

*Diplomado Iberoamericano de Especialización  
Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Políticas Públicas*

TESINA



**“CONSTRUYENDO POLÍTICAS PÚBLICAS EN EDUCACIÓN MUNICIPAL”**

**YANIRA ALEJANDRA FERNÁNDEZ FLORES**

Santiago de Chile, 30 de mayo 2009

## INDICE

I.	PRESENTACIÓN TESINA .....	3
1.1.	La Educación desde la perspectiva de los Derechos Económicos, Sociales y culturales .....	4
II.	DESARROLLO .....	6
2.1.	Antecedentes.....	6
2.2.	Marco teórico.....	8
III.	CONCLUSIONES .....	10
IV.	RECOMENDACIONES .....	11
V.	BIBLIOGRAFÍA.....	13

## I. PRESENTACIÓN TESINA

"...Queremos más y mejor educación, una educación digna, una educación igualitaria..." Son algunas de las palabras con las cuales los estudiantes secundarios, adolescentes de entre 14 y 17 años encabezaron la "Revolución Pingüina", uno de los movimientos reivindicatorios más importantes desde la vuelta de la democracia, que logró situar a la educación en el centro de las aspiraciones de bienestar y de mayor equidad de la sociedad chilena.

A través de sus movimientos denunciaron la existencia de una crisis de la educación chilena y se puso en manifiesto que el actual sistema de administración municipal de la educación es negativo. Las principales condiciones que explican las falencias del sistema municipal, son:

- El diseño de políticas públicas en educación se ha generado siempre a partir de una mirada centralista sin considerar adecuadamente las necesidades regionales y locales.
- La existencia de políticas ministeriales que resultan inconsistentes en el ámbito comunal.
- Disolución de responsabilidades entre el Ministerio de Educación y los Municipios.
- Financiamiento insuficiente para las obligaciones que poseen el sistema Municipal.
- Escasa transferencia de competencias a las escuelas
- Relación desigual entre el sector municipal y el particular subvencionado.
- La inequidad y mala calidad de la educación.

Las debilidades observadas en la gestión educativa municipal han llevado a cuestionar la conveniencia de que los establecimientos públicos sigan siendo administrados por las municipalidades y a considerar otras alternativas. El cambio se ha argumentado, en que las capacidades administrativas de las municipalidades son muy insuficientes y carecen de competencias técnico-pedagógicas al interior de su equipo municipal. Asimismo, los alcaldes no tendrían motivación ni conocimiento suficiente para hacerse cargo de la educación y el Colegio de profesores tienen una influencia política desproporcionada a nivel local, sesgando la administración municipal a favor de sus intereses.

Como respuesta a este problema el Gobierno ha intentado desarrollar un conjunto de reformas, políticas y programas orientados a alinear los objetivos y el desempeño de los establecimientos educacionales con los objetivos de la política educacional y las demandas de la ciudadanía. A partir del año 2008, el Gobierno de Chile, aumentó significativamente el presupuesto para el sector educativo en 650 millones de dólares, superando por primera vez los cinco mil millones de dólares, los cuales permitieron:

- Aumento de la subvención general en un 15%.
- Creación de la Subvención Escolar Preferencial (SEP), que considera un mayor aporte a los niños y niñas más vulnerables de la población.
- Aumento del 10% de la Subvención Rural.
- Creación de un fondo de 100 millones de dólares de apoyo al mejoramiento de la gestión municipal en educación.

En el diseño de estas políticas, se ha buscado preservar las ventajas de una gestión descentralizada para generar mayor eficiencia y ofrecer alternativas de elección a las familias.

La elaboración de la presente tesina, intentará abordar la incidencia esperada de estas políticas públicas en la calidad educativa comunal.

## **1.1. La Educación desde la perspectiva de los Derechos Económicos, Sociales y culturales**

Como la educación es un derecho humano intrínseco y un medio indispensable de realizar otros derechos humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dedica los artículos 13 y 14 al Derecho de la Educación.

**Artículo 13 del Pacto**, que es el más extenso de todos y con mayores alcances reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre. Para ello, sostienen que la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente; La enseñanza secundaria, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita; La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos; Debe fomentarse o intensificarse, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria; Implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.

Se respeta la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

Este artículo no se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados anteriormente y de que la educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.

**Artículo 14:** Todo Estado Parte en el presente Pacto que, en el momento de hacerse parte en él, aún no haya podido instituir en su territorio metropolitano o en otros territorios sometidos a su jurisdicción la obligatoriedad y la gratuidad de la enseñanza primaria, se compromete a elaborar y adoptar, dentro de un plazo de dos años, un plan detallado de acción para la aplicación progresiva, dentro de un número razonable de años fijado en el plan, del principio de la enseñanza obligatoria y gratuita para todos.

Chile, reconociendo a la educación como un derecho, ha avanzado paulatinamente en los compromisos contenidos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que se articulan de manera armónica con el Plan de Desarrollo que ha asumido el país durante los años de democracias.

En materia educación, el ODM específico es “Lograr la enseñanza primaria Universal”, donde nuestro país, cuenta con un sistema que garantiza 12 años de escolaridad obligatoria y gratuita. En este sentido, se ha aumentado la cobertura en todos sus niveles, se produce una reducción del analfabetismo, se incrementa el promedio de años de escolaridad, aumenta la proporción de estudiantes que culmina cada ciclo de enseñanza y se avanza de manera significativa en educación preescolar.

El aumento de cobertura ha dado origen a nuevos desafíos para el sistema educacional “Mejorar la calidad y disminuir las inequidades en los procesos de aprendizajes”, considerando que la educación es un activo fundamental tanto para mejorar la calidad de vida de las personas

A pesar de que en Chile, el Ministerio de Educación es el responsable de garantizar el derecho al acceso a la educación, de definir los contenidos mínimos de los procesos educativos y de aportar buena parte de su financiamiento, en la realidad no administra ningún establecimiento educacional. Actualmente el sistema lo integran 6.098 establecimientos municipales (48%), 4.700 establecimientos particulares subvencionados (45%) y 763 establecimientos particulares pagados (7%).

En la actualidad, los establecimientos municipales educan alrededor de 1,8 millones de estudiantes que representan un 48% del total de la población escolar del país. Asimismo, el 70% de su matrícula provienen de hogares de escasos recursos, de esta forma la educación municipal se constituye en una parte fundamental de la oferta educativa para los sectores más vulnerables.

## **II. DESARROLLO**

### **2.1. Antecedentes**

A partir de los años ochenta, el régimen militar, instaló un nuevo diseño institucional de la educación nacional que en sus aspectos medulares definió un cambio en la manera de asignar los recursos creándose una subvención por estudiante que asiste a la sala de clases.

En abril de 1981, los establecimientos educacionales fiscales dependientes del Ministerio de Educación comenzaron a ser traspasados a la administración municipal, limitando la regulación de la oferta educacional y el ejercicio de la profesión docente.

Al asumir la administración de los establecimientos educacionales, los municipio mantuvieron la misma planta de personal, respetando el monto de las remuneraciones, las cuales habían sido fijadas por Decreto Ley N° 2.327 de 1978 conocido como "Carrera Docente", que asimiló al personal docente a los grados de la Administración Pública. Con el traspaso, el personal docente se rigió por el Código del Trabajo en su relación laboral con el municipio.

Posteriormente, los gobiernos democráticos conservaron formalmente este sistema y optaron por incrementar y mejorar los insumos educacionales, que en el año 1990 estaban extraordinariamente deprimidos producto de la fuerte caída de la subvención durante los años ochenta.

La subvención escolar como mecanismo único de financiamiento público por alumno que asiste a clases, mejoró las condiciones para que entidades privadas pudieran construir y ampliar la oferta educativa a través de colegios particulares subvencionados con financiamiento público.

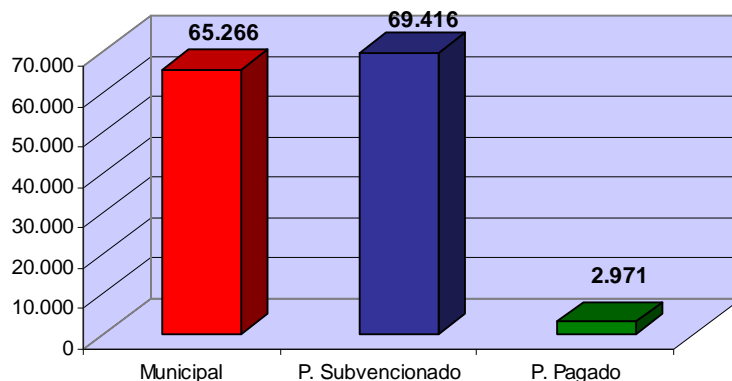
Hasta 1991, el sistema de subvención por alumno atendido como medio de financiamiento de la educación municipalizada no mostró problemas, sin embargo, desde la aplicación de la Ley N° 19.070 llamada "Estatuto de Profesionales de la Educación" y las modificaciones introducidas a través de la Ley N° 19.410, que reguló las remuneraciones, estableciendo una renta básica mínima nacional (que consideraba incrementos por zona, años de servicios, perfeccionamiento), además, de la disminución sostenida de la matrícula en todos los establecimientos de enseñanza básica, comienza a producir una crisis financiera que se ha ido agudizando cada año y que fue impidiendo el desarrollo técnico pedagógico de la educación municipal.

Las tasas de crecimiento negativas en el país, así como la emigración de alumnos al sector particular subvencionado, han contribuido a la baja matrícula, y como consecuencia de ella, disminución en la subvención recibida, que dificulta al municipio la posibilidad de atender oportunamente las necesidades de implementación, mantención, reparación y mejoramiento de las escuelas de su dependencia, situación que obviamente incide en la calidad de la educación.

La caída de alumnos en los establecimientos municipales no es acompañada por reducción en el número de profesores o de establecimientos, incluso después de controlar por el efecto de la jornada escolar completa. Ello significa una considerable presión financiera para la administración municipal, puesto que la baja de los ingresos no es compensada por reducción en los gastos.

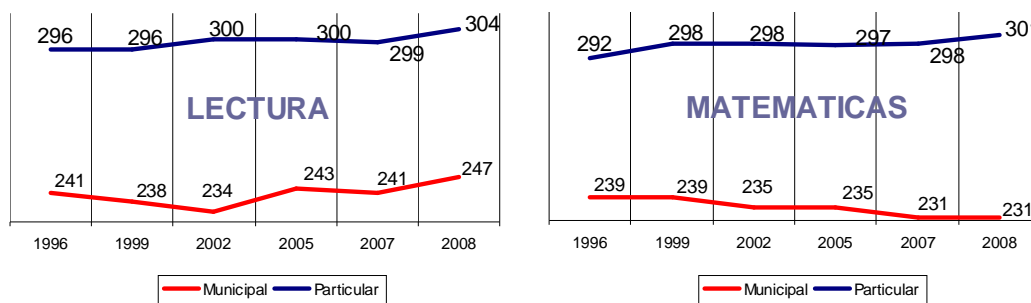
Este fenómeno, se aprecia desde el año 2000 a la fecha, de hecho, a partir del año 2007, la matrícula de los colegios particulares subvencionados superó por primera vez a la de los municipales, siendo uno de los principales factores de cambio los resultados del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE).

**Relación Matrícula Regional de Educación Básica por Dependencia**



Fuente: SUBDERE, año 2008

La brecha de rendimiento entre los colegios particulares y municipales se ha mantenido estable desde 1996. En la medición del año 2008, hubo una diferencia de 57 puntos de los primeros a los segundos.



Fuente: MINEDUC, año 2008

Sin embargo, esa brecha entre los particulares y municipales podría comenzar a desaparecer, con los importantes aportes que han celebrado el Ministerio de Educación, y los distintos municipios de país. Se trata de la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP) y el Fondo de Mejoramiento a la Gestión Municipal, ambas iniciativas tienen por finalidad impulsar y mejorar la calidad de la educación Municipal.

## 2.2. Marco teórico

En el Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 2007, la Presidenta Bachelet, reiteró su compromiso con el desarrollo de una educación de calidad para todos y su convicción respecto de la necesidad de introducir reformas sustantivas a la institucionalidad de la educación chilena.

En este contexto y convencida del rol que debe jugar la educación, los municipio del país, firmaron el “Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa”, para recibir de parte del Estado un aporte adicional cercano a los 22 mil pesos por alumno. La ley N° 20.248 de Subvención Preferencial Escolar, favorecerá a los alumnos más vulnerables del sistema escolar subvencionado, desde pre-kinder a 4° básico, creando dos mecanismos de financiamiento: la subvención preferencial calculada por alumno y la llamada subvención por concentración. Gradualmente, en los próximos cuatro años, se incorporarán los alumnos prioritarios de quinto a octavo básico.

La iniciativa busca asegurar un servicio educativo de calidad para el alumnado del sistema subvencionado, entregando una subvención adicional para quienes son identificados como alumnos prioritarios. Asimismo, la Ley exige la suscripción de compromisos por resultados educativos, involucrando en ellos a toda la comunidad educativa de los sostenedores de las escuelas a las que asisten estos estudiantes.

Los Alumnos vulnerables, corresponden aproximadamente a un tercio de la matrícula actual. La calidad de prioritario será determinada anualmente considerando los siguientes criterios:

- Familias del Programa Chile Solidario.
- Estar en el tercio más vulnerable según la Ficha de Protección Social.
- Padres o apoderados ubicados en el tramo A del Fondo Nacional de Salud.
- Ingresos familiares.
- Escolaridad de los padres o apoderados.
- Condición de ruralidad de su hogar.
- Grado de pobreza de la comuna de su residencia.

El Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa, que firman los sostenedores, incluye un período mínimo de cuatro años y los siguientes compromisos:

- Presentar anualmente al Ministerio de Educación y a la comunidad escolar un informe y rendición de cuentas de los dineros recibidos por concepto de la ley.
- Acreditar la existencia de horas docentes destinadas a cumplir la función técnico-pedagógica en la escuela y asegurar el cumplimiento efectivo de las horas curriculares no lectivas.
- Presentar y cumplir un Plan de Mejoramiento Educativo elaborado con la comunidad educativa, que incluya acciones desde el Primer Nivel de Transición hasta 8° Básico en las áreas de gestión curricular, liderazgo, convivencia escolar y gestión de recursos en la escuela.
- Establecer y cumplir las metas de efectividad de rendimiento académico concordadas con el Ministerio de Educación y medidas por la prueba SIMCE.
- Etc.,

Los establecimientos incorporados a este régimen de subvención serán supervisados en forma permanente por el Ministerio de Educación, el que verificará y evaluará el cumplimiento de los compromisos.

La promulgación de la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP), se inscribe como uno de los proyectos más importantes que, a partir del año 1990, viene impulsando el Ministerio de Educación con el propósito de mejorar la calidad de la educación ofreciendo igualdad de oportunidades a todos los niños y niñas del país. Este incremento implica que las escuelas que atiendan alumnos con mayor vulnerabilidad socio-económica, recibirán por cada uno de ellos un aumento en la subvención.

Por otro lado, el Fondo de Gestión Municipal es parte de los 100 millones de dólares que destinó el Gobierno para el Plan de Apoyo que permite optimizar la calidad de la educación pública, contribuyendo al mejoramiento de la gestión municipal en educación, mediante el financiamiento de iniciativas que permitan resolver los nudos críticos que afectan la gestión y por tanto la calidad de la educación, impulsando el establecimiento de un sistema permanente de mejoramiento de la calidad de la gestión educativa municipal.

La Ley de Presupuestos para el 2008 establece el Fondo de apoyo al mejoramiento de la Gestión Municipal en Educación, bajo la forma de transferencias, con un monto total de M\$ 53.200.000 los cuales serán transferidos a las Municipalidades de acuerdo a lo establecido en la glosa presupuestaria correspondiente. Los montos a transferir a cada municipalidad están definidos por criterios objetivos que la propia Ley de Presupuestos establece y que dan origen a la resolución exenta correspondiente del Ministerio de Educación.

El Fondo, financia con estos recursos iniciativas en las siguientes áreas:

- Área de Gestión de Recursos
- Dotación Docente y no Docente
- Políticas Comunes de Educación
- Rendición de Cuentas

La creación de este Fondo, es un primer paso para el establecimiento de un sistema permanente de mejoramiento de la calidad de la gestión educativa municipal, en la medida en que busca crear y/o desarrollar capacidades permanentes de gestión en las municipalidades y en los establecimientos dependientes.

### III. CONCLUSIONES

A los municipios se le han traspasado funciones y responsabilidades en ámbitos claves como la salud, planificación del desarrollo comunal y educación. El municipio, como entidad ejecutora y proveedora de servicios básicos a la comunidad, puede contribuir a acortar las brechas en los niveles de bienestar de los sectores más vulnerables de la población, apoyando la implementación de acciones generales y focalizadas, dirigidas a mejorar las condiciones de vida de las familias en condiciones sociales más precarias.

El MINEDUC a través de la Subvención Escolar Preferencial y el Fondo de Mejoramiento de la Gestión Municipal en Educación, ha invertido en la generación de políticas locales capaces de dinamizar las orientaciones y objetivos de la política pública nacional y por ende, intencionar un proceso de construcción participativo que asume las transformaciones que viene experimentando el sistema educativo en el contexto comunal.

El aumento de la subvención educacional general y la subvención de ruralidad, así como la introducción de la subvención preferencial, deberían representar una enorme oportunidad para el sistema subvencionado y para el sector municipal en particular, con aumentos de los aportes estatales por alumno que pueden llegar hasta casi un 50%.

Estos ajustes de la subvención educacional son una contundente respuesta a la demanda por mayores recursos del sector municipal, así como a las necesidades diferenciales de distintos tipos de alumnos. En particular, la subvención preferencial responde a una necesidad largamente sentida en el sistema educacional chileno en cuanto a que una verdadera igualdad de oportunidades educativas en un país tan desigual como Chile requiere una mayor inversión en los alumnos provenientes de hogares de menores recursos.

La promulgación de la Ley de Subvención Escolar Preferencial junto a los otros cambios de leyes que actualmente impulsa la educación chilena, constituye un hito para el sistema educativo, así como un avance significativo en la construcción de una sociedad en la que nadie sea excluido del desarrollo del país.

No obstante, cada política pública en Educación debe hacerse cargo de las causas de la baja calidad de la educación municipal. No sacamos nada con un aumento de los recursos si no se cambian los incentivos para realizar una buena labor. A pesar de que el gasto en educación se multiplicó por 5 desde 1990, muy poco de esos recursos han sido destinados a retribuir el desempeño y liderazgo, factores claves para lograr mejores resultados en los establecimientos educacionales.

Frente a los desafíos de calidad de la educación, las Municipalidades adquieren hoy una responsabilidad clave en la adaptación del proceso educativo y la generación de condiciones propicias para el aprendizaje. Éstos deben contribuir a resolver las necesidades y demandas de la población de menores recursos, incrementando los niveles de equidad en las prestaciones recibidas por los diferentes grupos socioeconómicos, generando acciones y lineamientos tendientes a compensar las brechas y desequilibrios actualmente existentes, incluso si la administración de los establecimientos es delegada en otros agentes (Corporaciones de Educación Municipal).

Existe un margen importante para que el municipio incida en el mejoramiento de la calidad de la educación. Entre estas herramientas se cuentan la organización de los recursos, la planificación, la descentralización curricular, la promoción de espacios para la participación y la apertura para establecer vinculaciones interinstitucionales, que favorezcan avances en estos aspectos. Esto supone asumir un rol de liderazgo técnico-pedagógico en el proceso educativo cuya expresión fundamental sea la existencia de un proyecto educativo comunal.

#### **IV. RECOMENDACIONES**

El fortalecimiento de la educación pública municipal, surge tanto de un compromiso ético como de la necesidad de establecer un sistema educativo comunal de excelencia que dirija la educación pública hacia estándares de calidad óptimos. Preservar y fortalecer la educación municipal es también una expresión de responsabilidad hacia el millón ochocientos alumnos actuales de este sector, especialmente de aquellos provenientes de hogares de escasos recursos.

La educación pública municipal, requiere elevar la calidad y equidad de la educación en el sector, transformándolo en garante de oportunidades para niños y jóvenes de distintos estratos sociales. Sólo a través de una estrategia de largo plazo, podrá consolidarse como un pilar fundamental del sistema educacional chileno y ser una alternativa válida para cualquier estudiante del país. Para esto se propone un conjunto de iniciativas que, en función de los lineamientos recién indicados, se han estructurado en las siguientes áreas:

##### **a) Autonomía de la Gestión**

La actual estructura institucional del sistema educacional chileno es esencialmente la misma que la que surgió de las reformas de 1980. Esta estructura genera importantes problemas para el funcionamiento del sistema educacional y desde luego problemas operativos al propio Ministerio.

La administración de la educación debe recaer en los Municipios quienes a través de su estructura (DAEM ó Corporaciones Municipal) será la responsable de la educación y de la calidad de ella, en cada comuna. En este sentido, el MINEDUC, debe operar como una instancia técnica de apoyo pedagógico y coordinador de las políticas educacionales desarrolladas por las comunas.

##### **b) Marco Regulatorio**

Es fundamental, modificar la Constitución Política de la República y la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, donde prime el derecho a la educación por sobre el derecho a la libertad de enseñanza. En este sentido, el rol del Estado debe ser como garante de la calidad de la Educación Pública, teniendo como norte la consecución de la equidad social. Por lo mismo, los sostenedores debieran ser instituciones que no persigan fines de lucro.

Por otro lado, se debe establecer una mayor flexibilidad del Estatuto Docente en cuanto a la contratación y desvinculación de los profesores de los municipios. Tema que debe ser trabajado en conjunto con el colegio de profesores y tender al establecimiento de una carrera docente en nuestro país.

### c) Financiamiento

Ofrecer a los municipios recursos financieros y asistencia técnica para cerrar esta brecha sobre la base de un plan de adecuación de mediano plazo. Los recursos financieros estarían compuestos de un aporte para el desarrollo del plan de adecuación, el que podría provenir del Fondo para la Educación Municipal recientemente creado, y un financiamiento operacional, correspondiente a la propuesta planteada por cada municipio.

### d) Fortalecimiento del PADEM

El PADEM fue creado con el propósito de fortalecer la planificación de la educación a nivel comunal, apoyar la programación financiera y servir de base para la rendición de cuentas de cada sostenedor municipal por su gestión, sin embargo, la realidad nos indica que estos planes han tendido a ser poco eficientes en relación a la disponibilidad de recursos.

Si potenciamos el PADEM, el municipio puede desplegar una educación afín y articulada con el Plan de Desarrollo Comunal. No obstante, debe incluir el reforzamiento de las capacidades de gestión de recursos y el incentivo a la incorporación del sector privado en el financiamiento de la educación a través de la Ley de Donaciones con fines educacionales. Asimismo, se debe diseñar una política de perfeccionamiento docente, desarrollar una gestión directiva-técnica cercana, y la construcción de un plan estratégico apoyado por el equipo municipal, que haga posible descentralizar funciones hacia la unidad educativa y el fortalecimiento del liderazgo técnico, así como la planificación e implementación de una política de incentivos para mejorar aprendizajes.

Lo anterior, debe permitir además el aseguramiento de niveles educacionales mínimos a la población, que favorezcan su inserción laboral posterior o mejoren la presente. Para ello, son de gran impacto los programas que se puedan implementar en el marco de la retención y reinserción educativa de niños, niñas y jóvenes, aminorando la tasa de deserción, como también en el apoyo que se pueda dar al desarrollo de programas de nivelación de estudios y capacitación de adultos.

En esta línea, la calidad de la educación pasa muy fuertemente por invertir en la construcción de proyectos educativos institucionales y comunales consistentes, que pueden implicar modificaciones en los planes de estudio y, particularmente, en las metodologías y estrategias pedagógicas con qué abordarlos.

## **V. BIBLIOGRAFÍA**

1. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Segundo Informe del Gobierno de Chile (julio de 2008)
2. Guía de Derechos sociales 2008, Ministerio de Planificación, Unidad de Participación y Solidaridad (abril de 2008)
3. Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (junio 2002)