela. Lo señalado no implica ruralizar la escuela en el sentido que su transmisión cultural se limite a lo local. Eso sería atentar seriamente contra la equidad. La escuela debe partir de lo que los niños portan, pero no terminar allí; debe hacerlos viajar a los saberes y lenguajes universales, de una ciudadanía completa en la Modernidad, siendo al mismo tiempo valoradora y potenciadora de su medio y de su cultura.

El esfuerzo del MECE –Básica en este aspecto consiste en una estrategia de intervención que combina una nueva propuesta curricular que permita la articulación referida entre cultura local y las dimensiones generales del conocimiento que debe comunicar la escuela; diseño y producción de textos y materiales didácticos consistentes con tal propuesta; y capacitación Docente que busca superar el aislamiento del profesor rural y proveerlo de conceptos y herramientas metodológicas relevantes, a través de un trabajo permanente en agrupaciones de profesores rurales por localidad e instancias que el programa MECE ha rotulado como implementación de las innovaciones elaboradas.

Cobertura Programa Rural:

AÑOS	ESCUELAS	%	PROFESORES	%	ALUMNOS	%
1992	629	19	944	18.4	20.993	21.7
1993	701	21	1.078	21.0	20.438	21.1
1994	711	21	1.038	20.2	21.527	22.2
1995	969	29	1.555	30.3	24.127	25.0
1996	328	9	506	9.9	9.514	9.9
TOTAL	3.338	100	5.121	100	96.540	100

Fuente: MINEDUC, MECE Rural 1997.

4.2.7) **Proyecto de Mejoramiento Educativo (PME)** Perteneciente al Mece básica, constituye un mecanismo inédito de tensionamiento de las capacidades profesionales de respuesta en equipo de los profesores a desafíos de mejoramiento de los aprendizajes, consistente en el financiamiento público de un conjunto de proyectos generados por las escuelas, que compiten anualmente por dicho financiamiento, en un marco institucional que evalúa la calidad de los mismos en términos de su impacto sobre el aprendizaje de las competencias fundamentales que las escuelas básicas deben inculcar. La escuela que se adjudica un PME se hace acreedora a un monto de recursos que es en función a la matrícula, de un valor promedio de US \$6.000 (que puede ejecutar en un lapso de uno a tres años), y a un paquete de apoyo didáctico (que comprende televisor, videograbador, microscopios, etc.)

El propósito genérico de los PME es contribuir a producir capacidades de diseño e implementación autónoma de soluciones y mejoras educativas en las escuelas, a través de una activación de sus docentes en función de la realización de sus propios proyectos de mejoramiento.

La estrategia para el logro de ello es la organización del curso anual de proyectos referido, dentro de un marco amplio que define las áreas temáticas en que se puede presentar proyectos, que a grosso modo coinciden con las áreas del curriculum del sistema escolar, vale decir, los conocimientos y habilidades culturales básicos en las áreas de lenguaje oral y escrito, Matemática, Ciencias Naturales y Ciencias Sociales, artes, y desarrollo ético y afectivo.

Los proyectos de las escuelas deben tener como objetivos específicos elevar los niveles de logro en las tareas mencionadas. Sin embargo, respecto a cuál de estas competencias priorizar, o que combinación de ellas, así como en relación al cómo lograr impactos positivos sobre el aprendizaje, cada grupo Docente tiene completa autonomía. La estrategia PME combina así definiciones y recursos pertenecientes al sistema educativo, con iniciativas que surgen de la base del mismo, en la forma de proyectos autónomamente definidos.

Durante los últimos años se ha efectuado la institucionalización de los PME, estos nacieron como una línea de acción programática del programa MECE básica; la necesidad de optimizar y hacer más eficiente la gestión de un programa que ha llegado a ser tan amplio y complejo, definió en 1997 la

existencia de un solo referente al interior del Ministerio de Educación, el Fondo de Proyectos de Mejoramiento Educativo, que ha ido estructurándose gradualmente representando la primera iniciativa de este tipo en la administración del Sistema educacional.

Si bien este proceso de institucionalización involucró a todas las líneas del MECE Básica, en el caso de los PME tuvo una connotación muy especial, puesto que el mismo año de la culminación del financiamiento del Banco mundial el Ministerio de Hacienda desarrolló una evaluación bajo la metodología de un panel de expertos, sobre veinte programas sociales que se ejecutaban en distintos sectores; esta evaluación incluyó dos programas de Educación, los PME y el programa de las 900 escuelas, y determinó que estaban entre los más exitosos.

En sus conclusiones, con respecto al PME, se señala lo siguiente: “Se debe reconocer que previo a la experiencia del PME el Sistema educacional carecía de iniciativas, procesos y competencias en lo relativo a la formulación y ejecución de proyectos para fines de mejoramiento de la oferta educativa. La experiencia de la gestión del PME debe ser reconocida como una línea de trabajo exitosa que requiere ser favorecida y estimulada por el Estado.”¹⁰

¹⁰ Ministerio de Hacienda, Informe Final de Evaluación del Programa de Mejoramiento Educativo del Ministerio de Educación, Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales de la Dirección de Presupuesto, Santiago de Chile, Agosto de 1997.

Sin embargo, la descentralización es también un proceso progresivo de recuperación de espacios y protagonismo que parte desde la base, después de un periodo de restricciones.

En su origen, los Proyectos de Mejoramiento Educativo pueden verse como un punto de encuentro de decisiones políticas en la línea de iniciar un proceso de descentralización pedagógica y de la aspiración de equipos de profesores por asumir autónomamente soluciones específicas a problemas puntuales de aprendizaje en sus escuelas, contribuyendo de este modo al mejoramiento de la calidad y equidad de la Educación.

Llevar a cabo este proceso efectivo de descentralización pedagógica implicaba reconocer y confiar en el potencial de autonomía presente en las escuelas para hacerse cargo, en forma creciente, del mejoramiento de la calidad de su oferta educativa contando con la participación y el compromiso de todos los actores. De esta manera, el Estado depositaba su confianza y los recursos necesarios para que los profesores hicieran diagnósticos de los problemas de aprendizaje reales de sus alumnos e idearan e implementaran soluciones pertinentes.

Estos PME buscan enriquecer, en las escuelas básicas y microcentros¹¹ rurales, la actividad pedagógica orientada al mejoramiento de la calidad y la equidad de la Educación; esto significa que los PME por esencia propenden a:

¹¹ Los microcentros son una instancia de trabajo técnico colectivo que reúne a los docentes de un conjunto de alrededor de siete escuelas rurales (con menos de cuatro profesores).

1. Desarrollar una práctica colectiva de reflexión, Planificación, acción y evaluación educativa a nivel de establecimientos educacionales, a cargo de docentes y directivos, de modo de generar en las escuelas una efectiva experiencia de descentralización pedagógica y desarrollo profesional Docente.
2. Elevar el nivel de logro de aprendizajes y la formación de los alumnos de acuerdo con los objetivos fundamentales y contenidos mínimos obligatorios de a Educación básica.
3. Contextualizarlos contenidos curriculares en el entorno cultural de la escuela con el fin de lograr aprendizajes más significativos para los alumnos.
4. Mejorar progresivamente la distribución social de los aprendizajes aumentando la igualdad de oportunidades mediante la discriminación positiva, en favor de los grupos en situación de riesgo educativo.

Puestos a pensar en soluciones específicas a los problemas de aprendizaje de los alumnos y sintiéndose responsables por sus resultados, los equipos de docentes que han formulado proyectos despliegan un gran potencial innovador y creativo expresado en la transformación y revisión de sus prácticas pedagógicas y la incorporación al aula de nuevos recursos al servicio de los aprendizajes. En algunos casos, la cultura escolar, caracterizada por prácticas autoritarias y con gran protagonismo del Docente, ha sido modificada con ocasión de la implementación de un PME,

sintiéndose los profesionales fuertemente interpretados en los planos personal y profesional.

Cobertura de los PME por Modalidad*

AÑO	E. BASICA	E. ESPECIAL	MICROCENTROS	E. MEDIA	TOTAL
1992	436	39	-	-	475
1993	738	69	-	-	807
1994	739	52	104	-	895
1995	736	58	140	-	934
1996	470	23	51	98	642
1997	581	57	165	294	1.097
TOTAL	3.700	298	460	392	4.850

4.2.8) **Red Enlaces**: Programa de informática educativa del MECE, que consiste en el establecimiento de una red interescolar de comunicaciones a través de computadores entre alumnos y profesores de escuelas básicas así como profesionales de otras instituciones relacionadas a la Educación. Una universidad hizo de nodo central y tutora del proceso de apropiación de la nueva tecnología (uso de hardware y de software en el contexto educativo) y de la cultura de comunicación electrónica en las escuelas (uso de correo y foros electrónicos para desarrollar trabajo colaborativo intra e inter escuelas).

La Red Enlaces, se inicia en 1992 con la meta, considerada audaz en ese momento, del trabajo pionero de tener cien escuelas comunicadas en

* Hay que advertir que el total de escuelas básicas participantes en los PME es mayor que el número de proyectos de básica debido a que los microcentros rurales están compuestos por seis o siete escuelas y que los establecimientos de más de 500 alumnos pueden seleccionar dos proyectos. Así con cerca de 5.000 proyectos se ha llegado alrededor de 7.500 escuelas (sobre un total aproximado de 10.000 establecimientos).

1997, con una herramienta computacional fácil de usar, multimedial y pedagógicamente estimulante, sobre la base de las condiciones tecnológicas de comunicación telefónica existentes a la fecha en el país. El rápido éxito del programa y la velocidad de las transformaciones de su base tecnológica, hacen abandonar el carácter de piloto del mismo en 1994, y el Gobierno decide una ampliación del equipamiento sobre la base de la población que asiste a cada escuela y nuevas metas de cobertura de la red: 50% de las escuelas básicas subvencionadas para el año 2.000, y la totalidad de los establecimientos secundarios en 1988.

Las inversiones en informática educativa de Chile se sujetan a las lecciones y criterios surgidos de las experiencias de la década de los 80 en Norteamérica y Europa, que coinciden en señalar que no hay nada de automático en el uso de los computadores en la escuela, aunque estén disponibles; lo gradual del proceso de apropiación de las nuevas tecnologías por la escuela y el rol central del trabajo con los docentes en la introducción de la misma. La acción de Enlaces consiste en la habilitación de un laboratorio de computación tanto en escuelas pequeñas como grandes, y desde 1995 en liceos, que varían entre 3 y 12 equipos de acuerdo a la matrícula.

Los equipos son de última generación y tienen capacidades multimediales y de comunicación, y lo más importante, que están conectados a una red entre escuelas y universidades, las cuales, como se dijo

anteriormente desempeñan el rol de “tutoras” en el proceso de introducir la nueva tecnología en cada escuela y liceo.

Por último, el propio programa Enlaces desarrolla un software llamado “**La Plaza**” para introducir en forma amigable a profesores y alumnos al uso educativo del nuevo medio, con el fin de revertir la tendencia a depender de especialistas en computación al interior de las escuelas. La Plaza integra herramientas de correo electrónico, foros de discusión, noticias y acceso a software educativo y herramientas de productividad sin necesidad de dominar el sistema operativo del computador en que está instalada. Este programa además ha evolucionado de acuerdo a las nuevas necesidades que van surgiendo producto del avance tecnológico en el área y del crecimiento de la red de escuelas y liceos.

Esta red tiene vastas implicancias sobre la calidad y equidad de la Educación escolar del país, al poner a disposición de las escuelas u liceos, tecnología de redes e informática, que abre en escuelas y liceos una ventana al conocimiento y la información del mundo, redefiniendo drásticamente los límites de lo que es posible hacer y trabajar en cada establecimiento; y posibilitando acceder a los mismos recursos de información y de intercambio cultural, independiente de su ubicación geográfica o social, al conjunto de la matrícula.

4.2.9) Nuevo Marco Curricular en Educación Básica:

En enero de 1996 el Gobierno decreta el nuevo marco curricular de la Educación básica, que por primera vez en la historia del sistema educacional, otorga márgenes importantes de libertad a los establecimientos para definir sus propios planes y programas de estudio. Cumpliendo con el ordenamiento establecido por la “**Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza**” (LOCE) de 1990, los nuevos contenidos de la educación básica están planteados en términos de objetivos fundamentales y contenidos mínimos, los cuáles definen el marco dentro del cual las escuelas pueden definir contenidos complementarios propios. Esta innovación en términos de organización curricular, tiene importantes implicancias en términos de descentralización y fortalecimiento de la profesión Docente: cada establecimiento y cada equipo docente del país deben decidir, desde 1996 en adelante, si innova curricularmente en función de su proyecto educativo, o si sigue los programas de estudio definidos por el Ministerio de Educación.

La reforma curricular tiene como fundamentos:

- a) La necesidad de poner al día los objetivos y contenidos de la educación básica y media, considerando que los planes y programas de enseñanza de ambos niveles fueron dictados en 1980 y 1981, respectivamente, y que durante su vigencia se han generado grandes cambios en el conocimiento y la realidad nacional y local;

- b) Las exigencias de producir calidad en la educación, que implican el logro de pertinencia y relevancia en lo que se enseña y aprende, lo cual supone tener en cuenta los recientes avances de la pedagogía; y
- c) Obligación de dar cumplimiento a las disposiciones de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, LOCE que junto con formalizar objetivos generales y perfiles de egreso en ambos ciclos del sistema educativo, estipuló un nuevo procedimiento para generar el curriculum escolar, conforme al principio de descentralización.

Por otra parte, como contribución al diseño de la Reforma Educativa en su conjunto, la Comisión Nacional de Modernización de la Educación había concordado en que se requería establecer un “programa común de formación personal” el cual debía:

“...Ofrecer a todos los chilenos la posibilidad de desarrollar plenamente todas sus potencialidades y su capacidad para aprender a lo largo de la vida, dotándolos de un carácter moral cifrado en el desarrollo personal de la libertad; en la conciencia de la dignidad humana y de los derechos y deberes esenciales que emanan de la naturaleza del ser humano; en el sentido de la trascendencia personal, el respeto al otro, la vida solidaria en sociedad y el respeto a la naturaleza; en el amor a la verdad, a la justicia y a la belleza; en el sentido de convivencia

democrática, el espíritu emprendedor y el sentimiento de la nación y de la patria, de su identidad y tradiciones”.

Estas definiciones, hechas suyas por el Gobierno en 1995, permitieron emprender la tarea de reformar el curriculum, inicialmente en la Educación básica y posteriormente en media.

4.3) Extensión de la Jornada Escolar.

En mayo de 1996, luego de un proceso de evaluación de lo que restaba por abordar para asegurar el objetivo de proveer una educación de alta calidad para todos antes de fin de siglo, el Presidente de la República anuncia la decisión gubernamental de invertir aproximadamente US \$1.500 millones de dólares adicionales en Educación. Las inversiones son para asegurar: un cambio en el régimen de jornada escolar, extendiendo sustancialmente el tiempo de trabajo de los alumnos; el fortalecimiento de la profesión docente y la conformación de una red de establecimientos secundarios con características especiales en términos de calidad, capacidad de innovar y atención a jóvenes de grupos de menores ingresos; anunciada esta iniciativa con el nombre de liceos de anticipación, fue luego especificada y transformada por el Ministerio de Educación en un nuevo programa: **“El Proyecto Montegrande”**.

De las tres iniciativas, la mayor en términos de recursos involucrados e impacto inmediato sobre el sistema, es el cambio planteado en el régimen

horario de funcionamiento del sistema escolar; o el paso de una atención organizada en dos turnos de seis horas pedagógicas, a una jornada completa de ocho horas pedagógicas. Esto implica una mejora absoluta en los tiempos de trabajo de los alumnos en las asignaturas del curriculum, así como recreos más largos y sólo un grupo de alumnos por establecimiento, lo que ofrece un aprovechamiento educativo extrajornada de clases de las instalaciones por alumnos y profesores, de importantes implicancias formativas e impactos sobre equidad (al ofrecerse un espacio pedagógico al alumnado que tiene dificultades para trabajar en sus casas). La extensión del tiempo de trabajo escolar dejará al Sistema funcionando con una jornada semanal de 38 horas en básica y 42 horas en el nivel medio. En promedio el sistema trabajará 200 horas anuales adicionales a la situación pre- reforma, lo que equivale a cinco semanas de clases y dejar al sistema funcionando con 1.200 horas cronológicas anuales.

Desde la perspectiva del estudiante, el mayor tiempo escolar conlleva un mejoramiento de la calidad del aprendizaje y el enriquecimiento de su experiencia escolar. La extensión de la jornada implica más recreos, para una convivencia escolar más acorde con las capacidades de concentración de los estudiantes según sus edades. Supone tener tiempo para desarrollar habilidades cognitivas y el trabajo en equipo. A través de talleres, academias u otro tipo de actividades los estudiantes dispondrán de tiempo para desarrollar diversas áreas de su interés; quienes lo requieran contarán tiempo para el reforzamiento pedagógico. Especialmente importante será

para aquellos estudiantes que en sus hogares no cuenten con apoyo en las tareas escolares. Por último, los alumnos y alumnas dispondrán de manera exclusiva de su establecimiento educacional, lo cual hará posible que se genere un sentimiento de pertenencia e identidad altamente significativo para su formación.

La medida también implica importantes beneficios sociales. Los niños y los jóvenes cuya alternativa es la calle, estarán durante más tiempo en un lugar protegido: su escuela o liceo. Además se abren mayores posibilidades para la incorporación de las mujeres al trabajo. Se espera también que esta medida permita reducir de alguna forma el trabajo infantil, la delincuencia y deserción del sistema escolar, hechos que tienden a reproducir la pobreza en sus grados más agudos. Es por eso que la medida contribuye a las políticas de equidad en el sistema educacional.

La extensión de la jornada escolar en todos los establecimientos subvencionados, implica un salto cualitativo en el esfuerzo sostenido por mejorar la calidad y la equidad de nuestra educación. Sin embargo, es innegable que para los principales actores de la reforma, los profesores, esta medida mejorará sustancialmente sus condiciones de trabajo, ofreciéndoles – junto con otras en curso- la oportunidad de realizar un trabajo netamente profesional, a la altura de la dignidad de su misión y de los desafíos actuales que plantea la transformación de la educación.

Los profesionales de la Educación tendrán más tiempo para dedicar a actividades curriculares no lectivas. La exclusividad y el aumento en el

tiempo de permanencia en un establecimiento educacional permitirá el desarrollo de Consejos Técnicos a un nivel superior del que actualmente tienen, pues la participación en estos consejos, así como la preparación y la exposición de temas contará con el tiempo necesario para poder realizarse en forma adecuada.

4.3.1) **Impacto de la Jornada Escolar Completa en los Sostenedores**

Educacionales: La Reforma Educacional demanda de los sostenedores educacionales municipales y particulares subvencionados, capacidad para organizar y desarrollar con eficacia la gestión del servicio educativo a su cargo y comprometer a los diferentes actores involucrados en mejorar la calidad de los aprendizajes de los estudiantes.

La Jornada Escolar Completa y el incremento de los recursos que incluye, por efecto de una mayor subvención, debieran facilitar la labor del sostenedor junto con aumentar la efectividad escolar, esfuerzo en el que deben estar unidos con la comunidad del establecimiento educacional.

Los administradores o sostenedores podrán diagnosticar de mejor modo los déficit o problemas educativos y de gestión del establecimiento y buscar soluciones administrativas más acordes con las necesidades de esa comunidad. Así la jornada Escolar Completa se convierte en un poderoso incentivo para mejorar la gestión de los establecimientos. Ello es extensivo a los administradores, a quienes corresponde la gestión de un número

considerable de establecimientos –como sucede en la gran mayoría de los municipios- y de algunos sostenedores privados subvencionados.

Los sostenedores municipales tienen, además, el desafío de integrar los esfuerzos de sus establecimientos educacionales para reorganizar el tiempo escolar en una Jornada Escolar Completa, considerando el marco de su Plan Anual de Desarrollo Educativo Municipal (PADEM). Es en este instrumento de planificación educativa donde caben el estudio y las decisiones que involucran al conjunto de establecimientos educacionales de dependencia municipal. En él debiera incluirse el diagnóstico comunal de la situación de los establecimientos educacionales, atendiendo a las necesidades pedagógicas curriculares, de recursos humanos y de establecimientos educacionales que ingresan al régimen de Jornada Escolar infraestructura que sean necesarios incorporar a los Completa. También se debe incluir el estudio de la demanda y de la oferta educacional de la Comuna, a la luz de los requerimientos de atención de la totalidad de los estudiantes en una jornada única; la relación entre lo anterior y las metas educacionales del Municipio; los requerimientos de personal; las acciones a desarrollar durante el año; y la relación entre los recursos disponibles y los necesarios para el mejoramiento de las condiciones de trabajo docente, donde se considere la extensión de sus contratos y el mejoramiento de sus remuneraciones.

Aunque estas medidas no marcan el comienzo ni el final de la Reforma Educacional en marcha, lo que ellas exigirán del Estado supera

sustancialmente todo lo realizado en política educacional en los últimos años. Este desafío es especialmente importante si se considera la naturaleza descentralizada del Sistema Escolar Chileno. A diferencia de las reformas educacionales del pasado, es muy poco lo que el Gobierno pudo hacer por sí mismo en las escuelas y liceos del país. Su rol más bien es el de motivar, incentivar y facilitar el cambio, del cual serán protagonistas el sostenedor, la dirección y la comunidad escolar de cada establecimiento.

Sin embargo, el Gobierno puede correr el riesgo de frustrar las expectativas que las medidas anunciadas han despertado en la ciudadanía. La puesta en marcha de estas iniciativas requiere, por lo tanto, de soluciones institucionales capaces de asegurar eficacia y celeridad en su materialización. La aplicación de la jornada Escolar Completa y de las demás iniciativas anunciadas, pondrán a prueba la capacidad vigente para materializar cambios que son altamente valorados por la población.

Todo lo anterior exige adecuar la organización interna del Ministerio de Educación para darle al Gobierno y a las autoridades del Ministerio un control eficiente sobre la dirección y la efectividad que tendrían las medidas en curso, garantizando la transparencia necesaria para responder de su avance frente a la ciudadanía y al sistema político.

Financiamiento de Jornada Escolar Completa: Comparación de Factores de subvención.

NIVEL O MODALIDAD DE ENSEÑANZA	Valor Subvención sin JECD 1997	Subvención 1998 con JECD 19998	Variación %
Educación General Básica 3° y 6°	13.336	18.383	37.9
Educación General Básica 7° y 8°	14.519	18.468	27.2
Educación Especial Diferencial	44.006	55.833	26.9
Educación Media Humanístico-Científico	16.243	22.055	35.8
Educación Media T-P Agrícola y Marítima	24.350	30.335	24.6
Educación Media T-P Industrial	18.869	23.507	24.6
Educación Media T-P Comercial-Técnica	16.866	22.116	31.1
Variación Promedio Ponderada			34.0

Nota: Los valores de la subvención incluyen subvención adicional especial (SAE).

Los valores de la subvención no incluyen ajustes de remuneración Docente correspondiente a febrero de 1998, asignaciones de zona y ruralidad, ni otros recursos adicionales incorporados en el factor base de la subvención.

4.3.2) Comisión Nacional de Modernización de la Educación:

El Gobierno de la concertación inauguró su gestión en Educación con una iniciativa de articulación política y técnica de nivel nacional, destinada a explicitar los consensos sobre política educacional, y relevar públicamente las implicancias estratégicas del sector para el proyecto de desarrollo global. Con estos propósitos, el Presidente de la República convocó un Comité

Técnico sobre la Modernización de la Educación de alto nivel y con importante participación de la oposición, que elabora un diagnóstico y una acabada propuesta de políticas en educación. Ésta es recogida por una segunda instancia también convocada por el presidente, la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación, que a fines del año 1994 concluye con un planteamiento efectivamente nacional de política de reforma educativa. Tanto los planteamientos del Comité Técnico como los de la Comisión Nacional contribuyen en forma importante a sistematizar y enriquecer el discurso de la dirigencia Política, empresarial y cultural del país, sobre las tareas nacionales en Educación, al acordar un diagnóstico sofisticado y sistemático, y un conjunto de prioridades de cambio, altamente consistentes con las políticas que se venían ejecutando, entre las que destacan, la urgencia de una reforma profunda de la Educación Media, la necesidad de aumentar el tiempo de trabajo escolar, y de modernizar la pedagogía, así como de aumentar la flexibilidad y capacidad de gestión de los establecimientos. Pero es el “Informe Técnico” conocido como “**Informe Brunner**”, el que tiene políticamente un impacto mayor, al cuestionar directamente el marco regulador del campo laboral Docente establecido por el Estatuto de 1991, así como el nivel de financiamiento del sector, que se propone mejorar a través del establecimiento de un Fondo Nacional para la Educación.

Los esfuerzos gubernamentales por acordar una agenda nacional respecto a la reforma educativa, que tienen lugar a lo largo de 1994,

culminan en enero de 1995, por la suscripción del Gobierno y todos los partidos con representación parlamentaria, de un **“Acuerdo Marco para la Modernización de la Educación Chilena”**, que es similar a los planteamientos de la Comisión Nacional de Modernización, y que plantea reformas en la gestión y el financiamiento de la Educación Subvencionada que en parte serían asumidas por la nueva Ley del Estatuto Docente del año 95.

Desde la existencia del “Informe Brunner”, el debate de políticas en Educación planteado por la oposición se funda en lo que desde su perspectiva constituye el no-cumplimiento por el Gobierno de las propuestas del informe respecto a gestión y financiamiento de la educación subvencionada.

4.3.3) **Tensiones de la implementación de la Reforma Educacional:**

Un proceso de Reforma Educacional de la envergadura y características de las que se han descrito con anterioridad, experimenta las tensiones, conflictos y problemas intrínsecos a un proceso de cambio que se ha caracterizado como cultural. Sería materia de otro trabajo, y otra perspectiva de análisis, el intentar sistematizar tales tensiones, conceptualizando los procesos en curso desde la diversidad de actores y significados involucrados, así como de sus pesos relativos y su conflictualidad; o examinar los límites de las Políticas Públicas respecto al cambio educativo. En vez, concluiremos sólo enumerando las principales

tensiones que el proceso de reforma, a nuestro juicio, confronta en la presente etapa.

1. Problemas de **Desalineación o Asincronías** entre distintos ámbitos de intervención de las políticas. Las distintas iniciativas impactan a escuelas y liceos, pero en forma paralela, con mucho menos sinergia de la planteada en los diseños, y con áreas importantes que aún no han sido abordadas. Destacan en este punto las asincronías o desfases entre:

- La normativa que rige el sistema escolar, y los principios curriculares, pedagógicos y evaluativos que empujan los programas de cambio del MINEDUC;
- La consistencia, grado de preparación y recursos invertidos en llegar a las escuelas y liceos a través de los programas de mejoramiento, y la dimensión de Modernización de la Gestión del sector, con iniciativas parciales, discutidas y discutibles;
- El avance pedagógico de las escuelas y liceos, y el atraso comparado de la formación inicial de docentes;
- La centralidad que en las nuevas funciones del MINEDUC ocupa un Sistema de evaluación, y el aislamiento relativo del sistema vigente de medición de la calidad de la educación respecto al resto de las políticas.

2. **Sobrecarga de la Agenda de Cambio:** si se distingue entre tiempo político y tiempo técnico, tiempo de la burocracia y tiempo pedagógico o de los docentes (Braslavsky y Cosse 1996), el de mayores requerimientos es el último. Lógicas políticas y técnicas han determinado el ritmo de los cambios y

la agregación de intervenciones examinadas. Desde la perspectiva de los profesores, sin embargo, el cuadro puede tener algunos rasgos de “nueva cosa detrás de otra”, sin tiempo para la apropiación real de las operaciones y significados de las nuevas prácticas que promueven las políticas. Esto no ha sido tomado suficientemente en cuenta por los decisores; la agenda de cambio está probablemente sobrecargada, más allá de las capacidades de absorción de un cambio cultural por cualquier actor en un plazo breve. Debe notarse, sin embargo, que, como se ha reiterado, una de las condiciones de contexto que favorecen a la reforma en forma decisiva, es que cuenta con un horizonte de tiempo como para acomodar el “tiempo largo” de los cambios en prácticas y significados pedagógicos.

3. Insuficiencia de las Políticas respecto a Equidad y nuevas formas de Exclusión y Desigualdad, pese a los esfuerzos de focalización de las políticas de acuerdo a criterios de discriminación positiva, los recursos destinados a las escuelas más vulnerables han sido insuficientes. Adicionalmente el ordenamiento jurídico impide o dificulta contrarrestar las acciones de selección y expulsión de alumnos pertenecientes a establecimientos privados con subvención estatal, y también algunos municipales, por razones como bajos rendimientos, situación matrimonial de los padres, embarazo adolescente y SIDA (Nuñez 1996).

4.3.4) Gasto Público en Educación 1989-1997:

AÑO	GASTO PUBLICO MILES U\$ 96	EDUCACION VARIAC.% REAL	GASTO EDUCACION / P.I.B
1989	1.268	-	2.7%
1990	1.203	-5.2%	2.6%
1991	1.349	12.1%	2.7%
1992	1.556	15.4%	2.8%
1993	1.708	9.7%	2.9%
1994	1.879	10.0%	3.0%
1995	2.069	10.1%	3.0%
1996	2.319	12.1%	3.2%
1997 (1)	2.641	13.9%	3.5%

FUENTE: Estadística del Sector Público, Dirección de Presupuesto, Ley de Presupuestos 1996.

(1) Corresponde a una estimación en base a la Ley de Presupuestos 1997.

4.3.5) PADEM y Reforma Educacional:

En el contexto de las modificaciones al Estatuto Docente promulgadas en septiembre de 1995 (Ley N°19.410), surge el PADEM como un instrumento de planificación educacional que tiene como objetivo central colaborar en la solución de dificultades que se detecten en el servicio educativo municipal.

Es en este sentido que el PADEM se definió como un instrumento de Planificación Educacional, algunos de cuyos principales propósitos son:

1. Mejorar la Gestión Administrativa y Financiera de la Educación Municipal.

2. Elevar la calidad del Servicio Educativo Municipal en pos de satisfacer plenamente la demanda y expectativas de sus respectivas comunidades.
3. Contribuir al proceso de Descentralización y Modernización de la Educación Municipal.
4. Estimular e institucionalizar la participación de toda la comunidad en la Educación municipal.

Para que el PADEM sea un factor contributivo al logro de los propósitos descritos, debe tener coherencia y dependencia con o siguiente:

- a) Con las orientaciones generales emanadas de los Planes Generales de Desarrollo.
- b) Con las líneas matrices de desarrollo educacional definidas en el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO).
- c) Con el proyecto educativo elaborado y definido por cada uno de los establecimientos municipales.
- d) Con las principales orientaciones y programas de la Reforma Educacional en marcha y con las normas técnico- pedagógicas definidas por el MINEDUC de acuerdo a sus atribuciones constitucionales y legales.

De acuerdo a los artículos 4° y 5° de la Ley N°19.410, el PADEM debe contener a lo menos los siguientes aspectos:

- a) Un diagnóstico de la situación de cada uno y el conjunto de los establecimientos educacionales del Sector Municipal. Para estos efectos se consideran los aspectos académicos y extraescolares que formulan

los docentes directivos, los profesores, los padres y apoderados y otros actores relevantes de la comunidad.

- b) La situación de oferta y demanda de matrícula en la Comuna. Ello significa evaluar la matrícula y asistencia media deseada y proyectada en los establecimientos dependientes de la Municipalidad para el año en curso y los años posteriores.
- c) Las metas que el Departamento de Administración de Educación Municipal y cada establecimiento pretenden alcanzar.
- d) La dotación docente y no Docente requerida para el ejercicio de las funciones de administración pedagógica para el desarrollo del PADEM.
- e) Los programas de acción educativa que se desarrollarán durante el año en cada establecimiento.
- f) El presupuesto de ingresos, gastos e inversiones para la ejecución del Plan.

4.3.6) **Propuestas para una Mejor Descentralización de la Educación**

La descentralización avanza desde una reforma radical del Estado durante el período Militar, incluyendo el traspaso mediante la privatización, de parte importante de las responsabilidades educativas desde el sector público al Sector Privado, hasta una reformulación de la intervención estatal en el período democrático. Las políticas de los 90 retoman la conducción central de las políticas curriculares con el objeto de mejorar la calidad y la equidad de la Educación y emprenden la democratización del Municipio a

través de la elección de Alcaldes. Hay una preocupación por mejorar las condiciones de trabajo y subir las remuneraciones de los docentes, pero no se introducen incentivos al desempeño y a la eficiencia.

Entre los efectos de las políticas de descentralización se destaca la desigualdad de la Educación Municipal con respecto a la subvencionada, ya que la primera resulta más costosa y menos efectiva que la segunda. La debilidad municipal no lleva al Gobierno a darle más autonomía y a apoyarlo en su capacidad de gestión, sino que retoma su poder y control favoreciendo la apatía y dependencia respecto del mismo nivel central.

Dentro de las Propuestas se pueden mencionar las siguientes:

a) Revisión de las Políticas de Equidad: Las políticas a favor de la equidad no debieran detenerse en la focalización de recursos en las escuelas pobres o débiles académicamente, sino que además deben focalizar selectivamente los recursos y apoyo técnico en las escuelas municipales. No basta con sostener que al apoyar a las escuelas más pobres en cada Región, se está indirectamente apoyando a las escuelas municipales. Como se ha demostrado con anterioridad, la Educación Municipal tiene características y problemas específicos que trascienden el problema de la pobreza y que tienen que ver con la forma como se organiza el Gobierno Regional y Comunal en medio de un proceso de descentralización que aún no termina de definirse.

b) Mejorar la Gestión de la Educación Municipal: La necesaria Modernización del Estado compromete al Municipio en un proceso de

cambios profundos no sólo en la forma de hacer las cosas, sino también en la forma de pensar. Ya no basta con atenerse estrictamente a las normas, sino que se necesita compatibilizar la Planificación y la evaluación con la innovación y las respuestas prontas y oportunas.

C) **Dar más Autonomía a las Escuelas:** En Chile la autonomía de las escuelas municipales como particulares subvencionadas es escasa. La flexibilidad curricular es mínima, los textos se eligen en el MINEDUC, los criterios de evaluación y la distribución de las horas por asignatura se deciden a nivel central.

Rangos mínimos de autonomía son necesarios en las escuelas para asegurar una mayor eficiencia. En primer lugar, la comunidad escolar debiera tener una mayor injerencia en la selección y contratación de sus profesores. En segundo lugar, cada escuela municipal debiera recibir un porcentaje de la subvención por cada alumno que atienda. Este mecanismo no sólo significaría un estímulo a mejorar la calidad para atraer más alumnos, sino que un cierto margen de autonomía financiera que le traería beneficios importantes para las escuelas.

d) **Democratizar efectivamente la Educación:** La participación de la comunidad es uno de los puntos más débiles en cuanto a la ampliación del dialogo y de los interlocutores a nivel comunal. Los instrumentos diseñados especialmente para ello como el Consejo Económico y Social provincial y comunal han resultado ser meramente formales.

En síntesis, las articulaciones de nivel local y el desarrollo de soluciones colectivas de los problemas que son de responsabilidad del Municipio es aún muy incipiente. Los elementos están dados para que este tipo de experiencias se extienda y diversifique, la comunidad y el Municipio tienen la palabra.

4.3.7) **La Descentralización de la Educación durante el período de Transición a la Democracia:**¹²

El nuevo Régimen Democrático postula a la necesidad de un “Crecimiento Productivo con Equidad”. La equidad social, el mejoramiento de la Educación y la estabilidad de la Democracia son entendidos como premisas insoslayables del fortalecimiento de la competitividad internacional del País. Por consiguiente, es responsabilidad del Estado promover la concretización de tales premisas, por lo que se reafirma su papel activo y responsable en materias sociales, en general, y en la Educación en particular. La descentralización, que necesita profundizarse como proceso democrático - participativo, debe ser más eficaz y supone un papel fuerte de un centro estatal desconcentrado, pequeño pero eficiente. Nuestro País como sabemos se encuentra enfrentado al tránsito desde el Régimen Autoritario a la Democracia. Este sólo hecho, amerita modificaciones de forma y de fondo en el sistema educativo. Por otra parte la remodelación

¹² Piie .Educación y transición democrática. Propuestas de políticas educacionales.Pag.15-33.

autoritaria y neo-liberal de la educación chilena, ha agudizado los problemas y ha creado nuevos cuellos de botella en la educación chilena.

El Sistema ha detenido su crecimiento y las desigualdades educacionales se han agravado, en perjuicio de los sectores populares. El imperio de una doble lógica, de control político gubernamental y de manejo economicista en la educación ha significado un desmantelamiento de la antigua organización educacional, en tanto que la nueva no logra legitimarse y diversos aspectos de ella son mayoritariamente rechazados en diversos grados, los actores sociales y políticos demandan cambios en la educación que los Gobiernos Democráticos deberán impulsar.

El problema que enfrentará la comunidad educativa al conquistar la Democracia no es sólo de lograr consensos o disponer de un programa de política educativa. Hay también un problema de estrategias para cambiar la Educación. “Cómo hacerlo” es tan importante como el “que hacer” respecto a la educación que nos legara el régimen autoritario.

Los verdaderos cambios educacionales son los que ocurren en las prácticas de enseñanza y aprendizaje y en las interacciones formativas que deben producirse entre educadores y educandos. En términos del sistema formal, son los procesos que se dan en el aula y en la escuela, en su cotidianeidad. Allí radica la esencia de lo educativo. Todo lo demás son condiciones y recursos de apoyo, que deben subordinarse a la “relación pedagógica”, que es el corazón o el núcleo de la realidad educativa.

El fracaso relativo de la mayoría de las reformas deriva de no haber apuntado certeramente al objetivo. Se quedan en el cambio de las premisas materiales, organizativas y técnicas de la Educación, pero no aciertan a cambiar las prácticas pedagógicas o los aprendizajes del día a día. Es que los esfuerzos de reforma por lo general no toman en cuenta los condicionamientos culturales de la enseñanza, ni han considerado a los actores del proceso educativo ni tampoco la subjetividad de éstos preocupándose sólo de la tecnología y olvidándose del factor humano.

También se puede analizar el éxito de esta descentralización educativa desde el punto de vista del impacto que ésta tiene en los equilibrios sociales económicos y culturales, un ejemplo de esto sería que una Educación de calidad debiera preparar a los estudiantes para responder a las necesidades de los mercados abiertos y competitivos, propios de las economías modernas en donde no existen las fronteras nacionales y se privilegia la calidad de los productos por sobre otras cosas.

De manera que tanto desde las recientes políticas educativas como desde los análisis más teóricos del concepto de calidad educativa, **“La Participación de la Comunidad”** parece ser uno de los núcleos fundamentales que contribuyen a la calidad de la Educación. Desde este punto de vista se entiende el concepto de participación de una manera más amplia de como la entiende el modelo neo-liberal, con énfasis en los mecanismos de mercado. De acuerdo con este modelo los padres participan al elegir la escuela que le parece más adecuada para sus hijos,

es decir, se está entendiendo la participación como algo más que el aporte económico o material que se le pide a los padres para la mantención de la escuela o para la adquisición de materiales didácticos; estamos entendiendo la participación como una forma de repartición de las responsabilidades sociales ya sea en colaboración con el Gobierno Local o bien fuera de los espacios institucionales establecidos. Estamos hablando de democratización “desde abajo” en la medida que los padres y las organizaciones locales desarrollen capacidad propositiva y de anticipación al participar en el diseño de planes o medidas de política local. Se puede sostener también que la participación como elemento para mejorar los niveles de calidad educativa sobre la que se han diseñado las políticas de descentralización en América Latina no ha estado equivocada, sin embargo la participación de la comunidad y especialmente de los padres de familia de los grupos más pobres no se ha dado de acuerdo a lo esperado. Por el contrario, la sociedad civil ha resultado más bien reticente a asumir responsabilidades respecto a la prestación del servicio educativo, por lo tanto, es necesario tomar medidas para que ésta sea real y efectiva tanto en los niveles de la gestión educativa local, como de las escuelas y de los usuarios.

Finalmente, es responsabilidad del Estado asegurar la equidad a través de la dictación de políticas públicas pero uno de los riesgos de la descentralización es precisamente la inequidad, el distanciamiento entre sectores ricos y pobres, sectores con mayor y menor capacidad profesional.

Sólo el Estado, desde una perspectiva que está por sobre las disparidades sectoriales, puede garantizar la igualdad y un efectivo control de las diferencias que favorecen a unos en desmedro de otros.

4.3.8) **Deficiencias de la Administración Municipal:**¹³

1) **Persistencia al Centralismo:** Existe una manifiesta tensión no resuelta entre el Gobierno Central y el Gobierno Local que se expresa en una desconfianza mutua y que perpetúa la falta de autonomía municipal. El Gobierno Central parece temer que una excesiva autonomía Municipal ponga en peligro las políticas nacionales, y el Municipio parece temer, por su parte, que no se de curso a todos los derechos y atribuciones producto de una conducción excesivamente centralista. Esta tensión ha tendido a ser resuelta manteniendo el centralismo, que resulta lo más fácil porque es lo que se ha sabido hacer históricamente. Bajo el argumento de que la administración municipal carece de la capacidad técnica suficiente como para ejercer sus atribuciones y funciones. En Educación los acuerdos del Gobierno con los profesores, que se han tomado sin consultar al Municipio que es responsable de su contratación son expresión del centralismo que restringe la autonomía municipal y deriba en problemas de gestión.

¹³ Viola Espínola. La descentralización de la Educación en Chile. Pag. 30 - 70.

2) **Rigidez Legal:** Las Municipalidades tienen la responsabilidad de “administrar sus comunas y satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural”¹⁴. La Ley las faculta para desarrollar cualquier actividad de interés común en el ámbito local. Sin embargo, el Municipio no cuenta con los instrumentos para hacerlo y por el contrario, están sujetos a procedimientos burocráticos y legales que entraban considerablemente su gestión.

Dado que Chile es un Estado Unitario las atribuciones de los Gobiernos Regionales y Locales dependen en gran medida de las que el Gobierno Central les delegue.

En cuanto a los asuntos presupuestarios, la asignación de recursos depende del Gobierno Regional. En lo que respecta a los recursos propios, el marco legal que regula el funcionamiento interno de los Municipios les impide aumentar los ingresos propios, y además restringe las posibilidades de inversión o manejo de los recursos en el mercado financiero para obtener una mayor rentabilidad.

El mejor ejemplo de rigidez generada en el marco legal que regula el funcionamiento municipal se da en Educación en donde el Estatuto Docente determina que los arreglos laborales de los profesores se establecen a nivel de Gobierno Central Ministerios y Parlamento. En la firma de estos acuerdos apenas si se consulta a los Alcaldes involucrados.

¹⁴ Ley n° 18.695. Artículo n° 1.

En definitiva, las atribuciones municipales se limitan a la fijación de políticas a través del plan de desarrollo comunal, y a la reglamentación de la organización y funcionamiento internos de sus unidades administrativas y del consejo.

3) **Dependencia Financiera:** La actual estructura tributaria le impone al Municipio serias limitaciones que le impiden cumplir con los compromisos que ha contraído con la comunidad. El financiamiento municipal sigue estando caracterizado, en general, por una escasa autonomía fiscal en la determinación de sus impuestos y uso de tasas o cargos a usuarios y un uso reducido del endeudamiento territorial. La dependencia de las transferencias o aportes presupuestales del Gobierno Central es muy alta, lo que resulta especialmente válido en el caso de los Municipios más pobres.

4) **Problemas de Gestión:** Todos los elementos anteriores, cultura centralista, dependencia financiera y rigidez legal ha conducido a deficiencias en la gestión y administración de los asuntos internos del Municipio. Porque no es exacto sostener que todos los problemas del Municipio son responsabilidad del Gobierno Central y de las políticas aplicadas en el marco de la descentralización. Los problemas de gestión que atañen directamente a la Educación son numerosos, y la mayoría de ellos tiene que ver con la marginación del DAEM o la corporación respecto a los asuntos centrales del Municipio.

En suma, prima una cultura organizacional en los funcionarios municipales quienes, con escasos estímulos y reducidas oportunidades para expresar sus ideas se desenvuelven en un clima de desinterés que se expresa en todas sus actividades. Una cultura funcionaria que no ha sido capaz de romper con la cultura centralista y asumir como propias las responsabilidades y la administración de los asuntos de la Comuna.

4.3.9) **Políticas del Banco Mundial en el campo de la Educación:**¹⁵

Es importante señalar que el mandato del Banco no es solamente el de transferir recursos, sino también apoyar a los países en el diseño de sus políticas educativas, asociándose en el análisis profundo sobre la calidad, equidad y eficiencia interna y externa de los sistemas educativos. Para ello el Banco desarrolla un programa de análisis sectorial; por lo tanto cada proyecto va precedido de un análisis de los objetivos educacionales y de las políticas estratégicas que son elementos básicos para el diseño, la preparación, la evaluación y la negociación de los proyectos.

El Banco Mundial, consciente de la importancia del desarrollo de recursos humanos en la Región, ha aumentado el nivel de financiamiento y la asistencia técnica dirigida hacia el sector de Educación en América Latina y El Caribe. Los recursos para el sector han aumentado de 83.3 millones de U\$

¹⁵ Conferencia Sr. Luis Pisani: Oficial principal de operaciones del Banco Mundial. La construcción de políticas educativas en América Latina . Educación para la Democracia y la Modernidad crítica Bolivia, Chile, México y el Perú. Pag.55 - 60.

en 1988 a 786.1 en 1992. Es más, se proyecta que esta cifra seguirá creciendo hasta alcanzar los 1.120 millones en 1994. Esta tendencia significa un incremento en el porcentaje total de los recursos asignados al sector de educación por el Banco: en 1988 de 1.68% en 1992, de un 13.89% y en 1994 de un 22.52% de todo el financiamiento destinado correspondiente al sector Educación.

El Banco Mundial ha priorizado en estos últimos años, en materia de inversiones en Educación a la Educación Primaria y a la Educación Secundaria en sus dos corrientes: científico - humanista y técnico - profesional. La materialización de esta política, en el marco de los proyectos de financiamiento, representa para los países beneficiarios un incremento de los gastos en Educación, asociado a mejoramientos sustanciales en la eficiencia y calidad de los sistemas educativos.

La crítica que se puede hacer al Banco Mundial es que éste ha jugado un papel hegemónico en el rediseño de las políticas educativas en América Latina lo que está relacionado directamente con su poder económico. Concentrando todo el poder decidiendo ellos mismos el destino de sus recursos dejando sin posibilidades de decisión a sus países benefactores. Situación que es muy complicada porque en algunas oportunidades destinan recursos a políticas poco trascendentes para el desarrollo educativo de los pueblos dejando al margen proyectos que si podrían traer altos beneficios a la población de un País determinado.

4.4) **Estatuto Docente:**

Dentro de los logros de los docentes obtenidos durante el retorno de la Democracia sin duda uno de los fundamentales es el Estatuto de los Profesionales de la Educación¹⁶ aprobada en julio de 1991 esta normativa se aplica al personal Docente, Directivo y Técnico de los establecimientos escolares de la educación prebásica, básica y media tanto en el sector municipal como en el particular, así como a las corporaciones de administración delegada de la educación técnica.

El nuevo Estatuto define el trabajo docente como una función profesional. Establece un conjunto de normas comunes para todos los sectores destinado a hacer efectiva la condición profesional, entre ellas el requisito del título profesional para ejercer la función docente, el derecho al perfeccionamiento profesional, a la participación en determinados ámbitos de decisión, etc.

Si bien el Estatuto unifica a los docentes en la dimensión profesional, los diferencia en los aspectos contractuales. En efecto, los profesionales que se encuentran sujetos a la administración municipal les prescribe un régimen de carrera de servicio público y a los profesionales de los establecimientos particulares les impone un tipo de contrato laboral privado específico y, hasta cierto punto, distinto al contrato laboral corriente. Establece una remuneración mínima común para todos, una estructura compleja de

¹⁶ Estatuto Docente. Ley 19.070, Julio 1991. Ministerio de Educación de Chile.

remuneraciones para el Sector Municipal, y deja a la negociación individual o colectiva la fijación de las remuneraciones del sector privado.

Estatuto Docente 2 (Ley 19.410 PADEM) 1995:

El funcionamiento de las nuevas administraciones municipales en contexto democrático en los años 91 al 93, permitió que sus plantas docentes crecieran en este período en aproximadamente un 10%, sin aumentos concordantes en la matrícula, y por tanto en sus ingresos, lo que llevó a desequilibrios financieros estructurales en la educación municipalizada.

La necesidad de hacer más flexibles las normas del Estatuto sobre movilidad de la planta Docente, así como el empeño de la política gubernamental de introducir innovaciones al respecto que ligen remuneraciones con desempeños, llevan a una Ley de reforma del Estatuto, que introduce innovaciones en las direcciones referidas. En primer término, contra la existencia de un **“Plan Anual de Desarrollo de la Educación Municipal”** (PADEM), se hace posible, a partir de 1997, reducir plantas de docentes; adicionalmente la Ley establece un Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño (SNED) de las escuelas, que permite evaluarlas considerando el tipo de alumnos con el que trabajan y establecer incentivos y premios a los equipos docentes que mejoren sus resultados de aprendizaje.

La reforma del Estatuto Docente en 1995, estableció además un nuevo aumento en las remuneraciones docentes. Consideradas éstas junto a los demás aumentos de remuneraciones del período 1990 –1996 que los

sueldos de los profesores han crecido en un 80% en términos reales desde 1990, correspondiendo aproximadamente a US\$ 640 mensuales por una jornada de 30 horas semanales.

4.4.1) **Propuestas para Mejorar la Calidad de la Educación:**

Mejoras en la calidad de la educación son importantes no sólo para asegurar el crecimiento económico sino además para obtener una distribución del ingreso más equitativa. La propuesta de Reforma Educacional del Gobierno requiere un significativo esfuerzo en términos de infraestructura y capacidad de gestión, que difícilmente pueden ser cubierto con recursos del Estado.

Sin duda, mejoras en la calidad de la educación resultan cruciales para que el desarrollo económico de Chile sea sostenible. Dicha calidad se refiere tanto a los contenidos programáticos, cuestión que requiere una permanente adecuación a las necesidades del país, como las condiciones materiales en las cuales se provee la Educación. Una Educación de mayor calidad permitirá que los jóvenes mejoren sus expectativas de empleo futuro, reduciéndose los incentivos al abandono temprano de la educación e, indirectamente, los problemas de delincuencia, drogadicción y violencia que de éste se derivan.

Actualmente, la Educación preescolar, primaria y secundaria es provista a través de un sistema con participación de los Sectores Público y privado, tanto en la producción como en su financiamiento. Se observan

diferencias de calidad, a juzgar por los resultados de las pruebas del **Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE)**, siendo la educación particular superior a la pública. Dichas diferencias implican que los jóvenes acceden al mercado laboral con niveles de capacitación marcadamente distintos, los que tienden a reflejarse en sustanciales desigualdades en el tipo y calidad del empleo. Éstas producen, a su vez, un efecto regresivo en la distribución del ingreso.

El Sector Público provee importantes recursos a escuelas municipales y privadas a través de la subvención escolar. No obstante, éstos resultarán probablemente insuficientes para enfrentar los desafíos de capacitación que requiere un crecimiento económico sostenido. A ello se suma la reforma de la jornada horaria de clases impulsada por el Gobierno, la que impondrá requerimientos significativos en términos de infraestructura y reorganización del sector. Ella, sin embargo, no provee mayores espacios para que el sector privado pueda aportar al mejoramiento de la calidad y cobertura de la educación subvencionada o municipal.

Una participación más activa del Sector Privado podría resultar crucial para subsanar limitaciones financieras de infraestructura y en la capacidad de gestión de las escuelas. Aquí se analizarán diferentes formas a través de las cuales dicha participación podría realizarse y sugiere algunas Propuestas, complementarias a la actual reforma escolar, para que el sector privado pueda proveer recursos, capacidad de gestión y tecnología que permitan expandir la cobertura y mejorar la calidad de la educación subvencionada.

En nuestro país el Sector Subvencionado, Municipal y particular concentra el 89% de los establecimientos educacionales, con un 33% de los alumnos matriculados en colegios particulares subvencionados y 56% en establecimientos municipales. El restante 11% corresponde a establecimientos particulares. El Ministerio de Educación evalúa la calidad de la Educación en los distintos establecimientos mediante las pruebas del SIMCE, aplicadas a los alumnos de 4º y 8º básico y Educación media. Los resultados han mostrado históricamente que:

1. Los Colegios Municipales y Particulares Subvencionados tienen una calidad promedio inferior a la de los particulares pagados;
2. Los Colegios Municipales tienen una calidad inferior a la de los particulares subvencionados en Educación básica y media;
3. El porcentaje de alumnos que finaliza sus estudios en el tiempo previsto en cada ciclo (éxito oportuno) es menor en establecimientos municipales, en particular en educación media;
4. Los alumnos que estudian en Colegios Municipales demoran en promedio más tiempo (años de egreso) para concluir su educación básica que en el sector particular subvencionado.

Aunque existen muchos factores que inciden en el rendimiento escolar, como el nivel socioeconómico de las familias, la educación de los padres y el habitar en comunas rurales, la evidencia sugiere que, incluso controlando por dichos factores, hay diferencias sustanciales en la calidad de la educación

otorgada por distintos tipos de establecimientos. Los estudios concluyen que la calidad es superior en colegios particulares dirigidos por religiosos y en aquellos donde el sostenedor maneja otros colegios. Entre los colegios municipales, la Educación es mejor en aquellos que optaron por el modelo de administración por corporación. Las principales implicancias de estos resultados son:

1. Que la capacidad de gestión es importante en la efectividad del sistema escolar.
2. Existen importantes limitaciones en la capacidad de administrar escuelas de manera centralizada por parte de las Municipalidades.

Que aunque condiciones socioeconómicas adversas de la familia limitan el rendimiento de los alumnos, existe un efecto adicional derivado de la calidad promedio del colegio (efecto de los pares), según el cual un alumno tiene mejor rendimiento mientras mayor es la calidad promedio del colegio.

4.4.2) **Objetivos de la Presencia del Estado en el Sector Educativo:**¹⁷

La intervención pública en el Sistema Educativo tiene un doble objetivo: asegurar la equidad y la eficiencia en la prestación del servicio.

Al intervenir en el sector educativo, el Estado debe procurar alcanzar el máximo desempeño posible en la prestación del servicio, pues sólo así

¹⁷ Formulation de Políticas de Eficiencia y Equidad en el Sector Educación. ILADES. Santiago 1998.

podrán asegurarse las inversiones necesarias para adaptar la prestación del servicio educativo a los constantes cambios del entorno social, y adecuar la formación de capital humano a tales cambios. Ello supone por una parte, elevar el bienestar social en cuanto al uso de los recursos destinados a este sector (aumentar la eficiencia económica de las inversiones), y por otra parte, propiciar un entorno institucional estable, que favorezca las inversiones productivas, eliminando la incertidumbre de los agentes participantes sobre el futuro de las inversiones afectas a dicha actividad.

El bienestar social se ve maximizado cuando el individuo puede acceder a una mejor oferta educativa, tanto en cantidad como en calidad. En cuanto a lo primero, el bienestar social se incrementa cuando se establecen las condiciones institucionales para propiciar que los individuos accedan a un número adecuado de niveles educativos que les permita la formación suficiente para responder con éxito a las tareas que requiera la sociedad según su grado de especialización productiva. A medida que las sociedades se vuelven más complejas, el grado de especialización del conocimiento hace que se requiera una mayor profundización en la Educación requerida para atenderla. De ahí la necesidad de asegurar la oferta suficiente de niveles educativos.

En cuanto a lo segundo, el bienestar social también se incrementa cuando se propicia que los individuos accedan al tipo de Educación que requiere la especialización del conocimiento social. Una sociedad cuyo eje productivo sea, la manufactura de tecnología de computación, debería

asegurar el desarrollo de Educación para dicho oficio (no debería, sin embargo, desestimular otras). Claro está, en ello juega un papel central la decisión del receptor de la educación (o de sus representantes) quienes son en definitiva quienes mejor pueden juzgar qué tipo de educación puede permitirles un mayor chance de éxito en la vida, induciéndolos a formarse en aquello que la sociedad valora más.

Por ello, el Estado debe crear el marco institucional que permita elevar el bienestar social en el sector, lo que será posible en la medida que dicho marco favorezca una interacción de los agentes tal, que se favorezca la asignación de recursos sobre aquellos que valoren más su empleo, en las actividades asociadas con la producción del servicio educativo. Para elevar la Eficiencia en el sector, es necesario considerar dos vertientes posibles: **la Eficiencia Externa y la Eficiencia Interna.**

La Eficiencia externa se refiere a la asignación de recursos entre los distintos niveles educativos de manera tal que se maximice la rentabilidad social. Ellos se logra cuando se igualan las tasas internas de retorno social en los distintos niveles de Educación. Al respecto, estudios empíricos han determinado que en países en desarrollo la tasa interna de retorno social es mayor en Educación primaria que en secundaria y, ésta última mayor que la universitaria; esto se explica porque la Educación primaria no está totalmente cubierta. Por esta razón, se debe privilegiar la asignación de recursos en la educación primaria; obviamente, a medida que se abarrique la educación primaria se debe ir atendiendo los niveles educativos siguientes.

Por su parte, la eficiencia interna se refiere a la optimización del uso de los recursos asignados a cada nivel educativo, siendo la labor de gestión en cada nivel el factor crucial. La eficiencia interna en la prestación del servicio de educación se manifiesta en la calidad de la enseñanza: en la preparación de los individuos para seguir los niveles superiores de formación o para ingresar al sector productivo; y en el número de egresados en cada nivel.

En resumen, el cometido del Estado es elevar los niveles de eficiencia, esto supone que debe diseñar los mecanismos institucionales adecuados para animar a los actores a que participen y aumenten la cantidad y calidad del servicio ofrecido. Para ello el diseño institucional debe satisfacer una primera condición, a saber, favorecer un empleo más rentable de los recursos dirigidos al sector, asignándolos a aquellos usos más valorados por los participantes. Pero además se requiere propiciar un entorno institucional libre de inferencias arbitrarias que puedan dificultar las expectativas que los agentes participantes tienen al invertir en el sector. Ello supone un control sobre las actuaciones del Estado en aquellas áreas que pudieran afectar al sector de algún modo: la forma de escoger de los programas, apertura de escuelas, cobro de matrículas, selección de personal Docente y otras semejantes.

Por otra parte, la presencia del Estado en el Sistema Educativo se justifica en la necesidad de asegurar el acceso efectivo de todos los interesados al servicio educativo. La equidad, referida a la igualdad de

oportunidades para el acceso al sistema de Educación, se encuentra en el derecho constitucional de los individuos a obtener Educación gratuita. Pero la equidad trasciende la mera gratuidad como principio rector; se refiere más bien a aquellos que no puedan costear su acceso al sistema, no se vean impedidos de lograrlo si desean hacerlo. Por ello la equidad e igualdad de oportunidades debe considerar las diversas realidades económicas y culturales de las distintas zonas del país, para garantizar el acceso de estudiantes de bajos recursos, lo cual debería orientar la asignación de los recursos en los distintos niveles educativos.

4.4.3) **Conceptos Básicos:**

- 1) **Estado:** Conjunto de órganos de la Administración Pública que tienen como objetivo primordial el cumplimiento de la función administrativa. El Estado debe estar al servicio de la comunidad atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente.
- 2) **Educación:** Es la acción de desarrollar las facultades tanto físicas como intelectuales y morales de las personas.
- 3) **Sistema de Educación Estatal:** Es un sistema creado por el Gobierno cuya función fundamental es entregar educación a toda la población existente en el País.
- 4) **Sistema de Educación Municipal:** Organismo encargado de administrar el sistema educacional que antes se encontraba en manos del Estado o más precisamente del Ministerio de Educación.
- 5) **Sistema de Educación Privada:** Es aquel tipo de educación que no reciben aporte alguno por parte del Estado.
- 6) **Descentralización:** Proceso que tiene como objetivo fundamental dar atribuciones a las Autoridades Regionales para que ellas tengan la posibilidad de decidir sobre problemas que les afectan directamente. Con

esto también se pretende dividir más racionalmente funciones que antes estaban en manos de las autoridades superiores del Estado. Este concepto también se relaciona con la forma de administración del sistema educacional en donde las autoridades centrales delegarán funciones hacia las entidades regionales y locales las que tendrán autonomía para organizarse y administrar el sistema de educación pública de sus respectivas áreas.

7) Desconcentración: consiste en que el Gobierno Central delega determinadas funciones a Entidades Regionales o locales que dependen directamente de los Ministerios, pero manteniendo entre sus prerrogativas la toma de decisiones y la facultad para modificar las atribuciones de los funcionarios de estas reparticiones. Estos organismos están bajo dependencia directa del poder central. Este concepto esta asociado en lo administrativo a la reforma estructural y funcional de los Ministerios y demás organismos del Estado, tendientes a modernizar su gestión.

8) Privatización: Se refiere a tareas que se transfieren en el desempeño de una función del Sector Público al Sector Privado. Tiene de común con la descentralización que el ente estatal transfiere responsabilidades en el cumplimiento de actividades o funciones, compartiéndolas con el sector privado.

9) **Subsidiariedad:** Principio que es fundamental en toda economía Neo-liberal y consiste que el Estado debe desarrollar su acción garantizando la adecuada autonomía de los grupos intermedios de la Sociedad para cumplir sus propios fines específicos y respetando el derecho de las personas para realizar cualquier actividad económica, en conformidad con a leyes.

10) **Modelo Neo-liberal:** Se basa en el libre mercado. Este modelo pretendía ajustar el desarrollo educativo al modelo económico imperante haciéndolo más eficiente y mejor articulado con los requerimientos del desarrollo económico del propio País.

11) **Municipio:** Corporación de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio encargada de la administración de una comuna y asegurar el progreso económico, social y cultural de ella. Están encargadas de velar por el eficiente funcionamiento de los establecimientos y cuidar que la calidad de la educación que se imparte en las unidades educativas de su jurisdicción, se ajuste a los estándares establecidos por el Ministerio.

12) **Conara:** Comisión de la reforma administrativa organismo que tenía como finalidad crear una nueva división territorial del País, Con excepción de la región metropolitana. Esta nueva estructura estableció una nueva división político administrativa del territorio nacional que originó 13 regiones, 51 provincias y 341 comunas cada una de las cuales adquirieron nuevas

funciones. Esta Ley marca el punto de partida del proceso de desconcentración de nuestro país.

13) **Subvenciones:** Mecanismo de financiamiento Estatal implantado por el Gobierno Militar según el cual se le asignaban recursos a los municipios en función de los alumnos atendidos, recursos con los cuales debían cubrir todos los gastos de las escuelas como ser los salarios, seguridad social, gastos corrientes y la adquisición de materiales educativos.

14) **Ministerio de Educación:** le corresponde la “supervisión técnico-pedagógica” de los establecimientos cooperadores de la función educacional del Estado a fin de contribuir al mejoramiento de la calidad de la Educación, y la inspección de las subvenciones, cautelando el cumplimiento de la ley.

15) **Secretarías Regionales de Educación:** Se definen como los organismos encargados de poner en práctica el proceso de descentralización en la gestión técnica y administrativa del Ministerio de Educación.

16) **SIMCE:** Sistema de Medición de la calidad de la Educación, es un mecanismo por el cual el Ministerio de Educación, obtiene información acerca de la calidad del proceso educativo que se realiza en los establecimientos del país. Los resultados de estas mediciones permiten a este Ministerio orientar los recursos, acciones y proyectos, con el objetivo de

que alumnos en condiciones socioeconómicas desfavorables logren mejores resultados educacionales y rompan, así, el círculo de pobreza – deficiente-aprendizaje y pocas oportunidades de desarrollo.

5). **Marco Metodológico:**

Dentro de la investigación científica relacionada con el proceso de descentralización y más específicamente el traspaso de la Educación Pública a la Municipalizada, como también la Reforma Educacional implementada por los Gobiernos democráticos en nuestro país, el diseño y método de investigación más apropiado para realizar este estudio será la revisión bibliográfica porque es una técnica con la que se pueden comparar más específicamente distintos períodos históricos como es en este caso los cambios producidos en el sistema educacional después del proceso de Municipalización bajo el Régimen Militar y la descentralización de la educación bajo los Regímenes Democráticos.

En relación con el diseño de investigación aquí se utilizará el diseño no experimental longitudinal ya que se pretenderá realizar observaciones en dos o más momentos del período de Descentralización de la Educación; el primero inmediatamente después de producido el traspaso y el segundo con el retorno de los Gobiernos Democráticos haciéndose finalmente una comparación de los datos y antecedentes obtenidos como de los efectos detectados producto de este proceso de descentralización de la Educación chilena.

En relación con el universo en el cual se desarrolló esta investigación son específicamente los Colegios Municipales, Particular Subvencionado y Particular Pagado del país, con los cuales se pretendió realizar un análisis comparativo a nivel Nacional, Regional y Comunal de los resultados de logro

académico de los estudiantes que cursaban cuarto año básico en 1996 y octavo año básico en 1997 según el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación SIMCE.

En lo que respecta la unidad territorial de estudio, las Unidades de Análisis corresponden a las 335 comunas que constituyen las 13 regiones del país.

En este estudio se utilizaron algunos conceptos o variables como ser:

- 1. Logro Educativo:** Promedio porcentual de logro estimado por unidad educativa. Este promedio incluye los resultados de las pruebas de Castellano y Matemática.
- 2. Dependencia:** Las dependencias de los establecimientos para la Educación Básica se encuentran agrupadas en tres grandes subcategorías: Municipal (M), Particular Subvencionado (PS), Particular Pagado (PP). La subcategoría Corporación de Derecho Privado no forma parte del universo de estudio del SIMCE, en tanto, sólo se encuentran en esta categoría 3 establecimientos en todo el país los que atienden a 1.427 alumnos.
- 3. Índice de Localización Geográfica:** Se establecen cinco subcategorías de ubicación geográfica de los establecimientos del país: la letra A representa a los establecimientos de ubicación en zonas altamente urbanas y la letra E a los establecimientos de ubicación más rurales. Las letras B,C y D corresponden a los estratos de clasificación intermedios.

4. Nivel Socioeconómico: los niveles socioeconómicos establecidos por el SIMCE hacen referencia a la clasificación global del establecimiento.

Estos niveles son:

- A.** Representa el nivel socioeconómico más alto y pertenecen a esta categoría las unidades educativas cuyos padres tienen en promedio una escolaridad superior completa o incompleta; o media completa. Gastan en Educación \$25.042 ó más.
- B.** Pertenecen a esta categoría las unidades educativas cuyos padres tienen en promedio una escolaridad media incompleta o básica completa. Gastan en promedio mensual entre \$13.210 y 425.061.
- C.** Pertenecen a esta categoría las unidades educativas cuyos padres tienen en promedio una escolaridad media incompleta o básica completa o incompleta. Gastan en promedio mensual en Educación entre \$ 5.284 y \$13.209.
- D.** Representa el nivel socioeconómico más bajo y pertenecen a esta categoría las unidades educativas cuyos padres tienen una escolaridad básica incompleta o sin Educación formal. Gastan en promedio mensual una suma inferior a \$5.283. (**Fuente:** Base de datos SIMCE 1996, MINEDUC).

N.S.E.	EDUCACION PROMEDIO PADRES	GASTO EDUCACIONAL PROMEDIO MENSUAL
A	Superior completa o incompleta o media completa.	Superior a \$25.042
B	Media incompleta o básica completa.	Entre \$13.210 y \$25.051
C	Media incompleta o básica completa o incompleta.	Entre \$5.284 y \$13.209
D	Básica incompleta o sin Educación formal.	Inferior a \$5.283

(*) Resultados expresados en porcentajes.

5. **Vulnerabilidad:** el índice de vulnerabilidad permite establecer una clasificación de las Comunas del país por referencia al grado de vulnerabilidad que presentan en relación a la población infantil existente en ellas y los factores familiares que inciden en su calidad de vida. Se divide en cinco quintiles.

Quintil 1 = Vulnerabilidad muy baja.

Quintil 2 = Vulnerabilidad baja.

Quintil 3 = Vulnerabilidad media.

Quintil 4 = Vulnerabilidad alta.

Quintil 5 = Vulnerabilidad muy alta.

Fuente: Una propuesta de clasificación de las comunas del país según la situación de la infancia. UNICEF, 1994.

El objetivo del estudio es identificar las disparidades de resultados de logro educativo en los dos niveles de análisis mencionados con el fin de determinar con mayor precisión la incidencia de variables como ser

Cobertura Preescolar, P-900, Programa MECE, PME, Índice de Vulnerabilidad de Clasificación de las Comunas (UNICEF) y Comunas pobres de desarrollo Urbano Rural y de grandes ciudades que forman parte del Programa Nacional de Superación de la Pobreza (MIDEPLAN), en el logro diferenciado de aprendizajes entre los estudiantes de 4° y 8° básico de nuestro país.

5.1) Cifras del Sistema Escolar Chileno:

La matrícula total del sistema escolar alcanza en 1996 a cerca de 3.270.000 alumnos, de los cuales cursa Educación básica y media en 10.778 establecimientos, con 105.398 cursos, atendidos por más de 133.000 profesores.

	EDUCACION BASICA	EDUCACION MEDIA	PARVULARIA	EDUCACION ESPECIAL	TOTALES
MATRÍCULA	2.205.092	739.316	289.762	36.444	3.270.614
N° DE PROFESORES	70.381	31.731	8.959	3.573	114.650
DOCENTES/DIRECTIVOS					18.885

Fuente: MINEDUC, Compendio de Información Estadística 1996.

Cobertura del Sistema Escolar:

NIVELES	1960	1996
PREESCOLAR	2%	25%
BÁSICA	80%	96%
MEDIA	14%	82%

Fuente: MINEDUC, compendio, de Información Estadística 1996.

Este aumento de cobertura de la matrícula ha permitido que el nivel de escolaridad promedio de la población económicamente activa se haya duplicado durante los últimos 20 años, llegando la escolaridad promedio en 1996 a 9.76 años.

En relación con los sostenedores de la educación el 91% de los estudiantes asiste a establecimientos subvencionados por el Estado, donde la Educación Municipal constituye el 55% de la matrícula.

Porcentaje de Matrícula Según Dependencia:

DEPENDENCIA	EDUCACION BASICA	EDUCACION MEDIA
MUNICIPAL	58,6%	50.9%
PARTICULAR-SUVBENCIONADA	33.2%	31.5%
PARTICULAR-PAGADA	8.2%	10.5%
COORPORACIONES	0%	7.1%

Fuente: MINEDUC, Compendio de Información Estadística.

A pesar de los logros significativos obtenidos por el País en materia de acceso a la Educación y aumento de los años de escolaridad a lo largo de las últimas generaciones, nuestro Sistema escolar no ha sido capaz de entregar a los estudiantes una Educación de calidad distribuida de manera equitativa, independientemente de la procedencia socioeconómica de los alumnos. Los resultados son bajos, especialmente en los niños y jóvenes que provienen de sectores de menores ingresos.

La aplicación del Sistema de Medición de la calidad de la Educación SIMCE, desde 1988 en adelante, muestra que el rendimiento en la Educación básica es muy deficiente. A pesar de ello se comprueba un avance, el que alienta a proseguir las actuales políticas de mejoramiento que en forma progresiva se vienen realizando en este nivel desde 1990.

SIMCE 4° Años Básicos 1992-1996:

ASIGNATURA	1992	1994	1996
MATEMÁTICA	67.3	69.3	71.2
CASTELLANO	68.0	67.3	71.8

Fuente: MINEDUC, SIMCE.

Nota: El SIMCE se aplica alternadamente, los años pares a 4° años básicos y los impares, a 8° años básicos.

Estos promedios ocultan enormes diferencias de calidad. El tratamiento y las oportunidades educacionales, los resultados que obtienen los niños y niñas de distintos sectores sociales son profundamente desiguales. Incluso la preparación para la escuela es distinta. Mientras la mitad de los niños del 20% de la población con ingresos más altos asiste a un programa preescolar, en el grupo de ingresos más bajos lo hacen dos de cada diez niños. Como se sabe, la Educación Preescolar cumple un papel fundamental en la preparación de los niños para su desempeño escolar posterior.

En Educación Básica, la distancia entre el resultado de los alumnos que asisten al 5% de las mejores escuelas y el que obtienen los alumnos que asisten al 5% de las escuelas con más bajos resultados, supera los 37 puntos. No obstante, también se advierte progreso en ese nivel: la desigualdad existente ha comenzado a disminuir.

Escuelas Básicas medidas por el SIMCE:

	1992	1994	1996
5% Escuelas Mejores Resultados	89.40	88.45	89.53
5% Escuelas Peores Resultados	38.22	46.30	49.11
Diferencia	51.18	42.15	40.42

Fuente: MINEDUC, SIMCE.

Por otra parte, los datos disponibles muestran que la desigualdad educativa es mayor a medida que avanza en los niveles educativos.

Cobertura Según Nivel Educativo y Quintil de Ingreso: (CASEN 1996)

NIVEL	I	II	III	IV	V
PREESCOLAR	22.3	26.8	30.0	36.8	48.4
BÁSICA	96.5	98.4	98.0	99.4	99.7
MEDIA	75.3	81.0	89.3	95.3	97.2
SUPERIOR	8.5	15.1	21.5	34.7	59.7

FUENTE: MIDEPLAN, Depto. Planificación y Estudios Sociales.

NOTA: La Encuesta CASEN se aplica cada dos años.

La distancia existente entre la cobertura escolar de los estudiantes más pobres y más acomodados es de sólo 3.2 puntos porcentuales en educación básica y sus tendencia a disminuir; en Educación Media llega a 21.9 puntos. A su vez, la brecha en educación superior es de 51.2 puntos.

6. Resultados:

6.1.1) Datos Estadísticos SIMCE 4° Año Básico 1996:

Promedios Nacionales, Desviación Estándar, Número de alumnos por asignatura y Dependencia:

DEPENDENCIA	MATEMÁTICA			CASTELLANO			HISTORIA Y GEOGRAFIA			CIENCIAS NATURALES		
	PMRC (*)	DESVIACIÓN ESTANDAR	N° ALUMNOS	PMRC (*)	DESVIACIÓN ESTANDAR	N° ALUMNOS	PMRC (*)	DESVIACIÓN ESTANDAR	N° ALUMNOS	PMRC (*)	DESVIACIÓN ESTANDAR	N° ALUMNOS
MUNICIPAL	67.86	8.69	142.225	68.25	8.78	141.491	65.26	4.48	14.663	65.65	4.50	14.671
P. SUBVENCIONADA	73.17	8.47	85.058	74.25	8.57	84.397	67.85	4.44	8.326	68.98	4.61	8.319
P. PAGADA	85.89	6.42	21.081	86.13	5.73	21.076	78.07	3.69	1.746	81.36	3.84	1.746

(*) Porcentaje medio de respuestas correctas.

Resultados Nacionales por Nivel Socioeconómico:

PRUEBAS	A (*)	B (*)	C (*)	D (*)
Matemática	85.06	75.51	67.67	61.15
Castellano	85.67	76.73	68.16	60.62
Historia y Geografía	78.25	71.77	64.11	58.32
Ciencias Naturales	81.59	72.36	64.82	58.67

Medición 4° años 1996 logro de Objetivos Académicos Resultados

Nacionales:

PRUEBAS	PMRC*	N° DE COLEGIOS	N° DE ALUMNOS
Matemática	71.19	5.592	248.364
Castellano	71.84	5.574	246.964
Historia y Geografía	67.03	892	24.735
Ciencias Naturales	67.88	892	24.736

(*) PMRC = Porcentaje Promedio de Respuestas Correctas

Resultados Nacionales por Dependencia:

PRUEBAS	MUNICIPAL (*)	P. SUBVENCIONADA (*)	P. PAGADA (*)
Matemática	67.86	73.17	85.59
Castellano	68.25	74.25	86.13
Historia y Geografía	65.26	67.85	78.07
Ciencias Naturales	65.65	68.98	81.36

(*) Resultados expresados en Porcentajes.

Resultados Nacionales Rural – Urbano:

PRUEBAS	RURAL (*)	URBANO (*)	NACIONAL(*)
Matemática	61.47	71.52	71.19
Castellano	61.06	72.22	71.84
Historia y Geografía	58.47	67.31	67.03
Ciencias Naturales	56.65	68.25	67.88

Se ha considerado Rural a todos los establecimientos que se encuentren en una localidad con menos de 5.000 habitantes y que además, presentan condiciones de aislamiento por fenómenos naturales y bajo nivel de acceso por vía terrestre.

Resultados Nacionales 1992 – 1994 –1996:

PRUEBAS	1992	1994	1996
Matemática	67.30	69.30	71.19
Castellano	68.00	67.40	71.84
Historia y Geografía	64.18	60.34	67.03
Ciencias Naturales	59.70	66.80	68.88

(*) Resultados expresados en porcentajes.

Resultados Nacionales por Objetivos y Dependencia Asignatura de Matemática:

ALUMNOS QUE RINDIERON PRUEBA	142.225	85.058	21.081	248.364
OBJETIVOS AGRUPADOS SEGUN NIVEL	Promedio Establecimientos Municipales	Promedio Establecimientos subvencionados	Promedio Establecimientos Particular Pagados	Promedio Nacional
Objetivos del Primer sub-Ciclo Básico	73.27	78.88	90.24	76.64
Objetivos del Segundo sub-Ciclo Básico	65.88	71.08	83.89	69.19
OBJETIVOS ESPECIFICOS DE 4° AÑO BASICO				
Seleccionar, organizar, expresar e interpretar información para resolver problemas matemáticos; estimar resultados de operaciones y mediciones en un rango adecuado al nivel.	62.11	68.41	82.48	66.00
Ordenar números de menor a mayor y viceversa. Completar series numéricas, descomponer un número en sumandos de acuerdo al valor posicional.	75.44	80.59	91.73	78.59
Resolver ejercicios de adición y sustracción de números cardinales.	71.70	76.78	88.12	74.84
Resolver ejercicios de multiplicación y división de números cardinales.	65.87	71.13	84.58	69.25
Resolver ejercicios combinados de adición, sustracción, multiplicación y división de números cardinales, aplicando paréntesis.	59.50	64.73	80.14	63.05
Resolver situaciones problemas que impliquen para su solución una o dos operaciones aritméticas.	64.28	69.45	82.19	67.58
Leer y escribir números fraccionarios; determinar relaciones de orden y equivalencias entre las fracciones.	64.31	69.47	81.12	67.50
Resolver ejercicios que impliquen para su solución una adición o una sustracción de fracciones de igual denominador.	61.74	67.65	82.71	65.55
Conocer y establecer equivalencias entre unidades de medidas estandarizadas.	63.42	66.05	76.37	65.43
Conocer e identificar interior y exterior de una región, identificar elementos de un cuerpo.	69.23	74.14	86.16	72.36
RESUMEN GENERAL	67.86	73.17	85.59	71.19

Resultados Nacionales por Objetivos y Dependencia Asignatura de Castellano:

ALUMNOS QUE RINDIERON PRUEBA	141.419	84.397	21.076	248.964
	Promedio Establecimientos Municipales	Promedio Establecimientos subvencionados	Promedio Establecimientos Particular Pagados	Promedio Nacional
PRUEBA DE REDACCION	62.94	66.03	72.48	64.83
OBJETIVOS AGRUPADOS SEGUN NIVEL				
Objetivos del Primer sub-Ciclo Básico	72.21	78.88	92.22	76.21
Objetivos del Segundo sub-Ciclo Básico	68.06	74.44	86.97	71.86
OBJETIVOS ESPECIFICOS DE 4° AÑO BASICO				
ORTOGRAFIA:				
- Utilizar correctamente, en la escritura, las letras ll – y, y terminación –ción.	74.84	80.60	90.67	78.16
- Tildar palabras agudas, graves y esdrújulas.	68.99	72.19	82.19	71.20
- Usar punto seguido, punto a parte, coma en enumeraciones y signos de expresión (exclamación – interrogación).	65.07	73.07	87.69.	69.74
ESTRUCTURA DE LA LENGUA:				
- Reconocer sustantivos y adjetivos en un contexto dado.	64.91	72.42	86.29	69.33
- Artículos determinados o indeterminados.	71.53	77.80	88.64	75.15
- Usar verbos regulares de tiempo presente,pasado y futuro.	63.40	71.48	87.11	68.22
VOCABULARIO:				
- utilizar correctamente sinónimos y antónimos.	66.12	73.29	86.78	70.35
- Identificar palabras compuestas, derivadas.	71.25	77.19	89.55	74.86
COMPRESION DE LECTURA:				
- Identificar idea principal	69.99	76.05	87.82	73.59
- Diferenciar hechos y opiniones	40.03	43.98	57.19	42.83
- Establecer relaciones causa – efecto	59.18	65.57	82.24	63.34
- Identificar personaje	74.59	80.21	91.59	77.97
RESUMEN GENERAL	68.25	74.25	86.13	71.84

Resultados Nacionales por Objetivos y Dependencia Asignatura de

Historia y Geografía:

ALUMNOS QUE RINDIERON PRUEBA				14.663	8.326	1.746	24.735
OBJETIVOS GENERALES PRIMER CICLO BASICO				Promedio Establecimientos Municipales	Promedio Establecimientos subvencionados	Promedio Establecimientos Particular Pagados	Promedio Nacional
Comprender el Sistema de tiempo y cronología, identificando sus elementos.				66.33	72.16	85.77	69.66
Ubicarse espacialmente en su medio y en sus representaciones convencionales.				65.23	67.01	78.12	66.73
Utilizar adecuadamente términos históricos, geográficos y económicos de uso frecuente.				73.70	75.68	83.50	75.05
Identificar las funciones que cumplen las instituciones, profesiones y oficios de la comunidad local y conocer el aporte que para el desarrollo de la humanidad han hecho los hombres y las instituciones en que se organizan.				69.99	71.61	79.58	71.03
Conocer el Sistema solar y la ubicación de nuestro planeta en él.				64.83	66.33	77.24	66.21
Comprender los rasgos más relevantes de la fisonomía histórica y geográfica de Chile.				50.82	54.38	65.21	53.02
Reconocer los principios y valores que conforman nuestro patrimonio nacional. Identificando símbolos patrios, figuras y hechos relevantes de la historia patria, efemérides y feriados nacionales.				66.83	68.59	77.88	68.19
RESUMEN GENERAL				65.26	67.85	78.07	67.03

Resultados Nacionales por Objetivos y Dependencia Asignatura de

Ciencias Naturales:

ALUMNOS QUE RINDIERON PRUEBA				14.671	8.319	1.746	24.736
OBJETIVOS GENERALES PRIMER CICLO BASICO	Promedio Establecimientos Municipales	Promedio Establecimientos subvencionados	Promedio Establecimientos Particular Pagados	Promedio Nacional			
PROCESOS CIENTIFICOS: Desarrollar habilidad para recopilar, comparar, cuantificar y entregar datos (2° año).	71.21	74.69	86.24	73.44			
Desarrollar habilidad para recopilar, comparar, cuantificar y entregar datos (4° año).	65.00	68.42	81.95	67.35			
LOS SERES VIVOS Y SU RELACION CON EL AMBIENTE: Conocer las características generales de los seres vivos y familiarizarse con los nombres, rasgos y cualidades de organismos comunes y sus lugares de vida (hábitat).	63.90	66.55	77.39	65.74			
Comprender que la naturaleza existe una gran variedad de seres vivos, que cambian constantemente y que presentan características estructurales comunes.	64.99	67.58	80.38	66.95			
EL HOMBRE COMO SER BIOLOGICO: Conocer la ubicación de algunos órganos del cuerpo humano y en especial de las estructuras que sirven para percibir las características del ambiente.	60.09	65.10	81.28	63.27			
Comprender que el hombre, al igual que los demás seres vivos, experimenta cambios de desarrollo en el transcurso del tiempo, y considerar que la alimentación es un factor importante de dicho proceso.	63.37	68.07	80.30	66.33			
MATERIA Y ENERGIA: Conocer las propiedades fundamentales de la materia y sus cambios.	67.47	69.99	81.00	69.28			
RESUMEN GENERAL	65.65	68.98	81.36	67.88			

Logro de Objetivos Académicos Resultados Nacionales (*)

1992-1994-1996 por Dependencia:

ASIGNATURAS	1992				1994				1996			
	MUN.	P. SUBV.	P. PAG.	NAC.	MUN.	P. SUBV.	P. PAG.	NAC.	MUN.	P. SUBV.	P. PAG.	NAC.
Matemática	63.69	69.55	85.24	67.31	65.41	71.39	86.44	69.30	67.86	73.17	85.59	71.19
Castellano	63.65	70.74	86.84	67.99	63.44	69.93	83.69	67.44	68.25	74.25	86.13	71.84
Historia y Geografía	60.80	66.74	79.41	64.18	57.58	60.76	71.86	60.34	65.26	67.85	78.07	67.03
Ciencias Naturales	56.08	62.50	76.28	59.74	64.38	67.46	78.02	66.81	65.65	68.98	81.36	67.88

(*) Resultados expresados en porcentajes.

Resultados Regionales Años 1992 – 1994 – 1996:

REGION	MATEMÁTICA			CASTELLANO			HISTORIA Y GEOGRAFIA			CIENCIAS NATURALES		
	1992	1994	1996	1992	1994	1996	1992	1994	1996	1992	1994	1996
1ª	71.9	71.8	72.4	71.6	68.4	73.0	65.0	63.6	67.4	61.0	69.9	68.6
2ª	69.4	70.5	73.0	69.0	67.6	72.8	69.1	64.3	70.9	66.6	70.5	71.2
3ª	71.2	70.8	73.9	70.6	68.0	74.2	62.8	62.7	68.7	59.4	68.2	69.3
4ª	67.4	69.3	71.6	68.0	67.3	72.2	61.4	63.1	70.6	57.5	68.9	69.5
5ª	68.2	69.4	71.9	69.3	68.1	73.1	63.5	57.8	68.9	58.2	65.8	69.4
6ª	66.2	68.9	70.7	67.1	66.5	70.9	63.4	60.4	67.0	58.7	66.2	67.7
7ª	64.6	68.2	70.6	64.6	65.9	70.7	61.4	62.3	67.3	56.4	67.4	68.4
8ª	65.6	67.8	70.7	65.3	65.8	71.3	62.8	61.3	66.1	57.9	67.4	66.9
9ª	60.1	64.1	66.3	61.5	62.9	67.3	61.1	56.9	62.1	58.4	62.9	61.8
10ª	65.5	68.5	70.2	65.9	66.5	70.9	66.4	61.7	67.9	61.9	67.1	68.2
11ª	70.0	72.4	74.6	70.2	70.1	75.7	67.2	68.9	75.2	59.7	71.0	74.4
12ª	73.3	73.8	75.9	73.8	71.3	76.3	71.5	63.4	72.2	67.9	68.2	71.5
R.M.	68.7	70.2	71.6	69.9	68.7	72.4	65.1	59.5	66.2	60.7	66.5	67.8
PROMEDIO NACIONAL	67.3	69.3	71.2	68.0	67.4	71.8	64.2	60.3	67.0	59.7	66.8	67.9

(*) Resultados expresados en porcentaje, por lo que se recomienda su comparación sólo con el Promedio nacional de cada año

Establecimientos con los Veinte Promedios Más Altos en Matemática y Castellano:

N° ORDEN	DEPENDENCIA	DEP. PROVINCIAL	COMUNA	ESTABLECIMIENTO	N° ALUM.	MAT. (*)	N° ALUM.	CAST. (*)	PROMEDIO (*) POND. MAT. Y CAST.
1	Part. Pagada	Cautín Sur	Villarica	Colegio Alemán	12	97.22	12	94.31	95.77
2	Part. Pagada	Arauco	Arauco	Colegio Curicó	17	96.73	18	93.78	95.22
3	Part. Pagada	Stgo. Oriente	Providencia	Saint Gabriel's English Sch.	55	94.06	54	94.53	94.29
4	Part. Pagada	Cautín Norte	Temuco	Colegio la Foresta	11	95.15	11	92.55	93.85
5	Part. Pagada	Stgo. Oriente	Las Condes	Villa María Academy	96	95.09	98	92.64	93.85
6	Part. Pagada	Stgo. Oriente	Providencia	Saint Gabriel's English Sch.	53	94.55	53	92.97	93.76
7	Part. Pagada	Biobío	Providencia	Saint Gabriel's English Sch.	88	94.95	89	92.27	93.60
8	Part. Pagada	Limarí	Laja	Colegio San Jorge	13	94.86	13	92.24	93.55
9	Part. Pagada	Stgo. Oriente	Ovalle	Colegio Amalia Errázuriz	35	93.58	35	93.39	93.49
10	Part. Pagada	Stgo. Oriente	Lo Barnechea	Lincoln international Acad.	31	95.12	32	91.72	93.39
11	Part. Pagada	Talca	Providencia	Campus College	20	92.77	20	93.66	93.21
12	Part. Pagada	Cachapoal	Talca	Colegio de la Salle	74	94.24	75	92.16	93.19
13	Part. Pagada	Cautín Sur	Rancagua	Colegio Inglés Saint John	18	94.94	17	91.16	93.10
14	Municipal	Biobío	Loncoche	Qusquechan G-736	3	94.81	3	91.26	93.04
15	Part. Pagada	Concepción	Los Angeles	Colegio Inglés Woodland	17	93.78	17	92.24	93.01
16	Part. Pagada	Elqui	Concepción	Kingston College	72	94.60	71	91.25	92.93
17	Part. Pagada	Curicó	La Serena	Colegio la Serena	26	93.76	26	91.79	92.77
18	Part. Pagada	Stgo. Oriente	Curicó	Orchand College	11	93.74	11	91.63	92.68
19	Part. Pagada	Stgo. Norte	La Reina	Col. Inglés The Grange Sch.	125	93.65	124	91.58	92.62
20	Part. Pagada	Santiago	Recoleta	Liceo Alemán de Santiago	78	92.63	78	92.49	92.56

(*) resultados expresados en Porcentaje

Establecimientos con Mejores Promedios Nacionales por Dependencia en Matemática y Castellano:

N° ORDEN	DEPENDENCIA	DEP. PROVINCIAL	COMUNA	ESTABLECIMIENTO	N° ALUM.	MAT. (*)	N° ALUM.	CAST. (*)	PROMEDIO (*) POND. MAT. Y CAST.
1	Municipal	Cautín Sur	Loncoche	Quesquechan G-736	3	94.81	3	91.26	93.04
2	Municipal	Quillota	Petorca	Escuela Básica G-24	5	96.44	5	86.21	91.33
3	Municipal	Colchagua	Chépica	Escuela G-517	3	92.42	3	89.21	90.82
4	Municipal	Valdivia	La Unión	Escuela Radimadi	31	89.81	31	91.16	90.48
5	Municipal	Cautín Norte	Carahue	Las Damas G-411	1	93.33	1	86.40	89.86
6	Municipal	Elqui	Vicuña	Escuela Nueva Talcuna	13	90.12	14	89.09	89.59
7	Municipal	Elqui	Coquimbo	Esc. Lucila Godoy Alcayaga	22	91.92	21	86.91	89.47
8	Municipal	Magallanes	P. Arenas	Escuela Puerto Harris G-32	12	88.99	12	89.21	89.10
9	Municipal	Limarí	Ovalle	Escuela de Artes y Música	31	89.50	31	88.69	89.09
10	Municipal	Cardenal Caro	Marchihue	Escuela G-348	24	91.10	25	86.82	88.92

1	Subvencionada	San Felipe	Los Andes	Colegio María Auxiliadora	45	90.68	45	93.35	92.02
2	Subvencionada	Concepción	Talcahuano	Col. Enrique Molina G.	21	93.62	22	89.30	91.41
3	Subvencionada	Colchagua	Santa Cruz	Escuela Quinahue F-261	4	95.48	4	87.00	91.24
4	Subvencionada	Stgo. Poniente	Est. Central	Liceo Ruiz-Tagle	84	91.86	85	90.51	91.18
5	Subvencionada	Iquique	Iquique	Liceo María Auxiliadora	82	90.89	82	90.98	90.94
6	Subvencionada	Choapa	Illapel	Escuela Básica San Enrique	5	92.89	5	88.58	90.73
7	Subvencionada	Stgo. Centro	Santiago	Colegio San Ignacio	68	90.79	68	90.52	90.65
8	Subvencionada	Stgo. Centro	San Miguel	Inst. Miguel León Prado	86	90.27	87	90.31	90.29
9	Subvencionada	Concepción	Concepción	Colegio Marcela Paz	35	91.49	38	88.95	90.16
10	Subvencionada	Concepción	Talcahuano	Colegio Manuel Rodríguez	37	88.82	38	91.43	90.14

(*) Resultados expresados en Porcentaje.

Establecimientos con Mejores Promedios Nacionales por Dependencia en Matemática y Castellano:

Nº ORDEN	DEPENDENCIA	DEP. PROVINCIAL	COMUNA	ESTABLECIMIENTO	Nº ALUM.	MAT. (*)	Nº ALUM.	CAST. (*)	PROMEDIO (*) POND. MAT. Y CAST.
1	Particular Pagada	Cautín Sur	Villarica	Colegio Alemán	12	97.22	12	94.31	97.77
2	Particular Pagada	Arauco	Arauco	Colegio Arauco	17	96.73	18	93.78	95.22
3	Particular Pagada	Stgo. Oriente	Providencia	Saint Gabriel's English Sch.	55	94.06	54	94.53	94.29
4	Particular Pagada	Cautín Norte	Temuco	Colegio la Foresta	11	95.15	11	92.55	93.85
5	Particular Pagada	Stgo. Oriente	Las Condes	Villa María Academy	96	95.09	98	92.64	93.85
6	Particular Pagada	Stgo. Oriente	Providencia	Saint Gabriel's English Sch.	53	94.55	53	92.97	93.76
7	Particular Pagada	Stgo. Oriente	Providencia	Saint Gabriel's English Sch.	88	94.95	89	92.27	93.60
8	Particular Pagada	Biobío	Laja	Colegio San Jorge	13	94.86	13	92.24	93.55
9	Particular Pagada	Limarí	Ovalle	Colegio Amalia Errázuriz	35	93.58	35	93.39	93.49
10	Particular Pagada	Stgo. Oriente	Lo Barnechea	Lincoln Internac. Academy	31	95.12	32	91.72	93.39

(*) Resultados expresados en Porcentaje.

Establecimientos Rurales por Dependencia con Mejores Promedios Nacionales en Matemática y Castellano:

N° ORDEN	DEPENDENCIA	DEP. PROVINCIAL	COMUNA	ESTABLECIMIENTO	N° ALUM.	MAT. (*)	N° ALUM.	CAST. (*)	PROMEDIO (*) POND. MAT. Y CAST.
1	Municipal	Quillota	Petorca	Escuela Básica G-24	5	96.44	5	86.21	91.33
2	Municipal	Colchagua	Chépica	Escuela G-517	3	92.42	3	89.21	90.82
3	Subvencionada	Choapa	Illapel	Escuela Básica San Enrique	5	92.89	5	88.58	90.73
4	Municipal	Cautín Norte	Carahue	Las Damas G—411	1	93.33	1	86.40	89.96
5	Municipal	Elqui	Vicuña	Escuela Nueva Talcuna	13	90.12	14	89.09	89.59
6	Municipal	Magallanes	P. Arenas	Escuela Puerto Harris G-32	12	88.99	12	89.21	89.10
7	Municipal	Linares	Retiro	La Higuera G-606	8	91.11	8	83.22	87.17
8	Municipal	Magallanes	T. del Paine	Escuela Hogar G-9	7	85.71	7	87.42	86.57
9	Municipal	Palena	Futalelfú	Escuela Futalelfú	13	86.47	13	86.33	86.40
10	Municipal	Llanquihue	Fresia	Escuela G-581	7	86.98	7	85.21	86.10
11	Municipal	Palena	Chaitén	Escuela Rural Río Amarillo	4	88.30	4	83.66	85.98
12	Municipal	San Antonio	San Antonio	Escuela valle Abajp	6	82.88	6	84.61	83.74
13	Subvencionada	Valdivia	La Unión	Escuela Part. los Avellanos	4	86.11	4	80.98	83.55
14	Municipal	Limarí	Ovalle	Escuela Salala G-280	4	83.89	6	82.77	83.22
15	Municipal	Limarí	Monte Patria	Esc. Wenseslao Vargas	15	84.30	15	81.67	82.98
16	Municipal	Limarí	Monte Patria	Escuela Buenaventura	4	86.87	3	78.00	82.95
17	Municipal	Talca	Constitución	Escuela Putu F-353	45	83.28	46	82.40	82.84
18	Municipal	Chiloé	Ancud	Esc. Rural Punta Chilén	5	79.02	5	86.47	82.74
19	Municipal	Choapa	Illapel	Esc.Las Chinchillas de Cocu	3	87.70	3	77.76	82.73
20	Municipal	Limarí	Monte Patria	E. Centr. Hidroe. Los Molles	6	83.27	6	81.89	82.58

(*) Resultados expresados en Porcentaje

Establecimientos Urbanos por Dependencia con Mejores Promedios Nacionales en Matemática y Castellano:

N° ORDEN	DEPENDENCIA	DEP. PROVINCIAL	COMUNA	ESTABLECIMIENTO	N° ALUM.	MAT. (*)	N° ALUM.	CAST. (*)	PROMEDIO (*) POND. MAT. Y CAST.
1	Part. Pagada	Cautín Sur	Villarica	Colegio Alemán	12	97.22	12	94.31	95.77
2	Part. Pagada	Arauco	Arauco	Colegio Arauco	17	96.73	18	93.78	95.22
3	Part. Pagada	Stgo. Oriente	Providencia	Saint Gabriel's English Sch	55	94.06	54	94.53	94.29
4	Part. Pagada	Cautín Norte	Temuco	Colegio Foresta	11	95.15	11	92.55	93.85
5	Part. Pagada	Stgo. Oriente	Las Condes	Villa María Academy	96	95.09	98	92.64	93.85
6	Part. Pagada	Stgo. Oriente	Providencia	Saint Gabriel's English Sch	53	94.55	53	92.97	93.76
7	Part. Pagada	Stgo. Oriente	Providencia	Saint Gabriel's English Sch	88	94.95	89	92.27	93.60
8	Part. Pagada	Biobío	Laja	Colegio San Jorge	13	94.86	13	92.24	93.55
9	Part. Pagada	Ilimarí	Ovalle	Colegio Amalia Errázuriz	35	93.58	35	93.39	93.49
10	Part. Pagada	Stgo. Oriente	Lo Barnechea	Lincoln Internac. Academy	31	95.12	32	91.72	93.39
11	Part. Pagada	Stgo. Oriente	Providencia	Campus College	20	92.77	20	93.66	93.21
12	Part. Pagada	Talca	Talca	Colegio de la Salle	74	94.24	75	92.16	93.19
13	Part. Pagada	Cachapoal	Rancagua	Colegio Inglés Saint John	18	94.94	17	91.16	93.10
14	Municipal	Cautín sur	Loncoche	Quesquechan G-736	3	94.81	3	91.26	93.04
15	Part. Pagada	Biobío	Los Angeles	Colegio Inglés Woodland	17	93.78	17	92.24	93.01
16	Part. Pagada	Concepción	Concepción	Kingston College	72	94.60	71	91.25	92.93
17	Part. Pagada	Elqui	La Serena	Colegio la Serena	26	93.76	26	91.79	92.77
18	Part. Pagada	Curicó	Curicó	Orchard College	11	93.74	11	91.63	92.68
19	Part. Pagada	Stgo. Oriente	La Reina	C. Inglés The Grange Sch.	125	93.65	124	91.58	92.62
20	Part. Pagada	Chacabuco	Recoleta	Liceo Alemán de Santiago	78	92.63	78	92.49	92.56

(*) Resultados expresados en Porcentaje

6.1.2) **Resultados SIMCE 1996:** Los resultados de las asignaturas examinadas por el SIMCE 1996 muestran un nuevo incremento de los logros en el aprendizaje de los estudiantes. Estos avances se observan en todas las asignaturas medidas: Castellano, Matemática, Ciencias Naturales e Historia y Geografía. Se constata un progreso sostenido de los establecimientos subvencionados y una disminución de su distancia con respecto a las escuelas particulares pagadas.

PRUEBA	1992	1994	1996
Castellano	68.0	67.4	71.8
Matemática	67.3	69.3	71.2
Ciencias Naturales	59.7	66.8	67.9
Historia y Geografía	64.2	60.3	67.0

El análisis de los resultados permite concluir que las principales mejoras se producen en aquellos objetivos de Aprendizaje más relevantes para el desarrollo integral de los alumnos. Así por ejemplo, en Castellano la mayoría de los avances se obtiene en vocabulario, dialogo escrito, comprensión de lectura y redacción; en Matemática, en la resolución de problemas; en Historia y Geografía existe una mejor utilización de los conceptos e identificación de las funciones que cumplen las instituciones; en Ciencias Naturales se incrementan los logros en la capacidad de recoger, comparar, cuantificar y procesar datos.

La prueba SIMCE fue aplicada en el mes de noviembre a 248.364 alumnos de cuarto básico, pertenecientes a 5.592 establecimientos educacionales de todo el país. En esa ocasión, por primera vez se incorporó

en la medición a 575 escuelas rurales, una, bi y tridocentes y a sus 3.805 alumnos.

El análisis de los resultados permite sostener que en relación con la medición de cuarto año básico de 1994, se observa un mejoramiento sostenido de los establecimientos municipales y particulares subvencionados.

DEPENDENCIA	CASTELLANO	CASTELLANO	MATEMÁTICA	MATEMÁTICA
	1994	1996	1994	1996
Municipal	63.4	68.2	65.4	65.8
Particular Subvencionada	69.9	74.2	71.4	73.1
Particular Pagada	83.7	86.1	86.4	85.6
Promedio Nacional	67.4	71.8	69.3	71.2

A nivel de Comunas, 298 mejoraron en Matemáticas y 257 en Castellano. Si se comparan los rangos de avance, retroceso y estancamiento de todos los establecimientos por Comuna y asignaturas de Castellano y Matemática, entre los años 1994 y 1996, se constata que la cantidad de Comunas que mejoran sus resultados es consistentemente superior a aquellas en las que dichos resultados bajan.

ASIGNATURAS	COMUNAS		COMUNAS		COMUNAS	
	CON	AVANCE	CON	RETROSESO	SIN	AVANCE
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Castellano	257	78.1	64	19.4	8	2.4
Matemática	298	90.5	23	6.9	8	2.4

El Índice de Desigualdad Educativa establece la diferencia de resultados en Castellano y Matemática entre el 10% de los establecimientos educacionales de más alto rendimiento en el SIMCE y el 10% de los de más bajo rendimiento. Mientras en 1992 la distancia era de 39.2 puntos, en 1996 ella se ha reducido a 33.1 puntos, lo que representa una disminución de 16 puntos.

El 60% de las escuelas con resultados más bajos están siendo atendidas por el Ministerio de Educación a través de sus programas de mejoramiento de la calidad de la Educación.

Un importante avance se observa también en las escuelas rurales medidas por el SIMCE, aunque permanecen bajo los promedios nacionales, en Castellano el porcentaje promedio sube de 56.1 a 60.7% y en Matemática de 54.1 a 59.4%.

Las escuelas uni, bi y tridocentes atendidas por el programa MECE Rural, suben 6 puntos en Castellano y 8 puntos en Matemática, si se compara la medición parcial de 1994 con la más amplia de 1996.

Los establecimientos educacionales incorporados al programa de las 900 escuelas siguen disminuyendo su distancia en relación con el total de las escuelas gratuitas.

En efecto a pesar del mejoramiento señalado, si se comparan los promedios nacionales de rendimiento en Matemática y Castellano se encuentra una marcada asociación entre rendimiento en las pruebas SIMCE, nivel socioeconómico y dependencia del establecimiento.

El nivel socioeconómico establece categorías A, B, C y D sobre la base de escolaridad de los padres y el gasto educacional promedio mensual, siendo A el más alto nivel y D el más bajo. Se confirma claramente que a mayor nivel socioeconómico corresponde mayor puntaje en las pruebas tanto en Castellano como en Matemática.

También habría que señalar que cualquiera sea el indicador que se utilice, al bajar de nivel socioeconómico en un grado, significa bajar en promedio 10 puntos en el logro educativo, tanto en castellano como en matemáticas.

PRUEBAS	NIVEL SOCIOECONOMICO			
	A	B	C	D
Matemática	85.0	75.5	67.6	61.1
Castellano	85.6	76.07	68.1	60.6

Los antecedentes muestran que en 1.189 establecimientos, el logro promedio es inferior al 60%, lo que es claramente deficiente. A esas escuelas asisten cerca de 200 mil alumnos y alumnas. Por otra parte, en 3.154 escuelas los resultados son regulares o insuficientes con logros promedios entre 60 y 80%. A esos establecimientos concurre el 69% de los alumnos de básica. Esto es más de 1 millón 200 mil alumnos. Sólo en 878 colegios se obtienen logros promedios superiores al 80%, y asisten 347 mil estudiantes.

Por lo tanto, a pesar de los progresos, persisten claras insuficiencias que subrayan la importancia del mejoramiento de la calidad de la educación que busca la reforma educacional.

Al estratificar las escuelas según los tres tipos de dependencia administrativa existentes en el país se observa que la diferencia son mayores entre las escuelas municipalizadas y particulares subvencionadas que en las particulares pagadas en la prueba de castellano, donde se llega a un 0.4 puntos.

La diferencia en la prueba de matemática se mantienen más o menos constante en los distintos tipos de escuela. Independientemente del indicador que se utilice, tanto en castellano como en matemáticas, las escuelas particulares pagadas obtienen en promedio un puntaje superior en un 20% respecto a las particulares subvencionadas y un 30% respecto a las municipalizadas.

Independientemente del indicador utilizado, los alumnos de comunidades rurales alcanzan un puntaje promedio equivalente al 80% del correspondiente a comunidades urbanas. A su vez en dichas comunidades el sesgo por la no respuesta es bastante mayor al existente en las urbanas, con 1.2 puntos en castellano y 1.5 en matemática.

Al analizar en forma más detallada los datos según el tamaño del núcleo urbano se observa que los alumnos de localidades que tienen menos de 300 habitantes alcanzan valores de logro educativo inferiores a 55 puntos, en cambio, en las más grandes (más de 20.000 habitantes) los promedios superan los 70 puntos, cualquiera sea el indicador que se utilice.

Tamaño de la Localidad (Habitantes)	Castellano PMRC	Matemática PMRC
Menos de 300	54.7	54.6
301 a 5.000	63.1	62.1
5.000 a 20.000	67.9	66.6
20.000 a 80.000	71.6	70.2
Más de 80.000	72.3	71.0
Promedio Nacional	70.5	69.3

Concordante con lo observado en la comparación entre urbano y rural, las mayores diferencias entre puntajes en ambas pruebas se observan en las localidades más pequeñas.

El análisis de los resultados del logro educativo muestra que las regiones extremas alcanzan los mayores puntajes promedio, tanto en castellano como en matemáticas. Las regiones más exitosas con la XII y la XI, seguidas de la Metropolitana, II y IV. En cambio los peores puntajes se observan en las regiones IX, VIII y VII, las que a su vez encuentran los porcentajes más altos de población por indigente (ver "Situación de la Pobreza en Chile", Encuesta CASEN 1996, CEPAL, Octubre, 1996).

Al analizar la heterogeneidad de los resultados, se observó que en promedio, la distribución de los resultados, tanto en castellano como en matemáticas, es más heterogénea al interior de las escuelas que entre las escuelas, con lo cual se realza la necesidad de contar con información individualizada de cada niño de manera de desarrollar proyectos que permitan el logro educativo de una manera más equitativa.

El grado de heterogeneidad al interior de las escuelas no presenta diferencias significativas por ninguna de las variables analizadas (dependencia administrativa, nivel socioeconómico, tipo de localidad, región). En cambio la heterogeneidad entre escuelas sí es diferencial, por algunas variables, observándose que tiende a ser mayor donde los resultados educativos son más bajos y viceversa. Es decir, mientras menor es la calidad promedio de las escuelas, mayor es la inequidad. Esta situación se explicaría por el hecho que la baja en los promedios se debe a que disminuyen más los puntajes bajos que los altos.

6.1.3) **Principales Mejoras en las Diferentes Pruebas:**

- ❑ Mejorar la ortografía puntual y la comprensión lectora de textos literarios.
- ❑ El mayor progreso se da en redacción, donde se destacan los factores asociados a la utilización del vocabulario y el dominio de aspectos gramaticales de la escritura, resaltando un sustantivo incremento en la extensión de líneas escritas por alumno respecto de mediciones anteriores.
- ❑ Mejora la capacidad de resolver problemas matemáticos.
- ❑ Hay un progreso importante en los objetivos que se refieren a seleccionar, organizar, expresar e interpretar información para resolver problemas matemáticos y estimar resultados de operaciones y mediciones.

- ❑ Se obtienen bajos niveles de logro en comprensión de lectura de textos informativos.
- ❑ Los resultados más bajos siguen siendo la resolución de ejercicios de operaciones aritméticas combinadas, utilizando paréntesis.
- ❑ En Ciencias Sociales, entre los objetivos de mayor logro se destaca la correcta utilización de términos históricos, geográficos y económicos de uso frecuente e identificación de las funciones que cumplen instituciones, profesiones y oficios de la comunidad local.
- ❑ En Ciencias Naturales se comprueban mayores alcances en objetivos referidos a conocer las propiedades fundamentales de la materia y sus cambios. Asimismo, desarrollar la habilidad para recopilar, comparar, cuantificar y entregar datos.

6.1.4) **Mejoramiento de Resultados en Educación Básica:**

Sin duda que el criterio de evaluación, en una política educacional que define sus objetivos en términos de calidad y Equidad, dice relación con los niveles de aprendizaje alcanzados por los alumnos y la distribución social de tales aprendizajes.

El conjunto de acciones señaladas anteriormente tiene como objetivo ofrecer mejores oportunidades educativas, las que podemos medir a través de los niveles de logros alcanzados por los alumnos medidos a través del SIMCE.

Logro de Objetivos Prueba SIMCE 4° año Básico:

(Castellano, Matemática, Historia, Cs. Sociales, por Dependencia en 1992, 1994 y 1996).

ASIGNATURA	DEPENDENCIA	1992	1994	1996
Castellano	Municipal	64.0	63.4	68.3
	Part. Subv.	70.7	70.0	74.0
	Part. Pagado	86.8	83.7	86.1
Matemática	Municipal	63.7	65.4	67.9
	Part. Subv.	69.6	71.4	73.2
	Part. Pagado	85.3	86.4	85.6
Historia	Municipal	60.8	65.4	65.3
	Part. Subv.	66.7	71.4	67.9
	Part. Pagado	79.4	86.4	78.1
Cs. Naturales	Municipal	56.1	58.0	65.7
	Part. Subv.	62.5	60.8	69.0
	Part. Pagado	76.3	71.9	81.4

FUENTE: MINEDUC, Compendio de Información Estadística de 1996. Pag. 228, resultados SIMCE.

En el caso del Programa de las 900 escuelas, que se incorporaron en 1990 habían tenido en 1988 un promedio de logro en el SIMCE de 43.15 por ciento. En 1992 ese promedio ascendió a 60.91%, en 1994 se elevó a 61.62% y en 1996, a 64.34%.

Los resultados del SIMCE 1996 muestran un avance significativo en el conjunto de las escuelas que han participado alguna vez en el programa.

Existe un mejoramiento del rendimiento promedio de estas escuelas de aproximadamente 12 puntos entre 1990 y 1996. Por otra parte, se observa

que en el mismo periodo se acorta la distancia entre las escuelas P-900 y las demás escuelas gratuitas del país. De una diferencia de 7 puntos en 1990, se pasa a sólo 3 puntos en 1996.

Lo anterior permite afirmar que existe una sustentabilidad del programa en el tiempo y que el resultado de estas escuelas incide en el mejoramiento nacional de los indicadores SIMCE. También se puede concluir que existe una tendencia a la disminución de la brecha entre el 10% de las escuelas con peores resultados y las restantes, la cual implica que se está avanzando decididamente en relación con la meta de lograr mayor equidad en la distribución social de los conocimientos.

6.1.5) Datos Estadísticos SIMCE 8° Año 1997:

Resultados Nacionales 8° Año 1991 – 1993 – 1995 – 1997:

ASIGNATURA	PORCENTAJE MEDIO DE RESPUESTAS CORRECTAS (PMRC)			
	1991	1993	1995	1997
MATEMÁTICA	51.60	56.27	58.21	62.71
CASTELLANO (1)	(*)	58.95	59.25	65.20
HISTORIA Y GEOGRAFÍA	52.93	56.73	59.64	64.04
CIENCIAS NATURALES	50.95	54.55	58.87	62.01

(1) En los resultados de la asignatura de castellano, no se incluyen los referidos a la prueba de Expresión Escrita.

(*) Se omite el resultado de este año porque incluye la prueba de Expresión Escrita, por lo tanto no es comparable con los años anteriores.

COMENTARIO: Aquí se observa un aumento sostenido de los resultados en el período observado, acelerándose esta tendencia en el año 1997.

Resultados Nacionales 1993 – 1995 – 1997:

ASIGNATURA	PORCENTAJE DE ALUMNOS QUE LOGRA 70% DE RESPUESTAS CORRECTAS		
	1993	1995	1997
MATEMÁTICA	23.52	27.46	35.58
CASTELLANO (1)	30.89	29.25	43.19
HISTORIA Y GEOGRAFÍA	23.05	35.86	40.92
CIENCIAS NATURALES	30.43	33.61	37.79

(1) En los resultados de la asignatura de Castellano, no se incluyen los resultados de la prueba de Expresión Escrita.

COMENTARIO: Este indicador aporta un elemento de juicio acerca de cuantos alumnos están logrando un nivel satisfactorio de aprendizaje. El hecho de que cada vez más alumnos logran este nivel, es una meta tan

o más interesante que un aumento de los porcentajes promedio de las respuestas correctas (PMRC), pues refleja una mayor equidad en los logros.

El progreso de este indicador en el período 1993-1997 es claramente superior al progreso del PMRC en el mismo período. A pesar del progreso, hay aún un porcentaje importante de alumnos que no llega a la meta del 70%.

Medición 8° Años 1997 Resultados Nacionales y Nivel Educacional de la Madre:

N° años escolaridad de las madres de los alumnos	Matemática		Castellano	
	PROMEDIO DE RESPUESTAS CORRECTAS (1)	N° ALUMNOS	PROMEDIO DE RESPUESTAS CORRECTAS	N° ALUMNOS
1	31.11	2.041	32.69	2.026
2	31.99	3.098	33.50	3.075
3	31.84	5.943	33.47	5.929
4	32.39	8.118	33.91	8.096
5	32.47	7.611	34.01	7.578
6	33.56	15.471	35.16	15.458
7	33.04	8.320	34.67	8.311
8	34.20	25.375	36.23	25.277
9	34.63	12.762	36.89	12.767
10	35.89	14.943	38.63	14.905
11	36.35	10.601	41.25	10.621
12	39.04	34.079	43.36	34.011
13	41.51	17.843	44.90	17.770
14	43.31	5.257	45.28	5.251
15	44.59	2.199	46.40	2.204
16	45.34	1.841	46.14	1.837
17	45.29	2.401	47.34	2.408
18	46.95	8.179	48.75	8.158
20	49.08	639	46.87	642
21	46.89	321	46.28	313

(1) Es el promedio de respuestas correctas brutas del grupo de alumnos cuyas madres tienen tal o cual cantidad de años de escolaridad.

COMENTARIO: A medida que aumenta la escolaridad de las madres, aumenta el logro de los alumnos. La escolaridad materna como variable predictora de los resultados de los alumnos supera el 90% de explicación en ambas asignaturas. A pesar de ello, existe un número de hijos(as) de madres de baja escolaridad que logra buenos resultados.

Resultados Nacionales 1997 y años Escolaridad Materna por Dependencia.

DEPENDENCIA	MATEMATICA		CASTELLANO (1)		HISTORIA Y GEOGRAFIA (2)		CIENCIAS NATURALES (2)	
	PMRC (3)	AÑOS ESCOLARIDAD MATERNA (4)	PMRC	AÑOS ESCOLARIDAD MATERNA	PMRC	AÑOS ESCOLARIDAD MATERNA	PMRC	AÑOS ESCOLARIDAD MATERNA
MUNICIPAL	59.49	8.58	62.15	8.58	61.54	8.40	59.71	8.41
P. SUBVENCIONADO	65.34	10.35	68.41	10.36	66.47	10.28	63.70	10.29
P. PAGADO	80.86	14.73	80.39	14.73	76.95	14.66	76.07	14.66

- (1) En los resultados de la asignatura de castellano, no se incluyen las referidas a la prueba de Expresión Escrita.
 (2) Las pruebas de Historia y geografía y Ciencias Naturales se administraron a una muestra, en aquellos cursos de 20 o más alumnos y en el caso de 19 o menos, se aplicaron al curso completo.
 (3) PMRC = Porcentaje Promedio de Respuestas Correctas.
 (4) Promedio de años de estudios de las madres de los alumnos.

COMENTARIO: Se observa un promedio mayor de escolaridad materna en establecimientos particulares pagados, seguidos por los particulares subvencionados, asociado a mejores logros en todas las asignaturas. El cuadro pone en evidencia las diferencias en capital cultural de los alumnos en las distintas dependencias, factor que participa en la explicación de los resultados que obtienen.

Cobertura Curricular alcanzada de los 100 Establecimientos más Eficaces

y de los 100 Establecimientos Menos Eficaces:

	CASTELLANO						MATEMÁTICA					
	N° DE ESTABLECIMIENTOS			PMRC	PORCENTAJE DE ALUMNOS QUE LOGRAN 70%	COBERTURA CURRICULAR %	N° DE ESTABLECIMIENTOS			PMRC	PÓRCENTAJE DE ALUMNOS QUE LOGRAN 70%	COBERTURA CURRICULAR %
	MUNICIPAL	P. SUBV.	P.PAGADO				MUNICIPAL	P. SUBV.	P.PAGADO			
100 ESTABLECIMIENTOS MÁS EFICACES	52	39	09	81.3	85.7	87.6	78	18	04	84.2	86.0	87.4
100 ESTABLECIMIENTOS MENOS EFICACES	59	32	09	50.4	11.8	77.7	39	44	17	46.6	6.5	72.9

Cobertura Curricular: corresponde a los contenidos del currículum, medidos por el SIMCE, enseñados efectivamente por el profesor de la asignatura del curso.

Establecimientos más y menos eficaces: estos integran los logros obtenidos en las pruebas y el nivel de escolaridad de las madres de los alumnos. En pocas palabras existe mayor eficacia cuando los establecimientos concentran alumnos de buen rendimiento, siendo hijos de madres de baja o mediana escolaridad.

COMENTARIO: Una vez controlada la influencia de la escolaridad materna sobre los logros, se diluye el impacto de la dependencia del establecimiento. En cambio, aparece la influencia de la cobertura curricular alcanzada por los profesores. Este resultado pone en evidencia que los logros escolares dependen también de la oportunidad para aprender que tienen los alumnos mediante el trabajo pedagógico del profesor, más allá de la influencia de los factores socioculturales con que los niños llegan a la escuela.

Resultados por Nivel Socioeconómico (1) y Asignatura en los años 1993 – 1995 – 1997:

(Porcentaje Promedio de Respuestas Correctas –PMRC)

ASIGNATURAS	1993				1995				1997			
	N.S.E. "A"	N.S.E. "B"	N.S.E. "C"	N.S.E. "D"	N.S.E. "A"	N.S.E. "B"	N.S.E. "C"	N.S.E. "D"	N.S.E. "A"	N.S.E. "B"	N.S.E. "C"	N.S.E. "D"
MATEMÁTICA	74.16	60.89 *	53.95	50.10	76.91	62.94	55.37	51.51	79.27	66.53	60.05	56.23
CASTELLANO (2)	76.49	64.53	56.97	51.79	74.76	63.74	56.97	53.14	79.25	69.46	63.27	58.56
HISTORIA Y GEOGRAFÍA	68.26	60.19	54.48	52.13	73.64	63.49	56.37	53.61	75.89	66.91	62.22	59.61
CIENCIAS NATURALES	68.30	57.29	52.28	50.01	74.89	62.59	56.48	53.55	74.93	63.99	60.18	58.00

(1) El nivel socioeconómico, considera la Educación promedio de los padres y el gasto educacional mensual por alumno.

(2) En los resultados de la asignatura de castellano, no se incluyen los referidos a la prueba de Expresión Escrita.

COMENTARIO: Como es tradicional el nivel de resultados difiere según el nivel socioeconómico de los establecimientos.

Medición 8° Años 1997 Veinte Establecimientos con Mayor Avance entre 1995-1997 en Matemática y Castellano con Índice

de Vulnerabilidad 4: (1)

N° ORDEN	DEPENDENCIA	DEP. PROVINCIAL	COMUNA	ESTABLECIMIENTO	MATEMATICA		CASTELLANO(3)		PMRC 1997 PONDERADO MAT. CAST.
					N° ALUM.	PMRC	N° ALUM.	PMRC	
1	M	Coyhaique	Cisnes	Escuela Eusebio Ibar	14	80.42	14	74.94	77.68
2	M	Colchagua	Chimbarongo	Escuela	22	82.33	22	72.69	77.51
3	M	Concepción	Tomé	Escuela Punta de Parra	19	81.26	17	70.18	76.03
4	M	Cachapoal	Mostazal	Escuela Hijos del Sol	16	71.44	16	78.02	74.73
5	PP	Cachapoal	Rancagua	Instituto Rancagua	17	74.09	17	74.62	74.35
6	M	San Felipe	San Felipe	Escuela Juan Gómez Millas	13	73.64	13	73.43	73.54
7	M	Valparaíso	J. Fernández	Escuela Dresden	8	75.06	8	72.01	73.53
8	M	Coyhaique	Aysén	Escuela Gabriela Mistral	33	77.10	34	68.75	72.86
9	M	San Felipe	Santa María	Guillermo Bañados	19	71.12	19	72.11	71.61
10	M	Valdivia	Panguipulli	Esc. Rural Tierra de Esperanza	15	73.99	16	67.80	70.79
11	PS	Stgo. Oriente	Lampa	Escuela Jonathan	11	71.81	11	69.63	70.72
12	M	Cachapoal	San Vicente	Escuela Enrique Yañez Gonzalez	10	67.66	10	73.40	70.53
13	M	Cautin Sur	Toltén	Escuela	20	70.50	20	69.80	70.15
14	M	Elqui	Vicuña	Escuela Nefstalí Reyes B.	12	71.89	12	68.15	70.02
15	M	Llanquihue	Hualaihue	Escuela Antupiren	34	67.39	35	71.65	69.55
16	M	San Felipe	Catemu	Escuela El Cobre	9	72.05	9	67.05	69.55
17	M	Colchagua	Chimbarongo	Escuela	17	66.86	17	71.22	69.04
18	M	Ñuble	Coihueco	Escuela El Porvenir	21	75.21	21	62.56	68.88
19	M	Quillota	Hijuelas	Escuela La Sombra	17	72.21	17	65.37	68.79
20	M	Quillota	Hijuelas	Escuela Mónica Hurtado Edwards	11	68.98	11	68.52	68.75

(1) Corresponde a Vulnerabilidad Alta (56.3 a 66.7%). En la clasificación de los establecimientos, se ha utilizado el índice de 1996 (JUNAEB).

Veinte Establecimientos con los Promedios Nacionales Más Altos en Matemática y Castellano
con Índice de Vulnerabilidad 5 (1)

N° ORDEN	DEPENDENCIA	DEP. PROVINCIAL	COMUNA	ESTABLECIMIENTO	MATEMATICA		CASTELLANO(3)		PMRC 1997 PONDERADO MAT. CAST.
					N° ALUM.	PMRC (2)	N° ALUM.	PMRC (2)	
1	M	Cauquenes	Cauquenes	Escuela Octavio Palma Pérez	21	83.80	21	79.76	81.78
2	M	Linares	Linares	Escuela Maitenes	10	93.17	10	69.45	81.31
3	M	Chiloé	Ancud	Escuela Rural Senda Chacao	10	79.43	13	82.64	81.24
4	M	Quillota	Cabildo	Escuela	23	84.41	23	75.76	80.10
5	M	Llanquihue	Calbuco	Escuela Rural Pargua	18	81.45	18	77.72	79.59
6	M	Colchagua	Placilla	Escuela de la Tuna	12	82.75	13	76.54	79.52
7	M	Curicó	Hualañé	Amelia Vial de Concha	17	78.23	17	78.31	78.27
8	M	Chiloé	Castro	Escuela Rural Llau Llau	19	83.17	20	73.12	78.01
9	M	Llanquihue	Mauñín	Escuela rural Hilda Hunquen	14	81.29	14	74.38	77.84
10	M	Colchagua	Palmilla	Escuela Rebeca Cádiz Valenzuela	17	78.62	17	76.72	77.67
11	M	Concepción	Santa Juana	La Generala	7	86.54	7	67.54	77.04
12	M	Valdivia	Río Bueno	Escuela Rural G-654	19	76.94	19	74.60	75.77
13	M	Llanquihue	Los Muermos	Escuela rural Cañitas	13	79.49	13	71.78	75.64
14	M	Colchagua	Chimbarongo	José Miguel Carreras	17	78.59	17	72.08	75.34
15	M	Ñuble	Ñinquen	Escuela	8	80.00	8	70.63	75.31
16	M	Talca	Talca	Escuela	35	79.58	35	70.58	75.08
17	M	Colchagua	Santa Cruz	Escuela	13	70.07	13	79.59	74.83
18	M	Ñuble	San Carlos	Escuela las Arboledas	16	82.25	16	66.88	74.57
19	M	Ñuble	Ninhue	Escuela Rosario Chacón Barrios	8	82.84	8	65.87	74.35
20	M	Elqui	La Serena	Escuela Lambert	12	76.45	12	71.98	74.22

(1) Corresponde a Vulnerabilidad muy alta(66.8 a100%) en la clasificación de los establecimientos, se ha utilizado el índice de vulnerabilidad del año 1996 (JUNAEB).

(2) PMRC= Porcentaje Promedio de Respuestas Correctas.

(3) En los resultados de la asignatura de Castellano, no se incluyen los resultados de la prueba de Expresión Escrita

Establecimientos con los Diez Promedios Más Altos, por Dependencia
En Matemática y Castellano (1)

N° ORDE N	DEPEN- DENCIA	DEP. PROVINCIAL	COMUNA	ESTABLECIMIENTO	MATEMÁTICA			CASTELLANO			PMRC POND. MAT. Y CAST.	PALS POND. MAT. Y CAST.
					N° ALUM.	PMRC (2)	PALS (3)	N° ALUM.	PMRC (2)	PALS (3)		
1	Particular Pagada	Arauco	Arauco	Colegio Arauco	22	95.45	100.00	22	90.30	100.00	92.88	100.00
2	Particular Pagada	Talca	Constitución	Colegio Gala	7	93.27	100.00	7	88.57	100.00	90.92	100.00
3	Particular Pagada	Stgo. Oriente	Providencia	Saint Gabriel's English School	41	90.88	97.56	41	90.86	100.00	90.87	98.78
4	Particular Pagada	Cautín Norte	Temuco	Colegio La Foresta	5	90.60	80.00	5	91.00	100.00	90.80	90.00
5	Particular Pagada	Colchagua	Santa Cruz	Colegio Particular Sta. Cruz	19	93.83	100.00	18	86.91	100.00	90.46	100.00
6	Particular Pagada	Stgo. Oriente	Providencia	Colegio Alemán ST. Thomas	39	93.42	100.00	39	87.41	100.00	90.41	100.00
7	Particular Pagada	Stgo. Oriente	Providencia	Saint Gabriel's School	74	91.13	100.00	73	89.47	100.00	90.31	100.00
8	Particular Pagada	Stgo. Oriente	Providencia	Saint Gabriel's English School	48	93.91	100.00	47	86.46	97.87	90.23	98.95
9	Particular Pagada	Stgo. Oriente	Las Condes	Villa María Academy	104	92.80	99.04	104	87.57	97.12	90.19	98.08
10	Particular Pagada	Stgo. Oriente	Las condes	Colegio del sagrado corazón de Apoquindo	83	90.79	97.59	83	89.38	90.80	90.08	98.20

(1) En los resultados de la asignatura de Castellano, no se incluyen los referidos a la Prueba de Expresión Escrita.

(2) PMRC = Puntaje Promedio de Respuestas Correctas.

(3) PALS = Porcentaje de alumnos que logra suficiencia. Corresponde al porcentaje de alumnos que contestó, al menos el 70% de las preguntas.

Establecimientos con los Diez Promedios Más Altos, por Dependencia

En Matemática y Castellano (1)

N° ORDEN	DEPEN- DENCIA	DEP. PROVINCIAL	COMUNA	ESTABLECIMIENTO	MATEMÁTICA			CASTELLANO			PMRC POND. MAT. Y CAST.	PALS POND. MAT. Y CAST.
					N° ALUM.	PMRC (2)	PALS (3)	N° ALUM.	PMRC	PALS		
1	Municipal	Stgo. Oriente	Providencia	Liceo Carmela Carvajal	178	96.28	99.44	178	89.06	97.75	92.67	98.60
2	Municipal	Stgo. Oriente	Providencia	Liceo Luisa Saavedra	88	91.47	100.00	88	87.12	96.59	89.30	98.30
3	Municipal	Stgo. Centro	Santiago	Inst. Nac. J.M. Carrera	631	91.87	98.26	631	86.05	96.20	88.96	97.23
4	Municipal	Chaitén	Palena	Escuela	15	91.08	93.33	13	86.19	100.00	88.81	96.43
5	Municipal	Talca	Talca	Liceo A-8	81	87.92	95.06	81	85.29	96.30	86.61	95.68
6	Municipal	Stgo. Centro	Santiago	Liceo de niñas J. Carrera	513	86.68	89.86	516	83.41	92.25	85.04	91.06
7	Municipal	Stgo. Oriente	Providencia	Liceo J.V. Lastarria	202	86.13	84.06	189	83.63	87.83	84.92	85.93
8	Municipal	Arauco	Lebu	Liceo B-52	35	86.89	91.43	34	80.72	88.24	83.85	89.86
9	Municipal	Valparaíso	Viña del Mar	República de Ecuador	131	85.70	83.97	130	81.73	81.54	83.72	82.76
10	Municipal	Tocopilla	Antofagasta	Escuela Edda Cuneo D.	25	86.50	96.00	25	80.54	84.00	83.52	90.00
1	Subvenc.	San Felipe	Los Andes	Colegio María Auxiliad.	43	90.75	97.67	44	90.43	100.00	90.59	98.85
2	Subvenc.	Cachapoal	Requinoa	Esc. Domingo Saavedra	33	90.32	100.00	34	89.12	100.00	80.71	100.00
3	Subvenc.	Ñuble	Chillán	Purísima Concepción	75	90.00	96.00	75	86.75	96.00	88.37	96.00
4	Subvenc.	Santiago Sur	El Bosque	Colegio Abelardo Nuñez	92	89.60	96.74	92	86.68	98.91	88.14	97.83
5	Subvenc.	Valparaíso	Valparaíso	Colegio Salesiano Valp.	45	88.60	80.00	45	86.13	91.11	87.36	85.56
6	Subvenc.	Linares	Linares	Instituto Linares	89	89.49	95.51	90	85.07	90.00	87.27	92.74
7	Subvenc.	Cachapoal	San Vicente	Colegio el Salvador	63	89.64	80.95	63	84.23	84.13	86.94	82.54
8	Subvenc.	Valparaíso	Quilpué	Camilo Henríquez	33	84.59	84.85	33	88.85	100.00	86.72	92.43
9	Subvenc.	Valparaíso	Valparaíso	Colegio Inm. Concepción	44	85.32	84.09	44	87.71	93.18	86.52	88.64
10	Subvenc.	Stgo. Centro	Santiago	Colegio Santa Cruz	50	85.77	89.66	56	87.17	98.21	86.46	93.86

(1) En los resultados de la asignatura de Castellano, no se incluyen los referidos a la Prueba de Expresión Escrita.

(2) PMRC = Puntaje Promedio de Respuestas Correctas.

(3) PALS = Porcentaje de alumnos que logra suficiencia. Corresponde al porcentaje de alumnos que contestó, al menos el 70% de las preguntas.

6.1.6) Logro de Objetivos Prueba SIMCE 8° Básico:

(Castellano, Matemática, Historia, Cs. Sociales, por Dependencia en 1992, 1994 y 1996).

ASIGNATURA	DEPENDENCIA	1991	1993	1995
Castellano	Municipal	50.80	55.12	55.85
	Part. Subv.	56.99	61.11	61.11
	Part. Pagado	72.61	76.80	75.63
Matemática	Municipal	48.48	52.88	54.28
	Part. Subv.	52.47	57.63	59.94
	Part. Pagado	72.10	74.73	77.51
Historia	Municipal	49.56	53.26	56.71
	Part. Subv.	54.77	57.66	61.01
	Part. Pagado	68.85	68.67	74.01
Cs. Naturales	Municipal	47.81	50.87	55.68
	Part. Subv.	52.32	55.03	60.15
	Part. Pagado	67.11	68.33	75.14

FUENTE: MINEDUC, Compendio de Información Estadística de 1996. Pag. 228, resultados SIMCE:

6.1.7) Principales Resultados SIMCE 1997:

A continuación se detalla la información obtenida en los resultados de la prueba SIMCE 1997, rendida por 232.807 alumnos de octavo año básico de todo el país. Dentro de sus principales resultados se pueden mencionar:

- a) Por primera vez todas las asignaturas examinadas por el SIMCE en 1997 superan el 60% de logros. A nivel nacional, el porcentaje medio de respuestas correctas en Matemáticas fue de 62.7%; en Castellano,

- b) 65.2%, en Historia y Geografía 64% y Ciencias Naturales 62% en 1997 el progreso de los resultados respecto a la medición de 1995 tiende a ser mayor que en los años 1991, 1993 y 1995.
- c) El aumento sostenido mostrado por los resultados del SIMCE a nivel nacional, refleja que el esfuerzo de docentes y alumno, en el ámbito de la Reforma Educacional, posibilita un mejoramiento de la calidad de la enseñanza.
- d) La escolaridad materna es directamente proporcional a los logros en todas las asignaturas, es decir, a mayor escolaridad de la madre mejores son los logros obtenidos por los alumnos. De esta forma se explican también las diferencias entre los establecimientos particulares pagados respecto a los subvencionados. Son evidentes las diferencias en capital cultural de los alumnos en las distintas dependencias.
- e) Los establecimientos particulares pagados obtienen, en promedio, los resultados más altos seguidos por los particulares subvencionados y luego por los municipalizados. El mismo orden se observa en cuanto al promedio de escolaridad de las madres de los alumnos de esos establecimientos esto sugiere que la concentración de población con mayor capital cultural en los establecimientos particulares subvencionados, es un factor que participa en la explicación de los resultados que obtienen.
- f) Al medir el porcentaje de avance curricular se comprobó que los logros escolares dependen también de la oportunidad para aprender que tienen

los alumnos a través del trabajo pedagógico del profesor. Así, a mayores contenidos curriculares efectivamente enseñados, mejores logros.

- g) Los establecimientos de todos los niveles socioeconómicos progresan en sus resultados a lo largo del período 1993-1997. Cabe hacer notar que el avance de los establecimientos con población de mayor vulnerabilidad social tiende a ser mayor que el de los niveles sociales superiores.
- h) El porcentaje de alumnos que logró 70% o más de respuestas correctas en las pruebas (nivel satisfactorio de aprendizaje, también ha aumentado sostenidamente en los últimos años). El progreso de este indicador es aún mayor que el del indicador tradicional (promedio de respuestas correctas).
- i) A pesar de los progresos detectados, hay un alto porcentaje de estudiantes que no supera la meta de 70% de respuestas correctas que el MINEDUC ha fijado como umbral deseable de alcanzar. Sin embargo, el hecho de que cada vez más alumnos logran este nivel de aprendizaje es una meta tan o más interesante que un aumento de los porcentajes promedios de respuestas correctas, pues refleja una mayor equidad en los logros.

De los 20 establecimientos con los promedios nacionales más altos en Matemáticas y castellano e Índice de Vulnerabilidad alto (4), 18 son de dependencia municipal, uno particular pagado y uno subvencionado. De los 20 establecimientos con mayor avance en Matemática y Castellano e Índice

de Vulnerabilidad alto (4), entre 1995 y 1997 un total de 19 son municipales y uno particular subvencionado.

De los 20 establecimientos con los promedios nacionales más altos en Matemática y Castellano e Índice de vulnerabilidad Muy Alta (5), la totalidad son de dependencia municipal. De los 20 establecimientos con mayor avance en matemática y Castellano con Vulnerabilidad Muy Alta (5), 19 son municipales.

6.1.8) Principales Mejorías en las Diferentes Pruebas:

- ❑ **Castellano:** Utilización adecuada de pronombres, ilativos y nexos, sin omitir términos y con concordancia entre sujeto y predicado, género y número; uso de vocabulario variado y nivel de habla pertinente; utilización de palabras con significado y expresiones metafóricas; ortografía y razonamiento lógico.
- ❑ **Matemática:** La utilización de dos o más operaciones aritméticas para resolver situaciones problemáticas y selección, organización e interpretación de información para resolver problemas matemáticos.
- ❑ **Historia y Geografía:** Comprensión de nuestra cultura en la Europa Medieval y conocimiento de las principales manifestaciones culturales de América Prehistórica o Precolombina.
- ❑ **Ciencias Naturales:** comprensión que el ser humano se perpetúa a través del proceso de la reproducción y valoración de su dimensión ético-social.

6.1.9) **Comunicación de las Preguntas:**

La comunicación amplia y oportuna de las preguntas realizadas al 8° año en 1997, es una medida acertada que contribuirá a que el Sistema pueda aprender más acerca de sus fortalezas y deficiencias. El análisis de los contenidos de 1997 demuestra que los niveles de dificultad de la prueba son bajos, correspondiendo, en promedio, a contenidos y complejidad correspondientes a dos y tres grados menores que el cursado por los alumnos, es decir, tener en matemáticas un 62,7% y en castellano un 65,2% de logro en una prueba que en su mayoría mide conocimientos correspondientes a un 6° básico Chileno y a un 5° básico internacional, después de haber cursado ocho años de enseñanza básica, muestra que la eficiencia de nuestro Sistema educacional es baja.

Este antecedente muestra que los resultados de la prueba de 1997 son aún menos satisfactorios de lo que se ha dado a entender y que la eficiencia de nuestro sistema educacional es baja. Este bajo nivel de dificultad puede inducir a un conformismo infundado que puede transformarse en un factor limitante del proceso de mejoramiento de la calidad de la Educación.

El análisis del SIMCE de 1997 pone en relieve una falta de coordinación entre las exigencias de básica y media, ya que se observa una amplísima brecha entre los conocimientos y habilidades que evidencian los ítems de 8° y los que los programas de enseñanza media dan por logrados al iniciarse el primero medio.

Por otra parte los progresos en porcentajes de logro que se han evidenciado a lo largo de los años de aplicación del SIMCE no son fácilmente interpretables ya que los niveles de dificultad de la prueba no son absolutos sino que variables: estos sufren ajustes de acuerdo a la validación experimental que recibe la prueba cada año.

Estas pruebas tienen una gran capacidad de marcar rumbos en el desarrollo de los procesos educacionales. Una de las funciones que cumplen estas pruebas en general es ayudar a definir y especificar los objetivos de la enseñanza. Así los colegios y los autores de textos escolares tendrán que basarse en las señales que dé la prueba SIMCE para clarificar y determinar el tipo de tareas y el nivel en que deberán plantear su enseñanza. Por lo tanto, el tipo de tareas exigidas, los temas seleccionados y el nivel de dificultad de la prueba serán de gran relevancia y se hace necesario seleccionarlo con el mayor cuidado.

Las nuevas pruebas SIMCE tienen que restringirse a los nuevos mínimos y contenidos fundamentales, no pudiendo evaluar los contenidos complementarios que aparecerán en los programas propuestos por el Ministerio, porque pueden no calzar con los que definen los colegios que elaboran programas propios. Por lo tanto, es de suponer que la prueba del SIMCE estará muy por debajo de los estándares que fijarán los establecimientos que elaboran sus propios programas y de los estándares que determinará el propio Ministerio de Educación a través de sus programas, ya que tendrá que circunscribirse a evaluar el mínimo común.

Nuevamente esta señal inducirá a conformarse con bajos niveles de aprendizaje. El problema es difícil de resolver y quizás la única alternativa sea que aparezcan pruebas privadas paralelas que marquen una valla más alta o que decididamente el SIMCE evalúe un espectro más amplio de contenidos y un mayor rango de dificultades que los definidos por el currículo mínimo y quienes se exceden de él. Sería recomendable que se mantenga la Política inicial de que las pruebas nacionales de evaluación dependan de organismos independientes del Ministerio de Educación para evitar posibles conflictos de intereses.

El tema de evaluación es uno de los pilares del mejoramiento de la calidad de la Educación y una herramienta que pueden utilizar los padres y apoderados para hacerse parte de la formación de sus hijos. La tarea de mejorar las pruebas, la de difundir los resultados y la de educar a la comunidad escolar y ciudadana en relación a la naturaleza de esta evaluación ha sido iniciada por el Ministerio de Educación. Sin embargo, queda mucho por hacer para que las pruebas sean un aporte y no una señal que induzca al conformismo con una realidad mediocre. Es de esperar que se vea en la próxima prueba SIMCE 8° una versión perfeccionada. Esto significa, en lenguaje, preguntas más cuidadosas; mayor coincidencia entre las tareas medidas y los actos comunicativos de la vida real (incluyendo la lectura literaria); un nivel de ortografía y gramática compatible con el término de la enseñanza básica, tareas de comprensión de lectura y redacción de un nivel de dificultad compatibles con las exigencias de la enseñanza media.

En matemáticas, se espera asimismo, que se eleven los niveles de exigencias para que concuerden con los objetivos fijados por el currículo; que se dé un equilibrio entre la medición de conocimiento básico, destrezas operacionales y razonamiento complejo.

Sólo así tendrá esta evaluación la legitimidad que se necesita para hacer de ella un verdadero instrumento de mejoramiento de la calidad educativa.

6.2) **Conclusiones y Comentarios de los Datos Entregados:** Al analizar la información de la prueba SIMCE, se observó que el procedimiento de cálculo del logro educativo (PMRC) presenta algunos problemas metodológicos que pueden producir un sesgo que incremente los puntajes, principalmente de las escuelas con peor calidad educativa. Esto se debe a que los alumnos que dejan una mayor cantidad de preguntas sin responder se excluyen del análisis, no se considera el efecto de las inasistencias y se mide el logro en relación a la cantidad de respuestas dadas y no a las preguntas efectivamente hechas.

Por otra parte la forma de cálculo de la prueba no permite conocer el grado de dispersión de los resultados, generando un desconocimiento de la distribución del nivel de logro educativo de los alumnos. Esto limita las conclusiones sobre las diferencias existentes entre los alumnos, cursos, escuelas, etc. Y sobre los cambios intertemporales de los mismos. Las

comparaciones sobre la base de los PMRC sólo son indicativos de la calidad promedio pero nada dicen respecto a la equidad.

Finalmente, como consecuencia de las variaciones en las preguntas de las pruebas que se toman cada año, los análisis de tendencia que se hacen directamente de los PMRC pueden no reflejar la realidad en cuanto a los cambios en el logro educativo, debido a que no se incluyen elementos que permitan llevar los puntajes de cada año a un patrón de comparación común, haciendo posible que dichas diferencias se deban a distintos grados de dificultad y no a mayores o menores conocimientos.

Los problemas descritos adquieren mayor relevancia en la medida que este indicador se utiliza para hacer análisis longitudinales, como en este caso, y evaluar el impacto de los programas educativos que se están implementando en el país. Cuando el indicador no es preciso, cualquier conclusión sobre los impactos pierde toda confiabilidad.

La mayor parte de los problemas de confiabilidad detallados anteriormente se pueden solucionar con la información que se tiene: incluso es posible hacer algunas correcciones para los años anteriores. En cuanto a las comparaciones intertemporales y a los ajustes por nivel de dificultad de las pruebas pueden generarse soluciones para ser implementadas a futuro.

Por otra parte, los resultados corroboran la hipótesis de que el sesgo generado se asocia positivamente a los puntajes más bajos, ya que las diferencias entre los métodos son mayores en todos los segmentos de menor logro educativo: escuelas municipalizadas y particulares subvencionadas de

menor nivel socioeconómico y ubicadas en localidades rurales y pequeñas de las distintas regiones de nuestro país.

Respecto a la heterogeneidad de los resultados, se observó que el grado de dispersión es, en promedio, 25% más alto dentro de las escuelas que entre éstas, presentándose una situación bastante similar entre los distintos segmentos analizados. Esta información realza la necesidad de contar con resultados individuales por niño, ya que el promedio esconde realidades muy disímiles y hay escuelas con una buena cantidad de niños con bajos resultados que no tienen prioridad en los programas debido a que presentan un promedio relativamente adecuado.

Dada la experiencia acumulada respecto a la medición de la calidad de la Educación en los términos aquí trabajados, sería adecuado corregir las deficiencias existentes con el objeto de que el indicador de logro educativo sirva de manera veraz y efectiva para la formulación y evaluación de los programas y proyectos que buscan una mayor excelencia y no se transforme en un simple instrumento de “Marketing” que sirven a las escuelas para promocionarse en el mercado.

Aparte de todas las consideraciones metodológicas señaladas respecto al cálculo de los puntajes de la prueba SIMCE, es importante considerar la posibilidad de focalizar más las mediciones. Si el objetivo es que la prueba sirva como un instrumento que genera información necesaria para el desarrollo de una Política educacional orientada al incremento de la calidad y disminución de las inequidades educacionales, cabe preguntarse si

es necesario que todos los años se mida a todos los alumnos de las escuelas de alto rendimiento o particulares pagadas. Sería más eficiente y eficaz disminuir la frecuencia o masividad del estudio, por ejemplo seleccionando muestras en vez de censar a todos los cursos de todas las escuelas de alto puntaje, que como ya se dijo, en una elevada proporción son particulares pagadas y se ubican en los niveles socioeconómicos altos y orientar los recursos que se liberan a aumentar la cobertura en el sector rural o generar otras mediciones complementarias que faciliten el diseño de las políticas educacionales y permitan evaluar más adecuadamente sus impactos.

Cabe destacar que, según los datos de UNICEF, la prueba SIMCE de 1992 (en la cual se estudió un 5.5% más de escuelas que en 1994) alcanzó una cobertura equivalente al 58.2% del total de establecimientos educacionales del país, dejándose afuera a todos aquellos que tienen menos de 10 alumnos en 4° básico o que se ubiquen en una localidad muy apartada. El mismo estudio indica que la cobertura según dependencia administrativa alcanzó al 78.6% de las escuelas particulares pagadas, el 69.1% de las particulares subvencionadas y sólo el 52.3% de las municipales. La cobertura más baja de estos dos últimos grupos de escuelas se encuentra en las regiones IX y X, con proporciones inferiores al 36%

Si se desea que la prueba también sirva como un instrumento de mercado para que la población cuente con información confiable al momento de seleccionar un centro educativo para sus hijos, se presenta una situación regresiva a la distribución de los recursos. La mayor utilidad se presentaría

en los niveles socioeconómicos altos y en las escuelas particulares pagadas, debido a contar con mayor disponibilidad económica y existir una mayor competencia en el sector. Aun cuando se asuma este costo en beneficio de una mayor transparencia en la información, sigue siendo mucho más eficiente y más eficaz utilizar muestras de cursos en las escuelas, disminuir periodicidad y complementar la prueba con otros estudios, tanto en el ámbito educativo como institucional.

6.2.1) **Balance de la actual Política Educacional y del Proceso de Descentralización Educacional:**

Diferentes consideraciones convergen para mostrar la reforma educacional en curso como exitosa. Ella ha comenzado con efectividad y firmeza un camino de mejoramiento sustantivo. La inversión que se ha hecho es más del doble que la de 1990: US\$ 1.203 millones contra 2.641 en 1997 (moneda de 1996). En 1990 cuando la Concertación asume el Gobierno, la Educación era un sector de trastienda u opaco, hoy la Educación ocupa una consensual primera prioridad nacional.

Sin duda que el criterio de evaluación decisivo es una Política educacional que define sus objetivos en términos de calidad y equidad, dice relación con los niveles de aprendizaje de los alumnos y la distribución social de tales aprendizajes. El conjunto de inversiones e innovaciones referido tiene por propósito último mejorar las oportunidades educativas a la mayoría de los alumnos. Y este empeño tiene su test más duro en la adquisición por

parte de los alumnos de las competencias culturales fundamentales que el Sistema escolar se compromete a comunicar. La evidencia aportada por los resultados SIMCE permite afirmar que los niños y niñas chilenas que van a la escuela hoy, sobretodo los más pobres, aprenden más que los que asistían en 1990: los puntajes promedio del SIMCE, tanto para los alumnos de 4° año, como para los de 8° han mejorado en once puntos en los últimos seis años. Este mejoramiento ha sido superior en las escuelas de sectores más pobres atendidas por el programa de las 900 escuelas (estas escuelas han mejorado su puntaje en cuatro puntos más que el promedio de las subvencionadas), muy superior en las escuelas rurales, las que estaban en 1990 en un nivel de gran exclusión. La distancia entre las mejores y las peores escuelas se ha acortado produciéndose una reducción de la distancia entre la Educación de elite y la de las mayorías.

Además se trata de cambios en curso, que han ido incorporando y seguirán agregando progresivamente al Sistema escolar un conjunto de condiciones, lo que permite conjeturar que el mejoramiento en la calidad de la Educación escolar proseguirá en los próximos años.

Las dos orientaciones marco de lo obrado en Educación estos años han sido el mejoramiento de la calidad y equidad de la Educación, de acá el lema “una Educación de calidad para todos”. Ahora bien, lo avanzado en calidad es ciertamente mayor que lo avanzado en equidad, como se advierte por las fuertes brechas que subsisten en el Sistema educacional. Otro aspecto en que se puede advertir una Política insuficiente es el marco

jurídico y administrativo de la Educación. En este ámbito es necesario generar las condiciones que permita cautelar mejor el derecho de todos a la Educación; revisar su financiamiento para el logro de una mayor equidad y transparencia en el uso de los recursos Públicos destinados a Educación; evaluar la gestión municipal y adecuar mejor la estructura y funcionamiento del MINEDUC a los requerimientos de la actual reforma educativa. Por último, es importante seguir progresando en las políticas que regulan el ejercicio de la profesión Docente y llegar a un acuerdo de mediano plazo con el magisterio con relación a mejoramiento salarial y participación en la reforma.

Como se señaló recién, los avances en calidad se seguirán produciendo en muchos establecimientos, pero es de prever también que un número significativo de los establecimientos que atienden a la población más pobre seguirá obteniendo resultados mucho más bajos. Además, aún en los establecimientos que marchan bien, continuará subsistiendo un conjunto de conductas que atentan contra el derecho a la Educación de los niños (alto número de expulsiones y de suspensiones de matrícula, discriminación de los alumnos más pobres, más inquietos, más lentos). Para profundizar esta carencia volvemos a los resultados del SIMCE de los cuartos años de Educación básica, en donde se ve un avance significativo en los aprendizajes desde 1990 a la fecha y se conoce la fuerte diferencia entre las escuelas con mejores y con peores resultados asociados con los niveles socioeconómicos de los alumnos.

Las críticas mayores a la Política educacional en curso se refieren al aspecto de equidad y coinciden en señalar que los esfuerzos que se están haciendo para producir una Educación de calidad entre los más pobres son insuficientes.

La Política de los años noventa, con pocas excepciones como el Estatuto Docente y el PADEM (Ley N°19.410 de 1995) que introduce la Planificación local de la Educación Municipal, no se ha ocupado de cambiar el marco jurídico institucional en el que opera la Educación.

Si bien la participación de los municipios en la administración de la Educación puede considerarse un avance, es claro también que la forma actual de gestión municipal de la Educación requiere de una revisión profunda. También hay que revisar la actual modalidad de financiamiento de la Educación vía subvención. Si la subvención es por alumno atendido, esto es el financiar la demanda por Educación y no la oferta, posee ventajas como incentivar la asistencia a clases y permitir a las familias la elección de los establecimientos para sus hijos. Este Sistema de financiamiento junto con incentivar a las familias para aportar en forma directa recursos a la Educación, lo que puede ser positivo, fomenta la segmentación del Sistema y la segregación educativa según criterios socioeconómicos con consecuencias negativas tanto en lo social como en lo pedagógico.

En relación con el proceso de municipalización educacional que se inició en nuestro país bajo el Gobierno Militar, se encuentra inserta dentro del proceso de descentralización de los servicios Públicos para de esta manera

lograr a través de la descentralización un mejoramiento sustancial de la calidad de la Educación. Con esto el Gobierno Militar pretende, en primer lugar, lograr una Descentralización Administrativa, es decir, como el Municipio está en contacto con la Comuna deberá conocer más de cerca las demandas de sus habitantes, por lo tanto habrá mayor agilidad y eficiencia en la prestación del servicio. También ligado con lo anterior, se pretende una mayor participación comunitaria y una utilización más racional de los servicios, ya que se postula, a que los municipios puedan mejorar sus ingresos al crear un fondo común que equilibra y hace más justa la asignación de los recursos. Pero el principal objetivo de esta descentralización, según el Gobierno Militar, dice relación con el desarrollo de la calidad educacional, lo que implica que los cambios introducidos en el plano administrativo creen condiciones favorables para que se produzcan mejoramientos sustanciales en el proceso enseñanza- aprendizaje, como ser distribuir los recursos en función de las necesidades educativas de los distintos sectores de la población.

Este proceso de descentralización se ha desarrollado en forma continua a partir de 1980 bajo dos tipos de Gobierno muy diferentes: el primero, conocido como Descentralización Financiera (1980-1989), que está fuertemente marcado por el carácter autoritario del Gobierno Militar. Y la segunda etapa llamada descentralización Pedagógica que son las políticas de los años 90 que se caracterizan por la participación de dos tipos de agentes, por una parte el Ministerio de Educación preocupado por la calidad

de los procesos pedagógicos, y por otra tenemos a los ministerios del Interior y de Hacienda preocupados de apoyar al Municipio en su gestión financiera.

Para concluir, se puede mencionar que la administración municipal tiene en la actualidad varias deficiencias, como ser que existe una manifiesta tensión no resuelta entre el Gobierno Central y el Gobierno Local, que se expresa en una desconfianza mutua y que perpetúa la falta la falta de autonomía municipal, es decir, todavía existe un marcado centralismo entre las instituciones encargadas de la Educación.

También hay rigidez legal, porque los municipios están sujetos a procedimientos burocráticos y legales que entran considerablemente su gestión; también hay problemas presupuestarios porque el financiamiento municipal sigue estando caracterizado, en general, por una escasa autonomía fiscal en la distribución de sus impuestos.

Existen problemas de gestión y administración de los asuntos internos del Municipio, por los problemas mencionados anteriormente, como son una cultura centralista, dependencia financiera y rigidez legal. En suma, se sigue en una cultura financiera que no ha sido capaz de romper con la cultura centralista y asumir como propias las responsabilidades y administración de los asuntos de la Comuna. Por ende, las hipótesis Propuestas en este trabajo, producto de los problemas de gestión y burocráticos existentes en la Educación municipal no se cumplen a cabalidad, al igual que no se cumplen los objetivos originales por el cual se inició este proceso de descentralización educacional en nuestro país.

6.2.2) **Críticas a la Política de Municipalización Educacional en Chile:**

- 1) La regulación de la oferta educativa que efectúa el mercado y la redistribución presupuestaria que se hace a través del Fondo Común Municipal no logran aminorar la discriminación de calidad que se produce entre las escuelas ubicadas en Municipios con más recursos y aquellas de sectores rurales o urbanos empobrecidos.
- 2) En este marco legal de Municipio, la participación de la comunidad en la administración educacional a nivel local se reduce a la gestión de apoyo al Alcalde, verdadero representante del poder central en la Comuna.
- 3) La municipalización ha significado la privatización de las condiciones laborales de todo el sector docente, lo que ha tenido como consecuencias: despidos arbitrarios; inestabilidad laboral; baja de remuneraciones por el congelamiento de las subvenciones del Gobierno; atomización del gremio; ninguna participación en la elaboración de políticas educacionales. Una política de descentralización que no cuente con el apoyo de los profesores difícilmente puede aspirar al éxito.
- 4) El traspaso a los Municipios fue sólo de la administración de los servicios educacionales. No se les traspasaron las funciones técnico pedagógicas, las que quedaron en manos del Ministerio de Educación, de las Secretarías Regionales y Direcciones Provinciales respectivas. Esto hace difícil establecer con claridad los límites de lo administrativo y de lo técnico pedagógico.

5) La administración de la educación está hipertrofiada. En muchos Municipios se han creado grandes equipos para la administración de los servicios traspasados haciendo relativamente más cara la administración del sistema.

6) Finalmente, se ha dicho que las Municipalidades no están calificadas para administrar la Educación y que los servicios sociales deben ser administrados por gente con la preparación técnica adecuada la que, en general, se encuentra en los Ministerios respectivos.

7). **Conclusión Final:**

Las medidas de descentralización han avanzado muy poco, más allá del re-diseño de la estructura del Ministerio de Educación. Se aprecia en el gobierno central una resistencia a delegar, la que se expresa en el énfasis en las normas, reglamentos y controles. También se expresa en la vuelta al centralismo que significó el Estatuto Docente y en el manejo altamente centralizado de los programas de mejoramiento dirigidos a las escuelas.

Llama la atención una reforma que pretendía mejorar la calidad de la educación compartida en las escuelas y cuyo impacto se ha medido sistemáticamente por los resultados académicos obtenidos por los alumnos y que, sin embargo, muy pocas de las medidas descentralizadoras se dirigieron a modificar las prácticas escolares y las condiciones de trabajo de los docentes en la escuela y el aula. Como resultado, las funciones y las decisiones que se toman en la escuela han variado muy poco después de la descentralización.

En segundo lugar la reforma chilena no ha sido capaz de controlar uno de los efectos clásicos de la descentralización, la desigualdad entre escuelas, Provincias y Comunas. La descentralización diversificó el sistema en escuelas gratuitas de dos tipos: las escuelas municipales y las escuelas particulares subvencionadas. La medición nacional de la calidad educacional que acompañó a las medidas descentralizadoras ha mostrado en forma sistemática que la calidad de la educación en el nivel municipal es inferior al

de las escuelas particulares. A estas evidencias de una calidad inferior se han sumado evidencias de aportes mayores para cubrir el déficit dejado por una gestión que parece no ser todo lo eficiente que debiera ser. También se puede mencionar que el sistema municipal entrega una Educación de calidad inferior y de más alto costo que las escuelas particulares.

Los antecedentes entregados en esta investigación dan como conclusión que los diferentes resultados de la Educación Municipal no pueda atribuirse exclusivamente al nivel socio - económico más bajo de los niños que asisten a esas escuelas. Variables administrativas y de gestión parecen estar contribuyendo también al deterioro de estas escuelas. El centralismo y énfasis en el control del gobierno central ha gravado a los municipios con un marco legal que rigidiza sus actividades y termina la mayor parte de las veces en resultados negativos. Por último, merecen revisión las medidas proteccionistas destinadas a cubrir déficit municipal en forma bastante aleatoria y a través de mecanismos altamente vulnerables a las presiones políticas. El sistema municipal definitivamente necesita el apoyo del gobierno central, pero éste debe orientarse hacia la creación de capacidades más que al fomento de la dependencia.

Así como el Municipio da muestras de gestión ineficiente, las escuelas particulares parecen sugerir modalidades de gestión que han producido mejores resultados con costos menores. Resultaría interesante estudiar con modalidades de gestión, y analizar hasta qué punto son transferibles al sistema municipal. Esta alternativa se sustenta en una descentralización del

sistema educativo municipal, la que debe ir acompañada de un esfuerzo importante por delegar funciones y responsabilidades a las escuelas.

8). **Bibliografía:**

- **Arriagada, Patricio.** "Descentralización de la Gestión Educacional en Chile". Santiago, 1979.
- **Allard, Raúl.** "Hacia una nueva propuesta nacional en Educación (elementos históricos, de diagnóstico y de políticas educativas)". Santiago, noviembre 1988.
- **Echeverría, Rafael.** "La Política Educacional del Gobierno Militar." Santiago, 1981.
- **Egaña, Loreto; Magendzo, Abraham.** "El proceso de descentralización Educativa bajo el Régimen Militar. Descripción y análisis crítico". Santiago, julio 1988.
- **Espínola, Viola.** "Descentralización del Sistema Escolar en Chile". Santiago, julio de 1991.
- **Espínola, Viola.** "La Descentralización de la Educación en Chile. Continuidad y Cambio de un Proceso de Modernización". Santiago, Diciembre 1994.
- **Espínola, viola.** "El impacto de la descentralización sobre la Educación gratuita en Chile". CIDE. Santiago, 1995.
- **Espinoza, Oscar; González, Luis Eduardo.** "La experiencia del Proceso de Descentralización Educacional en Chile 1974 – 1989". Santiago, 1994.

- **Hernández, Sampieri, Roberto; Fernández, Collado, Carlos; Baptista, Lucio, Pilar.** "Metodología de la Investigación". México, Mcgraw – Hill, 1991.
- **Hevia, Ricardo.** "Cambios en la Administración Educacional: El proceso de Municipalización". Santiago 1982.
- **Latorre, Carmen Iuz; Nuñez, Iván; González, Luis Eduardo; Hevia, Ricardo.** "La Municipalización de la Educación: una mirada desde los administradores del sistema". PIIE. Santiago, Agosto de 1991.
- **Ministerio de Educación de Chile.** " Estatuto Docente". Ley N° 19070. Santiago, julio 1991.
- **Nuñez, Iván.** "Evolución de la Política Educacional del Régimen Militar". Santiago, 1982.
- **PIIE.** " La Construcción de las Políticas Educativas en América Latina: Educación para la Democracia y la Modernidad crítica en Bolivia, Chile, México y Perú".
- **Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación: PIIE** "Educación y Transición Democrática. Propuestas de Políticas Educativas". Santiago, 1989.
- **Prieto, Bafalluy, Alfredo.** "La Modernización Educacional". Santiago: U. C. Chile, mayo 1983.

- **República de Chile, MINEDUC.** “Sistema de Medición de la calidad de la Educación.” Resultados 4° Básico 1996.
- **Revista de Educación,** mayo 1997, edición N° 244.
- **MINEDUC,** Departamento de Comunicaciones; Resultados SIMCE, Medición Octavos Años Básicos 1997.
- **Eyzaguirre A. Bárbara y Fontaine C. Loreto** “¿Qué nos dice el SIMCE de 8°Básico? Análisis y Perspectivas”. Centro de Estudios Públicos N°294, Mayo 1999.
- **Martínez Rodrigo,** “Análisis del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación en Chile”, CEPAL, 16 de Agosto de 1996.
- **MINEDUC,** “Reforma en Marcha: Buena Educación para Todos” Santiago, 1998.
- **MINEDUC,** “Educación de Calidad para todos: políticas Educativas y Culturales Informe de Gestión 1990-1994”, Santiago, Enero de 1994.
- **Gómez María Victoria, Edwards Verónica,** “Equidad y Educación Básica en Chile: Análisis Comparativo de la Equidad de la Educación por Regiones y Comunas según datos SIMCE 1992”, UNICEF, PIIE, Santiago, Noviembre 1995.
- **CEPAL,** “La Descentralización de la Educación y la Salud: Un Análisis Comparativo de la Experiencia Latinoamericana”, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1998.

- **Cox Cristián**, "La Reforma de la Educación Chilena: Contexto, Contenidos, Implementación", Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina (PREAL), Agosto, 1997.
- **García- Huidobro Juan Eduardo**, "la Reforma Educacional Chilena"; Editorial Popular, Santiago Marzo de 1999.

9). **Anexos:**

9.1) **Ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades:**

Esta Ley Orgánica Constitucional, reformada en Marzo de 1992, por la Ley 19.130, constituye el más importante cuerpo normativo para las Municipalidades, pues regula su estructura y funcionamiento. El Capítulo VI de esta Ley se refiere a los “**Servicios Traspasados**”, el cual dice lo siguiente:

Las Municipalidades fueron facultadas por el Artículo 38 de la Ley de Rentas Municipales, de 1979, para tomar a su cargo servicios atendidos por el sector público como la Educación primaria y secundaria y salud primaria. También fueron autorizados para crear establecimientos en las áreas de servicios en que se efectúe el traspaso los que se rigen por las mismas normas de administración de recursos y personal.

El D.FL. N°1-3063, de 1980, reguló el traspaso de los establecimientos. Estos pueden traspasarse en forma definitiva, como lo fueron los establecimientos educacionales, o provisoria, como lo fueron los establecimientos de salud. En el primer caso, los bienes se traspasaron en dominio y, en el segundo caso, en comodato.

Las Municipalidades al asumir estas nuevas funciones, estructuraron unidades o departamentos municipales dependientes de la Dirección de Desarrollo Comunitario, o crearon un ente de derecho privado, las Corporaciones Municipales, para administrar tales servicios.

En el caso de las Corporaciones, la mayoría de las veces su dirección superior está a cargo de un Consejo, presidido por el Alcalde y nominado por éste y por un gerente, designado por el citado Consejo.

El personal de las corporaciones se rige por el Código del Trabajo. En el caso del personal de los Departamentos Municipales, pueden ser funcionarios municipales o también contratados por el Código del Trabajo, salvo el personal Docente que labora en el Departamento de Educación, el que se regula por el Estatuto Docente. La remuneración de los funcionarios municipales depende del grado que ocupen en la escala municipal de remuneraciones. Para aquellos que se rigen por el Código del Trabajo su remuneración depende del acuerdo de voluntades, mientras respecto del personal Docente su remuneración se determina según lo dispuesto en la Ley N° 19.070 del Estatuto Docente.

La adquisición, administración, enajenación y dada de baja de los bienes muebles e inmuebles, destinados a los servicios traspasados, se rige por las normas de los bienes muebles e inmuebles municipales. Si la Municipalidad tiene los bienes muebles en comodato al darlos de baja deben ser devueltos al servicio de salud que los entregó, quien decreta la baja.

La Municipalidad debe llevar presupuesto separado para cada uno de los servicios traspasados, los que se rigen por las normas de administración financiera de las Municipalidades.

Los ingresos de los servicios traspasados no pueden destinarse al gasto de funcionamiento de las Municipalidades. Los recursos financieros

que reciben los municipios para la administración de los establecimientos que tomen a su cargo, deberán ser imputados al subtítulo 07, otros ingresos, ítem 71, fondos de terceros. Como el destino final de estos recursos es ser transferidos al servicio respectivo administrado por la Municipalidad, deben ser imputados al presupuesto de gastos en el subtítulo 25, ítem 33 (transferencias al sector privado) en el caso de las corporaciones y en el ítem 33, transferencias a otras entidades públicas, si es un departamento de Administración educacional o de salud.

9.2) **El Sector de Educación Municipal:**

Rigiéndose por lo dispuesto en el D.F.L. N° 1-3.063, de 1980, del Ministerio del Interior, las Municipalidades del país en forma paulatina tomaron a su cargo la administración de los establecimientos educacionales, proceso finalizado en enero de 1987. En la actualidad en el país hay 324 municipalidades que tienen bajo su administración 6.297 establecimientos educacionales (64.4% del total nacional) y que atienden a 1.764.854 alumnos (58.5% del total nacional).

En el momento del traspaso las Municipalidades podían crear, para la administración de los establecimientos, un Departamento de Educación Municipal, o una Corporación de Derecho privado que asumiera tal función. En el caso de haberse adoptado la decisión de crear un departamento, éste pasó a conformar la estructura interna municipal, pudiendo las personas que

allí se desempeñan ser funcionarios municipales o bien estar contratados a través del Código del Trabajo.

Si la decisión fuera crear una corporación de derecho privado, existe un directorio y Estatuto que rige a la corporación, siendo el Alcalde por derecho propio el presidente de dicho directorio y todas las personas contratadas a través de un contrato privado de trabajo. Cabe hacer notar que el Tribunal Constitucional estableció que los municipios no podían transferir funciones públicas a instituciones de derecho privado, razón por la cual se prohibió crear nuevas corporaciones de este tipo a contar del 1° de marzo de 1988, sin perjuicio de mantener el funcionamiento de las existentes.

Todo el personal traspasado desde el Ministerio de Educación fue contratado por la Municipalidad respectiva a través de un contrato privado de trabajo, rigiéndose en consecuencia, por las normas dispuestas en la Ley 18.620. El personal Docente tiene la calidad de funcionario público desde la publicación de la Ley N° 19.070, en junio de 1991. El resto del personal traspasado y los contratos nuevos se rigen por el Código del Trabajo y no tienen la calidad de funcionarios municipales Públicos para ningún efecto legal.

Si bien las Municipalidades principio tuvieron que contratar el personal traspasado de los establecimientos educacionales conservando los niveles de remuneración al momento del traspaso, nada les obligó a mantener

dichos sueldos en los mismos términos reales a lo largo del tiempo. Esto provocó un deterioro real de las remuneraciones de dicho personal.

Respecto a la situación previsional, todo el personal tuvo un período previamente fijado para optar por mantener su Régimen previsional antiguo, es decir continuar imponiendo en la ex Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas (CANAEMPU), o bien traspasarse al Régimen previsional privado (EMPRT o AFP).

Los establecimientos educacionales que las Municipalidades tomaron a su cargo están acogidos al beneficio de la subvención contemplado en el D.F.L. N°2 de Educación de 1989, texto que fusiona y ordena el D.L. N° 3.476 del Ministerio de Educación y sus modificaciones posteriores, siempre que cumplan los siguientes requisitos válidos para la enseñanza gratuita:

- Que tengan el reconocimiento oficial del Estado, por haber cumplido los requisitos establecidos en el Artículo 21 de la Ley N° 18.962.
- Que sus cursos se ajusten a los mínimos y máximos de alumnos por curso, que en cada caso y para atender a las exigencias pedagógicas que señale el reglamento establecido por el MINEDUC.
- Que el local destinado al funcionamiento del establecimiento cuente con las condiciones de capacidad e higiene ambiental suficiente para el número de alumnos que atienda y con el material didáctico adecuado a la enseñanza que imparta.

- Que cuenten con los cursos o ciclos de Educación correspondientes al nivel de enseñanza que proporcionen.
- Que los profesores estén habilitados para ejercer sus funciones.
- Que se encuentre el sostenedor al día en los pagos por concepto de remuneraciones y de cotizaciones previsionales.

9.3) **Ley 19.070 Estatuto de los Profesionales de la Educación:**

Normas Generales: Párrafo 1°

Artículo 1° Este Reglamento se aplica a los Profesionales de la Educación que prestan servicio en los establecimientos de educación básica y media, de Administración Municipal, o Particular reconocida oficialmente, como asimismo en los de Educación Prebásica Subvencionada conforme al Decreto con Fuerza de Ley N° 2, del Ministerio de Educación, de 1989, así como en los establecimientos de Educación Técnico-Profesional administrados por Corporaciones Privadas sin fines de lucro, según lo dispuesto en el Decreto Ley N° 3166, de 1980.

Dentro del ámbito de aplicación fijado en el inciso anterior los profesionales de la educación que presten servicios en establecimientos de educación de adultos municipales y particulares reconocidos oficialmente serán considerados, según el nivel respectivo, en la educación básica o media; y, los que se desempeñan en establecimientos de educación especial

o diferencial, municipal o particular, reconocidos oficialmente, serán considerados de educación básica.

Artículo 2° Asimismo, en los términos del artículo 1° de la Ley N° 19.070, este reglamento será aplicable a los profesionales de la Educación que ocupen cargos directivos y técnico-pedagógicos que por su naturaleza requieran ser servidos por estos profesionales y que se desempeñen en los departamentos de administración de Educación Municipal.

Artículo 3° Este reglamento regula:

- a) Los requisitos, deberes, derechos y obligaciones de carácter profesional comunes todos los profesionales de la educación mencionados en el artículo 1° de la ley N° 19.070;
- b) La carrera de los profesionales de la educación que se desempeñen en el sector municipal; y
- c) El contrato de los profesionales de la educación que se desempeñan en establecimientos educacionales particulares sean subvencionados o no y los administrados de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto Ley N° 3.166.

Artículo 4° Se aplicará a los profesionales de la educación de los establecimientos educacionales pertenecientes al Sector Municipal, lo referente a derechos, deberes, requisitos y obligaciones de carácter

profesional y los aspectos propios de su carrera a que se refieren los Títulos I, II y III del presente Reglamento.

Artículo 5° Se aplicará a los Profesionales de la Educación de establecimientos educacionales Particulares subvencionados reconocidos oficialmente, lo referente a derechos, deberes, requisitos y obligaciones de carácter profesional, y lo referente al Contrato de Trabajo contenidos respectivamente en los Títulos I, II y IV del presente Reglamento.

Artículo 6° Se aplicará a los Profesionales de la Educación de establecimientos educacionales particulares pagados, reconocidos oficialmente, lo referente a derechos, deberes, requisitos y obligaciones de carácter profesional y lo atinente a su contrato de trabajo contenidos respectivamente en los Títulos I, II, con excepción del Párrafo VII y el inciso tercero del artículo 50° del Párrafo VIII; y los párrafos I, II, con excepción de los tres incisos finales del artículo 151 y artículo 152; IV con excepción del artículo 158, VI y VII con excepción del artículo 163 del Título IV.

Artículo 7° Se aplicará a los profesionales de la educación de establecimientos educacionales administrados por instituciones públicas o personas jurídicas sin fines de lucro de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto Ley N° 3.166, lo referente a derechos, deberes, requisitos y obligaciones de carácter profesional y lo atinente al Contrato de Trabajo contenidos

respectivamente en los Títulos I y II, y en los párrafos I, II, IV, con excepción del artículo 158; V y VI del Título IV del presente Reglamento.

TÍTULO III: “De la Carrera de los Profesionales de la Educación del Sector Municipal”

Artículo 60° Las normas de este Título son aplicables:

- a) A los profesionales de la educación que se desempeñan en los establecimientos educacionales del sector municipal.
- b) A los profesionales de la educación que ocupan cargos directivos y técnico-pedagógicos en los organismos de administración del sector en los términos señalados en la parte final del artículo 1° de la ley N° 19.070.

Artículo 61° Para estos efectos se considera "Sector Municipal" los establecimientos educacionales que dependen directamente de los Departamentos de Administración Educacional de cada Municipalidad o de las Corporaciones Educacionales creadas por éstas o los que habiendo sido municipales son administrados por personas jurídicas privadas sin fines de lucro, de acuerdo al DFL. N° 1-3063, de 1980 de Interior.

Artículo 62° Los profesionales de la educación que se desempeñan en el sector municipal se registrarán por las normas de la ley N° 19.070, en lo que le sean aplicables y supletoriamente por las del Código del Trabajo y sus leyes complementarias, y las de este Reglamento.

TÍTULO IV: “Del Contrato de los Profesionales de la Educación en el Sector Particular”

Artículo 149° Este Título regula las relaciones laborales entre los profesionales de la educación y los empleadores del sector particular, pagado y subvencionado y aquellos existentes en los establecimientos de educación media Técnico-Profesional cuya administración se rige por el Decreto Ley N° 3166, de 1980, sin perjuicio de lo señalado en el artículo 6° y 7° del presente Reglamento.

Artículo 150° Las relaciones laborales a que se refiere el artículo anterior serán de derecho privado, y se regirán por el Código del Trabajo y sus disposiciones complementarias en todo aquello que no esté expresamente establecido en el Título IV de la Ley N° 19.070 y de este Reglamento.

PARRAFO IV: “Derechos Profesionales de la Educación del Sector Particular”

Artículo 155° Los Profesionales de la Educación que se desempeñen en establecimientos educacionales particulares pagados y subvencionados y en aquellos administrados de acuerdo al Decreto Ley N° 3166, de 1980, tienen los derechos, deberes, obligaciones y deben cumplir los requisitos profesionales señalados en los artículos I y II, del presente Reglamento.

9.4) Marco Analítico de la Descentralización de la Educación en América Latina:¹⁸

Una característica predominante de los países que se analizarán a continuación (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México, Nicaragua), es la gran heterogeneidad estructural que define el contexto general de las reformas de descentralización de los servicios sociales. Una evaluación de las estrategias y resultados de un proceso de descentralización no puede prescindir de los contextos político-administrativos y socioeconómicos generales de los países, así como del contexto sectorial.

a) **Contexto Político- Administrativo:** Los países antes descritos tienen modalidades político-administrativas diferentes, de manera que se distinguen tres países con ordenamiento administrativo de tipo Federal, y cuatro de tipo unitario. Por otra parte, tres de estos países poseen una experiencia previa de descentralización fiscal relativamente importante, ellos son Argentina, Brasil y Colombia.

b) **Contexto Socioeconómico:** Aquí también se destaca la heterogeneidad entre los países analizados. En particular, Bolivia y Nicaragua no tienen un nivel de ingreso comparable con los otros cinco, y al inicio de los procesos de descentralización de la Educación se caracterizaban por un alto déficit fiscal. Esto los coloca en una situación particularmente difícil para

¹⁸ La Descentralización de la Educación y la Salud: Un Análisis Comparativo De la Experiencia Latinoamericana. CEPAL, Naciones Unidas Santiago de Chile, 1998.

implementar una reforma de esta complejidad, que necesita un fuerte apoyo financiero y técnico del Gobierno Central. La relación entre el déficit fiscal y la reforma de descentralización plantea el tema de la secuencia entre reformas macroeconómicas y microeconómicas. Plantear una descentralización durante un período de crisis fiscal en países con una escasez generalizada de recursos financieros, requiere que la economía sea receptora neta de recursos externos, o que esté creciendo suficientemente para producir recursos internos que puedan reducir la brecha fiscal y financiar directamente la reforma.

Con respecto a los indicadores de desarrollo humano, los países analizados se pueden agrupar en tres categorías: la primera, que incluye a Argentina y Chile, se caracteriza por bajos niveles de pobreza, mortalidad infantil y analfabetismo, reflejando una calidad de vida satisfactoria. La segunda, que comprende Colombia y México, se caracteriza por niveles intermedios de los indicadores mencionados. Y la tercera, compuesta por Brasil, Bolivia y Nicaragua, registra elevados niveles de pobreza, mortalidad infantil y analfabetismo, reflejando los graves problemas sociales que enfrentan todavía estos países.

Un análisis de la distribución por tamaño de la población de los municipios, en los países que disponen de información, permite reconocer un predominio de los municipios con menos de 30.000 habitantes, que representan entre el 71% en Chile y el 90% en Bolivia. Este aspecto permite destacar que si bien el reducido tamaño de los municipios facilita el

acercamiento de las autoridades a la población, plantea una serie de problemas con respecto a la existencia de capacidades financiera y humanas locales adecuadas para enfrentar las nuevas responsabilidades.

Con respecto a la agudización potencial de las disparidades territoriales que puede producir la descentralización, el riesgo es tanto más elevado cuando más heterogénea es la estructura comunal del país, atendido el tamaño y desarrollo de las localidades. Al respecto, en países como Brasil, Chile y Nicaragua que cuentan con una estructura claramente heterogénea de comunas por población, e indicadores de pobreza y bienestar es fácil suponer que sin las medidas redistributivas o compensatorias necesarias el impacto de la reforma sobre la distribución territorial de los recursos será particularmente importante.

Sistema y Estructura de Gobierno en los Países Seleccionados, año 1996:

	ARGENTINA	BOLIVIA	BRASIL	CHILE	COLOMBIA	MÉXICO	NICARAGUA
Sistema de Gobierno	Federal	Unitario	Federal	Unitario	Unitario Descentralizado	Federal	Unitario
Nivel Central	Federal	Nacional	Federal	Nacional	Nacional	Federal	Nacional
Nivel Intermedio	23 Provincias más Ciudad de Buenos Aires	9 Departamentos 112 Provincias	26 Estados más un Distrito Federal	13 Regiones 51 Provincias	32 Departamentos más un Distrito Capital	31 Estados más 1 Distrito Capital	15 Departamentos más 2 Regiones Autónomas
Nivel Local	1.110 Municipios	311 Municipios 1.836 Cantones	5.200 Municipios	335 Municipios	1.060 Municipios más 3 Distritos Especiales	2.400 Municipios	141 Municipios

Fuente: CEPAL/GTZ, 1996; Bisang y Cetrángolo, 1997; Castillo, 1998; Draibe, 1998; Ornelas, 1997 a, b; Ruiz-Miler y Giussani, 1997; Vargas y Sarmiento, 1997 a.

A continuación, se describe la estrategia de descentralización, que incluye las motivaciones iniciales, la implementación y los modelos de reforma aplicada a cada uno de los países incorporados en este estudio: incorporados en este estudio:

- ▶ a) **Argentina:** Este país descentralizó su Educación primaria en 1978 y su Educación secundaria en 1992. Se puede decir que el traspaso de las provincias fue impuesto por el Gobierno nacional, que vio la reforma como un modelo de trasladar el peso financiero del sector a las provincias. Esto lo comprueba el hecho de que a mediados de los ochenta el gasto público en educación se había estancado, con una sustitución de las fuentes nacionales de financiamiento por las provincias. El traspaso de la Educación secundaria de 1992 se originó, nuevamente, en el poder central, pero esta vez se diseñó e implementó en conjunto con las provincias. Las motivaciones, sin embargo, fueron igualmente de orden fiscal y macroeconómico más que de Política sectorial.

La descentralización de la Educación primaria de 1978 se extendió rápidamente a todas las provincias. La Educación secundaria estaba ya prácticamente concluida a fines de 1992, quedando solamente tres provincias fuera del proceso, las que fueron incorporadas poco después.

El modelo de reforma seleccionado inicialmente privilegió la autonomía económico-financiera y administrativa por sobre la autonomía programática. Al final, resultó ser un modelo de traspaso de la Educación de tipo semi devolución con el establecimiento de algunas directivas centrales,

oficializadas desde 1993 en la nueva Ley federal de la Educación, que se acerca a un modelo de “elección pública local” por la autonomía decisoria de las provincias. Esta, a pesar de las directivas centrales, no puede ser contrarrestada por el Gobierno federal por falta de instrumentos específicos. Así las provincias son soberanas, y la falta de participación de la comunidad local en los asuntos educativos y provinciales no hace más que reflejar la segmentación del sector educativo argentino en subgobiernos autónomos y centralizados.

b) **Bolivia:** Aquí la descentralización educativa se encuadra en un marco mucho más amplio de descentralización Política cuyas normas fundamentales son la Ley de participación popular de 1994, que crea el marco legal y los mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones y establece la creación de gobiernos municipales autónomos conjuntamente con el traspaso de recursos y medios de asignación; la Ley de reformas a la constitución Política del Estado de 1994 y la Ley de descentralización administrativa de 1995, que define la estructura del poder ejecutivo a nivel departamental y delega competencias del Gobierno Nacional a las prefecturas departamentales, estableciendo, además, los recursos y mecanismos de traspaso de estos recursos a los departamentos. La descentralización de la Educación en Bolivia se apoyó en este nuevo cuadro normativo y en la Ley de reforma educativa de julio de 1994.

El modelo boliviano es un modelo de desconcentración, donde el 95% del financiamiento está a cargo del Gobierno Central, así como la gestión del personal y las principales decisiones de Política educativa. El modelo que se está construyendo es de gestión compartida, donde el financiamiento está principalmente a cargo del Gobierno Central, con corresponsabilidad local; la provisión de los servicios está a cargo de los municipios, responsables de la gestión corriente y del gasto de inversión y mantenimiento, y la supervisión del Sistema educativo.

c) **Brasil:** En Brasil, la descentralización de la Educación, así como el proceso reciente de entrega de autonomía a las escuelas, ha sido más bien promovida por los Estados, con el apoyo del Gobierno Federal, por razones principalmente fiscales o de eficiencia. Cada Estado tuvo libertad para desarrollar procesos de municipalización y autonomía escolar de distinta magnitud y por motivaciones diferentes. Los sistemas estatales y municipales han tendido a operar separadamente uno del otro, actitud facilitada por la falta de un Sistema normativo preciso del nivel central. Hasta la mitad de los años ochenta, no hubo mayores innovaciones en la estructura de provisión del servicio educativo, aunque siguió desarrollándose el sector municipal. No obstante, a partir de esa fecha se desarrollaron algunos proyectos nuevos de gestión escolar en ciertos estados. Con la falta de un marco unitario central, en el caso brasileño se observa una variedad de procesos distintos según área geográfica y niveles de provisión involucrados.

Como consecuencia de esta heterogeneidad de experiencias, más que de un modelo brasileño se puede hablar de varios modelos coexistentes en los distintos estados.

d) **Chile:** En el caso Chileno, el proceso de descentralización fue impulsado a principios de los años ochenta, por el Gobierno Militar principalmente por razones políticas (seguimiento del modelo neoliberal, reducción del poder del sindicato Docente) y fiscales (reducción del tamaño del estado, impulso indirecto a la privatización), en un marco no participativo. A partir de 1991, la elección democrática de los Alcaldes introdujo algún canal de participación ciudadana. La descentralización de la educación se realizó bastante ágilmente en cuanto al proceso de incorporación de las áreas geográficas, las competencias se entregaron a los municipios sin pasar por algún nivel intermedio, pero el traspaso de responsabilidades se hizo lentamente. En primer lugar, a pesar que los municipios quedaron como responsables de la administración de todos los Establecimientos Públicos, la normativa fiscal nacional no les permitió aumentar su grado de autonomía financiera. Entonces, la facultad de decisión del Municipio en los asuntos de contenido de la educación ha sido tradicionalmente limitada, por la fuerte injerencia del Ministerio de Educación en la fijación de los planes y programas de estudio.

En 1996 se introdujo la obligación de los municipios de elaborar los llamados planes anuales de desarrollo de la Educación municipal (PADEM), que incluyen metas y programas de acción, a pesar de esto son pocos los

municipios que consiguen realmente una Política educativa. En relación con el impulso de la autonomía escolar, a principios de 1996 el Gobierno aprobó una serie de modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional de la enseñanza de 1990 que promueven la descentralización curricular, dando más espacio de innovación a las escuelas en la elaboración de sus planes y programas educativos.

e) **Colombia:** En el caso colombiano, la descentralización de la Educación, implementada formalmente a partir de 1993, se inserta en un cuadro más amplio de descentralización Política y ha sido promovida desde el centro principalmente por razones políticas, con poca participación de las autoridades y comunidades locales. La estrategia de descentralización adoptada ha sido el resultado de la confrontación entre el Gobierno y los gremios docentes, derivando en un modelo híbrido con un énfasis especial en el papel de los departamentos. El proceso de descentralización ha sido irregular y caracterizado por avances y retrocesos. A partir de 1986, el Gobierno, en medio de una serie de cambios institucionales, dio un fuerte empuje a la descentralización de la Educación adoptando un enfoque principalmente municipalista. Se traspasó a los municipios, la responsabilidad de construcción y mantenimiento y dotación de la infraestructura física de las escuelas, recibiendo para este propósito transferencias generales de la nación. Recientemente se está impulsando la descentralización de algunas funciones en los establecimientos escolares, que al igual que en Chile, se

basa en la estrategia de amplios márgenes de flexibilidad a las escuelas en la elaboración de los planes de estudio, como la organización autónoma de las áreas fundamentales de los conocimientos, siempre en conformidad con los lineamientos trazados por el Ministerio de Educación. Como en Chile, las restricciones financieras y administrativas impuestas a los establecimientos hacen difícil poner en práctica estas innovaciones.

f) México: En el caso de México influyen diversas motivaciones para la descentralización, destacándose las de tipo político, o sea, una búsqueda de legitimación del Gobierno pero sin perder el control del sector educativo, porque a pesar de los traspasos éste sigue siendo el principal financiador, pensador y programador de la Política educacional. Aquí el Gobierno Federal a traspasado a los estados la responsabilidad de la administración de los servicios educativos básicos, asumiendo casi todo el peso del financiamiento a través de transferencias específicas.

Como en el modelo argentino, la ausencia de niveles inferiores de descentralización y los pocos órganos de participación previstos podrían llevar a la reproducción de submodelos centralizados en cada estado, no obstante los intentos de desconcentración iniciados en algunos de ellos.

g) Nicaragua: Aquí el empuje al nuevo proceso de descentralización ha llegado desde arriba por una combinación de razones políticas, fiscales y de eficiencia. A través de un proceso de concertación con los diversos actores

involucrados en el sector educativo, se ha llegado a un modelo de autonomía escolar moderado con ajustes en la política laboral y con medidas para limitar el impacto de la reforma sobre la equidad inter e intraterritorial.

El proceso nicaragüense, que se desarrolla desde 1993, ha empezado por empujar la municipalización de los servicios de Educación primaria y secundaria, pero parece haber optado al final, por la autonomía escolar. Este nuevo modelo es un traspaso el servicio educativo entre el Gobierno y los establecimientos escolares, y un importante grado de autonomía en materia de política laboral, en lo programático, es decir, en la elaboración de los planes anuales, ajustes curriculares y otros.

Análisis Comparativo: En un análisis comparativo de las distintas motivaciones de las reformas implementadas en los países se advierte, ante todo, una gran diversidad entre ellas, que refleja las distintas razones que pueden inducir a un país a descentralizar la Educación. No obstante, se nota un predominio de razones de tipo fiscal en las reformas de “ primera generación” (Argentina, Chile y Brasil), y de tipo político (legitimación de los gobiernos, control de las situaciones conflictivas, democratización) en las reformas más recientes, que refleja el cambio de contexto económico y político que ocurrió entre los años 80 y 90. A las preocupaciones financieras y fiscales que se dieron en contextos políticos no democráticos, sucedieron situaciones de preocupación de los gobiernos en los nuevos contextos democráticos. Las motivaciones de eficiencia han sido en la mayoría de los

casos de carácter secundario, aunque el peso de éstas han aumentado a partir de los años noventa.

Con respecto a la implementación de las reformas, nuevamente resalta una gran heterogeneidad entre los países, surgida de las diferentes condiciones político-institucionales y socioeconómicas de partida, y distintas motivaciones iniciales. Un aspecto que se puede resaltar es que la implementación de los procesos de reforma en los casos más recientes se hizo de manera más consensuada. Esto no es sorprendente por cuanto, en contextos democráticos, una reforma con impacto político y social tan importante como una descentralización de la Educación, debe ser negociada entre los distintos grupos de actores involucrados para ser viable.

Problemas de las Reformas del Sistema Educativo: Entre las limitaciones de las reformas en marcha se puede señalar que, en relación con la cobertura, el mayor obstáculo es la escasez de recursos financieros; en materia de descentralización, persisten problemas vinculados al fortalecimiento institucional de las nuevas entidades subnacionales responsables de la gestión educativa, especialmente en áreas más deprimidas y pobres; tampoco se ha avanzado suficientemente con respecto al financiamiento autónomo del gasto en Educación, que sigue dependiendo del Gobierno Central. En cuanto a la privatización, suele mantenerse un esquema dual público y privado. La Educación privada continúa siendo elitista, de buena calidad, costosa y muy individualizada; la educación

pública, en cambio, conserva su carácter masivo, su baja calidad y alto grado de sindicalización. En muchos países no se ha logrado mejorar la calidad de los docentes y aún no existen mecanismos de evaluación según desempeño que permitan un proceso de selección y ascenso por mérito, en vez de sólo por permanencia en el Sistema educativo.

Los actores del sector, en especial los docentes, han centrado su preocupación en el mejoramiento salarial (Argentina, Bolivia, Colombia y Chile). En Chile todavía existen problemas entre los profesores y el Ministerio de Educación básicamente en torno a demandas salariales, porque si bien, las remuneraciones de los maestros ha mejorado en los últimos años, no ha logrado recuperarse del deterioro sufrido durante la década pasada, y continúa siendo comparativamente baja si se considera el ritmo de crecimiento económico del país.

Si bien las reformas en marcha han llevado adelante importantes iniciativas tendientes a mejorar la gestión, el financiamiento, la calidad la cobertura y la pertinencia de la Educación, aún se está lejos de poder ofrecer acceso universal a una enseñanza básica de calidad, de lograr una administración flexible, eficiente y eficaz, y de resolver los conflictos de uno de los actores más importantes de este proceso, que son los educadores, e incorporarlos a la discusión técnica. La evaluación de los resultados y la rectificación permanente de errores parece la opción más viable para alcanzar la Educación democrática y de calidad a la que se aspira.