





Universitat Autònoma de Barcelona

**ADVERTIMENT.** L'accés als continguts d'aquesta tesi queda condicionat a l'acceptació de les condicions d'ús establertes per la següent llicència Creative Commons:  [http://cat.creativecommons.org/?page\\_id=184](http://cat.creativecommons.org/?page_id=184)

**ADVERTENCIA.** El acceso a los contenidos de esta tesis queda condicionado a la aceptación de las condiciones de uso establecidas por la siguiente licencia Creative Commons:  <http://es.creativecommons.org/blog/licencias/>

**WARNING.** The access to the contents of this doctoral thesis it is limited to the acceptance of the use conditions set by the following Creative Commons license:  <https://creativecommons.org/licenses/?lang=en>



Universitat Autònoma de Barcelona

**CONTINUIDAD Y CAMBIO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y SUS PROCESOS DE  
IMPLEMENTACIÓN: LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS DE DESCENTRALIZACIÓN Y  
RECENTRALIZACIÓN EN CHILE 1980–2018**

**Cecilia Zuleta Cáceres**

**CONTINUIDAD Y CAMBIO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y SUS PROCESOS DE  
IMPLEMENTACIÓN: LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS DE DESCENTRALIZACIÓN Y  
RECENTRALIZACIÓN EN CHILE 1980–2018**

**Cecilia Zuleta Cáceres**

**Directora: Margarita De León Ramón Borja**

**Programa de Doctorado en Ciencia Política, Políticas Públicas y Relaciones Internacionales  
Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP) Universidad Autònoma de Barcelona**

**Barcelona, 22 de noviembre de 2021**

**Esta tesis doctoral ha sido desarrollada con el apoyo y financiamiento del Estado de Chile, a través de la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID), ex Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT).**

*En memoria de mis queridas amigas y maestras  
Laura Rodríguez Figueredo e Isabel Palomino Wagner,  
por su apoyo más allá de la distancia física  
y por confiar en mi y en mis capacidades,  
incluso más que yo...*

## ÍNDICE DE CONTENIDOS

Resumen	13-14
Abstract	15-16
Resum	17-18
Agradecimientos	19-20
Lista de acrónimos y abreviaciones	21-22
<b>CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN Y JUSTIFICACIÓN</b>	<b>23-28</b>
<b>CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO</b>	<b>29-54</b>
<b>2.1 Modelos educativos centralizados y descentralizados</b>	<b>29-31</b>
2.1.1 Modelos centralizados	31-32
2.1.2 Modelos descentralizados	32
<b>2.2 Descentralización</b>	<b>33-43</b>
2.2.1 Definiciones y categorizaciones	33-39
2.2.2 Beneficios y riesgos de la descentralización	39-41
2.2.3 Lógicas de la descentralización	41-43
<b>2.3 Recentralización</b>	<b>43-46</b>
2.3.1 Definiciones y categorizaciones	43-46
<b>2.4 Nuevo institucionalismo como marco teórico analítico para el estudio de los procesos de descentralización/ recentralización</b>	<b>46-48</b>
2.4.1 Aportes del neoinstitucionalismo histórico	48-51
2.4.2 Estabilidad y cambio desde el neoinstitucionalismo histórico	51-52
2.4.2.1 Explicando la estabilidad y el cambio político	52-54
<b>CAPÍTULO III: METODOLOGÍA</b>	<b>55-98</b>
<b>3.1 Aproximación metodológica y diseño de la investigación</b>	<b>55</b>
<b>3.2 Método</b>	<b>56</b>
<b>3.3 Técnicas de producción de datos</b>	<b>56</b>

<b>3.4 Criterios de validez</b>	<b>57</b>
3.4.1 Saturación	57
3.4.2 Triangulación de las técnicas de recolección de datos	57
<b>3.5 Análisis de datos</b>	<b>57-71</b>
<b>3.6 Caracterización socioeconómica, demográfica y territorial de los territorios con Servicios Locales de Educación instalados a diciembre de 2018</b>	<b>72-98</b>
3.6.1 Caracterización general de los territorios con Servicios Locales de Educación instalados a diciembre de 2018	72-74
3.6.2 Indicadores sociodemográficos de los territorios con S.L.E. instalados a diciembre de 2018	75-76
3.6.3 Indicadores socioeconómicos de los territorios con S.L.E. instalados a diciembre de 2018	76-78
3.6.4 Indicadores educacionales de los territorios con S.L.E. instalados a diciembre de 2018	78-95
3.6.4.1 Número de establecimientos educacionales por dependencia 2012–2014	79-80
3.6.4.2 Matrícula por dependencia 2012–2014	80-82
3.6.4.3 Matrícula por nivel de educación 2012–2014	82-84
3.6.4.4 Resultados SIMCE Cuarto Básico 2009, 2011, 2013	84-87
3.6.4.5 Resultados SIMCE Octavo Básico 2009, 2011, 2013	87-90
3.6.4.6 Resultados SIMCE Segundo Medio 2010, 2013	90-92
3.6.4.7 Resultados promedio PSU por dependencia 2013–2015	92-95
3.6.5 Indicadores municipales de los territorios con S.L.E. instalados a diciembre de 2018	95-98
3.6.5.1 Ingresos municipales, distribución porcentual según origen, 2010–2012–2014	95-96
3.6.5.2 Gasto en salud y educación municipal 2010–2012–2014	96-98
<b>CAPÍTULO IV: CONTEXTUALIZACIÓN SISTEMA EDUCATIVO CHILENO</b>	<b>99-121</b>
<b>4.1 El sistema escolar chileno descentralizado</b>	<b>101-115</b>
4.1.1 Estructura y marco normativo del sistema descentralizado	101
4.1.2 Actores del sistema descentralizado	101-102
4.1.3 Organización y gestión del sistema descentralizado	102-104
4.1.4 Resultados del sistema descentralizado	104-115

<b>4.2 El sistema educativo chileno recentralizado</b>	<b>115-121</b>
4.2.1 Marco normativo del sistema recentralizado	115-116
4.2.2 Actores del sistema recentralizado	116-119
4.2.3 Organización y gestión del sistema recentralizado	119-121
<b>CAPÍTULO V: LOS PROCESOS DE “REFORMA” EDUCATIVA</b>	<b>122-147</b>
<b>5.1 El proceso de descentralización de la educación pública</b>	<b>122-143</b>
5.1.1 Antecedentes del proceso, marco normativo y características de su diseño institucional	122
5.1.1.1 “La instalación del paradigma descentralizado” (1980–1990)	122-128
5.1.1.2 “La administración del paradigma descentralizado en post dictadura” (1990–2006)	128-136
5.1.1.3 “El cuestionamiento del paradigma descentralizado y del rol del estado en educación pública dados por la emergencia de los movimientos estudiantiles y sociales (2006 al 2018)	137-143
<b>5.2 El proceso de recentralización de la educación pública</b>	<b>143-147</b>
5.2.1 Antecedentes del proceso, marco normativo y características de su diseño institucional	143
5.2.1.1 “La promesa de modificación del rol del Estado y del paradigma descentralizado” (2018 en adelante)	143-147
<b>CAPÍTULO VI: ANÁLISIS EMPÍRICO DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN</b>	<b>148-174</b>
<b>6.1 Propósitos de la Descentralización</b>	<b>148-159</b>
6.1.1 Propósito 1: Aumentar la eficiencia económica y la eficacia del sistema	148-151
6.1.2 Propósito 2: Mejorar los resultados académicos y la calidad de los aprendizajes, basados en pruebas estandarizadas, pese a sus cuestionamientos éticos y metodológicos	151-153
6.1.3 Propósito 3: Desarticular la educación pública y eliminar su dimensión política	154-155
6.1.4 Propósito 4: Promover procesos de democratización, participación, autonomía y poder en la toma de decisiones de las comunidades educativas	156-159
<b>6.2 Arquitectura del sistema descentralizado</b>	<b>159-174</b>
6.2.1 El vicio de origen, la imposición del paradigma en dictadura	159
6.2.2 La desresponsabilización del estado con la educación pública	159-160
6.2.3 La desvalorización la educación pública y de sus actores	161
6.2.4 La mercantilización y privatización del sistema	161-166
6.2.5 La segregación e inequidad del sistema como sus más grandes consecuencias	166-167
6.2.6 Los cambios en el sistema de financiamiento	167-169



6.2.7	De las caídas a los aumentos históricos de inversión pública	169
6.2.8	Los vicios y malversaciones en el uso de los recursos económicos	170-171
6.2.9	Recurso humano como otra fuente de inequidad del sistema descentralizado	171-173
<b>CAPÍTULO VII: ANÁLISIS EMPÍRICO DEL PROCESO DE RECENTRALIZACIÓN</b>		<b>175-207</b>
<b>7.1</b>	<b>Movimientos sociales y estudiantiles como ventana de oportunidad a la recentralización</b>	<b>176-178</b>
7.1.1	Rol de los movimientos sociales y estudiantiles en la fase pre-legislativa	176-177
7.1.2	Rol de los movimientos sociales y estudiantiles en la tramitación legislativa	177-178
<b>7.2</b>	<b>Propósitos de la recentralización</b>	<b>178-185</b>
7.2.1	Propósito 1: Revertir la/s crisis de la educación pública	178
7.2.2	Propósito 2: Revalorizar la educación pública y recuperar su valor social	179-180
7.2.3	Propósito 3: Aumentar la matrícula del sistema público	180
7.2.4	Propósito 4: Mejorar la calidad de los aprendizajes y los resultados académicos	180-182
7.2.5	Propósito 5: Terminar con los efectos negativos de la descentralización	182-184
7.2.6	Propósito 6: Mejorar los procesos de gestión educativa y los sistemas de control	184-185
7.2.7	Propósito 7: Aumentar la participación de las comunidades educativas	185
<b>7.3</b>	<b>Arquitectura del sistema recentralizado</b>	<b>185-190</b>
7.3.1	Antiguos y nuevos roles del estado	185-186
7.3.2	Dos visiones para los roles del Ministerio	186-188
7.3.3	Nueva institucionalidad y gobernanza del sistema	188
7.3.4	Nueva escala de gestión del sistema	188
7.3.5	“Las Expectativas”	188-190
7.3.5.1	“Las respuestas”	190
7.3.6	Características, promesas y críticas de la ¿nueva? educación pública	190-197
7.3.6.1	Características de la ¿nueva? educación pública	190-193
7.3.6.2	Las promesas de la ¿nueva? educación pública. ¿Qué sería lo nuevo?	193-195
7.3.6.3	Las críticas a la ¿nueva? educación pública	195
7.3.6.3.1	No desmercantiliza el sistema y mantiene lógicas de competencia, rendición de cuentas y control. Se impone la presión de los grupos de interés	195
7.3.6.3.2	La ausencia de un nuevo proyecto educativo para la educación pública nacional	196
7.3.6.3.3	Los problemas de financiamiento	196

7.3.6.3.4	Los problemas de recurso humano	196
7.3.6.3.4.1	Entre el cuestionamiento y la imposición de criterios políticos antes que técnicos en la conformación de los equipos (DEP) y la escasa claridad en los criterios de selección del personal (SLE)	196-197
7.3.6.3.4.2	La sobrecarga laboral y desmotivación de los equipos profesionales (SLE y DEP)	197
<b>7.4</b>	<b>El proceso de instalación de la ¿nueva? educación pública</b>	<b>197-207</b>
7.4.1	Las implicancias del cambio de gobierno y coalición	197
7.4.2	Las deficiencias del diseño	198
7.4.2.1	Ausencias de definiciones claves	
7.4.2.2	Falta de claridad en roles y funciones institucionales	198
7.4.2.3	Los errores de cálculo de financiamiento de la reforma	199
7.4.3	Las disputas de culturas organizacionales	200
7.4.3.1	Ex funcionarios de Corporaciones, DAEM o DEM vs. nuevos funcionarios de los SLE	200
7.4.4	Las performances de los diferentes actores	201
7.4.4.1	Los Servicios Locales de Educación y la Dirección de Educación Pública: la prevalencia del control y la sobredemanda de tareas a los establecimientos, antes que el acompañamiento técnico pedagógico para fortalecer los aprendizajes	201
7.4.4.2	Parlamentarios y alcaldes: defensores del modelo descentralizado y de los intereses de las minorías	201-202
7.4.4.3	Los funcionarios locales: entre el escaso apoyo y/o boicot a los trasposos a los SLE y las deficiencias en el cumplimiento de los mandatos legales asociados al proceso	202-203
7.4.4.4	Los docentes, asistentes de la educación, estudiantes y apoderados: entre el desconocimiento y la desimplicación en el proceso	203-204
7.4.4.5	El gobierno	204
7.4.4.5.1	Su escasa voluntad política para implementar la reforma y promover el éxito del proceso	204-205
7.4.4.5.2	La demora excesiva en la construcción de instrumentos de gestión	205
7.4.4.5.3	La lentitud en el gasto de los recursos asignados a la reforma: la acusación constitucional contra la ministra	205-207
7.4.4.5.4	La falta de información a la opinión pública de la reforma	207

<b>CAPÍTULO VIII: DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES</b>	<b>207-226</b>
<b>8.1 ¿Qué cambia con la política de recentralización de la educación pública chilena?</b>	<b>208-209</b>
8.1.1 Estabilidad/cambio en las dimensiones de la descentralización/Recentralización	209-214
8.1.2 Estabilidad/cambio en las orientaciones o enfoques de cambio de la descentralización/recentralización	214-217
8.1.3 Estabilidad/cambio en el rol del estado en el derecho a educación	217-219
<b>8.2 Recentralización de la educación en Chile: ¿cambio paradigmático, cambio incremental o estasis?</b>	<b>219-221</b>
<b>8.3 Los desafíos para avanzar en la profundización y consolidación de la recentralización de la educación pública chilena</b>	<b>221-225</b>
8.3.1 La ausencia de un proyecto pedagógico y de nuevas bases para la ¿Nueva? Educación Pública	222-223
8.3.2 La mantención del sistema de financiamiento de subsidio a la demanda de la ¿Nueva? Educación Pública	223-224
8.3.3 El desinterés del gobierno por fortalecer la educación pública: la instalación de la idea de contrarreforma	224-225
<b>8.4 Futuras líneas de investigación</b>	<b>225-226</b>
8.4.1 Desarrollar un proceso de análisis similar al realizado con los Servicios Locales instalados a diciembre de 2018, con los que a la fecha de una nueva investigación se encuentren ya insertos en este proceso y con aquel que por razones ajenas a la investigadora no fue parte de esta investigación.	225-226
8.4.2 La incorporación al análisis del factor proceso constituyente y los desafíos que éste representa para la Nueva Educación Pública.	226
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>227-245</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>246-269</b>

## ÍNDICE DE FIGURAS

### Lista de Figuras

Figura 3.1: Triangulaciones Modelo de Análisis

Figura 3.2: Triangulación de categorías analíticas de las políticas de descentralización y recentralización de la educación pública en Chile

Figura 3.3: Triangulación teórica

Figura 3.4: Análisis de categorías síntesis

## ÍNDICE DE TABLAS

### Lista de Tablas

Tabla 3.1: Categorías y subcategorías de análisis para el proceso de descentralización

Tabla 3.2: Categorías y subcategorías de análisis para el proceso de recentralización

Tabla 3.3: Análisis de las actitudes de los actores frente al cambio potencial

Tabla 3.4: Modelo de análisis del cambio a partir de la propuesta de A. Schneider y H. Ingram

Tabla 3.5: Modelo de análisis del cambio a partir de la propuesta de M. Howlett & B. Cashore y P. Hall

Tabla 3.6: Caracterización General de los Servicios Locales de Educación instalados a diciembre de 2018

Tabla 4.1: Resultados nacionales SIMCE 2000. Puntajes promedio, por tipo de dependencia y grupo socioeconómico

Tabla 4.2: Crecimiento de las matrículas en los distintos niveles de educación, 1925–2016

Tabla 4.3: Matrícula pública y privada de algunos países de OCDE, Año 2016

Tabla 4.4: Número de establecimientos según dependencia: Años 1980–2016

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

### Lista de Gráficos

Gráfico 4.1: Resultados de calidad en pruebas de Lectura, Matemáticas y Ciencias, estudiantes de 15 años (PISA)

Gráfico 4.2: Distribución de estudiantes según quintil de nivel socioeconómico y dependencia del establecimiento educacional (IV año de educación primaria)

Gráfico 4.3: Índice de inclusión social, PISA– 2012

Gráfico 4.4: Evolución de la matrícula en los sistemas público y privado, Años 1965–2015

Gráfico 4.5: Número de establecimientos según dependencia Años 1980–2016

## ÍNDICE DE MAPAS

### **Lista de Mapas**

Mapa 3.1: Distribución territorial de Servicios Locales instalados a diciembre de 2018

## RESUMEN

Esta investigación establece dos grandes objetivos: analizar los procesos de descentralización y recentralización de la educación pública chilena, reconociendo sus principales transformaciones e inercias, y analizar la promesa de modificación del rol del estado en el derecho y el sistema de educación pública, que permita explicar la estabilidad de las políticas de educación pública chilenas.

El cambio de rol del estado en la gestión educativa, esperable en el tránsito hacia la recentralización, será analizado desde el neoinstitucionalismo histórico, reconociendo las configuraciones organizacionales, la evolución de la infraestructura institucional y los mecanismos de intercambio político, especialmente los procesos históricos, los actores y las reglas del juego en los que éstos se suscitan.

Las preguntas guías del proceso de investigación han sido: ¿cuáles son los factores que explican la recentralización del sistema educativo chileno?, ¿cuáles son los principales problemas que enfrentó y produjo la descentralización?, ¿cuáles son los problemas que enfrenta la recentralización? y ¿cómo se explica la estabilidad de las políticas educativas chilenas?.

El diseño metodológico es de tipo cualitativo, centrado en el estudio de caso en profundidad, específicamente un caso único como sería la recentralización de la educación pública. A la base de esta opción descansa el reconocimiento de que la descentralización chilena es una de las más extremas del mundo, una que se caracteriza por la mercantilización, privatización y segregación social en todos sus niveles, con consecuencias muy graves para el sistema y para sus integrantes.

Respecto de los resultados, cuando el análisis se centra en identificar qué es lo que cambia entre la descentralización y la recentralización, se tiene que respecto de las dimensiones del proceso la económica y la administrativa son la que presentan mayores cambios, mientras que en la política y la fiscal las transformaciones son bastante escasas. En todas ellas sin embargo se está más cerca de la estabilidad o estasis de la política, y en algunos casos del cambio incremental, que de un cambio de paradigma.

En los fines el proceso tampoco se reconocen cambios paradigmáticos, toda vez que la mejora de los resultados académicos y la calidad de los aprendizajes es para ambos modelos el más relevante de sus objetivos. En lo que si podría representar un cambio paradigmático la recentralización es en darle centralidad a la dimensión pedagógica, pese a que se declara de esta manera la centralidad del proceso ha estado en la instalación de la nueva institucionalidad.

Cuando se analiza la estabilidad/cambio en el rol del estado en el derecho a educación pública, se reconoce que éste no se robustece, toda vez que antes que fortalecer al Ministerio se crean nuevas instituciones intermedias, de quienes se espera le permitan al estado recuperar su centralidad en educación pública.

A partir de lo señalado, es sostenible preguntarse si ¿la recentralización debe ser entendida como un cambio de paradigma respecto del anterior modelo?, o antes que ello ¿a qué tipo/s de cambio- primer, segundo o tercer orden- se encuentra más cercana?, ¿podemos hablar de un cambio estructural, sistémico, que trascienden la modificación de instrumentos y reformula el problema y las ideas en los que se sustenta la política, pero que a su vez las trasciende?, o más bien ¿estamos en presencia sólo de ajustes paradigmáticos?, pues el otro elemento que resulta clave para que el cambio paradigmático ocurra como es la emergencia de un sistema alternativo u opuesto aún se encuentra ausente. En función de lo anterior ¿se impone nuevamente en Chile la sucesión de las políticas como forma de cambio, y desde allí se tensiona la denominación de *Nueva Educación Pública*, ya que de innovación tiene poco pero mucho de mantenimiento?.

## ABSTRACT

This research states two main objectives: to analyze the decentralization and recentralization processes of Chilean public education, recognizing their transformations; and to analyze the promise of changing the role of the state in the law and the public education system that allow to explain Chilean public education policies.

The changing role of the State in educational management, expected in the transition towards recentralization, will be analyzed from the point of view of historical neoinstitutionalism, recognizing the organizational configurations, the evolution of the institutional infrastructure and the political exchange mechanisms, specially the historical processes, the actors and rules of the game in which they benefit.

The guiding questions of this research have been: What are the factors that explain the recentralization of the Chilean educational system? What are the main problems faced and produced by decentralization? What are the problems that face the recentralization? and how can it explain the stability of the educational policies?.

The methodological design is qualitative, focused on the in-depth case study, specifically an unique case, such as the recentralization of public education. This choice is based on the recognition that Chile's decentralization is one of the most extreme in the world, and which is characterized by commodification, privatization and social segregation at all levels, with very serious consequences for the system and its members.

Regarding the results, when the analysis focuses on identifying what changes between decentralization and recentralization, in relation to the dimensions of the process the economical and the administrative are the ones that present bigger changes while the political and the fiscal the transformations are quite low. Nevertheless, in all of them it is closer to the stability or the stasis of politics, and in some cases the incremental change than to a paradigm shift.

In the results of the process, paradigmatic changes are not recognized either, since the improvement of academic results and the quality of learnings is for both models the most relevant of its objectives. Recentralization could represent a paradigmatic change on giving centrality to the pedagogical dimensión. Despite the fact that in this way the centrality of the process has been in the placement of the new institutionality.

When the stability/change is analyzed in the role of the State in the rights to Public education, it is acknowledged that this one is not strengthened and that is because before strengthening the Ministry, new intermediate institutions are created, and it is expected that those institutions allow the state recover its centrality in public education.

Based on what it says above, it is sustainable to ask whether recentralization should be understood as a paradigm change in relation to the previous model? or before that, what type



of changes is closer, first, second or third order ?Can we speak of a structural, systematic change that transcends the modification of instruments and that reformulates the problem and the ideas in which politics is base, but at the same time it transcends them? or rather, are we only in the presence of paradigmatic adjustments? because the other key element for the paradigmatic change occur, such as the emergence of an alternative or opposite system, is still absent. Based on the above, Is the succession of policies imposed again in Chile as a form of change, and from there the denomination of New Public Education is stressed, giving that innovation has little but a lot of maintenance?

## RESUM

Aquesta investigació estableix dos grans objectius: analitzar els processos de descentralització i recentralització de l'educació pública xilena, reconeixent-ne les transformacions i inèrcies principals, i analitzar la promesa de modificació del rol de l'estat en el dret i el sistema d'educació pública que permeti explicar l'estabilitat de les polítiques d'educació pública xilenes.

El canvi de rol de l'estat en la gestió educativa, esperable en el trànsit cap a la recentralització, serà analitzat des del neoinstitucionalisme històric, reconeixent les configuracions organitzacionals, l'evolució de la infraestructura institucional i els mecanismes d'intercanvi polític, especialment els processos històrics, els actors i les regles del joc en què aquests es susciten.

Les preguntes guies del procés d'investigació han estat: quins són els factors que expliquen la recentralització del sistema educatiu xilè?, quins són els principals problemes que va enfrontar i va produir la descentralització?, quins són els problemes que enfronta la recentralització? i com s'explica l'estabilitat de les polítiques educatives xilenes?

El disseny metodològic és de tipus qualitatiu, centrat en l'estudi del cas en profunditat, específicament un cas únic com seria la recentralització de l'educació pública. A la base d'aquesta opció descansa en el reconeixement que la descentralització xilena és una de les més extremes del món i caracteritza per la mercantilització, la privatització i la segregació social en tots els seus nivells, amb conseqüències molt greus per al sistema i pels seus integrants.

Respecte els resultats, quan l'anàlisi es centra en identificar què és el que canvia entre la descentralització i la recentralització, cal tenir en compte que, respecte les dimensions del procés, l'econòmica i l'administrativa són les que presenten més canvis, mentre que en la política i la fiscal les transformacions són força escasses. En totes elles però, s'està més a prop de l'estabilitat o l'estasi de la política, i en alguns casos del canvi incremental, que no pas d'un canvi de paradigma.

En el final del procés tampoc es reconeixen canvis paradigmàtics, atès que la millora dels resultats acadèmics i la qualitat dels aprenentatges és per a tots dos models, el més rellevant dels seus objectius. En allò que si podria representar un canvi paradigmàtic la recentralització és en donar centralitat a la dimensió pedagògica. Malgrat que es declara així la centralitat del procés ha un estat en la instal·lació de la nova institucionalitat.

Quan s'analitza l'estabilitat/canvi en el rol de l'estat en el dret a l'educació pública, es reconeix que aquest no s'enforteix, atès que abans que enfortir el Ministeri es creen noves institucions intermediàries, dels quals s'espera que permetin a l'estat recuperar la seva centralitat en l'educació pública.

A partir del que s'ha assenyalat, és sostenible demanar-se si la recentralització ha de ser entesa com un canvi de paradigma respecte de l'anterior model? O, abans d'això a quins tipus de canvi

– primer, segon o tercer ordre – es troba més propera?, podem parlar d'un canvi estructural, sistèmic, que transcendeix la modificació d'instruments i que reformula el problema i les idees en què es fonamenta la política, però que alhora les transcendeix?, o més aviat estem en presència només d'ajustos paradigmàtics?, doncs l'altre element que resulta clau perquè es produeixi el canvi paradigmàtic, pot ser l'emergència d'un sistema alternatiu o oposat que encara és absent. En funció de l'anterior, s'imposa novament a Xile la successió de les polítiques com a forma de canvi, i des d'allà es tensa la denominació de *Nova Educació Pública*, ja que d'innovació en té poc però molt de manteniment?.

## LISTA DE ACRÓNIMOS Y ABREVIACIONES

ACE: Agencia de Calidad de la Educación  
ADP: Sistema de Alta Dirección Pública  
AGECh: Asociación Gremial de Educadores de Chile  
Amuch: Asociación Chilena de Municipalidades  
ANDIME: Asociación Nacional de Funcionarios del Ministerio de Educación  
ANID: Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo  
ATE: Asesoría Técnica Externa  
BID: Banco Interamericano de Desarrollo  
BM: Banco Mundial  
CDL: Comité Directivo Local  
CEDLE: Centro de Desarrollo de Liderazgo Educativo  
CEP: Centro de Estudios Públicos  
CFT: Centro de Formación Técnica de Nivel Superior  
CGE: Convenio de Gestión Educativa  
CLE: Consejo Local de Educación Pública  
CLEP: Corporaciones Locales de Educación Pública  
CME: Coordinadora Metropolitana de Educadores  
CMO: Contenidos Mínimos Obligatorios  
CNED: Consejo Nacional de Educación  
CONFECH: Confederación de Estudiantes de Chile  
CONFEMUCH: Confederación Nacional de Funcionarios Asistentes de la Educación  
CODESSER: Corporación de Desarrollo Social de Educación Rural  
CPEIP: Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas  
C.PP A.G: Colegio de Profesores  
DAEM: Departamento Administrativo de Educación Municipal  
DEPROV: Departamento Provincial de Educación  
DICTUC: Departamento de Investigación y Tecnología Universidad Católica  
DEP: Dirección de Educación Pública  
EGB: Educación General Básica  
ENEP: Estrategia Nacional de Educación Pública  
ETS: Educational Testing Service  
FAEP: Fondo de Apoyo a la Educación Pública  
FCM: Fondo Común Municipal  
FEM: Foro Económico Mundial  
FF.AA: Fuerzas Armadas  
FNDR: Fondo Nacional de Desarrollo Regional  
IC: Partido Izquierda Ciudadana  
IEA: International Association for the Evaluation of Educational Achievement (Asociación Internacional para la Evaluación del Rendimiento Educativo)  
INE: Instituto Nacional de Estadísticas  
IVE: Índice de Vulnerabilidad Escolar  
JEC: Jornada Escolar Completa  
JUNAEB: Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas  
JUNJI: Junta Nacional de Jardines Infantiles

LGE: Ley General de Educación  
LOCE: Ley Orgánica Constitucional de la Enseñanza  
MINEDUC: Ministerio de Educación  
NEP: Nueva Educación Pública  
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos  
ODEPLAN: Oficina de Planificación Nacional  
OF: Objetivos Fundamentales  
OPECH: Observatorio Chileno de Políticas Educativas  
PCCh: Partido Comunista de Chile  
PDC: Partido Demócrata Cristiano  
PEL: Plan Estratégico Local de Educación Pública  
PER: Programa de Evaluación del Rendimiento Escolar  
PH: Partido Humanista  
PIB: Producto Interno Bruto  
PIE: Proyectos de Integración Escolar  
PIIE: Programa Interdisciplinario de Investigación en Educación  
PISA: Programme for International Student Assessment  
PME: Plan de Mejoramiento Educativo  
PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
PPD: Partido Por la Democracia  
PREAL: Promoción de la Reforma Educativa de América Latina y el Caribe  
PRSD: Partido Radical Social Demócrata  
PS: Partido Socialista  
PSU: Prueba de Selección Universitaria  
PUC: Pontificia Universidad Católica de Chile  
RD: Partido Revolución Democrática  
RN: Partido Renovación Nacional  
SACE: Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación  
SECE: Sistema de Evaluación de la Calidad de la Educación  
SECREDOC: Secretaría Ministerial de Educación  
SENAME: Servicio Nacional de Menores  
SEP: Subvención Escolar Preferencial  
SUPEREDUC: Superintendencia de Educación  
SEREMI: Secretaría Regional Ministerial  
SIMCE: Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de Aprendizaje  
SINIM: Sistema Nacional de Información Municipal  
SLE: Servicio Local de Educación  
SNED: Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño  
SUPEREDUC: Superintendencia de Educación  
SUTE: Sindicato Único de Trabajadores de la Educación  
TIMSS: Trends in International Mathematics and Science Study  
UDI: Partido Unión Demócrata Independiente  
UNESCO: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura)  
UE: Unión Europea  
USE: Unidad de Subvención Escolar  
UC: Universidad Católica  
VTF: Vía Transferencia de Fondo

# CAPÍTULO I

## INTRODUCCIÓN Y JUSTIFICACIÓN

### INTRODUCCIÓN

Durante las últimas cuatro décadas, en toda América Latina, unos países antes y otros después, se han desarrollado una serie de transformaciones radicales a nivel político, económico y social. En un contexto marcado por el deterioro socioeconómico y de crisis del Estado de Bienestar, se instalan en la región una serie de reformas a los servicios sociales, la mayoría de ellas guiadas por criterios que enarbolaban tanto la necesidad de mayor eficiencia como de fortalecimiento de los procesos de democratización. Esta búsqueda sin tregua de la modernización de los derechos sociales implicó también a los sistemas de educación, que bajo los lineamientos de organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), la Unión Europea (UE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE)<sup>1</sup>, iniciaron procesos de descentralización<sup>2</sup>.

Se entiende por descentralización al proceso de reorganización del estado en el que se transfieren y distribuyen competencias decisorias vinculadas con su administración central, y la titularidad de las mismas, además de los recursos necesarios para el ejercicio de estas competencias a otras administraciones inferiores- regiones, provincias, municipios, etcétera-, pudiendo ser estas transferencias de tipo administrativo, fiscal, político, entre otras.

Es así que durante las últimas décadas, la mayoría de los países latinoamericanos han experimentado procesos de descentralización de sus servicios de educación, algunos por motivaciones políticas -orientadas al fortalecimiento de procesos de legitimación del estado, de democratización y/o de control de situaciones conflictivas-; otros por razones fiscales- asociadas a la reducción del tamaño de la administración central y de sus costos, el fomento de

---

<sup>1</sup> Para estos órganos multilaterales las políticas pro-privatización y los procesos de descentralización debían transformarse en un principio orientador del diseño de políticas públicas de los países en vías de desarrollo, sobre todo en salud y educación, entendiéndoselas como herramientas que facilitarían y articularían los procesos de la gestión de los gobiernos locales, que involucraban tanto a las instituciones públicas como a las privadas. Se reconocía además su potencial en tanto promotoras de formas de control ciudadano sobre las decisiones de los respectivos gobiernos, lo que conduciría al empoderamiento, participación, responsabilización, rendición de cuentas, aumento de la capacidad local de organización de los ciudadanos, además de un instrumento de ordenamiento de las cuentas públicas, en pro de alcanzar superávit fiscales, vía transferencias de funciones y responsabilidades a unidades político-territoriales subnacionales.

<sup>2</sup> Si bien las formas de transferencia de poder desde los órganos centrales a las colectividades regionales adoptan diversas formas, según el nivel de gobierno hacia donde se delega la toma de decisiones, el tipo de decisiones traspasadas y la orientación de la descentralización, se identifican una serie de similitudes respecto a las metas, las lógicas de las políticas subyacentes y/o los resultados obtenidos asociados a los procesos de descentralización de la educación en toda América Latina.

procesos indirectos de privatización—; otros por causas de eficiencia; o por una combinación de motivos. Pese a las particularidades de los procesos en cada uno de los países de la región, es posible sostener que la descentralización de los servicios educativos ha sido una tendencia extendida.

Entre las motivaciones principales para el desarrollo de estos procesos se encuentra el establecimiento de sistemas de gestión educativa más cercanos a los potenciales usuarios, y por tanto con mayor capacidad de adaptación a las preferencias de los sujetos—preferentemente estudiantes, padres, madres y apoderados—, facilitando con ello los procesos de rendición de cuentas, como otra forma posible de aumentar además la participación, el control social, la democratización y la entrega de más autonomía a las unidades locales. Entendidos todos ellos como algunos de los grandes desafíos que asumen los procesos de descentralización de servicios sociales en general y de los servicios educativos en particular.

Pese a estas motivaciones y propósitos, que podrían valorarse positivamente, los procesos de descentralización no están exentos de críticas: no existe unanimidad ni teórica ni empírica respecto a los supuestos beneficios de eficiencia, eficacia y calidad democrática. Ello teniendo en consideración que experiencias de algunos países confirman que en algunos periodos, las ventajas atribuidas a la descentralización son las mismas que se reconocen en periodos previos de centralización. En este contexto algunos autores sostienen que la descentralización no ha logrado generar los procesos de inclusión política, social y económica que se esperaban (Larrañaga, 1995; Mella, 2002; Cornejo, 2006; Mancebo, 2012; Falabella, 2015).

Es así que después de años de ensayos de procesos de descentralización institucional y de políticas públicas, existe cierto consenso en sostener que éstos no han alcanzado los objetivos propuestos, ni han sido de la profundidad que se esperaba. Cuando se analizan las posibles razones de este diagnóstico se remarcan tanto aspectos institucionales como de cultura política, como por ejemplo la debilidad de los partidos políticos o el predominio del presidencialismo— que explica en parte la fuerte influencia y control de los poderes centrales sobre los procesos de descentralización—, y que termina por no consolidar el proceso, generándose más bien una suerte de híbrido entre centralización y descentralización.

Todo ello incidiría en que desde hace algunos años algunos países hayan iniciado un camino de retorno, es decir de recentralización.

Se entiende por recentralización el proceso de devolución de poder<sup>3</sup> a autoridades subnacionales electas de algunos de sus servicios sociales, en búsqueda de algunos de los mismos objetivos que alguna vez guiaron los procesos de descentralización, como por ejemplo el de democratización, pero agregando otros en los que la descentralización actuó negativamente, como en equidad o en el fortalecimiento de los servicios públicos.

La recentralización en educación implica un proceso en el que el gobierno central recupera, o se otorga prerrogativas antes cedidas a los niveles locales o a los establecimientos educativos, y que pueden tener como propósitos generales buscar mayores niveles de coherencia nacional a leyes, normativas o legislaciones, o bien revertir resultados no esperados en los procesos de descentralización previos.

En esta investigación se parte del reconocimiento que los procesos de centralización/ descentralización/ recentralización significan, o deberían significar, un cambio de rol del estado y un cambio de paradigma respecto de los derechos educativos. Chile representa uno de los casos más extremos de descentralización, mercantilización, privatización y segregación social de la educación en todos sus niveles, y en el país las medidas propias de la descentralización se han aplicado de la forma más ortodoxa (Bellei, 2015). Lo anterior, sumado a otros factores, explicaría la profundidad del proceso y su consolidación a lo largo del tiempo (Bellei y Orellana, 2014), dada además en contextos de distintos tipos de regímenes políticos y coaliciones gobernantes, lo que se considera resulta aún más particularizante, y a su vez interesante de analizar.

## **JUSTIFICACIÓN**

En todo el mundo, y desde hace por lo menos tres décadas, se han ido introduciendo procesos de descentralización de los derechos sociales, en la mayoría de los casos el tránsito ha sido desde una inicial centralización de los Estados–Nación a su descentralización. Estos procesos suponen una serie de modificaciones en la orgánica de las instituciones, generando como consecuencia nuevas relaciones y asociaciones sociales, que en su conjunto darán forma a una nueva reconfiguración del estado (Cassasus, 1995; Di Gropello, 1999; Mancebo, 2012; Bellei, 2015). Para el desarrollo de esta investigación interesan los procesos de descentralización y recentralización de los sistemas de educación pública, entendidos ambos como un continuo, toda vez que la descentralización opera como una respuesta a una situación de centralización y es por tanto el resultado de un proceso histórico, lo mismo ocurre con la recentralización, que en este continuo es una respuesta al proceso de descentralización.

---

<sup>3</sup> Vía recursos, autoridad, autonomía en la toma de decisiones y/o la modificación en el balance de poder en favor del centro. Lo anterior implica una reducción del nivel de autonomía subnacional, pudiendo ser igual que la descentralización de tipo fiscal, administrativo y/o político.



En línea con este argumento, si lo que se pretende es comprender el proceso de recentralización de la educación pública en Chile, para ello se requiere también una comprensión y análisis de su predecesor, el proceso de descentralización.

La descentralización surge en la administración de los estados modernos como respuesta a diferentes circunstancias y contextos económicos, políticos y sociales, que llevan a muchos a señalar que el modelo centralista, dominante hasta mediados del siglo XX tanto en Europa como en América Latina se había agotado. Frente a este supuesto agotamiento y a la búsqueda de mayor eficiencia del estado, la respuesta que se ensayará será la descentralización, a la que se reconoce además como una vía para mayores niveles de democratización, en la medida en que debiera facilitar más protagonismo de los actores, en los diferentes ámbitos y territorios que conforman el estado.

Conceptualmente, descentralizar la educación pública significa transferir el poder central o federal hacia colectividades regionales –pudiendo ser éstos estados, provincias, departamentos, municipios, entre otros–, lo que a su vez tiene un correlato en términos de traspaso del poder, desde lo nacional hasta lo local.

La descentralización tiene sus raíces en los diversos enfoques de pequeño estado, aplicados a los servicios públicos, los que si bien pueden adoptar distintas secuencias, significarán en general la modificación de la manera en que se organiza, se gestiona y se imparte la educación, se deciden y enseñan los planes de estudio, se evalúan los resultados de los estudiantes, se establecen las relaciones con los profesores. Pese a que la mayoría de los países han hecho el camino desde la centralización a la descentralización, la evidencia comparada en el ámbito de la educación no es categórica a favor de una u otra.

Situándonos en América Latina, los casos de Bolivia y Colombia suelen citarse para ejemplificar cómo la descentralización genera cambios positivos. En este sentido Fauget y Sánchez (2008, citados por Letelier, 2009) demuestran que en Bolivia la descentralización significó un cambio en el patrón de inversión pública a favor de la educación. Mientras que en el caso colombiano los municipios “acreditados”- que en relación a la ejecución de los recursos públicos disponen de mayores libertades–, han mostrado ser más exitosos en la mejora de la asistencia a clases de los estudiantes, comparados con los establecimientos públicos. En Argentina, por su parte, la descentralización de la educación secundaria, desde el nivel federal hacia las provincias, llevada a cabo entre los años 1992 y 1994, significó un mejoramiento en los resultados de las pruebas de matemáticas e idiomas para los “colegios descentralizados” (Galiani, et al., 2008).

Otros estudios realizados en países de mayor nivel de desarrollo se mostrarán menos optimistas respecto de los efectos de la descentralización. Por ejemplo Barankay y Lockhood

(2007, citados por Letelier, 2009) en un análisis sobre el caso suizo concluyen que los municipios con mayor autonomía financiera muestran mejor desempeño, pero matizan esos resultados al señalar que éstos son sensibles a la capacidad técnica de los funcionarios municipales. Mientras que para Ahlin y Mork (2008, citados por Letelier, 2009) que analizan el caso de Suecia –país que experimentó un importante proceso descentralizador de la educación pública secundaria entre los años 1991 y 1996–, los recursos destinados por los municipios a la descentralización y otros indicadores de calidad de los establecimientos no experimentaron cambios importantes luego de concluido el período de reformas.

Respecto de Chile, Chay, McEwan y Urquiola (2006) muestran en su investigación que si bien el modelo de financiamiento aumentó considerablemente la capacidad de los padres para elegir el establecimiento que mejor se ajustaba a sus preferencias –lo que trajo como consecuencia una masiva migración de estudiantes desde los establecimientos públicos a los privados–, no existe evidencia clara en torno al impacto sobre la calidad. Ello, junto a múltiples otros factores que se intentarán dilucidar en esta investigación, lleva a que en Chile hoy se esté viviendo el camino de retorno, es decir el de recentralización de la educación pública.

A partir de lo anteriormente planteado esta tesis doctoral tratará de indagar sobre las siguientes preguntas: ¿cuáles son los factores que explican que en Chile se esté viviendo un proceso de recentralización del sistema educativo?, ¿cuáles son los principales problemas que enfrentó y produjo el proceso de descentralización?, ¿cuáles de estos discursos/ideas enarbolan los actores que promueven el proceso de recentralización?, ¿cuáles son los primeros problemas que se advierten en el proceso de recentralización?, ¿cómo se explican estos problemas los diversos actores?, ¿a qué lógicas racionales responden?, entre otras.

En este contexto, el propósito de la investigación que se presenta es identificar y analizar los factores que inciden en los procesos de descentralización y recentralización del derecho social a la educación en Chile, y la correspondencia de estos procesos con un cambio en el rol del estado y de paradigma institucional. Para dar cuenta de ello, si bien se describirán y analizarán ambos procesos, de descentralización y de recentralización de la educación pública, especial atención se pondrá al proceso de implementación de la recentralización de la educación pública en Chile, que se inicia formalmente con la promulgación de la reforma denominada Nueva Educación Pública contenida en la Ley 21.040.

En términos metodológicos el diseño de la investigación contempla la utilización de metodología cualitativa, centrada en el estudio de casos, específicamente un caso único como es el fenómeno de recentralización de la educación pública, en razón de una serie de fundamentos –algunos de ellos detallados en los apartados de justificación y antecedentes y otros a lo largo de los capítulos III y IV–, considerándose para ello la selección de diversos

municipios, agrupados por la política de Nueva Educación Pública en Servicios Locales de Educación.

El trabajo de campo contempla la realización de entrevistas en profundidad, análisis documental, observación participante y no participante, estableciéndose como unidad de análisis el proceso de recentralización de la educación pública chilena, el cambio del rol del estado y el de paradigma institucional. El análisis de la información construida será categorial, a partir de categorías aglutinadoras en torno al cambio de rol del estado y de paradigma institucional en el proceso de recentralización de la educación pública nacional, teniendo como gran contenedor teórico los aportes del neoinstitucionalismo histórico, el que se considera resulta más pertinente para analizar esta reforma institucional y de políticas desde la descentralización a la recentralización, y el esperable cambio de paradigma en su base. De todo ello se dará cuenta en los siguientes capítulos.

## CAPÍTULO II MARCO TEÓRICO

El presente capítulo tiene por propósito reconocer las principales características de los procesos de descentralización y recentralización de la educación en términos genéricos, para a partir de ellas identificar también sus más evidentes particularidades y elementos distintivos.

Con este propósito se revisan definiciones conceptuales y categorizaciones, beneficios, riesgos, lógicas a las que tributan, entre otros elementos. Pero antes de ello, y con el propósito de situar ambos procesos, se reconocen los modelos educativos centralizados, descentralizados e híbridos, identificando algunas de sus características más destacadas; se mencionan algunos de los países en los que estos modelos se han desarrollado, ubicándolos en el continuo que refiere a las diversas formas de cesión de poder, y a los distintos grados que esta cesión puede asumir, desde los gobiernos centrales hacia las organizaciones locales y/o regionales.

Posteriormente se desarrolla un apartado en torno a la corriente teórica del neoinstitucionalismo histórico, que es el marco que se considera más pertinente para analizar los procesos de descentralización y recentralización de la educación pública chilena.

### **2.1 Modelos educativos centralizados y descentralizados**

Los modelos de educación se entienden como tipos ideales, es decir abstracciones que se realizan con fines de estudio pero que son muchos más complejas y diversas en las distintas realidades en las que éstos se desarrollan, en el entendido que cada país ensaya fórmulas diversas de cada uno de estos modelos, y puede haber tanta variedad como ensayos haya.

Otra consideración a tener en cuenta es que la organización de la educación de cada uno de los estados, al ser política<sup>4</sup> no es estática, y puede modificarse las veces que sea necesario, en función de los requerimientos de los propios estados en cuestión y/o de sus ciudadanos. Es decir, un estado *“puede estar organizado por formas centralizadas o descentralizadas, hasta que deja de estarlo”* (De Puelles, 1992: 375). Como señala el autor, ello estará condicionado básicamente por la relación –equilibrada o no– de fuerzas centrífugas y centrípetas, que presionan en un sentido o en otro. Así entendida, la tensión centralización<sup>5</sup>/ descentralización

---

<sup>4</sup> Considerando que se trata en definitiva de una cesión de poder desde el gobierno central hacia las organizaciones locales y/o regionales.

<sup>5</sup> Un estado centralizado se caracteriza por el monopolio del poder político, ejercido a través de una estructura jerarquizada, donde las decisiones van desde un centro político, jurídico y administrativo, hacia el resto de los

nunca será estática, incluso para aquellos países con centenarias tradiciones en uno u otro modelo.

La gran distinción será entre modelos centralizados y descentralizados, diferenciándolos la forma en que se concentra el poder de decisión. Una organización está centralizada cuando el poder de decisión se concentra en el centro de la misma, conformándose a partir de ese centro la estructura de una pirámide, en la que en la medida en que se desciende en sus escalones, se hace también en la cuantía e importancia de ese poder. En las organizaciones descentralizadas, el poder de decisión se comparte entre uno o varios niveles de la organización<sup>6</sup>.

Cuando un estado decide por uno u otro tipo de organización, lo que está tomando es una decisión política, mayoritariamente enunciada en la Constitución, como carta magna que entrega las claves respecto de la forma en que ese estado se organiza. Por consiguiente, si se considera la orientación política de cada uno de los estados, dos son las formas de organización territorial que éstos pueden asumir: Estado Unitario o Estado Federal, cada uno de ellos con diversos grados de centralización y/o de descentralización.

Para hacer mención a los modelos educativos en específico, útiles resultan los indicadores propuestos por De Puelles (1992), que asumen la forma de interrogantes y que permiten discernir entre un modelo y otro, como son: *¿quién decide sobre la ordenación básica de la educación?, ¿quién determina el número de niveles educativos?, ¿quién determina: el número de cursos académicos de los distintos niveles, los años de duración de la escolaridad obligatoria, los requisitos de acceso para el tránsito de un nivel educativo a otro?; ¿las condiciones para la obtención de los títulos académicos?; ¿quién decide el currículo de los diversos niveles educativos –sus objetivos, contenidos, métodos y/o criterios de evaluación–?; ¿quién controla, inspecciona o supervisa el sistema educativo?; ¿de quién depende su financiamiento?*

---

órganos dependientes y subordinados a él. En los estados modernos el centralismo liberal se caracterizó por la garantía de igualdad jurídica de los ciudadanos y los territorios, servicios públicos universales, énfasis en el desarrollo económico, la promoción de derechos de los sectores populares, entre otras. Como parte de sus características negativas se suele identificar aspectos como: la concentración de recursos financieros a nivel central del estado, la tendencia a actuar a través de órganos periféricos desconcentrados por sobre la transferencia o delegación de competencias en los entes subnacionales, el progresivo vaciado de competencias y recursos en beneficio de las entidades centrales. En lo que respecta a la identificación de actores, centrales son el gobierno o Congreso, los partidos políticos nacionales, los medios de comunicación, las grandes empresas o corporaciones empresariales, todos ellos de carácter nacional (Borja, 1987).

<sup>6</sup> Cada uno de ellos sin embargo admite modificaciones, avances, retrocesos; desde allí se entiende que muchas veces los estados centralizados utilicen técnicas de desconcentración para hacer frente a las fuerzas centrífugas que presionan hacia una modificación en su forma de organización, mientras los estados descentralizados recurren a técnicas de planificación, coordinación y cooperación, como una forma de contrarrestar a las fuerzas centrípetas que piden un mayor grado de centralización.

En función de cómo se responda a estos cuestionamientos, se podrán reconocer como modelos de educación los centralizados; descentralizados intermedios<sup>7</sup>; descentralizados federales<sup>8</sup>; descentralizados federal y comunal<sup>9</sup>; y descentralizados comunal y académicamente<sup>10</sup>. Para efectos de esta investigación sólo interesa la gran distinción entre centralizados y descentralizados, de la que se dará cuenta a continuación.

### **2.1.1 Modelos centralizados**

La educación de tipo centralizada sigue siendo el modelo que predomina a nivel mundial, pese a que entre los países que lo adoptan las diversidades geográficas, políticas, sociales y económicas son amplias, en general comparten una característica común: son estados unitarios y fuertemente centralizados.

Lo que distingue a este modelo es que todas las decisiones atinentes a lo educativo son tomadas por el estado central, la ejecución está en manos de órganos locales y la supervisión recae en diversos agentes del poder central. En este contexto, el rol de las comunidades territoriales en las decisiones sustantivas en el campo educativo se encuentra bastante limitado.

Cuando el estado es de tipo centralizado es esperable que la estructura y funcionamiento de la educación también lo sea. Pero pese a que esta correspondencia se observa casi sin excepción en los diversos estados, no se puede desconocer que los modelos son tipos ideales, en los que se abstraen ciertas características, para hacerlos más fácilmente reconocibles y estudiables, pero aquí conviven países con una organización estrictamente centralizada de la educación – como la mayoría de los países africanos, árabes, asiáticos, oceánicos, algunos países europeos como Irlanda, Luxemburgo, Grecia, algunos sudamericanos como Ecuador, Paraguay, Bolivia– mientras en otros se da espacio a una que otra tendencia descentralizadora– entre los que

---

<sup>7</sup> Denominado así porque estaría situado entre el modelo centralizado de educación –con el que comparte una larga tradición, además de la atribución de algunas competencias educativas– y el modelo federal –en el entendido que como éste promueve la necesidad de una comunidad territorial con competencias propias, ubicadas entre el poder central y las comunidades locales–. Un ejemplo de este modelo sería el español, que reparte las competencias entre el gobierno central y las comunidades autónomas (De Puelles, 1992).

<sup>8</sup> Se caracteriza por sus niveles crecientes de descentralización, autonomía y ciertos grados de soberanía entregados por el estado. Ejemplos de este modelo encontramos en Australia, Alemania, Argentina, Brasil, México y Venezuela.

<sup>9</sup> En este modelo las competencias en educación quedan repartidas entre el gobierno federal, los estados y las autoridades locales. Ejemplos del desarrollo de este modelo serían Suiza y Estados Unidos de América.

<sup>10</sup> Similar al modelo de descentralización federal y comunal, la diferencia está en que éste reconoce como otro actor interviniente a los profesores. Ejemplo característico de este modelo es el de Inglaterra, especialmente el modelo existente previo a la promulgación de la *Education Reform Act* (1988).

destacan los casos de Chile, Perú, Colombia, Panamá, Costa Rica, Portugal, y en menor medida algunos países asiáticos, oceánicos y africanos (De Puelles, 1992).

Pese a sus diferencias todos estos países comparten la existencia de un Ministerio de Educación, dependiente del gobierno respectivo y responsable final de la organización del sistema, incluso aunque cuente con organismos consultivos a nivel nacional. En lo administrativo es habitual la presencia de subdivisiones territoriales –organizadas a partir de regiones, departamentos o provincias– que actúan como agentes del poder central del estado y están a cargo de la ejecución de las decisiones que éste les mandata.

### **2.1.2 Modelos descentralizados**

Los modelos descentralizados de educación son aquellos en los que se les ha traspasado la responsabilidad en la provisión educativa desde el nivel nacional, a niveles subnacionales de tipo territorial –como por ejemplo gobiernos intermedios o locales, o bien unidades públicas no territoriales– como establecimientos escolares.

Los modelos descentralizados de educación implican cambios en las estructuras normativas, operativas y políticas, en su organización y en la construcción de nuevas formas de relaciones entre los diversos sujetos que en ella participan, entre otros aspectos, por tanto son mucho más que sólo una estrategia administrativa.

Entre los fundamentos centrales de esta transferencia de poder, desde un órgano central como los Ministerios de Educación a colectividades regionales o sus variantes, se encuentra lograr mayor eficiencia, mayor calidad del servicio, fortalecer el carácter de la educación como servicio público, mayor y mejor participación de la comunidad, entre otras.

Por su parte, cuando se hace mención a que la provisión del servicio educativo se encuentra en los niveles subnacionales o unidades públicas no territoriales, éstas independientemente de sus características deben desarrollar las funciones de conducción, regulación y supervisión del sector; financiamiento; administración directa del servicio, y programación<sup>11</sup>.

En lo que sigue el capítulo dará cuenta de una revisión más exhaustiva respecto del modelo de descentralización de la educación en términos genéricos, sus objetivos, dimensiones, modalidades, lógicas, entre otros aspectos que se consideran claves para comprender este modelo y sus implicancias, lo que nos permitirá analizar posteriormente cómo es que este se particulariza en el caso específico de estudio: el modelo de descentralización chileno.

---

<sup>11</sup> Entendida como el conjunto de decisiones de contenido del campo educativo, entre las que se cuentan las metas educacionales y los aspectos pedagógico-curriculares de la enseñanza.

## 2.2 DESCENTRALIZACIÓN

### 2.2.1 Definiciones y categorizaciones

Conceptualmente, la descentralización corresponde al conjunto de reformas dirigidas a la transferencia<sup>12</sup> de responsabilidades, recursos o autoridad – y que produce aumento de poder, autonomía en la toma de decisiones, control de los recursos, las responsabilidades, las competencias, entre otros– desde el gobierno central y sus órganos, hacia los gobiernos subnacionales autónomos y/o las comunidades locales (Falleti, 2005: 328; O'Neill, 2005: 16; Rodden, 2004: 482). Esto implica la reducción de la concentración del poder político<sup>13</sup>, las decisiones administrativas y/o la capacidad económica, desde el ente central hacia otras entidades orgánica y funcionalmente distintas de los gobiernos subnacionales autónomos<sup>14</sup>.

Para desarrollarse óptimamente, los procesos de descentralización requieren de la definición de una estrategia de desarrollo, de la articulación entre el estado y la sociedad civil, todo ello preferentemente en un contexto democrático<sup>15</sup>, en el que la descentralización como proceso se inserta<sup>16</sup>.

Estas consideraciones, respecto de las cuales existe actualmente cierto consenso no han sido sin embargo estáticas<sup>17</sup>, han evolucionado en el curso de los años, producto de las

---

<sup>12</sup> Entendida ésta en su doble dimensión, como proceso y como estado. Proceso en un sentido estático –que refiere a la situación actual de la organización social, a partir del marco institucional que le sea propio–, pero a su vez da cuenta de un proceso dinámico –que implica cambios institucionales en el ámbito de lo político (Prud'Homme, 1995).

<sup>13</sup> Toda vez que a lo que remite la descentralización es a la intervención en la estructura institucional político-administrativa. En este contexto, el análisis de la descentralización depende del análisis de esta regulación, de la perspectiva que se tiene respecto del estado y de la relación de éstos con otros subsistemas sociales.

<sup>14</sup> Este tipo de definiciones reconoce a los procesos de descentralización como baluarte de las reformas de la administración pública, sin embargo su comprensión y análisis puede realizarse desde diversas perspectivas, a saber: económica-organizacional, política-administrativa, democrática-participativa, culturalista, y en donde cada una de ellas aporta nuevos elementos y categorías para su comprensión y puesta en práctica.

<sup>15</sup> Algunos autores serán enfáticos en remarcar que actualmente los procesos de descentralización parecen como consubstanciales a la democracia, y al proceso de democratización del estado, pero no siempre ha sido de esta manera.

<sup>16</sup> El pensamiento político liberal de Alexis de Tocqueville reconocía la existencia de una estrecha relación entre las autonomías locales, las libertades individuales y la capacidad de cambio de una sociedad. Para Tocqueville los gobiernos locales tienen una serie de virtudes en lo que a la participación ciudadana en los asuntos públicos se refiere. Pero este reconocimiento de las virtudes de los gobiernos locales no es privativo de autores ubicados en la corriente liberal, por ejemplo una de las características de la socialdemocracia es su impulso a la descentralización de los servicios del Estado de Bienestar; mientras para las ideologías socialistas la descentralización, en el marco de la autogestión comunal y las unidades de producción, conformaron propuestas de larga trayectoria.

<sup>17</sup> En el entendido de que como distingue Curbelo, la descentralización es un *proceso de adaptación*, con diferentes fases, algunas de ellas incluso contradictorias, plagada de retrocesos y yuxtaposiciones (Curbelo, 1986: 70).



investigaciones de las que han sido objeto. Por ejemplo para Rondinelli, Nellis y Cheema<sup>18</sup> (1983) la descentralización debía entenderse como la transferencia de responsabilidades, desde el gobierno central y sus organismos, hacia las unidades o niveles subordinados del gobierno, autoridades o corporaciones públicas semiautónomas, autoridades regionales o funcionales y/u organizaciones no gubernamentales privadas y voluntarias, para el planeamiento, gestión, recolección de fondos y/o la asignación de recursos.

Para Arredondo (2011) en cambio, la descentralización no era más que la transferencia o devolución de poder, desde un nivel nacional a otro subnacional, dentro del aparato estatal o desde el mismo estado hacia la ciudadanía y/o la sociedad civil. Un poder que se expresa a través de facultades, competencias, recursos, autonomía y potestades. Transferencia que se produce siguiendo dos grandes vías: desde el sector público hacia la ciudadanía, sector privado y/o sociedad civil, o bien al interior del sector público<sup>19</sup>.

Respecto de los objetivos de los procesos de descentralización, los ya citados Rondinelli, Nellis y Cheema (1983: 5-7) identifican los que para ellos serían los más relevantes, a saber: mejorar la respuesta del gobierno central frente a las necesidades de los ciudadanos; aumentar la capacidad del gobierno central para obtener información sobre los contextos locales; movilizar el apoyo a las políticas del gobierno central, mediante una distribución más equitativa de sus recursos, y la articulación e implementación de políticas de desarrollo que por ejemplo fortalezcan las capacidades de las unidades regionales y subregionales; aumentar el número de administradores competentes; transferir las tareas administrativas y rutinarias, que pueden ser desarrolladas de mejor manera y con mejores resultados, desde el gobierno central a los gobiernos o unidades administrativas locales, concentrándose el primero exclusivamente en la planificación y supervisión de las políticas. Con ello y a nivel de sistemas políticos, la descentralización significa la modificación del aparato institucional político-administrativo.

Por su parte para Jordi Borja, uno de los autores hispanos más renombrados a propósito de este proceso "*... la descentralización político-administrativa [es un] ... medio adecuado para promover la socialización política de las clases populares y el desarrollo de las libertades*

---

<sup>18</sup> Quienes además de definir el concepto de descentralización desarrollan una tipología de procesos de la misma, transformándose a partir de su propuesta en parte de los autores más citados cuando se estudian los procesos de descentralización. Particularmente los estudiosos en la temática destacan a Rondinelli por ser éste quien en la elaboración de una propuesta de marco conceptual de la descentralización, reunió en una sola visión el enfoque politológico tradicional con el enfoque económico de la "opción pública".

<sup>19</sup> En este caso la descentralización puede ser tanto vertical como horizontal. Es vertical cuando la transferencia se produce desde un gobierno central hacia gobiernos subnacionales –regionales, provinciales y/o locales–, mientras que es horizontal cuando ocurre desde un nivel jerárquico superior hacia otro inferior, dentro de una misma organización (Arredondo, 2011).

*individuales, así como las transformaciones socio-económicas de tendencia igualitaria"* (Borja, 1987: 24).

Particularizando ahora el proceso para América Latina, Sergio Boisier (1990) señala que la descentralización tiene dos grandes objetivos: legitimar y consolidar la democracia<sup>20</sup>; y adecuarse a las nuevas formas de acumulación e inserción internacional.

Para Burki y otros (1999), los objetivos de la descentralización educativa pueden agruparse en dos grandes propósitos: cambios en la estructura y cambios de los contenidos de la educación. Cada uno de ellos tiene distintos orígenes y buscan distintos propósitos. Así entendida, la descentralización de la educación puede ser el resultado de una reforma estructural general de la administración pública, con objetivos técnicos o políticos bien definidos, o bien surgir como respuesta a la necesidad de mejorar la calidad de la educación.

En el caso de encontrarse la descentralización educativa asociada a procesos mayores de reforma estructural, uno de los objetos fundamentales es otorgar mayor control al nivel local, tanto por razones técnicas como políticas. Las reformas de contenido en tanto, son aquellas que ponen en el centro de su transformación los aspectos curriculares y pedagógicos, tendientes a obtener mejoras en la calidad de la educación.

Carnoy identificará tres motivaciones centrales para las reformas, como son: la necesidad de mejorar la competitividad y la productividad de las instituciones, administrando de mejor manera los recursos tecnológicos, financieros, físicos, humanos y garantizando un mejor funcionamiento del mercado; las necesidades de tipo financiero, materializadas en la reducción del gasto público; y las preocupaciones relacionadas con la falta de equidad educativa, en el entendido que la igualdad de oportunidades es una condición fundamental para la promoción de movilidad social, especialmente para los grupos socioeconómicos menos favorecidos.

Las dimensiones de la descentralización, que refieren a las formas en que se realizan y expresan las transferencias, éstas pueden ser de seis tipos, según estén dirigidas al sistema de administración estatal, al sistema de legitimación política o al sistema económico. Éstas son: política, fiscal, económica, administrativa, funcional-territorial y/o capital humano. De las primera cuatro, por considerarlas las más relevantes para efectos del análisis, se dará cuenta a continuación.

---

<sup>20</sup> En específico para el caso de América Latina, diversos estudios establecen una relación directa entre descentralización regional y democracia política, toda vez que la primera implica la distribución del poder político entre varios estamentos funcionales y territoriales de la sociedad, elemento siempre complejo en la mayoría de los países de la región, que tienden a la concentración del poder y donde la democracia política tiene aún a la fecha avances y retrocesos.

La dimensión política de la descentralización es para Faletti (2005) la que da cuenta del conjunto de reformas constitucionales o electorales, que tienen por propósito devolver capacidades y autonomía electoral o política a los niveles o actores políticos subnacionales y/o reactivar espacios inefectivos o congelados de representación política al nivel subnacional, produciéndose a propósito de ellas una modificación en la manera en que las autoridades subnacionales se constituyen, preferentemente vía elección ciudadana.

Como ya se señaló, la descentralización es un proceso que intenciona la distribución territorial del poder, y esto se realiza transfiriendo competencias decisorias y la titularidad de ellas, desde el gobierno nacional hacia los gobiernos locales. Este proceso supone la creación de un ente distinto al que transfiere la capacidad decisoria y de recursos, otorgando a los niveles subnacionales personalidad jurídica propia y la capacidad de tomar decisiones que pueden o no ser revocadas en el ámbito central.

Lo que la descentralización política pretende es el establecimiento de nuevas posibilidades de participación política, a nivel local o regional, las que se producen por ejemplo cuando se trasladan funciones específicas a instituciones semiestatales, en las que los partidos o grupos de interés ejercen una influencia decisiva –*delegación política*–, o bien se transfieren competencias a entidades territoriales legitimadas por medio de elecciones y dotadas con cierta autonomía frente al gobierno central –*devolución general*–, cuando en algunos campos específicos, instituciones locales especializadas y representativas pueden recibir poderes decisorios –*devolución funcional*–, o también cuando se eligen por vía directa a las autoridades locales o regionales, como por ejemplo los alcaldes en los municipios o la elección directa del presidente del consejo regional, o el conjunto de consejeros, en los gobiernos regionales.

La descentralización fiscal corresponde al conjunto de políticas que buscan aumentar los recursos fiscales en los niveles subnacionales del gobierno. La transferencia es de competencias en las finanzas públicas, fundamentalmente autonomía en el manejo de los impuestos y del gasto fiscal, orientadas preferentemente a aumentar los ingresos y/o la autonomía financiera de los gobiernos subnacionales (Faletti, 2005). Lo anterior puede ser resultado de diversas estrategias como: la fijación de bases y tasas impositivas –en contextos de procesos de descentralización, realizadas con mayor autonomía–; el establecimiento de deudas, la transferencia a los gobiernos subnacionales de impuestos que anteriormente eran nacionales.

La descentralización económica es la que busca limitar las funciones estatales de regulación económica y de distribución social, descomprimiendo el presupuesto del estado y liberando las fuerzas del mercado. Entre sus estrategias se cuentan la privatización de funciones públicas, de competencias administrativas o de medios de producción, y la desregulación legal o política de

mercados previamente controlados por el estado. En este proceso se trasladan competencias decisorias al mercado y a los individuos que allí interactúan, proceso denominado de desregulación.

La descentralización es administrativa cuando lo que se transfiere es la gestión de servicios o agencias públicas, programas, proyectos o áreas completas de política pública –como salud, educación pública, vivienda, turismo, protección social–, a los gobiernos subnacionales, y con ello las funciones, los recursos, las competencias, desde una entidad central a otra del mismo nivel horizontal o a un ente subnacional –vertical–. El mayor propósito de este tipo de descentralización, es el aumento de la eficiencia en la asignación y apropiación de recursos, por parte de las administraciones nacionales y puede desplegarse de diversas formas, como son el traslado de competencias hacia niveles inferiores, y horizontalmente integrados, dentro de la administración estatal: es lo que se conoce como desconcentración general.

Otro tipo es la transferencia de funciones específicas a instituciones locales del aparato ministerial, denominada desconcentración funcional. Y finalmente la transferencia a agencias semiestatales, fuera de la burocracia tradicional de los ministerios, conocida como delegación burocrática. En términos generales, este tipo de transferencia requiere de la inclusión de los entes subnacionales en el diseño, la supervisión y el financiamiento de las tareas asociadas a estos procesos.

Respecto de las modalidades o grados de descentralización, entendidas como las formas que asume el traspaso de poder, éstas se diferencian principalmente por el grado de autonomía en la toma de decisiones que el gobierno central otorga a las unidades subnacionales, que pueden ser básicamente cuatro: devolución, delegación, desconcentración y privatización.

La devolución se entiende como la creación o el fortalecimiento de autoridad, financiamiento y administración de unidades subnacionales del gobierno, cuyas actividades dejan de ser controladas directamente por éste, a la vez que cuentan con atribuciones reservadas y la autoridad estatutaria para generar sus propios ingresos y decidir sus gastos e inversiones. En la devolución se traspasa el total de la toma de decisiones y/o autonomía, financiamiento y administración a los entes subnacionales independientes, o a la ciudadanía; es lo que se conoce como “real descentralización” y tiende a darse preferentemente en los estados federales.

En educación la devolución supone la creación o fortalecimiento de gobiernos subnacionales – autonómicos y locales– fuera del control del gobierno central, los que se responsabilizan de la prestación directa de los servicios educativos, procurándose los fondos presupuestarios y otros recursos físicos, humanos y pedagógicos para cumplir con su función educativa.

Respecto de sus propósitos, la devolución educativa debiera suponer más eficacia democrática, pues en la medida en que se fortalece el gobierno autonómico, regional o local, se supera el control del gobierno central, se está en mejores condiciones para alcanzar mayores niveles de eficacia, eficiencia y la promoción de participación real de los actores en el proceso educativo.

En la delegación lo que se trasfiere son responsabilidades de decisión, gestión, provisión y/o administración de bienes y servicios públicos –incluidas responsabilidades financieras– en algunas funciones específicamente definidas por el gobierno central, a organizaciones públicas que pueden estar fuera de la estructura burocrática del gobierno central –como empresas públicas, empresas privadas reguladas por el sector público, empresas de propiedad mixta, organismos públicos autónomos, autoridades a cargo del desarrollo de áreas específicas y/o de planificación regional, etcétera–, o sólo indirectamente controlados por el gobierno central, por lo general con autoridad semi-independiente para ejecutar las tareas encomendadas. Estos órganos contarán con un cierto grado de poder para la toma de decisiones y la administración, sin embargo sus grados de discreción para desarrollar estas tareas son restringidos, pues la responsabilidad última –sobre todo en lo atinente a regulación y financiamiento– sigue perteneciendo al gobierno central.

En el campo educativo implica generalmente el traspaso de algunas responsabilidades educativas específicas a un agente paraestatal con amplias facultades, aunque en último término se encuentran controladas o reguladas por los gobiernos o corporaciones de desarrollo regional. Lo anterior lleva a que objetivos como la eficacia democrática, la amplia participación de los actores sociales en la administración y gestión de la educación, la eficacia y la eficiencia se encuentren puestas en tela de juicio, pues esta forma de descentralización no implica el traspaso de poder y de autoridad real.

La desconcentración opera cuando lo que se transfiere son competencias, poder de decisión, responsabilidades administrativas, de administración y/o financieras, desde el gobierno central a niveles menores, subnacionales, territoriales y/o dentro de los ministerios u organismos del gobierno o bien a funcionarios designados, pero el poder lo sigue manteniendo el nivel central. La desconcentración implica el traspaso hacia abajo, al interior de la estructura piramidal del gobierno central, un traspaso que en términos generales es bastante limitado.

En educación la desconcentración implica transferir la capacidad de gestión desde el ámbito central hacia las regiones, las provincias y/o las localidades. Esta forma de descentralización no implica transferencia de poder sino más bien delega autoridad, o en su defecto competencias de acción, las que en último término permanecen bajo el control del gobierno central.

En los propósitos generales de la descentralización, la desconcentración es deficiente en el logro de la eficacia democrática, toda vez que el poder sigue en los órganos centrales, en desmedro de los locales, lo mismo que respecto de los propósitos de eficacia y eficiencia.

Y finalmente la privatización<sup>21</sup> en la que las políticas y los servicios son provistos por empresas, grupos comunitarios, cooperativas, asociaciones voluntarias privadas, individuos, pequeñas empresas informales y otras organizaciones no gubernamentales, que tienen como propósito minimizar el poder del estado para transferirlo a entes privados.

En educación la privatización conlleva el progresivo desentendimiento estatal, fomentando y financiando el sistema a través de bonos *-voucher*<sup>22</sup>– entregados a los padres o a las escuelas – anteriormente públicas–, transformando de esta manera al servicio público educativo en un mercado escolar, que se caracteriza entre otras por la competitividad entre establecimientos.

En síntesis, en la actualidad existe un cierto consenso que permite reconocer que de los cuatro tipos principales de descentralización señalados sólo el de devolución podría considerarse como tal. Tanto la delegación como la desconcentración siguen siendo conceptos válidos, pero que no se corresponden con los procesos de descentralización, en la medida en que no promueven algunos de sus principales propósitos, como es la eficacia democrática. Por su parte, la privatización, caracterizada por la renuncia completa del estado al desarrollo de un rol productivo o empresarial, asumido desde ahí en adelante por el sector privado, tampoco corresponde a una modalidad de descentralización, pues supone que el estado se desregulariza en extremo, a la vez que favorece la participación individual, la competitividad, el libre juego de la oferta y la demanda entre escuelas, entre otras prácticas.

### **2.2.2 Beneficios y riesgos de la descentralización**

¿En qué sentido se puede afirmar que la descentralización supone una mejora frente a un sistema centralizado? La respuesta a la pregunta depende en buena medida de lo que entendamos por mejora. En términos generales, existe un cierto nivel de acuerdo sobre los efectos positivos de procesos de descentralización de servicios sobre la mejora en la eficiencia del gasto público. Ello debido al impacto que procesos de esta naturaleza tendrían sobre los

---

<sup>21</sup> Cuando la descentralización se analiza desde una aproximación neoliberal, incorpora entre las distinciones de tipologías de la misma a la privatización, sin embargo, un elemento que permite su descarte, es la consideración de que la privatización afecta al sistema económico, mientras que la descentralización es un proceso que remite a la administración del Estado.

<sup>22</sup> Según Zancajo (2017), Chile es el primer país del mundo en implementar un sistema de subsidio a la demanda vía *voucher* de manera universal, en línea con las reformas educativas pro-mercado instauradas en Chile a partir de la dictadura cívico-militar.

costos y los resultados de la prestación de dichos servicios, en la medida que suponen una gestión más flexible y más cercana a las necesidades y preferencias locales, lo que traería como consecuencia mejoras en el rendimiento de los servicios y una asignación más eficiente de los recursos, redundando todo finalmente en crecimiento económico.

Además la descentralización favorecería una mayor participación ciudadana, al aspirar a una mayor distribución del poder que conllevaría una redistribución de la legitimidad democrática. Como afirma Wiesner (1997), con la descentralización se consiguen mayores niveles de gobernabilidad democrática, en la medida en que se hace más fuerte y consistente la implicación de los ciudadanos en los asuntos que son de su interés, además de desarrollarse niveles crecientes de control ciudadano sobre el desempeño público de sus autoridades y de la burocracia (Wiener, 1997).

Administrativamente la descentralización supondría beneficios en la gestión de las reparticiones públicas. Las administraciones regionales y locales, por sus características intrínsecas tienen mayores posibilidades de desarrollar estilos de gestión más cercanos a la ciudadanía, con quienes se han vinculado históricamente.

Pero la descentralización también supone riesgos, por ejemplo en relación con el último beneficio esperable de los procesos de descentralización que se enunció, algunos autores sostienen que una de las condiciones imprescindibles de la descentralización para alcanzar los propósitos enunciados, es contar con un sector público subnacional de alto nivel, tanto en cantidad, como en calidad, lo que permitirá asegurar que éstos se desempeñarán de forma eficiente, eficaz, transparente, con una alta valoración del rol del estado y de cómo el suyo propio contribuye a éste. Sin embargo, cuando ello no existe se reconoce un alto riesgo de que las burocracias públicas centrales terminen por manejar y desarrollar la mayor parte de las tareas, en el entendido que en términos generales estos profesionales y técnicos muestran más altos niveles de capacitación y acceso a fuentes de conocimiento e información.

Otro riesgo que habitualmente se reconoce es el de corrupción. Descentralizar supone entre otras acciones la multiplicación de procesos de asignación de funciones, recursos, competencias, sin que necesariamente ello vaya aparejado de mayor control social y de la dificultad que crecientemente tienen los órganos centrales para desarrollar esta tarea. Otro factor de riesgo será el aumento de relaciones personales entre autoridades y proveedores (Finot, 2001) y lo que ello podría representar por ejemplo en la compra de todo tipo de favores.

Interesante resultará entonces analizar si efectivamente en el caso estudiado estos propósitos y riesgos se presentaron y se presentan, en qué medida lo hicieron, cuáles fueron sus principales

características, entre otros cuestionamientos que permitirán comprender de mejor manera el proceso de descentralización, para desde allí reconocer la nueva institucionalidad que comienza a ensayarse en torno a los procesos de recentralización, pero además cómo lo paradigmático del caso chileno algunas veces tensiona y pone en entredicho y en otras también supera estos grandes argumentos, a favor y en contra de los procesos de descentralización.

### **2.2.3 Lógicas de la descentralización**

Los argumentos a favor de los procesos de descentralización presentados previamente, llevan implícitas las que Casassus (1995) reconoce como *“lógicas”*. En este sentido el autor identifica que para los sectores ligados a medios internacionales y agencias de crédito lo que se enfatiza a la hora de referirse a la descentralización, es la racionalidad económica. Mientras que los expertos latinoamericanos destacan, y en algunas ocasiones sobre interpretan, el interés que detrás de estos procesos tendrían los gobiernos por democratizar y facilitar la participación e integración de las bases sociales.

En este mismo contexto Espínola (1995), haciendo especial alusión a las lógicas argumentativas presentes en los procesos de descentralización educativa, identifica cuatro racionalidades a favor de la descentralización; éstas son de tipo: económico, instrumental, educativo y político.

La lógica económica pone al centro la necesidad de reducir el gasto público y opera fundamentalmente vía transferencia de las responsabilidades financieras a los gobiernos locales, a las familias, al sector privado o a agencias donantes internacionales. Quienes abogan por esta lógica destacan la mayor eficiencia que es posible alcanzar cuando quienes toman las decisiones y definen la asignación de recursos asociados a las mismas, son aquellos que cuentan con información específica y de primera fuente sobre la realidad local.

La lógica instrumental ensalzará la posibilidad que entregan los procesos de descentralización de mejorar la eficiencia en el uso de los recursos disponibles, para a partir de ello resolver problemas asociados por ejemplo con la baja de indicadores como calidad y efectividad<sup>23</sup>. Por su parte las valoraciones a favor de la descentralización desde una lógica educativa, valoran lo que ésta significa en términos de mejorar la calidad de la educación, fundamentalmente a partir de procesos pedagógicos internos que permitan revertir no solo la caída de los indicadores de calidad, sino además la creciente diferencia entre regiones, localidades, escuelas y la diversidad cultural.

---

<sup>23</sup> Para Hevia y Núñez (1989) esta definición corresponde a lo que denominan lógica administrativa.



La lógica política se encuentra dentro de la racionalidad de la participación, que significa un fuerte impulso para mejorar los niveles de calidad de vida, las expectativas de movilidad social y para diferenciar las identidades locales<sup>24</sup>.

Además de las ya referidas, Hevia y Núñez (1989) reconocen otras tres lógicas: la privatizadora, que a diferencia de la económica tiene como propósito reducir el gasto público en la mayor medida posible; la geo-política, cuyo objetivo central es reforzar el poder del estado, mediante su redistribución, y la democrática-participativa, cuyo fin principal es aumentar la participación de los ciudadanos, promoviendo la transferencia de las decisiones y la asignación de recursos a los administradores escolares, a los docentes, a los padres y a otros actores de la comunidad educativa local, teniendo en su base nociones de compromiso comunitario y de participación ciudadana, antes que criterios de tipo eficientista (Filmus, 1997).

En términos analíticos es interesante señalar que el concepto de lógicas y racionalidades, asociados en este caso a los procesos de descentralización y recentralización remite a lo que en Ciencia Política se conoce como las ideas. En este contexto, interesa identificar y analizar para el caso chileno cuáles son las ideas que se reconocen en la base de ambos procesos – descentralización y recentralización–, quiénes las sostienen, desde qué lugar y con qué intenciones las expresan; todo ello se considera permitirá pronunciarse respecto al tránsito de institucionalidades en educación pública en Chile y las que de ambas se derivan.

Finalmente una última acepción conceptual respecto a la descentralización educativa que resulta pertinente al caso de estudio, es el de la descentralización educativa neoliberal. En términos temporales este tipo de descentralización se origina en el contexto de los procesos de reorganización industrial posfordistas, que en síntesis pretenden centralizar el control, en este caso de la educación, a la vez que descentralizar su ejecución. Con ello se entrega por ejemplo autonomía a los equipos de trabajadores, sin embargo los objetivos siguen siendo determinados por el centro, el que además controla su cumplimiento, fundamentalmente a partir de la evaluación final y no del proceso de producción.

Si nos centramos ahora en el caso de las políticas educativas neoliberales y los procesos de descentralización circunscritos a ellas, se reconoce en éstas un mayor control del estado respecto del currículum y la evaluación –identificable por ejemplo en el establecimiento de objetivos mínimos curriculares, evaluables vía sistemas nacionales de medición, basados en test estandarizados– versus niveles crecientes de autonomía para las instancias administrativas inferiores o a las propias escuelas para administrar los recursos. Prima entonces una

---

<sup>24</sup> Para Hevia y Núñez (1989) otro de los propósitos de la lógica política en los procesos de descentralización es la privatización de los conflictos sociales.

descentralización económica y organizativa, y éstas conviven con una escasa descentralización curricular.

La forma de organización descrita sin duda alguna redefine el papel del estado en educación, transformándose éste en un estado evaluador (Maroy 2009; Martinic 2010). Cuando el estado neoliberal traspasa sus anteriores funciones administrativas a instancias descentralizadas o a las escuelas, a la vez que conserva las competencias curriculares y evaluadoras, transfiere la responsabilidad por el cumplimiento de esas funciones a las escuelas. Como sugiere Tedesco (1995), con ello se hace un tránsito entre una lógica de funcionamiento basada en el sistema, a una lógica de funcionamiento basada en las organizaciones.

En lo que sigue se revisará el concepto de recentralización, los objetivos que se encuentran en su base, los riesgos que este tipo de procesos implica, entre otros factores. Todo ello con la intención de poder revisar posteriormente las características de este proceso en el caso de estudio.

## **2.3 RECENTRALIZACIÓN**

### **2.3.1 Definiciones y categorizaciones**

Como se señaló en la introducción y justificación, si bien los procesos de descentralización siguen siendo mayoritarios en diversas realidades nacionales, y aún se dedican innumerables esfuerzos teóricos y metodológicos para la comprensión de los mismos, en forma creciente y desde hace por lo menos dos décadas se han venido suscitando una serie de procesos de retorno, es decir de recentralización. Así lo refieren Eaton y Dickovick (2004) cuando señalan que aunque vivimos en *“una era de descentralización”* (Snyder, 2001: 93), en algunos países de América Latina estos procesos comienzan a mostrar retrocesos, transformando a la recentralización en uno de los temas más urgentes<sup>25</sup>.

Conceptualmente la recentralización se entiende como una serie de cambios cuyo propósito es revertir diseños de reformas previas que en su momento expandieron la autonomía subnacional, a la vez que limitaron las prerrogativas del gobierno nacional (Eaton y Dickovick,

---

<sup>25</sup> *“While we undoubtedly continue to “live in an age of decentralization” (Snyder 2001: 93), in parts of Latin America this wave of decentralization has already broken and shown clear signs of receding. Even as we are still attempting to understand why politicians chose to decentralize in the first place (O’Neill 2003), and what forms of subnational autonomy increased in response to these decisions (Willis, Garman, and Haggard 1999), in several countries re-centralization has eclipsed decentralization as the more pressing issue of the day”* (pág. 90–91).

2004). De allí que cualquier intento por comprender los procesos de recentralización debe partir por el proceso previo, el de descentralización.

En lo que a políticas se refiere, las de recentralización aparecen la mayoría de las veces como una consecuencia de la intención de recuperar el poder anteriormente transferido y en este sentido suponen un retorno al *statu quo* previo a la descentralización, implicando una reducción del nivel de autonomía subnacional. Sin embargo ello no significa que los procesos de reversión del poder transferido en los procesos de descentralización, lleve al estado que los desarrolla a una centralización. Muy claro lo deja Dickovick (2011) cuando señala que a diferencia de la centralización, la recentralización se produce con posterioridad a la devolución.

En términos de proceso, la recentralización requiere la reversión de alguna devolución previa del poder a los funcionarios subnacionales, pudiendo ser tanto en los recursos entregados como en la autoridad o la autonomía para la toma de decisiones. Respecto de la reducción en los niveles de autonomía subnacionales, similar a lo que ocurre con los procesos de descentralización, éstos podrán adoptar diversas dimensiones o especificaciones, a saber: fiscales, administrativas, políticas, económicas, entre otras.

En el caso de la recentralización fiscal, la mayoría de las veces ésta supone algún tipo de redefinición respecto de la forma en que los recursos son distribuidos entre el centro, y las unidades subnacionales. Por su parte, en términos administrativos los procesos de recentralización pueden significar que los gobiernos nacionales recuperan el control sobre el diseño e implementación de políticas públicas, antes en manos de autoridades subnacionales, aumentando con ello su influencia tanto en la provisión de servicios, como en la hechura de las políticas.

En el ámbito político las estrategias recentralizadoras pretenden limitar el poder de maniobra de las autoridades locales. Dickovick y Eaton (2013) reconocen que los procesos de recentralización pueden ser tanto explícitos y de carácter formal –que implican por ejemplo cambios legales e institucionales en los marcos que regulan las relaciones entre los distintos niveles de gobierno–, como estrategias más sutiles que intencionan modificar el balance de poder y/o reforzar la posición del centro, sin que ello signifique un conflicto explícito con las autoridades subnacionales.

Respecto de las estrategias que se utilizan más habitualmente para recentralizar, Dickovick (2011) reconoce la creación de nuevas capas en las instituciones existentes (*institutional layering*). Mientras que el mismo Dickovick, pero ahora junto a Eaton (2013), a partir del análisis que realizan de algunos países latinoamericanos, proponen una tipología de estrategias

cuyo propósito es el reforzamiento del rol del centro en contextos de pos-descentralización. Es así como se identifican las estrategias de política pública, centradas en la implementación de programas sociales nacionales, con la intención de obviar a las autoridades subnacionales y establecer vínculos directos entre el gobierno nacional y los beneficiarios; estrategias centradas en el uso de la burocracia nacional, que pretenden impulsar objetivos recentralizadores; el uso de las instituciones nacionales por el gobierno nacional, orientado a limitar la autonomía de los gobiernos subnacionales; y finalmente estrategias sociales, seleccionadas cuando los gobiernos nacionales buscan movilizar actores sociales a nivel subnacional, en apoyo a medidas recentralizadoras.

Cuando se trata de analizar los procesos de recentralización diversos autores se centran en países de América Latina. Las razones son múltiples. La primera y quizá la más relevante es que la región durante las décadas del '80 y '90 del siglo recién pasado llevó a cabo en la mayoría de los países procesos de descentralización<sup>26</sup>, reconociéndose por diversos analistas a Brasil como el que quizá hizo más avances. Pero esta "*ola descentralizadora*" no se restringió a aquellos con mayor tradición federal, como el propio Brasil y Argentina, otros estados unitarios como Chile también emprendieron estos procesos.

Otra de las razones es que en la región junto con los procesos de recentralización que se están llevando a cabo en algunos países, en otros como los de la zona andina –especialmente en Venezuela, Bolivia y Ecuador– se reconoce la emergencia gobiernos fuertemente centralizadores a los que Dickovick (2011), siguiendo a Eaton et. al (2011), denomina como "*nuevos regímenes socialistas*", que a través de diversos procesos políticos, políticas públicas y estilos de gobierno intentarían reafirmar la autoridad del gobierno central sobre la economía, a la vez que otorgar mayor control a la figura del presidente y al poder central, en desmedro de los poderes subnacionales.

Cuando se analizan procesos de recentralización en estados unitarios como Chile, Dickovick (2011) plantea que resulta clave analizar el proceso previo, es decir el de descentralización y los alcances del mismo, pues el despliegue de la recentralización variaría en función del grado previo de descentralización, lo que lleva a poner énfasis en el reconocimiento de factores

---

<sup>26</sup> Y aunque el conocimiento de los procesos de descentralización aporta a la comprensión de los procesos de recentralización, como señala Dickovick (2011), es escasamente probable que los procesos de recentralización de un determinado país se desplieguen como una imagen refleja pero inversa del proceso de descentralización de ese mismo estado, a saber: "It is unlikely that recentralization will simply be a mirror image of decentralization in which the same independent variables operate in the same way, by simply reversing and pointing in the opposite direction" (Dickovick, 2011).

históricos y estructurales de los estados en que estos procesos se suscitan, en respuesta a los que el autor denomina como distribución geográfica del poder (2011: 98).

Lo anterior se encuentra en línea con el reconocimiento de que los procesos de recentralización en el ámbito educativo llevan aparejadas una serie de expectativas políticas, en el entendido que se recentraliza para legitimar al estado central, pero también se hace porque luego de años de lógica globalizadora el concepto mismo de nación resurge, acompañado en algunas ocasiones y contextos de reivindicaciones de tipo identitario, patriótico y/o populista.

Pero se recentraliza también como respuesta a la presión social por más igualdad, al igual que como una forma de dar cabida a las sugerencias de ciertas organizaciones internacionales, que jugaron un rol significativo en los países en vías de desarrollo también respecto del proceso de descentralización. En este contexto interesa identificar cuáles son las expectativas políticas que se reconocen en el proceso de descentralización/recentralización del caso objeto de estudio, quiénes las expresan, a quiénes representan, cuáles de ellas se imponen, entre otros elementos de análisis.

Desde allí se valoran las categorizaciones de dimensiones, modalidades y estrategias de descentralización y de recentralización revisadas en este capítulo, considerando que ellas permitirán caracterizar y categorizar al caso chileno, evitando caer en polémicas que para estos efectos se consideran estériles respecto de si en Chile efectivamente se dio o no un proceso de descentralización, pues en la práctica estas clasificaciones, que tienen fundamentalmente propósitos analíticos, son simplificaciones de las múltiples combinaciones empíricas que se articulan como respuesta a una serie de arreglos institucionales.

De esta traducción empírica se pretende dar cuenta en el tercer capítulo, que revisa con más detalles el sistema educativo chileno y los elementos distintivos de su proceso de descentralización. Mientras, en el siguiente apartado el foco estará puesto en los elementos constitutivos del marco teórico seleccionado, como es el nuevo institucionalismo.

#### **2.4 Nuevo institucionalismo como marco teórico analítico para el estudio de los procesos de descentralización / recentralización**

La presente investigación analizará el cambio de rol del estado en la gestión educativa desde el institucionalismo<sup>27</sup>, y más específicamente desde el nuevo institucionalismo histórico<sup>28</sup>, ello

---

<sup>27</sup> El institucionalismo en términos genéricos busca explicar la configuración de los órdenes políticos, incluidos aquellos que se reconocen al alero de las políticas públicas, a partir del estudio de sus componentes más estables como son las instituciones. Al interior del institucionalismo se reconocen algunas variantes, como el

porque esta perspectiva<sup>29</sup> analiza las configuraciones organizacionales, la evolución y actual estado de la infraestructura institucional y sus mecanismos de intercambios políticos, poniendo especial atención en los procesos históricos, los actores y las reglas del juego en los que éstos se suscitan, aspectos que se consideran esenciales de analizar en lo que podría considerarse un cambio de paradigma institucional, a partir de la política de recentralización de la educación y su diseño mismo como política pública.

Para el institucionalismo, en el que destacan las contribuciones teóricas de autores como Theda Skocpol, Dietrich Rueschemeyer, Peter Evans (1985), Peter Hall (1986), Sven Steinmo, Kathleen Thelen, Frank Longstreth (1992), Simon Bulmer (1993), Peter Evans (1996), Paul Pierson (1996), Mark Aspinwall, Gerald Schneider (2000), James Mahoney (2000) entre otros, lo que determinará el actuar de los sujetos en el mundo social es su pertenencia a una serie de instituciones políticas, una pertenencia que es de naturaleza normativa, antes que obligatoria o coercitiva. En ellas los sujetos son inducidos a actuar en función de los valores que estas instituciones representan, más allá de la obligación que las normas que se desprenden de estas instituciones pudiesen representarle. Son las instituciones las que influyen y moldean el comportamiento de los individuos, y sus acciones estarán orientadas a la satisfacción de normas y valores<sup>30</sup>, antes que a la maximización de beneficios.

Pero antes de seguir avanzado en la comprensión del institucionalismo histórico, central será definir qué se está entendiendo por instituciones; para ello se recurre a la definición de Douglass North (1990) que las concibe como las reglas del juego –formales o informales–

---

institucionalismo de elección racional, que se desprende del institucionalismo racionalista y los institucionalismos históricos y sociológicos, que lo hacen del institucionalismo culturalista.

<sup>28</sup> Se reconoce al nuevo institucionalismo como un intento por revalidar las virtudes del viejo institucionalismo y de soslayar las limitaciones presentes en el análisis conductista y de la elección racional. Para el nuevo institucionalismo, en todas sus versiones –histórico, sociológico y económico–, vital será tanto el rol de las instituciones en las interacciones sociales, económicas y en los procesos políticos, como la acción colectiva, en la que se reconoce el establecimiento de una relación de reciprocidad entre ésta y su respectivo entorno socioeconómico y político. En términos comparativos el neo–institucionalismo, respecto del institucionalismo histórico, posibilita una comprensión más compleja de las relaciones entre individuo, sociedad y estado, partiendo de la premisa que estas relaciones son interdependientes y/o recíprocas, es decir multicausales y/o de causalidad circular, antes que unicasales.

<sup>29</sup> En el entendido que este enfoque tiene además entre sus vertientes la económica, sociológica y discursiva.

<sup>30</sup> Para el neoinstitucionalismo el comportamiento de sujetos y colectivos es el resultado de la adecuación a los valores propios de cada una de las instituciones con las cuales se vinculan, pero al mismo tiempo los actores disponen de la capacidad de actuar estratégicamente, basados en una serie de cálculos para sus performances (Knoepfel et.al., 2006: 101). Esta comprensión de los sujetos, las sociedades, los estados y de otras instituciones de la vida social, da cuenta de una de las ventajas del neoinstitucionalismo histórico, como es su eclecticismo con otras versiones del institucionalismo. Ejemplo de ello es que para dar cuenta de la relación entre estructura e individuo se vale del *rational choice*, que define esta vinculación en términos de un cálculo estratégico, o del institucionalismo sociológico, que desde un enfoque cultural valora que los sujetos se adaptan a normas o patrones ya establecidos (Steinmo, Thelen y Longstreth, 1992:7–8, 18).

producto del contexto político, social e histórico, que estructuran la interacción social, los incentivos, las restricciones y las obligaciones creados por los [seres] humanos y que dan forma a la interacción humana. En este contexto las instituciones son mucho más que organizaciones concretas, son prácticas a la vez que rutinas y procesos (Peters, 2001).

Si se entienden las instituciones como las reglas del juego que estructuran los alicientes en el intercambio humano; de tipo político, social o económico; las organizaciones son los jugadores, y es su interacción la que genera el cambio institucional (North, 1997: 15). Instituciones y organizaciones son los dos elementos básicos del análisis institucional, lo mismo que el cambio, que para North da cuenta de la forma en la que una sociedad determinada evoluciona en el tiempo (North, 1990: 3). Respecto de esta última dimensión, tan vital para el análisis desde el institucionalismo y desde el neoinstitucionalismo, se profundizará más adelante.

Para los institucionalistas históricos las instituciones entregan el contexto<sup>31</sup> a partir del cual los actores políticos, una vez definidas sus estrategias, entran en acción. Desde aquí, central será explicar las variaciones en patrones o eventos importantes, valiéndose del análisis de estructuras y procesos políticos de largo plazo, reconociendo que tanto las instituciones como las ideas que se encuentran en su base son arenas de lucha y disputa entre diversos actores (Pierson y Skocpol, 2002; Steinmo, 2001).

El institucionalismo histórico parte de la premisa que las acciones y decisiones de los sujetos están influenciadas por las acciones y arreglos institucionales del pasado, siendo una de sus características más propias su persistencia a través del tiempo. Así se configura una de las diadas de análisis más interesantes desde el institucionalismo histórico, la de estabilidad y cambio, este último entendido como una transición entre órdenes en equilibrio. Siguiendo esta línea, clave será identificar y comprender las razones por las que se alcanza un determinado equilibrio y no otro (Thelen, 1999). De ello también se ahondará en los siguientes párrafos.

#### **2.4.1 Aportes del neoinstitucionalismo histórico**

En sus orígenes el neoinstitucionalismo histórico, siguiendo a su antecesor el institucionalismo histórico, tiene como objeto principal de análisis al estado, y ello en una perspectiva de largo plazo. Quienes investigan teniendo como base los principios de esta corriente teórica, conceptualizan la relación que se establece entre las instituciones y el comportamiento individual. Pero a poco andar los análisis trascienden al estado y reconocen como objetos de análisis otras instituciones, tanto formales como informales, públicas y privadas, poniendo

---

<sup>31</sup> Que para los institucionalistas históricos es una de las fuentes principales de explicación de una serie de fenómenos y eventos sociales (Thelen, 2002), siendo éste el que define las condiciones de cualquier análisis.

especial énfasis en las categorías que se desprenden de sus características más intrínsecas.

Hall y Taylor (1996) destacan cuatro grandes particularidades del neoinstitucionalismo histórico. La primera da cuenta de una conceptualización general de la relación que se establece entre las conductas de los sujetos sociales y las instituciones, en la que estas últimas influyen tanto a los actores, como a los procesos sociales, y lo hacen en la medida en que las instituciones definen las reglas del juego, y a partir de ello impactan en sus resultados. Así es que desde el neoinstitucionalismo, actores e instituciones se influyen mutuamente.

En segundo término se destaca la centralidad que entrega al reconocimiento de las asimetrías de poder que se identifican en general en todas las instituciones, las que tanto en su desarrollo como en su funcionamiento vivifican una serie de desigualdades producto de un reparto inequitativo del poder, tanto entre los actores como entre las instituciones, y en la relaciones que se establecen entre ambos.

La tercera particularidad es que busca integrar el análisis institucional con la influencia de las ideas en los resultados políticos, y en la forma en la que éstas se articulan con y al interior de las instituciones. Desde este enfoque, los análisis institucionales deben reconocer la influencia que pueden ejercer factores cognitivos, entre ellos las ideas o la cultura, sobre los procesos políticos (Muller y Surel, 1998: 44–45).

Para Hall por ejemplo existirían tres grados de impacto de las políticas. En el grado menor las ideas tienen el más bajo impacto, en el segundo orden las ideas poseen un efecto mayor pero no definitorio, mientras que en el tercer orden el rol de las ideas es clave, y afectan tanto la concepción de un determinado problema como de sus posibles soluciones, dando con ello espacio a la ocurrencia de un cambio de paradigma, que a su vez implica una redefinición de mayor alcance de la política. Estas especificaciones permitirán en el momento del análisis reconocer si efectivamente el caso de la reforma<sup>32</sup> de la educación pública chilena de descentralización a recentralización, es posible consignarlo efectivamente como un cambio de paradigma.

La última, y quizá la más relevante, característica desde el neoinstitucionalismo histórico sea la forma en que al interior de este enfoque se analiza el cambio institucional. Para esta corriente las decisiones iniciales determinan el rumbo de las políticas, y por consiguiente las decisiones

---

<sup>32</sup> En lo que dice relación con el análisis de los procesos de formulación e implementación de políticas públicas, desde el nuevo institucionalismo se ponen al centro el reconocimiento de las reglas que determinan los procesos de reforma institucional, a partir de la identificación de los marcos de incentivos y de las restricciones impuestas a los comportamientos de los agentes económicos, sociales y políticos, teniendo en consideración tanto factores internos (*state-centered*) como externos (*society-centered*).



políticas posteriores, reconociéndose un proceso de dependencia de la trayectoria o *path dependence*. En la trayectoria habitual de las instituciones el elemento de estabilidad, que genera a su vez una inercia institucional, es el que hace que las decisiones iniciales del ámbito gubernamental persistan.

La denominada dependencia de la trayectoria o del sendero, da cuenta de la existencia de movimientos acumulativos de los sistemas de acción y de las configuraciones institucionales, tanto si se analiza una política pública en específico como un subsistema particular. En este contexto cuando un determinado gobierno instaure una política, las normas que de ella se desprenden persisten en el tiempo. Peters explica así la forma en que los gobiernos deciden sobre una política, “*las normas creadas persisten, a menos que exista fuerza capaz de superar la inercia creada al ponerse en práctica el programa*” (Peters, 2003: 101).

Es así como la persistencia<sup>33</sup> en el tiempo, moldea las trayectorias específicas de la acción pública y más aún de las instituciones públicas –que a su vez responden a determinados diseños institucionales, con sus respectivos procedimientos, competencias, poderes, estructuras organizativas, entre otros elementos–, las que generalmente desarrollan su devenir a través de procedimientos estandarizados y rutinarios.

De allí en adelante este fenómeno de persistencia en el tiempo va a configurar y moldear con fuerza una trayectoria específica de acción pública, y ello hasta que en momentos específicos, particulares, también denominados “coyunturas críticas”, esta estabilidad sea alterada. Estos episodios, que rompen con la senda trazada por las políticas y que en términos generales se encuentran determinadas por variables de tipo exógeno (Pierson, 2000; Mahoney, 2000), abren lo que se reconoce como una ventana de oportunidad, dando con ello inicio a una nueva secuencia histórica.

El reconocimiento de estos momentos de coyunturas críticas, permite sortear una cierta sospecha de determinismo histórico atribuible al neoinstitucionalismo, que no se condice con sus planteamientos y su propuesta de análisis que reconocen la existencia de cambio y

---

<sup>33</sup> La inercia o persistencia se entiende como la resistencia al cambio, que opera en general como respuesta al reconocimiento de beneficios crecientes, y posibilita con ello que los siguientes procesos sean de retroalimentación y por consiguiente de equilibrio. La inercia es uno de los cuatro procesos que permite comprender el funcionamiento de las instituciones y las políticas públicas. Los otros tres son: los denominados *equilibrios múltiples*, que explican cómo determinadas condiciones iniciales pueden dar lugar a diversas consecuencias políticas; el fenómeno de la *contingencia*, que se centra en explicar cómo pequeños eventos pueden conllevar consecuencias duraderas si se presentan en un momento determinado que le es favorable; y finalmente la llamada coyuntura crítica, que reconoce el papel crítico de tiempo y secuencia, y sirven para explicar cómo la ocurrencia de ciertos eventos puede ser crucial, en el entendido que los eventos que se desencadenan al inicio de un proceso son mayormente determinantes que los que se producen con posterioridad.

evolución en las políticas, solo que da centralidad al hecho de que sus trayectorias estarán de alguna manera condicionadas por el período inicial.

En este contexto la historia de la humanidad misma se entiende como un proceso de cambio institucional continuo, posibilitado por el establecimiento de conglomerados cada vez más complejos de rutinas o reglas del juego, que buscan minimizar la incertidumbre propia de las interacciones sociales. Así las instituciones estarán conformadas por una serie de rutinas repetidas durante periodos prolongados de tiempo, y para entender estas continuidades y cambios políticos en el tiempo el neoinstitucionalismo histórico centrará su análisis en aspectos como la arquitectura institucional, los sujetos institucionalizados, el ambiente institucional, categorías que resultarán claves en esta investigación para entender la sostenibilidad del modelo de descentralización de la educación pública chilena. Para profundizar en esta comprensión es que se desarrollará el siguiente apartado.

#### **2.4.2 Estabilidad y cambio desde el neoinstitucionalismo histórico**

Respecto de la diada continuidad y cambio es necesario señalar que desde el neoinstitucionalismo se parte de la premisa que ambas son parte de un mismo proceso (Linder, 2003) y que éste además es *“inherente a la concepción de política pública”* (Majone, 1997: 195). A partir de este reconocimiento la comprensión y análisis de esta diada llevará a sostener que tanto las trayectorias de las políticas públicas como las de las instituciones responden a fuerzas que las promueven y a fuerzas que en contrapartida buscan contenerlas.

En este contexto, para comprender la estabilidad, se requiere antes identificar cómo se movilizan los actores, y cómo interactúan éstos para mantener sus posiciones en ese espacio particular, objeto de análisis institucional. En el entendido que en esta interacción de fuerzas, los esfuerzos de cambio son contenidos por los esfuerzos de defensa, o como lo plantea Santander (2016: 26):

*“gran parte de la explicación de por qué una política pública permanece estable está asociada al esfuerzo político que los actores desarrollan para que así sea y, también, a la forma como la capacidad de ellos es reforzada a través de la continua ejecución de la política”*

El anterior es un proceso de movimiento constante y para sostenerlo las políticas requieren ajustarse a las circunstancias, de lo contrario el riesgo de disonancias frente a escenarios cambiantes puede provocar tanto tensiones de cambio, como el fracaso de una determinada política.

Pero el que las instituciones y/o las políticas permanezcan estables, no tiene que ver necesariamente con criterios como la pertinencia o la eficiencia de las mismas, ejemplos hay de sobra de políticas e instituciones que bajo cualquier análisis se considerarían respuestas insatisfactorias a determinadas necesidades sociales, pues a diferencia de lo que plantea Williamson (1985) la experiencia empírica demuestra que la competencia no necesariamente elimina las instituciones ineficientes. Lo que ocurre es mas bien lo que señala Akerlof (1976), las instituciones persisten aún cuando no sirvan al interés de nadie, o al de muy pocos.

Ejemplo de lo anterior sería el proceso de descentralización de la educación pública chilena, un modelo que se mantenía pese a sus resultados insatisfactorios, tanto en lo académico, como en la desigualdad que producía y sustentaba, o en los procesos de segregación que exacerbaba, entre otros efectos negativos, dando cuenta con ello de lo que Zucker (1987) denomina como instituciones subóptimas, que son aquellas que independiente de sus resultados, una vez que se han establecido tienden a persistir. Para comprender las razones de la ocurrencia de este fenómeno en el próximo apartado se conceptualizará qué es aquello que se denomina cambio.

#### **2.4.2.1 Explicando la estabilidad y el cambio político**

Cuando se analizan los procesos de las políticas públicas, uno de los principales focos de interés es el de las explicaciones en torno a su cambio, desde allí no resulta extraño que los principales desarrollos teóricos de los últimos 30 años se han centrado en explicaciones a estos procesos.

Desde el nuevo institucionalismo se parte del reconocimiento de algunas premisas; la primera de ellas es que las instituciones no son inmutables, es decir se modifican (Dimaggio y Powell, 1999: 70; Aoki, 2000: 4; March y Olsen, 2006: 13), que este cambio ocurre de manera gradual, incremental (Mahoney y Thelen, 2010: 1–2), y es resultado tanto de factores exógenos a la institución, como de factores endógenos a la misma (Greif y Laitin, 2004: 633–634).

El neoinstitucionalismo histórico enfatiza en los procesos de continuidad de las políticas, a partir del reconocimiento de la existencia de largos periodos de estabilidad y de arreglos institucionales, los que persisten hasta que son interrumpidos por periodos usualmente cortos de cambio intenso y profundo, pues como también plantea North (1988), las instituciones al ser conformadas por factores históricos, limitan el rango de opciones de quienes toman decisiones políticas. Atendido a este proceso lo que predomina es la inercia, pues como plantea North, los posibles beneficios de cambiarlas son menores que los costos asociados a los cambios.

Si se lleva ese análisis al proceso de descentralización y municipalización de la educación pública chilena, los movimientos estudiantiles de 2006 y sobre todo de 2011, pusieron en entredicho por primera vez en 30 años el consenso ideológico respecto del rol del estado en

educación pública y en derechos sociales.

Si bien es frecuente que los procesos de institucionalización ocurran por accidente, o como producto de la creación de otras estructuras, los de desinstitucionalización rara vez son atribuibles al azar. Si se lleva esta comprensión nuevamente al objeto de estudio, se tiene que la recentralización ocurre en respuesta a un proceso de desinstitucionalización de la descentralización, y ello se produce vía movimiento social antes que de fuerzas políticas institucionalizadas. Representantes políticos, tanto de derecha como de izquierda, parecían afines al modelo, al menos no manifestaron interés concreto en modificar aquello que había sido instaurado en dictadura, pues lo que hicieron los gobiernos post dictatoriales fue más bien administrar el modelo, antes que sustituirlo por otro.

Para comprender de mejor manera cómo operan los procesos de estabilidad y cambio institucional es importante entender los procesos de retroalimentación negativa y retroalimentación positiva, ambas institucionalmente inducidas. Mientras que para explicar el cambio, central será identificar los mecanismos de cambio endógeno, de expansión del conflicto y de impactos exógenos. Si bien, para efectos de análisis se los disocia, en la práctica son mecanismos que pueden actuar simultáneamente.

Respecto de los dos primeros mecanismos, el de retroalimentación negativa y positiva institucionalmente inducida, se tiene que en ambos la estructura institucional del subsistema juega un rol central. En la retroalimentación negativa los diseños de políticas y la estructura institucional, que regula el funcionamiento del subsistema, reflejan los intereses de los actores y/o coaliciones dominantes, actuando como instrumentos distributivos (Mahoney y Thelen 2010, 8; Shepsle 1989; Moe 1990; 2005). Las reglas de funcionamiento del subsistema, en el nivel de elección colectiva, refuerzan esa posición dominante en la que tanto agentes públicos, como ocasionalmente *insiders*, controlan la toma de decisiones y a partir de ello el diseño e implementación de la política.

En la retroalimentación positiva (Pierson 2004), que también concede un rol central a la estructura institucional, la aceptación y aplicación de las reglas institucionales que regulan la toma de decisiones sobre la política, la configuración de reglas vinculadas a los propios diseños y las imágenes positivas que legitiman la política, son las que estabilizan la estructura de incentivos del subsistema, conстриendo a partir de ello, a los participantes –actuales y futuros–, a adaptar sus estrategias a esta estructura y a aceptar los diseños de políticas vigentes.

Respecto de los mecanismos de cambio, el de tipo endógeno es aquel que surge a partir del establecimiento inicial de diagnósticos que dan cuenta de su necesidad, contruidos por algunos o todos los participantes de un subsistema o por miembros de alguna de las

poblaciones objetivo.

El segundo mecanismo de cambio denominado expansión del conflicto puede ser tanto interno como proveniente del exterior. El interno en general surge cuando el acceso al cambio endógeno es denegado, y los actores a los que se les niega evalúan como única alternativa la expansión del conflicto interno, pudiendo convocar para el desarrollo de este proceso a actores externos. Cuando procesos de esta naturaleza ocurren, se requiere expandir el espacio analítico de las políticas fuera de los límites del subsistema. Cuando la expansión del conflicto ocurre por impactos de tipo exógeno, ello responde al reconocimiento de condiciones materiales, características o atributos de la comunidad y otras arenas de acción externas, y suceden independientemente de los procesos internos del subsistema.

## CAPÍTULO III METODOLOGÍA

### 3.1 Aproximación metodológica y diseño de la investigación

El objetivo principal de esta investigación es analizar los procesos de descentralización y recentralización de la educación pública chilena, reconociendo sus principales transformaciones e inercias. En segundo lugar analizar en qué medida la política de recentralización de la educación pública chilena significa una modificación del rol del estado en el derecho a la educación y en el sistema de educación pública nacional, para luego pronunciarse en torno a las posibles explicaciones que se encuentran en la base de la estabilidad que muestran las políticas de educación pública en Chile, pese a los diversos intentos de reforma y cambio de paradigma.

De estos objetivos generales se desprenden otros más específicos como *Describir y analizar el diseño de las políticas y el proceso político de descentralización y recentralización de la educación en Chile, reconociendo además sus múltiples dimensiones; Identificar, describir y analizar los factores que incidieron en las políticas de descentralización y recentralización de la educación pública en Chile, los actores, ideas, lógicas y racionalidades que se encuentran en su base.* Posteriormente el énfasis se pondrá en la *descripción y el análisis con mayor exhaustividad del proceso de recentralización de la educación pública chilena, lo que permitirá reconocer en qué medida este proceso significa un cambio en el rol del estado respecto del derecho a la educación y el paradigma institucional.*

La investigación analizará un caso concreto, el proceso de descentralización y recentralización de la educación pública chilena, para a partir de él abordar un debate más amplio, en el entendido que siguiendo a Lijphart (1971: 692), los estudios de caso resultan de gran utilidad para la formulación o la revisión de generalizaciones en las políticas, toda vez que suministran antecedentes que posibilitan el análisis de las proposiciones en ellas contenidas, abriendo con ello nuevas posibilidades de formulaciones.

El estudio analiza un periodo reciente y bastante extenso de las políticas educativas chilenas. Por lo mismo se ha optado por reconocer cuatro momentos que constituyen hitos para el caso estudiado, como son: a) *“La instalación del paradigma descentralizado”* (1980–1990); b) *“La administración del paradigma descentralizado en post dictadura”* (1990–2006); c) *“El cuestionamiento del paradigma descentralizado y del rol del estado en educación pública dados por la emergencia de los movimientos estudiantiles y sociales”* (2006 al 2018), y iv) *“La promesa de modificación del rol del estado y del paradigma descentralizado”* (2018 en adelante).

### **3.2 Método**

La investigación utilizará una metodología cualitativa, que se caracteriza por el establecimiento de cualidades, identidades y diferencias de los sujetos y objetos de investigación, reconociéndose al discurso como el objeto privilegiado de este tipo de investigación (Rodríguez et al., 2000: 45) en tanto permite acceder a los *“significados, representaciones, construcciones simbólicas y todo lo relativo al lenguaje, y al sentido que éste vehicula”* y que como tales son producidos por los sujetos sociales.

La aproximación metodológica seleccionada es la del estudio de casos, al que se reconoce por su carácter empírico, inductivo y comprensivo, posibilitado por el razonamiento a partir de los datos de investigación más que con la verificación de hipótesis previamente establecidas.

El caso constituye el fenómeno seleccionado, es decir el proceso de recentralización de la educación, en un contexto nacional como el chileno. Si bien el caso es único y se circunscribe a una realidad nacional, se seleccionaron diversos municipios, que a su vez dan origen a distintos Servicios Locales de Educación. En el trabajo de campo se realizaron entrevistas en profundidad y observación participante y no participante, estableciéndose como unidad de análisis el cambio/ estabilidad del rol del estado respecto del derecho a la educación y el cambio/estabilidad de paradigma del sistema educativo, a propósito del proceso de recentralización de la educación pública chilena.

### **3.3 Técnicas de producción de datos**

Las técnicas de producción utilizadas fueron entrevista en profundidad y análisis documental. La primera de ellas se selecciona porque permite, a partir de la interacción que se produce entre entrevistador y entrevistado, captar los significados y sentidos que cada uno de los entrevistados entrega a los elementos que les son consultados, los que responden a su posición y están condicionados por sus características personales, como las de tipo biológico, cultural, social, conductual, y que operan tanto para el entrevistador como para el entrevistado.

En términos de tipología las entrevistas realizadas fueron individuales, monotemáticas y semi-estructuradas (Ruiz, 1999), transcritas manualmente y analizadas mediante el software de análisis cualitativo NVivo 11.

El análisis documental permitió interpretar y analizar la información contenida en los documentos seleccionados para la comprensión del fenómeno objeto de estudio, y la iluminación de lo conocido en el campo. Su análisis, al igual que con las entrevistas en profundidad, se realizó con el software NVivo 11.

### **3.4 Criterios de validez**

#### **3.4.1 Saturación**

En investigaciones cualitativas se entiende por saturación el punto en el que una cierta diversidad de discursos y sus significaciones se repiten, y en ellos no se reconoce la emergencia de discursos adicionales o novedosos. Lo anterior permite tomar una decisión respecto al cese del desarrollo de las técnicas de recolección de datos, criterio que se utilizó tanto en las entrevistas en profundidad como en las observaciones participante, no participante y el análisis documental. El punto que permite la toma de decisión es disponer de elementos suficientes para construir una mirada comprehensiva del objeto de estudio, en este caso el cambio/estabilidad del rol del estado en la educación pública chilena y el cambio/estabilidad de paradigma del sistema educativo, en el proceso de recentralización de la educación pública.

#### **3.4.2 Triangulación de las técnicas de recolección de datos**

Con la finalidad de disminuir los sesgos que cada técnica de recolección de datos pudiera tener se emplean tres de ellas: entrevistas en profundidad, observación –participante y no participante–, y análisis documental. En el entendido que todas ellas en su especificidad permiten acceder a distintos discursos y significaciones, partiendo de la premisa que cada una representa fortalezas diferenciadas y complementarias, resguardando de ese modo la científicidad del trabajo de campo.

### **3.5 Análisis de datos**

El análisis de los datos construidos, tanto en las entrevistas en profundidad como en las observaciones participante, no participante y el análisis documental, es el categorial. Este tipo de análisis pone al centro los datos textuales, para desde allí descomponer los textos en unidades menores, que permiten su agrupamiento en categorías. En esta investigación las categorías que aglutinan son las que se vinculan con el cambio/estabilidad tanto del rol del estado como del paradigma del sistema educativo en el proceso de recentralización de la educación pública, reconocidas tanto a partir de los discursos de los sujetos partícipes de esta investigación –y donde se privilegió lo inductivo, y desde allí una codificación abierta en torno al objeto de investigación–, como desde el marco teórico, propio de un filtro deductivo que permite la construcción de las categorías propuestas desde la operacionalización.

En el proceso de análisis se desarrolló primeramente una lectura longitudinal de las transcripciones de las entrevistas en profundidad, los registros de las observaciones



participante, no participante y el análisis documental, y a partir de todo este material se elaboró un primer nivel de clasificación de los discursos, los que luego fueron codificados, ordenados y recortados en razón de su relevancia para la investigación. Los discursos construidos se interpretaron a la luz de las teorías que constituyen el marco teórico.

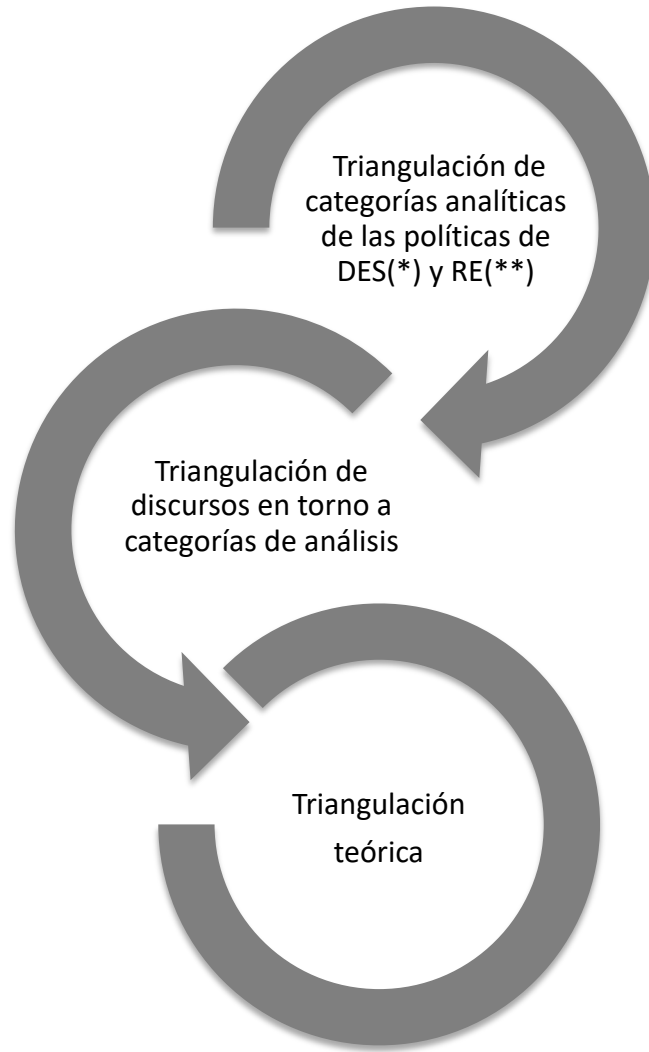
La investigación contempló la realización de dos movimientos en la producción y análisis de la información. El primero de tipo *interpretativo* permitió acceder a las dimensiones que daban cuenta de la diada estabilidad/cambio de rol del estado en el derecho a educación y de la diada estabilidad/cambio de paradigma del sistema educativo, ambos en el contexto del proceso de descentralización/recentralización de la educación, centrado en las técnicas de entrevistas en profundidad y observaciones participante y no participante. El segundo movimiento analítico fue de tipo *estructural*, y con él se accedió al contexto de producción y modificación de las relaciones sociales, en el marco del proceso de recentralización de la educación.

El modelo de análisis que se ha construido para dar respuesta a las preguntas que guían esta investigación consiste en tres movimientos convergentes como son: la triangulación teórica; la triangulación de los discursos, en torno a las categorías analíticas para los procesos de descentralización y recentralización de la educación pública en Chile; y la triangulación de las categorías analíticas para las políticas de descentralización y recentralización de la educación pública nacional. La idea que se encuentra en la base es la de movimiento analítico, entendido como un todo continuo y recursivo, que se nutre de los análisis previos, a la vez que en este mismo proceso complejiza a los análisis sucesivos, reinterpretándose los análisis una y otra vez.

Las principales dimensiones que permiten la construcción de estos movimientos son en primer lugar las categorías analíticas elaboradas para la comprensión de las políticas de descentralización y recentralización, en específico las de la educación pública chilena; luego las categorías que emergen de los discursos de los sujetos entrevistados, que tienen el valor de dotar de particularidad a los procesos analizados y dan cuenta de sus propias miradas y marcos interpretativos respecto de lo consultado; todo a la luz de los principales conceptos teóricos seleccionados para efectos de este estudio, como son los modelos educativos centralizados, descentralizados y recentralizados, y el cambio y estabilidad de las políticas públicas, desde la aproximación específica del institucionalismo y del nuevo institucionalismo, tanto en sus variantes históricas, como centrada en actores.

En términos gráficos el siguiente esquema permite comprender la lógica que se encuentra en la base de este proceso, a saber:

**Figura 3.1: Triangulaciones Modelo de Análisis**



Elaboración propia

(\*) DES: Descentralización

(\*\*) RE: Recentralización

Para triangular las categorías analíticas de las políticas de descentralización y recentralización de la educación pública, se utilizan cuatro subcategorías de análisis: Objetivos y Propósitos de los modelos descentralizado y recentralizado, tanto los declarados oficialmente, como los implícitos, es decir aquellos que son posibles de reconocer e interpretar tanto en los documentos objetos de análisis, como en las prácticas, a las que se accede fundamentalmente a partir de las técnicas de observación participante y no participante.

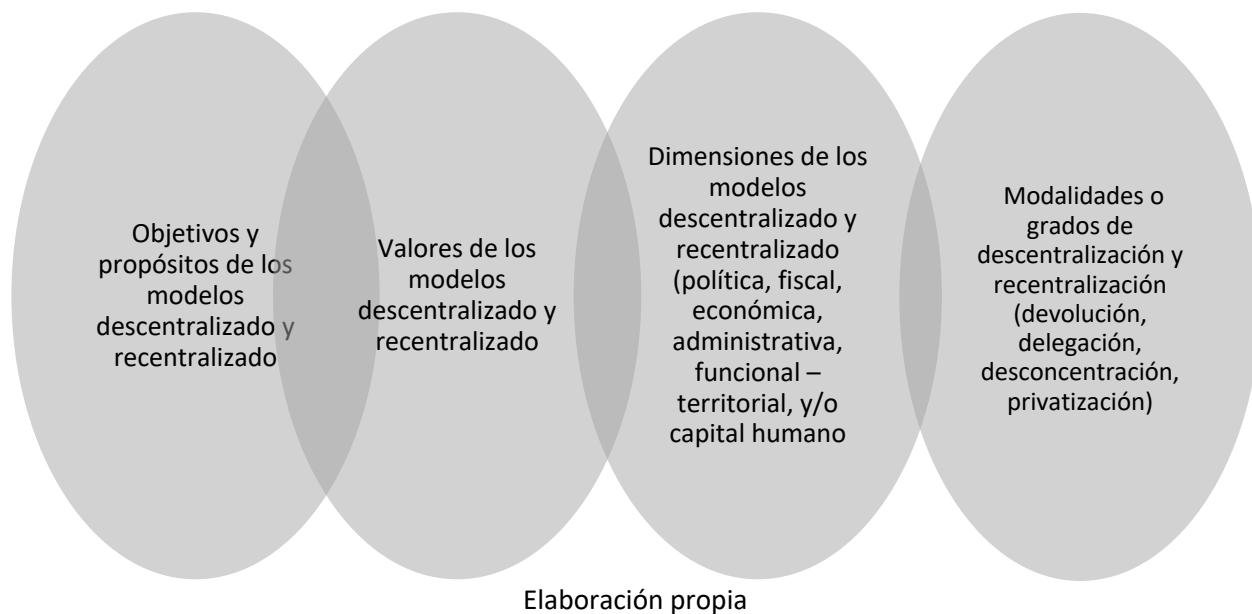
La segunda categoría refiere a los denominados Valores de los modelos descentralizado y recentralizado, aquellos que se presentan como los supuestos beneficios de uno y otro modelo, y que se levantan en los discursos de diversos actores con el propósito de convencer a las audiencias para la toma de decisiones a favor de uno u otro modelo. Ejemplos de valores de ambos modelos serían la búsqueda de más eficiencia, la descentralización de la gestión, la reducción del poder de los docentes como gremio, la promoción de la participación del sector privado, la disminución o eliminación de la segregación, el aumento de la participación y la toma de decisiones de las comunidades educativas, entre otros.

Un tercer énfasis estará puesto en identificar las diferentes Dimensiones tanto del modelo descentralizado como del recentralizado, pudiendo ser éstas de tipo político, fiscal, económico, administrativo, funcional-territorial y/o de capital humano, de las que se dio cuenta en extenso en el capítulo II.

Cuando el foco del análisis se ponga en las Modalidades o Grados de descentralización y recentralización, lo que se pretenderá puntualizar son los elementos de ambos procesos en los que opera la devolución, la delegación, la desconcentración y/o la privatización.

Para una mejor comprensión de este proceso y de su lógica se presenta la siguiente figura:

**Figura 3.2: Triangulación de categorías analíticas de las políticas de descentralización y recentralización de la educación pública en Chile**



El segundo “micro-movimiento” es el que se centra en el análisis de las categorías que emergen de los discursos de los sujetos consultados, a quienes se accede fundamentalmente a través de la técnica de entrevistas semiestructuradas, y que se ubican en cuatro perfiles que resultan de interés para la investigación, a saber: profesionales y técnicos de la Dirección de Educación Pública (de ahora en adelante DEP), profesionales y técnicos de algunos Servicios Locales de Educación Pública (en lo sucesivo SLE), el presidente regional de un Colegio de Profesores (en lo que sigue C.PP. A.G.) y finalmente investigadores y expertos en la temática objeto de este estudio.

La determinación de perfiles de los entrevistados tuvo como propósito acceder a discursos y significaciones de sujetos diferenciados, y que ocupan posiciones específicas y centrales para el nuevo sistema de educación pública en Chile, ello pues se parte del reconocimiento que la posición que ocupa cada uno dentro del sistema incidirá y/o condicionará su particular marco de interpretaciones y significaciones. Contar con discursos que recojan estas particularidades se considera un valor a la hora de la interpretación y el análisis, lo que se espera permita arribar a las respuestas frente a las preguntas que guían esta investigación.

Para el proceso de descentralización se identificaron cuatro categorías de análisis: los Fundamentos –es decir aquellos elementos básicos de la política analizada, que la definen y distinguen como tal de otras políticas–; el Marco legislativo y normativo –entendido como el

conjunto de normas y leyes que se desprenden de la política–, el Marco organizativo –que congrega a la serie de medidas y/o procedimientos relacionados con la organización de las políticas de descentralización de la educación pública chilena, y que además tienen la particularidad de posibilitar su puesta en marcha; y la Evaluación, que para estos efectos se entenderá como la asignación de valor y/o significado de la políticas objeto de estudio, de su implementación, de sus resultados, entre otras variables que podrían ser consideradas por parte de los entrevistados.

Para el proceso de recentralización se mantiene el análisis de las categorías de Fundamentos, Marco organizativo y Evaluación y se agregan las de Proceso Legislativo –entendido como el conjunto de trámites que siguió el proyecto de ley de Nueva Educación Pública en el Congreso Nacional previo a convertirse en ley–, y la categoría Expectativas –entendidas como los anhelos y aspiraciones que manifiestan los actores consultados respecto de las modificaciones y/o los logros que potencialmente podrían ser alcanzados con la política.

Respecto de las subcategorías que se desprenden de las categorías antes identificadas, para el proceso de descentralización se tiene que para Fundamentos las subcategorías que la constituyen son: Motivos; Ideas; Lógicas y racionalidades y Posiciones. Para la categoría Marco Legislativo/normativo las subcategorías son: Diseño de la política; Rol del estado respecto del derecho a la educación; Rol del estado en el sistema de educación pública; Proceso político de la política. La categoría Marco organizativo está constituida por las subcategorías: Actores relevantes; Estructuras organizacionales; Dinámicas relacionales; Culturas organizacionales; Formas de financiamiento. Y finalmente son subcategorías de la categoría Evaluación las Condiciones de éxito de la política y los resultados en términos de calidad, equidad, integración, entre otros.

De la desagregación de categorías en subcategorías para cada proceso de descentralización de la educación pública chilena, se da cuenta en la siguiente tabla:

**Tabla 3.1: Categorías y subcategorías de análisis para el proceso de descentralización**

			Actores (individuales e institucionales)			
			Técnicos de la D.E.P.	Técnicos de algunos S.L.E.	Presidente del C.PP. A.G.	Expertos
D E S C E N T R A L I Z A C I Ó N	<b>Fundamentos</b>	Motivos				
		Ideas que legitiman el sistema				
		Lógicas y racionalidades				
		Posiciones				
	<b>Marco Legislativo/ normativo</b>	Diseño de la política				
		Rol del estado respecto del derecho a educación				
		Rol del estado en el sistema de educación pública				
		Proceso político de la política				
	<b>Marco organizativo</b>	Actores relevantes <sup>34</sup>				
		Estructuras organizacionales				
		Dinámicas relacionales				
		Culturas organizacionales				
		Formas de financiamiento				
	<b>Evaluación</b>	Condiciones de éxito de la política				
De resultados (calidad, equidad, integración)						

Elaboración propia

<sup>34</sup> Respecto de los actores se desarrollará en específico un cuadro de análisis que considera algunas de sus posibles posturas frente a un cambio potencial. Ver tabla 3.3.

Como subcategorías del proceso de recentralización se tiene para la categoría de Fundamentos a Motivos; Ideas; Lógicas y racionalidades y Posiciones. Las subcategorías de la categoría de Marco Legislativo/normativo son: Diseño de la política; Rol del estado respecto del derecho a la educación; Rol del estado en el sistema de educación pública; Propósito de fortalecimiento de la educación pública y Proceso político de la política. Para la categoría de Proceso legislativo<sup>35</sup> las subcategorías, asociadas a dos de los momentos del proceso legislativo son: el proceso de la fase de iniciativa legislativa y el de tramitación.

En la categoría Marco Organizativo, las subcategorías son: Actores relevantes<sup>36</sup>; Estructuras organizacionales; Dinámicas relacionales; Culturas organizacionales y Formas de financiamiento. La categoría Expectativas está conformada por las subcategorías Condiciones de éxito; Riesgos y temores asociados y Modelos alternativos. Mientras que la categoría Evaluación tiene como subcategorías: evaluación del diseño de la política; evaluación del proceso; evaluación de los instrumentos y evaluación de la instalación.

Todas ellas se resumen en la siguiente tabla:

---

<sup>35</sup> Entendido como el conjunto de actos y procedimientos legislativos que se encuentran en la base de la formación de las leyes, en este caso de la ley denominada Nueva Educación Pública.

<sup>36</sup> Los que dada su relevancia serán analizados a partir del reconocimiento de sus Actitudes frente al cambio potencial, tanto de la política de recentralización respecto de su antecesora, la de descentralización, como del cambio de rol del estado y de paradigma institucional. Como se da cuenta en la tabla 3.

**Tabla 3.2: Categorías y subcategorías de análisis para el proceso de recentralización**

			Actores (individuales e institucionales)			
			Técnicos de la D.E.P.	Técnicos de algunos S.L.E.	Presidente del C.PP. A.G.	Expertos
<b>R E C E N T R A L I Z A C I Ó N</b>	<b>Fundamentos</b>	Motivos				
		Ideas que legitiman el sistema				
		Lógicas y racionalidades				
		Posiciones				
	<b>Marco Legislativo y normativo</b>	Diseño de la política				
		Rol del estado respecto del derecho a la educación				
		Rol del estado en el sistema de educación pública				
		Del propósito de fortalecimiento de la educación pública				
		Proceso político de la política				
	<b>Proceso legislativo</b>	Proceso de la fase de iniciativa legislativa				
		Proceso de la fase de tramitación legislativa				
	<b>Marco Organizativo</b>	Actores relevantes				
		Estructuras organizacionales				
		Dinámicas relacionales				
		Culturas organizacionales				
		Formas de financiamiento				
	<b>Expectativas</b>	Condiciones de éxito				
		Riesgos y temores				
		Modelos alternativos				
	<b>Evaluación</b>	Diseño de la política				
		Del proceso				
		De los instrumentos				
		De la instalación				

Elaboración propia



La subcategoría Actores relevantes se considerará en función de las actitudes de éstos frente al potencial cambio dado por el tránsito desde un modelo descentralizado de educación pública a uno recentralizado, y los consiguientes cambios potenciales en el rol del estado, en el derecho social a educación y el cambio potencial de paradigma institucional.

De las dimensiones categoriales de este análisis se da cuenta en la siguiente tabla:

**Tabla 3.3: Análisis de las actitudes de los actores frente al cambio potencial**

		A favor del cambio	En contra del cambio	No determinado
<b>Sí participa</b>	De forma proactiva	Promover (apoyar) (cooperación proactiva)	Apoyar un proyecto alternativo (resistencia proactiva)	Negociar Arbitrar
	De forma reactiva	Acatar (cooperación reactiva)	Resistir al cambio (resistencia reactiva)	Oportunismo y sus modalidades Dictaminación
<b>No participa</b>	De forma voluntaria (autoinhibición)	Permitir (no impedir el cambio)  (favorecer el cambio por autoinhibición)	No implicación (desvinculación)	Apatía y/o desinterés  (autoinhibición por desafección)
	De forma involuntaria	Inhibición por incompetencia (legal o jurisdiccional) Incapacidad o desconocimiento (falta de recursos o ignorancia de procesos)		No aplica

Fuente: Cruz, César (2017)

El tercer “micro movimiento”, que por lo demás cruza a los dos anteriores, es el que se ha denominado triangulación teórica, y que surge a partir del reconocimiento de los tres conceptos que resultan claves para efectos de esta investigación. En primer lugar los modelos educativos, en sus variantes centralizada, descentralizada e híbrida que sería la recentralización. De éstos se desprenden subcategorías que podrían considerarse como algunos de sus elementos constitutivos, a saber: la estructura, funcionamiento y financiamiento de la educación pública para ambos modelos; el rol del estado en la toma de decisiones educativas; la forma en que se administran y ejecutan las acciones educativas; la supervisión de estas acciones y del sistema educativo en su conjunto y el rol de las comunidades educativas.

Respecto del referente teórico institucionalismo y neoinstitucionalismo se reconocen elementos de análisis como: las configuraciones organizacionales; la infraestructura y arquitectura institucional; el contexto institucional, en sus dimensiones política, económica, cultural, social; las prácticas, rutinas y procesos institucionales; los sujetos/actores institucionales; las reglas del juego institucional; las normas y valores institucionales; los incentivos, restricciones y obligaciones institucionales; las principales disputas institucionales; el ambiente institucional y las ideas que sustentan a las instituciones.

Para la diada conceptual Continuidad y Cambio Institucional, especial énfasis se pondrá en el análisis de la estructura y desarrollo institucional, tanto de la descentralización como de la recentralización de la educación pública chilena; las dinámicas estructura – agente; las relaciones entre las instituciones y la acción; el impacto de la configuración institucional sobre el comportamiento político; los actores centrales para ambos procesos, reconociendo a su vez ámbitos como las normas que guían su accionar, sus procedimientos y estrategias; las reglas del juego del proceso de descentralización y recentralización y su relación con el sistema educativo y político; los mecanismos de cambio, poniendo especial atención en aspectos como la retroalimentación, negativa y positiva, y la expansión del conflicto.

Todos estos elementos, de los cuales se dio cuenta en el capítulo destinado al marco teórico, quedan sintetizados en el siguiente esquema:

**Figura 3.3: Triangulación teórica**



Elaboración propia

Para el análisis del cambio/estabilidad de las políticas educativas chilenas y el rol del estado en el derecho a la educación se utiliza la propuesta del cientista político César Cruz, que en su texto *“Convergencias y disparidades en las teorías sobre el cambio de las políticas públicas: una revisión preliminar y una propuesta de integración tipológica”* (2011), sugiere un ejercicio de convergencia e integración entre las propuestas de Schneider e Ingram<sup>37</sup> y de Howlett–Cashore<sup>38</sup> –tributario a su vez de Peter Hall– y que permite aproximarse a una respuesta frente a las preguntas: ¿qué cambia cuando cambia una política?, ¿sobre qué *focus* u orientación –los fines o los medios– cambia? y ¿en qué nivel u orden cambia?

Siguiendo esta propuesta se analizan las políticas de descentralización y recentralización, lo que queda sintetizado en las siguientes tablas:

---

<sup>37</sup> A. Schneider y H. Ingram (1997) proponen categorías o dimensiones proveniente de la teoría de la construcción social para identificar y describir el contenido y diseño de toda política pública, en el entendido que estos *elementos constitutivos* determinan su diseño y la arquitectura básica. Las categorías o dimensiones que identificarían y describirían el contenido de toda política pública y determinarían su diseño serían: las construcciones sociales, las imágenes, los *racionales* (fundamentos y legitimaciones) y los supuestos subyacentes que operan de hecho en la práctica (Schneider & Ingram, 1997; Schneider & Sidney, 2009). Para Cruz–Rubio (2011) estos elementos constitutivos permiten el análisis de los diseños pasados y futuros de las políticas públicas, y consecuentemente el estudio del cambio, centrando su análisis en la transformación de las construcciones sociales de poblaciones objetivo, toda vez que no solo incluyen componentes racionales o instrumentales, típicamente atribuidos al diseño de las políticas públicas, sino también componentes valorativos. Por su parte para (Real–Dato, 2009a) esta identificación múltiple sea quizá el principal atributo y ventaja comparativa de la propuesta de Schneider & Ingram respecto de otras teorías o enfoques que pudieran estar más centrados en una dimensión o componente de la política.

<sup>38</sup> La taxonomía ampliada de M. Howlett y B. Cashore se refiere a niveles (siguiendo a P. Hall) y orientaciones (fines y medios) a través de los cuales se puede “localizar” y señalar qué cambia. Cashore (Capano & Howlett, 2009b; Howlett & Howlett y W. Cashore, 2007, 2009) propone una taxonomía mejorada de elementos o componentes de las políticas públicas útiles para el estudio del cambio, que se basa en un desdoblamiento en seis de las tres dimensiones identificadas por P. Hall (Hall, 1993), que identifica tres niveles del más concreto al más abstracto: a) calibraciones o medidas específicas, es decir, cambios incrementales como cambios de primer orden; b) cambios al nivel operativo y programático como cambios de segundo orden; y c) cambios en los niveles de abstracción más altos como cambios de tercer orden. Los primeros dos niveles determinan el cambio incremental (o ciencia normal) y el tercero es el abrupto, excepcional, cambio sustantivo o paradigmático (Cruz–Rubio: 108–109).

**Tabla 3.4:**  
**Modelo de análisis del cambio a partir de la propuesta de A. Schneider y H. Ingram (1997)**

	DESCENTRALIZACIÓN	RECENTRALIZACIÓN
	¿QUÉ CAMBIA?	
Definición del problema y los fines perseguidos		
Beneficios y cargas por distribuir		
Población objetivo		
Reglas		
Herramientas, dirigidas a personas y agencias para que actúen de acuerdo a los lineamientos de la política		
Estructura de implementación		
Bases o fundamentos ( <i>racionales</i> ), justificaciones y legitimaciones implícitas o explícitas para las políticas públicas		
Asunciones subyacentes		

Fuente: César Cruz, 2011

**Tabla 3.5:**  
**Modelo de análisis del cambio a partir de la propuesta de M. Howlett y B. Cashore y P. Hall**

			¿EN QUÉ NIVEL U ORDEN CAMBIA?	
			DESCENTRALIZACIÓN	RECENTRALIZACIÓN
Niveles	Cambio paradigmático	Cambio en los niveles de abstracción. Cambios de tercer orden		
	Cambio incremental	Cambio a nivel operativo o programático. Cambios de segundo orden		
		Cambio en el nivel de las medidas específicas. Cambio de primer orden		

		¿SOBRE QUÉ <i>FOCUS</i> (enfoque) U ORIENTACIÓN CAMBIA?	
		DESCENTRALIZACIÓN	RECENTRALIZACIÓN
Fines o propósitos	Fines o metas		
	Objetivos		
	Configuraciones o ajustes		
Medios o herramientas	Lógica instrumental		
	Mecanismos		
	Calibraciones		

Fuente: César Cruz, 2011

Una vez producido todo este análisis se arribará a la síntesis del mismo, que es en definitiva lo que permitirá dar respuesta a las preguntas que han guiado esta investigación, para ello se definieron tres dimensiones, representadas a su vez en díadas, como son la **díada de estabilidad/cambio de rol del estado respecto del derecho a la educación**, la **díada de estabilidad/cambio de los paradigmas de descentralización y recentralización del sistema educativo** y la **díada de estabilidad/cambio institucional de las políticas educativas chilenas de descentralización y recentralización**.

De este proceso da cuenta el siguiente esquema, que aunque muestra una representación lineal viene a sintetizar como un continuo todos los otros movimientos analíticos producidos en las fases previas.

**Figura 3.4: Análisis de categorías síntesis**

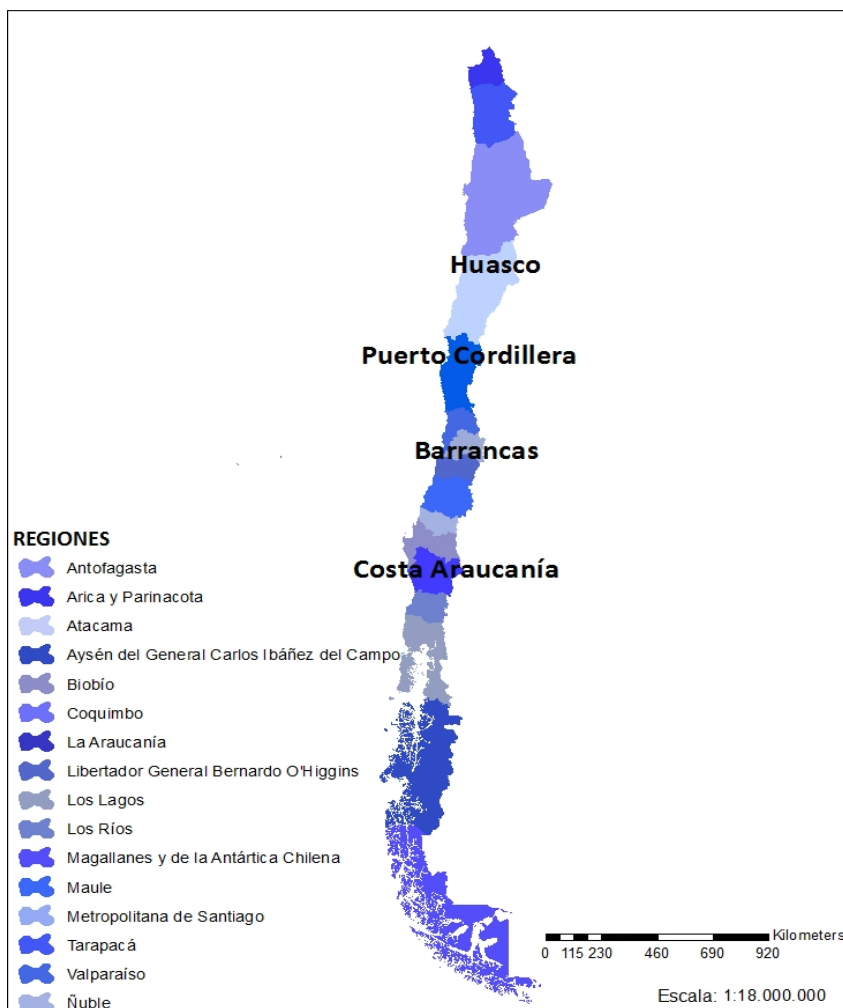


Elaboración propia

### 3.6 Caracterización socioeconómica, demográfica y territorial de los territorios con Servicios Locales<sup>39</sup> de Educación instalados a diciembre de 2018

Desde marzo a diciembre de 2018 cuatro<sup>40</sup> fueron los Servicios Locales de Educación Pública instalados a nivel nacional, estos son: Huasco, Puerto Cordillera, Barrancas y Costa Araucanía, los que se distribuyen territorialmente de la siguiente manera:

**Mapa 3.1: Distribución territorial servicios locales instalados a diciembre de 2018**



Elaboración propia

<sup>39</sup> Definidos por la Ley 21.040 como órganos públicos funcional y territorialmente descentralizados, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que se relacionarán con el Presidente de la República a través del MINEDUC. Para más detalles ver <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1111237>

<sup>40</sup> Durante el año 2019 se traspasaron los Servicios Locales de Chinchorro, Gabriela Mistral y Andalién Sur y en 2020 los de Atacama, Valparaíso, Colchagua y Llanquihue.

### **3.6.1 Caracterización general de los territorios con Servicios Locales de Educación instalados a diciembre de 2018**

Para facilitar una primera aproximación a los Servicios Locales instalados a diciembre de 2018, en el siguiente cuadro se presentan algunas de sus características, a saber:



**Tabla 3.6: Caracterización General de los Servicios Locales de Educación instalados a diciembre de 2018**

	<b>Barrancas</b>		<b>Puerto Cordillera</b>		<b>Costa Araucanía</b>		<b>Huasco</b>	
<b>Año de inicio del (SLE)</b>	2018		2018		2018		2018	
<b>Ubicación</b>	Región Metropolitana		Región de Coquimbo		Región de La Araucanía		Región de Atacama	
<b>Comunas que comprende</b>	Cerro Navia, Lo Prado y Pudahuel		Andacollo y Coquimbo		Carahue, Nueva Imperial, Saavedra, Teodoro Schmidt y Toltén		Alto del Carmen, Freirina, Huasco y Vallenar	
<b>Habitantes por región</b>	<b>Total:</b> 7.112.808 <b>Hombres:</b> 3.462.267 <b>Mujeres:</b> 3.650.541		<b>Total:</b> 757.586 <b>Hombres:</b> 368.774 <b>Mujeres:</b> 388.812		<b>Total:</b> 957.224 <b>Hombres:</b> 465.131 <b>Mujeres:</b> 492.093		<b>Total:</b> 286.168 <b>Hombres:</b> 144.420 <b>Mujeres:</b> 141.748	
<b>Establecimientos escolares S.L.E. y matrícula</b>	77 establecimientos educacionales: 54 escuelas / liceos 23 jardines infantiles  Matrícula: más de 23 mil estudiantes		61 establecimientos educacionales: 50 escuelas / liceos 11 jardines infantiles  Matrícula: más de 13 mil estudiantes		93 establecimientos educacionales 77 escuelas / liceos 16 jardines infantiles  Matrícula: más de 8.500 estudiantes		63 establecimientos educacionales 55 escuelas/ liceos 8 jardines infantiles  Matrícula: más de 14 mil estudiantes.	
<b>Habitantes por comunas<sup>41</sup> que comprende el S.L.E.</b>	Cerro Navia	158.299	Andacollo	11.415	Carahue	26.562	Alto del Carmen	5.299
	Lo Prado	112.879	Coquimbo	219.639	Nueva imperial	33.386	Huasco	10.263
	Pudahuel	233.252	<b>Total</b>	<b>231.054</b>	Saavedra	12.977	Freirina	6.915
	<b>Total</b>	<b>504.430</b>			T.Schmidt	16.163	Vallenar	53.087
					Toltén	11.423	<b>Total</b>	<b>75.564</b>
					<b>Total</b>	<b>100.511</b>		

Elaboración propia

<sup>41</sup> Según proyección del Instituto Nacional de Estadística (I.N.E.) año 2015. Reportes estadísticos comunales. Biblioteca Congreso Nacional de la República. <http://reportescomunales.bcn.cl/2015>. Fecha de consulta 21 de octubre de 2018.

Si la descripción se centra en la ubicación de los Servicios Locales instalados a diciembre de 2018 se reconoce diversidad en ellos, pues representan a tres de las grandes divisiones geográficas del país, un servicio local de la zona norte como el de Huasco; ubicado en la III Región de Atacama; uno del centro que corresponde al Servicio de Puerto Cordillera, y que agrupa a dos comunas de la IV Región de Coquimbo; y un servicio local del sur del país, en este caso el de Costa Araucanía; emplazado en la IX Región de la Araucanía; y un Servicio para la capital del país, en la Región Metropolitana, como el de Barrancas.

Luego de esta presentación general, en lo que sigue se revisarán otros indicadores de tipo demográfico, socioeconómicos, educacionales y municipales de los territorios con SLE instalados a diciembre de 2018<sup>42</sup> y que son objeto de esta investigación, información a la que se accede a partir del Censo de Población y Vivienda del año 2012 del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), y que se rescatan en tanto se considera que permiten caracterizar a la población en distintos aspectos y niveles territoriales, nacionales, regionales o comunales.

### **3.6.6 Indicadores sociodemográficos de los territorios con S.L.E. instalados a diciembre de 2018**

En el número de habitantes por región en la que se inserta el respectivo Servicio Local se reconocen diferencias importantes entre ellos, siendo el servicio de Huasco el de menor tamaño con sólo 286.168 habitantes –49,9% mujeres y 50,1% hombres–. Le sigue el servicio local de Puerto Cordillera, ubicado en la IV Región de Coquimbo, la que cuenta con una población total de 757.586 habitantes –51,3% mujeres y 48,6% hombres–. En tercer lugar se ubica el servicio local de Costa Araucanía, perteneciente a la IX Región de la Araucanía, que como región tiene una población total de 957.224 –51,4% mujeres y 48,5% hombres–. Muy lejos de estas cifras se encuentra el servicio local Barrancas, ubicada en la Región Metropolitana, la más poblada del país con 7.112.808 habitantes, de los cuales 51,3% son mujeres y 48,7 son hombres.

Cuando se analiza el número de habitantes por cada una de las comunas que conforman los respectivos servicios locales se advierte bastante variabilidad. Por ejemplo, en servicio local Huasco se encuentra el municipio de Alto del Carmen con sólo 5.299 habitantes, el de Freirina con 6.915, el de Huasco con 10.263, mientras que mucho más poblado es el municipio de Vallenar con 53.087 habitantes. En el caso del servicio local Puerto Cordillera la diferencia en términos de poblaciones entre las comunas que lo conforman es aún más marcada: 11.415 habitantes en Andacollo y 219.639 en Coquimbo. En el servicio Costa Araucanía se advierten diferencias menores en la población de las comunas que lo conforman, siendo la menor de ellas

---

<sup>42</sup> Todos los datos aquí presentados se encuentran esquematizados en los respectivos Anexos.

la de Toltén con 11.423 habitantes, le sigue Saavedra con 12.977, Teodoro Schmidt con 16.163, Carahue con 26.562 y Nueva Imperial con 26.562 habitantes. Las comunas del servicio local Barrancas tienen 112.879 habitantes Lo Prado, 158.299 habitantes Cerro Navia, mientras que Pudahuel 233.252 habitantes.

Cuando se analiza la distribución etaria<sup>43</sup> de las comunas que componen el Servicio Local de Educación Huasco<sup>44</sup> se tiene que el grupo de 45 a 64 años es el mayoritario con un 26,2% y que se desglosa en un 27,69 en la comuna de Alto del Carmen; 26,61 en Huasco; 24,30 en Freirina y 25,15 en Vallenar. A nivel regional el grupo mayoritario en términos poblacionales es el de 15 a 29 años –que corresponde a su vez a un porcentaje de estudiantes secundarios– con un 23,62%. Este mismo grupo etario es mayoritario a nivel nacional, con un 24,17%.

Esta misma mayoría se reconoce en el Servicio Local de Educación Puerto Cordillera<sup>45</sup>, donde el grupo de 45 a 64 años representa el 23,9%. En la Región de Coquimbo en la que se ubica este servicio local el grupo mayoritario es el de 15 a 29 años con un 24,16%. Esta misma distribución se reconoce en el Servicio Local de Educación Costa Araucanía<sup>46</sup> donde el grupo poblacional mayoritario es el de 45 a 64 años con un 24,5%, mientras que en la Región de la Araucanía a la que pertenece el servicio, el grupo con más habitantes es el de 15 a 29 años, con un 25,03%. En el Servicio Local de Educación Barrancas<sup>47</sup> tanto en las comunas que conforman el servicio como en el conjunto de la Región Metropolitana, el grupo mayoritario en términos poblacionales es el de 45 a 64 años, con un 24,3 y un 24,03% respectivamente.

Si el foco ahora se pone en el grupo de 0 a 14 años, por ser el que en su totalidad debería estar escolarizado se tiene que a nivel nacional este representa un 20,36% de la población, un 21,9% para las comunas que conforman el Servicio Local de Huasco, un 21,2 para los municipios que corresponden al Servicio Local Puerto Cordillera, un 21,0% en las comunas del Servicio Costa Araucanía y un 21,1% en las comunas adscritas al Servicio Local Barrancas.

### **3.6.7 Indicadores socioeconómicos de los territorios con S.L.E. instalados a diciembre de 2018**

La información contenida corresponde al porcentaje de personas en situación de pobreza por ingresos, de la Encuesta de Caracterización Social (CASEN) del Ministerio de Desarrollo Social. A nivel nacional la mencionada encuesta establece que el porcentaje de personas en situación de

---

<sup>43</sup> Considerando la proyección de población por grupos de edad al año 2015.

<sup>44</sup> Anexo Tabla 1.

<sup>45</sup> Anexo Tabla 2.

<sup>46</sup> Anexo Tabla 3.

<sup>47</sup> Anexo Tabla 4.

pobreza por ingresos en el año 2011 era un 22,2% y el año 2013 un 14,4%, cifras que dan cuenta de una disminución de 7,8 puntos porcentuales. En la medición de 2011 las comunas que conforman el Servicio Local de Educación Huasco<sup>48</sup> tienen porcentajes de población en situación de pobreza por ingreso bastante similares, siendo la comuna de Huasco la que registra el menor de ellos con un 19,90%; le sigue la comuna de Alto del Carmen con un 21,63%; Freirina con un 22,48% y finalmente Vallenar con un 22,51%, todos estos porcentajes de personas en situación de pobreza por ingreso son bastante superiores al de la región, que llega a un 16,30%. En la medición de 2013 tres de las cuatro comunas que conforman el Servicio muestran bajas considerables en el porcentaje de población en situación de pobreza por ingreso, siendo la comuna de Vallenar la más significativa ya que en esta medición llega al 8,73%, le sigue Freirina con un 10,10% y Huasco con un 11,52%. La comuna de Alto del Carmen sin embargo registra un alza de más de 3 puntos porcentuales en la población en situación de pobreza por ingreso, llegando al 24,67%, casi un ¼ de la población total de la comuna. A nivel regional la baja en el porcentaje de personas en situación de pobreza por ingreso también es considerable, un total de 9 puntos porcentuales, llegando a 7,30%.

En las comunas del Servicio Local de Educación Puerto Cordillera<sup>49</sup>, la de Coquimbo es la que presenta un menor porcentaje de personas en situación de pobreza por ingreso, llegando a un 16,71%, más de 6 puntos porcentuales debajo de Andacollo, la otra comuna del Servicio que en 2011 registra un 22,92% de población en situación de pobreza por ingreso. Ambos porcentajes sin embargo son inferiores a los de la región que llega a 26,10%. En la medición de 2013 ambas comunas presentan bajas considerables, siendo la de la comuna de Andacollo la más significativa, alcanzando un 14,89% de personas en situación de pobreza por ingreso. Pese a ello sigue siendo un porcentaje mayor al de la comuna de Coquimbo que en esta medición llega al 12,79%. En la región la disminución es de casi 10% pasando de 26,10 en 2011 a 16,20 en 2013.

En las comunas del Servicio Local de Educación Costa Araucanía<sup>50</sup> los porcentajes de personas en situación de pobreza por ingreso son ostensiblemente más altos que los de todas las comunas analizadas, y uno de los más altos del país. En la medición de 2011 la comuna de Nueva Imperial es la que tiene el porcentaje de población en situación de pobreza por ingreso más bajo de todas, llegando a un 44,32%; le sigue Toltén con un 49,11%; Carahue con un 52,67%; Teodoro Schmidt con un 53,63% y la comuna de Saavedra con un 63,64%. En la región, por su parte, el porcentaje de personas en situación de pobreza llega al 39,70%. En la medición de 2013, cuatro de las cinco comunas que conforman el Servicio disminuyen sus porcentajes de

---

<sup>48</sup> Anexo Tabla 5.

<sup>49</sup> Anexo Tabla 6.

<sup>50</sup> Anexo Tabla 7.

población en situación de pobreza por ingreso, y la única que lo sube es la comuna que en la medición anterior había mostrado el menor porcentaje, es decir Nueva Imperial, que pasa de un 44,32% a un 50,70%. Siguiendo en orden decreciente se tiene a la comuna de Teodoro Schmidt que en la medición de 2013 llega al 47,62%; Saavedra con un 47,14%; Toltén con un 47,14% y por último Carahue con un 41,91%. Por su parte en la región, la baja es de casi 12 puntos porcentuales, pasando de un 39,70% en 2011 a un 27,90% en 2013.

Finalmente en las comunas que integran el Servicio Local de Educación Barrancas<sup>51</sup>, en la medición de 2011 Lo Prado es la que tiene el menor porcentaje de población en situación de pobreza por ingreso con un 13,14%; seguida de Pudahuel con un 17,31% y Cerro Navia con un 19,81%; mientras que en la Región Metropolitana el porcentaje es de 15,70%. Los resultados de 2013 muestran una disminución de las personas en situación de pobreza por ingreso en todas las comunas, sin alterar los lugares ocupados por cada una de ellas en la anterior medición, toda vez que Lo Prado sigue siendo la comuna con el menor porcentaje de población en situación de pobreza por ingreso con un 7,11%; seguida de Pudahuel con un 9,31% y finalmente Cerro Navia con un 15,38%. A nivel regional el porcentaje de personas en situación de pobreza por ingreso en el año 2013 fue de 9,20%.

### **3.6.8 Indicadores educacionales de los territorios con S.L.E. instalados a diciembre de 2018**

Los datos que aquí se presentan permiten comparar las comunas del Servicio Local de Educación con la región respectiva y con el país. Se reconocen además cómo se distribuyen los establecimientos por dependencia –municipal, particular subvencionado, particular pagado– y sus variaciones en los últimos dos años. Se presentan además los resultados promedio de las pruebas de medición de calidad (SIMCE<sup>52</sup>) y Pruebas de Selección Universitaria (PSU).

Cuando se analiza la matrícula de estudiantes de los que deberá hacerse cargo el Servicio Local se tiene que la más baja es la de Costa Araucanía con algo más de 8.500 estudiantes – distribuidos en 77 establecimientos de nivel primario y secundario y 16 jardines infantiles–, le sigue el Servicio Local Puerto Cordillera que gestiona una matrícula de más de 13 mil estudiantes –repartidos en 61 establecimientos educacionales, 50 de ellos del nivel primario y secundario y 11 jardines infantiles–, muy cerca de los más de 14 mil estudiantes del Servicio Local Huasco –que tiene 63 establecimientos educacionales, 55 de ellos de nivel primario y

---

<sup>51</sup> Anexo Tabla 8.

<sup>52</sup> SIMCE es una evaluación de aprendizaje que pretende el reconocimiento del logro de los contenidos y habilidades del currículo de diferentes asignaturas y áreas de aprendizaje. Se aplica a todos los estudiantes del territorio nacional que cursan los niveles evaluados. Integra además los Cuestionarios de Calidad y Contexto, dirigidos a estudiantes, docentes, padres y apoderados, los que recogen información del entorno escolar y familiar de los estudiantes, con la intención de contextualizar los resultados obtenidos por éstos en las diferentes pruebas.

secundario y 8 jardines infantiles–; en el servicio local Barrancas la matrícula supera los 23 mil estudiantes ubicados en 77 establecimientos educacionales, 54 de ellos de educación primaria y secundaria y 23 jardines infantiles.

#### **3.6.8.1.1 Número de establecimientos educacionales por dependencia 2012–2014**

Cuando se analiza la variable número de establecimientos del Servicio Local Huasco<sup>53</sup> lo primero que se destaca es que la forma de organización que éstos asumen en el sistema público es la de DAEM, presente además en todas las comunas que conforman el Servicio. En términos numéricos la comuna de Vallenar es la que cuenta con un mayor número de establecimientos educacionales –40 en el año 2012 y 39 en el 2014, que representan casi un 21% de los establecimientos de la región y en todos los sistemas: 27 públicos, 9 particulares subvencionados- en 2012- y 1 menos en el año 2014, y 4 particulares pagados–. En la comuna de Huasco se cuentan 10 establecimientos educacionales, que corresponden a un 5,5% de los establecimientos a nivel regional, 6 de ellos en el sistema público y 4 en el particular subvencionado, no existiendo establecimientos particulares pagados ni de Corporación de Administración Delegada. En la comuna de Freirina sólo existen 6 establecimientos educacionales, siendo la comuna del Servicio con el número más bajo de establecimientos, todos ellos de dependencia municipal, misma situación que ocurre en la comuna de Alto del Carmen, donde el total de los establecimientos –17– son públicos.

El sistema público del Servicio Local Puerto Cordillera<sup>54</sup> también se organiza a través de un DAEM los que administran un total de 50 establecimientos, que representan el 13,3% de los establecimientos públicos de la región. Del total de establecimientos públicos del servicio, 40 se encuentran en la comuna de Coquimbo y 10 en Andacollo, esta última comuna tiene además 2 establecimientos particulares subvencionados, y ninguno ni particular privado ni de Administración Delegada. En el caso de Coquimbo se cuenta un total de 110 establecimientos particulares subvencionados y 3 particulares pagados, lo que muestra la prevalencia del subsistema mixto en la comuna, que es además una de las más importantes en la región. Este servicio local no tiene establecimientos educacionales administrados por Corporación Delegada.

Al igual que los establecimientos que conforman los Servicios Locales Huasco y Puerto Cordillera, los de Costa Araucanía<sup>55</sup> hasta antes del traspaso eran gestionados por un DAEM, sumando entre todos ellos un total de 91 establecimientos –32 en Carahue, 23 en Nueva

---

<sup>53</sup> Anexo Tabla 10.

<sup>54</sup> Anexo Tabla 11.

<sup>55</sup> Anexo Tabla 12.

Imperial, 8 en Saavedra, 15 en Teodoro Schmidt y 13 en Toltén–, los que a su vez representan un 16,9% de los establecimientos de la región de la Araucanía. En términos de la distribución entre establecimientos públicos y particulares subvencionados llama la atención que sólo en la comuna de Toltén el número de establecimientos públicos es mayor al de establecimientos particulares subvencionados –13 versus 9–; en todas las otras comunas el mayor número de establecimientos es de dependencia mixta –40 en Carahue, 53 en Nueva Imperial, 31 en Saavedra y 28 en Teodoro Schmidt–. En todas las comunas que conforman el servicio no existen establecimientos particulares pagados ni Corporaciones de Administración Delegada.

De todos los servicios analizados, Barrancas<sup>56</sup> es el único que previo al traspaso era administrado en el sistema público por una Corporación Municipal, y ello para todas las comunas que lo conforman. Otro elemento que lo hace único es que en todas las comunas que son parte de este servicio el sistema más importante, en términos del número de establecimientos, es el particular subvencionado, que tiene 19 establecimientos en Lo Prado, 26 en Cerro Navia y 47 en Pudahuel, destacándose particularmente esta última comuna porque en ella los establecimientos particulares subvencionados más que duplican a los públicos, que sólo son 19 establecimientos. En las comunas de Cerro Navia y Lo Prado esa brecha es bastante menor, con 26 y 19 establecimientos particulares subvencionados respectivamente, versus 23 y 13. En el caso de los establecimientos particulares pagados, la comuna de Lo Prado tenía 2 el año 2012 y 0 el 2014, la comuna de Pudahuel, 1 en ambas mediciones, y la comuna de Cerro Navia no tiene en ninguna de las mediciones este tipo de establecimientos. En todas las comunas que conforman este servicio no existen establecimientos administrados por Corporaciones Delegadas. El total de establecimientos públicos de este servicio era de 55, lo que representa un 12,4% de los establecimientos de este tipo en la Región Metropolitana. Los particulares subvencionados si bien numéricamente son más, 92 en total, en términos porcentuales sólo representan el 4,6% de los establecimientos de este tipo en la Región Metropolitana.

### **3.6.8.2 Matrícula por dependencia 2012–2014**

Cuando se analiza la matrícula de estudiantes de las comunas que conforman los respectivos servicios locales se tiene que en el Servicio Local de Educación Huasco<sup>57</sup> el total de estudiantes en el sistema es de 16.332 –que corresponde al 25% de la matrícula de estudiantes de la comuna–, de éstos 12.338 corresponden al sistema público, 3.573 al sistema particular subvencionado y 421 al sistema particular privado. Si el foco se pone en la matrícula pública, la comuna de Vallenar es por lejos la que concentra la mayoría de ésta, con un total de 8.997

---

<sup>56</sup> Anexo Tabla 13.

<sup>57</sup> Anexo Tabla 14.

estudiantes; le sigue Huasco con 1426, Freirina con 1.109 y en último lugar Alto del Carmen con 806 estudiantes. En el caso de Vallenar el sistema particular subvencionado cuenta con 3024 estudiantes, mientras que 421 asisten a establecimientos particulares pagados. Por su parte en Huasco el número de estudiantes en el sistema particular subvencionado es de 549 estudiantes.

En el servicio local Puerto Cordillera<sup>58</sup> la matrícula total de estudiantes de las comunas traspasadas es de 44.652, lo que corresponde al 28,5% de la región, y ésta se distribuye en 14.211 de estudiantes en el sistema público, 30.352 en el sistema particular subvencionado y 89 en el sistema particular pagado. Cuando se analiza el total de la matrícula de estudiantes entre las comunas que conforman el servicio se advierte la diferencia considerable entre ambas, toda vez que en Coquimbo ésta es de 42.543 estudiantes, mientras que en Andacollo es de sólo 2.109 estudiantes. Cuando se desglosan estas cifras en función de la dependencia de los establecimientos, se tiene que en el caso de Coquimbo el sistema mayoritario es el particular subvencionado con 29.548 estudiantes, luego el sistema público con 12.926 y finalmente al particular pagado asisten sólo 89 estudiantes, lo que resulta bastante menor si se tiene en cuenta que en esta comuna son 4 los establecimientos con este tipo de dependencia. A diferencia de lo que sucede en Coquimbo, en Andacollo la mayoría de los estudiantes asiste al sistema público, con un total de 1.285 estudiantes, mientras 824 van al sistema particular subvencionado.

En el servicio local Costa Araucanía<sup>59</sup> el total de estudiantes en el sistema es de 20.403 –que corresponden casi al 10% de la matrícula total de estudiantes de la región–, con una distribución de estudiantes entre los distintos sistemas más variada que en los otros servicios analizados, siendo además el único que tiene estudiantes en Corporación de Administración Delegada. Del total de estudiantes matriculados en las comunas que conforman el servicio, 8.500 de ellos asisten al sistema público, 11.539 al sistema particular subvencionado, 364 a Corporaciones de Administración Delegada, mientras que el sistema particular privado no tiene presencia en estas comunas. Si el análisis se hace por comuna se tiene que en Carahue y Toltén el sistema público es el que tiene mayor matrícula de estudiantes, con 3.238 y 1.145 respectivamente, mientras que al sistema particular subvencionado asisten 2.121 y 798 respectivamente. En Nueva Imperial, Saavedra y Teodoro Schmidt el sistema mayoritario es el particular subvencionado con 5.591, 1.636 y 1.342 estudiantes respectivamente, mientras al sistema público asisten en las mismas comunas 2.243, 878 y 996 estudiantes respectivamente. Destaca en este sentido la comuna de Nueva Imperial, en la que el sistema particular subvencionado más que duplica al público, representando un 68% de la matrícula total de la comuna. Esta comuna además es la única que cuenta con estudiantes del subsistema de

---

<sup>58</sup> Anexo Tabla 15.

<sup>59</sup> Anexo Tabla 16.



Corporación de Administración Delegada, específicamente 364 de ellos, que representan un 4,4% de los estudiantes a nivel comunal.

En el Servicio Local Barrancas<sup>60</sup> la matrícula total de estudiantes de las comunas que corresponden a este Servicio es de 67.241, que significan casi un 5% de la matrícula de la región. Este total se distribuye en 26.011 estudiantes en el sistema público, 40.086 en el sistema particular subvencionado y 1.144 en el sistema particular pagado, lo que da cuenta de la supremacía del sistema mixto para todas las comunas que conforman este servicio. A nivel comunal destaca por sobre las otras dos el caso de Pudahuel, donde la matrícula del sistema particular subvencionado es de 23.258 estudiantes, más del doble de los estudiantes que asiste al sistema público, cuya matrícula es de 11.666, lo que significa porcentajes de 65,4% y 32,5% respectivamente, mientras que al sistema particular pagado asisten 1.002 estudiantes, que corresponden al 2,8% de los estudiantes de la comuna. En Lo Prado, al sistema particular subvencionado asisten 6.598 estudiantes, que corresponden a un 52,6%, versus los 5.801 estudiantes del sistema público, que representan el 46,2%, el resto de la matrícula de estudiantes de la comuna asiste a establecimientos privados, es decir 142 estudiantes, que en términos porcentuales significan un 1,1%. Esta brecha se acorta más en la comuna de Cerro Navia, donde si bien el sistema particular subvencionado tiene mayor número de estudiantes matriculados, la diferencia entre este sistema y el público es menor, con 10.230 estudiantes en el sistema mixto y 8.544 en el sistema público, lo que corresponde a un 45% versus un 55% en el sistema particular subvencionado. Respecto del sistema particular pagado destaca la comuna de Cerro Navia por ser la única de las tres que conforman el servicio que no tiene estudiantes en este sistema. Mientras que en ninguna de las tres comunas existen establecimientos administrados por Corporaciones Delegadas.

### 3.6.8.3 Matrícula por nivel de educación 2012–2014

Si ahora se desglosan las cifras de matrícula en función del nivel educacional de los estudiantes se tiene que en las comunas de Alto del Carmen, Freirina, Huasco y Vallenar<sup>61</sup> el mayor número de estudiantes se concentra en enseñanza primaria de niños –573 en Alto del Carmen, que representan el 1,6% del total de estudiantes de la comuna–; 689 en Freirina, que equivalen al 19,9%, 1.137 en Huasco, correspondientes al 57,6% del total de estudiantes a nivel comunal, y 6.614 en Vallenar, que corresponden al 53,4% de los estudiantes de la comuna, en línea con lo que se observa en la región de Atacama, que tiene en este nivel un total de 36.592 estudiantes. El nivel de educación secundaria niños es el segundo con mayor cantidad de estudiantes a nivel comunal- 160 en Alto del Carmen, 261 en Freirina, 457 en Huasco y 3.549 en Vallenar.

---

<sup>60</sup> Anexo Tabla 17.

<sup>61</sup> Anexo Tabla 18.

En el Servicio Local Puerto Cordillera<sup>62</sup> se observa la misma distribución, la mayoría de los estudiantes de las dos comunas que conforman el Servicio corresponden a niños del nivel primario, 1.270 en Andacollo –que representan el 60,2% de los estudiantes de la comuna– y 22.826 en Coquimbo –que equivalen a su vez al 53,7%–, misma mayoría que se advierte en la región, que en este nivel educa a 85.632 estudiantes. El segundo grupo mayoritario será el de educación secundaria niños, tanto a nivel comunal como regional con 416, 9.952 y 40.254 estudiantes respectivamente, y que corresponden al 19,7; 23,4 y 25,7% de los estudiantes de Andacollo, Coquimbo y la región de Coquimbo.

La misma preponderancia del nivel de educación primaria niños se observa en todas las comunas que conforman el Servicio Local Costa Araucanía<sup>63</sup>, superando largamente en todas ellas a los otros niveles de enseñanza. En Carahue la matrícula de estudiantes del nivel primario niños es de 3.319 lo que equivale al 62% del total de estudiantes de la comuna, seguido de la matrícula de estudiantes del nivel enseñanza media niños con una matrícula de 1.413, que corresponde a un 26,4%. En la comuna de Nueva Imperial los estudiantes del nivel primario niños son 4.303, un 53,9% de la matrícula total de estudiantes de la comuna, mientras que al nivel secundario niños asisten 2.573 estudiantes, es decir el 31,4% del total de estudiantes de la comuna. En Saavedra el número de estudiantes en el nivel primario niños es 1.582 que representan el 63% de la matrícula total de estudiantes a nivel local, seguido del grupo que asiste al nivel enseñanza secundaria niños que suman un total de 626 estudiantes, el 25% del total de estudiantes de la comuna. En Teodoro Schmidt la preponderancia de la enseñanza primaria niños es aun mayor, toda vez que a este nivel asisten 1.718 estudiantes, el 72% de todos los de la comuna, seguidos de los 403 que asisten a enseñanza media niños que representan sólo un 16,9%, es decir en esta comuna la matrícula de estudiantes del nivel primario cuadruplica a los estudiantes del nivel secundario niños, pese a ser ésta la segunda mayoría<sup>64</sup> de estudiantes a nivel comunal. En la comuna de Toltén asisten 1.340 estudiantes al nivel primario niños, lo que corresponde a un 68,1% del total de la matrícula de la comuna; le sigue aunque muy de lejos la matrícula de estudiantes del nivel secundario niños al que asisten 351 estudiantes, que representan el 18,1% de la matrícula local, un poco menos del cuarto de la matrícula de estudiantes del nivel primario niños.

A nivel regional –región de la Araucanía– se advierte la misma distribución, la mayoría de los estudiantes asiste al nivel primario niños, en total 462.255 y que corresponden al 55,3% de la

---

<sup>62</sup> Anexo Tabla 19.

<sup>63</sup> Anexo Tabla 20.

<sup>64</sup> El resto de la matrícula de estudiantes de la comuna se ubican en el nivel parvulario, 268 estudiantes que corresponden al 11,2% del total de estudiantes de la comuna, pues en Teodoro Schmidt no asisten estudiantes a los niveles educación de adultos nivel primario, educación especial ni educación media, lo más probable debido a la ausencia de oferta de estos tipos de educación en la comuna.

matrícula total de estudiantes de la región, mientras en el nivel secundario la matrícula es de 238.936? estudiantes, lo que representa un porcentaje de 26,4%. Así se tiene que aunque a nivel regional las diferencias entre matrículas del nivel primario niños y el secundario niños es menor al que se observa en todas las comunas que conforman el servicio –básicamente porque a nivel regional existen estudiantes en los otros cuatro niveles, a saber: parvulario, primaria adultos, especial y secundaria adultos–, la matrícula de estudiantes del nivel primario niños más que duplica al secundario niños.

Si bien en las tres comunas que integran el Servicio Local Barrancas<sup>65</sup> la matrícula de estudiantes de enseñanza primaria niños es la mayoritaria, se reconocen diferencias entre las comunas del servicio y entre el resto de comunas analizadas, respecto de la segunda mayoría, toda vez que en la comuna de Lo Prado este lugar lo ocupa el nivel educación parvularia antes que el de educación secundaria niños que queda relegada a un tercer lugar, mientras que en Cerro Navia la diferencia a favor de la educación secundaria niños es de sólo 8 estudiantes. Si se revisa por comuna se tiene que en Lo Prado la matrícula de estudiantes del nivel primario niños es de 8.488, lo que representa el 67,7% del total de estudiantes de la comuna, mientras que el nivel secundario niños se ubica en tercer lugar con 1.120 estudiantes que equivalen al 8,9% del total de la comuna.

En Cerro Navia el total de estudiantes del nivel primario niños es de 12.491, es decir un 66,5% del total de estudiantes de la comuna, muy lejos de esta cifra al nivel secundario niños asisten 2.072 estudiantes, que representan el 11% del total de estudiantes a nivel comunal, mismo porcentaje de asistentes al nivel parvulario aunque éstos suman 2.064 estudiantes. La comuna de Pudahuel tiene una matrícula total en el nivel de enseñanza primaria niños de 22.053 estudiantes, que representan el 61,4% de la matrícula total de la comuna, seguida de los 6.555 estudiantes del nivel secundario niños, que representan un 18,2% de la matrícula total de estudiantes de la comuna.

#### **3.6.8.4 Resultados SIMCE Cuarto Básico 2009, 2011, 2013**

Cuando se analizan los resultados de la prueba SIMCE de los estudiantes del nivel IV de primaria de las comunas que conforman el servicio local Huasco<sup>66</sup>, se tiene que la comuna de Huasco es la que tiene los más bajos resultados tanto en Lectura como en Matemáticas, que en el año 2009 alcanza los 241 y 229 puntos, 14 y 16 menos que el promedio regional de ese año, cuyos puntajes promedios fueron de 255 y 245, y mucho más lejos aún de los puntajes promedio en el país que fueron de 262 en lectura y 253 en matemáticas, 21 y 24 puntos más que los promedios

---

<sup>65</sup> Anexo Tabla 21.

<sup>66</sup> Anexo Tabla 22.

de puntajes de Huasco en ese año. Este mismo año –2009– en lectura fue Freirina la comuna con los puntajes promedio más altos, 258, que significan 3 puntos más que el promedio regional que fue 255 y 4 menos que los 262 obtenidos en promedio por los estudiantes de IV año de primaria a nivel nacional. En matemáticas el puntaje más alto fue el de la comuna de Vallenar con 247 puntos, 2 más que el promedio de la región que fue 245, y 7 menos del promedio nacional de 253. En la prueba de lectura del año 2011 la comuna de Alto del Carmen es la que registra el peor promedio con 252 puntos, 4 menos que los 258 de la región y 15 menos de los 267 que obtienen en promedio los estudiantes de IV de primaria a nivel nacional; mientras que en matemáticas el promedio más bajo fue el de Freirina con 235 puntos, 11 menos que los 246 obtenidos en toda la región y 24 menos que el promedio nacional que para ese año fue de 259 puntos. En el año 2013 tanto en lectura como en matemáticas la comuna de Alto del Carmen fue la que obtuvo los menores puntajes promedio, a saber: 252 en lectura –5 menos de los 257 obtenidos en la región y 12 menos que el promedio nacional que fue de 264– y 229 en matemáticas, 17 menos que los 246 de la región y 27 menos que el promedio nacional de 256.

Si se analizan ahora los puntajes promedios más altos de la prueba de lectura se tiene que en el año 2009 la comuna con el promedio más alto fue Freirina con 258 puntos, 3 más arriba que los 255 que en promedio se obtuvieron a nivel regional y 4 menos de los 262 nacionales. En matemáticas ese mismo año el puntaje promedio más alto se registró en Vallenar con 247 puntos, 3 más que los 245 regionales y 7 menos que los 253 obtenidos a nivel nacional. En la prueba realizada en 2011 la comuna con los más altos promedios en lectura fue Freirina con 268, más alto que la región, que obtuvo un promedio de 258, y que el promedio nacional que fue de 267, con una diferencia de 10 y 1 punto. En matemáticas la comuna con mejores resultados el año 2011 fue Vallenar con 254 puntos, 8 puntos sobre el promedio regional que fue de 246 y 5 puntos menos que el promedio nacional que fue de 259. En el año 2013 la comuna de Vallenar obtiene en ambas pruebas los puntajes más altos, 264 en lectura y 251 en matemáticas, que significan en lectura 7 puntos más que el promedio regional que fue de 257, mientras que a nivel nacional no se observan diferencias, ya que ambas promedian 264 puntos. En matemáticas el promedio de 251, está 5 puntos arriba de los 246 regionales y 5 abajo de los 256 nacionales.

Si se hace el mismo análisis de los resultados de la prueba SIMCE del año 2009 aplicada a los estudiantes del nivel IV de primaria de las comunas del Servicio Local Puerto Cordillera<sup>67</sup>, se tiene que la comuna de Andacollo es la que tiene el promedio más bajo con 260, pero la diferencia con Coquimbo es de solo 1 punto, pues esta promedia 261, muy cerca de los 263 de la región y los 262 del país. En la prueba de matemáticas se reconocen mayores diferencias

---

<sup>67</sup> Anexo Tabla 23.

toda vez que el promedio de la comuna de Andacollo es de 237 puntos, 13 menos que los 250 que obtiene Coquimbo, 14 menos que los 251 de la región, y 16 menos que los 253 puntos obtenidos por los estudiantes del nivel nacional. En el año 2011 los resultados se invierten y esta vez es la comuna de Coquimbo la que obtiene menores puntajes, 262 en lectura y 253 en matemáticas, siendo en lectura la diferencia con Andacollo de 12 puntos, pues esta comuna obtiene un promedio de 274, 7 puntos más que los 267 obtenidos a nivel nacional. En matemáticas Coquimbo promedia 253 puntos, 4 menos que los 257 de Andacollo, mismo puntaje que se registra a nivel regional y 6 menos de los 259 obtenidos en promedio en el país. En 2013 vuelve a ser Andacollo la comuna que obtiene menores resultados en matemáticas, 244 puntos versus los 247 de Coquimbo, lo que ubica a la comuna 9 puntos bajo el promedio regional que fue 253 y 12 menos que los 256 puntos que obtiene el promedio de los estudiantes de IV nivel de primaria a nivel nacional. Por su parte en lenguaje no se observan diferencias entre ambas comunas, toda vez que las dos obtienen 258 puntos, 5 menos que los 263 regionales y 6 menos que los 264 nacionales.

En las comunas que integran el servicio local Costa Araucanía<sup>68</sup> el análisis de los resultados de la prueba SIMCE de los estudiantes del nivel IV de primaria permite identificar que en los tres años considerados –2009, 2011 y 2013–, la comuna de Saavedra es la que obtiene los menores promedios en ambas pruebas. En el año 2009 el promedio de la comuna en la prueba de lectura fue de 235 puntos, 24 menos que los 259 regionales y 27 menos que los 262 nacionales, mientras que los 213 obtenidos en promedio en la prueba de matemáticas significan 31 menos que los 244 de la región y 40 menos que los 253 obtenidos en promedio en Chile. En la prueba de 2011 el promedio en lectura es de 249 puntos, 19 menos que los 268 puntos de la región y 18 menos que los 267 nacionales, mientras que en matemáticas los 221 puntos de Saavedra significan 33 puntos menos que los 254 regionales y 38 menos que los 259 de todo el país. Los resultados del año 2013 de la comuna de Saavedra en la prueba de lectura fueron 241 puntos, 22 puntos menos que los 263 regionales y 23 menos que los 264 nacionales. En matemáticas ese año la comuna de Saavedra obtuvo 220 puntos, 31 menos que los 251 regionales y 36 menos que los 256 puntos promedio de todo el país.

Si se revisan ahora los puntajes más altos en ambas pruebas para todas las comunas que conforman el servicio Costa Araucanía, se reconoce que en 2009 la comuna de Nueva Imperial es la que tiene más altos promedios en ambas pruebas, 251 en lectura, 8 puntos menos que los 259 obtenidos en promedio en la región y 11 menos que los 262 que promedia el país, y 237 en matemáticas, 7 menos que los 244 puntos promedio de la región y 16 menos de los 253 nacionales. En la prueba de 2011 es la comuna de Toltén la que tiene los más altos promedios comparada con las otras comunas que conforman el servicio local. En lectura el promedio fue

---

<sup>68</sup> Anexo Tabla 24.

de 272 puntos, 14 más que los 272 puntos a nivel regional y 15 más que el promedio nacional, mientras que en matemáticas los 253 están un punto bajo los 254 regionales y 6 más bajo que los 259 nacionales. En el año 2013 el promedio de puntajes más alto en lectura lo tuvo la comuna de Teodoro Schmidt con 258 puntos, aunque queda bajo los 263 de la región y los 264 del país. Mientras que en la prueba de matemáticas el promedio más alto lo obtuvo la comuna de Toltén con 245 puntos, el mejor promedio de las comunas analizadas, pero bajo el promedio de 251 regionales y 256 nacionales.

Finalmente en las comunas que conforman el servicio local Barrancas<sup>69</sup> se tiene que la comuna de Cerro Navia es la que presenta en las tres mediciones –2009, 2011 y 2013– los resultados promedios más bajos para ambas pruebas. En lectura el año 2009 el promedio de la comuna fue de 246 puntos, 18 menos que el promedio regional y 16 menos que el promedio nacional; en matemáticas la comuna obtuvo un promedio de 236 puntos, 21 menos que los 257 regionales y 17 menos que el promedio nacional. En el año 2011 el promedio en lectura de Cerro Navia fue de 249 puntos, 19 menos que los 268 regionales y 18 menos que los 267 nacionales. En matemáticas el promedio de Cerro Navia fue de 240 puntos, 21 menos que los 261 regionales y 19 menos que los 259 nacionales. Los resultados de Cerro Navia en la prueba de lectura del año 2013 fueron de 241 puntos, 24 puntos menos que los 265 obtenidos en promedio a nivel regional y 23 menos que los 264 nacionales. En matemáticas el promedio de este año en Cerro Navia fue de 233 puntos, 26 puntos menos que los 259 regionales y 23 menos que los 256 nacionales.

Cuando se analizan los promedios más altos, se reconoce que éstos están presentes en la comuna de Pudahuel en todas las mediciones y en ambas pruebas. En el año 2009 en la prueba de lectura el promedio de la comuna es de 258 puntos, 6 menos que los 264 de la región y 4 menos que el promedio nacional que ese año fue de 262 puntos. En matemáticas el promedio fue de 251 puntos, 6 menos de los 257 de la región y 2 menos de los 253 del país. En la prueba de 2011 el promedio en lectura fue de 265 puntos, 3 menos que los 268 de la región y 2 menos que los 267 del país; mientras que en matemáticas el promedio comunal fue de 258 puntos, 3 menos que los 261 regionales y 1 punto menos que los 259 nacionales. Los resultados promedio de 2013 para Pudahuel en lectura fueron de 263 puntos, 2 menos de los 265 regionales y 1 menos que los 264 nacionales. En matemáticas Pudahuel obtuvo un promedio de 256 puntos, 3 menos que los 259 regionales y mismo puntaje promedio a nivel nacional.

#### **3.6.8.5 Resultados SIMCE Octavo Básico 2009, 2011, 2013**

Cuando el análisis se centra en los resultados de la prueba SIMCE aplicada a estudiantes del

---

<sup>69</sup> Anexo Tabla 25.

nivel VIII año de primaria de las comunas que conforman el Servicio Local Huasco<sup>70</sup>, se tiene que en el año 2009 Alto del Carmen es la que presenta los resultados más bajos tanto en lectura como en matemáticas. En lectura el puntaje promedio fue de 238 puntos, 11 menos que los 249 de la región de Atacama y 14 puntos menos que el promedio nacional que ese año llegó a 252 puntos. En matemáticas el promedio de la comuna del Alto del Carmen fue de 216, muy lejos de los 258 puntos que en promedio alcanzan los estudiantes del mismo nivel educativo en la región y más aún de los 260 que fue el promedio nacional. Dos años después, en la prueba de 2011, Alto del Carmen vuelve a ser la comuna con más bajos resultados en matemáticas, 230 puntos, 20 puntos debajo de los 250 de la región y 29 de los 259 obtenidos a nivel nacional. En la prueba de lectura el promedio más bajo lo obtiene la comuna de Huasco con 236 puntos, 10 puntos más bajo que los 246 regional y 18 que los 254 a nivel nacional. En la prueba de 2013 la comuna con más bajos puntajes en ambas pruebas fue nuevamente Huasco. En lectura el promedio fue de 229 puntos, 17 menos que los 246 regionales y 26 menos que los 255 nacionales.

En contrapartida la comuna de Vallenar fue la que obtuvo los promedios más altos en ambas pruebas. El año 2009, 251 puntos en lectura, 2 puntos más que los 249 regionales y 1 menos de los 252 nacionales; y 258 en matemáticas, mismo promedio que ese año obtiene la región y dos menos que los 260 a nivel nacional. En 2011 fue la comuna de Freirina la que alcanzó los promedios más altos, 277 en lectura, 31 puntos más que los 246 obtenidos en la región y 23 arriba que los 254 del país. En matemáticas Freirina alcanza 260 puntos en promedio, 10 puntos más que los 250 regionales y 1 más que los 259 nacionales. En la prueba del año 2013 vuelve a ser Freirina la comuna con los mayores resultados promedio, tanto en lectura como en matemáticas. En lectura el promedio de la comuna fue 258 puntos, 12 más que los 246 regionales y 3 más que los 255 nacionales. En matemáticas la comuna promedia 268 puntos, lo que significa una diferencia de 16 puntos del promedio regional que fue de 252 puntos, y 6 puntos sobre el promedio nacional que ese año fue de 262.

En el servicio Puerto Cordillera<sup>71</sup> en el año 2009 los puntajes más bajos en ambas pruebas los tiene la comuna de Andacollo: 240 puntos en Lectura, 8 y 12 puntos menos de los promedios regional y nacional respectivamente, que fueron de 248 y 252; y 7 menos que los 247 que en promedio obtienen los estudiantes de la comuna de Coquimbo. En matemáticas el promedio de Andacollo es 241 puntos, 8 puntos menos que los 249 regionales y 11 menos que los 252 nacionales; mientras que en la otra comuna que conforma el servicio, Coquimbo, el promedio fue de 253 puntos. En la siguiente medición Andacollo vuelve a ser la comuna con los puntajes más bajos: en lectura alcanza un promedio de 250 puntos, 4 menos que el promedio tanto

---

<sup>70</sup> Anexo Tabla 26.

<sup>71</sup> Anexo Tabla 27.

regional como nacional que fue de 254, y 3 menos que el promedio de Coquimbo que fue de 253. En matemáticas la comuna alcanza un promedio de 247 puntos, 9 menos que la región que llega a los 256 puntos, 12 menos que los 259 que se obtienen a nivel nacional y 7 menos que los 254 de la comuna de Coquimbo. En 2013 en la prueba de lectura será Coquimbo la que registre un menor promedio, 251 puntos, 5 menos que el promedio regional, 4 menos que el promedio nacional y 11 menos que la comuna de Andacollo. En la prueba de matemáticas de ese año ambas comunas alcanzan el mismo promedio, 254 puntos, 3 menos que los 257 de la región y 8 menos que los 262 que promedia el país.

En las comunas que conforman el servicio local Costa Araucanía<sup>72</sup> en el año 2009 se tiene que la comuna de Saavedra es la que obtiene los más bajos promedios, tanto en la prueba de lectura como en la de matemáticas. En lectura su promedio fue de 218 puntos, 30 menos que los 248 que promedian los estudiantes del mismo nivel educativo en la región y 34 menos de los 252 que se obtienen a nivel nacional. En matemáticas la comuna de Saavedra promedia 213 puntos, 37 menos que los 250 regionales y 47 menos que los 260 nacionales. En la prueba de 2011 Saavedra vuelve a obtener los promedios más bajos en matemáticas, 224 puntos, versus los 254 regionales y los 259 nacionales. En lectura el promedio más bajo corresponde a la comuna de Teodoro Schmidt con 231 puntos, 24 puntos menos que los 255 regionales y 23 menos que los 254 que en promedio obtienen los estudiantes de este grado a nivel nacional. En la prueba del año 2013 la comuna de Teodoro Schmidt vuelve a ser la que obtiene los promedios más bajos, con 235 puntos, 20 menos que los 255 regionales y nacionales. En matemáticas la comuna con menor promedio fue nuevamente Saavedra, con 219 puntos, 34 menos que los 253 regionales y 43 menos que los 262 nacionales.

Cuando se analizan los puntajes más altos de las comunas que conforman este servicio se tiene que en el año 2009 la comuna de Carahue alcanza los promedios más altos en ambas pruebas, 239 en lectura y 240 en matemáticas, lejos sin embargo de los 248 y los 252 que el mismo año se promedian en la prueba de lectura a nivel regional y nacional. En matemáticas el promedio de la comuna fue de 240 puntos, 10 menos que los 250 de la región y 20 menos que los 260 del país. En la siguiente medición, la del año 2011, la comuna de Carahue vuelve a obtener los promedios más altos en ambas pruebas. En lectura alcanza un promedio de 253 puntos, más cerca de los 255 que se alcanzan a nivel regional y los 254 a nivel nacional. En matemáticas el promedio de Carahue fue de 244 puntos, 10 menos que los 254 regionales y 15 menos que los 259 nacionales. En el año 2011 fue la comuna de Toltén la que obtuvo los más altos promedios en ambas pruebas, 257 en lectura, 2 puntos más que los 255 que se obtienen en promedio tanto en la región como en el país. En matemáticas el promedio de Toltén fue de 249 puntos, 4 menos que los 253 regionales y 13 menos que los 262 nacionales.

---

<sup>72</sup> Anexo Tabla 28.



En el año 2009, en las comunas que agrupa el servicio local Barrancas<sup>73</sup>, la comuna de Cerro Navia es la que obtiene los promedios más bajos en ambas pruebas: 235 en lectura, 20 puntos menos que los 255 regionales y ¿17? menos de los 252 nacionales. En matemáticas el promedio fue de 243 puntos, 22 menos que el promedio regional y 17 menos de los 260 puntos promedio a nivel nacional. En la siguiente medición, la de 2011, nuevamente Cerro Navia obtiene los menores puntajes en ambas pruebas, 230 en lenguaje, 23 menos que los 253 regionales y 24 menos que los 254 nacionales; mientras que en matemáticas el promedio de la comuna fue de 240, 22 por debajo de los 262 regionales y 19 menos que el promedio nacional. En 2013, en la prueba de matemáticas, Cerro Navia vuelve a obtener el promedio más bajo, 247 puntos, pero esta vez comparte puntaje con la comuna de Lo Prado, que a su vez tendrá el promedio más bajo ese mismo año en la prueba de lectura, con 235 puntos, 20 menos que los 255 que obtienen en promedio tanto los estudiantes de la región como del país.

En el año 2009 los puntajes más altos en ambas pruebas serán los de la comuna de Lo Prado, 241 en lenguaje y 248 en matemáticas. El promedio de lenguaje, pese a ser el mejor de las comunas que conforman el servicio, es 14 puntos menos que el promedio regional y 11 menos del promedio nacional. En matemáticas los 248 puntos de Lo Prado son 17 puntos menos que los 265 regionales y 12 menos que los 260 nacionales. En la medición del año 2011 la comuna con los más altos promedios es Pudahuel, 244 en lectura, 9 menos que los 253 regionales y 1 menos de los 254 nacionales. Será nuevamente la comuna de Pudahuel la que obtenga los más altos promedios en la prueba del año 2013: 251 en lectura y 258 en matemáticas. En lectura ese mismo año el promedio fue de 255, tanto en la región como en el país, mientras que en matemáticas el promedio regional fue de 266 y de 262 a nivel nacional.

### **3.6.8.6 Resultados SIMCE Segundo Medio 2010, 2013**

Cuando se analizan los resultados de la prueba SIMCE aplicada a estudiantes de II año de enseñanza secundaria en el año 2010, se tiene que la comuna de Alto del Carmen<sup>74</sup> es la que tiene los promedios más bajos en ambas pruebas, 230 en lectura y 207 en matemáticas. Los puntajes alcanzados por esta comuna se encuentran muy lejos de los 251 de la región y los 259 del país, ubicándose los promedios de Alto del Carmen 21 y 28 puntos menos respecto de la región y del país. En matemáticas el promedio regional de ese año fue de 248 mientras que el del país fue de 256, ubicando el promedio de Alto del Carmen a 41 y 49 puntos por debajo de estos promedios. En la prueba del año 2013 la comuna de Alto del Carmen vuelve a tener el promedio más bajo en matemáticas con 207 puntos, al igual que la comuna de Freirina, a nivel regional el promedio ese año fue de 255 –48 puntos más que Alto del Carmen y Freirina– y el

---

<sup>73</sup> Anexo Tabla 29.

<sup>74</sup> Anexo Tabla 30.

nacional de 267 –50 puntos más que ambas comunas–. En lectura la comuna de Huasco es la que tiene el promedio más bajo con 219 puntos, 27 menos que los 246 que alcanza la región y 35 menos que el promedio nacional que llega a los 254 puntos.

Los puntajes más altos en la prueba del 2010 los tendrá la comuna de Vallenar, tanto en lectura como en matemáticas. En lectura el promedio fue de 238 puntos, 13 menos que los 251 que se alcanzan a nivel regional y 21 menos que los 259 a nivel nacional. La comuna de Vallenar volverá a tener el promedio más alto en la medición del 2013 en la prueba de matemáticas con un promedio de 244, 11 menos que los 255 regionales y 23 menos que los 267 nacionales. En la prueba de lectura el promedio más alto fue el de la comuna de Freirina con 258 puntos, 12 más que los 246 a nivel regional y 4 más que los 254 a nivel nacional.

En las comunas que conforman el servicio local Puerto Cordillera<sup>75</sup>, la comuna de Coquimbo alcanzan los promedios más altos en ambas mediciones y en ambas pruebas. En 2010 el promedio de la comuna en lectura fue de 258 puntos versus los 246 de la comuna de Andacollo, los 256 de la región y los 259 del país. En matemáticas Coquimbo promedia 252 puntos, versus los 249 de Andacollo, los 250 de la región y los 256 del país. En la medición del 2013 la comuna de Coquimbo llega a 252 puntos en la prueba de lectura, 5 puntos más que Andacollo que alcanza los 247 puntos y 2 menos que el promedio regional y nacional que fue de 254. En matemáticas el promedio de Coquimbo en esta medición fue de 261 puntos, 13 menos que los 248 de Andacollo, 4 menos que los 265 de la región y 16 menos que el promedio nacional que ese año fue de 267.

Al analizar los resultados de la prueba SIMCE aplicada a estudiantes de II año de educación secundaria de las comunas que conforman el Servicio Local Costa Araucanía<sup>76</sup>, se tiene que nuevamente la comuna de Saavedra es la que en el año 2010 obtiene los menores resultados, tanto en la prueba de lectura como en la de matemáticas. En lectura el puntaje promedio de la comuna fue de 210 puntos, 44 menos que los 254 que en promedio obtiene la región y 49 menos del promedio nacional. En matemáticas el promedio de Saavedra ese año fue de 197 puntos, 49 menos que los 246 regionales y 59 menos que los 256 nacionales. En la siguiente medición, la del año 2013, Saavedra vuelve a ser la comuna con el promedio más bajo en la prueba de matemáticas, 201 puntos, 54 menos que los 255 regionales y 66 menos que los 267 nacionales. En lectura ese año el promedio más bajo lo obtuvo la comuna de Toltén con 225 puntos, 25 menos que los 250 puntos que obtuvo la región y 29 menos que los 254 nacionales.

---

<sup>75</sup> Anexo Tabla 31.

<sup>76</sup> Anexo Tabla 32.

Cuando se revisan los puntajes más altos de las comunas pertenecientes al Servicio Local Costa Araucanía, se observa que en la medición del año 2010 fue la comuna de Carahue la que obtuvo los mayores puntajes, tanto en lectura como en matemáticas, 238 y 225 respectivamente. Los 238 de lenguaje la ubican 16 puntos más abajo del promedio regional para ese año, que fue de 254, y 21 más abajo que los 259 que en promedio se obtuvieron en todo el territorio nacional. En la prueba del 2013 en lenguaje la comuna con el promedio más alto es Teodoro Schmidt con 241 puntos, 9 menos que los 250 regionales y 13 menos que los 254 nacionales. En matemáticas el mayor promedio lo obtiene la comuna de Toltén con 236 puntos, 19 menos que los 255 regionales y 31 menos que los 267 nacionales.

Los resultados de las comunas que integran el Servicio Local Barrancas<sup>77</sup> muestran que en el año 2010 la comuna de Cerro Navia es la que obtiene los promedios más bajos tanto en lectura como en matemáticas. En lectura el promedio de la comuna fue de 226 puntos, 38 menos que los 264 regionales y 33 menos que los 259 nacionales. En matemáticas el promedio de la comuna fue de 217 puntos, 37 puntos menos que los 264 regionales y 29 menos que los 256 nacionales. En la medición del 2013 Cerro Navia vuelve a ser la comuna con el menor promedio en lenguaje, 226 puntos, 30 menos que los 256 regionales y 28 menos que los 254 nacionales. En matemáticas el promedio más bajo lo registró la comuna de Lo Prado con 228 puntos, 46 menos que los 274 regionales y 39 menos que los 267 nacionales.

Al revisar los puntajes más altos se reconoce a la comuna de Pudahuel, tanto en lectura como en matemáticas y en ambos años de medición. En el año 2010, en lectura promedia 244, aun así se ubica 20 puntos por debajo del promedio nacional de 264 puntos, y 15 menos que los 259 puntos nacionales. Ese mismo año en matemáticas el promedio comunal fue de 241 puntos, 23 menos que los 264 regionales y 15 menos que los 256 nacionales. En el año 2013 el promedio en lectura fue de 240 puntos, 16 menos que los 256 regionales y 14 menos que los 254 nacionales. Mientras que en matemáticas el promedio fue de 248 puntos; 26 menos que los 274 regionales y 19 menos que los 267 nacionales.

#### **3.6.8.7 Resultados promedio PSU por dependencia 2013–2015**

Cuando se analizan los resultados de la prueba de selección universitaria de los años 2013 y 2015 en función de la dependencia de los establecimientos a los que asisten los estudiantes, se tiene que en las comunas del Servicio Local Huasco<sup>78</sup> la comuna de Vallenar es la que obtiene los promedios más bajos en 2013 con 405 puntos, 37 menos que los 442 regionales y 48 menos que los 453 nacionales. En las dependencias particular subvencionado y particular pagado sólo

---

<sup>77</sup> Anexo Tabla 33.

<sup>78</sup> Anexo Tabla 34.

se tienen resultados en Vallenar, pues las otras comunas no cuentan con estos establecimientos y/o éstos son sólo de educación primaria. El promedio de los establecimientos particulares subvencionados fue de 536 en el año 2013 y 533 en el año 2015. Mientras que para los particulares pagados sus promedios fueron de 659 y 594 puntos respectivamente. Los promedios regionales de los particulares subvencionados fueron de 515 en ambas mediciones 2013 y 2015, mientras que a nivel nacional éstos fueron de 490 y 492 puntos. Los particulares pagados regionales en el año 2013 promediaron 632 y en el año 2015 bajaron a los 626 puntos, mientras que a nivel nacional los promedios de esos mismos años fueron de 606 y 600 puntos. Lo anterior da cuenta que los promedios de Vallenar en el sistema particular subvencionado son más altos que los de la región y el país. En el sistema particular pagado se reconocen más diferencias: Vallenar tiene un promedio más alto que la región y el país en la prueba de 2013, pero más bajo comparado tanto con la región como con el país en la prueba de 2015. No se establecen diferencias entre subsistemas –público, particular subvencionado y particular pagado– pues como se ha repetido lo largo de los capítulos, si no se controla la variable socioeconómica de los estudiantes estos sistemas no son comparables.

En las comunas del Servicio Puerto Cordillera<sup>79</sup>, la de Andacollo es la que obtiene el promedio más bajo de los establecimientos públicos, tanto en 2013 como en 2015. En 2013 el promedio de Andacollo fue de 436 puntos, mientras que Coquimbo llegó a los 440, ambos promedios se ubican sobre el promedio regional que fue de 429 y bajo el promedio nacional que fue de 453. En el año 2015 la diferencia entre ambas comunas del servicio se ensanchó, obteniendo Andacollo 415 y Coquimbo 444; esta última obtiene un promedio superior a la región, que fue de 433, e inferior al promedio nacional que fue de 457 puntos.

Las cifras del sistema particular subvencionado muestran aún más brecha entre ambas comunas, al menos en el año 2013, que es posible comparar, pues no existe el dato del promedio de Andacollo en el año 2015. En 2013 el promedio de la PSU de los establecimientos particulares pagados de Andacollo fue de 420 puntos, muy lejos de los 482 puntos que promedió Coquimbo, los 496 de la región y los 490 del país. En 2015 la comuna de Coquimbo baja su promedio llegando a 478, la región sube a 498 y el promedio nacional también sube a 492 puntos. Respecto del sistema particular pagado no existen los registros de la comuna de Coquimbo, aunque ésta sí cuenta con establecimientos de esa dependencia en el nivel secundario. A nivel regional se puede dar cuenta de una baja entre ambas mediciones, toda vez que el promedio de 2013 fue de 631 y el de 2015 de 613; pese a ellos ambos promedios son superiores a los promedios nacionales de 606 y 600 respectivamente.

---

<sup>79</sup> Anexo Tabla 35.

En las comunas que conforman el servicio Costa Araucanía<sup>80</sup> en el subsistema público, la que obtiene los menores puntajes es Teodoro Schmidt y ello en ambas mediciones. En el año 2013 el promedio comunal fue de 413 puntos, mientras que en el 2015 alcanza menos de 400 puntos, 396 específicamente. En la región el promedio de 2013 fue de 454 y el nacional de 453, mientras que en el año 2015 tanto la región como el país tuvieron un alza, llegando a los 458 y 457 puntos respectivamente. Dentro del subsistema público la comuna con los puntajes promedio más altos en ambas mediciones fue Toltén, con 484 puntos en el año 2013 y 460 en el 2015, lo que le permite ubicarse en ambas mediciones por sobre el promedio regional y nacional.

De las comunas que cuentan con establecimientos particulares subvencionados la de Nueva Imperial es la que obtiene el promedio más alto, 438 puntos en el 2013 y 453 en el 2015. Pese a obtener los promedios más altos estos promedios son más bajos que la región y que el país, que en el 2013 promedian 483 puntos y en el 2015 llega a los 490 respectivamente, mientras que el promedio nacional del año 2013 fue de 490 puntos, y de 492 puntos en el 2015.

De las comunas del servicio con establecimientos privados en enseñanza secundaria, la que obtiene los promedios más altos es Nueva Imperial en el año 2013 con un promedio de 425 puntos, muy lejos de los 606 que promedia tanto la región como el país. Ese mismo año los datos de la otra comuna de los que se dispone, que es Saavedra, llegan a 404 puntos promedio. Mientras que en la prueba del año 2015 el promedio más alto lo obtuvo Saavedra con 444 puntos, versus los 423 de Nueva Imperial, los 607 de la región y los 600 que promedia el país.

En las comunas pertenecientes al servicio Barracas<sup>81</sup> la comuna de Pudahuel es la que muestra los promedios más altos en la medición del 2013 llegando a 406 puntos, versus Cerro Navia –la comuna con el promedio más bajo, que ese mismo año alcanza 382 puntos–, muy lejos de los 469 que promedia la región y los 453 nacionales. En la medición del 2015 el promedio más bajo lo obtiene la comuna de Lo Prado con 405 puntos, mientras que el más alto lo obtuvo Pudahuel con 423 puntos; los promedios de la región en tanto llegan esos años a 486 y los del país a 492.

En los establecimientos particulares subvencionados la comuna que obtiene los más bajos puntajes es Cerro Navia que en 2013 promedió 427 puntos, mientras que en el 2013 su promedio fue de 415 puntos. La comuna que obtiene los promedios más altos fue Lo Prado, 487 en el año 2013 y 503 en el 2015. El promedio de la región el 2013 fue de 485 y de 486 el año 2015. Mientras que los promedios nacionales fueron de 490 y 492, en el año 2013 y 2015 respectivamente.

---

<sup>80</sup> Anexo Tabla 36.

<sup>81</sup> Anexo Tabla 37.

En los establecimientos particulares pagados sólo la comuna de Pudahuel cuenta con información, siendo sus promedios de 596 en 2013 y de 586 en el año 2015. Para ambas mediciones los promedios son más bajos que los regionales, que fueron 608 y 603, y 606 y 600 los nacionales, en 2013 y 2015 respectivamente.

### **3.6.9 Indicadores municipales de los territorios con SLE instalados a diciembre de 2018**

#### **3.6.9.1 Ingresos Municipales, distribución porcentual según origen, 2010–2012–2014**

Para finalizar este análisis se hará referencia a los indicadores de ingresos y gastos municipales en el entendido que se considera que ellos permiten ilustrar en términos comparativos la mayor o menor independencia financiera de los gobiernos locales –como dato referencial, para el año 2014, el 37,7% de los municipios nacionales dependían financieramente del Fondo Común Municipal (FCM)<sup>82</sup>, entre un 50% y un 84%–; y la prioridad que cada uno de ellos entrega a la educación comunal en función de la inversión en educación y salud municipal.

Cuando se analiza la distribución porcentual de los ingresos municipales de las comunas que conforman el Servicio Local de Educación Huasco<sup>83</sup>, se tiene que Huasco es la que presenta mayor dependencia del Fondo Común Municipal en las tres mediciones, a saber: 53,4% en 2010; 43,3% en 2012 y 50,7% en 2014. Le sigue muy de cerca la comuna de Alto del Carmen con una dependencia al Fondo Común Municipal de 47,6% en 2010 y 2012 y de 48,9% en 2014. Menor dependencia del Fondo Común Municipal mostrarán las comunas de Vallenar y Freirina, siendo esta última la que muestra menor dependencia de todas con un 25,1% en 2010, 27,2% en 2012 y 28,5% en 2014. Los porcentajes de Vallenar en tanto son de 29,8% en 2010; 32,2% en 2012 y 30,2% en 2014.

En las comunas del Servicio Local de Educación Puerto Cordillera<sup>84</sup>, la que se muestra más dependiente del Fondo Común Municipal es Andacollo con porcentajes de 43%; 42,9% y 44,1% en 2010, 2012 y 2014 respectivamente. Mientras que los porcentajes para la comuna de Coquimbo son de 32,6%; 32,7% y 34% en los años 2010, 2012 y 2014. De todas las comunas analizadas la de Coquimbo es la única que genera ingresos propios permanentes de más de un 50%, específicamente un 51,9% en 2010; un 52,8% en 2012 y un 50,3% en 2014.

---

<sup>82</sup> Definido por la Constitución Política (Art. 122) como un “mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país” y tiene por objetivo repartir el ingreso propio de los municipios en razón de variables sociodemográficas y económicas, privilegiando a los municipios con mayor vulnerabilidad y cantidad de habitantes.

<sup>83</sup> Anexo Tabla 38.

<sup>84</sup> Anexo Tabla 39.

En contrapartida todas las comunas que conforman el Servicio Local Costa Araucanía<sup>85</sup> muestran una gran dependencia del Fondo Común Municipal, superando en todas ellas el 50%. En la comuna de Carahue los ingresos del Fondo Común Municipal representan en 2010 el 61,1% de los ingresos totales de la comuna, mientras que en 2012 ese porcentaje es aún mayor, llegando a un 62,3% y más de 3 puntos superior en 2014 cuando los ingresos de la comuna provenientes del Fondo Común Municipal llegan al 65,9%. En la comuna de Nueva Imperial los ingresos totales de la comuna provenientes del Fondo Común Municipal fueron de 60% en 2010; 67,4% en 2012 y 68,3% en 2014. Por su parte en la comuna de Carahue los ingresos de la comuna por concepto del Fondo Común Municipal fueron de 87,7%; 68,9% y 68,8%, en 2010, 2012 y 2014 respectivamente. En la comuna de Teodoro Schmidt la dependencia de ingresos de la comuna al Fondo Común Municipal fue de 70,4% en 2010; 66,5% en 2012 y 59,1% en 2014. Finalmente en la comuna de Toltén los ingresos provenientes del Fondo Común Municipal fueron de 75,5%; 65,1% y 58,3%; en 2010, 2012 y 2014 respectivamente.

En las comunas pertenecientes al Servicio Local Barrancas<sup>86</sup> la que muestra mayor dependencia en sus ingresos del Fondo Común Municipal es Cerro Navia, cuyos ingresos provenientes de este fondo fueron de 60,1% en 2010, 67,3% en 2012 y 44,5% en 2014. Le sigue la comuna de Lo Prado, cuyos ingresos provenían del Fondo Común Municipal en un 50,7% en el año 2010; 57,4% en el 2012 y 28,5% en el 2014. Finalmente en la comuna de Pudahuel los ingresos provenientes del Fondo Común Municipal llegaron a 36,4%; 28,8% y 21,7%, en 2010, 2012 y 2014 respectivamente.

### **3.6.9.2 Gasto en salud y educación municipal 2010–2012–2014**

Cuando se compara los gastos en salud y educación a nivel municipal, se tiene que en todas las comunas que pertenecen al Servicio Local Huasco<sup>87</sup> el gasto en educación en los años 2010, 2012 y 2014 casi triplica al de salud, siendo la comuna de Freirina la que registra mayores diferencias. En 2010 la comuna destinó a educación 1.733.040 miles de pesos a educación y sólo 296.858 miles de pesos a salud. En el año 2012 se destinaron 1.732.988 miles de pesos, mientras que en el 2014 la cifra llegó a 2.779.404 miles de pesos a educación. A salud los montos llegaron a 348.848 y 618.762 miles de pesos en los años 2012 y 2014 respectivamente. El gobierno local de Vallenar invirtió en educación el año 2010, 9.164.917 miles de pesos; en 2012, 11.417.801 y 13.998.940 miles de pesos en 2014. A salud en tanto el año 2010 se transfirieron desde el municipio 2.022.014 miles de pesos, 2.623.199 en 2012 y 4.404.852 miles de pesos en 2014. En la comuna de Alto del Carmen el monto que el municipio destinó a

---

<sup>85</sup> Anexo Tabla 40.

<sup>86</sup> Anexo Tabla 41.

<sup>87</sup> Anexo Tabla 42.

educación en 2010 fue de 1.602.600 miles de pesos chilenos, 1.717.243 miles de pesos en 2012 y 2.106.753 miles de pesos en 2014. En salud los montos invertidos desde el municipio fueron de 499.283, 593.757 y 840.883 miles de pesos chilenos en 2010, 2012 y 2014 respectivamente. Por su parte en la comuna de Huasco el gasto del municipio en educación fue de 1.251.927 millones de pesos en el año 2010, 1.725.222 millones de pesos en el año 2012 y 2.345.519 millones de pesos en el 2014. A salud por su parte el municipio destinó un total de 415.816 millones de pesos en el año 2010, 488.179 millones de pesos en 2012 y 827.938 millones de pesos en 2014.

Para las comunas que pertenecen al Servicio Local Puerto Cordillera<sup>88</sup> sólo se tienen los datos de educación y salud del municipio de Coquimbo, lo que permite evidenciar que el gasto municipal en educación casi duplica en los tres años considerados el de salud, a saber: el año 2010 el municipio destina a educación 13.996.954 miles de pesos chilenos, 17.104.034 miles de pesos en 2012 y 21.435.022 miles de pesos en 2014, mientras que en salud los montos invertidos fueron de 7.284.264 miles de pesos en 2010, 10.763.701 miles de pesos en 2012 y 14.244.506 miles de pesos en 2014. Respecto de la inversión municipal de la comuna de Andacollo no es posible realizar comparaciones entre educación y salud, toda vez que los datos de esta última no están disponibles en la base del Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM). En educación el gasto municipal fue de 1.525.058 miles de pesos en 2010, 2.090.196 miles de pesos en 2012 y 2.216.406 de miles de pesos en el año 2014.

En todas las comunas que conforman el Servicio Local Costa Araucanía<sup>89</sup> la inversión del municipio en educación es superior que la realizada en salud, en algunos casos llegando hasta casi quintuplicar los montos de educación a los de salud. Una de ellas es la comuna de Carahue donde la inversión en educación por parte del gobierno local fue de 4.411.869 miles de pesos en el año 2010, 5.505.932 miles de pesos en el 2012 y 5.746.884 miles de pesos en el 2014, versus los 717.476 miles de pesos en el año 2010 de salud, los 949.128 miles de pesos en 2012 y los 1.375.811 miles de pesos en 2014. En la comuna de Toltén las diferencias entre educación y salud también son relevantes, superando en las tres mediciones –2010, 2012 y 2014– en más de cuatro veces la inversión del gobierno local en educación a la de salud, a saber: en el año 2010 se destinan a educación 1.696.587 miles de pesos versus los 404.036 destinados a salud, en el año 2012 en educación el municipio invirtió 1.979.315 versus los 481.269 de salud y en el año 2014 la inversión municipal en educación fue de 2.545.030 versus los 621.840 destinados a salud. En la comuna de Saavedra la inversión en educación desde el gobierno local fue de 2.545.030 miles de pesos chilenos en el año 2010, 1.891.235 miles de pesos chilenos en el 2012 y 2.194.320 miles de pesos en el 2014, mientras que la inversión municipal en salud fue de

---

<sup>88</sup> Anexo Tabla 43.

<sup>89</sup> Anexo Tabla 44.



2.194.320, de 1.017.820 y de 1.168.446 miles de pesos chilenos en los años 2010, 2012 y 2014 respectivamente. En la comuna de Nueva Imperial la inversión municipal en educación el año 2010 fue de 3.139.115 miles de pesos chilenos, de 1.696.587 miles de pesos el año 2012 y de 1.979.315 miles de pesos en el año 2014, en tanto en salud el municipio invirtió 1.687.021 miles de pesos en el año 2010, 404.036 miles de pesos en el 2012 y 481.269 miles de pesos en 2014. Finalmente la comuna de Teodoro Schmidt es la que muestra las diferencias menos marcadas entre las inversiones municipales destinadas a educación y salud con 1.535.699 miles de pesos chilenos destinados a educación en el año 2010, 1.743.847 miles de pesos en el 2012 y 1.896.242 miles de pesos en el 2014, mientras que a salud se destinó 993.578, 993.578 y 1.500.515 miles de pesos los años 2010, 2012 y 2014 respectivamente.

El Servicio Local de Educación Barrancas<sup>90</sup> destaca por ser el único de los aquí analizados que tiene comunas que destinan más recursos municipales a salud que a educación. Este es el caso de la comuna de Lo Prado, que en los años 2010, 2012 y 2014 destina a salud 7.995.363, 8.566.765 y 9.549.054 miles de pesos respectivamente, versus los 6.794.320, 7.685.285 y los 8.108.442 miles de pesos que en esos mismos años se destina desde el gobierno local a educación. En la comuna de Pudahuel sólo en el año 2014 se destinan más recursos municipales a salud que a educación, 16.004.620 miles de pesos para la primera y 13.423.363 para la segunda. Los años 2010 y 2012 los montos destinados a educación son levemente superiores a los de salud, a saber 11.685.095 versus 10.372.331 miles de pesos en 2010 y 13.580.202 versus 12.034.178 miles de pesos en 2012. La comuna de Cerro Navia es la única de las tres que conforman este Servicio que destina en todas las mediciones más recursos a educación que a salud, 5.782.650 miles de pesos versus 4.261.409 en 2010, 11.453.303 miles de pesos versus 7.999.712 en 2012 y 12.930.781 miles de pesos versus 11.582.641 del año 2014.

---

<sup>90</sup> Anexo Tabla 45.

## **CAPÍTULO IV**

### **CONTEXTUALIZACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO CHILENO**

En el presente capítulo se presentará con más detalles el sistema educativo del caso de estudio, tanto para el proceso de descentralización como de recentralización, dando cuenta de sus principales características, su estructura, su marco normativo, los actores más relevantes que en él convergen, sus roles, sus funciones, algunos de los elementos en disputa, la gestión del sistema y sus principales resultados<sup>91</sup>, entre otros que se considera permitirán distinguir el caso chileno de otros sistemas educativos.

Lo anterior se sitúa desde un momento de la historia reciente de Chile como es la dictadura cívico- militar de Augusto Pinochet, en el entendido que en ésta se establecen sus bases, unas que se caracterizan por su descentralización y privatización, en línea con el reconocimiento de las potencialidades del mercado, al que se enaltece como la fuerza que mejorará el sistema en eficiencia y calidad, y que por lo demás no es exclusivo de las políticas educativas, pues se instala en todos los ámbitos de las políticas públicas durante este período en Chile, y que como se detallará en los capítulos siguientes se mantienen casi sin modificaciones, aunque en educación con la promesa de ser dejadas atrás a propósito de la instalación y consolidación del nuevo sistema público.

Los antecedentes que se presentan constituyen evidencias del proceso de descentralización y privatización de la educación pública chilena, una de las más mercantilizadas del mundo, y su impacto en variables como rendimiento de los estudiantes, calidad educativa, segregación, entre otras. Evidencia que además tiene el valor de poner en entredicho una serie de estigmas negativos que durante años se han levantado en Chile respecto de la educación de provisión pública.

Uno de estos discursos es el que señala que la calidad de los aprendizajes que alcanzan los estudiantes de establecimientos públicos es menor que la de los estudiantes de

---

<sup>91</sup> Se incluyen los resultados educativos obtenidos por Chile durante el proceso de descentralización en ámbitos como cobertura, matrícula, distribución de establecimientos y de estudiantes en el sistema público y privado, calidad, entre otros. Para este último indicador se utilizan los resultados de pruebas nacionales e internacionales, ello pues se considera tienen la potencialidad de mostrar algunas de las características más distintivas del sistema educacional chileno, como son la segregación e inequidad que éste ha generado durante las cuatro décadas que han transcurrido desde su instalación en el país, además de facilitar la comparación a partir de un mismo instrumento entre distintos países. Ello no implica desconocer las múltiples críticas que a este tipo de evaluaciones se realizan en términos teóricos, metodológicos y éticos, algunas de las cuales se darán cuenta sobre todo en los capítulos de análisis empírico, y que además son compartidas por la autora de esta investigación.

establecimientos particulares subvencionados, y más aún de estudiantes de establecimientos privados. Sin embargo, cuando los resultados de las pruebas estandarizadas destinadas a medir calidad de la educación son controlados por el nivel socioeconómico, se tiene que las diferencias entre establecimientos municipales y particulares subvencionados, incluso entre públicos y privados, prácticamente desaparecen.

Y la explicación de ello se encontraría, como se verá con más detalle a lo largo del capítulo, en que los resultados obtenidos por los estudiantes en la pruebas estandarizadas no se asocian directamente con la dependencia del establecimiento, pero sí con el nivel socioeconómico de procedencia, dando cuenta de los altos niveles de segregación que muestra la educación y en último término la sociedad chilena, y que concentra a los estudiantes de más altos niveles socioeconómicos en primer lugar en establecimientos particulares pagados y en menor medida en particulares subvencionados, pero cuya presencia es de 0% en establecimientos municipalizados.

Otro elemento significativo para graficar lo que se reconoce como el desmantelamiento de la educación pública desde la dictadura cívico-militar en adelante, es el que dice relación con la modificación de la distribución de matrícula entre establecimientos de distinta provisión, que además se reconoce como una de las primeras variables que evidencian la crisis del sector público. En términos introductorios es posible señalar que en el año 1981, cuando comienza la implementación del sistema de mercado en la educación chilena, el porcentaje de estudiantes que asistían a establecimientos públicos era de un 78%, en el año 2008 ese porcentaje ya era de un 45% y en el año 2017 alcanzaba sólo un 37%.

La pregunta que surge en forma inmediata es si estas cifras y en definitiva este proceso, ¿lograrán ser revertidos con el nuevo sistema de educación pública?, uno que promete devolver un rol central al estado respecto del derecho de la educación, a la vez que recuperar su condición de garante de la calidad educativa, sobre todo de aquellos que acceden a la educación pública, que como se ha visto en anteriores capítulos y se profundizará en éste, son preferentemente los grupos socioeconómicamente más desfavorecidos, y por tanto con mayores necesidades educativas. O por el contrario: ¿la instalación de este cuasi mercado en educación tiene raíces y bases tan sólidas, que ni siquiera este nuevo intento de transformación institucional logrará hacer tambalear sus bases?

Los antecedentes y reflexiones del presente capítulo pretenden contribuir a dilucidar éstas y otras interrogantes.

## **4.1 El sistema escolar chileno descentralizado**

### **4.1.1 Estructura y marco normativo del sistema descentralizado**

En Chile el sistema escolar descentralizado se encuentra organizado en cuatro niveles: preescolar, nivel primario –también llamado Educación General Básica (EGB)–, nivel secundario o educación media, que a su vez se divide en dos modalidades: humanístico–científico<sup>92</sup>, orientado a la preparación para la continuación de estudios en el nivel terciario, con un currículum académico y general; y técnico-profesional<sup>93</sup>, orientado preferentemente a la preparación para el trabajo; y finalmente el nivel terciario<sup>94</sup> o educación superior, que agrupa a universidades<sup>95</sup>, institutos profesionales, centros de formación técnica<sup>96</sup> –estos últimos en su mayoría de titularidad privada– y establecimientos de educación superior de las fuerzas armadas, de orden y seguridad.

En términos organizacionales, el sistema escolar chileno es el producto de un modelo altamente centralizado de provisión estatal que tiene su origen a mediados del siglo XIX. Esta tradición centralizadora sin embargo es modificada por el régimen cívico-militar de Pinochet, que desde 1980 en adelante inicia en el país una profunda reforma descentralizadora y privatizadora, la que como se verá en los siguientes apartados, se mantiene con escasas modificaciones una vez terminada la dictadura e iniciado el proceso de post-dictadura.

### **4.1.2 Actores del sistema descentralizado**

Históricamente en Chile la provisión de la educación ha asumido dos formas: una de gestión pública y otra privada, con una participación relativa de ambas bastante fluctuante en el

---

<sup>92</sup> La que a su vez se divide en varias ramas, según los planes diferenciados elaborados por los centros educativos con entre dos y cuatro asignaturas. En este contexto suele haber una rama humanística, profesional, tecnológica, de artes y una serie de otras combinaciones de asignaturas determinadas por cada uno de los establecimientos. Pese a ello lo más habitual es que exista una rama humanística y una científica.

<sup>93</sup> Que se divide en 34 especialidades agrupadas en quince sectores, a saber: maderero, agropecuario, alimentación, construcción, metalmecánica, electricidad, marítimo, minero, gráfico, confección, administración, salud y educación, química e industria, tecnología y comunicaciones, hotelería y turismo.

<sup>94</sup> Para ingresar a la mayoría de los programas de este nivel los estudiantes deben rendir la Prueba de Selección Universitaria (PSU), que mide los objetivos curriculares de la Educación Media Humanístico–Científica. Cada universidad establece los puntajes mínimos que determinarán la entrada a los distintos programas de estudio. Además, algunas instituciones o programas solicitan pruebas adicionales, generalmente de competencias y/o habilidades específicas.

<sup>95</sup> Según su titularidad, las universidades se clasifican en públicas y privadas. En Chile existen siete universidades privadas, fundadas antes de 1980, también llamadas “tradicionales” que tienen derecho a un aporte del Estado. El resto de las universidades privadas no reciben financiación pública. Las Universidades otorgan todo tipo de títulos superiores y, en exclusiva, los títulos de Licenciado, Magíster y Doctor.

<sup>96</sup> Los que entregan el título de técnico superior.

tiempo. Desde fines del siglo XIX y hasta la dictadura de Pinochet, la matrícula de los establecimientos de gestión pública fue mayoritaria, hasta que en el período descrito ingresa un tercer actor, que podría denominarse de provisión mixta, que recibe aportes tanto del estado como de las familias de los estudiantes que se educan en estos establecimientos.

A partir de las reformas educacionales desarrolladas desde 1980 en adelante, el sistema escolar chileno, en sus niveles primario y secundario, es administrado por cuatro tipos de sostenedores: los establecimientos públicos, que desde la descentralización son administrados mayoritariamente por las municipalidades, vía Departamentos Administrativos de Educación Municipal (DAEM) o Corporaciones Municipales<sup>97</sup>. Los establecimientos particulares subvencionados, administrados tanto por personas naturales como jurídicas, y financiados por el estado a través del sistema de subvenciones escolares<sup>98</sup>. Los establecimientos particulares pagados, administrados por personas naturales o jurídicas, financiados preferentemente por los padres de los estudiantes, y sin financiamiento estatal; y las Corporaciones, administradas por entidades empresariales y corporaciones, y financiados tanto por éstas como por el estado, y que en su totalidad corresponden a establecimientos de enseñanza media técnico-profesional.

#### **4.1.3 Organización y gestión del sistema descentralizado**

El órgano responsable de la educación a nivel nacional es el Ministerio de Educación –en adelante MINEDUC o el Ministerio–, el que desde que se inicia el proceso de descentralización

---

<sup>97</sup> Estos dos tipos de instituciones se diferencian principalmente en el tipo de dependencia que establecen con la figura del Alcalde, toda vez que los DAEM dependen de éste y están sujetos a normas rígidas de contratación de personal, y las Corporaciones además del servicio de educación incorporan al de salud. En términos de distribución en cerca un 80% son los DAEM los que administran la educación de las comunas.

<sup>98</sup> La subvención es un pago por estudiante matriculado y que asiste a clases entregado desde el MINEDUC a los sostenedores de los establecimientos educacionales, y debe destinarse a financiar los costos operacionales de los establecimientos. Su cálculo se realiza considerando el promedio de los últimos tres meses de matrícula y la asistencia de los estudiantes, y en la actualidad se basa en una unidad denominada Unidad de Subvención Escolar (USE). El valor de subvención por estudiante está establecido por ley, pero se considera arbitrario en tanto no responde a un diseño de política pública coherente y riguroso, aunque las variables consideradas se han ido modificando en el tiempo. En un primer momento consideró variables como el tipo de educación, nivel educacional y el tipo de jornada en que se impartía la enseñanza. Entre 1996 y el 2002 se configura un sistema completo de subvenciones, el que determina una subvención regular para los establecimientos gratuitos y otra para establecimientos que operan con Financiamiento Compartido. Para ambas además se estableció una subvención mínima si corresponden a establecimientos rurales. Existen también asignaciones especiales, que hacen subir sus montos en función de la zona geográfica, existencia de cursos de reforzamiento, por estudiantes que pertenecen al programa Chile Solidario, por contar con internado o educación especial para adultos, entre otros. Se reajusta anualmente, en el mismo momento y porcentaje en que se reajustan los salarios de los trabajadores del sector público. De la fiscalización del cumplimiento de los requisitos administrativos y académicos asociados a la entrega de subvención se encarga por ley el MINEDUC, sin embargo éste no tiene competencias en lo relativo al uso de las subvenciones.

de la educación se limita a diseñar las políticas educativas y las normativas generales; a supervisar administrativamente y apoyar técnicamente a los establecimientos educacionales; y a la provisión, distribución y fiscalización de financiamiento<sup>99</sup> básico del sector.

Su orgánica se caracteriza por una compleja estructura desconcentrada, que se lidera desde el nivel central hacia los niveles regionales, siguiendo el esquema de organización del país en regiones<sup>100</sup> –Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI)– y provincias –a través de Departamentos Provinciales (DEPROV)–. A nivel regional funcionan dieciséis Secretarías Regionales Ministeriales de Educación (SECREDOC<sup>101</sup>), cuyo objetivo fundamental es contextualizar las políticas nacionales en las respectivas realidades regionales.

La estructura organizacional de las SECREDOC se basa en departamentos, como los de Planificación, Administración, la Unidad de Pago de Subvenciones, entre otros. A su vez, cada Secretaría Regional se organiza en Departamentos Provinciales de Educación, encargados de la supervisión y asesoría técnico-pedagógica y la inspección administrativa y financiera de los establecimientos educacionales de la provincia. Los DEPROV son los actores visibles del estado en los establecimientos educacionales, aquellos que canalizan las políticas regionales de supervisión emanadas desde la SECREDOC y otras orientaciones provenientes de diversas

---

<sup>99</sup> Para el Ministerio esta última función entrañaba en sí misma una contradicción, pues el sistema de asignación de recursos financieros no se asociaba a logros de calidad. Y ello porque el pago de subvención se hacía por cada estudiante que asistía al establecimiento educacional, independiente de los resultados de aprendizaje, lo que sin duda generaba asimetrías en materia de responsabilidades, toda vez que el Ministerio, como agente financiero, no disponía del soporte legal, ni de instrumental de control adecuado, para exigir el cumplimiento de ese objetivo, como tampoco de las facultades para sancionar y reorientar los recursos de un sostenedor, salvo en casos extremos. Todo ello se modificará recién en 2007, con la aprobación de la Ley de Subvención Preferencial (SEP), a partir de la cual los sostenedores, sean éstos públicos o particulares subvencionados, reciben más recursos, vía subvención, en la medida en que den cumplimiento a sus propias metas de aprendizaje y en cuanto mayor sea el número de estudiantes considerados vulnerables insertos en sus establecimientos.

<sup>100</sup> Con el propósito de avanzar en la desconcentración del Estado, en el año 1974 se reestructuró a nivel nacional la organización territorial, creándose primero 13 regiones, luego 16, subdivididas en 52 provincias, actualmente 56. En cada región se fundó un Gobierno, presidido por un Intendente, autoridad de confianza del Presidente de la República. Mientras que para colaborar con el Intendente y representar a los ministerios centrales en cada región se crearon Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMIs).

<sup>101</sup> Las Secretarías Regionales surgen con el objetivo de desconcentrar la administración interior del estado, están a cargo del secretario regional ministerial, definido como el representante del Ministerio en la región y es además colaborador directo del intendente regional, también designado desde el nivel central. En términos administrativos y técnicos las Seremis dependen del ministro y del subsecretario de Educación, y su organización es prácticamente igual a la del nivel central. Cada región tiene una serie de provincias, y en cada una de ellas existirán los respectivos Departamentos Provinciales de Educación, que son las unidades que establecen contacto directo con los establecimientos educacionales (Jara, 2005: 677). Si las acciones ministeriales son fundamentalmente el diseño de políticas, la transferencia de recursos y la fiscalización, las SEREMIS y DEPROV son las encargadas de dar a conocer la política educacional en los establecimientos educacionales de la respectiva región y/o comuna, controlar aspectos administrativos, la utilización de recursos y fiscalización de la matrícula y asistencia de los estudiantes (Montt et al., 2006).

unidades y coordinaciones.

En el siguiente nivel de la estructura educacional, en el ámbito territorial comunal se ubican los sostenedores, que pueden ser públicos, privados o mixtos. De este nivel depende la gestión educativa en términos administrativos, e incluye aspectos como la contratación y despido de personal, la fijación de salarios, la compra de insumos, entre otras.

#### **4.1.4 Resultados del sistema descentralizado**

Desde la post dictadura, pero especialmente desde la emergencia de los movimientos estudiantiles y sociales de 2006 y 2011, se ha producido en el país un intenso debate respecto del rol del estado en educación, considerando variables como inversión, acceso, equidad, calidad, de algunas de las cuales se pretende dar cuenta en este apartado.

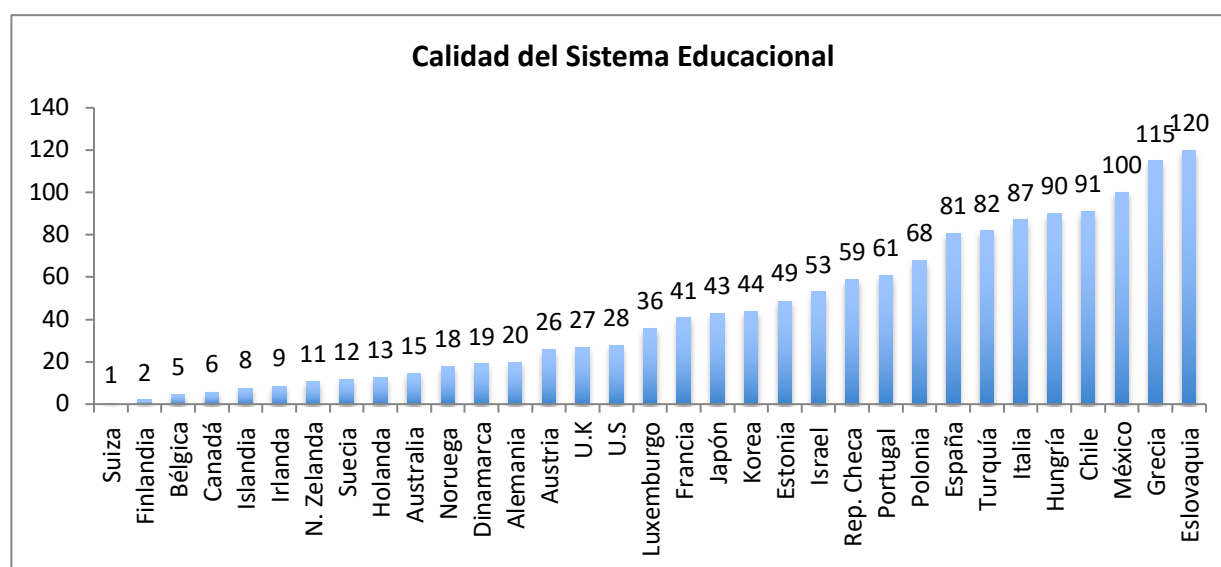
Si se analiza el gasto público en educación, podría sostenerse que desde la post dictadura la educación ha sido una prioridad para los gobiernos, pues durante estos años la inversión en términos absolutos se ha quintuplicado. Entre los años 1990 y 2010 por ejemplo pasó de 2,3% a 4,2% del Producto Interno Bruto (PIB), lo que significa un crecimiento a un promedio anual de más de 6%, mientras que en la siguiente década para el año 2015 ya era de un 4,8%, y dos años después, en 2017, de 5,4%. Pese a estos aumentos en los recursos, el sector sigue presentando una serie de desafíos que no se han corregido con más financiamiento.

Si se compara el gasto en educación en Chile con otros países de la OCDE se tiene que para el año 2008 éste era de 3,8% del PIB, ubicándose 0,8 puntos porcentuales por debajo de la media de los países de la OCDE, aunque considerablemente más alto que el gasto de países como Japón o Australia, que a su vez alcanzan rendimientos muy superiores a los de Chile. Esta relación sin embargo, con el paso de los años se ha ido modificando; seis años después, en el 2016, el gasto chileno en educación fue de 5,3% del PIB, mientras para el conjunto de países de la OCDE fue de 5,1%.

Lo anterior da cuenta de una de las dificultades que se reconoce cuando se analiza el sistema educativo chileno, pese a los incrementos constantes de gasto público esto no se ha traducido en avances significativos en las mediciones del rendimiento de los estudiantes, y de nuevo en términos comparativos, los resultados nacionales muestran un deficiente desempeño en comparación a todos los países avanzados y de rápido desarrollo. A nivel internacional, las cifras ubican a Chile como uno de los países con peor calidad educativa en el grupo de países en vías de desarrollo, y cuyos índices de PIB y rasgos de políticas macroeconómicas representan un desarrollo moderado.

Así se tiene que en las pruebas estandarizadas realizadas cada tres años, y que evalúan las competencias de los estudiantes de 15 años, que cursan entre VII° de primaria y IV° de secundaria en Lectura, Matemática y Ciencias del Programme for International Student Assessment (PISA) desarrollada por la OCDE, y en las que Chile participa desde el año 2003<sup>102</sup>, los resultados muestran que si bien se tiende al alza, el país se encuentra bajo el promedio de la OCDE, ocupando el lugar 91 en el ranking de países, lo que se expresa con mayor claridad en el siguiente gráfico:

**Gráfico 4.1: Resultados de calidad en pruebas de Lectura, Matemáticas y Ciencias, estudiantes de 15 años (PISA)**



Elaboración propia, a partir de la serie de datos del Foro Económico Mundial (FEM)

En la prueba Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS Trends)<sup>103</sup> –evaluación internacional realizada por la International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) cada cuatro años, que mide los logros de los aprendizajes de los estudiantes de IV° y VIII° de enseñanza primaria, en matemáticas y ciencias–, se tiene que en matemáticas los resultados alcanzados por los estudiantes chilenos no son muy distintos a la realidad que reflejan los de PISA. Así, los estudiantes que alcanzan el nivel de logro avanzado en matemática en el año 2003 es de 0%, mientras que el 59% de los estudiantes alcanzan un nivel inferior. Los resultados en ciencias son similares; el 1% alcanza un nivel avanzado de conocimientos, mientras el 44% se encuentra en un nivel inferior.

<sup>102</sup> En 2003 Chile participó solo de la prueba de lectura y desde el año 2006 en adelante lo hace en las tres áreas evaluadas. La prueba PISA además del currículum incorpora variables como grupos socioeconómicos y culturales.

<sup>103</sup> Desde el año 2003 cambia de nombre, previo a esto se la conocía como Third International Mathematics and Science Study y su sigla era solo TIMSS.



Pero a diferencia de lo que suele sostenerse ante la opinión pública, estas deficiencias en los resultados no son exclusivas del sector público, son del sistema educativo en su conjunto y ello se explicaría porque las diferencias entre el sector municipal, el particular subvencionado y particular pagado, trascienden a la gestión y administración. Si bien la educación en Chile es altamente segregada<sup>104</sup> (González, Mizala y Romaguera, 2002 y 2004; Auguste y Valenzuela, 2004; Carnoy, 2005; Torche, 2005; Hsieh y Urquiola, 2006; Mizala y Torche, 2012; Elacqua, 2012, Bellei, 2013; Hernando *et al.*, 2014), y en este contexto en los establecimientos particulares subvencionados y particulares pagados se concentran los estudiantes de más alto nivel socioeconómico; éstos no obtienen resultados muy superiores cuando se controla por el nivel socioeconómico, después de ello las diferencias entre establecimientos municipales y particulares subvencionados desaparecen, o al menos se vuelven estadísticamente poco significativas.

Ello no significa que los resultados y las brechas absolutas de los mismos según nivel socioeconómico no deban ser una preocupación, todo lo contrario, este es uno de los grandes problemas de la educación chilena y por lo tanto requiere una respuesta a través de las políticas públicas, una respuesta que además debe ser diferenciada, en función de las fuertes desigualdades socioeconómicas entre los distintos estratos existentes en el país, pero derriba el discurso –y con él debiera derribar también el estigma– de que la educación pública es peor que la particular subvencionada y que la particular pagada.

Para el caso de la prueba SIMCE, en el año 2001 por primera vez, en el análisis de los resultados de la prueba realizada el año anterior, se compararon los puntajes considerando las condiciones socioeconómicas de los estudiantes. Para ello se incorporaron variables como el nivel educacional del padre y el de la madre, el nivel de ingreso de la familia y el índice de vulnerabilidad escolar<sup>105</sup>. A partir de ello los establecimientos educacionales se clasificaron en cinco grupos: bajo, medio bajo, medio, medio alto y alto, como se muestra en la siguiente tabla:

---

<sup>104</sup> Los establecimientos educacionales chilenos no son espacios diversos, son más bien homogéneos socioeconómica y culturalmente, en coherencia con un sistema educacional que se basa en principios de mercado y por consiguiente de inequidad, contribuyendo de esta manera en la reproducción de las desigualdades que existen a nivel social, a la vez que reproducen toda clase de vulnerabilidades y falta de oportunidades. Si bien se han diseñado políticas públicas para intentar revertir este fenómeno, teniendo a la vista los resultados expuestos, éstas han resultado ineficaces.

<sup>105</sup> El Índice de Vulnerabilidad Escolar (IVE) como su nombre lo indica mide la vulnerabilidad escolar y en función de sus resultados se focalizan una serie de políticas públicas. Se calcula mediante la estimación del porcentaje ponderado de las necesidades consideradas riesgosas, como por ejemplo: necesidad médica, déficit del peso para la edad, pobreza, entre otras.

**Tabla 4.1: Resultados nacionales SIMCE 2000**  
**Puntajes promedio, por tipo de dependencia y grupo socioeconómico**

Grupo Socioeconómico	Matemáticas			Lenguaje			Historia y Geografía			Ciencias		
	Mun	PSUB <sup>106</sup>	PPAG <sup>107</sup>	Mun	PSUB	PPAG	Mun	PSUB	PPAG	Mun	PSUB	PPAG
A (Bajo)	231	221	-	230	221	-	230	221	-	234	227	-
B (Medio bajo)	232	233	-	232	234	-	232	234	-	234	235	-
C (Medio)	245	251	-	246	252	-	246	253	-	245	252	-
D (Medio alto)	280	275	279	278	275	280	276	274	282	274	272	280
E (Alto)	-	303	302	-	297	297	-	295	296	-	299	297
Total	239	256	299	239	257	295	239	257	294	240	256	295

Elaboración propia, a partir de datos SIMCE

Si se analizan los datos se advierte que la educación pública obtiene mejores resultados que la particular subvencionada e incluso que la particular pagada. Los establecimientos municipales en los que se educan estudiantes de sectores socioeconómicos bajos, superan claramente a las escuelas particulares subvencionadas –entre 7 y 10 puntos– y ello se repite en las cuatro asignaturas evaluadas. Por su parte las diferencias no son significativas cuando se compara a los grupos socioeconómicos medio bajo y medio. Respecto del grupo medio alto, que asiste tanto a establecimientos municipales como a particulares subvencionados y particulares pagados, tampoco se aprecian diferencias significativas en ninguna de las asignaturas, pero en todas ellas los resultados de los estudiantes que asisten a establecimientos municipales son superiores a los que obtienen sus pares que se educan en el sistema particular subvencionado.

Todos estos datos corroborarían que los resultados obtenidos por los estudiantes en las pruebas estandarizadas no se relacionan con la dependencia del establecimiento, sino con el nivel socioeconómico de las familias a las que pertenecen<sup>108</sup>.

Para completar este análisis en el siguiente gráfico se muestra la distribución de los estudiantes de cada quintil de nivel socioeconómico, según la titularidad del establecimiento educacional. En ella se reconoce que a medida que aumenta el nivel socioeconómico de los estudiantes, también lo hace la probabilidad de que éstos asistan a establecimientos educacionales

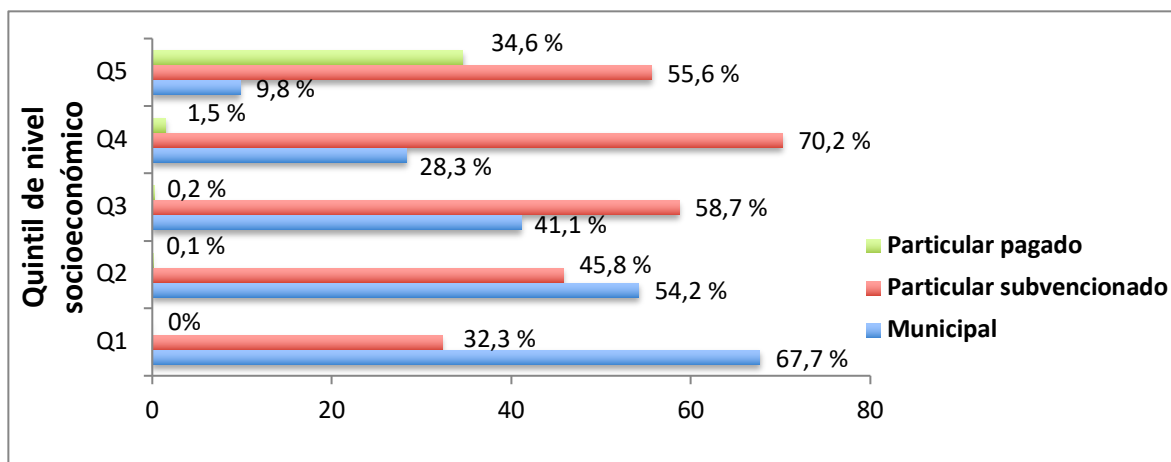
<sup>106</sup> Particular subvencionada.

<sup>107</sup> Particular pagada.

<sup>108</sup> Y que da cuenta de la profunda desigualdad de la sociedad chilena, la segunda más desigual de América Latina, después de Brasil y una de las más desiguales del mundo (PNUD 2003).

privados, pasando desde un 0% en el quintil 1, a un 34,6% en el quintil 5<sup>109</sup>, fenómeno que se considera como una especie de “apartheid” socioeducativo (Kremerman, 2007; Bellei, Valenzuela, De los Ríos, 2008; García-Huidobro, 2009), toda vez que la posibilidad de encuentro de estudiantes socioeconómicamente distintos en el sistema chileno es prácticamente nula.

**Gráfico 4.2: Distribución de estudiantes según quintil de nivel socioeconómico y dependencia del establecimiento educacional (IV año de educación primaria)**



Elaboración propia a partir de Datos SIMCE 2016

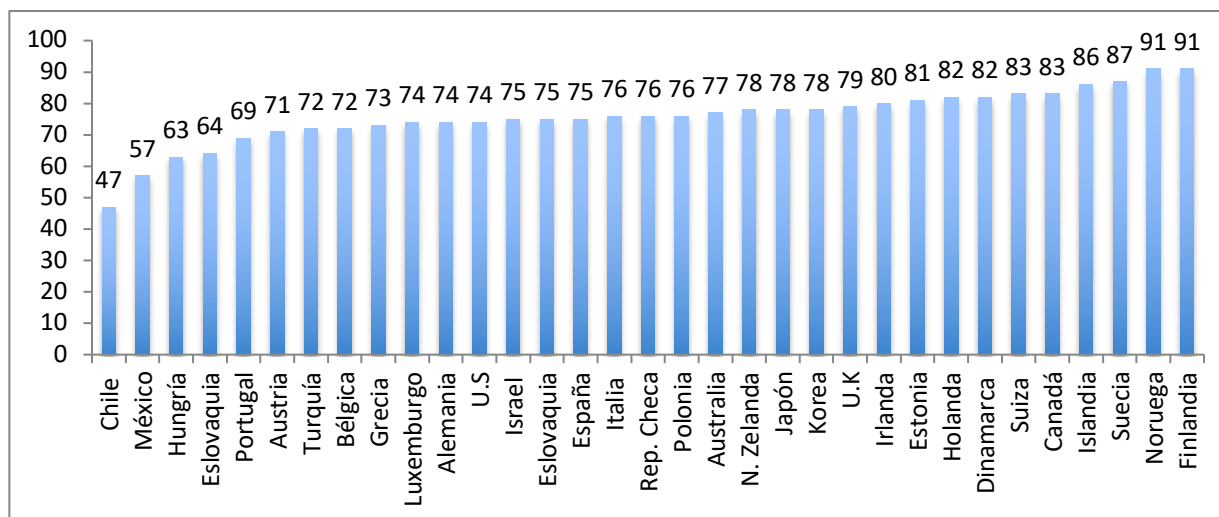
Como fenómeno la segregación socioeconómica entre escuelas se produce ya en los primeros años de escolaridad, en magnitudes elevadas y estables en los distintos años del ciclo escolar, siendo especialmente alta en enseñanza secundaria (Valenzuela *et al.*, 2014; Villalobos y Valenzuela, 2012), y en los establecimientos particulares subvencionados, comparado con los municipales, y entre éstos especialmente durante los primeros años de escolaridad (Elacqua, 2012; Mizala y Torche, 2012; Valenzuela *et al.*, 2010).

En términos comparados se sitúa a Chile como el país de la OCDE con mayor segregación en las mediciones de 2006, 2009 y 2012 (OCDE, 2010; Valenzuela *et al.*, 2010, 2014). En el informe elaborado por PISA cuando se considera el Índice de Inclusión Social<sup>110</sup>, Chile se ubica significativamente por debajo del resto de países participantes, como queda de manifiesto en el siguiente gráfico:

<sup>109</sup> Y que sigue siendo bastante bajo para los quintiles 2, 3 y 4, donde el 0,1; el 0,2 y el 1,5% de los estudiantes asiste a establecimientos particulares pagados, versus el 34,6% de estudiantes del quintil 5 que se educa en este tipo de establecimientos.

<sup>110</sup> Que indica en qué medida el nivel socioeconómico de los estudiantes varía dentro de un mismo establecimiento educacional. Los valores van entre 0 y 100 y los mayores valores indican mayor variabilidad del nivel socioeconómico de los estudiantes.

**Gráfico 4.3: Índice de inclusión social, PISA– 2012**



Elaboración propia, base de datos PISA–2012

Respecto de la cobertura<sup>111</sup> se la reconoce como uno de los logros destacables de la educación chilena, en educación primaria por ejemplo, ésta ha alcanzado una casi al 100% (MINEDUC, 2018), mientras que en educación secundaria aumenta de un 80% en 1990 a casi un 88,8% en el año 2016 (MINEDUC, 2018). Estas cifras estarían dando cuenta de al menos dos fenómenos, por una parte la incorporación de los sectores más pobres a la educación, y por otra la disminución de las tasas de deserción escolar en esos mismos sectores. La siguiente tabla da cuenta del crecimiento porcentual de las matrículas en los distintos niveles de educación:

<sup>111</sup> Entendida como la proporción de estudiantes en el sistema educativo en edad de estar escolarizados, definida generalmente por las leyes de cada uno de los estados. En el caso de Chile, considera desde el primer año de primaria y hasta el cuarto año de secundaria.

**Tabla 4.2: Crecimiento de las matrículas en los distintos niveles de educación, 1925–2016**

Períodos	Total Sistema Educativo	Superior	Media	Básica	Parvularia, Especial y Adultos	Población total
1925–1950	1,7%	2,2%	2,3%	1,7%	-	1,6%
1950–1960	4,9%	9,2%	10,2%	3,8%	-	2,3%
1960–1974	5,4%	13,0%	5,0%	5,0%	10,2%	2,1%
1974–1982	-0,4%	-2,3%	2,7%	-1,3% <sup>112</sup>	5,2%	1,5%
1982–1990	1,4%	9,4%	3,1%	-0,6%	9,2%	1,6%
1990–2005	2,0%	6,7%	2,4%	0,8%	3,2%	1,5%
2006–2010	1,3%	7,5%	-1,2% <sup>113</sup>	-2,0%	3,5%	1,5%
2010–2016	0,5%	4,3%	-9,4%	-4,2%	13,6%	1,3%

Fuente: Riesco, 2007, MINEDUC 2018

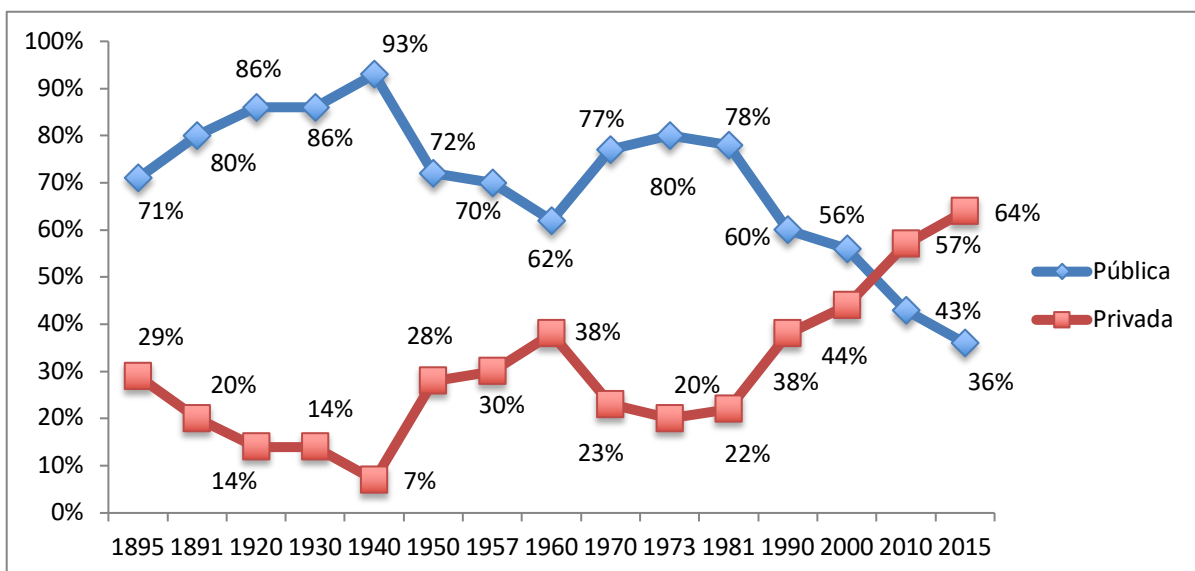
Si bien en términos generales las matrículas aumentan para todo el sistema, se reconoce otro fenómeno: la pérdida de matrícula del sector público, que además aparece como una de las primeras evidencias de la crisis del sector, advirtiéndose ya desde el inicio del proceso de municipalización. Este fenómeno que implica la privatización de la provisión de la educación en Chile se expresa cuando se analiza la distribución de la matrícula según el tipo de institución, y se tiene que en el año 1981 el 15% de los estudiantes chilenos entre kínder y cuarto año medio, es decir toda la educación primaria y toda la secundaria, asistían a colegios particulares con algún subsidio público, otro 7% acudía a colegios particulares pagados, y el resto, es decir 78%, lo hacía a establecimientos públicos. En este contexto, en el periodo que va desde el comienzo de la década a 1984, la matrícula de estudiantes en establecimientos públicos se reduce desde un 78% a un 60%. Mientras que en el mismo período la tasa de matrícula de los establecimientos particulares subvencionados subió desde un 15% a un 25%.

En los siguientes años y hasta la mitad de la siguiente década, la situación tendió a estabilizarse, sin embargo en la segunda mitad de 1990 la pérdida de matrículas de la educación pública se caracterizó por haber sido menos drástica pero más sistemática y prolongada. En el decenio que va de 1998 a 2008, la cobertura pública en educación básica se redujo en un 11%, pasando de 58% a un 47%, mientras que el descenso fue del 9% para la educación media, bajando de un

<sup>112</sup> Los valores negativos son posiblemente atribuibles al declive del número de personas en este tramo etario, dado el envejecimiento de la población.

51% a un 42%<sup>114</sup>. En la siguiente década, específicamente en el año 2017, la cobertura pública en educación básica fue de un 38%, mientras que en educación media fue de un 35%, es decir en 11 años la matrícula de educación básica se redujo en un 9%, mientras que la de educación media lo hizo en un 7%. Un hito en este fenómeno ocurrirá en el año 2012 cuando las cifras muestran que la mayoría de los estudiantes en Chile estudian en el sistema privado de educación. Este proceso de desplome de la educación pública queda sintetizado en el siguiente gráfico:

**Gráfico 4.4: Evolución de la matrícula en los sistemas público y privado, 1965–2015**



Elaboración propia a partir de Elacqua y Santos, 2013 y de base de datos del MINEDUC

En términos comparados esta privatización de la educación a nivel nacional también es destacada, reconociéndose a Chile como uno de los países con menor proporción de estudiantes educándose en el sistema público. En este sentido se tiene que si se compara con otros países<sup>115</sup>, como en el siguiente cuadro, la distribución de la matrícula según el tipo de

<sup>114</sup> Aunque no se pretende analizar aquí las causas que explican esta disminución, entre las variables que diversos estudios mencionan se encuentran: a) las debilidades del marco institucional y de administración municipal de los establecimientos educacionales públicos; b) razones sociales y culturales que expresan las familias para optar por establecimientos particulares subvencionados (Corvalán, 2003; Raczinsky et al., 2010; Estudio Nacional de Opinión Pública del Centro de Estudios Públicos (CEP) (2014); c) dinámicas de mercado de la educación; d) regulaciones asimétricas para proveedores públicos y privados (Centro de Políticas Públicas UC, 2011), entre otras.

<sup>115</sup> Por ejemplo en los países de la OCDE el 92% de la enseñanza primaria ofrecida se vincula al sector público, mientras que sólo un 8% depende del sector privado. En países como Irlanda, Japón, Finlandia, Polonia y Noruega casi el 100% de la matrícula es pública. Mientras que en otros países con un alto porcentaje de oferta privada respecto de la oferta pública, como Bélgica –46% de oferta pública y un 54% de oferta privada– y España –68% oferta pública y un 32% oferta privada–, a diferencia del caso chileno el tipo de financiamiento de la oferta mixta de parte del estado equivale sólo a una proporción del subsidio entregado al sistema público. En países como

institución da cuenta de la relevancia de la educación privada, en el entendido que sumadas las de tipo particular con financiamiento público y sin él sobrepasan el 50% de la matrícula.

**Tabla 4.3: Matrícula pública y privada de algunos países de OCDE, Año 2016**

Países OCDE	Pública	Privada total	Privada con financiamiento público <sup>116</sup>	Privada sin financiamiento público <sup>117</sup>	Número de estudiantes	Número de Población total
Canadá (*)	100%	0%	0%	0%	6.486.632	38.005.238
Finlandia (*)	93%	7%	7%	0%	1.345.235	5.530.719
México <sup>118</sup>	87%	13%	0%	13%	31.250.594	128.932.753
Estados Unidos <sup>119</sup>	84%	16%	0%	16%	73.510.310	329.484.123
Corea	63%	37%	11%	26%	11.595.637	51.780.579
Reino Unido <sup>120</sup>	53%	47%	43%	4%	17.372.082	67.215.293
Chile (*)	48%	52%	45%	7%	3.652.227	19.116.209
Bélgica (*)	43%	57%	57%	0%	2.732.428	11.555.997
Holanda <sup>121</sup> (*)	21%	79%	79%	0%	3.613.916	17.441.139
Total OCDE	81%	19%	7%	11%	248.407.663	669.062.050

Elaboración propia a partir de base de datos OCDE

Estados Unidos, Inglaterra, Irlanda y Suiza los establecimientos privados no reciben habitualmente subsidio público para su financiamiento.

<sup>116</sup> Particular subvencionada.

<sup>117</sup> Particular pagada.

<sup>118</sup> En México y en la mayor parte de Centroamérica la cobertura privada es mínima, exceptuando Guatemala y Nicaragua, donde la que existe es particular privada.

<sup>119</sup> En EE.UU. los establecimientos privados no reciben habitualmente subsidio público para su financiamiento y funcionan con reglas similares a los particulares pagados chilenos.

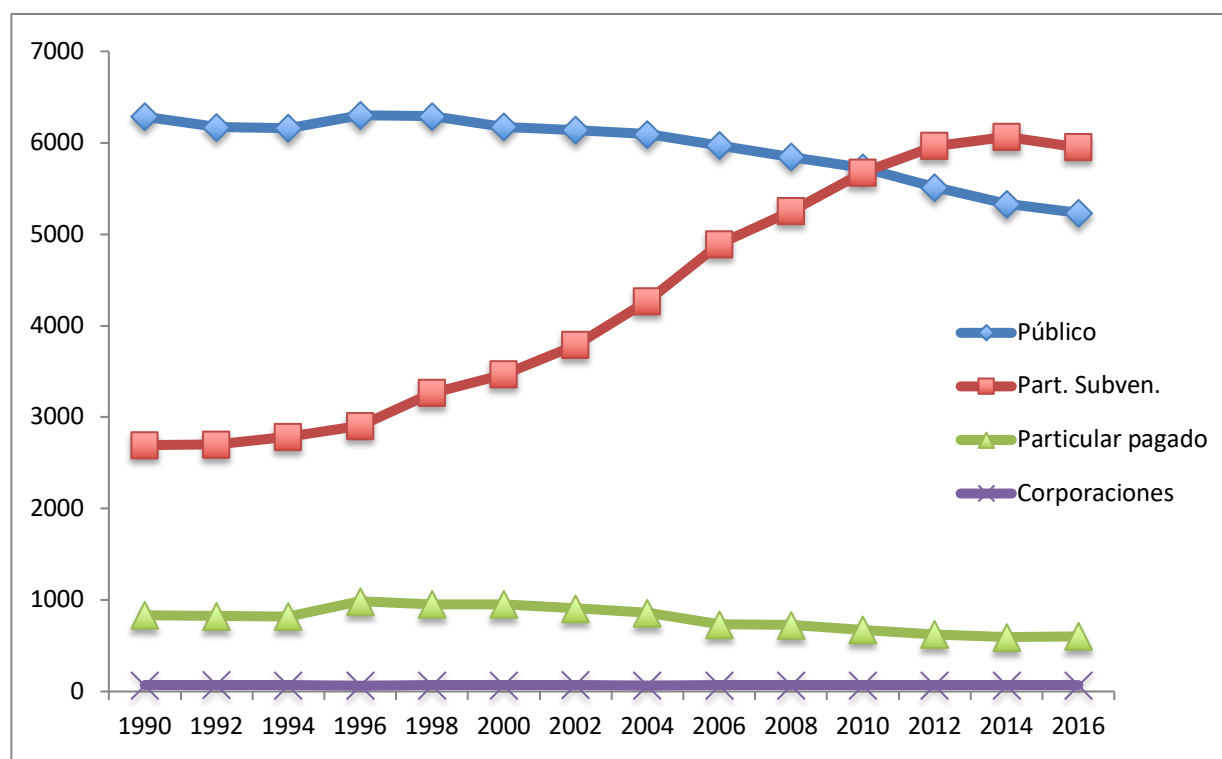
<sup>120</sup> En el Reino Unido la determinación del sector a cargo y la manera como se clasifican los establecimientos educativos está dada por quien financia la educación y tanto en Inglaterra como en Gales existen cuatro tipos de escuelas públicas o Maintained Schools: a) Community Schools –las únicas netamente públicas en su financiamiento, su propiedad y su administración–; b) Voluntary Aided Schools; c) Voluntary Controlled Schools; y d) Foundation Schools, las últimas tres son de propiedad privada –organizaciones o fundaciones benéficas– pero sus ingresos provienen totalmente del sector público.

<sup>121</sup> Holanda se considera un caso particular, toda vez que los establecimientos clasificados como privados son más bien particulares subvencionados pues reciben subvención escolar por parte del estado y presentan altos niveles de autonomía.

(\*) Las legislaciones de estos países establecen un principio de igualdad o equivalencia entre los subsidios otorgados por el estado a los oferentes públicos y privados.

En esta misma línea, otra variable a considerar es la modificación en el número de establecimientos educacionales públicos y privados. Desde la implementación del sistema de mercado en la educación chilena, el número de establecimientos de administración municipal ha descendido considerablemente, pasando de un total de 6.286 en 1990 a 5.234 en el año 2016. Esta disminución de cerca de mil establecimientos educativos, ha ido de la mano del crecimiento en el número de instituciones particulares subvencionadas, las que en el mismo período se han prácticamente duplicado, pasando de 2.694 en 1990, a 5.950 en el año 2016. Como queda de manifiesto en el siguiente gráfico y la respectiva tabla que contiene el número de establecimientos desde 1980 a 2016 en los subsistemas público, particular subvencionado, particular pagado y corporaciones de administración delegada:

**Gráfico 4.5: Número de establecimientos según dependencia 1980–2016**



Elaboración propia con datos del Programa Interdisciplinario de Investigación en Educación (PIIE), 1988 y 1989 y MINEDUC, 2018



**Tabla 4.4: Número de establecimientos según dependencia: 1980–2016**

Años	Públicos	Particulares Subvencionados	Particulares pagados	Corporaciones
1980	7005	2356	-	-
1982	6715	2354	765	-
1985	6476	2643	668	24
1988	6308	2663	698	74
1990	6286	2694	836	70
1992	6173	2702	824	71
1994	6161	2783	821	70
1996	6301	2902	987	67
1998	6290	3265	954	70
2000	6176	3467	907	70
2002	6141	3789	892	71
2004	6095	4269	860	65
2006	5971	4891	733	70
2008	5845	5252	727	70
2010	5726	5674	674	70
2012	5514	5965	625	70
2014	5331	6065	595	70
2016	5234	5950	604	70

Elaboración propia con datos del Programa Interdisciplinario de Investigación en Educación (PIIE), 1988 y 1989 y MINEDUC, 2018

A modo de síntesis, es posible señalar que a lo largo del capítulo se pretendió dar cuenta de las principales características del sistema educativo chileno, cuya estructura –como se evidenció a partir de una serie de antecedentes y cifras– se mantiene prácticamente inalterable desde la dictadura cívico-militar, período que marcará un antes y un después en lo que a políticas educativas, al rol del estado, y al paradigma del sistema en su conjunto se refieren, en la medida en que modifica sus bases, las que se instalan con tal fuerza y profundidad, que aún a más de cuatro décadas de su puesta en marcha, y habiendo concluido el período de dictadura, y avanzando hacia uno de post dictadura, que a su vez ha sido administrado por distintas coaliciones gobernantes, de centro izquierda primero y centro derecha después, permanecen inmutables.

Pese a todas las modificaciones señaladas, el sistema se mantiene casi incólume, su centro sigue inalterable y ha producido una serie de consecuencias, la mayoría de ellas negativas, siendo la segregación y la inequidad algunas de las más trascendentales, y donde los antecedentes socioeconómicos de los estudiantes se mantienen como principal factor explicativo en los resultados escolares.

Lo anterior sin duda representa una dificultad, en el entendido que el papel de la educación en Chile está absolutamente limitado cuando se tiene como propósito la reducción de la inequidad y la desigualdad. Y sería ésta una de las razones que justifican el intento de transformación del modelo, desde uno descentralizado, con financiamiento público para instituciones privadas, y donde ha primado la instalación de un cuasi mercado en educación, hacia uno recentralizado que devuelva las potestades que el estado perdió o cedió respecto de la educación pública nacional. De este proceso se pretende dar cuenta en el siguiente apartado.

## **4.2 La recentralización del sistema escolar chileno**

### **4.2.1 Marco normativo del sistema recentralizado**

La propuesta de nueva institucionalidad de la educación pública chilena, promulgada el 24 de noviembre de 2017, se encuentra contenida en la Ley número 21.040 de la República de Chile, también denominada Nueva Ley de Educación Pública, y tiene entre sus aspectos más destacados la desmunicipalización de la educación, considerada por el ejecutivo y los legisladores de la época como la mejor estrategia para que el estado recuperara su condición de garante de la calidad educacional, con el foco en el fortalecimiento de sus programas de estudios y extracurriculares, el trabajo en red de los establecimientos y la participación de la comunidad escolar.

Este Sistema de Educación Pública contempla una nueva institucionalidad, compuesta por el Ministerio de Educación, una Dirección de Educación Pública y los Servicios Locales de Educación. Estos últimos conformados por un Consejo Local de Educación Pública (C.L.E.) –con participación de docentes, asistentes de la educación, estudiantes, padres, madres y apoderados e instituciones de educación superior–, y un Comité Directivo Local (C.D.L.) –con representación de los centros de padres, municipalidad y el gobierno regional–.

La ley plantea que la educación pública *“está orientada al pleno desarrollo de los estudiantes, de acuerdo a sus necesidades y características. Procura una formación integral de las personas, velando por su desarrollo espiritual, social, ético, moral, afectivo, intelectual, artístico y físico, (...) estimulando el desarrollo de la creatividad, la capacidad crítica, la participación ciudadana y los valores democráticos”*<sup>122</sup>.

En este contexto la legislación define como objeto del Sistema de Educación Pública *“que el Estado provea, a través de los establecimientos educacionales de su propiedad y administración, que formen parte de los Servicios Locales de Educación Pública que son creados en la presente*

---

<sup>122</sup> <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1111237>

*ley, una educación pública, gratuita y de calidad, laica, esto es (...) que promueva la inclusión social y cultural, la equidad, la tolerancia, el respeto a la diversidad y la libertad, considerando las particularidades locales y regionales, garantizando el ejercicio del derecho a la educación de conformidad a lo dispuesto en la Constitución (...), en todo el territorio nacional. (Art. 3)*

En lo que dice relación con los principios del sistema prioriza en: a) la calidad integral<sup>123</sup>; b) la mejora continua de la calidad<sup>124</sup>; c) la cobertura nacional y garantía de acceso<sup>125</sup>; d) el desarrollo equitativo e igualdad de oportunidades<sup>126</sup>, e) la colaboración y trabajo en red<sup>127</sup>; f) el desarrollo de proyectos educativos inclusivos, laicos y de formación ciudadana<sup>128</sup>; g) la pertinencia local, diversidad de los proyectos educativos y participación de la comunidad<sup>129</sup>; h) la formación ciudadana y los valores republicanos<sup>130</sup> y finalmente, i) la integración con el entorno y la comunidad<sup>131</sup>.

#### **4.2.2 Actores del sistema recentralizado**

Cuando se señala que la ley 21.040 crea una nueva institucionalidad en educación pública a nivel nacional, ello se reconoce por ejemplo en la emergencia de nuevos actores institucionales, uno

---

<sup>123</sup> En el entendido que el Sistema define que se orientará hacia la provisión de una educación que permita a los estudiantes el acceso a oportunidades de aprendizaje tendientes a su desarrollo integral, al desarrollo de sus propios proyectos de vida y a la participación activa en el desarrollo social, político, cultural y económico del país.

<sup>124</sup> La legislación plantea que el sistema velará por el mejoramiento sostenido de los procesos educativos desarrollados en los establecimientos educacionales dependientes de los SLE, con miras a alcanzar una educación de calidad integral e inclusiva. Para alcanzar este propósito se define la necesidad del logro de los objetivos generales de educación para cada nivel, modalidad, sector y subsector, y el cumplimiento de estándares y otros indicadores de calidad educativa.

<sup>125</sup> Toda vez que el estado debe asegurar la prestación del servicio educacional en todo el territorio nacional y el acceso de todas las personas, resguardando además la continuidad del servicio.

<sup>126</sup> Tendiente a evitar o compensar las consecuencias de las desigualdades de origen o condición de los estudiantes.

<sup>127</sup> Considerando que la legislación define que el sistema basará su funcionamiento en la colaboración, fomentando la cooperación permanente y sistemática entre las instituciones que lo componen, con el objeto de alcanzar al pleno desarrollo de la educación pública.

<sup>128</sup> A través de la promoción de la expresión y valoración de las diferencias entre los estudiantes y sus particularidades, de la aseguración de un trato no discriminatorio; en términos sociales, étnicos, religiosos, políticos, de género o de cualquier otro tipo, que atente contra la igualdad de derechos y de oportunidades.

<sup>129</sup> A partir del desarrollo de *proyectos* educativos diversos y pertinentes a la identidad, a las necesidades e intereses de la comunidad, respetuosos de los derechos humanos y la convivencia democrática.

<sup>130</sup> Promoviendo en los estudiantes la comprensión de la ciudadanía, en términos teórico-conceptuales, desde una lógica que se centra en el reconocimiento de derechos y deberes y en el marco de una república democrática.

<sup>131</sup> En el entendido que *el sistema promoverá el desarrollo de conocimientos, habilidades y valores que permitan a las personas y comunidades contribuir a asegurar su supervivencia y bienestar, en base a una relación creativa y constructiva con sus respectivos entornos, reconociendo la interculturalidad. De modo que los establecimientos educacionales deberán propender a la formación de personas conscientes de su individualidad y también de su pertenencia a una comunidad, todo ello en el marco de la promoción de una cultura de paz, justicia y solidaridad, participativa y democrática, además de comprometida con la conservación del medio ambiente. (Art. 5)*

de ellos son los Servicios Locales de Educación Pública, que la misma legislación define *como los órganos públicos, funcional y territorialmente descentralizados, con personalidad jurídica y patrimonio propios*, relacionados con el Presidente de la República vía el Ministerio de Educación, y con éste a través de la Dirección de Educación Pública, y que en términos territoriales abarcarán a todas las comunas del país<sup>132</sup>.

Entre los objetivos de los Servicios Locales, el Art. 17 define que se encuentran el *proveer, a través de los establecimientos educacionales de su dependencia, el servicio educacional en los niveles y modalidades que corresponda, velar por la calidad, la mejora continua y la equidad del servicio educacional, entregando apoyo técnico-pedagógico y [en] la gestión de los establecimientos educativos a su cargo*, a partir del reconocimiento de sus propios proyectos educativos institucionales y de las necesidades de las respectivas comunidades educativas, en función de aspectos como las características de los estudiantes y de los territorios.

Entre sus funciones y atribuciones más relevantes para efectos de esta investigación, se encuentran: a) *Proveer el servicio educacional en los niveles y modalidades que corresponda*; b) *Administrar los recursos humanos, financieros y materiales, tanto del servicio como de los establecimientos educacionales de su dependencia*; c) *desarrollar la oferta de educación pública y velar por una adecuada cobertura en razón de las particularidades del territorio*; d) *Diseñar y prestar apoyo técnico-pedagógico y a la gestión de los establecimientos educacionales de su dependencia*; e) *Implementar iniciativas de desarrollo profesional para los equipos directivos, docentes y asistentes de la educación y para los funcionarios del servicio*; f) *implementar sistemas de seguimiento, información y monitoreo, tendientes a alcanzar la mejora continua de la calidad de la educación*; g) *Fomentar el trabajo colaborativo y en red*; h) *Promover y fortalecer el liderazgo directivo*; i) *fomentar la participación de los miembros de la comunidad educativa y de las comunidades locales*; j) *Elaborar el Plan Estratégico Local de Educación Pública (PEL) y el Plan Anual*; k) *Determinar la apertura, fusión o cierre de establecimientos educacionales*; l) *Determinar la apertura o cierre de especialidades de formación diferenciada en sus establecimientos de enseñanza media técnico-profesional*, entre otras (Art. 18).

Otro de los nuevos actores del sistema de educación pública son los Comités Directivos Locales, presentes en cada uno de los SLE y que tienen como principal objetivo resguardar *el desarrollo estratégico del Servicio Local*, a la vez que *contribuir a la vinculación de este con las*

---

<sup>132</sup> El número de Servicios Locales por regiones varía de 1 a 16, dependiendo del tamaño y de las características de los territorios. Así se tiene que la Región de Arica y Parinacota, Aisén del General Carlos Ibáñez del Campo y de Magallanes y de la Antártica Chilena tienen uno cada una, las de Tarapacá, Antofagasta, Atacama y de Los Ríos dos cada una, las de Coquimbo, el Maule y de Los Lagos cuatro, la de Valparaíso ocho y uno exclusivo para Isla de Pascua, dieciséis en la Región Metropolitana de Santiago, seis en la del Libertador General Bernardo O'Higgins, once en la Región del Biobío y cinco en la Región de La Araucanía.

*instituciones de gobierno de las comunas y la región (Art. 29).*

Esta nueva orgánica estará conformada por uno o dos representantes designados por los alcaldes de las comunas que componen el SLE, dos representantes de los centros de padres y apoderados de los establecimientos educacionales dependientes del mismo y dos representantes del gobierno regional designados por su órgano ejecutivo, previa aprobación del Consejo Regional (Art. 31).

Entre sus funciones y atribuciones se encuentran: a) *Proponer al Director Ejecutivo iniciativas de mejora en la gestión del SLE y sus establecimientos;* b) *Proponer al Director de Educación Pública elementos relativos al perfil profesional del cargo de Director Ejecutivo del respectivo SLE, considerando para ello las sugerencias del CLEP respectivo;* c) *Elaborar un informe con prioridades para el Convenio de Gestión Educacional (CGE) del Director Ejecutivo, en función de la Estrategia Nacional de Educación Pública (ENEP), el PEL y las políticas y programas que se establezcan para el fortalecimiento y desarrollo del Sistema de Educación Pública;* d) *Proponer al Presidente de la República tres candidatos a Director Ejecutivo;* e) *Solicitar fundadamente al Director de Educación Pública la remoción del Director del SLE;* f) *Aprobar el PEL;* g) *Solicitar que el Director Ejecutivo dé cuenta del estado de avance de los objetivos del PEL;* h) *Realizar recomendaciones al Plan Anual;* i) *Requerir la fiscalización de la Superintendencia de Educación (SUPEREDUC) ante incumplimientos de la normativa educacional, tanto del SLE como de los establecimientos que de él dependen;* j) *Remitir a la DEP propuestas referidas a la ENEP;* k) *Opinar respecto de propuestas de apertura o cierre de especialidades de educación técnico-profesional realizadas por el Director Ejecutivo (Art. 30).*

Un tercer actor de esta orgánica serán los Consejos Locales de Educación Pública (CLEP), presentes en cada uno de los SLE y que tendrán como misión fundamental colaborar con el Director Ejecutivo respectivo en el cumplimiento de su objeto, a la vez que representar ante el mismo los intereses, necesidades y particularidades de las comunidades educativas (Art. 49).

Estarán integrados por: a) dos representantes de Centros de Estudiantes de los establecimientos educacionales; b) dos representantes de Centros de Padres y Apoderados; c) dos representantes de los profesionales de la educación; d) dos representantes de asistentes de la educación; e) un representante de universidades con sede principal en la región, acreditadas por cuatro años o más y designado por los rectores de dichas instituciones; f) un representante de Centros de Formación Técnica o institutos profesionales acreditados y sin fines de lucro, con sede principal en la región, designado por los rectores de dichas instituciones; y g) dos representantes de equipos directivos o técnico-pedagógicos de los establecimientos, elegidos por sus pares (Art. 50).

Entre sus principales atribuciones se encuentran las de: a) representar los intereses de la comunidad educativa ante el SLE respectivo; b) informar al Director Ejecutivo y al CDL sobre los asuntos que afecten a la comunidad educativa o la calidad de la prestación del servicio educacional, en uno o más de los establecimientos educacionales; c) Asesorar al Director Ejecutivo en la definición y ejecución de acciones tendientes a fortalecer la enseñanza y los aprendizajes, la convivencia escolar, la formación ciudadana e inclusión de los establecimientos educacionales; g) opinar respecto de la propuesta de ENEP; h) Proponer modificaciones del PEL; i) Vincularse con la comunidad local y proponer al Director Ejecutivo estrategias de articulación y trabajo educativo; j) Colaborar con el Director Ejecutivo en la conformación de redes y comunidades de aprendizaje entre establecimientos educacionales y otros actores de las comunidades educativas y locales (Art. 52).

Como último nuevo actor de esta institucionalidad se identifica a la Dirección de Educación Pública, un servicio público centralizado y dependiente del MINEDUC (Art. 59), a quien le corresponde la conducción estratégica y la coordinación del Sistema, resguardando que los SLE entreguen una educación de calidad en todo el territorio nacional. Para lograrlo la legislación define como instrumento, que será también de su responsabilidad, la construcción de la Estrategia Nacional de Educación Pública, encargándose además de vigilar su cumplimiento (Art. 60).

Otras de sus funciones y atribuciones serán: a) Elaborar y proponer al MINEDUC los Convenios de Gestión Educacional (CGE), realizar su seguimiento, evaluación y revisión; b) Proponer al MINEDUC el perfil profesional de los candidatos al cargo de Director Ejecutivo de los SLE; c) asistir técnicamente a la gestión administrativa de los SLE; d) Asignar recursos a los SLE, en razón de la Ley de Presupuestos del Sector Público; e) Hacer recomendaciones al Plan Anual; f) Orientar a los SLE al desarrollo de la oferta de educación pública en todo el territorio nacional; g) Coordinar a los SLE, promoviendo su trabajo colaborativo y en red; h) Proponer a los SLE planes de innovación, orientados a la mejora continua de los procesos educativos, en línea con las políticas del MINEDUC; i) Proponer a este último políticas, planes y programas relativos a la educación pública; j) Coordinar la relación entre los SLE, el MINEDUC y otros órganos de la Administración del Estado; k) Rendir cuenta pública anual sobre el estado y proyecciones del Sistema de Educación Pública, entre otras (Art. 61).

#### **4.2.3 Organización y gestión del sistema recentralizado**

La organización, dirección y administración de los Servicios Locales depende del respectivo Director Ejecutivo, quien ejerce como jefe superior del servicio, es nombrado por el Presidente de la República y permanece en su cargo inicialmente por seis años, los que pueden ser

renovables una única vez.

Entre las funciones y atribuciones del Director Ejecutivo se encuentran las de: a) Dirigir, organizar, administrar y gestionar el SLE, velando por la mejora continua de la calidad de la educación pública; b) Elaborar e implementar el PEL y el Plan Anual; c) Celebrar convenios de desempeño con los directores de los establecimientos educacionales; d) Contratar, designar y despedir al personal del SLE y de los profesionales de la educación, asistentes de la educación y otros profesionales de los establecimientos educacionales; e) Delegar en los directores de los establecimientos educacionales y en funcionarios del Servicio Local, las atribuciones que estime convenientes; f) Participar con derecho a voz en las sesiones del CDL y del Consejo Local; g) dar cuenta pública de la marcha del Servicio Local (Art. 22).

El financiamiento<sup>133</sup> y patrimonio de cada Servicio Local estará compuesto por los recursos anuales entregados vía Ley de Presupuestos del Sector Público<sup>134</sup>; las subvenciones educacionales y los aportes que se perciban por los establecimientos educacionales; los recursos y los bienes transferidos por los Gobiernos Regionales y las municipalidades; los recursos y los bienes provenientes de la celebración de convenios con la DEP; otras transferencias de bienes muebles e inmuebles; los frutos, rentas e intereses de sus propios bienes; donaciones, herencias y legados; otros aportes de órganos del estado y los de cooperación internacional (Art. 26).

Otra dimensión de esta nueva institucionalidad, es la creación de nuevos instrumentos de gestión educacional a nivel territorial, siendo uno de los más relevantes por sus múltiples implicancias el Convenio de Gestión, que debe suscribir el Director Ejecutivo con el MINEDUC y que fija los objetivos del cargo, las metas, indicadores, medios de verificación y supuestos básicos para su cumplimiento. Esta propuesta de convenio debe incorporar las prioridades establecidas por el CDL y las sugerencias realizadas por el Consejo Local, resguardando coherencia con la ENEP y con el PEL respectivo (Art. 40).

Otro de los instrumentos es el Plan Estratégico Local de Educación Pública (PEL), cuyo objetivo es el desarrollo de la educación pública y la mejora permanente de su calidad, el que será

---

<sup>133</sup> Una de las fuentes más importantes de financiamiento de los SLE es la proveniente del Programa de Fortalecimiento de la Educación Pública, que considera anualmente al menos \$130 mil millones de pesos chilenos (aproximadamente 142.000.000 euros), estos recursos serán asignados por la DEP, de acuerdo con la ENEP. Su asignación se realizará de manera directa a los SLE o indirecta, a través de otros organismos públicos, teniendo en consideración criterios como número de establecimientos educacionales, niveles, modalidades educativas y formaciones diferenciadas, nivel de desempeño de los establecimientos, ruralidad, cobertura, matrícula y vulnerabilidad de los estudiantes, entre otros (Art. 27).

<sup>134</sup> Que debe cubrir al menos gastos de personal, bienes y servicios de consumo, adquisición de activos no financieros y mantención y reparación de su infraestructura educacional de cada SLE.

realizado por cada Servicio Local y aprobado por el CDL. Su duración será de seis años y estará contenido por al menos el diagnóstico del servicio educacional de parte del SLE, con especial énfasis en las características de los estudiantes y en la situación de los establecimientos; los objetivos y prioridades de desarrollo de la educación pública en el territorio, concordantes con los establecidos en el CGE y en la ENEP, y las estrategias y acciones para el cumplimiento de los objetivos del plan.

El último de los instrumentos de gestión es el Plan Anual también elaborado por el Director Ejecutivo de los respectivos SLE y presentado por éste al CDL, cuyo contenido debe considerar al menos los siguientes elementos: a) un estado de avance de los objetivos y metas contenidas en el CGE, el PEL y los proyectos educativos institucionales de cada establecimiento de dependencia del SLE; b) la dotación de docentes y asistentes de la educación, determinada por razones técnico-pedagógicas y en consideración a la matrícula total de cada establecimiento, los niveles y modalidades de la educación, los planes de estudios o proyectos educativos institucionales, los componentes de los Planes de Mejoramiento Educativo (PME), y los proyectos de integración escolar (PIE); y c) las acciones de apoyo técnico-pedagógico para cada establecimiento educacional (Art. 46).

Ateniéndose a todas estas modificaciones materiales, se podría considerar que el tránsito de descentralización a recentralización de la educación pública significa un cambio de paradigma, pero como se verá en el siguiente capítulo, otra cosa será su traducción en aspectos ideacionales, sistemas de creencias, emergencia de nuevos actores, nuevas distribuciones de poder entre actores, entre otros elementos constitutivos de un cambio de paradigma, que después de descritos y analizados permitirán sostener si efectivamente se está en presencia de un cambio de este tipo.



## CAPÍTULO V

### LOS PROCESOS DE “REFORMA” EDUCATIVA

#### 5.1 El proceso de descentralización de la educación pública

##### 5.1.1 Antecedentes del proceso, marco normativo y características de su diseño institucional

Desde hace cuatro décadas –1980– la gestión de la educación pública en Chile depende de los municipios<sup>135</sup>, pues desde ese año el Ministerio inició el traspaso de la administración de los establecimientos educacionales –incluida su infraestructura, profesores y el personal asistente–. Este proceso se conoce como descentralización de la educación pública o municipalización, la que acompañada del proceso de reforma del modelo de financiación, dará pie a la privatización del sistema educacional chileno.

De este proceso, sus fundamentos, características, consecuencias, entre otros aspectos, se pretende dar cuenta en este apartado, distinguiendo para ello tres grandes momentos: el que va desde el año 1980 a 1990 y que he denominado “*La instalación del paradigma*”; el período de 1990 y hasta 2006, que he llamado “*La administración del paradigma durante la post dictadura*”; y finalmente el periodo que transcurre entre los años 2006 al 2018 y que he nombrado como “*El cuestionamiento del paradigma descentralizado y del rol del estado en educación pública dados por la emergencia de los movimientos estudiantiles y sociales*”.

##### 5.1.1.1 “La instalación del paradigma descentralizado” (1980–1990)

Durante la década de 1980 la dictadura cívico-militar promulgó un radical programa de reforma educativa<sup>136</sup>, que no sólo descentralizó la administración de la educación pública y alteró el esquema de financiamiento<sup>137</sup> público, y de la mayor parte de las escuelas privadas, además

---

<sup>135</sup> Que en Chile se definen como “*corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas*” (Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, 2004: 11). A nivel nacional existen en el país 345 municipios, todos ellos muy heterogéneos en cuanto a tamaño, densidad poblacional, estructura socioeconómica, niveles de ingreso, recursos profesionales, entre otros.

<sup>136</sup> Si bien el análisis de este período comienza en esta década, ya en 1973 y a pocos meses de iniciada la dictadura, la Junta Militar decide que el Ministerio de Educación y las demás instituciones escolares queden bajo el mando de la Armada de Chile y el Ministerio del Interior, quienes se proponen como una de sus primeras tareas una profunda revisión del Currículo Escolar Nacional, en el marco de un proceso ideologizante de todo sistema educativo, fundado en principios de tipo nacionalista.

<sup>137</sup> Esta modificación del financiamiento, que pasa desde un modelo de subsidio a la oferta educativa a uno de

incentivó a particulares –mediante la entrega de subvenciones– a la creación de establecimientos educativos, con la intención declarada de asegurar mayores niveles de cobertura. Previo a estas reformas, el sector público estaba fuertemente centralizado, de allí que para autores como Núñez et al., (1984), Ruiz (1997), Núñez; Weinstein; Muñoz (2010), Corvalán (2013), este proceso significa el desmantelamiento del sistema educativo previo<sup>138</sup>.

Antes de la dictadura de Pinochet, el Ministerio de Educación era el principal responsable, entre otras acciones, de mejorar y aumentar la infraestructura educativa, comprar y distribuir los textos escolares, pagar los salarios de los profesores, establecer los contenidos curriculares. En ese contexto el Ministerio administraba directamente más del 90% del presupuesto del sector, y tenía una planta de funcionarios que representaba un quinto de los profesores del sistema (Larrañaga, 1995).

Con la reforma descrita la administración de las escuelas públicas fue transferida a las municipalidades, por medio de un convenio<sup>139</sup> entre el MINEDUC y el alcalde respectivo, este último como su representante. En este convenio se establecía que el traspaso de la responsabilidad por el servicio educacional era definitivo, y que la municipalidad se obligaba a proveerlo de manera permanente, dependiendo de ella dotar a las escuelas de los recursos e insumos necesarios para el desarrollo de las actividades educacionales. Esta forma de administración de la educación pública, a cargo de los municipios, se concreta por intermedio de Departamentos de Administración de la Educación municipal o mediante Corporaciones<sup>140</sup>

---

subsidio a la demanda, no obedece a una discusión pública, ni a un diagnóstico nacional que diera cuenta de la necesidad técnica de su transformación; en su base se encuentra una causa política ideológica que busca establecer coherencia con el modelo económico impuesto al país. En términos operativos, el financiamiento continuó proviniendo desde el MINEDUC, pero desde esa fecha en adelante comienza a ser entregado por el Ministerio a las municipalidades, que producto de la reforma comienzan a recibirlo vía subsidios por cada estudiante matriculado, además de ser el mismo que empiezan a percibir los establecimientos privados que no cobraban matrícula. Los establecimientos educacionales particulares pagados, en tanto, mantienen el mismo régimen de financiamiento, es decir sin recursos del estado.

<sup>138</sup> Diversos estudiosos de la temática coinciden en señalar que teniendo como propósito la implantación del modelo neoliberal, uno de los grandes objetivos que se planteó la dictadura de Augusto Pinochet fue el desmantelamiento del sistema educativo, que hasta esa fecha se caracterizaba por un predominio del sector estatal, y que en 1970 aportaba por ejemplo hasta un 7% del Producto Interno Bruto (PIB), el que luego fue reducido a un 2,4% en 1990. Antes del golpe militar, el sector público concentraba un 90% de la matrícula, la educación era obligatoria y gratuita, y se consideraba un derecho constitucional, que tenía como uno de sus propósitos centrales la movilidad social.

<sup>139</sup> Para la puesta en marcha de este proceso, el marco normativo para el desarrollo de la gestión educativa en los municipios fue no sólo mínimo, sino que además improvisado e inconcluso. Nunca existió una ley específica que contuviera estas transformaciones, lo que existió más bien fue una serie de instrucciones ministeriales que regularon aspectos como la planificación, normatividad, financiamiento, control, supervisión, entre otros.

<sup>140</sup> La ley establece que los establecimientos educacionales pueden ser administrados por distintos tipos de instituciones que denomina “sostenedores”, y en el caso de los establecimientos públicos pueden ser tanto departamentos del municipio (Departamento de Administración de Educación Municipal –DAEM– o Dirección de

municipales, y se le denominó municipalización.

Genéricamente la municipalización debe entenderse como un proceso de descentralización de la gestión educativa, en la que se transfieren fundamentalmente competencias desde el estado hacia los municipios. Municipalizar significa radicalizar la descentralización, entregándole mayor autonomía a las comunas. En este proceso, los municipios adquieren el estatus de sostenedores de las escuelas municipales, al mismo nivel que las personas jurídicas propietarias de las escuelas particulares subvencionadas y pagadas.

Según Castañeda (1991) el objetivo principal que se reconocía públicamente para desarrollar el proceso de municipalización en Chile, era solucionar los problemas que presentaba el sistema centralizado, y que se expresaban en aspectos como: la baja calidad y eficiencia en el uso de los recursos, asociadas a su vez a la falta de incentivos del sistema para atraer y retener estudiantes, y que se esperaba resolver a partir de la introducción de mecanismos de competencia entre establecimientos por la matrícula de los estudiantes; los bajos sueldos de los profesores, debido a los elevados costos de administración; las supervisiones inadecuadas de las escuelas y de los profesores; la existencia de programas de estudios rígidos y no aptos para las necesidades locales; la baja participación de la comunidad en las materias escolares<sup>141</sup>, entre otros.

Este diagnóstico da cuenta de que la visión que existía respecto de la necesidad de la reforma era preferentemente económica, y explica que el centro del proceso de descentralización en Chile haya estado en la modificación del funcionamiento económico/administrativo del sector, mientras que las normas pedagógicas o curriculares experimentaron cambios considerablemente menores<sup>142</sup>, siendo por correlato personeros claves de estas reformas aquellos que se ubicaban en los Ministerios de Hacienda y de Planificación, quienes junto a los economistas del Ministerio de Educación introducen las ideas de reforma y las dotan de contenido.

---

Educación Municipal – DEM–) o una Corporación Municipal. Desde 1980 hasta 2018 serán éstos los órganos a cargo de la educación de los 345 municipios existentes en Chile. Los DAEM o DEM son las instituciones creadas dentro del respectivo municipio, por tanto se consideran organismos públicos regidos por la Ley Nº 18.575, Ley Orgánica Constitucional de Administración del Estado, descentralizados y con personalidad jurídica, bienes y recursos fiscales de la municipalidad respectiva, y por tanto afectos a sus normativas, reglamentos y dictámenes, encargadas de administrar la educación pública de las comunas, mientras que las Corporaciones Municipales de Educación cumplen con el mismo propósito que los DAEM o los DEM, pero son organizaciones de derecho privado.

<sup>141</sup> Otro de los objetivos no declarados, pero que sin embargo se reconoce por diversos autores y también por algunos de los entrevistados en el trabajo de campo en el contexto de esta investigación doctoral, es la disminución del poder de negociación del gremio docente.

<sup>142</sup> Ello es coherente con la omisión de la mejora de la calidad de los contextos y los resultados de aprendizaje de estudiantes.

En términos temporales, la primera vez que el gobierno de turno mencionó la municipalización fue en julio de 1979, en un documento preparado por los sectorialistas de Educación de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. En esos años, la municipalidad era vista como parte del estado, y por tanto no generaba resistencias entre aquellos más reacios a entregar bienes fiscales a particulares, sin embargo para otros la municipalización era un paso intermedio hacia una plena privatización.

Pese a las resistencias, y las disputas entre promotores y detractores, en enero de 1980 el Ministro de Educación opta por la municipalización como el camino para revertir las problemáticas del sector; meses más tarde, en junio de 1980, se promulgó la ley que permitía la transferencia de los establecimientos educacionales a los municipios, y el 31 de diciembre de ese mismo año se realizó el primer traspaso de establecimientos en 19 municipalidades del país.

El proceso se suspendió a fines del 1982, debido a la crisis financiera que impedía pagar los desahucios a los profesores que dejaban de ser considerados empleados públicos –regidos por el Estatuto Administrativo<sup>143</sup> y la Ley de Carrera Docente– y pasaban a ser empleados particulares en los municipios. Medianamente superada esta crisis, en enero de 1986 y por orden presidencial, se transfirieron a las municipalidades la totalidad de los establecimientos que aún permanecían a cargo del Ministerio, lo que termina por materializarse entre agosto y octubre de ese mismo año.

El proceso de municipalización en Chile ha generado importantes diferencias entre las escuelas municipales de las distintas comunas, diferencias que no sólo responden a los recursos disponibles en cada uno de los municipios, y por consiguiente en las Corporaciones Municipales de Educación o sus variantes, sino también a nivel de las políticas y programas ejecutados por cada una de ellas. En este sentido, se reconoce que la situación económica de los municipios condiciona significativamente el financiamiento de las escuelas municipales, junto con su capacidad tanto para el diseño, como para la implementación de políticas y programas educativos en las escuelas que de ellos dependen, afectando en forma significativa la calidad de la educación que reciben aquellos estudiantes provenientes de los estratos más bajos<sup>144</sup>, que como se vio en el capítulo anterior son los que en forma preferente acceden a la educación municipal.

---

<sup>143</sup> El estatuto docente aseguraba entre otros aspectos una importante estabilidad laboral, una carrera profesional y un régimen salarial igualitario. Una vez derogado, los profesores y sus condiciones laborales se rigen por las leyes del mercado.

<sup>144</sup> Desde 1992 se comienza a observar que los establecimientos municipales concentran a los estudiantes de los quintiles I, II y III, en tanto los particulares subvencionados cuentan con estudiantes pertenecientes a los quintiles I, II, III y IV, y los establecimientos particulares pagados concentran a los estudiantes de los quintiles IV y V.

Además de los cambios en la administración de los establecimientos educativos públicos, se modificó el sistema de financiamiento público<sup>145</sup> y de la mayor parte de escuelas privadas, quienes a partir del proceso de descentralización comenzaron a recibir una subvención<sup>146</sup> o *voucher*<sup>147</sup> en base al número de estudiantes<sup>148</sup>. Como resultado de este proceso, los cambios en el nivel de matrícula comenzaron a tener impacto en los presupuestos municipales.

Todas estas características, esenciales del sistema educativo, se han mantenido por más de tres décadas, pues si bien el modelo tuvo su origen en 1980, con el denominado proceso de municipalización de la educación, éste se consolida en 1990 con la publicación de la Ley Orgánica Constitucional de la Enseñanza (LOCE)<sup>149</sup>, que consagra el concepto de libertad de enseñanza<sup>150</sup>, en detrimento del derecho a la educación<sup>151</sup>.

---

<sup>145</sup> Lo que convirtió a Chile en el mayor cuasi-mercado educativo del mundo, y en el primer país en instaurar un sistema de *voucher* universal.

<sup>146</sup> Previamente a la reforma, el método de asignación de recursos estaba dado por una modalidad basada en los presupuestos históricos de gasto de los establecimientos.

<sup>147</sup> Entendido como un tipo de *choice system*, que según los planteamientos de Milton Friedman opera como un cupón que se entrega a las familias para que éstas paguen la colegiatura del establecimiento educacional al que deciden llevar a sus hijos (Friedman, 1955, 1994). En Chile sin embargo no opera de esta manera, toda vez que la subvención es entregada a los municipios, es decir a la oferta dependiendo de su demanda, de allí que sería más correcto señalar que corresponde a un *choice system* de subsidio dependiente de la demanda. Una distinción aparentemente banal en términos económicos, pero no respecto del empoderamiento de los padres que también se intencionaba, al menos discursivamente propiciar, pues en la medida en que éstos no reciben el cupón, no existe certeza de que conozcan su existencia, y que por tanto actúen en función de ella como clientes que exigen mejoras del servicio pagado, y que en caso contrario son capaces de abandonar/ desechar a aquellos establecimientos que no satisfacen sus necesidades/expectativas. En función de ésta y otras modificaciones con la propuesta de *voucher* de Friedman, se sostiene que el modelo de *choice system* chileno es más bien un sistema intermedio entre su propuesta y la de Chubb y Moe. Para una comparación detallada de las propuestas de Friedman y Chubb y Moe aplicadas al caso chileno, véase Canals et al. (2013).

<sup>148</sup> Operando de esta manera como un incentivo económico para el ingreso de gestores y administradores privados, dispuestos a establecer nuevos establecimientos de educación básica y media.

<sup>149</sup> Para muchos autores la LOCE es considerada un “enclave autoritario” de la dictadura, toda vez que al ser una Ley Constitucional de la República requería de un alto quórum tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado para su modificación. La que se logra recién en el año 2009, dando paso a la Ley General de Educación (LGE). El concepto de enclaves autoritarios, acuñado por Manuel Antonio Garretón en 2003, refiere a ciertos elementos “del régimen anterior” que persisten “en el régimen democrático”, y de esta manera interfieren en la consolidación de la democracia (2003: 47–8). Éstos pueden ser de diversa índole, institucionales –la Constitución y algunas leyes–, socioculturales –por ejemplo valores autoritarios o nacionalistas–, basados en los actores –como las Fuerzas Armadas o actores con poder de veto–, ético-simbólicos –problemas de derechos humanos no resueltos–. Además no son solo autoritarios, existen también enclaves de transición, siendo ejemplos de éstos el cuoteo político, el control de la élite en la selección de candidatos y la política electoral, la dominación de los partidos en la política, la formulación de políticas elitistas y extrainstitucionales, la intocabilidad del modelo económico instaurado en dictadura. Para una mejor comprensión de los enclaves autoritarios ver Garretón, Manuel Antonio, 2003. *Incomplete Democracy. Political Democratization in Chile and Latin America*. Chapel Hill: University of North Carolina.

<sup>150</sup> El origen del principio de libertad de enseñanza en Chile se encuentra ya hacia el año 1872 cuando el estado reconoce la atribución de los establecimientos particulares a entregar títulos y grados, además de validar oficialmente los exámenes rendidos en cualquier establecimiento educacional. Se instituye con ello la libertad de

Previo a este proceso, ya en la Constitución del '80 se establecía para la familia el derecho y deber de educar a sus hijos, y para el estado el deber de proteger dicho derecho y la libertad de enseñanza, que implica no sólo el derecho de los padres a escoger el establecimiento educacional al que asistirán sus hijos, sino que además el derecho de los particulares a abrir, organizar y mantener este tipo de establecimientos. Se consagra así en la Constitución el derecho del oferente de ofrecer educación, y de la demanda de elegir un establecimiento educativo, propio de una lógica de mercado.

Con estas y otras reformas en materia educativa, desarrolladas en contexto de dictadura y que significan la instalación del modelo neoliberal, se modifica en definitiva el rol del estado en educación, desde uno docente garante del derecho a la educación, a uno subsidiario<sup>152</sup> del mismo.

Otra importante arista de la LOCE<sup>153</sup> es que a nivel de currículum minimiza la importancia que hasta la fecha había tenido el MINEDUC en la elaboración de planes y programas de estudio, y apuesta por el derecho de autonomía en la creación curricular<sup>154</sup> de los distintos

---

enseñanza a la que se reconoce como un derecho natural de las familias y un derecho político de los ciudadanos en desmedro de la fiscalización estatal; ello sin embargo se consagra en la Constitución de 1980 que señala que *“La libertad de enseñanza incluye el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales [y ] no tiene otras limitaciones que las impuestas por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional. La enseñanza reconocida oficialmente no podrá orientarse a propagar tendencia político-partidista alguna. Los padres tendrán el derecho de escoger el establecimiento de enseñanza para sus hijos”* (Ministerio del Interior, 2002: 23). La libertad de enseñanza como principio se compone de tres dimensiones: a) la libertad de emprender y hacer funcionar un proyecto educativo; b) la libertad de las familias de elegir un establecimiento educacional; c) la libertad académica o de pensamiento. Durante la dictadura cívico-militar sólo se resguardarán las dos primeras, la tercera se encontrará limitada y relativizada, so pretexto de la doctrina de seguridad nacional.

<sup>151</sup> Que desde la dictadura se encuentra subordinado al derecho de propiedad. Ello explica que los establecimientos privados puedan ampararse en este derecho para la toma de una serie de decisiones, aun cuando perciben recursos públicos para proveer educación en nombre del estado.

<sup>152</sup> Los estados que se definen como subsidiarios respecto de un determinado derecho social sólo asumen directamente respecto de éste las funciones que las sociedades particulares o intermedias no estén en condiciones de cumplir adecuadamente y básicamente por tres razones, a saber: a) porque sobrepasan las posibilidades de los entes privados; b) porque por su importancia no es conveniente dejarlo en manos particulares; c) porque envuelven una coordinación general que por su carácter corresponde al estado. En el caso específico de la educación el principio de subsidiariedad propicia la educación como un bien privado, en la medida que establece que corresponde a la familia el derecho preferente y el deber de educar a sus hijos, y el estado solo debe proteger ese derecho (Chile, Ministerio del Interior, 2002).

<sup>153</sup> Aparte de las ya citadas, la LOCE establece otras modificaciones como: derecho universal a la educación gratuita desde pre-kínder, considerado como uno de los principios del sistema educativo; definición de los derechos y deberes de todos los actores de la comunidad educativa; establecimiento de estándares de aprendizaje y desempeño, sistemas de evaluación periódica, registros y difusión de información tendientes a asegurar la calidad del sistema; requisitos más exigentes para los sostenedores; medidas de no-discriminación e inclusión de estudiantes vulnerables; currículum más moderno y flexible, entre otras.

<sup>154</sup> Para los establecimientos que no creen sus planes y programas en forma autónoma, esta responsabilidad recaerá en el Consejo Superior de Educación y el MINEDUC.

establecimientos de enseñanza básica y media. En este contexto, los establecimientos educacionales son libres para fijar planes de estudios y definir el tiempo dedicado a cada categoría, dentro de los límites impuestos por los Objetivos Fundamentales (OF) y los Contenidos Mínimos (CM)<sup>155</sup>, definidos por el Ministerio y aprobados por el Consejo Superior de Educación<sup>156</sup>.

#### **5.1.1.2 “La administración del paradigma descentralizado en post-dictadura” (1990–2006)**

Este periodo está marcado por el término de la dictadura de Pinochet y la consolidación del poder político de la coalición de partidos de centro izquierda, para quienes el diagnóstico de la situación de la educación en el país mostraba una fuerte deficiencia en la calidad de los procesos y los resultados educativos, particularmente los del sector municipal. En coherencia con lo anterior, el principal énfasis de la política fue generar condiciones para avanzar en la equidad del sistema.

En este contexto, la implementación de las políticas educacionales respondía sintéticamente a dos grandes criterios: a) programas integrales de intervención, con cobertura universal, orientados al mejoramiento de la calidad de los aprendizajes; y b) programas compensatorios focalizados en establecimientos de menores recursos y con bajos resultados de aprendizaje, cuyo propósito era el mejoramiento de la equidad, la que se pretendía alcanzar a través del otorgamiento de mejores condiciones de infraestructura, equipamiento y apoyo escolar para los estudiantes más vulnerables (Comisión Nacional para la Modernización de la Educación, 1994, OCDE, 2004).

---

<sup>155</sup> Los Objetivos Fundamentales (OF) son los aprendizajes que los estudiantes deben lograr al finalizar los distintos niveles de la educación primaria y secundaria y refieren a conocimientos, habilidades y actitudes seleccionados desde el MINEDUC para favorecer el desarrollo integral de éstos y su desenvolvimiento en distintos ámbitos, entendido como el fin del proceso educativo. Por su parte, los Contenidos Mínimos Obligatorios (CMO) son los que explicitan los conocimientos, habilidades y actitudes implicados en los OF y que el proceso de enseñanza debe convertir en oportunidades de aprendizaje para cada estudiante, con el fin de lograr los OF.

<sup>156</sup> El Consejo Superior de Educación era un organismo autónomo, compuesto por el ministro de educación, representantes de las distintas instituciones de educación superior, de la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID, ex CONICYT), de la corte suprema, las FF.AA. y de Carabineros. Entre sus funciones se encontraban: otorgar reconocimiento oficial a Universidades e Institutos Profesionales nuevos; aprobar o rechazar las propuestas de marco curricular (Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios para la educación primaria y secundaria), y planes y programas de estudio elaborados por el MINEDUC, aprobar un sistema periódico de evaluación del currículum nacional, entre otras. En razón de estas funciones, para autoras como Gysling (2003) su propósito básicamente era asegurar ciertas continuidades con el modelo educativo impuesto en dictadura, y evitar riesgos de eventuales desviaciones políticas e ideológicas en post dictadura. Con la aprobación de la Ley General de Educación (LGE) el Consejo Superior de Educación se transformó en el Consejo Nacional de Educación (CNED), organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relaciona con el presidente de la República a través del MINEDUC y si bien mantiene las mismas funciones que su antecesor, asume otras nuevas tanto en educación escolar como superior.

Los primeros años de post dictadura, encabezados por el presidente Patricio Aylwin<sup>157</sup>, serán particularmente activos en política educativa, pero manteniendo las principales reformas del sistema implementadas durante el régimen militar, es decir el proceso de municipalización, el rol subsidiario del estado, la forma de financiamiento, el régimen de dependencia laboral del profesorado, entre otros. Para Gauri (1998), esta decisión se explica porque los principios de la política educativa implementados durante la dictadura, a estas alturas habían sido asimilados por parte de los integrantes de la Concertación. Es a este respecto que señala:

*[The center-left coalition] was friendly toward the private sector; and it endorsed decentralization, efficiency in government, and privatization where necessary. Its program for government recognized the principle of libertad de enseñanza (with the implicit acknowledgment of the rights of children in private school to equivalent subventions), called administrative decentralization in education “a basic and fundamental principle”, supported private sector involvement in education, and advocate the democratization of the municipal and regional frameworks as the best means to improve public education. (Gauri, 1998: 87)<sup>158</sup>.*

A la luz de los postulados del neoinstitucionalismo histórico, se podría señalar que si bien cambian aspectos aparentes como el sistema político, los recursos institucionales y materiales, los que no cambian son los elementos ideacionales (John 1998: 145) a partir de los cuales los actores movilizan y explican tanto la estabilidad como el cambio.

Centrados en esta explicación se tendría que respecto del caso de estudio cambia el contexto político chileno, pero no las ideas ni los sistemas de creencias de los actores respecto de elementos como el valor de la educación pública, del rol subsidiario del estado respecto de la misma, el cuestionamiento a la calidad de los establecimientos públicos, entre otros. Aspectos como éstos, que son centrales para propiciar el cambio de las políticas, de la institucionalidad, y

---

<sup>157</sup> Demócrata Cristiano perteneciente a la “Concertación de Partidos por la Democracia”, coalición de partidos políticos de izquierda, centroizquierda y centro, que agrupaba a los Partidos Demócrata Cristiano (DC), Socialista (PS), Radical Social Demócrata (PRSD) y Partido por la Democracia (PPD). Como coalición gobernó Chile desde el 11 de marzo de 1990 hasta el 11 de marzo de 2010.

<sup>158</sup> Según Gauri, tres factores principales explican por qué los gobiernos de centro-izquierda asumieron los principios de mercado en educación instaurados durante la dictadura, pese a las expectativas de cambio de algunos de los componentes de la propia coalición y de las organizaciones de la sociedad civil, a saber: a) el liderazgo de la coalición de gobierno estaba en manos del Partido Demócrata Cristiano (PDC), favorable a la participación del sector privado en el ámbito educativo, y en otros ámbitos de la política social, b) el exilio político de muchos de los líderes políticos, con cargos de responsabilidad en los gobiernos democráticos, influyó y modificó su aproximación a las políticas públicas, mostrándose proclives al mercado, c) los nuevos gobiernos post-dictatoriales estaban de alguna manera imposibilitados de revertir algunas de las reformas adoptadas durante la dictadura –principalmente la municipalización y el sistema de *voucher*–, al no contar con los votos necesarios en el Senado para revocar la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), considerada como uno de los enclaves autoritarios, amarrados vía Constitución de la República de 1980, y que se expresaba en la presencia de senadores vitalicios designados y el sistema electoral binominal, entre otros.



en último término de paradigma, se mantienen incólumes en el tránsito desde la dictadura cívico- militar de los '70 y '80 a la post dictadura.

Pero existen también otras explicaciones a la estabilidad de las políticas educacionales chilenas de la post dictadura. Para autoras como Picazo (2010), el mantenimiento de la municipalización de la educación pública chilena obedecía a tres razones. En primer lugar su consideración de referente educativo, que admitía la descentralización de la gestión directa de las escuelas; con una arquitectura política que resultaba coherente con el programa de la nueva coalición política<sup>159</sup>; y finalmente a que se asume la regulación de la situación de los docentes, a partir de la concreción del Estatuto de los Profesionales de la Educación, como un mecanismo suficiente de recentralización, que no requeriría por tanto de más modificaciones.

Si se analiza esta interpretación desde algunos de los planteamientos del nuevo institucionalismo histórico, se reconoce que –siguiendo a dos de sus máximos exponentes como son Baumgartner y Jones (1993, 2002)– existirían dos mecanismos explicativos de la estabilidad de las políticas, y en ambos resulta clave la estructura institucional del subsistema. El primero de estos mecanismos es la retroalimentación negativa. Para ésta, tanto los diseños de políticas como la estructura institucional, que en definitiva regulan el funcionamiento de cualquier subsistema, generalmente son el reflejo de los intereses de los actores y/o coaliciones dominantes; en este sentido, señalan Mahoney y Thelen (2010: 8), actúan como instrumentos distributivos.

En el proceso de las políticas públicas las reglas de funcionamiento del subsistema no hacen más que reforzar esa posición dominante, asegurándoles tanto a los agentes públicos, como ocasionalmente a *insiders*, el control en la toma de decisiones, siendo el diseño de la política y la implementación de la misma una más de estas decisiones.

Para que esta dinámica resulte aún más coherente, la estructura institucional cuenta generalmente con una legitimación dada por una imagen positiva de la política, en línea con una serie de valores social y culturalmente aceptados.

En el caso analizado, la estructura institucional de la post-dictadura chilena cuenta con el beneplácito de la nueva coalición gobernante, la que quizá por temor primero y por desidia después, no busca modificarla. En este contexto, conforme pasan los años, y se suceden uno a uno al menos cuatro cambios de gobierno, dentro de una misma coalición política, la de centro

---

<sup>159</sup> Para ésta el municipio es clave en el proceso de descentralización y de democratización nacional, toda vez que facilita el aumento del peso político y económico de las regiones y comunas, y de la participación social efectiva. Desde aquí lo que se intenciona con la municipalización es favorecer la descentralización administrativa, financiera y pedagógica, además de perfeccionar la gestión local de la educación pública, desde un marco de democracia participativa.

izquierda primero, y la de centro derecha después, se crearán una serie de reglas de funcionamiento que no harán más que consolidar las impuestas por la dictadura, a las que además se dotará de una serie de discursos legitimadores que mostraran a Chile como un país exitoso económicamente, estable políticamente y ejemplo para la región.

Ahora bien, para el otro mecanismo explicativo de la estabilidad en las políticas, como es la retroalimentación positiva (Pierson 2004), la estructura institucional juega un rol capital. Tanto la aceptación como la aplicación de las reglas institucionales, la configuración de reglas asociadas a los diseños, y las imágenes positivas que legitiman la política, actúan como estabilizadores de la estructura de incentivos del subsistema, lo que genera en los diversos participantes una adaptación de sus estrategias a dicha estructura y por consiguiente una aceptación de los diseños de políticas vigentes.

En Chile tanto la coalición gobernante de la post dictadura, como los diversos partidos políticos que la conformaban, opositores al régimen cívico-militar, terminaron por aceptar y aplicar las reglas institucionales y la serie de amarres realizados por los ideólogos de la dictadura. No es azaroso que respecto del tránsito de la dictadura chilena a la post-dictadura se hable de una transición pactada, con cambios *“en la medida de lo posible”*.

Siendo ese el locus, planteado desde el primer presidente de la república de la post-dictadura en adelante, este pacto implícito de no modificación de las reglas institucionales y sus diseños actúan como estabilizadores o barreras de la política, de las políticas y de las instituciones, siendo escasos los incentivos para modificar las reglas del juego, pues el costo de hacerlo, o de solo insinuarlo, era muy alto. Es a lo que se refieren North y otros autores cuando señalan que los costos de transacción de cambio institucional entregan a las instituciones una especie de amortiguador.

Por su parte, otros de los argumentos que se plantean para intentar comprender la estabilidad de las políticas educativas chilenas diseñadas en dictadura, en el periodo posterior al término de ésta, es el que plantean organismos menos críticos como la OCDE, que justificará la mantención de una estructura de mercado en educación en los gobiernos de la post-dictadura, en función de la necesidad de no poner en riesgo la frágil institucionalidad naciente, y los equilibrios entre bloques de izquierda y derecha. Lo anterior queda en evidencia cuando sostiene:

*“Existen numerosas razones para mantener el sistema de subsidio a privados, entre ellas, que hacia 1990, una alta proporción de familias de ingresos medios enviaba a sus hijos a establecimientos particulares subvencionados. Tratar de reestructurar el sistema de financiamiento en Chile produciría una fractura en el frágil equilibrio entre la izquierda y la*

*derecha, que formó parte implícita del acuerdo que reestableció el gobierno democrático. Este equilibrio ha sido un factor importante en los logros de la reforma en la década pasada. (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2004: 106)*

No es una novedad señalar que el contexto político chileno de los primeros años, e incluso de todo el primer y parte del segundo gobierno de centro-izquierda de la post-dictadura chilena, era profundamente inestable. La presencia política en primera línea, y su alto espectro de incidencia, del que había sido el dictador por más de 17 años, era un hecho de la causa, haciendo que la posibilidad de cambio de los marcos institucionales fuera prácticamente inexistente. La chilena era en el mejor de los casos una democracia tutelada, con una transición que para muchos aún no concluye, y que no lo hará mientras existan algunos de los más importantes enclaves autoritarios amarrados por los ideólogos de la dictadura, siendo uno de los más relevantes la Constitución Política de 1980.

Ese contexto claramente imponía una fragilidad institucional que era transversal a todos los sectores públicos, y que podrían estar en la base de la continuidad de las políticas públicas a nivel nacional. Este pacto forjado antes del término de la dictadura con la coalición que será la gobernante, permaneció prácticamente inalterable; un pacto implícito que los posteriores gobiernos, al ser de la misma colación mantuvieron, transformándose con ello en garantes de los postulados de la dictadura en múltiples ámbitos públicos, entre ellos las políticas públicas, las instituciones a ellas vinculadas y sus marcos institucionales.

Los altos grados de incertidumbre que se generan en la mayoría de los gobiernos ante la emergencia de uno nuevo –más aún de uno que se ubica desde la oposición, y que pasa desde un régimen autoritario a uno no autoritario–, en lo que dice relación con la estabilidad de sus decisiones de políticas (Jacobs, 2010), no fue tal en el caso de Chile para los hacedores<sup>160</sup> de políticas afines a la dictadura cívico-militar, pues antes de siquiera experimentar este riesgo idearon una serie de amarres que garantizarían la continuidad de “la obra”.

En términos de recursos, durante todo este periodo el gasto público aumentó sobre todo a partir de subvenciones y la apertura al copago, es decir el cobro que desde ese momento estaban autorizados a realizar los establecimientos a los padres por la educación de sus hijos, y que se llamó financiamiento compartido<sup>161</sup>.

---

<sup>160</sup> En el entendido que estabilidad no significa inacción, sino por el contrario un gran esfuerzo político para evitar los cambios.

<sup>161</sup> En el caso de los establecimientos municipales, sólo posible de implementar en los de enseñanza media, previa aprobación de los apoderados, a diferencia de lo que sucedía con los establecimientos particulares subvencionados que no requerían de dicha aprobación. Para sus defensores esta política promovería una actitud de clientes de los padres, quienes en tal condición podrían pedir rendición de cuentas de lo que los establecimientos realizan, a la vez que resguardaba la libertad de las familias a invertir en educación,

En el siguiente periodo presidencial<sup>162</sup> que va desde 1994 a 2000, y donde fue presidente Eduardo Frei, la política educativa pretendió poner al centro la calidad<sup>163</sup>. En esta línea, un hito dentro de este período será la conformación de la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación, a solicitud del presidente de la república, y en la que participaron académicos, empresarios, sostenedores de centros educativos, representantes sindicales y de la iglesia católica. El objetivo principal que se les demanda es la creación de una Estrategia Nacional de Educación, orientada a la identificación de los desafíos a largo plazo del sector.

En su informe final la Comisión reconoce que el sistema educativo presenta graves problemas, vinculados fundamentalmente a la inequidad. Al respecto señala que:

*Nuestro sistema escolar adolece de graves fallas y su desempeño es de baja calidad, inequitativo e ineficiente. Sus resultados son mediocres, especialmente para los niños y jóvenes que provienen de los sectores de menores ingresos. Más aún, los avances obtenidos, cualquiera sea el juicio sobre su magnitud, se empequeñecen frente a los enormes desafíos que el país tiene frente a sí al aproximarse a un nuevo siglo (Brunner, 1994: 27).*

Pese a este diagnóstico, a todas luces negativo, el informe no cuestiona los aspectos estructurales del sistema educativo adoptados durante la dictadura. Es más, sus recomendaciones se centran en cuatro aspectos, como son: a) aumentar la inversión educativa, tanto pública como privada, a través de la expansión y fortalecimiento del financiamiento compartido, consolidando con ello el rol subsidiario del estado en educación; b) entregar a los centros educativos mayor autonomía pedagógica y de gestión; c) mejorar la profesión docente, tanto en la formación inicial, como en las condiciones de trabajo y remuneración; y finalmente, d) revisar los métodos pedagógicos, particularmente de la educación secundaria, orientándolos hacia una mayor diversificación y coherencia con las necesidades de los estudiantes (Brunner, 1994). Lo anterior pone en evidencia que la apuesta fue más bien por el *statu quo*, vía consolidación del mercado en educación y la mantención del rol subordinado del estado.

---

contribuyendo de esta manera a disminuir el gasto público en educación. Para sus detractores en cambio, esta política sólo fomenta la desigualdad educativa, en la medida que quienes cuentan con mayores recursos económicos estarán en mejores condiciones de utilizar éstos en pro de la promesa de mayor calidad educativa. Para más antecedentes respecto de la relación entre financiamiento compartido y segregación escolar, ver Valenzuela, Bellei, y De los Ríos (2008 y 2014) y Mizala y Torche (2012).

<sup>162</sup> Y el segundo gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, al igual que el primero encabezado por un Demócrata Cristiano.

<sup>163</sup> Objetivo que se intencionó desarrollar fundamentalmente a través de programas diferenciados, según nivel y tipo de situación educativa, orientados a la modificación de las prácticas de enseñanza y aprendizaje. Ejemplos de esta estrategia fueron los programas: de mejoramiento de calidad de las escuelas de sectores de pobreza; el de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación preescolar y básica; el de financiamiento público a proyectos de mejoramiento educativo; el de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación media, entre otros.

En términos de políticas educativas, las sugerencias de la Comisión orientan la reforma educacional<sup>164</sup> de 1996, y en ellas –al menos en el discurso del gobierno– ocuparán un lugar central las variables de calidad y equidad (Bellei, 2015).

Esta idea de reforma educativa y curricular sin embargo se contradice con la lógica de políticas “radiales”, entendidas como aquellas en que a cada problema se le busca una solución específica, puntual, aislada, con herramientas propias y diferenciadas para cada iniciativa, sin propósitos sinérgicos entre ellas, carentes de un marco político comprensivo que las integre y les dé coherencia (Corvalán, & García-Huidobro, 2016).

Otro hito del periodo, con grandes repercusiones en la consolidación de la lógica de mercado en educación, es la difusión pública y a través de los medios de comunicación, de los resultados del Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de Aprendizaje (SIMCE)<sup>165</sup> (Bravo, 2011). Hasta ese momento los resultados de esta prueba sólo se entregaban a los establecimientos educativos y a las administraciones y organismos implicados en el sector<sup>166</sup>. Los objetivos de la difusión de resultados obedecían a tres propósitos: a) evaluar los resultados de aprendizaje de los establecimientos y controlar por parte del estado el cumplimiento del currículum mínimo; b)

---

<sup>164</sup> Que establece como pilares básicos la expansión de los programas de innovación educativa, de tecnologías de la información y la comunicación en el ámbito educativo (Programa Enlaces) (para más detalles ver Cox, 2003); las políticas de apoyo a la profesión docente, orientadas a la mejora de la formación continua de los profesores; recursos de las universidades para la formación inicial; pasantías al extranjero para docentes; la instauración del Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño (SNED) (ver Ávalos, 2003, Bellei y Vanni, 2015); reforma curricular del sistema primario y secundario, que se implementaría gradualmente en seis años, sustentada en un enfoque constructivista y cuyo énfasis se centró en dar mayor autonomía curricular a los establecimientos educativos, siguiendo las líneas de “contenidos mínimos” entregados por el MINEDUC (ver Santa Cruz, 2016); jornada escolar completa, de modo de eliminar la jornada en dos turnos, estrategia de algunos establecimientos para dar respuesta a la expansión educativa de las últimas décadas, que tenía entre una de sus consecuencias negativas la inequidad, pues los establecimientos en los que se educaban los niños y jóvenes de mayores ingresos económicos, tenían jornadas horarias más extensas que los estudiantes de escuelas públicas y particulares subvencionadas (para más detalles ver Bellei y Vanni, 2015); y el desarrollo de iniciativas educativas complementarias, que combinaban políticas compensatorias con propuestas de refuerzo educativo para grupos sociales específicos (Núñez, 1998).

<sup>165</sup> Que en términos de políticas de evaluación significa el término de las anteriores “pruebas locales”, construidas por docentes a nivel territorial, y la introducción de una evaluación estandarizada censal. En la actualidad se aplica a estudiantes de II, IV, VI y VIII año de educación primaria, y de II y III año de educación secundaria, en las asignaturas de Lenguaje y Comunicación, Matemáticas, Ciencias Naturales, Historia, Geografía y Ciencias Sociales, Inglés y Educación Física, y recoge además información sobre docentes, estudiantes, padres y apoderados. Los resultados se ordenan en tres niveles: inicial, intermedio y avanzado. Diversos autores sostienen una serie de críticas en torno al SIMCE, por ejemplo poniendo entredicho el que mida la calidad de las escuelas y liceos, toda vez que se limita solo a algunas áreas de aprendizaje y no considera variables como infraestructura, gestión escolar, liderazgo del director, nivel de perfeccionamiento de los docentes; además de sus dificultades para controlar los resultados en razón de las características de los estudiantes y la existencia de selección, que aún con la Ley de Inclusión realizan algunos establecimientos.

<sup>166</sup> Desde que se inician las publicaciones de los resultados del SIMCE, a través de los medios de comunicación, éste se convierte en una herramienta capital para la mercantilización del sistema educativo chileno, en el entendido que jerarquiza a los establecimientos educativos en función de sus resultados.

entregar información a las familias para la elección de los establecimientos educacionales, posibilitándoles con ello el ejercicio de su derecho a “libre elección” de entrada y salida a los establecimientos escolares; y finalmente, c) incentivar a las escuelas a mejorar sus resultados, básicamente a través de la competencia, mejorando con ello los resultados del conjunto del sistema educativo (Comisión para el Desarrollo y Uso del SIMCE, 2003, Zancajo, 2017).

La publicación de los resultados del SIMCE de 1999<sup>167</sup> realizado durante el año 2000, que inicia además con un nuevo gobierno<sup>168</sup> presidido por Ricardo Lagos, muestran tendencias que se consolidaban. Por una parte el estancamiento del rendimiento académico de los estudiantes<sup>169</sup> (Falabella, 2015; Bellei, 2015) y por otra las diferencias de esos rendimientos en razón del tipo de dependencia.

Estos resultados llevan además a que se debata públicamente respecto del verdadero impacto de las reformas de la post dictadura, y explican de alguna manera el rol fiscalizador que empieza a asumir crecientemente el estado en el ámbito educativo, en respuesta a la visión de algunos analistas que planteaban que la *“entrega de recursos sin mecanismos adecuados de rendición de cuentas era la causa de que las reformas y programas puestos en marcha durante la década anterior no hubieran tenido el impacto esperado”* (Zancajo, 2017: 105).

En contrapartida para otros como la OCDE, estos resultados se explicarían por el excesivo protagonismo de los mecanismos de mercado en el sistema educativo en Chile, que han limitado el alcance de las reformas y los programas a nivel nacional.

Otra política significativa de este periodo –aunque aprobada en el año 2008– es la Subvención Escolar Preferencial (SEP) (Ley 20.248), que en términos sintéticos se basa en la entrega adicional de recursos a las escuelas que incluyan estudiantes provenientes de familias con bajos ingresos socioeconómicos, pertenecientes al tercio más vulnerables del país. Es decir, se condiciona la entrega de recursos a un proceso de rendición de cuentas, en el que las escuelas deben demostrar un aumento significativo de los resultados de aprendizaje –como consecuencia de los recursos adicionales–, además de la consecución de otros objetivos planteados en un plan estratégico (Zancajo, 2017).

---

<sup>167</sup> Realizado a IV año de educación primaria.

<sup>168</sup> Por tercera vez consecutiva perteneciente a la Concertación de Partidos por la Democracia, pero esta vez siendo el presidente un socialista, aunque líder del naciente Partido por la Democracia (PPD).

<sup>169</sup> Durante este periodo se publicaron también los resultados de la evaluación TIMSS. En ella Chile se situaba en la parte baja de la clasificación de puntuaciones medias, ocupando el lugar 35 de 38 países participantes, solo por encima de Filipinas, Marruecos y Suráfrica (Mullis et al., 2000, citado por Zancajo, 2017). Se suma a ésta la evaluación de PISA+ 2000 que ubica al país en la parte baja de la clasificación, 90 puntos por debajo de la media de los países de la OCDE en lectura, 116 en matemáticas y 75 en ciencias. En esta misma evaluación Chile destacaba por el porcentaje de estudiantes que no alcanzaban un nivel mínimo de competencias en las diferentes áreas evaluadas (OCDE-UNESCO, 2003, citado por Zancajo, 2017).

A modo de síntesis, es posible señalar que a partir de los '90 y hasta el término del periodo analizado, si bien se desarrollan nuevas reformas educativas a nivel nacional, el núcleo del sistema escolar chileno, en términos organizacionales y de financiamiento, no fue modificado (Donoso, 2005; Ruiz, 2010; Monckeberg, 2005). Lo que se buscó más bien, fue corregir algunos de los efectos del neoliberalismo en educación, como la existencia del mercado sin o con débiles contrapesos y la competencia entre establecimientos educacionales.

Este *statu quo* sin embargo se modificará con el *movimiento pingüino*<sup>170</sup>, que como se verá en el próximo apartado cuestionará las bases del sistema educativo nacional y significará un camino de no retorno.

Si se intentara explicar las razones de esta inercia, pese a que ya existía cada vez más evidencia empírica de sus efectos negativos, podría sostenerse que las instituciones y las políticas no siempre representan respuestas óptimas a las necesidades sociales, pues los arreglos institucionales y la competencia no siempre eliminan las instituciones que se han vuelto ineficientes. Es más, existen múltiples ejemplos de instituciones que persisten, aun cuando estén lejos de favorecer a los intereses de las mayorías a quienes deberían dirigirse, transformándose así en instituciones subóptimas (Zucker, 1987).

Para North (1988), una de las características de las instituciones es que éstas al ser conformadas por factores históricos, ven limitados sus rangos de opciones, y estas opciones estarán a su vez condicionadas por factores de tipo ideológico. Cuando el consenso ideológico es elevado, conductas de tipo oportunista se encuentran más limitadas para su emergencia. Sin embargo, cuando este consenso ideológico es bajo, los costos para que el cambio sea una posibilidad son más bajos y por tanto más plausible su ocurrencia.

Los movimientos estudiantiles de 2006 y sobre todo el de 2011, pusieron en entredicho por primera vez en 30 años el consenso ideológico respecto del rol del estado en educación, que buscó por más de dos décadas soluciones a los problemas del sector sin salirse del mercado, intentando introducir medidas correctivas a sus instrumentos (Cox, 2003). A partir de este reconocimiento y de la vivencia de sus efectos, los movimientos de estudiantes se convierten en agitadores del *statu quo*, en la medida que como se verá en el próximo apartado cuestionan las bases del sistema educativo nacional, emprendiendo a partir de su emergencia y consolidación un camino de no retorno.

---

<sup>170</sup> Nombre que en la literatura se le da al movimiento estudiantil de 2006 y que obedece a que en Chile se les llama pingüinos a los estudiantes de enseñanza primaria y secundaria, quienes en su mayoría utilizan uniforme escolar de chaqueta azul marina, casi negra, camisa blanca y corbata, que los asemeja a los pingüinos.

### **5.1.1.3 “El cuestionamiento del paradigma descentralizado y del rol del estado en educación pública dados por la emergencia de los movimientos estudiantiles y sociales” (2006 al 2018)**

El periodo presidencial que va de 2006 a 2010 y en el que ocupa la presidencia Michelle Bachelet<sup>171</sup>, estará marcado por la entrada al escenario político de nuevos actores, los estudiantes secundarios, quienes organizados a través de una gran movilización<sup>172</sup> plantean una fuerte crítica al esquema neoliberal heredado de la dictadura militar y a la municipalización, acusando al estado de olvidarse de sus responsabilidades para con la educación pública<sup>173</sup>.

El movimiento se pronuncia inicialmente en contra del alza en el valor de la prueba de selección universitaria (PSU) y la restricción del uso del pase escolar –para el transporte público– a sólo dos veces al día, pero termina cuestionando a la institucionalidad de la educación pública, y más allá de ésta al conjunto de la sociedad, que por décadas postergó y/o no cuestionó la postergación de la educación como responsabilidad pública, y por tanto del estado.

A poco andar el movimiento se configura en torno a cuatro aspectos básicos, a saber: la gratuidad de la educación; la defensa de la educación pública; el fin del lucro, y la eliminación de las prácticas de selección por parte de las escuelas (Bellei y Cabalin, 2013), y se los reconoce como el primer movimiento de participación masiva protagonizada por estudiantes secundarios, posterior a la dictadura de Augusto Pinochet.

Desde el movimiento se pone en la discusión pública el diagnóstico de un sector educacional en una crisis integral y profunda, particularmente del sistema municipal, que se consideraba colapsado en su totalidad –en sus dimensiones institucionales y organizativas, pero también financieras y pedagógicas–, reconociéndose que ello era un problema estructural, por lo tanto para revertirlo se abogaba por la eliminación de la dependencia municipal de los establecimientos, que había generado y mantenido una creciente desigualdad, caracterizada entre otras por la brecha entre establecimientos de comunas ricas y pobres, la segregación de los estudiantes, los bajos niveles de calidad de la educación recibida, entre otras.

---

<sup>171</sup> Socialista, perteneciente a la Concertación de Partidos por la Democracia.

<sup>172</sup> Inicialmente liderada por estudiantes de enseñanza media, pero a la que se suman los sindicatos docentes y de estudiantes universitarios.

Su discurso y lucha se sustenta en el convencimiento de que el sector educacional se encontraba en una crisis aguda, y que en el sistema público el colapso era total. Para revertir dicha crisis, desde el movimiento se abogaba por la revisión y eliminación de la dependencia municipal de los establecimientos, que mantenía una creciente brecha entre establecimientos de comunas ricas y pobres, entre otros aspectos.

<sup>173</sup> El discurso de los estudiantes pondrá al centro la necesidad de igualdad de oportunidades y del derecho a la educación, a la vez que denuncia los riesgos que contenía el modelo de mercado respecto del derecho a la educación en términos de igualdad de condiciones en riesgo por definiciones y prácticas como son el copago, la selección y el lucro.



Uno de los grandes valores de la denominada “*revolución pingüina*” es que abrió el debate público respecto de la educación en el país e impulsó la revisión de las bases del sistema educativo impuesto por la dictadura cívico-militar, y administrado por la post-dictadura, como son: el paradigma de mercado educativo, la competencia, y como una de sus principales consecuencias la producción de desigualdad; a la vez que responsabilizó a la sociedad en su conjunto de haber naturalizado la desregulación del sector privado, la existencia de establecimientos subvencionados con fines de lucro, el cobro por la educación y la inequidad del sistema.

La emergencia de los movimientos sociales estudiantiles de 2006 y 2011 van a significar a la postre una ventana de oportunidad, en tanto formulan un cuestionamiento al paradigma de descentralización de la educación pública nacional, a las bases ideológicas y políticas que lo sustentan y a sus resultados, y desde allí movilizan a un país completo hacia el consenso de la necesidad de su modificación.

Después de tres meses de protestas y movilizaciones, la respuesta a las demandas planteadas por el movimiento desde la presidenta de la república será la constitución del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación<sup>174</sup>, a quienes se les solicita un diagnóstico de la educación chilena y la proposición de orientaciones y líneas de acción que permitan avanzar hacia una educación justa y de calidad para todos.

El informe final del Consejo se pronuncia con claridad sobre el derecho a la educación y la libertad de enseñanza, los deberes del estado en materia educacional, valora la existencia de la educación municipal y la particular subvencionada, y plantea propuestas para potenciar la calidad del sistema escolar en su conjunto<sup>175</sup>, además de transformar la estructura institucional del modelo escolar. Se sostiene además que el estado debe garantizar una educación de calidad universal y asegurarse de estar cumpliendo con esta obligación. Junto con ello se delinea la necesidad de una profunda reestructuración de la institucionalidad que rige el sistema educacional, el Ministerio de Educación, proponiendo su modernización y fortalecimiento técnico, tanto en su administración como en su gestión.

---

<sup>174</sup> Conformado por 81 miembros entre los que se encuentran parlamentarios, especialistas en educación, académicos, personeros de distintas confesiones religiosas, representantes de los pueblos indígenas, padres de familia, estudiantes –secundarios y universitarios–, docentes, asistentes de la educación, proveedores municipales y privados de educación, rectores de universidades tradicionales y privadas.

<sup>175</sup> El trabajo del Consejo no estuvo exento de críticas, provenientes principalmente de los sectores sociales más conservadores, quienes consideraban que las propuestas realizadas ponían en entredicho el modelo de provisión mixta, favoreciendo en exceso la posición de la educación pública (Santa Cruz, 2016). Haciéndose cargo de esos cuestionamientos, desde el Consejo se elaboró un segundo informe y final, que minimizó los cuestionamientos al mercado educativo presentes en el primero.

Estas propuestas se transformaron en un proyecto de ley, que luego de una extensa discusión significará la derogación de la LOCE –Ley N° 18.962 (1990)– y su reemplazo por la Ley General de Enseñanza (LGE) –Ley N° 20.370–, aprobada en el Parlamento a fines de 2009, y la Ley de Aseguramiento de la Calidad<sup>176</sup> –Ley N° 20.529 (2011)–.

Pero pese a las expectativas que genera, la LGE no genera cambios sustanciales en los pilares estructurales del modelo de mercado, toda vez que mantiene el rol subsidiario del estado; el financiamiento basado en la competencia por subsidio; el financiamiento compartido; continúa supeditando el derecho a la educación a la libertad de enseñanza y de empresa; fortalece a los sostenedores, consagrando el lucro y la selección; y no modifica las condiciones laborales de los profesores y asistentes de la educación.

Entre sus modificaciones se reconocen la prohibición de la selección de estudiantes hasta 6º año de educación primaria, para los establecimientos educacionales que reciben recursos públicos, y en términos de institucionalidad, la creación de la Superintendencia de Educación (SUPEREDUC), la Agencia de Calidad de la Educación (ACE) y el Consejo Nacional de Educación<sup>177</sup>.

En síntesis, la ley aprobada –LGE– distó en gran parte de las recomendaciones del Consejo Asesor, y más aún de los reclamos de los estudiantes.

---

<sup>176</sup> De la que se desprende el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación, que incluye la Superintendencia de Educación, ente encargado de fiscalizar que los sostenedores de establecimientos educacionales den cumplimiento a la normativa vigente, a los requisitos para proveer educación, además de controlar el uso de los recursos financieros entregados mediante subvención estatal; y la Agencia de la Calidad, que debe orientar y evaluar los logros de aprendizaje de los estudiantes y los procesos de gestión de los establecimientos educacionales. Con ambos organismos lo que se pretendía era regular el desregulado mercado educativo chileno, incorporando para ello un conjunto de estándares de desempeño, metas de resultados y prescripciones legales propias de una lógica de *"reforma basada en estándares"* o *"responsabilización por desempeño"*, en las que el *"Estado Evaluador"* exige ciertos parámetros de calidad preestablecidos a través de una política de *accountability* o rendición de cuentas externa (Bellei, 2015; Casassus, 2010; Darling-Hammond, 2004; Darville y Rodríguez, 2007; Falabella y Opazo, 2014; Jacob, 2005; Martinic, 2010). Para un análisis más exhaustivo ver Oyarzún, C. & Soto, R. (2017), "Procesos de fiscalización escolar en Chile: aproximación preliminar al contexto de los establecimientos municipales y particulares subvencionados de la región metropolitana". Estudios Pedagógicos XLIII, N° 3: 225-238, 2017.

<sup>177</sup> Que en conjunto con el MINEDUC serán los encargados de la administración del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación (SAC). En específico es responsabilidad de la Superintendencia fiscalizar que los sostenedores de los establecimientos educacionales se ajusten a la normativa educacional y el uso de recursos públicos. Por su parte a la Agencia le corresponde el diseño e implementación del sistema nacional de evaluación de logros de aprendizaje, que busca verificar el grado de cumplimiento de los objetivos en línea con las bases curriculares nacionales de educación primaria y secundaria. Para muchos autores estas instituciones significarán la instauración de un estado supervigilante, que actuará como árbitro del mercado escolar, fortaleciendo un radical sistema de inspección y rendición de cuentas, alineados con las políticas anglosajonas y las recomendaciones realizadas por el BM y la OCDE.

En el año 2011, y siendo presidente de la república Sebastián Piñera<sup>178</sup> (2010–2014), nuevamente se conformó un gran movimiento estudiantil y social, esta vez liderado por los estudiantes universitarios, agrupados principalmente a través de la Confederación de Estudiantes de Chile (CONFECH), pero extensivo a estudiantes de instituciones privadas, tanto de establecimientos educacionales de enseñanza primaria como de secundaria, centros de formación técnica, institutos profesionales y universidades.

En términos de demandas inicialmente éstas se centran en el sistema de financiamiento, los retrasos en la asignación de becas y problemas con el transporte público. A medida que el movimiento prospera, se retoman las consignas generales de fortalecimiento de la educación pública de su predecesor, ampliando y profundizando tanto las demandas como las propuestas, teniendo en la base de sus discursos la necesidad de una educación pública, gratuita y de calidad, el fin al lucro y a la municipalización en educación.

En educación superior, las demandas son reformar el sistema de acceso a las universidades, aumentar el gasto público y democratizar este nivel de enseñanza, las que se suman a las de los estudiantes secundarios que además reclaman por el cumplimiento de acuerdos pendientes como la reforma a la Constitución –en lo atingente a los derechos fundamentales de educación y de las garantías estatales–, la reconstrucción de establecimientos educacionales dañados por el terremoto de 2010, la mejora de liceos técnico-profesionales, la estandarización del currículo oficial, la derogación de la LGE, el uso del transporte público durante todo el año, la aprobación de las sugerencias de UNESCO y de la OCDE sobre el gasto en educación y la desmunicipalización.

Lo anterior da cuenta que igual que en el año 2006, el movimiento estudiantil de 2011 pasará de exigencias puntuales y acotadas, a exigencias de cambio a nivel sistémico, que como se verá en los siguientes párrafos lograrán instalar en la agenda pública parte importante de sus demandas.

En términos temporales esta vez el movimiento se mantuvo activo durante seis meses, y sus repercusiones trascendieron a la realidad nacional. Para la opinión pública mundial la llamada “*primavera chilena*” se convirtió en fuente de inspiración para organizaciones de estudiantes en varios países, en el entendido que fue capaz de resumir buena parte de las complejas aspiraciones, después de años de postergación, de muchas de las inquietudes que en este plano se habían puesto en evidencia en la sociedad chilena, además de ser expresión masiva del

---

<sup>178</sup> Primer presidente conservador desde la post dictadura, que nombra como ministro de educación a Joaquín Lavín, ex alcalde y candidato presidencial, considerado uno de los Chicago Boys y propietario de una de las universidades privadas del país.

malestar social causado no solo por la desigualdad económica y social, sino que por el endeudamiento familiar, la segregación que origina y/o perpetúa el modelo educativo, y en términos más genéricos, las consecuencias políticas y económicas de todo el sistema neoliberal, impuesto a sangre y fuego por la dictadura cívico-militar de Pinochet.

En términos de política educativa en este periodo se implementaron las disposiciones surgidas de la LGE; se intensificaron las pruebas SIMCE, tanto en su frecuencia como en las áreas y niveles educativos evaluados; y se avanzó en los procesos de selección de los directores de las escuelas municipales, a través de concursos públicos mediante el sistema de Alta Dirección Pública<sup>179</sup>. Pese a esto, cuando se analizan las políticas públicas en educación de este cuatrienio, autores como Bellei y Vanni (2015) señalan que éstas no *“lograron constituirse como una política educacional coherente y comprensiva del cambio educacional”* (2015: 189).

En el año 2014, nuevamente con Michelle Bachelet<sup>180</sup> en la presidencia de la república, la reforma educativa fue uno de los tres pilares básicos de su programa de gobierno –además de la reforma fiscal y la reforma de la constitución–. Para Bellei (2016) el programa de gobierno, a diferencia de los de anteriores gobiernos de centro izquierda, explicitaba claramente la voluntad de transformar el paradigma de la educación chilena; a este respecto señala:

*Esta propuesta plantea un cambio de paradigma. Ello implica pasar de la educación como un bien que es posible transar en el mercado y la competencia como mecanismo regulador de la calidad, a un sistema educacional coordinado que ofrece a las niñas, niños y jóvenes de Chile un derecho social (Chile de todos, 2014: 17, citado en Bellei 2016).*

Para Corvalán y García-Huidobro (2016) sin embargo, el objetivo principal de la reforma educativa de Bachelet era regular un sistema educativo excesivamente desregulado como el chileno, y con ello acercarlo más a un modelo de cuasi-mercado<sup>181</sup>, es decir, una postura

---

<sup>179</sup> El Sistema de Alta Dirección Pública (SADP), fue creado el año 2003 con el objetivo de aportar a la modernización y transparencia de la gestión pública, dotando a las instituciones de gobierno –a través de concursos públicos y transparentes– de directivos con probada capacidad de gestión y liderazgo, para ejecutar de forma eficaz y eficiente las políticas públicas definidas por la autoridad.

<sup>180</sup> Esta vez abanderada de la “Nueva Mayoría”, coalición política creada en 2013 y que agrupaba a un conjunto de partidos de centro, centroizquierda e izquierda como el Partido Demócrata Cristiano, el Partido Socialista, el Partido Radical Social Demócrata, Partido Por la Democracia, el Partido Comunista de Chile (P.C.Ch), el Partido Izquierda Ciudadana (I.C.) y Partido Más Región (MAS).

<sup>181</sup> Los cuasi-mercados son conceptualizados por Le Grand y Bartlett (1994), en función de la diferencia que entre éstos se establecen con los mercados puros, en el entendido que si bien los primeros introducen mecanismos de mercado y elementos de competencia en los servicios públicos, los precios del servicio o las condiciones de acceso al mismo no se alteran mediante la intervención estatal. Los cuasi-mercados se caracterizan por altos niveles de regulación y financiación pública, que permiten la asignación de recursos en función de los intereses de los privados y los del estado, e incluyen otras fórmulas competitivas de financiamiento como los *voucher* o cheques,

intermedia respecto del rol central que desde la dictadura había adoptado el mercado en educación.

En lo que a educación primaria y secundaria se refiere, el proceso de reforma se fundamenta en cuatro pilares básicos, algunos de ellos previamente referidos por las políticas, pero escasamente abordados en las mismas, como son: extender la gratuidad a todas las escuelas municipales y particulares subvencionadas; eliminar la selección y el lucro de las escuelas financiadas con fondos públicos; y desmunicipalizar la educación pública.

A modo de síntesis puede sostenerse que ambos movimientos estudiantiles, los de 2006 y 2011 han tenido una serie de consecuencias como haber activado un nuevo ciclo en la relación entre el estado y la ciudadanía; haber propiciado el retorno de las movilizaciones sociales en el país, ahora en un contexto de post-dictadura; haber instalado a la educación como prioridad de la agenda pública; haber cuestionado al modelo neoliberal instalado en dictadura y administrado por los gobiernos sucesivos; dando cuenta de las múltiples consecuencias del mismo y de la legitimidad dudosa de la que gozó por más de tres décadas.

Y este último elemento, el de la legitimidad, es de vital importancia para el neoinstitucionalismo histórico, pues es ésta una de las dimensiones claves para sostener tanto a las instituciones como a las políticas. Se entiende la legitimidad como el conjunto de cuatro dimensiones analíticamente identificables, a saber: a) la conformidad legal; b) la justificabilidad de las reglas, con base en las creencias compartidas; c) la evidencia de consentimiento; y d) la evidencia –o presunción de la existencia– de rendimientos significativos y socialmente relevantes<sup>182</sup> (Beetham, 1991).

Por contrapartida, cuando las instituciones y las políticas manifiestan inconsistencias<sup>183</sup> emerge con ello una ventana de oportunidad (Kingdon, 1995) para el cambio. Y es esta una de las estrategias políticas que desde el movimiento estudiantil de 2006 y 2011 se intenciona con mayor fuerza. La construcción de un discurso sólido en términos ideacionales, que busca transversalizar en la opinión pública la idea de ilegitimidad del rol asumido por el estado respecto de los derechos sociales en general, y del derecho a la educación en particular, para a

---

una provisión privada financiada y regulada públicamente pero de gestión privada, la publicación de resultados escolares, las evaluaciones basadas en pruebas estandarizadas, las políticas de rendición de cuentas, entre otros.

<sup>182</sup> Este último elemento no definido por Beetham (1991) sino que agregado por Alagappa cuatro años después (1995).

<sup>183</sup> Se entiende por inconsistencias a las debilidades, incoherencias o vacíos potenciales o existentes en alguna de las dimensiones de legitimidad anteriormente señaladas, surgidas o favorecidas por la aparición de eventos externos facilitadores de presión, que pueden poner en entredicho la teoría subyacente de la política, evidenciar la ausencia de rendimientos, o tratarse de acontecimientos internos que cuestionen una adecuada implementación de la política, la participación de los actores implicados, el uso de la legalidad vigente, entre otros.

partir de ello empujar hacia una nueva definición tanto de las políticas educativas, como de las instituciones que las sustentan.

En este contexto los movimientos sociales, sus actores más reconocidos, pero también sus ideólogos, instalarán una imagen<sup>184</sup> respecto de la educación pública, del rol del estado para con la misma, de la descentralización educativa que a todas luces resulta novedosa para la realidad nacional, y que termina por sentar las bases para su intento de transformación.

## **5.2 El proceso de recentralización de la educación pública**

### **5.2.1 Antecedentes del proceso, marco normativo y características de su diseño institucional**

#### **5.2.1.1 “La promesa de modificación del rol del Estado y del paradigma descentralizado” (2018 en adelante)**

En noviembre de 2017, mediante la Ley 21.040, se aprobó en el Congreso Nacional de Chile un nuevo sistema de gobernanza, gestión y apoyo para las escuelas, liceos y jardines infantiles del sector público en el país. Con su aprobación, la responsabilidad de la gestión local y de la entrega del servicio educativo en los establecimientos educacionales del sector público pasa del control de las existentes 345 autoridades educativas municipales, a un nuevo conjunto de 70 órganos de nivel intermedio, denominados Servicios Locales de Educación Pública.

Lo anterior se enmarca en el sistema que por ley se denomina Nueva Educación Pública, y que en términos generales difiere sustantivamente del proyecto inicial que recoge las propuestas de diferentes comisiones asesoras –toda vez que se limita a reestructurar la institucionalidad subnacional de la educación pública; pero sin pronunciarse en ámbitos tan capitales como el financiamiento del sistema–, dando cuenta con ello de las tensiones y transacciones políticas tanto al interior de la coalición gobernante –la Nueva Mayoría– como también de la oposición, agrupada en el bloque Chile Vamos<sup>185</sup>, y en definitiva de la permanente dificultad<sup>186</sup> que se reconoce a nivel nacional para legislar respecto de la educación pública.

---

<sup>184</sup> Para Baumgartner y Jones (1993: 25), la imagen de una política refiere a la forma en que ésta es comprendida y discutida, y al conjunto de ideas y significados asociados a la misma. Su función es constituirse en un factor instrumental que utilizan los actores para la mantención de la estabilidad o la promoción del cambio, en cualquiera sea el subsistema.

<sup>185</sup> En términos genéricos los políticos del bloque y sus asesores técnicos promovían la mantención del sistema municipalizado, mejorando el valor del subsidio y reduciendo algunas de sus principales trabas burocráticas (Eyzaguirre, 2012, en Donoso; Ávila; Gidi y Parada, 2018).

<sup>186</sup> Considerando que para transformaciones mayores, de índole constitucional, se requería un quórum calificado, imposible de alcanzar sin el acuerdo, y por tanto la negociación, con el bloque de parlamentarios de derecha.

La ley establece un nuevo órgano de servicio público centralizado dependiente del MINEDUC, la Dirección de Educación Pública, dirigida por un Director de Educación Pública, encargado de la dirección y gestión de esta nueva institucionalidad. En términos de instalación, se establece la gradualidad de los SLEP a nivel nacional, comenzando con cuatro de ellos el año 2018, tres el año 2019, hasta llegar a 11 el año 2021, fecha establecida por ley para la realización de una evaluación del proceso de instalación del nuevo sistema. A contar de ese año, otros quince SLEP se sumarán anualmente, hasta llegar a 70 en el 2025.

Como se ha señalado precedentemente, la razón fundamental para desmunicipalizar el sector educativo público y crear los SLEP es la de restablecer la confianza pública en la calidad de la provisión educacional pública, y se inserta en otra serie de medidas conducidas por el estado chileno que buscan promover la heterogeneidad de los grupos de estudiantes que asisten a una misma escuela, reduciendo las diferencias socioeconómicas entre los que asisten a establecimientos públicos y privados y sus familias, a la vez que mejorando el sistema de admisión escolar, que pone fin a la selección en los establecimientos que reciben subvención estatal.

Como también se ha señalado, en Chile los estudiantes de bajos ingresos están desproporcionadamente inscritos en el sector público, y diversos estudios realizados respecto de la realidad del país han demostrado repetidamente que las diferencias de rendimiento promedio entre los estudiantes de establecimientos públicos y privados en las evaluaciones nacionales como el SIMCE son casi totalmente atribuibles a diferencias significativas en el ingreso familiar de los estudiantes de esos establecimientos, en lugar de diferencias claras en la calidad de la enseñanza y el aprendizaje.

A pesar de estos hallazgos, de la inversión estatal realizada, de las políticas destinadas a fortalecer la calidad real y percibida de los establecimientos del sector público, el rendimiento de los establecimientos públicos no ha mejorado sustancialmente en la última década. La confianza pública sigue siendo baja y la matrícula de estudiantes en los establecimientos públicos ha seguido disminuyendo.

Lo que se espera en este contexto es que la ley NEP aborde el problema desde una perspectiva diferente. Su objetivo es mejorar la calidad de los establecimientos públicos, mediante la generación de una nueva estructura institucional desde la que se gestiona, dirige y apoya a estos establecimientos, todo ello mediante la desmunicipalización del sistema y la creación de los nuevos SLEP y la DEP.

Para el Ministerio de Educación, dos son los niveles de logro a alcanzar a partir de la implementación de la NEP, a saber: Nivel 1 de logro, que se centra en resolver las deficiencias de la administración municipal –en el entendido que la NEP rompe la dependencia de ciclos

políticos y la falta de foco en los aprendizajes; aprovecha las ventajas de una escala territorial más adecuada y sustentable<sup>187</sup>; mejora la gestión administrativa-financiera, para hacerla transparente, eficiente, etc.; y desarrolla capacidades en los equipos de personas, particularmente el área educativa y pedagógica—. Mientras que en el Nivel 2 de logro, lo que se pretende es instalar las mejores prácticas de gestión de la política educativa; poniendo para ello el foco en los estudiantes, quienes se transforman en el objetivo de todos los esfuerzos del sistema, a la vez que se reconoce a los establecimientos educacionales como la unidad de base del mismo, y para el cual trabajan todos los otros niveles.

La instalación de los primeros cuatro Servicios Locales estuvo inmersa en un escenario político de cambio y nueva administración, toda vez que la puesta en marcha de la DEP y los SLEP se enmarcó en el inicio del nuevo gobierno de Sebastián Piñera, pero con un equipo nombrado durante la administración de Michelle Bachelet, el que permaneció en sus cargos hasta noviembre de 2018, al igual que los directores ejecutivos de los SLEP. Lo anterior, reconocen algunos entrevistados, supuso diversas complejidades, sobre todo en las relaciones entre las diferentes instituciones vinculadas a educación, como el MINEDUC, el Sistema de Aseguramiento de la Calidad, la DEP y los SLEP. A partir de las entrevistas sostenidas con diversos actores se reconoce que las tensiones se generaron en gran medida por la falta de claridad respecto de la forma en que se debían relacionar las instituciones que actualmente trabajan con los establecimientos educativos, los reglamentos y leyes vigentes en la materia y la implementación de la NEP, elementos que serán descritos y analizados en profundidad en los capítulos de análisis empírico.

A partir de todo lo descrito vuelve a surgir el cuestionamiento en torno a si el tránsito de descentralización de la educación pública a recentralización de la misma, ¿podría considerarse un cambio de paradigma o más bien se está en presencia nuevamente de cambios

---

<sup>187</sup> Respecto del tamaño óptimo de las unidades de administración educacional se considera que a partir de un umbral de 8000 estudiantes se verificarían economías de escala, es decir se logra un ahorro efectivo en los costos operativos y administrativos de educación, lo que permitiría liberar recursos para cubrir otras necesidades educacionales prioritarias (Paredes, 2009). Si se considera la matrícula escolar municipal del año 2016, el 89% de las comunas –más de 300– no cumplía con esta condición, mientras el 60% de los municipios chilenos tiene menos de 2600 estudiantes en sus establecimientos educacionales. En esta misma línea Marcel y Raczynski (2009) en su artículo *“La Asignatura pendiente: claves para la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile”* plantean que la escala municipal chilena es pequeña y solo se iguala a la de países como Finlandia o Bélgica, que se caracterizan por una *“alta homogeneidad socioeconómica entre sus territorios, una larga historia de descentralización, un alto desarrollo e importantes capacidades técnicas distribuidas a lo largo del país”*, en contrapartida al diseño municipal chileno altamente descentralizado por una parte, y que funciona en un contexto de *“bajas capacidades técnicas, alta segregación socioeconómica y una desigual distribución territorial de recursos y competencias para la gestión educacional”*, por la otra. Para más detalles ver [http://lst-iiiep.iiiep-unesco.org/cgi-bin/wwwi32.exe/\[in=epidoc1.in\]/?t2000=028489/\(100\)](http://lst-iiiep.iiiep-unesco.org/cgi-bin/wwwi32.exe/[in=epidoc1.in]/?t2000=028489/(100)).



incrementales en la política chilena?; la reforma que plantea la recentralización de la educación pública a nivel nacional, ¿en qué medida transforma el rol del estado respecto del derecho a la educación?; ¿cuáles son y en qué nivel se ubican los cambios de la institucionalidad de las políticas educativas?; ¿cuál es el cambio de rol que se advierte respecto de la sociedad civil?; ¿emergen nuevos actores en este proceso?; ¿quiénes son éstos?; ¿qué roles desempeñan?; ¿el cambio de la política pública de descentralización a recentralización tiene implicancias ideológicas?, y de ser así ¿en qué aspectos se reconocen?, entre otras interrogantes.

Existe claridad suficiente para sostener que no basta con anunciar un cambio para que este ocurra, ni este depende exclusivamente de la voluntad política; al ser un proceso de alta complejidad, a estas alturas se sabe que el cambio de paradigma sólo ocurrirá por una convergencia de factores, por una combinación de ideas por una parte y de instituciones por otra, en un contexto de cuestionamiento sistémico, que pone en entredicho el orden institucional, y que este último emerge fundamentalmente cuando se reconoce que un sistema entra en crisis sobre todo por su incapacidad para solucionar problemas legítimos, considerados prioritarios por esa sociedad en particular (Hall, 1986 y 1993).

En este sentido, volviendo al caso de estudio, podría sostenerse que existe cierto acuerdo en que el cambio en la legislación que sustenta el tránsito de descentralización a recentralización de la educación pública chilena tributa a la crisis de legitimación, que desde los movimientos estudiantiles de 2006 y 2011 se levanta ante la opinión pública respecto de las bases que habían sostenido al sistema de educación, desde la dictadura y hasta esa fecha. Sin embargo, y al igual que como ocurrió en los años posteriores al término de la dictadura, no se reconocen en este proceso otros de los elementos que facilitan el cambio de paradigma, los que además permiten que éste sea sostenible en el tiempo, como son las modificaciones en los esquemas del poder y/o en los acuerdos organizacionales, lo que podría poner en tensión el que efectivamente estemos en presencia de un cambio de paradigma.

Ello no significa sin embargo que no haya elementos para señalar que efectivamente se está en ese camino, pero que antes de llegar a éste el proceso se encuentra en alguno de sus estadios o niveles<sup>188</sup>.

Para Hall estos estadios o niveles son: a) cambios de primer nivel; en los que se dan fundamentalmente cambios instrumentales, en línea con los ajustes de los instrumentos de políticas públicas y de calibraciones o medidas específicas; b) cambios en un segundo nivel; que incluyen cambios al nivel operativo y programático, y que se operacionalizan por ejemplo en la

---

<sup>188</sup> Para Hall los primeros dos niveles determinan el cambio incremental, mientras que el tercero, que en general es abrupto, excepcional, dirige hacia un cambio sustantivo o paradigmático.

creación de nuevos instrumentos que permiten enfrentar el problema objeto de la política pública de una nueva manera, pero sin redefinirlo; c) cambios en el tercer nivel, que son los denominados cambios estructurales, y en los que se reformula el problema.

En esta misma lógica procesual cuando de analizar las políticas públicas se trata, se siguen los planteamientos de Wilson, quien señala que el cambio del régimen de políticas públicas ocurre en etapas, aunque estas no necesariamente lo hacen en forma secuencial, pudiendo actuar además en forma simultánea, a saber: a) los eventos exógenos facilitadores/de presión; b) los ajustes paradigmáticos; c) los ajustes de poder; d) las crisis de legitimación; y e) el cambio organizacional y en las políticas públicas (Wilson, 2000; Wilson, 2006).

Volviendo sobre el caso de estudio se tendría que a propósito de los movimientos estudiantiles de 2006 y 2011<sup>189</sup>, y las crisis de legitimación respecto al paradigma descentralizado de la educación que estos generan, pese a que emergen nuevos actores como los movimientos sociales en general, y algunos líderes del movimiento estudiantil en particular, no se modifican los ajustes de poder, entendido como uno de los requisitos para el cambio tanto a nivel institucional como de la políticas, poniendo en riesgo la emergencia de un cambio real. Todos estos, elementos a ser profundizados en los siguientes capítulos, que se centran en los análisis posibilitados por el material empírico construido para efectos de esta investigación.

---

<sup>189</sup> Para efectos de este análisis podrían ser considerados como eventos exógenos facilitadores/de presión lo que hacen en forma preferente es provocar el cuestionamiento de la legitimidad, generando a partir de ello oportunidades y condiciones favorables al cambio, pero en sí mismos no generan el cambio, su rango de acción se limita a propiciar la emergencia de *ajustes paradigmáticos*, como estimuladores de ajustes al paradigma dominante y con ello el cambio.

## **CAPÍTULO VI**

### **ANÁLISIS EMPÍRICO DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN**

Para el análisis del proceso de descentralización las categorías construidas a partir de los referentes teóricos conceptuales que guían esta investigación y de los discursos de los entrevistados son: Propósitos de la descentralización y Arquitectura del sistema descentralizado.

En la categoría Propósitos de la descentralización se identifican cuatro subcategorías, a saber: 1) Aumentar la eficiencia económica y la eficacia del sistema; 2) Mejorar los resultados académicos y la calidad de los aprendizajes; 3) Desarticular la educación pública y eliminar su dimensión política, y 4) Promover procesos de democratización, participación, autonomía y poder en la toma de decisiones de las comunidades educativas.

Para la categoría Arquitectura del sistema descentralizado, las subcategorías que se construyen son las que a partir de los discursos de los entrevistados se considera permiten distinguir de mejor manera el sistema, siendo éstas: 1) El vicio de origen, la imposición del paradigma en dictadura; 2) La desresponsabilización del estado con la educación pública; 3) La desvalorización de la educación pública y de sus actores; 4) La mercantilización y privatización del sistema; 5) La segregación e inequidad del sistema como sus más grandes consecuencias, 6) Los cambios en el sistema de financiamiento; 7) De las caídas a los aumentos históricos de inversión pública, y 8) Recurso humano como otra fuente de inequidad del sistema descentralizado.

Todas estas subcategorías se desagregan en otras que permiten caracterizar de mejor manera la arquitectura y gobernanza del sistema nacional de educación descentralizada y de las cuales se dará cuenta a continuación.

#### **6.1 Propósitos de la Descentralización**

##### **6.1.1 Propósito 1: Aumentar la eficiencia económica y la eficacia del sistema**

Cuando se justifica la instalación del sistema descentralizado se trata, que en el caso chileno significará fundamentalmente el traspaso de los establecimientos educacionales públicos a los municipios, un elemento utilizado por los impulsores de la reforma fue la promesa de *hacer más eficiente el sistema*. Un discurso anclado a una lógica económica que buscaba racionalizar la menor inversión de recursos económicos desde el estado, además de apostar por la introducción de nuevas formas de gestión más propias del mundo privado.

Como consecuencia de la mayor eficacia del sistema se esperaban además mejores resultados de aprendizaje de los estudiantes, justificando con ello que todo el sistema avanzara hacia una racionalidad privada, desapareciendo en ese proceso el sistema público. Ello porque para los ideólogos del gobierno la administración pública era, en contrapartida a la privada, ineficiente; desde allí que reducir su tamaño fuera otra de sus motivaciones, delegando en el ámbito local<sup>190</sup> la responsabilidad pública de la educación. En términos de orgánica este proceso implicaría que nuevos organismos públicos<sup>191</sup> asumirían funciones<sup>192</sup> previamente desarrolladas por el Ministerio de Educación.

En la base de este razonamiento se encontraba la Escuela de Economía de la Universidad de Chicago, la que teniendo como referencia los magros resultados educativos de Estados Unidos cuestionaba la educación pública fundada en monopolios estatales, en el entendido que una de sus principales consecuencias sería la falta de competencia y de mejoramiento educativo (Jofré, 1988; Chubb y Moe, 1988). Si a diferencia de este monopolio se permitiera la entrada de privados<sup>193</sup>, motivados por la promesa de ganancias económicas, éstos ofrecerían proyectos educativos diversos y de mejor calidad, obligándose la educación pública a ponerse en el mismo

---

<sup>190</sup> En el entendido que para la dictadura era fundamental asegurar la independencia y despolitización de las organizaciones intermedias entre los sujetos y el estado. Con ese propósito se lleva a cabo la reforma administrativa y el proceso de regionalización que desconcentra la administración y delega en forma paulatina funciones a las instituciones regionales y locales, pero sin transferir el poder en la toma de decisiones. Estas y otras transformaciones contenidas en la ley orgánica de municipios y administración comunal del año 1976, transformarán a los municipios en un servicio público funcional y territorialmente desconcentrado, que forman parte de la administración del estado, están regidos por un alcalde, los que durante la dictadura eran designados por el poder ejecutivo.

<sup>191</sup> En 1974, a la par que se desarrolla el proceso de regionalización, se redistribuyeron las diez Coordinaciones Regionales de Educación en trece Secretarías Regionales Ministeriales de Educación, las que recibieron atribuciones y recursos desde el nivel central en forma creciente, similar a lo que ocurrió con las Direcciones Provinciales, a las que también se les delegaron funciones antes desarrolladas por el MINEDUC. Para más detalles del proceso y algunas de sus implicancias, ver Espinoza y González, 1993.

<sup>192</sup> Algunas de las modificaciones que alteraron la hegemonía política y cultural del MINEDUC son: a) la fusión de algunas de sus facultades en autoridades unipersonales, que suprimen además los Consejos existentes; b) la integración de las tres direcciones por ramas, en una dirección única de educación escolar que funcionó hasta 1990; c) la creación de un sistema de supervisión desconcentrado, con énfasis en el control del cumplimiento de normas; d) la aplicación de un instrumento de evaluación del sistema educativo (primero PER y luego SIMCE) al servicio del Ministerio pero diseñado y administrado por la Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC); e) la transformación de la Superintendencia de Educación. En post-dictadura estas disposiciones en general se mantuvieron, y a ellas se agregaron otras unidades y equipos.

<sup>193</sup> Dentro de este marco, el sistema educativo chileno se modificó en los siguientes aspectos: a) del financiamiento por escuela a las subvenciones por estudiante, iguales para todos, independientemente del tipo de establecimiento o estudiante; b) se permite el lucro de los sostenedores de los establecimientos particulares, independiente que éstos sean subvencionados con o sin fondos públicos; c) se permite el financiamiento compartido, entendido como los aportes económicos de los apoderados a la educación de sus hijos –medida que comienza a operar plenamente a partir de 1993–, y d) los profesores dejan de ser funcionarios públicos y pasan a ser trabajadores regidos por las reglas del mercado, con lo que pierden una serie de condiciones laborales propias de su antigua condición.

nivel, como si solo de voluntad se tratase.

El sistema de creencias que en este proceso se busca instalar, y que posterior al cambio impuesto se espera le dé legitimidad a la reforma, descansa en que la *mejora y eficiencia del sistema educativo* permitiría *eliminar la excesiva burocracia del sistema público*, ello porque una de las críticas más recurrentes de la dictadura y de sus defensores a la gestión de Salvador Allende era el ensanchamiento del estado llevado a cabo durante su presidencia, y que desde la evaluación y significación de éstos alimentaba una excesiva burocracia, con los consiguientes costos de su mantención para el estado. Para la dictadura resultaba clave simplificar los procesos públicos, a la vez que disminuir los costos de la administración del estado y de las políticas públicas, siendo una vía para alcanzar este propósito el traspaso en la provisión de los servicios en general, y del educativo en particular, desde el nivel central a los administradores locales.

Si se analizan las cifras del gasto público<sup>194</sup> destinado a educación, se advierte claramente la fuerte contracción de éste durante la dictadura<sup>195</sup>, a lo que se suma que Chile es uno de los países de la OCDE con mayor proporción de gasto privado<sup>196</sup>, exactamente un 48%, que corresponde a su vez al 3,25% del PIB, lo que representa un porcentaje casi cinco veces más alto que el promedio de los países de la OCDE. Chile es además uno de los países con menor gasto público en educación: 1,7 puntos porcentuales más bajo que el promedio de los países de la OCDE. Todos estos elementos dan cuenta de una estructura de gastos en educación que es completamente inversa a la de los países desarrollados, en los que el 88% de lo que se gasta proviene de fuentes públicas. Para complejizar este escenario se suma otro elemento, en Chile un 38,5% del gasto público en educación primaria y secundaria; un 30,7% en educación

---

<sup>194</sup> El gasto público en educación como porcentaje del PIB comprende el gasto público total (corriente y de capital) en educación, expresado como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) en un año determinado. Incluye el gasto del gobierno en instituciones educativas (públicas y privadas), administración educativa y subsidios o transferencias para entidades privadas (estudiantes/hogares y otras entidades privadas). Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

<sup>195</sup> Particularmente desde 1982 en adelante, cuando amparado en la justificación de la crisis económica que comienza ese año no sólo se detienen algunas reformas, sino que además se produce un fuerte recorte del gasto público, el que en educación disminuye un 28,2% en términos reales entre 1982 y 1990, mientras el gasto público total sólo lo hace en un 9%. Una de las consecuencias fue la contracción del monto de subvención en un 24,5%. Cuando en 1986 la economía nacional empieza con cifras de recuperación, ello no se traduce en mayores recursos para el sistema educacional ni en la recuperación del valor de la subvención escolar, ni siquiera en sus valores pre crisis. Para una descripción de las fluctuaciones de gasto público en educación, tanto como porcentaje del PIB y per cápita desde 1970 a 2017, ver Anexo Cuadro 4.

<sup>196</sup> El gasto privado corresponde al que realizan las familias por concepto de pago mensual de colegiatura y cuotas para el Centro de Padres y Apoderados en establecimientos particulares pagados, particulares subvencionados y algunos municipales —específicamente aquellos que cuentan con financiamiento compartido—, aranceles y matrículas en instituciones de Educación Superior y los costos que los estudiantes tienen por concepto de transporte, alimentación, necesidades de materiales, útiles, entre otros.

superior o terciaria y un 36,9% en educación total<sup>197</sup>, se invierte en instituciones privadas de manera directa o indirecta.

En lo relativo a la gestión, estos *mayores niveles de eficiencia y eficacia* a los que se aspiraba estarían dados por la introducción de modelos postburocráticos y de nueva gestión pública, que además permitirían consolidar el modelo de estado evaluador (Maroy, 2009) o “supervigilante”<sup>198</sup>, propio de una lógica de rendición de cuentas de las políticas públicas, en el marco de la Nueva Gestión Pública. Este marco tendrá en Chile su mayor desarrollo durante la primera década de los 2000<sup>199</sup>, anclado a uno de los propósitos de la post-dictadura como fue minimizar *las fallas* de un mercado escolar altamente desregulado<sup>200</sup> (Falabella, 2015; Falabella y Parcerisa, 2017).

Otro elemento alineado con este objetivo es la introducción de *lógicas de competencia entre establecimientos para aumentar el número de matriculados* y con ello los recursos económicos entregados desde el Ministerio a los respectivos municipios. Ello porque uno de los pilares del paradigma descentralizado fue el *cambio del sistema de financiamiento*; pasando desde uno que financiaba la oferta, que históricamente había operado en Chile y que se regía por criterios centralizados, sustentados en costos históricos de funcionamiento de cada unidad educativa y en la existencia de una planta de profesores del estado regulados por una carrera funcionaria, a uno que subsidia la demanda (Cox, 2005). Este sistema y algunas de sus principales implicancias serán desarrolladas con más detalles en los próximos apartados.

### **6.1.2 Propósito 2: Mejorar los resultados académicos y la calidad de los aprendizajes, basados en pruebas estandarizadas, pese a sus cuestionamientos éticos y metodológicos**

El argumento que está en la base es que el proceso de descentralización de la educación, en la medida que promovería la competitividad entre establecimientos educacionales por la

---

<sup>197</sup> Mientras para el resto de los países de la OCDE esos porcentajes son 10,7%; 11,2% y 10,2% respectivamente. Para más antecedentes al respecto ver informes Education at Glace OCDE.

<sup>198</sup> Que en el caso de Chile definen aspectos como el currículum, los estándares nacionales, evaluación a los establecimientos, difunden los resultados de estas evaluaciones y en función de ellas determina las consecuencias para los establecimientos, que como señalan Falabella y Parcerisa (2017) pueden ser de recompensa, asesorías y/o de sanciones.

<sup>199</sup> Siendo ejemplos de reformas en la lógica de rendición de cuentas de la post-dictadura, la Ley General de Educación del año 2009 y el Sistema de Aseguramiento de la Calidad del año 2011, que lejos de revertir la lógica de mercado en educación, contribuyeron a sofisticar su funcionamiento.

<sup>200</sup> La forma en la que se aplica la rendición de cuentas también convierte a Chile en un caso particular, toda vez que la tendencia internacional ha sido utilizarla como una herramienta que facilita la introducción de dinámicas de mercado a los sistemas educativos, previo al diseño mercantil y no posterior a él como ha ocurrido en Chile. Para más detalles de estas diferencias de aplicación y uso, ver Verger y Normand, 2015.

obtención de subvención pública, traería como consecuencia la *mejora de los resultados académicos*, que a su vez sería el factor que posibilitaría la toma de decisión de los padres para la elección del establecimiento educacional al que asistirán sus hijos. Esto redundaría además en que los establecimientos menos eficientes tenderían a desaparecer, debido a los problemas económicos que les generarían las bajas o faltas de subvención.

Para alcanzar este objetivo se volvía fundamental que a nivel nacional se consolidara un sistema de medición de la calidad educativa, que efectivamente les permitiera a los padres contar con información estandarizada de los resultados de los distintos establecimientos educacionales, y en función de ellos decidir racionalmente permanecer en un establecimiento o cambiarse a otro que les ofreciera la promesa de mejores resultados, movilizándolo también con ello sus respectivos *voucher*.

Este contexto explica la preponderancia que el SIMCE adquiere durante la dictadura cívico-militar y posterior a ella. Para los más críticos de esta prueba en particular, y de las pruebas estandarizadas en general, este argumento se acerca más a una ilusión ideológica que a una realidad empírica, pues son muchas otras las variables que las familias –incluso de distinto estrato socioeconómico– consideran antes que estos resultados para optar por un establecimiento, y ello teniendo en cuenta efectivamente al grupo de familias que puede elegir, pues un número importante de ellas no selecciona establecimiento, es más bien el establecimiento el que las elige a ellas y por consiguiente a sus hijos.

Respecto de la importancia que durante la dictadura y posterior a ella adquieren las pruebas estandarizadas que pretendían medir calidad educativa, se tiene que en Chile antes del SIMCE existieron otras aproximaciones a este tipo de test, la primera de ellas es el Programa de Evaluación del Rendimiento Escolar (PER) aplicado a estudiantes de IV<sup>º</sup> y VIII<sup>º</sup> de educación primaria, diseñado y ejecutado por el Departamento de Investigación y Tecnología de la Pontificia Universidad Católica de Chile (DICTUC), mediante un convenio con el MINEDUC. Para sus creadores el PER tenía por objetivos: 1) institucionalizar diversas iniciativas en el ámbito de la evaluación desarrolladas en Chile desde los años sesenta; 2) entregar una evaluación objetiva a los equipos educativos de los resultados de aprendizaje y de las necesidades específicas de los estudiantes; 3) orientar el trabajo pedagógico (Himmel et.al, 1999; OCDE, 2004; Equipo de Tarea para la revisión del SIMCE, 2015); 4) hacer efectiva la descentralización de la educación, en la medida en que trasladaba la iniciativa de mejoramiento educativo a los docentes, los directivos y los padres y apoderados.

En 1979, siendo ministro Alfredo Prieto, estos objetivos se modifican, orientándose de allí en adelante a la medición de la calidad de cada establecimiento, y por tanto constituyéndose en

un insumo para que los padres pudieran ejercer su libertad de elección y de salida de los establecimientos escolares que no cumplieran con sus expectativas de resultados.

Unos años después, entre 1985 y 1986, se creará el Sistema de Evaluación de la Calidad de la Educación (SECE), a cargo del Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP) del Ministerio de Educación, con el objetivo de analizar los datos generados por el PER (Román, 1999).

Dos años después, en 1988, se puso en marcha el SIMCE<sup>201</sup>, entendido como el sistema destinado a evaluar habilidades, conocimientos y actitudes de los estudiantes de acuerdo a las Bases Curriculares y los Estándares de Aprendizaje establecidos por el MINEDUC, en los niveles IV° y VIII° de primaria, de todos los establecimientos educacionales del país, asimilándose sus resultados a rendimiento escolar y calidad educativa<sup>202</sup>.

En la década de los '90 se amplía la toma de pruebas estandarizadas –tanto las asignaturas como los niveles– y el estado se hace parte además de las evaluaciones de un conjunto de programas internacionales de educación como TIMSS, SIALS<sup>203</sup>, CIVICA<sup>204</sup> y PISA. A los hacedores de políticas de la época les interesaba además de contar con información respecto de lo que consideraban como calidad de la oferta educativa, evaluar los nuevos programas curriculares, diseñados e instalados en post dictadura, y hacer estas evaluaciones a nivel nacional, comparando el subsistema público con los subsistemas mixto y privado, y a nivel internacional comparar los resultados nacionales con los de otros países de la región y del mundo.

La expectativa que reconocen los entrevistados era que las *mejoras en la calidad de los aprendizajes y los resultados académicos de los estudiantes del sistema público* le permitirían a éstas *destacarse tanto a nivel nacional como internacional*. Un discurso que iba dirigido

---

<sup>201</sup> Sistema que se mantiene hasta la actualidad, aunque con distintos administradores, la Pontificia Universidad Católica de Chile, entre 1988 y 1991, el Ministerio de Educación entre 1992 y 2012 y la Agencia de la Calidad de la Educación, desde 2013 a la fecha.

<sup>202</sup> En términos más específicos, entre sus objetivos de aquel entonces destacaban: a) entregar asistencia al MINEDUC en su tarea normativa y en la supervisión del sistema; b) apoyar a las autoridades regionales y locales en la supervisión; c) estimar la calidad de la educación impartida en cada establecimiento educacional; comparar dichos resultados, buscar los factores explicativos y evaluar los programas pedagógicos; d) orientar la actividad de perfeccionamiento docente, las acciones de supervisión y la asignación de recursos.

<sup>203</sup> La prueba SIALS fue una evaluación destinada a medir habilidades básicas de alfabetismo funcional en jóvenes y adultos de 16 a 65 años, en el entendido que estas habilidades relativas al procesamiento y utilización de información en el contexto de tareas del hogar, comunidad y empleo estarían relacionadas con la capacidad de un individuo de insertarse exitosamente en sociedades y economías complejas.

<sup>204</sup> CÍVICA es un programa de investigación comparativa que mide los niveles de conocimiento relacionados con educación cívica y se aplica a estudiantes de VIII° año de educación primaria.



preferentemente a los padres de los estudiantes, y que se encontraría anclado en una lógica de competitividad y elección mercantil, que asume que la calidad y los resultados educativos están determinados por los capitales económicos y simbólicos de las familias y las escuelas, y en el caso de Chile distribuidos desigualmente, creando con ello oportunidades también desiguales, a la vez que produciendo y reproduciendo múltiples expresiones de segregación.

Como se ha señalado, si bien en la base de este sistema de creencias se encuentra la idea de que más proveedores privados generarían competencia en el sector educativo, y que ello incentivaría estrategias de mejora de la calidad educativa, lo que ocurre es que los establecimientos educacionales en vez de competir entre ellos, optan por la selección de los estudiantes, quedándose con aquellos que se proyectaba eran más fáciles de educar. Lo anterior fue dando forma a un círculo vicioso, que tiene como una de sus consecuencias más graves y más características la inequidad del sistema educativo chileno (Mizala y Torche, 2012; Elacqua, 2009; Ortiz, 2012; Pino et al., 2016). Este último elemento será desarrollado más largamente en siguientes apartados.

### **6.1.3 Propósito 3: Desarticular la educación pública y eliminar su dimensión política**

Otra de las razones del proceso de descentralización, propia de una racionalidad política, habría sido la *disminución del peso y el poder del estado y de lo público*, en el entendido que para la dictadura lo público ideológicamente era ineficiente, burocrático, a la vez que sospechoso, pues se lo asociaba con el antiguo régimen derrocado. A partir de estas significaciones, en la medida que se disminuyera el poder del estado y el peso de lo público, se minimizaba el riesgo de crisis institucional.

En el documento *“Diagnóstico de la Educación Chilena”*, elaborado por el gobierno de facto a fines del año 1973, se caracteriza al sistema educativo como: a) excesivamente centralista; b) con dualidad de funciones entre los distintos organismos del nivel central; c) con una deficiente estructura administrativa, producto de un crecimiento inorgánico; d) con personal en las áreas de administración escasamente calificado y que e) desatiende funciones técnicas (Briones, G. et. al., 1985: 9).

A partir de este diagnóstico lo que se buscaba era eliminar o minimizar la responsabilización del estado en una serie de derechos sociales y que en educación pública se tradujo por ejemplo en el debilitamiento del Ministerio de Educación y en la *entrada de nuevos actores de naturaleza privada al sistema*. Los objetivos declarados eran hacer al sistema educativo más eficiente en términos económicos y menos riesgoso en términos políticos, sin embargo para los

entrevistados más críticos estas medidas significaron la *instalación de una lógica y un sistema de creencias de tipo mercantil*, en un marco de *privatización de todo el sistema*.

El propósito de desarticulación de la educación pública también pasará por el debilitamiento del gremio docente. Para el presidente del Colegio de Profesores la descentralización buscaba *disminuir el poder de los docentes*, un colectivo con altos niveles de negociación y convocatoria, a la vez que en general críticos de la dictadura cívico-militar. Para el entrevistado el gremio docente resultaba peligroso para la mantención del *statu quo*, de allí que fragmentar su poder político fuera una de las estrategias para minarlo, a la vez que disminuir sus condiciones laborales, precarizar y desvalorizar la profesión docente, imponiendo contenidos curriculares afines a la dictadura y a los valores que esta representaba, negándoles a los docentes la posibilidad de fomentar el pensamiento crítico en los estudiantes.

En línea con estos propósitos y mediante el decreto con fuerza de Ley Nº 1.284 promulgado en 1974, se cancela la personalidad jurídica del Sindicato Único de Trabajadores de la Educación (SUTE), quedando proscrita su actividad; se confiscan además todos sus bienes, se detiene a algunos de sus representantes, se los envía a cárceles o campos de concentración, se los obliga a exilarse, se los ejecuta o se los hace desaparecer, todo ello alineado con el propósito definido como *“sanear el sistema educativo”*, que fue la primera tarea que la dictadura asume respecto al campo educativo<sup>205</sup>, antes incluso que la descentralización. En reemplazo del SUTE la dictadura crea el Colegio de Profesores, con dirigentes escogidos por ellos, y cuyo propósito además de representar a los docentes era vigilar la eficiencia y lo que se consideraba como la ética profesional de sus pares. Entiéndase por esto último controlar el movimiento de los profesores y construir una base social afín a los propósitos de la dictadura, tanto en términos legales y políticos, como económicos y sociales.

Para el presidente del Colegio de Profesores consultado, *lo que se buscaba a nivel de gremio con la reforma y con diversas políticas de terrorismo de estado y control social era anular a los profesores, quebrar su resistencia y oposición, fragmentando su orgánica gremial, imponiendo en las dirigencias a profesores afines a la dictadura, a la vez que a los profesores críticos de la misma se los transforma en ejemplo de persecución política, de torturas, de desapariciones y de muertes, se les disminuyen sus condiciones laborales y los derechos que habían ganado a través de históricas luchas sindicales*, a la par que se instala un discurso público que *desvaloriza la profesión*.

---

<sup>205</sup> Ejemplos de otras medidas impulsadas por la dictadura una vez asume la administración educacional son: a) el traspaso de las escuelas normales a las universidades; b) la disolución de todas las expresiones gremiales del magisterio; c) el nombramiento de nuevos directores regionales, provinciales y locales de educación y nuevos directores en las escuelas básicas y medias; d) la designación de rectores delegados en las universidades.

#### **6.1.4 Propósito 4: Promover procesos de democratización, participación, autonomía y poder en la toma de decisiones de las comunidades educativas**

Otra de las motivaciones de la reforma descentralizadora habría sido la *promoción de procesos de democratización*, tanto del sistema educativo como de los establecimientos educacionales, en el entendido que un sistema administrado localmente fomentaría el poder de decisión local respecto de la educación, además de la construcción de proyectos educativos específicos, ajustados a las necesidades y características locales y definidos por las propias comunidades educativas. Lo anterior supondría también una mayor identificación de los actores con sus establecimientos, en la medida que éstos se alinearían a un proyecto común del que todos se sentirían parte.

En la nueva estructura descentralizada de la educación el rol de MINEDUC seguiría siendo técnico, en la medida que definía los lineamientos curriculares y asumía la supervisión de los procesos de enseñanza y aprendizaje desarrollados a nivel local. Para desarrollar su cometido el Ministerio se valdría de las Secretarías Ministeriales de Educación y de las Direcciones Provinciales de Educación, a las que delegaría además nuevas responsabilidades.

A nivel local la descentralización de la educación pública *promovería la participación y el ejercicio de un rol más activo y autónomo de las organizaciones* y de todos los estamentos de los establecimientos, en tanto serían los directivos los que gestionaran los establecimientos en lo técnico, en lo administrativo y lo económico, mientras que los padres amparados en el principio de libertad constitucional asumirían la responsabilidad en la selección de los establecimientos al que asistirán sus hijos, propio de una lógica de consumidor-producto y oferta y demanda, considerando que sería el estado el que aseguraría los recursos para su asistencia, a través del sistema de *voucher*.

La experiencia concreta demostró sin embargo que ello no fue más que una declaración de intenciones, que buscaba por sobre todo justificar el cambio de centralización a descentralización, pues en la práctica el contexto político de dictadura limitaba cualquier posibilidad de participación, y más bien lo que hacía era sancionarla. Las limitaciones a la participación eran concretas y provenían no solo de los aparatos de seguridad del estado, eran lógicas y prácticas que se diseminaban en todo tipo de situaciones y contextos, siendo el educativo un espacio más de control, que perseguía tanto el activismo docente como el estudiantil, con directivos nombrados por el MINEDUC, las direcciones regionales o los sostenedores –algunos de ellos incluso uniformados–, los alcaldes –también designados– y por pequeños círculos de poder al interior de los establecimientos, con gran capacidad para la toma de decisiones y para la imposición de las mismas, a la vez que con escasos límites para su

ejercicio y prácticas. En este contexto las escuelas nacionales se transformaron por primera vez en su historia en otros escenarios de dictaduras. Así lo refiere Jaime Retamal (2013) cuando señala:

*“se trata de la dictadura adentro de las escuelas, espiando a estudiantes y a profesores, se trata de más de 30 mil archivos que van desde el año 1982 al año 1988, se trata de apoderados o de docentes que delatan a otros chilenos en sendas cartas enviadas al mismo Pinochet, se trata del intento de formar la conciencia de miles de jóvenes en los contenidos afines al régimen, se trata de que el Ministerio de Educación tenía una Oficina de Seguridad que se comunicaba directa y diariamente con la Central Nacional de Inteligencia (CNI) a través de memorándums “informativos”, se trata al fin de una coordinación inteligente, racional, sistemática y metódica sobre la base del mal radical que sustentó todo el quehacer vital de la dictadura –ahora, eso sí– dentro de las escuelas, dentro de las aulas y lo que es más inquietante, dentro de las conciencias de miles de jóvenes”.* (Retamal, J. (2013), citado en Zurita, F. (2017: 299)).

Otra dimensión del propósito de desvalorizar y extinguir la educación pública y *desvalorizar a los profesores y a la profesión docente* en el marco de la instalación de la descentralización, es la valorización de los profesores, sobre todo aquellos que se desempeñan en el sistema público, calificándolos como peligrosos para el nuevo régimen político y para la mantención del sistema educativo. Además de las estrategias que buscan amedrentar y disminuir su poder como la persecución económica y política, en términos simbólicos se cuestionan sus identidades y se instala en forma creciente su desvalorización social. Para ello se utiliza sobre todo la comparación, es decir se compara a los profesores del subsistema público con los profesores de los subsistemas mixto y privado, instalándose la idea de que comparados con estos últimos los profesores públicos son menos eficientes, obtienen menores resultados de aprendizaje en los estudiantes y persiguen fundamentalmente fines políticos.

Después de unos años este objetivo empieza a tener frutos, uno de ellos es la insatisfacción de los docentes, producto de la desvalorización social y económica de la profesión; de los cambios de sus condiciones y derechos laborales<sup>206</sup>; de la inestabilidad laboral que enfrentan; de los escasos niveles de participación que pueden ejercer; de la pérdida del rol, entre otros.

Para otros actores de las comunidades educativas, como padres, apoderados y estudiantes, la promesa de mayores niveles de democratización, autonomía y poder también resultaron falaces, y ello porque las condiciones institucionales para la participación eran prácticamente nulas, las decisiones en general se manejan a nivel de dirección y equipos directivos de los

---

<sup>206</sup> Ejemplos de ello son la baja considerable en sus remuneraciones, producto no sólo de la congelación de salarios, sino que además de la devaluación de la moneda, la pérdida de derechos denominados bienios, trienios y quinquenios, el aumento de horas lectivas en desmedro de las no lectivas, la contratación según el Código Laboral, entre otras.

establecimientos, mientras el resto de los estamentos quedaban marginados, o en el mejor de los casos se los convocaba a una participación de tipo consultiva y/o sobre aspectos poco relevantes para el devenir de las escuelas.

En el caso de los padres y apoderados prima el principio de libertad, en línea con el modelo neoliberal impuesto en dictadura, y que a partir de la promulgación de la Constitución de la República de 1980 será resguardada por ésta y utilizada cada vez que desde sectores conservadores o del propio estado se evalúe que existen lo que ellos consideran prácticas pedagógicas potencialmente atentatorias contra la moral, las buenas costumbres, el orden público y/o la seguridad nacional. En post-dictadura también se resguardará la libertad de enseñanza desde sectores conservadores y desde los padres y apoderados, cuando por ejemplo éstos sospechen de algún tipo de intervención “impropia” del estado en educación, sobre todo en términos ideológicos y/o valóricos, siendo la respuesta más habitual la limitación de contenidos curriculares.

En términos de orgánica del estamento de padres y apoderados, los Centros de Padres se desdibujan crecientemente en el sistema descentralizado, con niveles de participación cada vez más escasos, lo que se transformará en un elemento crítico para todo el sistema y con consecuencias que aún persisten.

Los estudiantes en tanto son prácticamente invisibilizados durante la dictadura, se los convoca a una participación limitada a lo consultivo, a la vez que anecdótica, pese a que como estamento demandan en forma recurrente otros tipos de participación. En post-dictadura se avanza en los niveles institucionales de participación estudiantil, por ejemplo a través de políticas como los Consejos Escolares<sup>207</sup>. Sin embargo, más importante que esta participación formal será la que se construirá al alero de los movimientos estudiantiles, quienes cuestionarán con claridad el modelo de descentralización de la educación pública, empujando desde esa crítica hacia su transformación, pero además trascendiendo las demandas estrictamente

---

<sup>207</sup> En el año 2004, durante el primer mandato de Michelle Bachelet, la ley N° 19.979 en sus artículos 7°, 8° y 9° mandata a los establecimientos que reciban financiamiento público a crear Consejos Escolares, definidos como órganos de participación de todos los miembros de la comunidad educativa –sostenedores, directivos, docentes, padres, madres y apoderados/as, estudiantes y asistentes de la educación–, y cuyo objetivo general es “*acercar e integrar a los distintos actores que componen una comunidad educativa a través de la participación efectiva*”. Su carácter es informativo, consultivo y propositivo, pudiendo ser además resolutorio cuando así lo determine el sostenedor. En términos de su competencia deberá ser informado de materias como: a) los logros de aprendizaje de los estudiantes; b) los informes de las visitas inspectivas del MINEDUC; c) los resultados de los concursos para docentes, profesionales de apoyo, administrativos y directivos; y d) conocer el presupuesto anual de todos los ingresos y todos los gastos del establecimiento. Mientras que consultado en aspectos como: a) el proyecto educativo institucional; b) las metas del establecimiento y los proyectos de mejoramiento; c) el informe de la gestión educativa del establecimiento; d) la elaboración y modificaciones al reglamento interno del establecimiento, entre otras.

educativas, llegando a poner en tensión el modelo neoliberal y sus múltiples consecuencias para la sociedad chilena.

## **6.2 Arquitectura del sistema descentralizado**

### **6.2.1 El vicio de origen, la imposición del paradigma en dictadura**

Para algunos de los entrevistados una de las características del sistema descentralizado es que éste carece de legitimidad, al haber sido impuesto en dictadura y sin participación de otros actores además de sus ideólogos, quienes se guiaban preferentemente por criterios economicistas antes que academicistas, orientados a la disminución de los costos de la educación pública para el estado, la desvalorización de la educación pública y la minimización del poder del gremio docente.

Esta constitución viciosa enfrentará una serie de resistencias, la primera de ellas y quizá la más férrea es la de los docentes<sup>208</sup>, pero además la de expertos, de algunos políticos, incluso de personeros de la dictadura, aunque estos últimos amparados en el temor de que la reforma pudiese significar una pérdida de poder para el estado<sup>209</sup>.

### **6.2.2 La desresponsabilización del estado con la educación pública**

En el marco de la descentralización los roles del estado son cada vez más mínimos, toda vez que en el proceso éste pierde o más bien abandona su rol de proveedor de la educación pública, y lo cede a entes privados, en lo que podría considerarse como un proceso de privatización de la educación pública. En este contexto la desregulación se transforma en una de las características

---

<sup>208</sup> Transformándose por lo mismo en uno de los colectivos mayormente perseguidos, torturados y muertos por los aparatos de seguridad de la dictadura, en un contexto en el que se limitaba el ejercicio político de la disidencia, se desincentivaba la participación y se imponía la cultura del terror. Según Zurita (2017), de los más de 2 mil delegados del Sindicato Único de Trabajadores de la Educación que se contabilizaban antes del golpe de estado, en 1974 sólo había menos de 800, el resto había sido desaparecido, ejecutado, exiliado o exonerado. Por su parte los datos de los Informes de Derechos Humanos construidos en la post-dictadura y de la investigación de Pamela Sánchez (2013), constatan que 64 profesoras y profesores se contabilizan como detenidos desaparecidos, y 70 como detenidos ejecutados, lo que da cuenta en términos numéricos del impacto del terrorismo de estado durante la dictadura cívico-militar para con este grupo.

<sup>209</sup> Pero existirán también promotores del proceso de descentralización de la educación pública, entre los más relevantes por las implicancias que tienen se encuentran los organismos internacionales como la UNESCO, el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo, que alababan abiertamente el proceso chileno y lo reconocen como ejemplo, promoviendo su réplica en otras partes del mundo. Estos apoyos son valorados por los políticos del gobierno y destacados a nivel discursivo, en tanto permiten consolidar la imagen del proceso de descentralización nacional. Para un grupo de entrevistados este significativo cala tan profundo en algunos de los imaginarios de la post-dictadura, que contribuirá fuertemente al sistema de creencias que legitima tanto el proceso como sus consecuencias.

y propósitos de la descentralización, ello con la intención de promover la emergencia de nuevos actores en el sistema, facilitando el ingreso de capitales económicos privados, en línea con el reconocimiento de que la educación es un bien más de mercado y por tanto representa una posibilidad de negocios. Para otro grupo de entrevistados, el rol del estado en el sistema de educación descentralizado es más bien de regulador, aunque con poderes limitados.

En términos legislativos, las múltiples modificaciones legales realizadas tanto en dictadura como en post-dictadura producirán que los roles del MINEDUC se contraigan y fragmenten<sup>210</sup>, limitándose además en forma creciente en sus funciones, siendo traspasadas algunas de ellas a nuevos organismos estatales, pero además algunas de ellas se superponen con las funciones de otras instituciones públicas, lo que incidiría en que en general las comunidades educativas refieran escasa claridad respecto del rol de cada uno de los organismos públicos dentro del sistema, a la vez que perciban al Ministerio como un órgano distante y desimplicado de su devenir.

Pese a ello el MINEDUC mantiene su rol en la definición del currículum y de los objetivos del sistema educacional, en los contenidos de enseñanza y en evaluación de los aprendizajes; en la creación de normativa relativa al funcionamiento y financiamiento del sistema; en la definición de las condiciones para el desarrollo de los procesos de enseñanza; en el Estatuto Docente; en las condiciones y exigencias de infraestructura a los establecimientos, entre otros. Para algunos de los entrevistados todo ello contribuiría a asegurar el adoctrinamiento del paradigma y su modelo de desarrollo.

En términos de estructura, la pérdida/abandono del rol histórico del estado como proveedor de educación pública significará la emergencia de dos nuevos actores: los Departamentos de Administración de la Educación Municipal o las Corporaciones Municipales de Educación en el subsistema público, y los establecimientos particulares subvencionados en el subsistema mixto.

---

<sup>210</sup> A nivel regional y comunal la fragmentación del Ministerio se concreta a través de la creación de nuevas instituciones que asumen algunas de sus funciones, como las SECREDUC y las DEPROV, a quienes se las reconoce como el órgano estatal mayormente presente en los establecimientos educacionales, pero cuestionadas en su contribución técnica, en tanto se las significa como reproductores de los lineamientos políticos y los discursos del MINEDUC, pero carentes de una mirada que particularice a los territorios locales y a los establecimientos educacionales, que planifique intervenciones en función de estas características y que busque la mejora de los centros educativos a través de la construcción de proyectos y comunidades de aprendizaje, que reconozcan y valoran las necesidades de las escuelas y sus estudiantes, que es lo que ellos esperarían de un órgano intermedio entre el estado y las comunidades locales. En contrapartida lo que prevalece es la transmisión de lineamientos técnicos estandarizados nacionalmente, propio de una lógica de homogeneización curricular que se instala con la dictadura y que se intenta corregir a partir de la promulgación de la Ley General de Educación.

### 6.2.3 La desvalorización de la educación pública y de sus actores

La descentralización de la educación pública en Chile instala la idea de que ésta es de menor calidad –tanto en los resultados de los aprendizajes de los estudiantes, como en las condiciones de infraestructura de los establecimientos– que la mixta y que la privada, estigmatización que como se mencionó previamente también se extiende a estudiantes y docentes del subsistema público. La representación que recae sobre los estudiantes los caracteriza como de menor rendimiento, más pobres, con mayores dificultades de aprendizaje y de conducta; mientras que los docentes estarían menos capacitados, menos formados, obtendrían menores resultados en los estudiantes y perseguirían fines políticos antes que académicos.

Lo que no se señala sin embargo, cuando se plantean estas comparaciones, es que por sus condiciones de existencia y de exigencias, los subsistemas público, mixto y privado chilenos son tan diferentes<sup>211</sup> que establecer comparaciones serias y basadas en evidencia científica entre ellos resulta muy difícil. Algunas de estas diferencias que se expresan en aspectos como: a) la procedencia socioeconómica y cultural de los estudiantes, pues en línea con lo planteado por Bourdieu y Passeron (2009) la institucionalidad del sistema educacional en Chile no solo promueve y genera desigualdad educativa y social, promueve además la distinción social de clase; y b) la enorme heterogeneidad<sup>212</sup> de los municipios, en términos geográficos, territoriales, culturales, económicos, de capacidad de su personal, factores que incidirán fuertemente en la gestión local del sistema educativo y que serán desarrollados con mayor detalle en los próximos apartados.

### 6.2.4 La mercantilización y privatización del sistema

Como se señaló previamente, uno de los propósitos de la contracción del estado por parte de los ideólogos de la reforma y de la dictadura, fue promover la emergencia de nuevos actores en el sistema, lo que se hace fundamentalmente a través de una serie de *flexibilizaciones en las normativas que facilitan la entrada de capitales de grupos económicos*, quienes por su expertise

---

<sup>211</sup> Un elemento de esta desigualdad es por ejemplo la selección que los establecimientos particulares subvencionados pueden hacer no solo de los estudiantes y sus familias, sino que además de sus docentes y de directores, en el entendido que los procesos de contratación y cese de funciones se rige por criterios de mercado, sin regulaciones como las que entrega el Estatuto Docente en el caso de docentes y directivos del sistema público. Otro será el de los tipos de financiamiento al que acceden y/o las exenciones tributarias de las que gozan por ley los establecimientos privados, tengan o no subvención del estado.

<sup>212</sup> Con cifras tan dispares como que siete municipios tienen una matrícula inferior a 50 estudiantes, mientras que seis cuentan con una superior a 20.000, lo que sin duda tiene un impacto inequitativo cuando se reconoce que el mecanismo principal de financiamiento de la educación pública es la subvención escolar entregada por el Ministerio, la que se entrega en función de la matrícula y la asistencia de los estudiantes, y que en términos de destinación debe cubrir gran parte de los costos fijos de funcionamiento de los establecimientos.



se esperaba recurriesen a una gestión privada y mercantil –como la utilizada por los establecimientos privados.

Para algunos entrevistados sin embargo esta introducción de lógicas de mercado al sistema de educación pública respondía además al propósito de *transformar la educación en una nueva fuente de negocios*, argumento que se habría utilizado para convencer a estos grupos económicos ajenos al sistema para aventurarse en éste, como quien lo hace con una nueva oportunidad de ganancias económicas. En este contexto resulta coherente que el lucro en educación no haya sido cuestionado sino hasta muy avanzada la post-dictadura, y como respuesta a una de las demandas más explícitas del movimiento estudiantil de 2006.

Para otros *la privatización del sistema público* además de la *desresponsabilización del estado de su misión histórica en el derecho a educación*, pretendía la eliminación de este derecho. Con esta claridad lo expresa por ejemplo Gerardo Jofré, asesor del Ministerio de Hacienda<sup>213</sup> durante la dictadura, quien en su documento *“El Sistema de Subvenciones en Educación: La Experiencia Chilena”* propone que el estado fomente que los privados con fines de lucro sean los encargados de proveer educación para todo el sistema, impulsando de esta manera la desaparición de la educación pública.

Esta estrategia de desregulación máxima del sistema para facilitar la entrada de actores privados, con y sin fines de lucro en la función pública de la educación, explicaría por ejemplo el crecimiento exponencial de los establecimientos particulares subvencionados (Elacqua, 2009) durante la dictadura y posterior a ella, confabulando además contra las escasas atribuciones que la reforma entregó a los municipios para la gestión de la educación local pública, para que esta se viera crecientemente debilitada.

---

<sup>213</sup> Existe evidencia suficiente que permite sostener el rol central que tuvieron varios asesores de los ministerios de Hacienda y Economía, antes que del MINEDUC, en el diseño de la descentralización de la educación pública, un diseño que se caracteriza por ser además improvisado, inconcluso, con escasa planificación y falta de recursos económicos, pero alineado con los postulados del paradigma neoliberal, del cual Chile fue y sigue siendo uno de sus máximos expositores. Posterior al golpe militar el rol del Ministerio de Hacienda, de Economía y de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) en Educación fue clave, sobre todo el de ésta última que contaba entre sus filas con numerosos seguidores de los principios de la economía monetarista, formados muchos de ellos en la Universidad de Chicago, y denominados en Chile como “Chicago Boys”. Luego en el proceso mismo de la descentralización de la educación pública quien estuvo a cargo de su conducción política fue Alfredo Prieto Bafalluy, ministro de la cartera entre el 14 de diciembre de 1979 y el 21 de abril de 1982 y cuya gestión era seguida de cerca por Eduardo Cabezón, integrante de la Armada y Magíster en la Universidad de Chicago, quien como parte de los profesionales de ODEPLAN fue mandado de vigilar el quehacer interno del MINEDUC; María Teresa Infante, economista formada también en la Universidad de Chicago, miembro de ODEPLAN y posteriormente directora de la Superintendencia de Educación; Patricia Matte, colaboradora de ODEPLAN, sostenedora de la Sociedad de Instrucción Primaria, y perteneciente a uno de los grupos económicos más importantes en Chile; Juan Enrique Fröemel, ex integrante de la Armada, formado en la Universidad de Chicago y a la postre Subsecretario de Educación y representante de la dictadura cívico-militar ante UNESCO.

Otro elemento en el que se reconocen lógicas de mercantilización y privatización del sistema educativo es en el fortalecimiento de la *competencia entre establecimientos* de un mismo municipio por la matrícula de los estudiantes, en línea con sistemas educativos de rendición de cuentas basadas en resultados. Respecto de los resultados se tiene que éstos serán exigidos fundamentalmente a los docentes, y ello los llevará a la modificación de parte importante de sus prácticas pedagógicas (Carrasco, 2010; Acuña et al. 2014; Assaél et al., 2014; Falabella, 2013, 2016), transformándose crecientemente en adiestradores de pruebas estandarizadas y en productores de resultados<sup>214</sup>. En la base se encuentra el sistema de creencias de que la obtención de mejores puntajes de los estudiantes en estas pruebas les permitiría a los establecimientos educacionales distinguirse de su competencia, haciéndose acreedores de las matrículas y los recursos económicos de las subvenciones que entrega el estado a los sostenedores.

Cuando se analiza el caso chileno se reconoce que en forma creciente el ejercicio profesional docente y la evaluación que se hace del mismo, se determina por su capacidad para mejorar el rendimiento en pruebas estandarizadas, lo que implica que muchos de ellos se vean de distintas formas presionados, cuando no obligados, a centrar gran parte de quehacer en tareas que tributen a este propósito, adaptando además comportamientos estratégicos que les permitan mejorar el desempeño de los estudiantes en este tipo de evaluaciones. Lo anterior traerá múltiples efectos como: a) la reducción curricular<sup>215</sup>; b) los sentimientos de culpa y sensaciones de agobio y estrés en los docentes (Cornejo et al., 2015; Fernández, 2016; Rojas & Leyton, 2014); c) la reducción de los niveles de autonomía y competencias de los docentes, llegando incluso a existir cursos de perfeccionamiento en los que se los prepara para que a su vez éstos entrenen a sus estudiantes en la rendición de pruebas, preparación a la que además se le dedica parte importante de las horas lectivas (Manzi, Bogolasky, Gutiérrez, Grau y Volante, 2014), pues muchos de ellos y ellas sienten que en estos resultados se juega parte importante de sus destinos y sus prestigios.

---

<sup>214</sup> Especialmente los docentes de las asignaturas que rinden el SIMCE y la PSU, quienes en términos generales se dedican a preparar a los estudiantes en los contenidos que serán evaluados, valiéndose para ello fundamentalmente de una educación memorística (Ruminot, 2017) y con evaluaciones en formatos similares a ambas pruebas, de modo de acercar a los estudiantes a estas dinámicas (Hargreaves, 2005).

<sup>215</sup> Gimeno (1988), Barrenechea (2010), Monarca (2012, 2015), Parcerisa y Verger (2016) analizan indistintamente esta reducción curricular y del proceso educacional a partir de los contenidos de las pruebas SIMCE y PAA primero y PSU después, que lleva a que muchos docentes prioricen los aprendizajes consultados en las pruebas y descarten otros, incluso aquellos establecidos en el currículum oficial para el nivel correspondiente. Por su parte las asignaturas que no son evaluadas muchas veces ven disminuidas o eliminadas sus horas, pues el objetivo sobre todo para los sostenedores y directores de los establecimientos es uno solo, aumentar los resultados de pruebas estandarizadas y con ello hacerse mayormente elegibles en términos de matrícula.

Sobre este fenómeno y lo que significa en términos de desprofesionalización docente vienen alertando desde hace más de dos décadas tanto el Colegio de Profesores como diversos investigadores en la temática. Recogiendo esa preocupación algunas políticas educacionales han intentado hacerse cargo del problema, sin embargo en algunas de ellas las soluciones parecen incluso peores que el problema que las origina, siendo sin duda la más paradigmática por su incoherencia la incorporación de más pruebas SIMCE y en más asignaturas<sup>216</sup>, que pretendía contar con más información de resultados, y por consiguiente más presión sobre los sostenedores, los establecimientos, los docentes, los padres, los estudiantes, sumado al alto costo económico que su diseño, implementación y análisis implica para el sistema<sup>217</sup>. O la creación del Sistema de Aseguramiento de la Calidad (SACE)<sup>218</sup>, como respuesta institucionalizada y de consenso a la crisis que se desencadena producto de la emergencia y accionar del movimiento de estudiantes secundarios de 2006.

Respecto de lo anterior, y a diferencia de otros temas donde los hacedores de políticas públicas en Chile suelen valerse de la evidencia internacional, en lo que dice relación con las pruebas estandarizadas se considera escasamente lo que la evidencia empírica señala respecto de los efectos negativos del *accountability* externo como medio dinamizador de una mejor educación (Hargreaves y Shirley, 2012). Y ello porque este tipo de *accountability* no se hace cargo de las dos principales variables que explican la mejora educativa, como son las capacidades de los docentes y las de los directivos. Desde allí es que resultan coherentes los numerosos cuestionamientos que se realizan a estas pruebas, y a sus múltiples efectos para los diferentes integrantes de las comunidades educativas, a la vez que se problematizan algunas de las posibles razones para su mantención. Con este propósito surgen en los últimos años en Chile

---

<sup>216</sup> Que fue una de las consecuencias de la primera Comisión SIMCE creada por el MINEDUC en el año 2003 a cargo de Erika Himmel. En el informe final de la Comisión si bien se expresa preocupación por lo que denominan “efectos secundarios” del SIMCE y el escaso uso pedagógico que de sus resultados hacen las comunidades educativas, la recomendación de sus miembros es aumentar las asignaturas y los niveles evaluados, como forma de evitar la reducción del currículum, y avanzar en el diseño de materiales y orientaciones para el mejor aprovechamiento del uso de los resultados de la prueba en cada una de las comunidades escolares.

<sup>217</sup> El SIMCE pasó de dos exámenes censales anuales en sus orígenes, a 14 exámenes en el año 2014, lo que implicó a cerca de 1.200.800 estudiantes participando de estas evaluaciones. Según la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, durante 2014 año se realizó un gasto récord anual de \$25 mil millones de pesos atribuidos a evaluaciones de aprendizaje, versus los \$1.800 millones gastados en el año 2000 (peso chileno actualizado al año 2018). En el año 2019, último de su realización, las 8 pruebas censales significaron un gasto para el estado de \$18 mil millones. Para más detalles ver Falabella, A. & Ramos, C. (2019). “*La Larga Historia de las Evaluaciones Nacionales a nivel Escolar (finis S.XIX a 2019)*” Cuadernos chilenos de historia de la educación N° 11. Santiago de Chile, primer semestre de 2019, ISSN 0719-3483.

<sup>218</sup> Para un interesante análisis del proceso de promulgación de la ley de Aseguramiento de la Calidad en clave de mecanismo de rendición de cuentas, ver el artículo “*La Consolidación del Estado Evaluador a Través de Políticas de Rendición de Cuentas: Trayectoria, Producción y Tensiones en el Sistema Educativo Chileno*”, de Alejandra Falabella y Lluís Parcerisa en <https://www.redalyc.org/pdf/2750/275050047120.pdf>

algunos movimientos sociales organizados, siendo el más reconocido el denominado Alto al SIMCE<sup>219</sup>.

Entre los cuestionamientos al valor de estas pruebas se reconocen tanto su capacidad efectiva para evaluar aprendizajes y calidad educativa, como los análisis que se hacen a partir de estos resultados. Respecto del primer punto se presenta al SIMCE como una prueba que mide calidad, sin embargo los lineamientos del test no definen qué se entiende por ella, cuestionándose por consiguiente qué es lo que efectivamente mide esta prueba<sup>220</sup> y por qué goza de tanta legitimidad, llegando a definir en función de sus resultados –avances, retrocesos, estancamientos–, una serie de políticas públicas<sup>221</sup>, además de significar múltiples consecuencias para los establecimientos –lo que se conoce en la lógica de los sistemas de rendición de cuentas como *strong accountability* (Maroy y Voisin, 2013)–. Este último se basa en el supuesto que los rendimientos de los estudiantes y de los docentes mejoran cuando están condicionados por sanciones e incentivos<sup>222</sup> (Fernández-González y Monarca, 2018).

De los análisis que se realizan del SIMCE los entrevistados destacan sobre todo su parcialidad y limitada capacidad de influencia política. En lo que dice relación con la imparcialidad de los análisis se señala que éstos desconocen la multifactorialidad de las condicionantes que inciden en los aprendizajes de los estudiantes, multifactorialidad que las pruebas estandarizadas en general no miden ni pretenden medir, haciéndose por lo tanto mal uso de estos resultados, lo que además contribuye a reforzar la desvaloración pública de la educación pública<sup>223</sup>. Respecto

---

<sup>219</sup> Campaña y posterior organización que surge en el año 2013 con el propósito fundamental de terminar con esta evaluación estandarizada, a la vez que construir un nuevo modelo evaluativo. Para más antecedentes al respecto ver por ejemplo Orellana y Guajardo, 2014; Pino, Oyarzún & Salinas, 2016; Montero, Cabalin & Bossi, 2018.

<sup>220</sup> En una investigación de 2013 financiada por el Consejo Nacional de Educación respecto del SIMCE se identificaron 17 propósitos asociados a la prueba, lo que claramente revierte una serie de problemas técnicos, en tanto instrumento, y que ponen en duda su validez y las interpretaciones que a partir de sus resultados se realizan. Para más antecedentes de estos debates ver por ejemplo Eyzaguirre, B. & Fontaine, L. (1999), Floréz, M.T. (2013).

<sup>221</sup> Por ejemplo a partir de los años '90 se realizan seguimientos de desempeño por establecimiento educacional en función de los resultados del SIMCE, los que permiten definir los tipos de apoyos entregados desde las políticas educativas y desde MINEDUC, orientadas a mejorar procesos de enseñanza/aprendizaje.

<sup>222</sup> Ejemplos de consecuencias de resultados no satisfactorios para los establecimientos son: disminución de las matrículas y por consiguiente de financiamiento, las amenazas de cierre a aquellos mal evaluados y/o que no mejoran sus resultados; para los docentes la desvalorización de sus competencias, la disminución de sus remuneraciones –asociadas a la pérdida del bono del Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño que entre otros indicadores considera resultados altos o evolución en el SIMCE y que a partir de estos indicadores jerarquiza a los establecimientos–; para los estudiantes, la reducción del currículum nacional, la modificación de las prácticas pedagógicas en función de los estándares medidos por la prueba, la pérdida de interés por las materias no evaluadas, la discriminación de los estudiantes que presentan algún tipo de dificultades potenciales para elevar los resultados de las pruebas; y para todos los integrantes de las comunidades educativas, altos niveles de presión, lo que trae como consecuencia angustia, desesperanza, miedo y/o profecía del fracaso, entre otros.

<sup>223</sup> La proyección de los hacedores de políticas de la dictadura era que si no se observaban mejoras en los indicadores de calidad y los resultados académicos de los estudiantes del sistema público, tanto en pruebas

de la limitada capacidad de influencia política que han tenido estas pruebas, se plantea que los resultados tanto nacionales como internacionales no han servido para mejorar o resolver las numerosas deficiencias del sistema educativo.

### **6.2.5 La segregación e inequidad del sistema como sus más grandes consecuencias**

Cuando el análisis se centra en los problemas que ha producido la reforma de descentralización, la inequidad, dada por las diferencias en la calidad<sup>224</sup> de la educación recibida en función del tipo de dependencia del establecimiento al que se asiste, se menciona como una de las más gravitantes. Ello en el entendido que establecimientos que cuentan con mayores recursos y mejores condiciones para el aprendizaje, tienden a obtener mejores resultados, aunque éstos se relativicen cuando se aísla la variable socioeconómica<sup>225</sup>.

En Chile la elección de establecimiento educacional está fuertemente mediada por la capacidad económica y por la disponibilidad de pago de las familias –en línea con el imaginario de que la educación privada aseguraría mejor educación y más prestigio–. Siendo así no todos los estudiantes en Chile pueden acceder a la misma educación, con lo que se pone en tensión el principio de libertad declarado por la Constitución y férreamente defendido por la dictadura cívico-militar y por sus herederos.

Un segundo gran problema que habría originado la descentralización es la segregación, que significará la limitación a que las escuelas sean espacios de encuentro de estudiantes de distinta procedencia –social, económica, cultural, política–, tendiendo en contrapartida a la homogeneización de los mismos, lo que permitiría diferenciar con facilidad establecimientos educacionales según el grupo de estudiantes que en ellos se educan.

---

estandarizadas nacionales como internacionales, se consolidaría el estigma de su deficiente calidad, fortaleciendo con ello al sistema particular privado, pero especialmente al particular subvencionado, su competencia directa.

<sup>224</sup> Basada en los resultados de pruebas estandarizadas.

<sup>225</sup> Recién en el año 2000, cuando habían transcurrido 12 años de iniciada la prueba SIMCE, sus resultados consideraron la variable externa del nivel socioeconómico. Sin embargo ya desde fines de la década del '80 existía a nivel nacional evidencia que ponía en duda la efectividad de las escuelas particulares subvencionadas versus las públicas cuando se controlaba el efecto de origen socioeconómico de los estudiantes. Para más antecedentes al respecto y de su larga data, ver por ejemplo Rodríguez, J. (1988), School achievement and decentralization policy. The Chilean case. *Revista de Análisis económico* vol. 3, Nº 1, junio 1988. Aedo, C. & Larrañaga, O. (1994), Sistema de entrega de los servicios sociales: la experiencia chilena, en *Sistema de entrega de los servicios sociales: una agenda para la reforma*; Aedo, C. & Larrañaga, O. BID, 1994; Larrañaga, O. (1995), *Descentralización de la educación en Chile: una evaluación económica*. Larrañaga, O., *Estudios Públicos* Nº 60, primavera de 1995. Carnoy, M. & Mc Ewan, P. (1998) Los efectos del sistema de subvenciones escolares en el logro estudiantil: un estudio empírico. Stanford University, junio de 1998. Bravo, D., Contreras, D. & Sanhueza, C. (1999), *Rendimiento educacional, desigualdad y brecha de desempeño privado/público: Chile 1982-1997*. Universidad de Chile, Departamento de Economía, Documento de trabajo Nº 163, 1999.

Como explicación del origen de la segregación del sistema educativo nacional se menciona la masiva salida de estudiantes de sectores medios y altos del subsistema público al mixto y al privado, a propósito de la municipalización de la educación pública.

En términos de sus efectos un grupo de entrevistados remarcará que los de la segregación son muchos más complejos, múltiples y persistentes que las diferencias en los resultados de pruebas estandarizadas, además de muy compleja resolución, en el sentido que diferenciar entre *educación para pobres, para grupos medios y para ricos, tergiversa las valoraciones atribuidas a la educación, sobre todo entre los padres*, consolidando verdaderos ghettos educativos, que para el caso chileno estarán determinados más que por el territorio de residencia de los estudiantes, por el establecimiento al que éstos asisten.

### **6.2.6 Los cambios en el sistema de financiamiento**

La transformación del sistema de financiamiento desde uno que financiaba la oferta –a través de un presupuesto basal–, a un subsidio a la demanda instalado a partir de la entrega de un *voucher* a los sostenedores de los establecimientos educacionales, significó un cambio fundamental y con múltiples consecuencias para el sistema<sup>226</sup>, y constituirá desde su instalación una de las características más determinantes de la descentralización, a la vez que una de las razones principales de sus dificultades. En este contexto su transformación se constituye en una demanda histórica tanto de docentes como de investigadores, quienes desde muy temprano reconocerán sus implicancias, sobre todo en términos de inequidad y segregación.

Respecto de los montos de las subvenciones, el proceso de descentralización estandariza los de los subsectores público y mixto, a la vez que elimina los subsidios al subsistema privado. Lo anterior explicaría tanto el éxodo de estudiantes desde el subsector público al mixto, como el crecimiento exponencial de este tipo de establecimientos y que se expresa en cifras como que en 1981 el 78% de ellos eran de dependencia municipal, mientras que el 15,1% eran particulares subvencionados. En 1990 esos porcentajes eran de 64,1% para el subsistema público y 27,5% para el particular subvencionado, mientras que en el año 2005 esta relación se estrecha aún con un 48,4% de estudiantes matriculados en el sistema público, mientras que un 43,2% asistía a establecimientos particulares subvencionados. Con ello se tiene que en 24 años la brecha se redujo de un 62,9 a sólo un 5,2%<sup>227</sup>.

---

<sup>226</sup> Esta forma de financiamiento se diferencia además de la propuesta realizada por los ideólogos del sistema que proponían la entrega del subsidio a las familias de los estudiantes, imprimiendo por tanto características particulares al proceso de descentralización nacional.

<sup>227</sup> El número de establecimientos particulares subvencionados pasó de 2.356 en el año 1980 a 2.694 en 1990 y de 4.630 en 2005 a 5.950 en el año 2016, y que hace que desde el año 2012 en adelante la mayoría de los estudiantes en Chile asista a establecimientos particulares subvencionados.

Como críticas a la estandarización de las subvenciones entre los subsistemas público y mixto los entrevistados plantean que ello desconocería las particularidades de los establecimientos públicos, de los estudiantes que allí se forman y de los contextos en los que estos establecimientos se ubican y desarrollan, los que en función de estas características requerirían de apoyos diferenciados pues *no cuesta lo mismo educar a poblaciones de estudiantes diversos, y no cuesta lo mismo porque las características individuales de los estudiantes son distintas, porque sus condiciones estructurales de vida son distintas, porque los territorios en los que se insertan los establecimientos y los territorios de los cuales provienen los estudiantes también son distintos*. Desde este campo de significaciones, que establecimientos públicos y mixtos accedan a similares financiamientos estatales es injusto y por lo mismo debía ser urgentemente modificado<sup>228</sup>.

Como otro nivel de injusticias y desigualdades dentro del sistema de educación se connotan los aportes económicos que realizan las propias Corporaciones y DAEMs, y otros organismos públicos y privados a la administración de la educación a nivel comunal –ello porque las fuentes de financiamiento de la educación en Chile vía sistema de subvenciones fiscales son distintas en función del tipo de establecimiento, a saber: municipales<sup>229</sup>, particulares subvencionados con

---

<sup>228</sup> En el año 2008 a partir de la promulgación de la ley Nº 20.248 de Subvención Escolar Preferencial se introducen modificaciones a las exigencias y presupuestos de establecimientos públicos y mixtos. Entre las variables que se incorporan se encuentran: los niveles de enseñanza –parvularia, primaria, secundaria, de adultos–; el tipo de establecimientos –diurno o vespertino–; la región geográfica y condición de ruralidad; existencia o no de Jornada Escolar Completa (JEC). Para un desglose más completo del gasto público en educación, por estudiante, quintiles de ingreso, nivel y dependencia, ver Anexo XXX. Ahora respecto de las exigencias y requisitos del sistema mixto se criticaba en forma recurrente no sólo que fueran mínimas sino que además estaban centradas casi exclusivamente en aspectos administrativos, lo que daba cuenta del desconocimiento de la función educativa del sostenedor en su calidad de cooperador del estado. Algunas de las características definidas por ley a los sostenedores eran: contar con licencia de educación media; ceñirse a planes y programas de estudio, sean éstos los propios del establecimiento o los generales elaborados por el MINEDUC; contar con el personal docente idóneo y el personal administrativo y auxiliar suficiente para cumplir con las funciones que les corresponden, atendido el nivel y modalidad de la enseñanza que impartan y la cantidad de alumnos que atiendan. Mientras que a los establecimientos se les exigía cumplir con las normas de aplicación general establecidas; disponer de mobiliario, elementos de enseñanza y material didáctico mínimo adecuado al nivel y modalidad de la educación que pretenda impartir.

<sup>229</sup> Cuyas fuentes de financiamiento son: las subvenciones estatales, contribuciones municipales variables, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) para infraestructura, donaciones educacionales, los provenientes de la ley 19.247, financiamiento compartido. Las donaciones de privados a través de créditos tributarios se encuentran reguladas por las leyes Nº18.681, Nº18.985 y Nº19.247 que permiten y promueven el financiamiento y las donaciones de privados cuando estos recursos se dirigen a universidades e institutos profesionales, estatales y privados reconocidos por el estado y que deben financiar exclusivamente equipamiento o proyectos de cultura. Cuando los recursos se destinan a establecimientos educacionales de nivel primario, secundario, técnico-profesionales y el Servicio Nacional de Menores (SENAME), las donaciones pueden financiar infraestructura, equipamiento o capacitación docente.

finés de lucro<sup>230</sup>, particulares subvencionados sin fines de lucro<sup>231</sup>, particulares subvencionados católicos<sup>232</sup>, particulares subvencionados protestantes<sup>233</sup> y particulares pagados<sup>234</sup> \_235.

### **6.2.7 De las caídas a los aumentos históricos de inversión pública**

La falta de recursos económicos suficientes para la implementación de la descentralización en todo el territorio nacional, será otra de las características del sistema que destacarán los entrevistados. Si bien la infrafinanciación de la educación pública se revierte tras la dictadura y la inversión alcanza máximos niveles, ello no va de la mano de modificaciones en las estructuras del sistema. Cuando se explica este proceso se trata, algunos entrevistados reconocen que en su base se encuentra el sistema de creencias de los gobiernos de la post-dictadura, de deudas históricas del estado con diversos derechos sociales y con colectivos, los que se revertirían con más inversión pública.

Si bien los aumentos de inversión pública permitieron dejar atrás los déficits<sup>236</sup> históricos de inversión, e intentaban avanzar hacia una cultura de derechos sociales, no modificaron el paradigma descentralizado. Antes que ello los gobiernos de centroizquierda primero y de centro- derecha después apostaron por políticas de mantención y promoción de la emergencia de agentes privados en la administración de educación pública, asumiendo éstos la tarea de la que históricamente se había hecho cargo el estado.

---

<sup>230</sup> Establecimientos educacionales financiados por: subvenciones estatales, financiamiento compartido y cuotas de centros de padres.

<sup>231</sup> Establecimientos educacionales financiados por: subvenciones estatales, financiamiento compartido, cuotas de centros de padres, contribuciones de la fundación u organización respectiva, donaciones educacionales, y los provenientes de la Ley 19.247.

<sup>232</sup> Establecimientos educacionales financiados por: subvenciones estatales, financiamiento compartido, cuotas de centros de padres, contribuciones de la iglesia, donaciones educacionales, y los provenientes de la Ley 19.247.

<sup>233</sup> *Ibidem*.

<sup>234</sup> Establecimientos educacionales financiados principalmente por el pago que realizan directamente los padres y apoderados y por las cuotas de los Centros de Padres. Si pertenecen a iglesias o fundaciones se suman las contribuciones que éstas realizan.

<sup>235</sup> Para una mayor descripción de la estructura del gasto en educación en Chile, en función del tipo de establecimiento educativo, su administración y fuentes de financiamiento, ver Anexo Cuadro 1.

<sup>236</sup> En línea con ello una de las primeras medidas del gobierno de Patricio Aylwin será la reelaboración del Estatuto Docente –Ley Nº 19.070 de 1991–, que buscaba mejorar las condiciones de precariedad y desmedro de la profesión causadas por la dictadura. Se reglamentaron así aspectos de contratación, negociaciones centralizadas de salarios, condiciones, derechos y deberes laborales, la creación de un sistema de evaluación docente y la denominada carrera profesional docente, entregando nuevas condiciones para el ejercicio profesional además de recompensarlos en términos económicos.



## 6.2.8 Los vicios y malversaciones en el uso de los recursos económicos

Otra de las características de la arquitectura del sistema descentralizado referida por los entrevistados sería el mal uso y en algunos casos la malversación de recursos públicos estatales a nivel local. Como factores que incidirían en estas prácticas se mencionan: a) las deficiencias técnicas para la administración de recursos en los municipios, las Corporaciones o los DAEMs; b) las deficiencias en los mecanismos de control a nivel nacional, pero sobre todo a nivel regional y local; c) los vicios del sistema de administración local, que redundan en la desviación<sup>237</sup> de recursos de educación para cubrir otros déficits<sup>238</sup> municipales, o en la utilización de estos recursos para pagar favores políticos. Todo ello explicaría que muchas veces los recursos destinados desde el nivel central no sean los mismos que llegan a las comunidades educativas<sup>239</sup>, quienes además cuentan con escasos mecanismos para el control de estos recursos y/o desconocen esta información.

Lo que refuerzan en este sentido los entrevistados es que al transformarse los municipios en administradores del sistema educativo, aumenta su capacidad de resolver problemas concretos, y que si bien dentro de Latinoamérica Chile cuenta con un modelo de descentralización fiscal y un sistema de administración financiera estatal con altos niveles de disciplina fiscal, ello no ha sido suficiente para evitar que en más de una ocasión desde la post-

---

<sup>237</sup> Esto ocurre fundamentalmente porque la legislación no obliga al sostenedor a utilizar los recursos provenientes de la subvención escolar en el mismo establecimiento. Otra disposición que atenta contra la transparencia en el uso de los recursos, y en su destino efectivamente a la educación pública de la comuna, es por ejemplo la Resolución 15.374 del MINEDUC, de diciembre del 2001, que otorga el carácter de reservado a los actos y documentos referidos entre otros a la *“subvención recibida por los sostenedores de establecimientos educacionales, sea este municipal o particular”* y *“los aportes recibidos por los establecimientos educacionales regidos por el D.L. 3.166, de 1980”*.

<sup>238</sup> Según un informe del Banco Interamericano de Desarrollo (2018) sobre el financiamiento de la educación en Chile, que consideraba datos del año 2015, el 63% de los establecimientos de dependencia municipal presentaba déficit estructural –entendido como la insuficiencia de ingresos de libre disposición para asumir el costo básico de la operación del servicio educacional y que incluye tanto el costo de la planta de docentes y asistentes de la educación como los costos operativos–. Este déficit estructural es mayor en los establecimientos educacionales pequeños y medianos. En este sentido se tiene que el 86% de los establecimientos con entre 121 y 400 estudiantes presenta déficit estructural, mientras que éste es de 73% en los establecimientos con entre 401 y 700 estudiantes. Por su parte en el sector particular subvencionado casi el 80% de los sostenedores opera sin déficits (BID 2018). A nivel comunal existen importantes diferencias también en este ámbito siendo emblemático el caso de la comuna de Quilpué, en la V Región de Valparaíso, en la que el déficit operacional casi llega al 50% y que significa un riesgo permanente para la operación básica –entiéndase por ello pago de salarios, cotizaciones, cuentas– de sus establecimientos por la falta de recursos para gestionar el sistema; mientras otras como Las Condes, en la Región Metropolitana, ostentan un superávit de 23,8%.

<sup>239</sup> Por ejemplo Pedro Henríquez, ex jefe de Planificación y Presupuesto del MINEDUC, señala que el año 2003 se *“perdieron”* 25 mil millones de pesos por fraudes cometidos al sistema de subvenciones escolares, monto que equivale a un no despreciable 1% del presupuesto del Ministerio, situación que además señala se produce todos los años. Por su parte Miguel Verdugo, fiscalizador del MINEDUC, señala que en el año 2000 a nivel nacional el Ministerio pagó dos mil millones de pesos chilenos en horas no realizadas –equivalentes a 2.152.000 euros a septiembre de 2021–. Para más detalles ver Almonacid et.al. (2008: 163).

dictadura el nivel central ha debido intervenir con medidas de rescate frente a situaciones de endeudamiento encubierto de los municipios, producto de la administración de la educación pública –sobre todo asociadas a deudas previsionales<sup>240</sup>.

### **6.2.9 Recurso humano como otra fuente de inequidad del sistema descentralizado**

Las deficiencias técnicas del personal a cargo de la educación a nivel local han sido unas de las dificultades más importantes que ha debido sortear el traspaso de la administración de la educación desde el nivel nacional al local, observándose además diferencias considerables entre municipios, en función de los recursos que éstos puedan aportar tanto para la contratación de personal idóneo, como para la generación y mantención de sistemas de incentivos a la permanencia de éstos en sus cargos y/o dentro del sistema.

En términos de orgánica la apuesta fue que el tránsito desde lo nacional a lo local facilitara la gestión y eficiencia del sistema, en el entendido que gran parte de las normas administrativas serían definidas y ejecutadas por los municipios, entregando el MINEDUC sólo orientaciones genéricas. Sin embargo este traspaso desconocía un elemento central como era disponer en el nivel local de las facultades y los recursos, tanto económicos como humanos, para alcanzar dicho propósito, en el entendido que la menor burocracia administrativa que facilitaba la municipalización de la educación es un medio y no un fin en sí mismo.

En el caso de los municipios chilenos diversas fuentes han constatado que la mayoría no cuenta con personal calificado para los cargos que ocupan, su capacidad técnica es deficiente, lo mismo que su formación profesional<sup>241</sup>, o bien su número no se ajusta a los requerimientos del territorio, reconociéndose tanto exceso como déficit. En esta línea otra de las problemáticas identificadas serían la serie de vicios en las contrataciones de los equipos locales a cargo de la administración de la educación. Frente a este escenario señalan algunos de los entrevistados que no es extraño encontrar personal contratado con recursos de educación que no realizan funciones en el campo, funcionarios con sobresueldos, o que no realizan exclusivamente las funciones educativas para las que fueron contratados, entre otras graves malversaciones.

---

<sup>240</sup> Según datos del MINEDUC (2015), 297 municipios –que corresponden al 86% de ellos– tenían deuda y su monto total superaba los 94.000 millones de pesos chilenos. De esta deuda total el 26% correspondía a deudas previsionales, el 12% a descuentos voluntarios y el 58% de otras fuentes no especificadas. En términos de la distribución de deuda esta es heterogénea y concentrada en el entendido que 16 municipios –que equivalen al 4,6%– acumulan el 50% del total.

<sup>241</sup> En este contexto y según datos del propio Ministerio, la mayoría del personal de los DAEM, DEM o Corporaciones de Educación Municipal tienen nivel de escolaridad secundaria o menor –42%–; un 38% educación universitaria y 20% educación técnica. Ministerio de Educación, 2016.

Aspectos como la competencia de los equipos locales y sus niveles de capacitación<sup>242</sup>, que son los dos ámbitos más vinculados directamente a la gestión de recursos humanos, son algunos de los más críticos y deficientes en casi todos los municipios chilenos, estableciéndose a partir de allí serias complicaciones para cumplir con el mandato de administrar a nivel local la educación pública nacional. En este contexto resulta interesante acceder a la información que entregan los Estudios de Diagnóstico Nacional de la Gestión Municipal, que se basan en procesos de autoevaluación de la gestión realizada por los municipios a partir de lo que ponderan sus propios funcionarios.

En la segunda versión realizada en el año 2013, el primero de los ítemes evaluados que alcanza menor puntaje es el de “*capacitación*” con un puntaje 4,88 –de un máximo de 21 puntos<sup>243</sup>–; mientras que “*competencia de las personas*” alcanza los 5,81 puntos –de un máximo de 15–<sup>244</sup>. Los otros ámbitos evaluados son *estrategia* que logra 7,38 –de un máximo de 24–; *liderazgo* con 9,94 –de un máximo de 18–; *bienestar y seguridad en el trabajo* con 7,82 –de un máximo de 24–; *ingresos municipales* con 9,93 –de un máximo de 18–; *presupuesto municipal* con 13,64 –de un máximo de 30–; *recursos materiales* con 4,08 –de un máximo de 9–; *satisfacción de usuarios/as* con 6,54 –de un máximo de 18–; *comunicación con los usuarios/as* con 6,12 –de un máximo de 15–; *procesos de prestación de servicios municipales* con 5,61 puntos –de un máximo de 21– y finalmente *procesos de apoyo para la prestación de servicios municipales* con 7,18 –de un máximo de 21–.

Cuando se comparan los resultados del primer y segundo diagnóstico –años 2010 y 2013 respectivamente–, “*capacitación*” y “*competencia de las personas*” están entre los ámbitos que menos crecen en su autoevaluación, con un alza de 0,22 y 0,41 respectivamente, siendo “*capacitación*” el ámbito que menos crece entre todos los evaluados y “*competencia de las personas*” el tercero, después de “*recursos materiales*”. El resto de los ítemes evaluados

---

<sup>242</sup> El estudio define competencias de las personas como las políticas y procesos de gestión del personal que contribuyen a materializar los planes y resultados globales del municipio; mientras que capacitación refiere a la forma en que el municipio gestiona la educación y la capacitación de los funcionarios para apoyar el logro de los objetivos municipales y cómo éste mide su impacto y resultados de gestión.

<sup>243</sup> Para el cálculo se divide el máximo de puntos posibles de alcanzar en cada uno de los ámbitos por el puntaje promedio de respuesta de los participantes del estudio para el respectivo ítem, quedando de menor autoevaluación a mayor *capacitación*; *procesos de prestación de servicios municipales*; *estrategia*; *bienestar y seguridad en el trabajo*; *presupuesto municipal*; *procesos de apoyo para la prestación de servicios municipales*; *competencia de las personas*; *satisfacción de usuarios/as*; *comunicación con los usuarios/as*; *recursos materiales*; *liderazgo* y en último lugar, *ingresos municipales*.

<sup>244</sup> Se consideran estos dos ámbitos por estar vinculados directamente a la gestión de recursos humanos, y en el marco del estudio citado se definen como: a) competencias de las personas: políticas y procesos de gestión del personal que contribuyen a materializar los planes y resultados globales del municipio; b) capacitación: la forma en que el municipio gestiona la educación y la capacitación de los funcionarios para apoyar el logro de los objetivos municipales y cómo éste mide su impacto y resultados de gestión.

registran las siguientes modificaciones: *presupuesto municipal crece en 1,2 puntos; liderazgo 0,94; comunicación con los usuarios/as 0,88; bienestar y seguridad en el trabajo 0,69; ingresos municipales 0,69; procesos de prestación de los servicios municipales 0,49; satisfacción de usuarios/as 0,68; estrategia 0,46; procesos de apoyo para la prestación de servicios municipales 0,43; y recursos materiales 0,28.*

Otros elementos que también plantea el estudio y que resultan interesantes para complejizar el análisis, es que teniendo a la vista los resultados tanto de 2010 como de 2013, sólo un 79,8% – en el año 2010– y un 75,7% –en el año 2013– de los municipios que respondieron el diagnóstico<sup>245</sup>, cuenta con una política de recursos humanos definida, mientras que en capacitación el promedio a nivel nacional casi no aumenta entre las dos evaluaciones, subiendo de un 4,66 a un 4,88, es decir, menos de un 5%. Lo anterior podría ser uno de los factores explicativos a la hora de analizar las dificultades que en muchos municipios se advierten para asumir la tarea de administrar la educación pública.

Como otro elemento de inequidad del sistema se reconoce la disposición de recursos económicos desde el nivel local, lo que produce un alto nivel de heterogeneidad para la totalidad de los municipios en Chile, dadas tanto por las enormes diferencias en los ingresos<sup>246</sup> con que los municipios cuentan, como por las diferencias en los presupuestos destinados por cada uno de los municipios a educación pública.

En este contexto existen comunas donde los recursos que reciben desde el MINEDUC vía subvenciones sobrepasan largamente el presupuesto general del municipio, entre los que se encuentran fundamentalmente municipios rurales o con alta concentración de familias de escasos recursos. Ejemplos de esta realidad son los municipios de Longaví, ubicado en la VII Región del Maule, cuyo presupuesto para educación casi triplica sus ingresos generales, o los de Castro, Quinchao, Calbuco –todos ubicados en la X Región de Los Lagos– que lo duplican, mientras que en comunas de altos ingresos como Vitacura y Las Condes, ambas ubicadas en la Región Metropolitana, esta proporción no alcanza ni siquiera el 10%, con lo que tienen por tanto el potencial de invertir más recursos en los establecimientos educacionales de la comuna, sin poner en riesgo otros gastos<sup>247</sup>.

---

<sup>245</sup> 98% de los 345 municipios responden al diagnóstico en 2010, mientras que un 81% de ellos lo hace el año 2013.

<sup>246</sup> Que provienen fundamentalmente del pago por patentes municipales, impuesto territorial, permisos de circulación, derechos municipales, renta de inversiones y el Fondo Común Municipal (FCM). Mientras que los egresos están dados por los aportes que cada comuna hace al FCM –que se redistribuye entre los municipios más pobres–, los gastos en inversión real y financiera, los servicios comunales, el propio funcionamiento municipal, educación y salud y otras subvenciones y aportes.

<sup>247</sup> Para una comparación que muestra a los 20 municipios con mayor proporción del ingreso total en educación como porcentaje del presupuesto de la comuna, versus las 20 comunas con menor proporción del ingreso total en

En los aportes propios que los municipios hacen a la educación pública de sus respectivas comunas, se tiene que casi un tercio de ellos aportan menos del 5% del ingreso total que se logra recaudar para el área de educación, siendo mucho más alto el número de municipios que entregan menos de un 30% de aporte municipal respecto de ingreso total del área educación que los municipios que entregan más del 30% de dicho aporte, habiendo incluso varias comunas que aportan 0,0% –entre las que se encuentran por ejemplo Osorno, Quellón, Pozo Almonte, Río Verde– ubicadas en la X Región de Los Lagos las dos primeras, en la I Región de Tarapacá y la XII Región de Magallanes las siguientes, mientras que entre los municipios que más aportes municipales realizan respecto de ingreso total del área educación se identifican a comunas como Sierra Gorda –ubicada en la II Región de Antofagasta–, Las Condes o Lo Barnechea<sup>248</sup> –ambas de la Región Metropolitana.

---

educación como porcentaje del presupuesto del municipio, ver Anexo Cuadro 2 y 3.

<sup>248</sup> En el Anexo XXX se presenta un cuadro comparativo de comunas con mayor y menor porcentaje de aporte municipal respecto del ingreso total del área educación.

## **CAPÍTULO VII**

### **ANÁLISIS EMPÍRICO DEL PROCESO DE RECENTRALIZACIÓN**

#### **Una ¿nueva? arquitectura institucional para la educación chilena**

Para el análisis del proceso de recentralización las categorías construidas a partir de los referentes teóricos conceptuales que guían la investigación y de los discursos de los entrevistados son: Movimientos sociales y estudiantiles como ventana de oportunidad a la recentralización, Propósitos de la recentralización, Arquitectura del sistema recentralizado y El proceso de instalación de la ¿nueva? educación pública.

La categoría Movimientos estudiantiles como ventana de oportunidad a la recentralización se desagrega en dos subcategorías, a saber: 1) Rol de los movimientos sociales y estudiantiles en la fase pre-legislativa y 2) Rol de los movimientos sociales y estudiantiles en la tramitación legislativa.

En la categoría Propósitos de la recentralización se identifican siete subcategorías, éstas son: 1) Revertir la/s crisis de la educación pública; 2) Revalorizar la educación pública y recuperar su valor social; 3) Aumentar las matrículas del sistema público; 4) Mejorar la calidad de los aprendizajes y los resultados académicos; 5) Terminar con los efectos negativos de la descentralización; 6) Mejorar los procesos de gestión educativa y los sistemas de control, y 7) Aumentar la participación de las comunidades educativas.

En la categoría Arquitectura del sistema recentralizado, las subcategorías construidas son las que a partir de los discursos de los entrevistados se considera permiten distinguirlas de mejor manera, a saber: 1) Antiguos y nuevos roles del estado; 2) Dos visiones para los roles del Ministerio; 3) Nueva institucionalidad y gobernanza del sistema; 4) Nueva escala de gestión del sistema y 5) Características, promesas y críticas de la ¿nueva? educación pública.

Para la categoría denominada El proceso de instalación de la ¿nueva? educación pública las subcategorías son: 1) Las implicancias del cambio de gobierno y coalición; 2) Las deficiencias del diseño; 3) Las disputas de culturas organizacionales y 4) Las performances de los diferentes actores.

Algunas de estas subcategorías se desagregan en otras que permiten caracterizar de mejor manera la reforma de recentralización de la educación pública nacional, de todas ellas se dará cuenta en los siguientes apartados.

## 7.1 Movimientos sociales y estudiantiles como ventana de oportunidad a la recentralización

### 7.1.1 Rol de los movimientos sociales y estudiantiles en la fase pre-legislativa

Cuando se analiza el proceso pre-legislativo de la ley 21.040 un actor que no puede ser obviado son los *movimientos sociales y estudiantiles*, y ello porque sus prácticas *generan una ventana de oportunidad para la reforma*, en el entendido que corresponden a un proceso de más larga data que para estos efectos se podría ubicar en el movimiento estudiantil del año 2006. Cuando surge el denominado movimiento pingüino la educación pública no parecía como un eje central del programa de la recién electa Michelle Bachelet, como sí lo eran las políticas pro igualdad –a ser desarrolladas en el marco de una red de protección social durante todo el ciclo vital– y el impulso a la participación de las mujeres en la vida pública –con medidas como un gabinete paritario y la promoción de la entrada de la mujer al trabajo.

Con la emergencia del movimiento estudiantil la educación se toma la discusión pública, primero en las calles y luego en los medios de comunicación masivos, y ello deriva en un cierto *consenso público respecto de la crisis de la educación y de la necesidad de la reforma*. El gobierno y el parlamento acogen la demanda social y establecen distintos mecanismos institucionales para resolver la crisis. Uno de ellos fue la conformación de un Consejo Presidencial Asesor para la Calidad de la Educación, integrado por 81 miembros entre parlamentarios, autoridades locales, especialistas en educación, académicos, representantes de los pueblos indígenas, personeros de distintas confesiones religiosas, padres y apoderados, estudiantes secundarios y universitarios, docentes y asistentes de la educación, sostenedores de educación, rectores de universidades públicas y privadas a quienes se les mandata hacer recomendaciones y sugerencias orientadas a mejorar la calidad de la educación, sin distinciones de origen social, económico y cultural.

En este contexto la reforma a la educación pública se transforma *en un compromiso político del gobierno de Bachelet*, mientras que *la desmunicipalización aparecerá como una de las tres líneas de la reforma*. Lo que de alguna manera queda condensado en el proyecto de ley presentado por el gobierno a fines del año 2008 y que tenía por propósito modificar la institucionalidad de la educación pública, a través de la denominadas Corporaciones Locales de Educación Pública (CLEP)<sup>249</sup> y la creación de un Servicio Nacional de Educación, entidad pública

---

<sup>249</sup> Entidades de derecho público, autónomas, con personalidad jurídica, financiamiento fiscal y patrimonio propio destinadas exclusivamente a la entrega del servicio educativo a través de los establecimientos educacionales a su cargo. En términos de orgánica la propuesta era que funcionaran en una o en una agrupación de comunas en una misma región. Tendrían un Consejo Directivo –órgano colegiado y resolutivo– y un Director Ejecutivo que sería el

funcionalmente descentralizada, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que estaría bajo la supervigilancia del Presidente de la República a través del MINEDUC y en términos territoriales se ubicaría en la capital del país, aunque tendría direcciones regionales y provinciales.

Para Bellei (2018), si bien este proyecto de ley puede considerarse un intento por modificar la legislación vigente, en tanto se avanzó en el diseño de un modelo alternativo a la educación municipal, no logró tener prioridad legislativa, lo que quedaría en evidencia cuando se analiza la escasa urgencia dada a su tramitación y el mínimo nivel de detalle y de definición de la propuesta.

Estos escasos resultados del proceso serían una de las razones que explicarían que cinco años después<sup>250</sup> un nuevo movimiento de estudiantes, esta vez universitarios, volvieran a poner en la palestra la crisis de la educación pública y los escasos avances que la Ley General de Educación significó para el sistema, evidenciando que la mayoría de los problemas que se reconocían en 2006 seguían siendo los problemas que enfrentaba el sector. Ello llevará a que nuevamente se plantee la desmunicipalización de la educación pública como vía de salida a la crisis.

Este breve recorrido permite comprender algunas de las razones por las que se considera a los movimientos estudiantiles de 2006 y 2011 como dos de los principales gérmenes de lo que posteriormente se conocerá como nueva educación pública, en la medida que como significan algunos de los entrevistados con ambos movimientos se logra *instalar la necesidad de transformación de la educación pública, favoreciendo con ello la fase de iniciativa de ley*, en el entendido que *se visibiliza la crisis de la educación pública y sus efectos*, haciendo parte de este reconocimiento a un porcentaje amplísimo de la población chilena, para quienes hasta antes de la emergencia de los movimientos estudiantiles la temática educativa era, si no desconocida, al menos no prioritaria.

### **7.1.2 Rol de los movimientos sociales y estudiantiles en la tramitación legislativa**

Este rol clave de los movimientos sociales en la instalación de la temática y su reconocimiento como una problemática ante la opinión pública *no será el mismo en la fase de tramitación legislativa*, ello pues según reconoce un grupo de entrevistados, en esta fase logra imponerse la denominada política de los consensos, la que además se restringe a los partidos políticos de mayor representatividad nacional. Ejemplo de ello sería el Acuerdo por la Calidad de la

---

responsable de su gestión. Respecto de sus funciones la propuesta de ley consideraba funciones técnico-pedagógicas y administrativo-financieras.

<sup>250</sup> Considerando que el 12 de mayo de 2011 se produce la primera marcha nacional convocada por la CONFECH.



Educación, considerado uno de los pasos previos a la aprobación de la Ley General de Educación, en reemplazo de la Ley Orgánica de Educación, del que participan todos los presidentes de los partidos de oposición y gobierno junto a la Ministra de Educación de la época –Yasna Provoste– y a la presidenta Bachelet<sup>251</sup>.

A diferencia de su primer mandato, el segundo gobierno de Michelle Bachelet asume la reforma a la educación pública *como una de las tres líneas centrales de su programa*, realizando a partir de ello una *primera propuesta legislativa, en línea con las sugerencias de diversas comisiones de expertos*. A poco andar del proceso se evidencian una serie de tensiones, debido fundamentalmente a la diversidad y contraposición de *intereses de los diversos actores sociales y políticos* intervinientes, lo que además de *complejizar la negociación* derivará nuevamente en un acuerdo entre partidos políticos, que deja fuera a estudiantes, docentes, asistentes de la educación y expertos.

## 7.5 Propósitos de la recentralización

### 7.5.1 Propósito 1: Revertir la/s crisis de la educación pública

Cuando se consulta a los entrevistados por los motivos de la reforma de recentralización, éstos puntualizan que uno de ellos sería *revertir la crisis de la educación pública*. Es decir, se parte del reconocimiento que la imagen de la educación pública bajo el modelo descentralizado da cuenta de una crisis, y que ésta requiere ser revertida a partir de un cambio de paradigma como sería el tránsito hacia un modelo recentralizado.

El cambio al que se hace mención es uno que *modifique sus bases*, unas que están dadas por *la mercantilización; la competencia como el principal mecanismo regulador de la calidad; la centralidad de los resultados de pruebas estandarizadas; el sistema de financiamiento a la demanda; la desvalorización de la profesión docente y un estado periférico, limitado al diseño de las políticas*.

---

<sup>251</sup> Junto a ellas y como firmantes aparecen Camilo Escalona, Presidente de Partido Socialista; Carlos Larraín, Presidente de Partido Renovación Nacional; Sergio Bitar, Presidente de Partido Por la Democracia; José Antonio Gómez, Presidente de Partido Radical Social Demócrata; Hernán Larraín, Presidente de Partido Unión Demócrata Independiente; Soledad Alvear, Presidenta del Partido Demócrata Cristiano y José Antonio Viera-Gallo, Ministro Secretario General de la Presidencia. Para el detalle de lo planteado ver [https://www.opech.cl/bibliografico/doc\\_movest/200711131451580.acuerdo calidaddelaeducaciOn.pdf](https://www.opech.cl/bibliografico/doc_movest/200711131451580.acuerdo%20calidaddelaeducaciOn.pdf)

### 7.5.2 Propósito 2: Revalorizar la educación pública y recuperar su valor social

Un segundo propósito de la reforma enfatiza que ésta permitiría *revalorizar la educación pública*, en el entendido que uno de los efectos de la descentralización impulsada por la dictadura cívico- militar fue su debilitamiento y descrédito, fundados esencialmente en una serie de estigmatizaciones.

La *recuperación del valor público de la educación pública* pasaría por reconocer que ésta requiere un trato preferencial desde el estado y la sociedad, en tanto derecho universal que allana el camino hacia sociedades más justas, más democráticas, más participativas, más equitativas, más integradas. De ocurrir ello se *haría nuevamente confiable al sistema*, principalmente para los padres, quienes volverían a optar por el subsistema público para educar a sus hijos, produciéndose un vaciamiento inverso de matrículas, ahora desde el subsistema mixto y privado al público.

Cuando se hace mención a la necesidad de *dejar atrás los estigmas a los que se asocia la educación pública chilena*, un elemento que lo posibilitaría sería el *reconocimiento de sus verdaderos logros*. Lo anterior implica problematizar y ampliar el concepto mismo de educación, sus alcances y propósitos, es decir que éstos vayan más allá de supuestas mejoras en indicadores de calidad medidos en pruebas estandarizadas, y consideren otros fines como la formación de sujetos sociales con sólidos valores fundados en el humanismo, críticos, con una alta valoración del bien común, con curiosidad por aprender, pero también por desaprender, en línea con la valoración de que la educación pública sólo persigue propósitos colectivos, objetivos sociales y en definitiva el bien común, y este es y debería ser su estatus.

Como segunda estrategia para romper con los estigmas de la educación pública se menciona que ésta sea capaz de *reconocer [y comunicar] las condiciones en las que se desarrolla*. Ello a partir de la constatación que las comparaciones que generalmente se hacen, sobre todo respecto de los resultados de los distintos sistemas educativos, desconocen que las condiciones materiales y simbólicas en las que se desarrolla cada una de ellas es muy desigual. Desde allí que obviar este elemento resulta injusto y poco riguroso, tanto en términos científicos, como metodológicos y éticos.

Cuando se alude a la necesidad de comunicar estas condiciones desiguales de operación de los subsistemas de educación, la mirada está puesta en lo que transmiten los medios de comunicación masivos, que han contribuido a desvalorizar la educación pública, valiéndose de

análisis parciales de *los resultados de pruebas estandarizadas*<sup>252</sup>; del rol de los docentes en el sistema, contribuyendo a su *desvalorización*; o transformando en noticia problemáticas asociadas a *dinámicas relacionales en algunos estamentos y entre éstos* –como por ejemplo violencia escolar, acoso escolar, embarazo juvenil, drogadicción–, como si éstas y otras problemáticas fueran exclusivas del sector público.

### 7.5.3 Propósito 3: Aumentar matrícula del sistema público

Aunque no es un propósito largamente desarrollado en los discursos de los entrevistados, se lo destaca para estos efectos en tanto resulta central para evaluar en el futuro los logros de la recentralización. En términos específicos el discurso que lo refiere señala que una condición de éxito de la reforma sería el *aumento de la matrícula de estudiantes en los establecimientos públicos*, lo que de producirse permitirá revertir su desplome, observado desde que se instaló el paradigma descentralizado, y de cuyas cifras en específico se dio cuenta en el anterior capítulo.

### 7.5.4 Propósito 4: Mejorar la calidad de los aprendizajes y los resultados académicos

La necesidad de cambiar el paradigma de la educación pública también obedecería a que ello permitiría *mejorar la calidad de los aprendizajes de la educación pública*. Ello en atención a que según las pruebas estandarizadas nacionales e internacionales, validadas por las políticas públicas chilenas, la educación a la que acceden los estudiantes en el país es una de las más deficientes del mundo.

Cuando se la compara, la educación nacional se encuentra muy por debajo de los otros países de la OCDE con similares índices de desarrollo. Analizando los resultados de la prueba PISA por ejemplo, que categoriza los logros de aprendizaje en 6 niveles de desempeño, donde los que alcanzan el nivel 2 o superior tienen las competencias mínimas requeridas para desenvolverse en la sociedad contemporánea, en la prueba de Matemáticas (2015) un poco menos de la mitad de los estudiantes no alcanzan estas competencias (49%), más que el doble de los países de la OCDE que participan de la prueba (23%), y más de 15 puntos porcentuales por sobre los países con un PIB similar (32%)<sup>253</sup>. En este contexto los entrevistados plantean que las mejoras en la

---

<sup>252</sup> Por ejemplo Cristián Bellei (2002) constata que los resultados del SIMCE ocupan cientos de las portadas de periódicos y titulares de los principales informativos del país, justamente cuando la sofisticación metodológica de la medición hace cada vez más incomprensibles sus resultados, aun así se los utiliza para instalar en la opinión pública la idea de *“gran crisis de la educación en Chile”*, aunque con una mirada centrada en el subsistema público.

<sup>253</sup> En esa misma categoría –bajo el nivel 2– el resto de países de Latinoamérica tiene un porcentaje de 64%. En el nivel 2 se encuentra el 26% de los estudiantes en Chile, el 21% en el resto de países de Latinoamérica, un 25% en los países con PIB similar y un 23% es el promedio de países de la OCDE. En el nivel 3 y 4 está el 24% de los estudiantes nacionales, un 14% es el promedio de los otros países latinoamericanos, un 37% en los países con PIB

calidad educativa a las que debe aspirar el sistema educacional chileno deben ser *independientes de la dependencia de los establecimientos*, pues estos resultados deficientes son del sistema en su conjunto.

Otro propósito mencionado es que los avances en la calidad de los aprendizajes y los resultados consideren *“distintas mediciones”*, y que éstas permitan evaluar otros indicadores<sup>254</sup>. Lo que se espera con ello es *“superar el SIMCE”*, a partir del reconocimiento de todos sus efectos perniciosos, de algunos de los cuales se dio cuenta en el anterior capítulo.

Pese a este anhelo, para un grupo de entrevistados más críticos de la reforma, una de sus razones sigue siendo la *mejora [de los] indicadores de pruebas estandarizadas*, sin existir para ellos hasta la fecha, y pese a toda la evidencia empírica, un cuestionamiento desde los hacedores de políticas a *lo que estas pruebas significan para las comunidades educativas*, ni tampoco en términos de su *validez como medidor de aprendizajes*, ni siquiera en el contexto del estallido social de 2019 ni de la pandemia por coronavirus de 2020, cuando el gobierno de turno insistió en su calendario de aplicación.

Analizando esta situación que Alejandra Falabella denomina como la *“persistencia del SIMCE”*, el Plan de evaluaciones de la prueba durante el año 2020 daría cuenta de la desconexión del Ministerio con las necesidades de las escuelas, lo que lleva a la autora a señalar que corresponde a una de las medidas más desacertadas del último período.

Para Falabella el contexto de crisis de la educación chilena sumado al de crisis internacional, debería haber posibilitado un replanteamiento del paradigma evaluativo, poniendo fin a una evaluación estandarizada censal y anual como es el SIMCE, cuyo énfasis está en la vigilancia y la sanción, y en su reemplazo haber optado por una *“evaluación muestral, distanciada en el tiempo, que oriente la política pública, junto con una evaluación profesionalizante a escala*

---

similar y un 41% el promedio de países de la OCDE. Finalmente en el nivel 5 y 6 se encuentra solo el 1% de los estudiantes en Chile, mismo porcentaje en el que se ubican los estudiantes del resto de países de América Latina, un 7% de los estudiantes de países con PIB similar al chileno y un 11% de los estudiantes de los otros países que integran la OCDE.

<sup>254</sup> En el marco de la ley N° 20.529 que establece el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su fiscalización, se reconoce la necesidad de establecer Otros Indicadores de Calidad Educativa entendidos como un conjunto de índices centrados en información vinculada al desarrollo personal y social de los estudiantes, complementarios a los resultados en la prueba SIMCE y al logro de los Estándares de Aprendizaje evaluados por la Agencia de Calidad de la Educación. Como otros indicadores de calidad educativa la mencionada ley definió los siguientes: Autoestima académica y motivación escolar; Clima de convivencia escolar; Participación y formación ciudadana; Hábitos de vida saludable; Asistencia escolar; Retención escolar; Equidad de género; Titulación técnico-profesional. Para una descripción de estos indicadores ver Decreto 381 que establece los Otros Indicadores de Calidad Educativa: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1055510>.

*territorial, con foco en la mejora de los aprendizajes de los/as niños/as y jóvenes, en diálogo con las comunidades escolares*<sup>255</sup>.

#### 7.5.5 Propósito 5: Terminar con los efectos negativos de la descentralización

Cuando se menciona que uno de los propósitos de la reforma debiera ser dejar atrás los efectos del anterior paradigma, ello tiene dos acepciones: mejorar los índices de calidad para *todos los estratos socioeconómicos y atraer a otros estratos socioeconómicos a la educación pública*, es decir que ésta deje de ser un sistema sólo para los estudiantes de más bajos recursos – socioeconómicos y culturales–, y resulte atractiva a otros segmentos, lo que significaría una diversificación de la matrícula y la alteración de la distribución de los subsistemas público, mixto y privado en función del nivel socioeconómico de los estudiantes y sus familias, propio del alto nivel de segmentación que ha producido la descentralización.

La apuesta por la integración social en las escuelas descansa en el ideario de que la experiencia de los estudiantes dentro del sistema debería ser también la de la convivencia y cohesión entre grupos sociales distintos. Todo un desafío para la realidad educativa nacional, si se considera la estratificación socioeconómica que ha producido y promovido el sistema descentralizado, y que se evidencia claramente cuando se analizan los tipos de educación a los que acceden los niños y jóvenes en Chile, y se tiene que por ejemplo del grupo de estudiantes del primer quintil, un 67,7% de ellos asiste a establecimientos municipales y el 32,3% restante lo hace a establecimientos particulares subvencionados, mientras el 0% asiste a establecimientos particulares pagados (Datos SIMCE, 2016).

Así entendida la reforma recentralizadora se justificaría en tanto representa una *estrategia de equidad para el sistema*, que permitirá que *todos los estudiantes accedan a un nivel similar de calidad educativa*, dejando con ello atrás una de las consecuencias más evidentes y documentadas del sistema descentralizado como es la inequidad, con efectos no sólo para los estudiantes sino también para los agentes educativos.

Respecto de los estudiantes, si el análisis se centra en la equidad, medida como el acceso a un nivel similar de calidad educativa, útiles resultan las definiciones de Amartya Sen (1979) para quien toda concepción de equidad supone la definición de unas libertades e igualdades fundamentales. Estas últimas, además de la igualdad de logro o de resultados, reconocen la

---

<sup>255</sup> Para una revisión más detallada de los planteamientos de la autora ver en artículo de opinión de Falabella, Alejandra: *¿Cómo entender la persistencia del Ministerio de Educación con el SIMCE?*, en Ciper 24 de abril de 2020. <https://www.ciperchile.cl/2021/04/24/como-entender-la-persistencia-del-ministerio-de-educacion-con-el-simce/>

igualdad de acceso y de trato, resguardadas en la legislación chilena a través de leyes como la de Inclusión y la de Nueva Educación Pública.

Un sistema educativo sería equitativo –en tanto igualdad en el acceso– cuando todos los sujetos cuentan con las mismas posibilidades de acceder a él, ofreciendo para ello condiciones materiales similares a todos los que se encuentran en edad escolar, siendo además este acceso a educación libre y gratuita. Ello implicará que lo que ocurra en la trayectoria de cada sujeto es su responsabilidad. Esta concepción de equidad considerará que todas las personas ingresan a la escuela en condiciones homogéneas, y que no existen desigualdades propias de las diferencias sociales y culturales de los estudiantes, lo que se sabe es falso, desconociéndose además que los individuos difieren en sus capacidades para convertir los recursos en logros.

Una comprensión de equidad basada en la igualdad de acceso, no cuestiona la instalación de un sistema meritocrático como el que se ensalzaba desde diversas políticas y discursos en Chile, y en el que se esperaba que cada individuo obtuviera logros en función exclusivamente de sus cualidades, de su esfuerzo y de su talento, obviándose que un sistema de este tipo no solo no logra desterrar las diferencias iniciales, sino que incluso tiende a profundizarlas. Y ello porque parte importante del “éxito” de una escuela meritocrática se basa en la selección de los estudiantes más capaces y productivos, y en la exclusión y/o expulsión de quienes mostrarían ciertas desventajas. Una realidad que se reconoce sucedía en Chile desde que se instala el sistema descentralizado, y se establece la competencia como mecanismo regulador de la calidad, calificando y estableciendo toda clase de ranking en función de sus resultados.

La igualdad en los medios se reconocería en los procesos de enseñanza, en el entendido que todos los sujetos que accederían al sistema educativo recibirían un trato igualitario, con las mismas estrategias y técnicas pedagógicas, dadas en el caso chileno a partir del establecimiento de un currículum único, que además establece objetivos fundamentales y contenidos mínimos obligatorios. Suponiendo que ello fuera así, una de las críticas que surge es que esta concepción de igualdad no considera ni valora la *educabilidad*<sup>256</sup> de los sujetos, es decir las condiciones sociales necesarias que posibilitan que quien accede a la escuela pueda además participar exitosamente de las clases, las que en el caso de Chile, en razón de los altos niveles de segmentación y desigualdad se encuentran desigualmente distribuidas.

La equidad educativa basada en la igualdad de resultados, reconoce que todos los sujetos pueden lograr un cierto nivel de conocimientos y aptitudes, y que éstos les proporcionarán

---

<sup>256</sup> Entre los indicadores de educabilidad se consideran aspectos tan diversos como: desarrollo cognitivo básico –a su vez relacionado con la estimulación afectiva–, alimentación, condiciones sanitarias, socialización primaria –recibida por los niños y las niñas en su temprana infancia–, entre otras.

herramientas para optar por el estilo de vida que desean vivir, aunque ello no implica necesariamente que todos aprovechan de igual manera sus oportunidades. Si ocurriera que todos los individuos en edad de egreso escolar alcanzaran un mismo resultado, ello se explicaría porque todos ellos tuvieron acceso al sistema educativo, y estando allí sus diferencias en capacidades fueron compensadas. Ya insertos en el sistema educativo, cada uno dispuso de los recursos materiales e inmateriales que les fueron necesarios para avanzar, en el entendido que no todos recibieron lo mismo, pues hubo algunos que necesitaron más que otros<sup>257</sup>.

En este último campo de significación el principio de equidad, basado en la igualdad en los resultados, apela a la igualdad en el acceso a un conjunto básico de conocimientos e igualdad de oportunidades para profundizar en la formación, mientras que la calidad está dada por los logros/ resultados de esos niveles. En el caso de Chile ambos indicadores –acceso a un corpus de conocimientos y calidad de los mismos– presentan una serie de deficiencias que hacen exigible el cambio de modelo que debería sustentar la reforma.

#### **7.5.6 Propósito 6: Mejorar los procesos de gestión educativa y los sistemas de control**

Para un grupo de entrevistados, otro de los énfasis de la política de recentralización seguiría estando *en el control de los recursos económicos invertidos por el estado*, propio de un marco de *accountability* externo y de un estado evaluador, que deja de rendir cuentas a la escuela y en contrapartida le exige a ésta rendir cuentas al estado, en razón de todos los recursos que éste invierte en ella, y que en esta lógica deberían redundar en alzas de los indicadores de calidad.

Este énfasis de las políticas educativas chilenas se reconoce ya en el año 2000, cuando siendo presidente de la república, Ricardo Lagos señala que son los resultados de aprendizaje los que deben guiar las políticas educativas, instalándose en forma creciente las denominadas “reformas basadas en estándares” (Hargreaves y Shirley, 2012), que se caracterizan entre otras por las exigencias que hace el estado a los prestadores educacionales relacionadas en su mayoría con índices de calidad –de procesos y de resultados escolares–, medidos fundamentalmente a través de pruebas de aprendizaje estandarizadas.

Como otra dimensión de la mejora en los procesos de gestión educativa y de los sistemas de control, algunos entrevistados refieren que a nivel de los establecimientos educacionales la

---

<sup>257</sup> Lo anterior responde a la consideración del principio aristotélico de “*desigual trato para los desiguales*”, o equidad vertical, que en el ámbito educativo se traduce en que para lograr resultados homogéneos, será imprescindible actuar heterogéneamente, tratando a cada individuo en razón de sus características individuales. Lo que implica por consiguiente, la instauración de desigualdades a lo largo de la vida escolar, teniendo como base el objetivo de la igualdad en los resultados educativos.

reforma recentralizadora debería establecer nuevas condiciones de operación del sistema, para lo que será necesaria la *revisión de normativa previa* como la *elaboración de nueva normativa que se adapte al nuevo diseño de política*.

### **7.5.7 Propósito 7: Aumentar la participación de las comunidades educativas**

Propios de racionalidades *política y democrática-participativa* se identifican los discursos que refieren que la reforma recentralizadora debiera reconocer y valorar a los *diferentes actores* que conforman *el sistema educativo, además de promover* mayores niveles de participación de las comunidades educativas, trascendiendo las de tipo consultivo y/o anecdótico del paradigma descentralizado, intencionando además su despliegue *en las distintas fases* de la reforma, y *no solo en su implementación*.

Respecto de *las relaciones al interior de los establecimientos* se espera que éstas *sean modificadas a partir de la instalación de lógicas colaborativas*, expectativa que sin embargo choca con el *reconocimiento de la ausencia de disposiciones legislativas* en esta línea, como así mismo *modificaciones tendientes a democratizar los establecimientos*, toda vez que el *rol central para la toma de decisiones sigue en manos de los directores*, mientras *el resto de los estamentos mantienen una participación de tipo consultivo y/o sobre temas poco relevantes, al igual que sucedía en el sistema descentralizado*.

Esta mirada más crítica también se reconoce en los discursos que evalúan que *las nuevas instituciones creadas por la Nueva Educación Pública no aseguran más democratización del sistema ni de los establecimientos*, toda vez que *permanece la figura de los sostenedores* –se reduce su número, pero eso son los Servicios Locales de Educación–, *no se reconocen medidas reales para fortalecer la matrícula del sector público, no resulta claro cómo se medirá el éxito de la política, ni cuándo y en base a qué criterios se harán correcciones*.

## **7.6 Arquitectura del sistema recentralizado**

### **7.6.1 Antiguos y nuevos roles del estado**

Los discursos de los entrevistados reconocen que una de las motivaciones de la reforma y condición de su éxito es la *revalorización y fortalecimiento del poder y los roles del estado*, propio de una racionalidad geo-política que busca *devolverle al estado su rol de conductor del sistema educativo nacional*, después que éste lo cede al mercado en el marco del modelo descentralizado, que en el caso chileno significará además su mercantilización, privatización y



limitación a garantizar educación solo a un grupo menor de la población, aquellos que por razones principalmente económicas o geográficas no pudiesen acceder a los otros subsistemas.

En el paradigma recentralizado se espera que el rol del estado se caracterice por: 1) el *diseño de políticas y el establecimiento de directrices para todo el sistema*; 2) la inclusión de las diferencias –de los territorios, los estudiantes, los proyectos educativos–; 3) el *mejoramiento de los sistemas de control*, especialmente de los *recursos económicos*, una de las más grandes y graves dificultades del sistema descentralizado, atribuida más que a la falta de mecanismos de control, al déficit de personal fiscalizador<sup>258</sup>; 4) la *limitación al rol de otros agentes no estatales*, que signifique terminar con la desregulación casi absoluta del sistema descentralizado, que establecía por ejemplo poquísimas condiciones para la apertura de establecimientos educacionales subvencionados, en contrapartida con el alto número de requerimientos y limitaciones a los sostenedores del sistema público; 5) el *liderazgo y responsabilidad en todo el proceso educativo, desde el diseño de políticas a su implementación y evaluación*.

Otra expectativa referida por algunos entrevistados, asociada más específicamente al diseño de las políticas educacionales, es que éstas abandonen el propósito forzado de la descentralización de hacer convivir en un mismo sistema una educación de mercado con regulaciones estatales, a través de políticas híbridas que corregían algunas de las deficiencias de la descentralización, garantizando niveles mínimos de calidad (Bellei y Vanni 2015; Parcerisa y Falabella 2017).

### 7.6.2 Dos visiones para los roles del Ministerio

No existe unanimidad entre los entrevistados respecto del rol del MINEDUC en la reforma. Para un grupo de ellos la recentralización se justifica en tanto permite su *revalorización y constitución como garante de la calidad educativa*. Un fortalecimiento que estaría supeditado a *nuevas formas de gestión educativa y nuevos liderazgos*<sup>259</sup>, estos últimos con el *más alto nivel técnico y valórico*, haciéndose cargo el propio sistema de su *formación sistemática y su*

---

<sup>258</sup> Según un artículo de Almonacid, C. (2004), “solo existen alrededor de trescientos inspectores de subvención para las 11.296 escuelas y liceos existentes en todo Chile. En Santiago, este número se reduce a treinta para fiscalizar a 2.275 establecimientos subvencionados”. Para más detalles ver Almonacid, C. Un cuasi-mercado educacional: la escuela privada subvencionada en Chile. Revista de Educación, n. 333, p. 165-196, 2004.

<sup>259</sup> En este línea se encuentra el trabajo que desde 2015 viene desarrollando el MINEDUC con el Centro de Desarrollo de Liderazgo Educativo (CEDLE), liderado por la Universidad Diego Portales, como patrocinadora, en alianza con la Universidad Alberto Hurtado, la Universidad Católica de Temuco, la Universidad de Talca y la Universidad de Berkeley; y Líderes Educativos, liderado por la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, como patrocinadora, en consorcio con la Universidad de Chile, la Universidad de Concepción, Fundación Chile y el OISE de la Universidad de Toronto.

*acompañamiento permanente*, de modo de sortear una de las que se pondera como más grandes deficiencias de la descentralización<sup>260</sup>.

Otros aunque reconocen que la recentralización significará que el *estado* asumirá *mayores atribuciones en educación*, el que éste opte por mantenerse al margen de su provisión lo hace permanecer en su condición de *marginal dentro del sistema*, no vislumbrándose su *recuperación como garante del derecho público a la educación*.

La creación de instituciones de nivel intermedio a propósito de la reforma recentralizadora, tampoco logra consenso en las significaciones atribuidas. Para algunos esta estrategia *fortalece el actuar del MINEDUC*, en tanto éste *reconoce su responsabilidad pública en educación* manteniendo *su rol en el diseño de políticas públicas y programas de estudios*. En esta lógica el *surgimiento de nuevas instituciones intermedias*, antes que *suplantar al Ministerio* se constituyen en sus *colaboradoras*.

Para otro grupo sin embargo, la nueva educación pública *mantiene la lógica de restarle poder al MINEDUC*, en la medida que *fragmenta su quehacer*, creando *agencias intermedias que se suman a las Superintendencias creadas en anteriores reformas*, no permitiendo con ello la *restauración del rol protagónico del estado en educación*. A esta valoración se alinean en general los docentes, para quienes la estructura de *órganos intermedios en la conducción del sistema educativo* no *satisface sus expectativas*, toda vez que ellos desde los primeros años de instalación de la descentralización reclaman porque sea el estado, a través del MINEDUC, el que retome su antiguo rol como estado docente.

Desde estas significaciones no extraña que se califique al *MINEDUC* como un ente *cada vez más lejano para las escuelas y su devenir*, sin que la recentralización conlleve una apuesta institucional por revertir esta distancia, sino que más bien opte por la estrategia de *mantener e incrementar su fragmentación*. En la base de esta *decisión* habrían, según un grupo de entrevistados, *razones políticas y no técnicas*, las que además resultarían incoherentes cuando

---

<sup>260</sup> Para Raczynski y Salinas (2009), uno de los principales problemas de la administración municipal de la educación chilena es su baja profesionalización y su falta de capacidades para proveer un soporte adecuado a los centros educativos de su dependencia. Además de sus bajos índices de nivel educativo, su profesionalización se encuentra altamente concentrada, teniendo municipios con niveles superiores al 70%, versus un número no menor de comunas que no cuentan con funcionarios con nivel universitario (MINEDUC, 2014), disparidad de la que pretende hacerse cargo la recentralización y específicamente el Ministerio que durante la tramitación de la ley de nueva educación pública planteó que la profesionalización en las plantas de los SLE debieran superar el 70%, como resultado del incremento en profesionales de apoyo técnico-pedagógico orientado a revertir el énfasis administrativo financiero de los DAEM, DEM y Corporaciones. Para más detalles ver Raczynski y Salinas (2009); Arredondo, C. (2011); Ormeño, H. (2011), o el Sistema Nacional de Información Municipal, en <http://www.sinim.gov.cl/>

lo que plantea la reforma es la necesidad de fortalecer la educación pública y el rol del estado en ella, pero en contrapartida el órgano nacional a nivel estatal a cargo de la educación parece ocupar cada vez un rol menos protagónico.

### 7.6.3 Nueva institucionalidad y gobernanza del sistema

En lo que sí existe consenso entre los entrevistados es en significar a la reforma recentralizadora de la educación pública como una transformación de la institucionalidad, un reconocimiento que sin embargo lleva aparejada la pregunta respecto a si los problemas del antiguo paradigma descansaban en ésta, como para apostar a que la transformación de la institucionalidad significará terminar con ellos.

En este sentido algunos de los entrevistados postulan que el diagnóstico de las reales *problemáticas del sistema es equivocado* y desconoce la *multifactorialidad de los elementos intervinientes*. Desde aquí *la respuesta que ofrece la política de nueva educación pública es errónea*, toda vez que la transformación de la institucionalidad *por sí sola no resolverá los problemas históricos del sistema*, en tanto *no modifica sus principales dificultades* relacionadas con la forma de *financiamiento, las mediciones de calidad, la minusvaloración del rol del MINEDUC y la segmentación del sistema educativo*, poniéndose *en entredicho* por tanto su *éxito*.

En este contexto si bien existe unanimidad entre todos los grupos de entrevistados en mostrarse a favor del proceso, incluso entre los más críticos que señalan que al menos la recentralización es *mejor que la descentralización*, existen dudas sobre sus reales alcances. Cuestionamientos que descansan en que la reforma *no modifica las bases del sistema descentralizado, parte de un diagnóstico equivocado de las problemáticas del sistema* y que *la implementación (¿no?)* estaría dando cuenta *de las deficiencias advertidas* por un grupo de estos mismos actores.

### 7.6.4 Nueva escala de gestión del sistema

#### 7.6.4.1 “Las Expectativas”

Cuando los discursos de los entrevistados dan cuenta de la nueva de gestión del sistema, un elemento que aparece son las expectativas asociadas, siendo una de éstas *el aseguramiento de mejores resultados*, en la medida que deja la *educación en manos de expertos, homogeneiza*

*criterios y prácticas de gestión, establece mayor control de los recursos económicos y eficientiza el sistema*<sup>261</sup>.

Otra expectativa planteada es que la nueva escala institucional permita romper con el esquema híbrido de doble dependencia (Raczynski y Salinas 2009) de la descentralización, que significaba una dilución de responsabilidades entre el sostenedor municipal, responsable de lo administrativo, y el MINEDUC y sus niveles regionales y comunales, responsables de lo pedagógico. Para sortearlo la recentralización reconocería a *los Servicios Locales de Educación* como los *responsables de la mejora de las escuelas en su doble dimensión, apoyo pedagógico y gestión administrativa*.

Pese a lo declarado, algunos entrevistados plantearon su preocupación por la instalación de un sistema de creencias que confía exacerbadamente en que esta nueva escala territorial *resolverá todos los problemas del anterior sistema, presentándose como la “gran reforma”,* cuando para ellos un cambio de *institucionalidad* por sí solo *no garantiza cambios significativos*<sup>262</sup>, mientras esas transformaciones *no alteren las bases del sistema,* siendo una de las *más cruciales la relacionada a las formas de financiamiento*<sup>263</sup>.

Para el presidente del Colegio de Profesores esto daría cuenta de un *error de diagnóstico de las causas de la[s] crisis en educación,* en el entendido que *los problemas del sector no se resuelven con más instituciones,* y además éstas, lejos de *fortalecer al MINEDUC,* lo que hacen es *restarle poder, en la medida en que especializan su accionar, y la sacan de su orgánica, para crear otra, la Dirección de Educación Pública.*

---

<sup>261</sup> A principios de los 2000 Serrano et. al (2001), Irrazaval (2001), SUBDERE (2002), OCDE (2004) y más tarde Raczynski & Salinas (2008) habían advertido que la escala, el tamaño y el diseño geográfico de las comunas en Chile no resultaba óptimo para garantizar condiciones de gestión educativa en las dimensiones de: personal, activación de redes, infraestructura, capacidad financiera y técnica. Estas investigaciones mostraban que comunas con un número intermedio y bajo de estudiantes, que son la mayoría de las chilenas, tenían serias desventajas, siendo más críticos los casos de las comunas rurales, muchas de ellas con menos de 800 estudiantes, que cuentan con una gran cantidad de establecimientos uni o bidocentes, escasa matrícula, físicamente aislados y con serios problemas de asistencia, que en función de este contexto no logran financiarse con la subvención escolar entregada por el MINEDUC, ni aun con las subvenciones extras como las de ruralidad.

<sup>262</sup> Esta preocupación es compartida por algunos parlamentarios tanto del oficialismo como de la oposición quienes en algunos de los trámites legislativos de la Ley 21.040 planteaban sus dudas por los reales efectos del cambio de escala. Preocupación contra-argumentada por el ejecutivo, que reconoce que el proyecto de nueva educación pública incorporaba algunos aspectos que afectarían directamente la calidad, como el fortalecimiento de la función directiva, el trabajo en red o el foco en el apoyo técnico de los nuevos SLE.

<sup>263</sup> Aunque los recursos financieros de los Servicios Locales de Educación provendrán de la Ley de Presupuestos del Sector Público, desglosados en dos programas presupuestarios: el 01 de gastos administrativos –cuya fuente de ingresos es mayoritariamente fiscal– y el p 02 de gastos en servicio educativo –proveniente de subvenciones entre un 80 y 90%–, aportes de la JUNJI por VTF –entre un 2 y 5%–, FAEP –entre un 5 y 9%–, y por otra los recursos provenientes desde la DEP destinados a infraestructura, y que representan entre un 5 y 10%, entre otros.

#### 7.6.4.2 “Las respuestas”

Si se analizan los discursos de los entrevistados en términos de las respuestas que la nueva institucionalidad ofrece, el diseño de la política revela la importancia del *nivel intermedio* como aquel que se hará *cargo de la gestión del sistema*, valorando por sobre todo que *similares institucionalidades obtienen buenos resultados a nivel internacional*<sup>264</sup> y que ello significará la *eliminación de riesgos de conducciones políticas antes que técnicas*, toda vez que el diseño de la política recentralizadora opta por la creación de la Dirección de Educación Pública y los Servicios Locales de Educación.

En este contexto se pondera a la Dirección de Educación Pública como la institucionalidad que permitirá revertir una de las deficiencias más importantes de la descentralización como es la ausencia de un órgano a nivel nacional de carácter estratégico, que coordine, diseñe e implemente políticas específicas para la educación pública<sup>265</sup>.

#### 7.6.5 Características, promesas y críticas de la ¿nueva? educación pública

##### 7.6.5.1 Características de la ¿nueva? educación pública

Una de las características del proceso legislativo<sup>266</sup> de nueva educación pública al que hacen mención varios de los entrevistados, es que en él se *enfrentan visiones contrapuestas en lo ético, lo técnico, lo ideológico, lo político, el rol del estado, los principios, valores y objetivos* que guían y los que debieran guiar la educación en Chile, ubicándose a partir de estas disputas a

---

<sup>264</sup> En términos estructurales se reconoce que la recentralización chilena de la educación muestra semejanzas con los procesos de consolidación de distritos llevados a cabo en Canadá y Estados Unidos de Norteamérica.

<sup>265</sup> La propuesta inicial del MINEDUC consideraba un servicio centralizado, estrechamente en relación con él pero independiente administrativamente, en línea con lo planteado por académicos y el Colegio de Profesores. Desde algunos parlamentarios y centros de pensamiento se planteó el riesgo de centralización de un modelo con estas características, y de la duplicidad de tareas con el resto de las divisiones del Ministerio. A partir de ello se presentaron algunas propuestas alternativas como una División de Educación Pública dentro del MINEDUC o un consejo nacional con una representación diversa de actores de la educación. Finalmente se resolvió que la Dirección de Educación Pública tendría una función orientadora, basada en la Estrategia Nacional de Educación Pública, y que los SLE serían los administradores del servicio educacional.

<sup>266</sup> Que contempló: a) la fase de trabajo pre-legislativo; b) el primer trámite legislativo en la Cámara de diputados, que a su vez se desglosa en tres grandes momentos, a saber: Ingreso del proyecto a la Comisión de Educación, en noviembre de 2015, aprobación del proyecto en la Comisión de Educación y paso del mismo a la Comisión de Hacienda, en abril de 2016; c) el segundo trámite legislativo en el Senado, en cuyo interior también se reconocen tres momentos: aprobación en general y en particular en la Sala e ingreso al Senado, en enero de 2017; aprobación en la Comisión de Educación y paso a la Comisión de Hacienda, en agosto de 2017; aprobación en particular en el Senado y regreso a la Cámara de Diputados, en septiembre de 2017; d) el tercer trámite legislativo se da en Comisión Mixta luego de que la Cámara de Diputados rechazara algunas de las modificaciones hechas en el Senado, en septiembre de 2017; en octubre del mismo año se aprueba el proyecto en ambas salas y se oficial al Ejecutivo para su promulgación; y finalmente en diciembre de 2017 se promulga el proyecto y se nombran a quienes serán las primeras autoridades del nuevo sistema de educación pública.

*opositores y a defensores de las definiciones hechas por el gobierno. Visiones contrapuestas que se connotan eran esperables –cuando refieren a un proceso político asociado a un cambio de paradigma– e ineludibles en tanto era una de las reformas comprometidas en el programa de gobierno de la presidenta Michelle Bachelet<sup>267</sup>, que definía a la educación como el desafío primordial del país y aquel que le permitiría “convertirse en una sociedad verdaderamente desarrollada<sup>268</sup>”.*

Este reconocimiento se condeciría con el *enorme esfuerzo* que desde el gobierno se habría realizado para *sacar adelante* la ley, la que *estratégicamente se opta por dividir* de las otras *iniciativas* asociadas a la reforma –como la Ley de Inclusión N° 20.845<sup>269</sup>; la ley de Educación Pre-escolar<sup>270</sup>; la ley de Carrera Docente<sup>271</sup>; la creación de nuevas instituciones públicas<sup>272</sup>; la ley de Educación Superior<sup>273</sup>– de modo de *facilitar la tramitación de las menos resistidas* y desplazar la de *nueva educación pública* para el fin del gobierno<sup>274</sup>, por ser ésta la que *generaba más resistencias*.

La evaluación de esta decisión reconocerá voces *a favor y en contra*<sup>275</sup>. Para algunos aplazar la discusión legislativa afectó seriamente la tramitación de la nueva educación pública, pues la urgencia era sentar las bases de la discusión parlamentaria y pública, además que al hacerlo al

---

<sup>267</sup> En líneas generales el programa de Michelle Bachelet en educación proponía garantizar que todos los recursos percibidos por los sostenedores tuvieran como destino la mejora de la calidad de la educación, terminando con el lucro en el sistema escolar; avanzar hacia un sistema gratuito –sin copago– y sin selección en el acceso, como el mecanismo que permitiría terminar con la discriminación y la segregación socioeconómica tan característica de la educación chilena; crear una nueva institucionalidad para la educación pública; formular una “carrera docente” orientada a mejorar las condiciones y capacidades de los profesores del sistema.

<sup>268</sup> Para más detalles ver Programa presidencial de Michelle Bachelet 2014-2018 (2013) *Chile de todas*, apartado Reforma Educacional en [http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/noticias/archivos/programamb\\_1\\_0.pdf](http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/noticias/archivos/programamb_1_0.pdf)

<sup>269</sup> Que en síntesis regula la admisión de los estudiantes, elimina el financiamiento compartido –copago– y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del estado. Se presenta en mayo de 2014 y se promulga un año después, el 29 de mayo de 2015.

<sup>270</sup> Que crea la Superintendencia de Educación pre-escolar y la Subsecretaría, entre otros elementos. Se presenta en mayo de 2014 y se promulga un año después, el 29 de mayo de 2015.

<sup>271</sup> Que define entre otras la carrera y evaluación docente, los incentivos al retiro y aumento de remuneraciones del sector. Se presenta en enero de 2015 y un año después se convierte en ley de la República.

<sup>272</sup> En total se legisla la creación de quince Centros de Formación Técnica de nivel superior (CFTs) y dos universidades regionales, la de Aysén y O’Higgins.

<sup>273</sup> Que legisla respecto de nuevas normativas para la educación superior y la gratuidad de la misma.

<sup>274</sup> El proyecto de ley ingresa al parlamento el 2 de noviembre de 2015 y es aprobado dos años después, en noviembre de 2017. El primer trámite legislativo se produjo en la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, entre noviembre de 2015 y julio de 2016; el segundo trámite se desarrolló en el Senado entre julio de 2016 y septiembre de 2017; mientras que el tercero y final, en una comisión mixta, se realizó entre septiembre y octubre del 2017.

<sup>275</sup> Algunas de ellas eran la de la propia presidenta, quien reconoció haber tenido dudas respecto del orden de presentación de los proyectos de ley, y que compartía la ex ministra de la cartera Adriana Delpiano, quien al asumir su cargo en junio de 2015 manifestó públicamente que de estar ella a cargo del proceso habría preferido iniciar las reformas con la educación pública.

comienzo del periodo presidencial se cree habría existido menos riesgo de que su tramitación se diera en un ambiente de confrontación y polarización<sup>276</sup>, se hubiese dispuesto de mayor tiempo para legislar, impulsándose más decididamente el cambio que la reforma debiera significar, comunicando sus potenciales beneficios y convenciendo a los actores de su urgencia.

Como resultado de las pugnas que implicó la tramitación de la reforma se reconocen *múltiples modificaciones*<sup>277</sup> a la *propuesta inicial* presentada por el gobierno<sup>278</sup>, lo que daría cuenta una vez más que en la historia de Chile la *educación se constituye en un campo de batalla*, en el que *se enfrentan intereses más allá de lo meramente educativo*.

En términos de sus valoraciones la ley aprobada sería *peor que la propuesta de reforma elaborada por los expertos y el primer borrador*<sup>279</sup> de la misma presentado por el gobierno, y ello porque la ley aprobada recoge *las presiones de la oposición para limitar la reforma y el cambio de paradigma* y la *presión autoimpuesta del gobierno por aprobar la ley durante su mandato*. Se suma como elemento de análisis el reconocimiento de que el *aplazamiento de su*

---

<sup>276</sup> Cuando el gobierno presentó al Congreso el proyecto de nueva educación pública tenía niveles de aprobación de entre el 22% y 2 %, versus el 50% que tenía cuando empezó su gestión y la discusión legislativa de las reformas educativas (CEP, 2015).

<sup>277</sup> Algunas de las modificaciones se relacionan a las *atribuciones del Presidente de la República para modificar el calendario de instalación* de la recentralización, *suspender el proceso de recentralización* –como una de las opciones posibles a partir de la evaluación de proceso a realizarse a fines del año 2021–, o *la facultad que la ley señala tendrán las municipalidades o Corporaciones Municipales para solicitar no ser traspasadas*.

<sup>278</sup> Que recoge el proceso pre-legislativo que se inició en marzo de 2014 y culminó un año y medio después, en noviembre de 2015, cuando se presentó la propuesta legislativa ante el Parlamento. En el marco de este proceso se realizó un diagnóstico de la situación de la educación escolar en el país, se sistematizaron los proyectos previos de 2008 y 2011, además de experiencias y evidencias internacionales, y se dialogó con actores internos y externos a la administración del estado –como el Comité Consultivo de la Educación Pública, 98 directivos y miembros de equipos directivos de establecimientos educacionales, miembros de las organizaciones Elige Educar, Educación 2020, Enseña Chile; funcionarios del MINEDUC, Consejo Nacional de Asistentes de la Educación, funcionarios de DAEM, DEM y Corporaciones Municipales, Colegio de Profesores A.G., padres y apoderados, estudiantes secundarios, equipos técnicos y políticos de los partidos de la coalición de gobierno, alcaldes, Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Servicio Civil, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, SEREMIS de Educación, JUNJI, JUNAEB, Agencia de la Calidad, Superintendencia de Educación, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuesto– con el propósito de recabar propuestas sobre el cambio institucional que la educación pública chilena requería.

<sup>279</sup> El proyecto que ingresó el gobierno al Parlamento el 2 de noviembre de 2015 en síntesis contemplaba la creación de sesenta y siete Servicios Locales de Educación, los que asumirían en un plazo de seis años, la totalidad del servicio educativo público nacional. Este traspaso incluía además los bienes materiales en los que se desarrollaba la función educativa. La coordinación del sistema dependería de una Dirección de Educación Pública a nivel central, que sería un servicio centralizado, alojado en el Ministerio, encargado de la planificación e implementación de la política nacional de fortalecimiento de la educación pública. Por su parte a nivel local cada SLE sería dirigido por un director ejecutivo, elegido por el Sistema de Alta Dirección Pública (ADP), aunque con cláusulas especiales de remoción del cargo; éste contraría con el asesoramiento de un Consejo Local de Educación, conformado por representantes de la comunidad educativa, los alcaldes, los gobiernos regionales, y expertos en educación.

*discusión* para los meses finales del gobierno obligan a que el trabajo de éste se redoble para sacar adelante la *aprobación de la ley, pero no se resguarda su implementación*.

Otros cuestionamientos enfatizan que la nueva legislación *no responde a las demandas de los movimientos sociales y estudiantiles ni a las propuestas técnicas*, puntualizándose que incluso dentro del *oficialismo* existía un grupo no menor de legisladores que se manifestaban abiertamente como *oposidores al proyecto*<sup>280</sup>.

#### 7.6.5.2 Las promesas de la ¿nueva? educación pública. ¿Qué sería lo nuevo?

Como una de las promesas de la reforma se reconoce el *minimizar la incidencia de factores políticos en la toma de decisiones* en educación, en la medida en que se *elimina el ciclo político electoral de la gestión de la educación pública*. Este punto era identificado por los investigadores en la temática como uno de los más evidentes, pero a la vez de más difícil manejo en el sistema descentralizado.

Aunque la arquitectura del proceso de municipalización de la educación pública era más homologable teóricamente a una desconcentración que a una descentralización; y que las decisiones de competencia de los gobiernos locales eran escasas, de ellas dependía en forma absoluta la gestión del sistema, por lo que cada vez que las autoridades y las coaliciones gobernantes eran modificadas<sup>281</sup>, existía el riesgo de cambio de directrices, exacerbándose con ello el excesivo vínculo entre las políticas y las voluntades de las autoridades electas.

En términos estructurales la recentralización *facilita[ría] respuestas educativas atingentes a los territorios*, que es otro de los grandes déficits del modelo descentralizado, en el que si bien la educación era administrada por los municipios, y por tanto existían 345 modelos de educación a nivel nacional, esos modelos más que de los diseños realizados por los municipios dependían

---

<sup>280</sup> Para Cristián Bellei y el equipo que elaboró el documento *“Nueva Educación Pública. Contexto, contenidos y perspectivas de la desmunicipalización”* (2018), en el grupo de los denominados “actores políticos” –entre quienes se cuentan a congresistas, particularmente los miembros de las comisiones de Educación de la Cámara de Diputados y del Senado– estaba el grupo que presentaba mayores discrepancias respecto de la idea de desmunicipalizar la educación, reconociéndose en su interior matices de muy diverso tipo, incluso entre quienes apoyaban el proceso. En este contexto las características que debía tener la Nueva Educación Pública fueron motivo de importantes discrepancias, todo lo cual imprimió una enorme complejidad a la tramitación del proyecto.

<sup>281</sup> Lo que en el caso de Chile puede ocurrir potencialmente cada 4 años, que es la duración del cargo de alcaldes, los que sin embargo podían ser reelectos para el período inmediatamente después a una elección y en forma indefinida, al menos hasta la elección recién pasada de 2016, ello porque el pasado 3 de julio de 2020 se modifica la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades que significará entre otras medidas la restricción de esta posibilidad a solo dos periodos, pudiendo permanecer por tanto un alcalde en su cargo entre 1 y 3 periodos, lo que se traduce entre 4 y 12 años.



de las orientaciones del MINEDUC, pues muy pocas Corporaciones o establecimientos educativos realizaban apuestas propias<sup>282</sup>, tanto en modelos como en proyectos educativos.

En este contexto lo que se tenía y se tiene es un sistema uniforme para todo el territorio, independiente de las múltiples diferencias que existen entre municipios, en términos de sus poblaciones, sus recursos económicos, la disponibilidad de recurso humano, la formación y capacitación de éstos, entre otros. Desde esta significación un grupo de entrevistado señala que la *nueva escala* –de Servicios Locales de Educación– *permitiría mejores ajustes* a estas realidades tan diversas, ello teniendo en consideración que algunos de los criterios que se tuvieron en cuenta para su nueva configuración son por ejemplo la vulnerabilidad y ruralidad de los estudiantes y sus familias, la construcción de territorios diversos que puedan enriquecerse mutuamente, la cantidad de establecimientos educacionales y la complejidad de los mismos.

En otra línea argumentativa se valora que el diseño de la política de recentralización *incorpora favorablemente la evaluación de proceso*, planteando la conformación de un Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública, que según mandata la ley será presidido por el Subsecretario de Educación e integrado además por seis profesionales de reconocida experiencia en las áreas de políticas públicas, educación y administración municipal o del estado, designados por el Presidente de la República, con funciones como asesorar a éste en la evaluación y análisis del proceso de instalación<sup>283</sup> de los Servicios Locales, a través de un informe anual de seguimiento de la puesta en marcha del sistema de educación pública, y una evaluación intermedia en el año 2021.

Las significaciones asociadas al Consejo de Evaluación y a la evaluación de proceso producida por éste, es que permitirá *darle continuidad a la reforma y corregir deficiencias de la implementación* toda vez que éste podrá:

*“proponer al Presidente de la República, de manera fundada y con el voto favorable de la mayoría de sus miembros, modificaciones legales, reglamentarias o de otra índole, tales como la modificación del calendario de la segunda etapa de instalación de los Servicios Locales; la extensión del proceso*

---

<sup>282</sup> La experiencia chilena muestra que no se cumple el supuesto de que mientras más cerca están los operadores de la educación del territorio más libertad tendrán los establecimientos para desarrollar iniciativas de gestión propias y fortalecer el liderazgo de los directivos escolares.

<sup>283</sup> Entendida como la etapa en que se conforma cada uno de los SLEP a partir de la publicación del DFL que fija la planta de personal y del nombramiento del Director Ejecutivo. En ella se consideran actividades propias de la creación de un servicio público y de la preparación del traspaso educativo como: el nombramiento de Director Ejecutivo; concursos de Alta Dirección Pública de segundo nivel jerárquico; concursos cerrados; plan de compras; definición de lineamientos pedagógicos; gestión de muebles e inmuebles; habilitación de oficinas; capacitación e inducción; presupuestos; instalación de sistema de remuneraciones; validación de planta docente; convenios FAEP, JUNAEB, JUNJI, Ley SEP; traspaso del servicio educacional, entre otras.

*por un nuevo período o la creación de nuevas etapas de instalación; la implementación de formas de administración o gestión del servicio educacional; la modificación del ámbito de competencia territorial de los Servicios Locales; diferir, incluir o no considerar temporalmente a una o más comunas en el proceso de instalación; variar el número total de Servicios Locales; modificaciones de cualquier naturaleza en aquellos casos en que advierta problemas en la implementación del Sistema; y cualquier otra política pública, medida, procedimiento o mecanismo orientado a mejorar el Sistema Nacional de Educación Pública” (Artículo 7º ley 21.040).*

Otros actores sin embargo plantearán sus reparos en que sea un *Consejo electo por el presidente de la república de turno el que tenga la misión de evaluar la instalación del sistema*, a la vez que se señala que *no existiría claridad respecto de los criterios en los que se basa la elección de sus integrantes.*

### **7.6.5.3 Las críticas a la ¿nueva? educación pública**

#### **7.6.5.3.1 No desmercantiliza el sistema y mantiene lógicas de competencia, rendición de cuentas y control. Se impone la presión de los grupos de interés**

Cuando se analiza en detalle el contenido de la legislación, los discursos de los entrevistados puntualizarán en aspectos como que la reforma no realiza *modificaciones* a la arquitectura establecida 38 años antes por la dictadura cívico-militar, es decir *no logra desmercantilizar la educación pública*, se mantiene el subsidio a la demanda y la *supervisión a cargo del Ministerio de Hacienda y la Superintendencia*, sin reconocerse nuevos mecanismos de control a los recursos económicos desde las nuevas instituciones creadas, que permitan sospechar que los diversos tipos de malversaciones del anterior sistema tendrán algún tipo de coto desde ahora en adelante.

Como respuesta a esta ausencia de transformación, los entrevistados señalan que ello respondería a *la presión que ejercen los grupos de interés, los que finalmente terminan por imponerse*. A partir de estas constataciones se instala el discurso de que *la nueva educación pública no da respuesta a las demandas de los movimiento sociales, los docentes, los expertos*, pues que en ella *permanecen las lógicas que más han dañado a la educación pública*, como la *competencia, la rendición de cuentas, la preponderancia de indicadores de calidad y rendimiento medidos a través de pruebas estandarizadas, las lógicas de control y sospecha dirigidas principalmente hacia las escuelas, los directivos y los docentes.*

La reforma también mantendría una *lógica de control para los establecimientos*, antes incluso *que una lógica de fortalecimiento de la educación pública*, en la medida que reforzaría los roles de la Agencia de la Calidad de la Educación, la Superintendencia de Educación y las SECREDUC.

#### 7.6.5.3.2 **La ausencia de un nuevo proyecto educativo para la educación pública nacional**

Otra de las críticas a la ley 21.040 es que ésta se formula en *ausencia de un nuevo proyecto educativo para la educación pública nacional*. Al respecto un grupo de entrevistados puntualiza que en documentos elaborados por el MINEDUC y la Dirección de Educación Pública se *enuncia una educación integral y el desarrollo pleno del ser humano, pero esto no se materializa en mayores definiciones, o se mantiene en esencia el mismo modelo escolar actual, basado en estándares y mediciones sesgadas, y en un currículum academicista, fragmentado y sin pertinencia*.

#### 7.6.5.3.3 **Los problemas de financiamiento**

A diferencia del proceso de descentralización, la *lógica económica* en la recentralización no pretende reducir el gasto público, ni transferir responsabilidades financieras a instituciones locales, tampoco al sector privado o a las familias. En términos declarativos lo que sí le importa en la reforma de recentralización es cautelar el *uso eficiente de los recursos públicos*, es decir *que lleguen a los establecimientos educacionales* y por consiguiente *a los estudiantes*, y que *signifiquen la mejora en los resultados de las diversas pruebas de medición* legitimadas por el sistema.

Una preocupación que descansa en la constatación de la serie de malversaciones de recursos públicos que se hacían a nivel local en el marco del modelo de descentralización de la educación, recursos que para muchos municipios quebrados o que presentaban serios problemas de financiamiento significaban dos y hasta tres veces su presupuesto total, pudiendo cubrir con ellos otros déficits económicos.

#### 7.6.5.3.4 **Los problemas del recurso humano**

##### 7.6.5.3.4.1 **Entre el cuestionamiento y la imposición de criterios políticos antes que técnicos en la conformación de los equipos (DEP) y la escasa claridad en los criterios de selección del personal (SLE)**

Otro elemento asociado a esta categoría da cuenta de la *imposición de criterios políticos antes que técnicos en la conformación de los equipos profesionales, sobre todo de la Dirección de Educación Pública*, lo que se significa por los entrevistados que lo refieren como *la mantención de las mismas lógicas viciosas del sistema descentralizado*.

En lo que dice relación con *la definición de perfiles profesionales de candidatos a Directores Ejecutivos de los Servicios Locales de Educación*, los discursos de varios de los entrevistados dan cuenta de una serie de *deficiencias* entre las que se cuentan: *la imposición de criterios y de*

*candidatos desde el nivel central y los cuestionamientos de los que han sido objeto algunos de los candidatos locales.*

En otro registro un grupo de entrevistados plantea como una problemática la *poca claridad en los criterios para la selección de personal de los Servicios Locales de Educación*, sumado a las *escasas y/o nulas consideraciones de antiguos funcionarios de los municipios para los nuevos cargos en algunos de los Servicios Locales de Educación, independiente de su experiencia y formación*. En contrapartida, en otros Servicios son *traspasados gran parte de los funcionarios de las Corporaciones, incluso aquellos con deficientes niveles de capacitación y formación*. La disparidad de criterios para los procesos de reclutamiento y conformación de equipos profesionales de los recién instalados Servicios Locales estaría dada por la *imposición de criterios políticos antes que técnicos para la selección de cargos*, sobre todo a nivel de los directivos.

En respuesta a estas prácticas algunos entrevistados dan cuenta de la *realización de quejas formales a las instancias creadas*, sin embargo estos procesos *no tienen resultados positivos*, pues no se revierten las decisiones tomadas en los procesos de conformación de equipos.

#### **7.6.5.3.4.2 La sobrecarga laboral y desmotivación de los equipos profesionales (SLE y DEP)**

Como otra dificultad asociada a la *conformación de los equipos técnicos* se reconoce que la lentitud de estos procesos además de *subrogancias eternas y cargos acéfalos*, está produciendo como efecto la *sobrecarga laboral y la desmotivación de los equipos profesionales*, sobre todo a nivel de la Dirección de Educación Pública y algunos de los Servicios Locales de Educación.

### **7.7 El proceso de instalación de la ¿nueva? educación pública**

#### **7.7.1 Las implicancias del cambio de gobierno y coalición**

Cuando los entrevistados analizan el escenario de instalación de la reforma, un elemento que se destaca es que ello se produce en medio de un cambio de gobierno y de coalición gobernante, lo que significará el *cambio de las autoridades de confianza a cargo de la conducción del proceso, aquellas que habían sido responsables del mismo desde sus orígenes*, produciendo que *varios de los procesos que ya estaban encaminados se hayan rehecho*, toda vez que el *nuevo gobierno y sus autoridades han intentado poner su impronta, desconociendo trabajos previos*.

Otro elemento asociado al cambio de gobierno y de coalición observado con preocupación por algunos entrevistados es que *cargos claves para la nueva institucionalidad permanezcan sin ser*

*ocupados o con subrogancias excesivas en el tiempo. Lo anterior redunda en otros retrasos como la constitución de los Comités Directivos Locales y los Consejos Locales de Educación Pública, entendidas como dos de las nuevas instancias de participación para diferentes actores del proceso, y que en su conjunto inciden en una serie de dificultades relacionadas a la toma de decisiones y el desarrollo de procesos internos.*

## **7.7.2 Las deficiencias del diseño**

### **7.7.2.1 Ausencias de definiciones claves**

Quando los entrevistados mencionan los principales problemas que enfrenta y ha producido el proceso de recentralización, uno de éstos sería la *falta de definiciones claves en la ley*, atribuibles a la *estrategia de postergar su tramitación para el final del mandato de Bachelet*, en el entendido que el complejo proceso legislativo al que se enfrentó la reforma puso como objetivo realizable solo la promulgación de la ley, pero *dejó demasiado espacio a la interpretación*, producto de la indefinición de una serie de aspectos cruciales.

Para los profesionales que están implementando la reforma esta *falta de definiciones claves en la ley 21.040 es tan evidente que a diario se deben sortear estas dificultades y sus implicancias*. En este contexto el proceso de recentralización ha estado marcado *por definiciones que se van haciendo en la medida en que la ley se va implementando*. Para algunos de los entrevistados esto tendría *pros como la construcción colectiva de la reforma, y contras como la ralentización del proceso, con las implicancias que ello tiene además en términos económicos*.

Otro elemento que los entrevistados critican y que asocian al *diseño de la reforma* es que éste *deja espacio a la incertidumbre del futuro de la educación pública*, producto de *plazos de instalación que se extienden excesivamente*<sup>284</sup>, dando con ello *pie a que convivan tres tipos distintos de administración para la educación pública*.

### **7.7.2.2 Falta de claridad en roles y funciones institucionales**

En lo relativo a las nuevas institucionalidades, los discursos de los entrevistados advierten de *dificultades en la relación de las diversas instituciones creadas con la reforma*, atribuibles a la *falta de definiciones más precisas de sus campos de acción*, lo que redunda en la *superposición de tareas entre instituciones y en sobredemandas a las escuelas*.

---

<sup>284</sup> Toda vez que la legislación contempla la posibilidad de excepción temporal para aquellos municipios que demuestren determinados indicadores básicos de desempeño y gestión como el aumento relativo de la matrícula, la inexistencia de deudas laborales y los límites de la deuda acumulada, todo ello evaluado por la Agencia de Calidad.

*Las tensiones entre instituciones públicas del sistema contribuirían a transmitir hacia el exterior una imagen de desorden y de falta de definiciones, lo que resulta perjudicial para el proceso, para el sistema y para el cumplimiento de sus objetivos y propósitos.*

*Esta falta de articulación entre las nuevas instituciones y las ya existentes, dificulta aún más el diálogo a nivel interinstitucional, ralentiza procesos y tomas de decisiones y dificulta el acompañamiento a los establecimientos educacionales y las respuestas a sus demandas. Cuando se comparan las respuestas entregadas por el nivel municipal y las instituciones del nuevo sistema, se evalúa a los municipios como más eficientes, lo que contribuiría a deslegitimar al interior de las escuelas la imagen de la nueva institucionalidad.*

También a nivel de las comunidades educativas la reforma significará que *más agencias se instalen al interior de los establecimientos, con la consiguiente mayor demanda para los docentes, el aumento de exigencias para las comunidades educativas y el aumento de mecanismos de control.*

### **7.7.2.3 Los errores de cálculo de financiamiento de la reforma**

Aunque a diferencia de la descentralización la recentralización cuenta con un *presupuesto asegurado por ley y cuyo primer y fuerte énfasis estuvo en la instalación y saneamiento de deudas de los municipios*, los entrevistados reconocen que *este financiamiento resulta insuficiente para asegurar la implementación de la reforma*. Esto se constataría empíricamente ya a escasos meses de comenzado el proceso, cuando se evidencia que algunos de los Servicios Locales instalados han incumplido parte de sus compromisos económicos por falta de recursos, lo que ha redundado en: 1) incumplimiento en el pago de remuneraciones de docentes y asistentes de la educación, quienes como medio de presión a las autoridades han recurrido a la paralización de sus actividades<sup>285</sup>; 2) denuncias ante la falta de director ejecutivo titular en algunos Servicios Locales y en la propia Dirección de Educación Pública; 3) denuncias por condiciones de insalubridad de varios de los establecimientos traspasados; además de otros problemas asociados al funcionamiento general y básico.

Quando se analizan las causas generales de estas *deficiencias en los presupuestos*, los entrevistados refieren *errores de diagnóstico y proyección presupuestaria*, en el marco de un *nuevo desfinanciamiento de la educación pública*<sup>286</sup>, propio de *una reforma que será mucho*

---

<sup>285</sup> El primero de los SLE paralizados fue el Barrancas, que paraliza en marzo de 2018, luego le siguieron el de Huasco y Costa Araucanía que en forma conjunta inician paralizaciones en abril de 2019.

<sup>286</sup> En este sentido existe cierto consenso en reconocer que el presupuesto asignado por ley para la nueva educación pública y sobre todo para los Servicios Locales de Educación fue subestimado, lo que obedecería fundamentalmente a los mayores costos fijos de los Servicios. Lo anterior puede ser aún más complejo en los

*más costosa que lo proyectado, y que implica por lo mismo una altísima proyección de su fracaso.*

### **7.7.3 Las disputas de culturas organizacionales**

#### **7.7.3.1 Ex funcionarios de Corporaciones, DAEM o DEM vs. nuevos funcionarios de los SLE**

Cuando se analizan las culturas organizacionales advertidas a propósito de la reforma recentralizadora, se reconocen *diferencias entre las de los funcionarios de las antiguas Corporaciones, las de los nuevos funcionarios de los Servicios Locales y las que se busca instalar en éstos*, lo que estaría provocando una *ralentización de los procesos de instalación de los Servicios Locales de Educación*.

Según advierte un grupo de entrevistados, lo que ha primado es que los *antiguos funcionarios tras pasados a los Servicios Locales han buscado imponer las culturas organizacionales de sus respectivas Corporaciones en los nuevos Servicios Locales, amparados fundamentalmente en su experiencia profesional previa*.

Estas dinámicas han derivado la mayoría de las veces en *disputas internas entre funcionarios*, quienes se enfrentan *por las distintas cuotas de poder*, y que generalmente dividen a los *funcionarios de las antiguas Corporaciones de Educación con los otros profesionales sin vinculación previa a éstas*. Al *ser numéricamente superiores* los funcionarios de las *Corporaciones han tendido a imponerse*, pese a que los *profesionales externos a éstas muestran en general mayor formación técnica*, siendo desde esta característica esperable que logran validarse desde su experiencia. Una experiencia que se reconoce también debería *facilitar la incorporación de otras culturas organizacionales* a los recientemente creados Servicios Locales de Educación.

Para abordar la resolución de estas problemáticas los entrevistados reconocen dos elementos: por una parte señalan que era *esperable* que surgieran *algunos conflictos entre culturas organizacionales* al interior de *los Servicios Locales de Educación*, dados tanto por las diferentes procedencias de los funcionarios, como por lo inédito de la estructura y de la tarea; y por otra la necesidad de enfrentar con urgencia esta problemática, pues a la fecha existiría claridad en el *diagnóstico pero dificultades en su resolución*, sin *reconocerse intervenciones específicas*

---

próximos años cuando los fondos provisionales creados para la implementación de la nueva educación pública dejen de estar presentes, pues hasta la fecha no hay certeza de su renovación ni de actualización, considerando los mayores costos que ha tenido el traspaso.

orientadas a este propósito. Pese a ello *urgiría su abordaje*, en el entendido que de no hacerlo se *ponen en riesgo las acciones diarias de los Servicios Locales de Educación*.

Como propuesta de un grupo de entrevistados se plantea la *construcción de una nueva cultura organizacional propia de cada Servicio Local, que trascienda la de las Corporaciones*, y que dé cuenta del tránsito desde una *lógica de competencia a una de colaboración*, desde *lógicas de control a lógicas de acompañamiento* y desde *lógicas verticales a lógicas horizontales*, siendo además *una tarea que deben asumir los directores de los Servicios Locales y la Dirección de Educación Pública*, en tanto se constituye en un elemento *clave para crear una identidad como Servicios Locales y alcanzar mejores resultados*.

#### **7.7.4 Las performances de los diferentes actores**

##### **7.7.4.1 Los Servicios Locales de Educación y la Dirección de Educación Pública: la prevalencia del control y la sobredemanda de tareas a los establecimientos, antes que el acompañamiento técnico-pedagógico para fortalecer los aprendizajes**

La evaluación que los entrevistados realizan de las *nuevas institucionalidades* consignarán que éstas se encuentran *abocadas casi exclusivamente a tareas de gestión* administrativa del sistema y no a aspectos pedagógicos, que se reconocían como uno de los grandes déficits de la descentralización, la que en gran medida escindía las responsabilidades del proceso educativo (OECD, 2004; Raczynski y Muñoz, 2007; BID, 2014), dejando lo técnico a cargo del MINEDUC y lo administrativo a cargo del municipio, desconocía la íntima imbricación de ambas dimensiones y la complejidad de los procesos educativos. Desde este marco de significación algunos de los entrevistados plantearán que *la gran promesa de la reforma nuevamente se aplaza*.

Respecto de la Dirección de Educación Pública se señala que ésta aún se encuentra al debe en su accionar, significándosela *como demandante de los Servicios Locales y de las comunidades educativas, más que colaboradora de sus procesos*, demandas que además son preferentemente *administrativas, centradas excesivamente en la gestión del sistema* y en las que *permanece la lógica del control y de sospecha hacia las escuelas*. La expectativa de apoyo para el fortalecimiento pedagógico de las comunidades educativas tampoco estaría siendo satisfecha por los Servicios Locales de Educación.

##### **7.7.4.2 Parlamentarios y alcaldes: defensores del modelo descentralizado y de los intereses de las minorías**

En los discursos de los entrevistados se sostiene que la existencia de *consenso técnico de la necesidad de reforma* no habría sido suficiente para los *defensores del modelo de*



*mercantilización*<sup>287</sup> de la educación, entre los que se encontraban alcaldes de diversos municipios<sup>288</sup>, políticos de oposición<sup>289</sup> y del gobierno<sup>290</sup>, quienes se mostraban críticos al proceso y a sus estrategias. Entre estos actores habrían primado *intereses creados* –políticos, económicos, ideológicos, valóricos– que los llevaron a asumir esta posición de defensa.

Los parlamentarios por ejemplo, tanto del oficialismo como de la oposición, plantearon en los diversos trámites legislativos de la Ley 21.040 una serie de dudas fundamentalmente asociadas al énfasis que la reforma pone en el cambio de institucionalidad y de escala del sistema, y los efectos de esta transformación en la calidad, el fortalecimiento de la función directiva y el apoyo técnico-pedagógico.

En el caso de los alcaldes el rechazo a la reforma parece bien evidente si se toman en cuenta por ejemplo los resultados de la Encuesta de Reforma Educacional y Desmunicipalización<sup>291</sup>, que se realiza entre enero y marzo de 2015. En ella la mayoría de los alcaldes muestra su rechazo y disconformidad con la recentralización de la educación, específicamente un 67,3% de ellos dice preferir que la educación siga siendo municipalizada.

#### **7.7.4.3 Los funcionarios locales: entre el escaso apoyo y/o boicot a los traspasos a los SLE y las deficiencias en el cumplimiento de los mandatos legales asociados al proceso**

A nivel local, además de algunas *autoridades*, *los funcionarios municipales* también se reconocen abiertamente *contrarios a la reforma*, mostrando desde allí escaso apoyo al proceso, y en algunos casos hasta boicoteando *los traspasos desde las Corporaciones Municipales a los Servicios Locales de Educación*.

---

<sup>287</sup> Ejemplo de esta defensa en la imposición y mantención de algunos criterios de mercado en la educación pública como por ejemplo la firma de convenios de gestión educacional -contenida en los artículos 17°, 39°, 40°, 41°, 42° y 43° de la ley-, las metas de eficiencia, indicadores y medios de verificación, entre otros.

<sup>288</sup> Como Mario Olavarría (Unión Demócrata Independiente - UDI), alcalde de la comuna de Colina y durante el proceso de tramitación de la ley 21.040, Presidente de la Asociación Chilena de Municipalidades (Amuch), Julio Palestro (Partido Socialista - PS) alcalde de San Miguel, Gonzalo Navarrete (Partido por la Democracia - PPD) alcalde de Lo Prado, Johnny Carrasco (PS), alcalde de Pudahuel, Sadi Melo alcalde de El Bosque y vicepresidente del PS, Carolina Leitao (Democracia Cristiana - DC), alcaldesa de Peñalolén, Jaime Bertín (DC), alcalde de Osorno, por nombrar solo a un grupo de ellos de distinta filiación política.

<sup>289</sup> Como por ejemplo Jaime Bellolio (UDI), Jacqueline Van Rysselberghe (UDI) o Andrés Allamand (Renovación Nacional - RN).

<sup>290</sup> Como el senador PS Carlos Montes, la senadora DC Yasna Provoste o la diputada del PPD Cristina Girardi, que más que contrarios a la reforma demandaban más especificaciones de la misma.

<sup>291</sup> Para una mayor descripción de sus resultados, ver Asociación Chilena de Municipalidades en <https://www.amuch.cl/el-673-de-los-alcaldes-considera-que-la-educacion-no-debe-dejar-de-ser-municipalizada/>

Además del rechazo a la reforma y a lo que ella implica a nivel local, otro factor que incidiría en la postura de los funcionarios es que la reforma les ha significado asumir *los desórdenes e incongruencias de todo tipo que presentaban los municipios traspasados a la nueva institucionalidad*, los que algunos de los entrevistados connotan como *máximos y en múltiples niveles*. En este correlato manifiestan con preocupación lo que podría suceder con otras Corporaciones, si se considera que *los municipios traspasados no son los que presentan más problemas dentro del sistema descentralizado*, haciéndoles suponer que *la instalación de los próximos Servicios Locales puede ser aún mucho más compleja*.

Cuando se analizan los ámbitos de los *desórdenes al interior de los municipios, evidenciados a propósito de los procesos de traspaso*, los más frecuentes son en: *infraestructura*, tanto en términos de su *precariedad*, como de las *irregularidades en su tenencia y mal uso; recurso humano*, advirtiéndose *inconsistencias administrativas y deficiencias en contrataciones; y en el uso de recursos públicos*.

En términos de sus efectos la *falta de colaboración para que los Servicios Locales de Educación desarrollen sus acciones contempladas por ley*, redundan en la *burocratización excesiva de los procesos*; mientras que las *inconsistencias, deficiencias y falta de información de parte de los municipios* están haciendo que *la implementación resulte más costosa de lo planificado*.

#### **7.7.4.4 Los docentes, asistentes de la educación, estudiantes y apoderados: entre el desconocimiento y la desimplicación en el proceso**

Cuando se analiza la implicación de las comunidades educativas en la reforma, un grupo de entrevistados advierte el *desconocimiento que docentes, asistentes de la educación, estudiantes y apoderados* tendrían del proceso, lo que incidiría en el ejercicio de un *rol mínimo* de estos actores, además de constituirse en un *factor de riesgo para la apropiación de la reforma y para la defensa de sus fundamentos*.

En términos explicativos la desimplicación de estos actores sería una consecuencia de la *escasa consideración a ellos y a sus propuestas* en la discusión legislativa que da origen a la ley 21.040, ello incluso pese a que, como en otras oportunidades, en este proceso legislativo se conformaron una serie de comisiones que daban a entender la intencionalidad de que esta reforma fuera el resultado de una deliberación más amplia. Para un grupo de entrevistados este proceder no sería más que una nueva *utilización* de la estrategia de conformar *comisiones ministeriales*, las que una vez que realizan el trabajo para el cual se las convoca, ven limitada su participación en tanto el proceso se cierra y se limita a los dirigentes de partidos políticos de gobierno y de oposición.

Esta contracción de la participación desde la institucionalidad pública será sin embargo combatida por los mismos actores excluidos. Ejemplo de ello es el trabajo de formación política que las dirigencias de los Colegios de Profesores reconocen realizan con los candidatos a los Consejos Locales de Educación Pública y los Comités Directivos Locales, ello con la intención explícita de *incidir respecto de quienes son electos, cautelando que cuenten con niveles de formación mínimos y se constituyan desde allí en defensores de la educación pública.*

Pese a la utilización de estas estrategias existe entre los entrevistados que lo refieren una evaluación bastante crítica de lo que estas nuevas instituciones –*Consejos Locales de Educación Pública y de los Comités Directivos de Educación Pública*– representan dentro de la reforma, calificándolas de *decorativas, con escasa incidencia en la toma de decisiones relevantes para el sistema*, a la vez que *promoverían una participación de tipo consultivo* pese a que durante la tramitación de la reforma *interesaba que ellas resguardaran el carácter participativo de la nueva institucionalidad, contando con mecanismos efectivos de accountability del Director Ejecutivo del Servicio Local de Educación.*

#### **7.7.4.5 El gobierno**

##### **7.7.4.5.1 Su escasa voluntad política para implementar la reforma y promover el éxito del proceso**

Ya se mencionó que el comienzo del proceso de *instalación de la Nueva Educación Pública se desarrolló en un escenario político de cambio de gobierno, de coalición gobernante y por tanto de nueva administración*, y que ello por sí solo ha *dificultado la gestión del sistema* de nueva educación pública. En este escenario, desde los discursos de los entrevistados dice entenderse *la premura del gobierno saliente por instalar el sistema, y por hacerlo durante su mandato, a riesgo de que un nuevo gobierno de centroderecha no diera ninguna continuidad al proceso legislativo, toda vez que el fortalecimiento de la educación pública no forma parte de su ideario.* La constatación de esta realidad, señala un grupo de entrevistados, *obliga a aumentar los mecanismos de control parlamentarios y ciudadanos, tendientes a evitar poner en riesgo el espíritu de la ley.*

Lo que denominan como *escasa voluntad política de las autoridades nacionales del nuevo gobierno para avanzar en la reforma*, sería fácilmente advertible por ejemplo en la serie de *problemas asociados a las designaciones de autoridades de la Dirección de Educación Pública y los Servicios Locales, la existencia de varios cargos vacantes y por tiempos excesivos y/o las subrogancias que se mantienen en el tiempo, el retraso en la construcción de instrumentos de*

*gestión, el retraso en el uso de los recursos asignados a la reforma, algunos de los cuales serán detallados a continuación:*

#### **7.7.4.5.2 La demora excesiva en la construcción de instrumentos de gestión**

*La demora excesiva en la construcción de instrumentos de gestión claves para el nuevo sistema, como la Estrategia Nacional de Educación Pública<sup>292</sup>, a la que deben alinearse los Servicios Locales de Educación, sería uno de los ejemplos de falta de voluntad política del gobierno para con el proceso de recentralización de la educación pública. Desde la Dirección de Educación Pública estas demoras se atribuyen a dificultades propias del proceso político, a la intención de esta institución de resguardar la calidad de los procesos y el espíritu de las modificaciones, antes que los tiempos planificados inicialmente, y a una proyección de la instalación que fue equivocada y poco realista, en el entendido que el proceso ha sido mucho más complejo de lo esperado y de lo inicialmente considerado.*

Sin embargo para un grupo de los expertos consultados, que a la fecha del trabajo de campo no exista la *Estrategia Nacional de Educación Pública pone en riesgo la conducción del proceso de recentralización*. Para el presidente del Colegio de Profesores esta demora obedece a que *el foco de la nueva educación pública no está en el fortalecimiento de la educación pública, y desde allí tendría sentido que además de la falta de la Estrategia Nacional de Educación la mayoría de los Servicios Locales de Educación instalados no cuenten con sus Planes Estratégicos Locales*. Para este actor estas fallas *no parecen azarosas, y las atribuye a que no existe interés político en que el proceso sea exitoso*.

A este escenario complejo se suma el que según los expertos existan *autoridades políticas escasamente dispuestas a dar cuenta a la ciudadanía y al parlamento por estas fallas, y a que ellas podrían ser excesivamente riesgosas para la continuidad del proceso, sobre todo de cara al momento de evaluación del proceso de 2021*.

#### **7.7.4.5.3 La lentitud en el gasto de los recursos asignados a la reforma: la acusación constitucional contra la ministra**

Otra de las preocupaciones de los entrevistados descansa en lo que califican como *lentitud excesiva en el gasto de los recursos asignados a la reforma, lo que además los lleva a plantear*

---

<sup>292</sup> Es el instrumento de gestión que tiene como propósito fundamental mejorar la calidad de la educación pública en áreas como cobertura y retención de estudiantes, convivencia escolar, apoyos para el aprendizaje, inclusión y atención diferenciada, implementación curricular, colaboración y articulación de los sectores y niveles educacionales entre sí. De su elaboración participan los SLE y sus Comités Directivos, las comunidades educativas, los organismos del Sistema de Aseguramiento de la Calidad, y es retroalimentada por la Cámara de Diputados y del Senado, entre otros. Una vez construida ésta debe ser aprobada por el Consejo Nacional de Educación.

serios cuestionamientos al actuar del Ministerio. Los discursos enfatizan que *a nivel nacional el uso de recursos ha sido mínimo*, lo que ha *puesto en riesgo la implementación a nivel local de la reforma*, y estaría en línea con la *convicción del actual gobierno de no defender la educación pública*, además de un *intento deliberado de hacer fracasar el proceso*.

Un actuar que es reconocido también por algunos parlamentarios y que explica que el 5 de septiembre de 2019 los diputados Gabriel Ascencio (DC), Boris Barrera (PC), Natalia Castillo (Revolución Democrática - RD), Tomás Hirsch (Partido Humanista - PH), Rodrigo González (PPD), Claudia Mix (Comunes), Emilia Nuyado (PS), Juan Santana (PS), Alexis Sepúlveda (PRSD), Esteban Velásquez (Regionalista Verde) y Mario Venegas (DC) presentaron una acusación constitucional<sup>293</sup> contra la ministra de ese entonces, Marcela Cubillos, en la que se la acusaba entre otras<sup>294</sup>, de una inadecuada implementación del Sistema de Educación Pública.

El tercer capítulo de la acusación constitucional señalaba que la ministra *"no ha ejercido un control jerárquico permanente sobre los órganos sometidos a su dependencia para la adecuada implementación de la ley N° 21.040"*, a la vez que:

*"ha dejado sin ejecución diversas normas legales y reglamentarias en relación con los órganos sometidos a su dependencia, lo que ha alterado sustancialmente el cumplimiento de las disposiciones sobre la nueva política en materia de Educación Pública, que le corresponden en su cartera"*.

En el ámbito de ejecución presupuestaria el cuarto capítulo del libelo acusó a la entonces ministra de *"haber dejado sin ejecución las leyes por la omisión del cumplimiento de las obligaciones ministeriales, particularmente en materia de ejecución presupuestaria"*, reconociéndose que los mayores problemas estaban en las glosas de la Dirección de Educación Pública y los Servicios Locales de Educación Pública, que presentaban los porcentajes más bajos de ejecución de gasto: *"21,1% la DEP y menos de un 5% los SLEP, a julio de 2019"*.

---

<sup>293</sup> Es una atribución exclusiva de la Cámara de Diputados cuya base normativa se encuentra tanto en la Constitución Política -artículo 52-, como en la Ley Orgánica del Congreso Nacional -Título IV- y en el Reglamento de la Cámara de Diputados -Título VI- y remite al procedimiento que tiene por objeto hacer responsable jurídica y políticamente a autoridades o altos funcionarios del estado, por actos propios del cargo que desempeñan, en razón de los ilícitos establecidos taxativamente en la Constitución. Para más detalles ver [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/28590/2/BCN\\_acusaciones\\_constitucionales\\_preguntas\\_\\_1\\_.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/28590/2/BCN_acusaciones_constitucionales_preguntas__1_.pdf)

<sup>294</sup> Las otras cuatro acusaciones fueron: faltar a la verdad con la gira que realizó por el país abordando el Sistema de Admisión Escolar (SAE); el mal uso de datos por el envío masivo de correos electrónicos y *whatsapp* defendiendo el proyecto de Admisión Justa; la baja ejecución presupuestaria y el no pago de la mención a educadores diferenciales.

Si bien el 1 de octubre de 2019 con 73 a favor, 77 en contra y 2 dos abstenciones la Cámara de Diputados del Congreso Nacional rechaza la acusación constitucional contra la ministra, el proceso permite visibilizar a nivel parlamentario la serie de deficiencias que ha tenido la instalación de la reforma, sobre todo desde que asume la nueva administración, y que estaría dada para algunos actores, como el Presidente del Colegio de Profesores A.G. a nivel nacional, por la desidia de la ministra y de su equipo político.

#### **7.7.4.5.4 La falta de información a la opinión pública de la reforma**

Otra de las problemáticas asociadas a la implementación de la recentralización sería la *falta de información de la nueva institucionalidad a la opinión pública, lo que se reconoce* como un elemento clave para comunicar el proceso, sus implicancias y sus primeros resultados, y a partir de ello sumar adeptos.

Cuando se analizan las causas de esta falta de información pública respecto de la reforma, algunos de los entrevistados lo atribuyen a *la temporalidad de aprobación de la ley, a que su implementación no ha contado con la voluntad política desde el gobierno actual y al escaso rol que otros actores del sistema educativo han jugado dentro del proceso.*

## **CAPÍTULO VIII**

### **DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES**

En este último capítulo de la tesis se dará cuenta de algunas de las principales conclusiones a las que se llega como resultado de la investigación realizada. El capítulo se estructura en cuatro sub-apartados. El primero de ellos aborda el cambio en la política de recentralización de la educación pública chilena, que a su vez se desglosa en tres diadas que siguen la estructura presentada en las hipótesis investigativas, como son: a) Estabilidad/ cambio en las dimensiones de la descentralización/recentralización; b) Estabilidad/cambio en las orientaciones o enfoques de cambio de la descentralización/recentralización, y c) Estabilidad/cambio en el rol del estado en el derecho a educación pública.

En el segundo sub-apartado se presenta una reflexión en torno a la recentralización de la educación pública chilena en base a los tipos de cambio revisados en el marco teórico como son el cambio paradigmático y el cambio incremental, introduciendo a propósito de todo el proceso de investigación un nuevo concepto para el análisis como el de estasis (Cruz- Rubio, 2012), entendido como perpetuación del *statu quo* o no cambio.

En el tercer sub-apartado se consignan algunas reflexiones vinculadas a los desafíos que enfrenta el proceso de recentralización de la educación pública chilena para avanzar en su profundización y consolidación, poniendo especial atención a tres aspectos como son: a) la ausencia de un proyecto pedagógico y de nuevas bases para la ¿Nueva? Educación Pública; b) la mantención del sistema de financiamiento de subsidio a la demanda en la ¿Nueva? Educación Pública y c) el desinterés del gobierno por fortalecer la educación pública: la instalación de la idea de contrarreforma.

En el cuarto y último sub-apartado se consignan algunas de las posibles líneas de investigación futuras relacionadas al objeto de estudio.

#### **8.1. ¿Qué cambia con la política de recentralización de la educación pública chilena?**

Para intentar explicar los procesos de estabilidad y cambio esta tesis se ha valido de la hipótesis general del equilibrio interrumpido (Baumgartner y Jones, 1993), que asume que las políticas son estables, que tienden a cambios incrementales y que ocasionalmente existen cambios de gran escala o puntuaciones. En este contexto se identifican también cinco tipos ideales de mecanismos de *policy dynamics*, dos de estabilidad –retroalimentación negativa y retroalimentación positiva institucionalmente inducidas– y tres de cambio –cambio endógeno, expansión del conflicto e impactos exógenos.

Ahora respecto de la recentralización conceptualmente se la entiende como el proceso de cambios asociados a la reversión de diseños de reformas previas, la mayoría de ellas de descentralización, las que de múltiples formas establecen límites a las prerrogativas de los gobiernos nacionales, aumentando en contrapartida la autonomía subnacional (Eaton y Dickovick, 2004). Teniendo esto claro, esta investigación ha seguido ese devenir, estudiar la recentralización de la educación pública a partir de su proceso previo, el de descentralización, en el entendido que la reforma tiene como propósito genérico revertir algunos de sus efectos.

Si el foco entonces se pone en identificar qué es aquello que cambia en el tránsito desde la descentralización a la recentralización, también en términos genéricos se parte por caracterizar al sistema descentralizado de la educación pública chilena como uno en el que se descentraliza la administración de la educación pública y se modifica su sistema de financiamiento, dando paso a su privatización. Mientras que en el modelo recentralizado lo que cambia, también en términos genéricos, es el diseño institucional y la gestión del sistema, desde lo local - municipal, a lo intermedio - nacional, pero se mantiene entre otros el sistema de financiamiento.

Para profundizar en el análisis de qué cambia y qué se mantiene estable en el proceso de tránsito hacia la recentralización, dos serán las entradas. La primera de ellas se centrará en algunas de las dimensiones del proceso, aquellas que para efectos de esta investigación se consideran son las más relevantes y pertinentes, como son: la fiscal, la administrativa, la económica y la política. En la segunda, el foco estará puesto en analizar las orientaciones o enfoques de este cambio.

### **8.1.1 Estabilidad/cambio en las dimensiones de la descentralización/recentralización**

El análisis en torno a las dimensiones no resulta una tarea fácil de concretar, ello porque al revisar el devenir del proceso de descentralización de la educación pública nacional se advierte que en el caso chileno la descentralización de la educación fue casi exclusivamente administrativa, mientras el desarrollo de las otras dimensiones fue prácticamente inexistente.

Si seguimos a Faletti (2005) y su definición de descentralización política como el conjunto de reformas constitucionales o electorales que buscan devolver capacidades y autonomía electoral o política a los niveles o actores políticos subnacionales, y/o reactivar espacios inefectivos o congelados de representación política al nivel subnacional, produciéndose a partir de ellos una modificación en la manera en que las autoridades subnacionales se constituyen, preferentemente vía elección ciudadana, advertimos que esto no ocurrió en Chile con el proceso de descentralización de la educación pública.



En términos políticos la descentralización debería haber producido modificaciones en la forma en que se distribuía territorialmente el poder, transfiriendo competencias desde el gobierno nacional a los gobiernos locales para la toma de decisiones y la titularidad de las mismas, lo que tenía como propósito el desarrollo de nuevas posibilidades de participación política.

El análisis realizado muestra sin embargo que ello constituye una de las debilidades del proceso de descentralización de la educación en Chile, transformándose las deficiencias en las competencias de los funcionarios encargados de gestionar a nivel local la educación pública en un problema grave del sistema. Dificultad a la que además se asocian múltiples consecuencias, como las vinculadas a las deficiencias en la provisión del servicio educativo a nivel local, o la distribución desigual de profesionales capacitados y competentes en todo el territorio nacional, las que al no existir un plan nacional de formación de competencias para el nivel local, puso por décadas a todo el sistema público descentralizado en un difícil escenario, debiendo ser el gobierno local, con sus recursos, el encargado de generar los mecanismos para atraer y mantener personal especializado y competente en sus respectivas comunas, habiendo por supuesto comunas que nunca contaron con ellos.

Esta problemática se espera sea resuelta por la recentralización, en la medida que se apuesta por la instalación de órganos intermedios a nivel nacional, como la Dirección de Educación Pública, y a nivel comunal como los Servicios Locales de Educación, los que al menos en términos declarativos, señala la política, deberían contar con personal con un alto nivel de formación profesional y de competencias para los cargos seleccionados, los que además tendrán nuevas y más complejas demandas que abordar.

Pese a estas expectativas en la implementación de la política de Nueva Educación Pública se reconocen prácticas que resultan contradictorias. Por ejemplo se valoran positivamente algunas políticas nacionales impulsadas por el Ministerio de Educación, como la de Fortalecimiento del Liderazgo para la Mejora Escolar, apostando por la formación de líderes intermedios y de los establecimientos educacionales, aunque el foco que el mismo Ministerio establezca respecto de la política sea exclusivamente el de contribuir a la mejora de la calidad de la educación que reciben los estudiantes en el país, con las dificultades que se reconocen empíricamente en la conformación de equipos profesionales, tanto en la Dirección Nacional de Educación Pública, como en algunos de los Servicios Locales considerados en esta investigación. Cuando se realiza el trabajo empírico se reconoce, y diversos entrevistados también lo connotan, la existencia de cargos acéfalos, o con subrogancias temporalmente excesivas, o los cuestionamientos –técnicos y políticos– realizados a algunos de los profesionales seleccionados para ocupar esos cargos, y que provienen tanto desde el nivel central, como desde las nuevas instituciones creadas a propósito de la recentralización de la educación pública y/o de

integrantes de las comunidades educativas locales.

Si nuevamente de la mano de Faletti (2005) entendemos la descentralización política en su dimensión de devolución de capacidades y autonomía política, y/o la reactivación de espacios inefectivos o congelados de representación política en el nivel local, que eran algunas de las promesas de la descentralización que los ideólogos de la reforma señalaban produciría el proceso, sabemos que en la práctica ello no ocurrió, ni se promovieron mayores niveles de autonomía, ni se incentivó la participación de las comunidades educativas. Primero porque el contexto de dictadura cívico-militar en el que comienza a desarrollarse el proceso de descentralización era contrario a cualquier forma de participación de las comunidades locales, persiguiendo y sancionando todo intento de la ciudadanía por avanzar hacia niveles más amplios tanto de participación como de autonomía. Durante los 17 largos años de la dictadura de Pinochet se contrae fuertemente la participación social y política de la población en Chile, transformándose esta aparente apatía por lo político y por la política en una característica que se ancló durante décadas a la población nacional, y que como se vio en los capítulos de análisis empíricos terminó siendo un serio problema para el sistema educativo.

En la post-dictadura los gobiernos intentaron institucionalizar otras formas de participación, aunque en los niveles de las mismas seguía primando el de tipo consultivo por sobre cualquier otro. Ello explicará entre otros factores la demanda creciente por diversificar y ampliar las expresiones de participación y de instancias donde ejercer este derecho, que como también se consignó en los capítulos previos serán vehiculadas desde fuera de la institucionalidad, y que tendrán en los movimientos estudiantiles y sociales de 2006 y 2011 dos ejemplos fundamentales, a quienes en este contexto se les reconoce como los gatilladores de la reforma que se espera sea la *Nueva Educación Pública*, y de los cuestionamientos a la legitimidad del modelo político y de desarrollo de la sociedad chilena de los últimos casi 50 años.

Si nos centramos ahora en el proceso de recentralización, este aparente propósito de profundizar y ampliar las instancias de participación, choca con la evidencia empírica que da cuenta de una serie de dificultades para la constitución primero y para el desarrollo de su cometido después, de dos de las nuevas instancias de participación surgidas a propósito de la legislación de *Nueva Educación Pública*, como son el Consejo Local de Educación Pública y el Comité Directivo Local, dificultades a las que no ha sido ajeno ninguno de los Servicios Locales considerados como sujetos colectivos para efectos de esta investigación, y que dan cuenta de la escasa prioridad que desde la nueva institucionalidad creada con la reforma se les ha dado a ambas instancias de participación.

Se entiende desde allí el cuestionamiento que surge desde algunos de los entrevistados respecto de los propósitos e incidencia tanto del Consejo Local de Educación Pública como del Comité Directivo Local, lo mismo que respecto de la proyección muy limitada de lo que estas instancias podrían significar en el futuro<sup>295</sup>, en términos de ampliar y profundizar la participación de otros actores de las comunidades educativas, constituirse en verdaderas fuentes de *accountability* de las autoridades locales, incidir en el desarrollo de la política de *Nueva Educación Pública* a nivel local, entre otros de sus propósitos.

En la dimensión fiscal de la descentralización, entendida como el conjunto de políticas que pretenden incrementar los recursos fiscales en los niveles subnacionales del gobierno, se tiene que el proceso de descentralización de la educación pública chilena no puso ningún énfasis, pues ello nunca fue un propósito de los gobiernos ni en dictadura ni en post dictadura. En ambas los recursos económicos de los que dependía la gestión del sistema educativo a nivel local, provenían principalmente de los entregados por el estado a través del sistema de subvenciones, las que inicialmente como se señaló en los capítulos de análisis eran iguales tanto para establecimientos públicos como mixtos, sin distinciones territoriales, o de tipo de establecimiento, de estudiantes o de jornada.

Aunque en post-dictadura se introducen modificaciones al sistema de subvenciones, en línea con el propósito de mayor equidad de las políticas públicas, ello no modifica las enormes disparidades entre municipios en relación a los recursos económicos de los que éstos disponían para asumir la gestión del sistema educativo, posibilitados además por diversas legislaciones que no sólo permitían y fomentaban las diferencias entre subsistemas –público y mixto– sino que además hacían depender de los recursos locales la mejora en la disponibilidad de esos recursos económicos, pudiendo existir municipios que aportaban de los suyos propios para contribuir a mejorar la gestión educativa de sus respectivas comunas, y otros que ni siquiera invertían lo que el estado les entregaba a través del sistema de subvenciones.

Pese a estos y otros inconvenientes que muestra la descentralización en su dimensión fiscal, la legislación de *Nueva Educación Pública* en la que descansa la recentralización del sistema no contempla mayores modificaciones.

Una dimensión en la que sí se produjeron cambios importantes en el proceso de descentralización fue en la económica, en el entendido que una de las principales

---

<sup>295</sup> Si se analizan por ejemplo las incidencias reales del Comité Directivo Local se tiene que por ley éste solo puede hacer una “propuesta de prioridades” al Convenio de Gestión Educacional, en el marco definido por la Estrategia Nacional de Educación, y lo mismo ocurre con la mayoría de sus funciones, que son meramente propositivas, y solo una de ellas es vinculante, como es la asociada a la aprobación del Plan Estratégico Local.

transformaciones realizadas por el sistema descentralizado de educación pública respecto del anterior sistema, el centralizado, es aquella que limita prácticamente a cero las funciones estatales de regulación económica del sistema, permitiendo y fomentando la entrada de agentes del mercado al campo educativo, y que a la postre significará prácticamente la privatización del sistema.

Como se consignó en los capítulos de caracterización del sistema educativo nacional y en los de análisis empírico, la promesa era alcanzar mayor eficiencia y calidad en el sistema, sin embargo antes de lograrlo lo que sí significó la descentralización de la educación pública en Chile fue la desresponsabilización casi completa del estado para con este derecho.

Aunque en post-dictadura el estado reconoce y asume su deuda respecto del derecho a educación, y en este contexto se intentan una serie de “reformas” de mitigación, ellas no son más que eso, políticas compensatorias que intentan sin éxito hacer convivir en un mismo sistema lógicas distintas de mercado por una parte –con sus respectivas políticas de financiamiento–, con regulaciones estatales y medidas correctivas de los instrumentos de mercado que minimicen sus nefastos efectos, por otra<sup>296</sup> (Cox, 2003; OCDE, 2004; Bellei y Vanni 2015; Parcerisa y Falabella, 2017).

Haciéndose cargo de ello, la legislación de *Nueva Educación Pública* descansa en la premisa de que la nueva gobernanza del sistema significará la recuperación del rol protagónico del estado, un rol que como se señaló previamente el estado no pierde, sino que más bien cede, deliberadamente, ante el mercado; desde allí y con mayor razón depende también de él que vuelva a asumir la centralidad que tenía hasta antes de iniciada la descentralización.

Pese a estas expectativas el proceso hasta ahora desarrollado no resulta en este sentido muy auspicioso. Y ello básicamente porque la legislación de *Nueva Educación Pública* no se reconoce que vaya en la línea de fortalecer al estado, a través del Ministerio de Educación. La propuesta se fundó en la creación de agencias intermedias nacionales y locales, como la DEP y los SLE, que se espera asuman el rol de conductores del proceso de recentralización, pero con un Ministerio que sigue relegado preferentemente al diseño de políticas, la definición del currículum nacional y la fiscalización de los recursos económicos.

---

<sup>296</sup> Los criterios que dominan las políticas educativas de la post-dictadura son básicamente dos: programas integrales de intervención, de cobertura universal y orientados preferentemente al mejoramiento de la calidad de los aprendizajes, y programas compensatorios, sobre todo focalizados en los establecimientos de menores recursos económicos y con bajos resultados de aprendizaje, para el mejoramiento de la equidad (OCDE, 2004).

Si se analiza finalmente la descentralización en lo administrativo, se tiene que esta dimensión es la que podría señalarse caracteriza de mejor manera el proceso chileno, toda vez que su diseño se centra en la transferencia de la gestión del servicio educativo nacional hacia el nivel local, con muy pocas responsabilidades y competencias hacia los otros niveles, como si desatenderse de la responsabilidad pública asociada a este derecho hubiese sido la premisa fundamental, con las consecuencias que a lo largo de esta investigación ya se han referido.

De ellas, al menos de alguna de ellas, espera hacerse cargo la recentralización, en la medida que responsabiliza a un actor –la Dirección de Educación Pública– de la gestión administrativa y pedagógica, dejando con ello atrás la dilución de responsabilidad en la que se amparaba el anterior esquema híbrido de doble dependencia (Raczynski y Salinas 2009), donde lo administrativo dependía de los gobiernos locales y lo técnico-pedagógico del Ministerio, como si esa escisión fuese además de posible, coherente.

Otra dimensión para el análisis de la recentralización en términos administrativos, es que con ella el estado debiera recuperar el control sobre el diseño de las políticas públicas, responsabilidad esperablemente transmitida a las autoridades locales en el proceso de descentralización, aunque ello no ocurre en el proceso de descentralización de la educación pública nacional, uno en que el estado, si bien abandona varias de sus funciones, no lo hace con la del diseño de la política que sigue siendo, aún en este contexto, una de sus escasas prerrogativas. Razones para ello habría más de una, algunas incluso referidas con claridad por algunos de los entrevistados en el marco de la investigación, para quienes la decisión del gobierno dictatorial de mantener su supremacía en el diseño de la política pública de educación, no obedecía a otro propósito que cautelar el currículum y hacerlo afín a los valores impuestos por el gobierno de facto, asegurando con ello un terreno fértil para la imposición y perpetuación de su modelo de desarrollo y la ideología de la cual se alimenta.

### **8.1.2 Estabilidad/cambio en las orientaciones o enfoques de cambio de descentralización/recentralización**

Cuando se analizan los fines de la recentralización, el reconocimiento de crisis de la educación pública, que aparece tanto en la política como en los discursos de algunos de los entrevistados, resulta muy clarificador. Al hacerlo el estado reconoce no sólo el problema que ello representa, sino que además asume su responsabilidad en su abordaje y resolución, en línea con el propósito que también establece la política de *Nueva Educación Pública* de terminar con los efectos negativos de la descentralización, entre los que se menciona con mayor énfasis la segregación e inequidad que produce el sistema.

Que el modelo de descentralización de la educación pública chilena ha producido al menos tres tipos de subsistemas educativos –público, mixto, privado– en los que se distribuyen los estudiantes en función de sus recursos económicos y de la disposición de pago, no existe en este momento ninguna duda, como tampoco de sus amplios efectos (Mizala y Torche, 2012; Elacqua, 2009, Ortiz, 2012; Pino et al., 2016). Desde la instalación del paradigma descentralizado los establecimientos educacionales en Chile dejaron de ser espacios diversos, por el contrario éstos se caracterizan por su homogeneidad socioeconómica y cultural, propio de un sistema educacional que se basa en principios de mercado y por consiguiente de inequidad, y que además contribuye en su interior a la reproducción de las otras múltiples desigualdades existentes en la sociedad chilena, reproduciendo con ello toda clase de vulnerabilidades y faltas de oportunidades. Si bien desde el estado se han diseñado políticas públicas para intentar revertir este fenómeno, teniendo a la vista los resultados expuestos éstas han sido claramente ineficaces.

Pero para analizar la inequidad del sistema, se vuelve fundamental trascender las diferencias de la mal llamada calidad de la educación recibida por los estudiantes de cada uno de los subsistemas, sobre todo cuando ello se hace basándose casi exclusivamente en los resultados de las pruebas estandarizadas, tan cuestionadas en términos técnicos, metodológicos y éticos. Un cuestionamiento que se reconoce muy presente en los discursos de buena parte de los entrevistados, pero que sin embargo parece inexistente para la política de recentralización y su recientemente inaugurada Estrategia Nacional de Educación Pública, la que al igual que en el proceso de descentralización confía en los resultados de pruebas estandarizadas como el SIMCE como, si no único, al menos el más importante medidor de calidad.

En este campo de significado el modelo de recentralización parece una copia del de descentralización, en el entendido que para ambas la *“mejora de los resultados académicos y la calidad de los aprendizajes”* basados en pruebas estandarizadas aparece como una meta de la política, de la que además se espera, en el caso de la recentralización, contribuya a revalorizar/recuperar el valor social de la educación pública, y que ello redunde en un aumento de matrículas para el subsistema, lo que permitiría revertir el desplome provocado por el programa privatizador de la dictadura, que además de facilitar la emergencia de los establecimientos particulares subvencionados, redujo la inversión pública del sector, la que durante todo este periodo se redujo casi en un cuarto menos en términos reales, y que significó el creciente deterioro de todo el sistema, en línea con el proyecto político conservador de sociedad propulsado por la dictadura cívico-militar.

Otro propósito de la recentralización que parece una reproducción del de la descentralización es el que refiere a la promoción de procesos de participación de los diferentes actores de las

comunidades educativas. Ello no obedece sin embargo a que la recentralización espere profundizar en los procesos de democratización, autonomía y participación que declaraba la descentralización se promoverían al interior de las comunidades educativas. Muy por el contrario, la descentralización hizo poco y nada en este aspecto, quedando reservado a lo más a una declaración de buenas intenciones que en su momento se utilizaron para buscar adhesión al cambio de centralización a descentralización de la educación pública nacional, pero que estuvo muy lejos de ser lo que realmente ocurriría. Contrario a ello la participación se redujo a niveles mínimos, casi anecdóticos, los que a la postre actuaron como germen de descontento y ventana de oportunidad (Kingdon, 1995) de los movimientos estudiantiles, que desde fuera de los marcos institucionales demandaron más espacios de participación y de mayor profundidad, deslegitimando no solo al modelo de descentralización de la educación pública, sino que contribuyendo a deslegitimar el modelo neoliberal impuesto por la dictadura en todos los ámbitos de la sociedad chilena.

Otra de las orientaciones que caracteriza al paradigma descentralizado de la educación pública chilena, es el énfasis que esta reforma establece en la modificación del funcionamiento económico y administrativo del sector, y en contrapartida la ausencia de un proyecto técnico-pedagógico para la educación pública nacional. En este contexto resulta coherente que las normas pedagógicas o curriculares durante la descentralización hayan experimentado cambios considerablemente menores, comparados con los de tipo administrativo y económico.

Haciéndose cargo de esta debilidad el paradigma recentralizado establece dos niveles de logro para la reforma, ambos vinculados con su dimensión pedagógica. En el Nivel 1 reconoce que la *Nueva Educación Pública* debería resolver las deficiencias de la administración municipal, poniendo el foco en los aprendizajes y en el desarrollo de capacidades de los equipos profesionales, particularmente en el área educativa y pedagógica. Mientras que el Nivel 2 de logro refiere que el énfasis de la reforma debería estar en la instalación de las mejores prácticas de gestión de la política educativa, sobre todo de aquellas que tengan como sujeto principal de sus esfuerzos a los estudiantes.

Pero de nuevo, como ha sucedido con otras declaraciones y propósitos de la política de recentralización, el de darle centralidad a la dimensión pedagógica ha quedado en eso, una declaración, toda vez que el proceso, al menos hasta la fecha en que se realiza el trabajo de campo e incluso hasta la redacción de esta tesis, la centralidad sigue estando en la instalación de la nueva institucionalidad, y como correlato, en las demandas de tipo administrativo y de gestión hacia las comunidades educativas locales. Crítica que se plantea en forma transversal por diversos colectivos como los de docentes, directivos, dirigentes, investigadores y expertos en la temática, profesionales de los Servicios Locales, a quienes a su vez también se les

recrimina por mantener hasta la fecha una relación con las comunidades educativas en las que han primado lógicas de control y de sospecha, más que de acompañamiento orientado a la mejora. En este escenario varios de los entrevistados se vuelven a preguntar *qué es lo que cambió efectivamente con la reforma*.

La crítica antes planteada no es solo una percepción o un sentir de los actores que la refieren, existe evidencia de que hasta la fecha la dimensión pedagógica sigue estando escasamente desarrollada en lo que va de la instalación de la *Nueva Educación Pública*. Ejemplo de ello es el escaso desarrollo y/o ausencia de instrumental técnico pedagógico, el incumplimiento del itinerario de la Estrategia Nacional de Educación Pública, o su énfasis en una dimensión administrativa y financiera del sistema antes que pedagógica.

### **8.1.3 Estabilidad/cambio en el rol del estado en el derecho a educación pública**

Cuando se analiza la estabilidad/cambio en el/los rol/roles del estado para con el derecho a educación pública, se advierten algunas diferencias entre los paradigmas descentralizado y recentralizado, al menos en términos declarativos. El proceso de instalación de la descentralización de la educación pública significó un cambio trascendental en el rol del estado, desde un estado docente, proveedor de educación, a uno subsidiario del mismo. Un rol que si bien se instala en dictadura no es modificado en post dictadura –ni siquiera con el cambio de política educativa de LOCE a LGE–, toda vez que los gobiernos apuestan por la mantención del *statu quo*<sup>297</sup> en casi todas las políticas públicas y en el modelo de desarrollo en el que éstas se insertan, que no hace más que darle sustento y legitimidad a un paradigma que se rige por las mismas normas y principios que cualquier otro mercado (Gauri, 1998, Donoso, 2005; Ruiz, 2010; Monckeberg, 2005).

Esta estabilidad de las políticas públicas y del modelo de desarrollo, que parece inexplicable en tanto se desarrollan en un proceso de transición desde un régimen dictatorial a uno supuestamente democrático, encuentra algún tipo de explicación, no así de justificación, en los procesos de retroalimentación negativa y retroalimentación positiva, inducidos ambos por las mismas instituciones. En un primer momento lo que opera en el caso chileno son los procesos de retroalimentación positiva, entendidos como el reforzamiento de las estructuras decisionales, del papel y del estatus de los actores políticos provenientes de quienes ejercen el

---

<sup>297</sup> Para autores como Núñez y Weinstein (2010) cuando se analiza la institucionalidad de la educación pública se plantea con claridad que su modificación nunca estuvo en el escenario de cambios y reformas impulsados por los gobiernos de la post-dictadura sino hasta que ésta fue demandada por los movimientos estudiantiles, fundamentalmente ante el estancamiento de los resultados del sistema educativo en sus diversos niveles (Mizala y Torche, 2012; Donoso et al., 2015).



papel dominante dentro de la estructura de incentivos en la toma de decisiones (Real-Dato, 2009).

En Chile el nivel de desarrollo institucional y los enclaves autoritarios (Garretón, 2003) creados en el propio diseño de los ideólogos de la dictadura para que éstos perduraran fue tal que, aun concluida formalmente ésta, estos lineamientos institucionales y la ideología que les daba sustento seguían operando, y es más, ellas se fueron consolidando y de alguna manera legitimando con la aceptación y el acatamiento que de estos diseños de políticas y del modelo de desarrollo se hizo de parte de los hacedores de política y los conductores del estado en post-dictadura, proceso propio de lo que se reconoce como retroalimentación negativa.

Este acatamiento y legitimación del diseño de política y del modelo de desarrollo de parte de quienes habían sido oposición en dictadura y eran gobierno en post-dictadura, dificultó cualquier intento de cambio endógeno. Si bien en el caso de la política de descentralización había indicios suficientes de que era una política sub-óptima (Zucker, 1987), ello no fue suficiente para que desde el interior del subsistema político se reconociera su mal funcionamiento, y con ello se avanzara hacia el establecimiento de alternativas de políticas que permitieran revertir la situación. Por el contrario, los sectores de la centro-izquierda gobernante terminaron por transformarse en los mejores administradores del modelo impuesto en dictadura, un modelo que reconocía al mercado y al imaginario neoliberal global como mecanismos claves en la operación social, y cuyo espectro de acción era por supuesto un fenómeno no exclusivo de la educación.

Con el otro mecanismo de cambio que es la expansión del conflicto ocurrió algo similar, al ser éste un mecanismo liderado por los actores del subsistema político, pero externos a la coalición dominante, y que se desarrolla cuando estos actores perciben que sus beneficios actuales o potenciales disminuyen como consecuencia del mal funcionamiento del diseño de la política, incluso de algunos de sus componentes, pero a la vez reconocen que iniciar el cambio desde dentro representa mayores costos, sobre todo en términos políticos, optan estratégicamente por incentivar el cambio expandiendo el conflicto. Pero ello no ocurre en el caso chileno porque éste, al ser un sistema binominal en el que los actores políticos externos a la coalición dominante –Concertación de Partidos por la Democracia primero y Nueva Mayoría después– eran los herederos del régimen dictatorial; aquellos que se habían beneficiado, política, económica, social y culturalmente del régimen y algunos de ellos, incluso quienes habían diseñado el marco de las políticas públicas y el modelo de desarrollo, difícilmente tendrían interés en modificar esas reglas del juego. Desde allí es que era poco esperable que el cambio proviniera desde el mecanismo de expansión del conflicto.

Pero pese a todas estas trabas, la legitimidad y consenso ideológico de los que gozó el paradigma descentralizado de la educación pública chilena no serían eternas, y su cuestionamiento vendrá, como no era posible de otra manera, a partir de todo lo descrito desde fuera de la institucionalidad, será exógeno a ésta, trascenderá al ámbito educativo, y por tanto el espacio de la política más allá de los límites del propio subsistema, e impulsará fuertemente el proceso de recentralización.

Desde este reconocimiento y pese a todas las trabas que el proceso legislativo de *Nueva Educación Pública* enfrentó en el Congreso de la República, y a las modificaciones que sufrió la propuesta inicial del gobierno, que se considera recogía de mejor manera las propuestas de las comisiones de expertos, el resultado no podía ser otro que la definición de un nuevo rol del estado para la educación pública. Uno que sin embargo no opta por robustecerlo, vía fortalecimiento del Ministerio de Educación, sino que se vale de instituciones intermedias que se espera le permitan recuperar de alguna manera su centralidad en una misión que le es propia, como es la educación pública.

Para los actores consultados sin embargo, este camino no resulta satisfactorio, y plantea más bien una serie de interrogantes en torno al verdadero valor que para el estado de Chile tiene la educación pública, el rol del Parlamento como defensor de un estado que se desresponsabiliza de su tarea de asegurar educación pública equitativa y de calidad, las trabas que aún a más de 40 años de la instalación del modelo descentralizado se enfrentan para dejar atrás sus cimientos, sus lógicas y sus bases políticas e ideológicas, las que quedan expresadas con claridad cuando se analiza que el derecho a educación en el país sigue estando subordinado al derecho de propiedad.

## **8.2 Recentralización de la educación en Chile: ¿cambio paradigmático, cambio incremental (mantenimiento) o estasis (no cambio, perpetuación del *statu quo*)?**

Cuando se analiza el programa presidencial del que sería el segundo gobierno de Michelle Bachelet, se tiene que respecto de la reforma educacional en la que se inserta la ley 21.040 de *Nueva Educación Pública*, se entiende ésta como **“un cambio de paradigma<sup>298</sup>”** que

*“implica(rá) pasar de la educación como un bien que es posible transar en el mercado y la competencia como mecanismo regulador de la calidad, a un sistema educacional coordinado que ofrece a las niñas, niños y jóvenes de Chile un derecho social”* (Bachelet, 2013: 16).

A partir de esta declaración se vuelve imperativo revisar si efectivamente esta “reforma” significa un cambio de paradigma, o más bien como ha ocurrido desde la dictadura cívico-

---

<sup>298</sup> El resaltado en negritas es de la autora.

militar en adelante, ¿estamos en presencia de un cambio incremental que no alcanza a constituirse en un cambio paradigmático?. Para avanzar en una respuesta central es volver al marco teórico de esta investigación, específicamente a la propuesta de Peter Hall (1993), sobre los tipos de cambio.

Hall en su análisis de la política económica del Reino Unido señala que existirían tres tipos de cambios, que a su vez homologa a tres órdenes o niveles de cambio: los de primer, segundo y tercer orden. A los cambios del primer nivel se asocian los cambios propios de los ajustes en los instrumentos de políticas públicas. Mientras que los cambios de segundo nivel son aquellos que se asocian a las acciones vinculadas a la creación de nuevos instrumentos o nuevas formas de enfrentar un problema, que implican nuevas formulaciones de políticas, pero sin que ello signifique redefinir el problema que está en su base. Y los cambios de tercer nivel son cambios estructurales, aquellos que trascienden la modificación de instrumentos y se centran en la reformulación del problema, que implica a su vez un cambio en las ideas, pero que también las trasciende, en el entendido que de lo que dan cuenta es de un cambio sistémico que determina la trayectoria de estos cambios, es decir estamos hablando de su dimensión institucional.

Aun teniendo claras estas definiciones, si se quiere avanzar en la determinación de si el cambio en la política de *Nueva* Educación Pública corresponde o no a un cambio de paradigma, además de conocer la tipología de cambio propuesta por Hall se requiere preguntarse por las características que posibilitan o no su emergencia, es decir: ¿cuándo surge un cambio de paradigma?, o ¿qué condiciones lo posibilitan? Y acá nuevamente volvemos al marco teórico, para reconocer que es la emergencia de una/s crisis una de las principales catalizadoras de los cambios de paradigma, y ello porque las crisis, de múltiples maneras, lo que revelan es la incapacidad del sistema para solucionar un problema que resulta legítimo para una sociedad. El reconocimiento de esta incapacidad llevará, o debería llevar, al cuestionamiento del orden institucional de la sociedad en cuestión, al cuestionamiento del sistema, y en definitiva al cambio de paradigma, siempre y cuando exista voluntad política de que así sea.

Si lo llevamos al caso de estudio, reconocemos fácilmente la crisis del sistema educativo de descentralización, posibilitado como ya se ha señalado por la emergencia de actores no institucionales, como los movimientos de estudiantes y sociales de 2006 y 2011, pero como plantea Wilson (2000) estos eventos externos, por muy gatilladores que sean no generan por sí mismos el cambio de paradigma, aunque sí lo que él denomina como ajustes paradigmáticos. Y a su vez ello no ocurre por falta de desacreditación del sistema anterior, el sistema descentralizado de la educación pública nacional se encuentra suficientemente deslegitimado, pero pese a ello no existe a la fecha el otro elemento que es clave para el cambio de paradigma como es la emergencia de un sistema alternativo u opuesto (Wilson, 2000), y ello tampoco es por falta de evidencias, ni de experiencias de otros modelos que pudiesen resultar más

pertinentes; el escollo sigue siendo la persistencia de las bases ideológicas que le dan sustento al paradigma descentralizado, en el marco del modelo de desarrollo neoliberal que la clase política chilena a casi 50 años de su instalación parece no estar dispuesta a dejar atrás. Lo que falta entonces no es más que, nuevamente, voluntad política para el cambio.

Coincidimos con Hogwood y Peters (1982) en que muchas de las denominadas “nuevas políticas” son más bien reemplazos de políticas públicas anteriores, propio del fenómeno de sucesión de las políticas (*policy succession*) como forma de cambio, a la que los autores reconocen además como la forma más común del cambio de las políticas, y desde allí por tanto la expectativa no es que la ley de *Nueva Educación Pública* nacional sea escrita sobre una *tabula rasa* –como sería dable esperar desde una aproximación procesal–, pero otra cosa es llamar *Nueva Educación Pública* a un diseño que de innovación tiene muy poco, y sí mucho de mantenimiento, y que en este sentido desconoce los problemas más acuciantes de la educación pública chilena y de las múltiples crisis que ésta enfrenta, supeditando la transformación del sistema al cambio de su institucionalidad: esto definitivamente no es un cambio de paradigma.

### **8.3 Los desafíos para avanzar en la profundización y consolidación de la recentralización de la educación pública chilena**

El punto de partida que se ha establecido para sintetizar algunos de los desafíos que enfrenta la ¿Nueva? Educación Pública chilena es el de los temores que los entrevistados en el marco de esta investigación reconocían cuando se analizaba el proceso de recentralización, a saber: *no cumplir con las expectativas de la ciudadanía respecto de la reforma; que los cambios que se desprendan de ésta sean superficiales o que no alteren la estructura del sistema descentralizado; que el sistema de educación pública siga siendo una alternativa sólo para los más pobres del sistema, para los que no tienen alternativa; que las bases más importantes del sistema descentralizado prevalezcan en el sistema recentralizado; que se desaproveche la oportunidad histórica de modificar todo vestigio del sistema educativo instalado en dictadura.*

Desde lo anteriormente planteado, si bien se reconoce que los desafíos que enfrenta la recentralización de la educación pública nacional son múltiples, y que ellos se encuentran en distintos niveles, en este apartado se ha querido profundizar en tres de ellos, a saber: a) la ausencia de un proyecto pedagógico y de nuevas bases para la ¿Nueva? Educación Pública; b) la inestabilidad del sistema de ¿Nueva? Educación Pública, y c) los problemas financieros de la implementación de ¿Nueva? Educación Pública. De todos ellos se dará brevemente cuenta a continuación.

### **8.3.1 La ausencia de un proyecto pedagógico y de nuevas bases para la ¿Nueva? Educación Pública**

Sin duda este es uno de los mayores desafíos y una de las razones principales que justifican la reforma, pero que sin embargo aún hoy, a más de tres años de su puesta en marcha, sigue siendo una tarea pendiente, una que revierte gran centralidad en la medida en que permitiría dejar atrás la provisión de respuestas directas a problemas específicos, con herramientas propias y diferenciadas para cada iniciativa, que fue en lo que se transformaron las políticas públicas en educación desde la post dictadura, pero sin contar con un marco político, social y pedagógico y curricular que le diera sustento y sentido.

Como se ha dicho repetidas veces, la legislación de *Nueva Educación Pública* pone el foco en la creación de una nueva institucionalidad para la educación pública, reorganizando sobre todo la institucionalidad intermedia, como si ese hubiese sido el principal problema del anterior sistema. Si bien la municipalización y alcaldización de la educación pública, producida con el proceso de descentralización de la misma, revertía una serie de dificultades, no era este el centro de las problemáticas del sector. Éstas pasaban más bien por la desresponsabilización del estado para con el derecho público a la educación, el sistema de financiamiento que subvencionaba la demanda, el debilitamiento del rol y desprofesionalización docente, la ausencia de un proyecto de educación pública nacional, y sobre ellos la nueva legislación dice bastante poco.

En el caso del rol del estado este sigue siendo marginal, toda vez que el Ministerio del ramo no se ve fortalecido con la reforma, antes que eso se opta por crear instituciones intermedias como la Dirección de Educación Pública y los Servicios Locales de Educación, que actúan como colaboradoras del estado y a quienes de ahora en adelante se responsabiliza de los logros y fracasos de la educación pública. Pero y el estado, ¿qué pasa con el estado?, ¿cuál es el temor de fortalecer al Ministerio de Educación?, ¿cuáles son los intereses que buscan y están mandatados a resguardar los parlamentarios y el propio poder ejecutivo?

Tampoco se avanza en la problematización del valor de la educación pública, ni en la promoción de un debate respecto del tipo o los tipos de educación que se debe/desea potenciar desde el estado y desde sus políticas públicas, los valores en los que ésta se debe fundar y a su vez perseguir, el rol que en el proceso de recentralización desea jugar el estado respecto de este derecho. En este contexto lo que algunos entrevistados plantean es fundamentalmente su preocupación por la ausencia de este debate, y en contrapartida la imposición de unos planteamientos contenidos en la ley, de espaldas a colectivos como el de docentes, el de estudiantes y el de asistentes de la educación, y los riesgos que ello representa para la

consolidación del proceso y la defensa del mismo.

La ausencia de este debate dificulta sin duda la creación de un proyecto de educación pública nacional, que es otro de los déficits de la recentralización, entendido además al alero de un proyecto político integral de país, y ello básicamente porque las resistencias que esta discusión genera son de tal nivel, que una vez más se opta por dejarlo fuera, por no entrar en la discusión que pudiese significar revisar y probablemente dejar atrás las bases del sistema descentralizado y mercantilizado. Por ello la legislación nuevamente termina por ser un híbrido, se intenta avanzar, sí, se avanza, también, pero los márgenes siguen siendo los que establece el anterior sistema, acá no ha habido cambio de paradigma, de eso nuevamente no hay ninguna duda.

En este contexto, a más de dos años de iniciada la instalación de la recentralización, que lo administrativo siga siendo lo central para el sistema constituye una señal preocupante y requiere ser prontamente revertida, pues de lo contrario se vuelve a instalar el cuestionamiento en torno al por qué de la reforma, si las dinámicas y sus significados siguen siendo los mismos que se tenían en el sistema descentralizado.

### **8.3.2 La mantención del sistema de financiamiento de subsidio a la demanda de la ¿Nueva? Educación Pública**

La modificación del sistema de financiamiento de la descentralización, que transforma el modelo de subsidio a la oferta educativa del sistema centralizado en un modelo de subsidio a la demanda (Cox, 2005), era una necesidad en la que coincidían casi todos los sectores: docentes y asistentes de la educación, estudiantes, padres y apoderados, investigadores, organismos internacionales, políticos; sin embargo la legislación de *Nueva Educación Pública* en la que se basa el modelo recentralizado no lo transforma, y con ello tampoco las lógicas que se encuentran asociadas a éste, como las de competencia, *accountability* externo o control.

Cuando se instaló el modelo descentralizado de educación pública, ninguno de sus fundamentos obedeció a una discusión pública, ni a un diagnóstico nacional que diera cuenta de la necesidad técnica de la transformación del sistema; antes que ello el proceso de descentralización se enmarca y alinea a una causa política e ideológica que busca establecer coherencia con el modelo de desarrollo impuesto.

Distinto a lo que sucede con la recentralización, toda vez que una de las primeras demandas que realizan los movimientos estudiantiles y sociales de 2006 y 2011 es la modificación del sistema de financiamiento de la educación pública, demanda en la que también coinciden expertos en la temática, en la medida que se responsabiliza al sistema de financiamiento de la

educación instaurado en dictadura, como uno de los causantes de las múltiples crisis que enfrenta el sistema. Desde este reconocimiento su transformación resultaba clave. Pese a ello, ni la propuesta del Ejecutivo ni las discusiones propias de proceso legislativo en el Parlamento, se tradujeron en modificaciones al sistema de financiamiento.

Si bien la *Nueva Educación Pública* tendrá como una de sus principales fuentes al Programa de Fortalecimiento de la Educación Pública, los recursos anuales entregados por la Ley de Presupuestos del Sector Público y los recursos y bienes provenientes de la celebración de convenios con la DEP, y en ese sentido es distinto del sistema descentralizado, el que en la *Nueva Educación Pública* se mantenga la estructura de subvención a la demanda, sumado a la evidencia que ya deja la instalación e implementación de los primeros SLE y de la DEP, hacen presuponer un panorama muy complejo en términos de los recursos que la recentralización demandará y de la real transformación de este elemento que es clave en la nueva arquitectura del sistema.

En esta misma línea la mantención de la estructura de subvención a la demanda es otra muestra más de las mal llamadas reformas educativas que supuestamente ha experimentado el país desde el término de la dictadura, que de transformación tienen bastante poco si, como ocurre en este caso, no logran alterar el núcleo del sistema escolar chileno (Donoso, 2005; Ruiz, 2010; Monckeberg, 2005), uno que a más de 40 años de instaurada la descentralización se sigue valiendo de medidas correctivas de algunos de los efectos del neoliberalismo en educación, que le permitan establecer unos cuantos contrapesos al sistema educativo para homologarlo así más a un cuasi mercado que a un mercado, y hasta ahí.

De lo anterior tienen bastante claridad varios de los entrevistados consultados para efectos de esta investigación, para quienes *las bases del sistema descentralizado* entre las que se cuenta al sistema de financiamiento, *no han sido modificados* con la ley de *Nueva Educación Pública*; desde allí que esperar que la recentralización implique grandes transformaciones resulta ilusorio, pues elementos que son definitorios de su arquitectura y su gobernanza se mantienen aún con esta nueva legislación, una que se autodefine además como aquella que implica un cambio de paradigma.

### **8.3.3 El desinterés del gobierno por fortalecer la educación pública: la instalación de la idea de contrarreforma**

Un elemento que se considera interesante que surge del trabajo de campo cuando se intentan explicar algunas de las *graves deficiencias de la implementación* de la recentralización, es el reconocimiento de que varias de estas deficiencias obedecerían a lo que se califica como *escasa voluntad política del gobierno de turno para asumir la responsabilidad que implica la reforma, y*

*para darle centralidad a la misma, lo que pondría en riesgo no solo el proceso, en tanto no asegura condiciones mínimas para su avance, sino que además sus posibles resultados.*

Cuando se analiza el cometido del actual gobierno en la implementación de la ley de *Nueva Educación Pública* se reconoce que sus acciones y omisiones *han frenado la reforma y/o tergiversado el espíritu de la ley, instalándose la idea de contrarreforma*, sin duda alineada con su escaso convencimiento e interés en *fortalecer la educación pública*. Desde aquí, con especial preocupación se esperan *los resultados de la evaluación de proceso de 2021, y desde ellos la continuidad o puesta en duda de la reforma*, reconociéndose que las implicancias de un mal resultado son muy altas tanto para el proceso, como para los diversos integrantes del sistema.

Ejemplo de ello sería la lentitud excesiva en el gasto de los recursos asignados a la *Nueva Educación Pública*, que aunque derivan en una acusación constitucional contra la ministra de la cartera, y cuestionan en forma conjunta el actuar del Ministerio, estarían dando cuenta de un actuar que es aún más grave, entendido como un intento deliberado de parte del gobierno por hacer fracasar el proceso de recentralización de la educación pública.

#### **8.4 Futuras líneas de investigación**

Algunas de las posibles futuras líneas de investigación surgen de dos vertientes: por una parte, las limitaciones que se reconocen críticamente presenta esta investigación, y por otra las nuevas opciones que se abren en el marco del recién estrenado proceso de implementación de la recentralización, y de las cuales se da cuenta sintéticamente a continuación.

##### **8.4.1 Desarrollar un proceso de análisis similar al realizado con los Servicios Locales instalados a diciembre de 2018, con los que a la fecha de una nueva investigación se encuentren ya insertos en este proceso y con aquel que por razones ajenas a la investigadora no fue parte de esta investigación.**

La investigación ha remarcado una y otra vez las enormes diferencias existentes entre los distintos municipios en Chile y, desde allí, de los distintos administradores de educación pública del régimen descentralizado. A partir de ese reconocimiento, cada uno de los nuevos Servicios Locales de Educación incorporados al proceso representa nuevos y complejos desafíos para el sistema. Se cuenta ya con experiencia acumulada, así lo expresaban ya los funcionarios locales de los Servicios de Huasco y Costa Araucanía, instalados con posterioridad a los de Puerto Cordillera y Barrancas, y los de la Dirección de Educación Pública, que identificaban con claridad cómo la experiencia previa de los servicios instalados en el mes de marzo de 2018 era una fuente importante de conocimientos para los instalados solo meses después, en julio del mismo año.



En este contexto, interesante sería investigar los procesos de instalación por ejemplo de los 7 nuevos servicios locales instalados entre 2019 y 2021<sup>299</sup>, además de contar con nuevos y fundamentales instrumentos que a la fecha de realización del trabajo de campo aún no estaban desarrollados, como la Estrategia Nacional de Educación Pública y la Evaluación Intermedia del Consejo de Evaluación de la Nueva Educación Pública, realizada a comienzos del año 2021, y que cuando se llevó a cabo el trabajo de campo era vista por una parte con temor, en tanto se desconocían sus posibles resultados y más aún sus efectos, y por otra como un punto de inflexión para el futuro del proceso de recentralización.

El incorporar esos elementos al análisis sin duda se considera podrían entregar nuevas luces tanto respecto de los ajustes que aún requiere la reforma como de los desafíos que esta presenta, y desde allí formular una serie de sugerencias para una política que se espera cumpla con su cometido y razón de ser, transformándose efectivamente en un cambio de paradigma para la educación pública nacional.

#### **8.4.2 La incorporación al análisis del factor proceso constituyente y los desafíos que éste representa para la Nueva Educación Pública.**

Aunque el trabajo desarrollado por los constituyentes aún no llega a definir lineamientos para el campo educativo, ya se ha planteado por varios que una de las modificaciones que debería contener la Nueva Constitución de la República es aquella que modifique el rol del estado respecto de la educación pública, y la prevalencia que en ella ha tenido el derecho a la libertad de elección.

De ser así ello sin duda redundará en una nueva mirada para la recentralización de la educación pública, y constituye una luz de esperanza para el que se reconoció como uno de los desafíos que presenta su implementación, como es la ausencia de un proyecto educativo para la educación pública nacional, uno que además surja de una deliberación colectiva más allá de la que plantea el Parlamento y que permita superar la continuidad que hasta la fecha se ha reconocido con el paradigma descentralizado, privatizado y mercantilizado de la educación pública chilena impuesto en el marco de la dictadura cívico-militar de Pinochet.

---

<sup>299</sup> Chinchorro, Gabriela Mistral y Andalién Sur en el año 2019; Atacama, Valparaíso, Colchagua y Llanquihue en 2020.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aedo, C. y Larrañaga, O. (1994) Sistema de entrega de los servicios sociales: la experiencia chilena. En Aedo, C. y Larrañaga, O. (eds): *Sistemas de Entrega de los Servicios Sociales: Una Agenda para la Reforma*, Banco Interamericano de Desarrollo.

Akerlof, G. (1976). The Economics of Caste and of the Rat Race and Other Woeful Tales. Oxford University Press. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 90, No. 4, pp. 599-617.

Almonacid, C (2004). Un cuasi mercado educacional: la escuela privada subvencionada en Chile. *Revista de Educación*, n. 333, pp. 165-196.

Almonacid, C., Luzón, A., y Torres, M. (2008). Cuasi mercado educacional en Chile: el discurso de los tomadores de decisión. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 16 (8), pp.1-44. Disponible en <http://epaa.asu.edu/epaa/v16n8/>.

Aoki, M. (2000). What are institutions? How should we approach them. Working Paper, núm. 00-015, California, Universidad de Stanford.

Arredondo, C (2011). La descentralización en Chile: una mirada desde la Economía Política y el neoinstitucionalismo. Tesis del Magister en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Disponible en <https://www.sistemaspublicos.cl/publicacion/119589-2/>

Aspinwall, M.D y Schneider, G (2000). Mismo menú, mesas separadas: El giro institucionalista en Ciencia Política y el estudio de la integración europea. *European Journal of Political Research*, 38, pp. 1-36. Disponible en: <https://doi.org/10.1023/A:1007055330779>.

Assaél, J., Acuña, F., Contreras, P. y Corbalán, F. (2014). Transformaciones en la cultura escolar en el marco de la implementación de políticas de *accountability* en Chile: un estudio etnográfico en dos escuelas clasificadas en recuperación. *Estudios pedagógicos* (Valdivia), 40 (2), pp. 07-26. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-07052014000300001>.

Atria, F. (2014). Derechos sociales en educación: Un nuevo paradigma de lo público. Santiago, LOM Editores.

Auguste y Valenzuela, J. (2004). Do students benefit from school competition?. Evidence from Chile. University of Michigan.

Ávalos, B. (2003). La formación de profesores y su desarrollo profesional. Prácticas innovadoras en busca de políticas. El caso de Chile. En: Cox, C. (ed.), *Políticas educacionales en el cambio de siglo: La reforma del sistema escolar de Chile*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, pp. 559-596.

Bachelet, M. (2013) Chile de todos (2014). Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018. Disponible en [http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/noticias/archivos/programamb\\_1\\_0.pdf](http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/noticias/archivos/programamb_1_0.pdf).

Barrenechea, I. (2010). Evaluaciones Estandarizadas: seis Reflexiones Críticas. *Archivos de análisis de políticas educativas*. 2010, vol. 18, Edición 8, pp. 1-25.

Baumgartner, F. R. y Jones, B. D. (1993). *Agendas and instability in American politics*. Chicago: University of Chicago Press.

Baumgartner, F., y Jones, B. (2002). Positive and negative feedback in politics. En F. R. Baumgartner y B. D. Jones (eds.), *Policy Dynamics*, pp. 3–28. Chicago: University of Chicago Press.

Bellei, C. (2002). Apuntes para debatir el aporte del SIMCE al mejoramiento de la educación chilena. UNICEF.

Bellei, C. (2013). El estudio de la segregación socioeconómica y académica de la educación chilena. *Estudios Pedagógicos*, 29, 1, pp. 325-345.

Bellei, C. (2015). *El gran experimento*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Bellei, C. (2016). Dificultades y resistencias de una reforma para des-mercantilizar la educación. *RASE: Revista de la Asociación de Sociología de la Educación*, 9(2), pp. 232-247.

Bellei, C., Muñoz, G., Rubio, X., Alcaíno, M., Donoso, M.P., Martínez, J., De La Fuente, L., Del Pozo, F., Díaz, R. (2018). *Nueva Educación Pública. Contexto contenidos y perspectivas de la desmunicipalización*. 1era Edición. ISBN 978-956-19-1113-0.

Bellei, C., y Cabalin, C. (2013). Chilean student movements: sustained struggle to transform a market-oriented educational system. *Current issues in comparative education*, 15(2), pp. 108–123.

Bellei, C. y Orellana, V. (2014). What does “education privatisation” mean?. Conceptual discussion and empirical review of Latin American cases. *Education Support Program Working Paper 62*. New York: Open Society Foundations.

Bellei, C., De Los Ríos, D., y Valenzuela, J. (2008). Evolución de la segregación socioeconómica de los estudiantes chilenos y su relación con el financiamiento compartido. Santiago: FONIDE/MINEDUC.

Bellei, C., De los Ríos, D., y Valenzuela, J. P. (2010). Segregación Escolar en Chile. En Martinic, S. y Elacqua, G. (eds.), *Fin del Ciclo? Cambios en la Gobernanza del Sistema Educativo*, pp. 209-232. Santiago, Chile: UNESCO-Pontificia Universidad Católica de Chile.

Bellei, C., y Vanni, X. (2015). Chile: The Evolution of Educational Policy, 1980-2014. En: S. Schwartzman (ed.), *Education in South America*, pp.179-200. London: Bloomsburry Academic.

Beetham, D. (1991). *La legitimación del poder*. Londres: Macmillan.

Boisier, S. (1990). La descentralización: un tema difuso y confuso. ILPES, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social Naciones Unidas-CEPAL-PNUD Gobiernos de América Latina y El Caribe, pp. 5-38.

Borja, J. (1987). *Descentralización del estado, movimiento social y gestión local*. Santiago de Chile, Chile, FLACSO.

Bourdieu, Pierre y Jean-Claude Passeron (2009). *La reproducción: elementos para una teoría del sistema de enseñanza*, Barcelona, Laia.

Bravo, D., Contreras, D. y Sanhueza, C. (1999). Rendimiento educacional, desigualdad y brecha de desempeño privado/ público: Chile 1982-1997. Universidad de Chile, Departamento de Economía, Documento de trabajo Nº 163.

Briones, G., Egaña, L., Magendzo, A., Jara, A. (1985). *Desigualdad educativa en Chile*. Editorial: Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación. PIIE, Santiago de Chile.

Brunner, J. J. (coord.) (1994). *Informe de la comisión nacional para la modernización de la educación*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.

Bulmer, S. (1993). La gobernanza de la Unión Europea: un nuevo enfoque institucionalista. *Revista de Políticas Públicas*, 13 (4), pp.351-380. Doi: 10.1017/S1243814X0000115X.

Burki, S.J., Perry, G. y Dillinger, W. (1999). *Más allá del centro: la descentralización del estado*. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y El Caribe. ISBN 0-8213-4582-6.

Carnoy, (2005). La búsqueda de la igualdad a través de las políticas educativas: alcances y límites. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 3, núm. 2, pp. 1-14.

Carnoy, M. y Mc Ewan, P. (1998). *Los efectos del sistema de subvenciones escolares en el logro estudiantil: un estudio empírico*. Stanford University, junio de 1998.

Carrasco, A. (2010). *A case-study of the Chilean policy agenda for disadvantaged primary schools: meeting their challenges?*. University of Cambridge.

Cassasus, J. (1995). La centralización y la descentralización de la educación. En *Cad. Pesq.*, Sao Paulo, Nº 95, pp. 37-42, noviembre de 1995.

Casassus, J. (2010). Las Reformas Basadas en Estándares: un camino equivocado. En C. Bellei, Contreras, D., Valenzuela, J. (ed.), *Ecos de la revolución pingüina. Avances, debates y silencios en la reforma educacional*, pp. 51 - 83. Santiago: Universidad de Chile.

Castañeda, T. (1991). Para combatir la pobreza. Santiago de Chile: Centros de Estudios Públicos (CEP) 1991.

Centro de Políticas Públicas UC (2011). Reforma a la educación: elementos para el debate. Apuntes Legislativos Nº 6, pp. 1-10.

Centro de Estudios Públicos (CEP) (2014) Estudio Nacional de Opinión Pública Nº 72, Noviembre de 2014. Disponible en <https://www.cepchile.cl/cep/encuestas-cep/encuestas-2010-2021/estudio-nacional-de-opinion-publica-noviembre-2014>.

Centro de Políticas Públicas UC (2016). Nuevo Sistema de Educación Pública: ¿foco en los aprendizajes?. Análisis del Proyecto de Ley que crea el Sistema de Educación Pública y modifica otras normas. Apuntes Legislativos Nº 30, pp. 1-20.

Chay, K., McEwan, P. y Urquiola, M. (2005). The central role of noise in evaluating interventions that use test scores to rank schools. *American Economic Review*, 95 (4), pp. 1237- 1258.

Chubb, J. y Moe, T, (1988). Politics, markets and the organization of schools. *American Political Science Review*. Vol 82, Nº 4, pp. 1065-1087.

Comisión Nacional para la Modernización de la Educación (1994). Informe de la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación. Editorial Universitaria.

Comisión para el Desarrollo y Uso del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (2003). Evaluación de aprendizajes para una educación de calidad. Santiago de Chile: Ministerio de Educación.

Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2006). Informe de Avance. Santiago, Chile.

Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación. (2006). Informe Final. Santiago, Chile.

Cornejo, R. (2006). El experimento educativo chileno 20 años después: una mirada crítica a los logros y falencias del sistema escolar. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación (REICE)*, 1(4), pp. 118-129.

Cornejo, R., Albornoz, N., Castañeda, L., Palacios, D., Etcheberrigaray, G., Fernández, R., y Lagos, J. I. (2015). Las prescripciones del trabajo docente en el nuevo marco regulatorio de políticas educativas en Chile. *Psicoperspectivas*, 14(2), pp. 72-83.

Corvalán, J. (2003) Study of educational accountability in Chile and selected Latin American countries. Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE), PREAL y UNESCO.

Corvalán, J. (2013). La narrativa educacional chilena y su proceso de transformación reciente: un análisis sociológico-histórico. *Folios*, 37, pp. 63-81. Disponible en: <https://doi.org/10.17227/01234870.37folios63.81>

Corvalán, J. y García-Huidobro, J.E. (2016). Educación y mercado: el caso chileno. En: Corvalán, J., Carrasco, A. y García-Huidobro, J.E. (eds.), *Mercado escolar y oportunidad educacional: libertad, diversidad y desigualdad*, pp. 17-55. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile.

Cox, C. (2003). Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo XX. En: Cox, C. (Ed.), *Políticas educacionales en el cambio de siglo: La reforma del sistema escolar de Chile*, pp. 73-146. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.

Cox, C. (2003). Políticas educacionales en el cambio de siglo: La reforma del sistema escolar de Chile. Editorial Universitaria.

Cox, C. (2005). Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar chileno. Santiago: Editorial Universitaria.

Cruz-Rubio, C. (2012). La taxonomía del cambio: enfoques y tipologías para la determinación del cambio de las políticas públicas. *Andamios Volumen 9, número 20, septiembre-diciembre, 2012*, pp. 297-321. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/anda/v9n20/v9n20a15.pdf>

Cruz-Rubio, C. (2017). Los actores y sus actitudes frente al cambio de las políticas públicas. *Encrucijada, Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*. Pp. 1-18. Disponible en: <http://revistas.unam.mx/index.php/encrucijada/article/view/58491/0>

Curbelo, J.L (1986). Economía política de la descentralización y planificación del desarrollo regional. En: *Pensamiento Iberoamericano*, Nº 10 (Dic. 1986).

Darling-Hammond, L. (2004). Standards, accountability, and school reform. *Teachers college record*, vol. 106, n. 6, pp. 1047-1085.

Darville y Rodríguez (2007). Institucionalidad, financiamiento y rendición de cuentas en educación. Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, pp. 1-58. ISBN: 978-956-8123-25-3.

De Puelles (1992). Estudio teórico sobre las experiencias de descentralización educativa. *Revista Iberoamericana de Educación* Número 3, pp. 13-41. Descentralización Educativa. Sept.- Dic. 1993. Disponible en <https://rieoei.org/historico/oeivirt/rie03a01.htm>.

Dickovick, T. (2011) Decentralization and recentralization in the developing world. *Comparatives studies from Africa and Latin America*. University Park: Pennsylvania State University Press.

Dickovick, T. y Eaton, K. (2013). Latin America's resurgent centre: national government strategies after decentralization. *The Journal of Development Studies*, 49(11), pp. 1453-1466.

Di Gropello, E. (1999). Los modelos de descentralización educativa en América Latina. *Revista de la CEPAL* Nº 68, pp. 153-169. Disponible en [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12183/1/068153170\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12183/1/068153170_es.pdf)

DiMaggio, P. y Powell, W. (eds.). (1999). El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. México: FCE / Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública / UAEM.

Donoso, S. (2005). Reforma y política educativa en Chile 1990-2004: El neoliberalismo en crisis. *Estudios Pedagógicos*, 31(1), pp. 113-135. Disponible en: <https://doi.org/10.4067/S0718-07052005000100007>.

Donoso, S. (2018). La nueva institucionalidad subnacional de educación pública chilena y los desafíos de gestión para el sistema escolar. En: *Dossiê - Gestão da Escola Pública*, Educ. rev. 34 (68), Mar-Apr 2018, pp. 29-48. Disponible en: <https://doi.org/10.1590/0104-4060.57480>

Donoso, S., Castro, M., Alarcón J., Davis, G. (2015). Nudos críticos del sistema escolar chileno, hipótesis explicativas y propuestas para una nueva arquitectura del sector público. *Ensaio: aval. pol. públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 86, pp. 37-71, jan./mar. 2015.

Donoso, S., Ávila, F., Gidi, V., & Parada, E. (2019). Dilemas de la planificación local de la educación pública chilena. *Revista Estudios de Políticas Públicas*, 5(1), pp. 14-32. doi:10.5354/0719-6296.2019.51103.

Eaton, K., K. Kaiser & P. Smoke (2011). The political economy of decentralization reforms. Disponible en: [https://dx.doi.org/10.1596/9780821388402\\_ch5](https://dx.doi.org/10.1596/9780821388402_ch5).

Eaton, K. (2013). The centralism of 'Twenty-First-Century Socialism': recentralising politics in Venezuela, Ecuador and Bolivia. *Journal of Latin American Studies*, 45(3), pp. 421- 450.

Eaton, K. & Dickovick, T. (2004). The politics of re-centralization in Argentina and Brazil. *Latin American Research Review*, 39 (1), pp. 90-122.

Elacqua, G. (2009). El lucro en educación y las políticas de reforma educativa en Chile. *Serie de Políticas Públicas UDP*. Documentos de Trabajo UDP Nº 2. Disponible en: <http://www.expansivaudp.cl/publicaciones/wpapers/>

Elacqua, G. (2012). El impacto de la elección de escuela y las políticas públicas en la segregación: evidencia de Chile, *International Journal of Educational Development*. Volume 32, Issue 3, pp. 444-453.

Elacqua, G. y Santos, H. (2013). Los efectos de la elección escolar en la segregación socioeconómica en Chile: Un análisis georreferenciado. *Documento de Referencia*, núm. 1, pp. 133-148. Santiago, Chile: Espacio Público.

Equipo de Tarea para la revisión del SIMCE (2015). Hacia un sistema completo y equilibrado de evaluación de los aprendizajes en Chile. Disponible en <https://www.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/19/2015/11/Informe-Equipo-de-Tarea-Revision-Simce.pdf>

Espínola, V. (1995): El impacto de la descentralización sobre la educación gratuita en Chile, *Serie Gestión Escolar*, Nº 1, Santiago de Chile, Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE).

Espinoza, O. y González, L.E. (1993). La experiencia del proceso de desconcentración y descentralización educacional en Chile 1974-1989. *Documento del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación*, pp. 1-260. Disponible en <http://piie.cl/biblioteca/publicaciones/libros/L1993-012.pdf>

Evans, P. (1996). Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy. *World development*, 24(6), pp. 1119-1132. doi: 10.1016/0305-750X(96)00021-6.

Eyzaguirre, B. y Fontaine, L. (1999). ¿Qué mide realmente el SIMCE?. En *Estudios Públicos* 75, invierno de 1999, pp: 107-161. Disponible en [https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160303/20160303184442/rev75\\_eyzaguirre.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160303/20160303184442/rev75_eyzaguirre.pdf)

Falabella, A. (2013). Accountability policy effects within school markets. A study in three Chilean municipalities. Institute of Education. University of London.

Falabella, A. (2015). El mercado escolar en Chile y el surgimiento de la Nueva Gestión Pública: El tejido de la política entre la dictadura neoliberal y los gobiernos de centroizquierda (1979 a 2009). *Educação & Sociedade: Revista de ciencia da educação*, 36 (132), pp. 699-722.

Falabella, A. (2016). ¿Qué aseguran las políticas de aseguramiento de la calidad?. Un estudio de casos en distintos contextos escolares. *Estudios pedagógicos*, 41(1), pp. 107-126. ISSN: 0718-0705.

Falabella, A (2020). ¿Cómo entender la persistencia del Ministerio de Educación con el SIMCE?. En Ciper 24 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2021/04/24/como-entender-la-persistencia-del-ministerio-de-educacion-con-el-simce/>.



Falabella, A. y Opazo, C. (2014). Sistema de Aseguramiento de la Calidad y procesos de mejoramiento: una mirada desde la gestión educativa. United Nations Educational Scientific and Cultural Organization (UNESCO) - Ministerio de Educación de Chile.

Falabella, A. y Ramos, C. (2019). La larga historia de las evaluaciones nacionales a nivel escolar (fines SXIX a 2019). *Cuadernos chilenos de historia de la educación* N.º 11, pp: 66-98. Santiago de Chile.

Falleti, T. (2005). A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective. *American Political Science Review*, 99(3), pp. 327-346.

Fernández-González, N. y Monarca, H. (2018) Política educativa y discursos sobre calidad: usos y resignificaciones en el caso español. *Calidad de la Educación en Iberoamérica: Discursos, políticas y prácticas*. ISBN 978-84-9148-720-3, pp. 12-44

Fernández, R., Albornoz, N., Cornejo, R., y Etcheberrigaray, G. (2016). Los discursos sobre autonomía del trabajo docente en el nuevo marco regulatorio educativo chileno. *Currículo sem Fronteiras*, 16(2), pp.283-302.

Filmus, D. (1997). La descentralización educativa en Argentina: elementos para el análisis de un proceso abierto. Ponencia presentada en el Coloquio Regional sobre Descentralización de la Educación, CLAD. San José de Costa Rica.

Finot I. (2001). Descentralización en América Latina: teoría y práctica. Santiago: CEPAL, Serie Gestión Pública.

Florez, M. T. (2013). Análisis crítico de la validez del sistema de medición de la calidad de la educación (SIMCE). Londres: Oxford University Centre for Educational Assessment.

Friedman, M. (1955). The role of government in education. En Solo, R (ed.) *Economics and the Public interest*. New Brunswick, N. J.: Rutgers University.

Friedman, M. (1994). The case for choice. En: Billingsley, K.L. (ed.), *Voices on choice: The education reform debate*, pp. 91-101. San Francisco: Pacific Research Institute for Public Policy.

Fontaine, L. y Eyzaguire, B. (2001). Una estructura que presione a las escuelas a hacerlo bien. En: Beyer, H. y Vergara, R. (eds.), *¿Qué hacer ahora? Propuestas para el desarrollo*, pp. 65-111. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.

Galiani, S., Gertler, P. Y Schargrotsky, E. (2008). Descentralización escolar: ayudar a los buenos a mejorar, pero dejar atrás a los pobres. *Journal of Public Economics*. Volume 92, Issues 10-11, Octubre de 2008 , pp. 2106-2120.

García-Huidobro, J. E. (2010). Para hacer pública la educación pública. En: Martinic, S.; Elacqua, G. (Eds.), *¿Fin de ciclo? Cambios en la gobernanza del sistema educativo*, pp. 81-100. Santiago de Chile: UNESCO - PUC.

García-Huidobro, J.E. y Concha, C. (2009). *Jornada Escolar Completa: la Experiencia Chilena*. Disponible en: <http://www.ceppe.cl/images/stories/recursos/publicaciones/Carlos%20Concha/Jornada-escolar-completa.-la-experiencia-chilena.pdf>.

Garretón, M.A (2003). *Incomplete democracy. Political democratization in Chile and Latin America*. Chapel Hill: University of North Carolina.

Gauri, V. (1998). *School choice in Chile. Two decades of educational reform*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Gimeno, J. (1988). *El currículum: una reflexión sobre la práctica*. Madrid: Morata.

Gobierno de Chile (2005). *Constitución Política de la República*. Santiago de Chile: Presidencia de la República.

González, P. (2003). Estructura Institucional, recursos y gestión en el sistema escolar chileno. En Cox, C. (Ed.), *Políticas Educativas en el Cambio de Siglo*. La reforma del sistema escolar en Chile, pp. 597-660. Santiago, Editorial Universitaria.

González, P., Mizala, A. y Romaguera, P. (2002). Recursos diferenciados a la educación subvencionada en Chile. *Serie Economía* Nº150, Diciembre, 2002. Centro de Economía Aplicada Departamento de Ingeniería Industrial. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas Universidad de Chile.

González, p., Mizala, A. y Romaguera, P. (2004). Vouchers, inequalities, and the Chilean experience. *Occasional Paper Series 94*, Teachers College, Columbia University.

Greif, A. y Laitin, D. (2004). A theory of endogenous institutional change. *American Political Science Review* 98 (4), pp. 633-52.

Gysling, J. (2003). Reforma Curricular. Itinerario de una transformación cultural. En: Cox, C. (ed.), *Políticas Educativas en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar en Chile*. Santiago: Editorial Universitaria. Pp. 213-252

Hall, P. (1986). *Gobernando la economía*. Londres: Polity Press.

Hall, P. (1993). Policy paradigms, social learning and the state. The case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), pp. 275–296. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/422246>.

Hall, P. y Taylor, R. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies* 44 (5), pp. 957-63.

Hargreaves, A. (2005). Cuando vivimos en una época de test estandarizados es cuando más se requiere hacer una comunidad de aprendizaje. *Revista Docencia*, n. 27, pp. 64-69.

Hargreaves, A. y Shirley, D. L. (2012). *The global fourth way: The quest for educational excellence*. Corwin Press.

Hernando, A., Niklitschek, K. y Brieba, D. (2014). *Segregación escolar en Chile*, Santiago: Horizontal.

Hevia, R y Núñez, I. (1989). Crisis en la relación centralismo-descentralización educacional en América Latina. En *Sindicalismo docente, Estado y Educación en América Latina*. Ed. PIIE/CMOPE, Santiago, Chile. Pp: 39-67.

Himmel, E., Olivares, M. y Zavalza, J. (1999). *Hacia una evaluación educativa. Aprender para evaluar y evaluar para aprender: Manual programa de perfeccionamiento fundamental*. Santiago, Chile: MINEDUC-Ediciones PUC.

Hogwood, B. D., y Peters, B. G. (1982). The dynamics of policy change: Policy succession. En *Policy Sciences*, 14(3), pp. 225-245.

Hsieh, C.T. y Urquiola, M. (2006). The effects of generalized school choice on achievement and stratification: evidence from Chile's school voucher program. *Journal of Public Economics*, 90 (8), pp. 1477–1503.

Irarrázaval I. (2001). *Financiamiento municipal: determinación de funciones de costo por tipo de provisión de servicios municipales y su financiamiento*. Santiago: SUBDERE.

Jacob, B. (2005). Accountability, incentives and behavior: the impact of high-stakes testing in the Chicago public schools. *Journal of Public Economics*, 89, pp. 761–796.

Jacobs, A.M (2010). Policymaking as political constraint: institutional development in the U.S. Social Security Program. Mahoney, J. y Thelen, K. (edit). *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*. New York: Cambridge University Press

Jofré, G. (1988). El sistema de subvenciones en educación: la experiencia chilena. *Estudios Públicos*, 32, pp. 197-237.

John, P. (1998). *Analysing public policy*. Londres-Nueva York: CONTINUUM.

Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: Harper Collins College Publishers.

Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F. (2006) *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Verlag Rüegger, Zürich.

Kremerman, M. (2007). *El desalojo de la universidad Pública*. Santiago: OPECH.

Larrañaga, O (1995). Descentralización de la educación en Chile: una evaluación económica. *Estudios Públicos* Nº 60, pp.243-280.

Le Grand, J.; Bartlett, W . (1994). Quasi-Markets and social policy: the way forward?. En Le Grand, J.; Bartlett, W . (ed.): *Quasi-Markets and social policy*, London: The Macmillan Press LTD, pp. 202-220.

Letelier, L. (2009). Beneficios, costos y variabilidad de la descentralización fiscal en Chile. En Von Baer, Heinrich (Compilador): *Pensando Chile Desde sus Regiones*. Red Sinergia Regional y Agrupación de Universidades Regionales, pp. 243-254.

Lijphart, A. (1971). Comparative politics and the comparative method. En: *The American Political Science Review*, Vol. 65: 3, pp: 682-693. Washington DC, American Political Science Association.

Linder, J. (2003). Institutional stability and change: two sides of the same coin. *Journal of European Public Policy* 10(6), pp. 912-935.

Magendzo, A., Latorre, C.L., Egaña, L. (1988) . La educación particular y los esquemas privatizantes en educación bajo un estado subsidiario (1973-1987). Programa Interdisciplinario de Investigación en Educación (PIIE). Disponible en: <http://bibliotecadigital.academia.cl/xmlui/handle/123456789/5093>.

Mahoney, J. (2000). Path Dependence in historical sociology. *Theory and Society* 29 (4): pp. 507-48.

Mahoney, J. (2000). Path Dependence in Historical Sociology. En *Theory and Society* 29, pp. 507-548.

Mahoney, J. y Thelen, K. (2010). *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*. New York: Cambridge University Press.

Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México D.F.: FCE.

Mancebo, M.E. (2012). Descentralización, financiamiento y gobernanza educativa en Chile y Uruguay. En *Revista Uruguaya de Ciencia Política* nro. 21-1, pp: 1-23. Montevideo: ICP.

Manzi, J., González, R., Sun, Y., Bonifaz, R., Flotts, M. P., Abarzúa, A. y Zapata, A. (2011). *La evaluación docente en Chile*. MIDE UC.

- Marcel, M. y Raczynski, D. (2009). La Asignatura pendiente: claves para la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile. Disponible en [http://lst-iiiep.iiiep-unesco.org/cgi-bin/wwwi32.exe/\[in=epidoc1.in\]/?t2000=028489/\(100\)](http://lst-iiiep.iiiep-unesco.org/cgi-bin/wwwi32.exe/[in=epidoc1.in]/?t2000=028489/(100)).
- March, J. y Olsen, J. (2006). Elaborating the “New Institutionalism”. En Rhodes, R.A.W., Binder, S. Y Rockman, B.(eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford, Oxford University Press, pp: 2-19.
- March, J. y Olsen, J. (2004). The logic of appropriateness. Oslo: University of Oslo Centre for European Studies.
- Maroy, C. (2009). Convergences and hybridization of educational policies around “post-bureaucratic” model of regulation. *Compare*, 39 (1), pp. 71-84.
- Maroy, C. y Voisin, A. (2013 ). Les transformations récentes des politiques d’accountability en éducation : enjeux et incidences des outils d’action publique. *Educação & Sociedade*, 34(124), pp. 881-901.
- Martinic, S (2010). Cambios en las regulaciones del sistema educativo. ¿Hacia un estado evaluador? En Martinic, S., y Elacqua, G. (2010). *Fin de ciclo?: cambios en la gobernanza del sistema educativo*. Santiago de Chile: UNESCO. Pp: 55-86.
- Mella, O. (2002). Educación y equidad. Aportes a la discusión a partir de resultados de Investigación. *Revista Digital UMBRAL 2000*, Vol. 10, pp: 1-16. Disponible en <http://www.grade.org.pe/ime/docs/Educación%20y%20equidad%20-%20Mella.pdf>.
- MINEDUC (2016). Plan de Evaluaciones Nacionales e Internacionales 2016-2020. Santiago: Ministerio de Educación, Gobierno de Chile.
- MINEDUC (2018). Estadísticas de la Educación 2018. Publicación 2019. Centro de Estudios MINEDUC División de Planificación y Presupuesto Subsecretaría de Educación Ministerio de Educación, República de Chile. ISSN: 0719-7918
- Mizala, A. y Torche, F. (2012). Bringing the schools back in: the stratification of educational achievement in the Chilean voucher system. *International journal of educational development*, 32 (1), pp. 132–144.
- Moe, T. (1990). The politics of structural choice: toward a theory of public bureaucracy. En Williamson, O. (ed.) *Organization theory: From Chester Barnard to the present and beyond*, pp. 116-153. Oxford: Oxford University Press.
- Moe, T. M. (2005). Power and Political Institutions. *Perspectives on Politics*, Vol. 3, N. 2, pp. 215-233.
- Monarca, H. (2012). La influencia de los sistemas nacionales de evaluación en el desarrollo del

currículo. *Perfiles Educativos*, vol. XIV, nº. 135, pp. 164-176.

Monarca, H. (2015). Sistemas de evaluación: disputas simbólicas y configuración de prácticas educativas en los procesos de globalización y reforma del Estado. En Monarca, H. (coord.) *Evaluaciones externas. Mecanismos para la configuración de representaciones y prácticas en educación*, pp. 17-42. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Mönckeberg, M. O. (2005). La privatización de las universidades. una historia de dinero, poder e influencias. Santiago, Chile: Copa Rota.

Montero, L., Cabalin, C. y Brossi, L. (2018). ALTO AL SIMCE: the campaign against standardized testing in Chile. *Postcolonial Directions in Education*, 7(2), pp. 174-195.

Muller, P. y Surel, Y. (1998). *L'analyse des politiques publiques*. Paris: Montchrestien.

North, D. (1988). Instituciones y crecimiento económico: una introducción histórica (1989). *World Development*. Volume 17, Issue 9, pp. 1319-1332.

North, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge. Cambridge University Press.

North, D. (1997). El proceso de cambio económico. *Winder Working Paper Series wp-1997-128*, World Institute for Development Economic Research (UNU-WIDER).

Núñez, I. (1984). Las transformaciones de la educación bajo el régimen militar. Santiago: Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE).

Núñez, I., Weinstein, J. y Muñoz, G. (2010). ¿Posición olvidada?. Una mirada desde la normativa a la historia de la dirección escolar en Chile. En Weinstein, J. y Muñoz, G. (eds.), *¿Qué sabemos sobre los directores de escuela en Chile?*, pp. 371 – 396. Santiago: CEPPE.

Núñez, I. (1998). El Ministerio de Educación de Chile: instrumento del rol estatal en educación 1927-1997. Disponible en: <http://www.pii.cl/centro-de-documentacion/images/pdf/PolRefEdu/HISTMINponIVC.pdf>.

OECD (2004). Chile: Revisión de Políticas Nacionales en Educación. París: OECD.

OCDE (2010). Review on Evaluation and Assessment Frameworks for Improving School Outcomes -Country Background Report for Chile. OECD Publishing.

OECD (2011), Education at a Glance 2011: OECD Indicators, OECD Publishing. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2011-en>. ISBN 978-92-64-11705-1.

Olsen, J. P. (2008). Change and continuity: An institutional approach to institutions of democratic government. *Arena Centre for European Studies*. núm. 15/08, pp: 3-32. Oslo, University of Oslo, Centre for European Studies.

O'Neill, K. (2005). Decentralizing the state: elections, parties, and local power in the Andes. New York: Cambridge University Press.

Orellana, V.; Guajardo, F. (2014). Los intereses privados en la educación chilena. Entre el afán lucrativo y el ideológico. *Cuadernos de Coyuntura Nodo XXI*, 3 (2), p. 32-42.

Ormeño, H. (2011). Una aproximación empírica al Capital Humano Municipal en Chile. *Estado, Gobierno, Gestión Pública Revista Chilena de Administración Pública*, ISSN 0717-6759, Nº17, pp: 109- 136.

Ortíz, I. (2012). En torno a la validez del sistema de medición de la calidad de la educación en Chile. *Estudios Pedagógicos*, 38(2), pp. 355-373.

Oyarzún, C. y Soto, R. (2017). Procesos de fiscalización escolar en Chile: aproximación preliminar al contexto de los establecimientos municipales y particulares subvencionados de la región metropolitana. *Estudios Pedagógicos XLIII*, N° 3, pp. 225-238.

Parcerisa, L., y Verger, A. (2016). Rendición de cuentas y política educativa: Una revisión de la evidencia internacional y futuros retos para la investigación. *Revista de currículum y formación del profesorado*, 20(3), pp. 15-51. Disponible en <https://recyt.fecyt.es/index.php/profesorado/article/view/54589/33220>.

Parcerisa, L. y Falabella, A. (2017). La consolidación del estado evaluador a través de políticas de rendición de cuentas: trayectoria, producción y tensiones en el sistema educativo chileno. *Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, (25), pp. 1-24. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=275050047120>

Paredes, R. (2009). Configuración nacional de unidades de gestión educativas. Centro de Políticas Públicas. Pontificia Universidad Católica de Chile.

Pierson, P. y Skocpol, T. (2002) .Historical institutionalism in contemporary political science., en Katznelson, Ira y Helen V. Miller (eds.), *Political Science: State of the Discipline*, New York, W. W. Norton & Company, pp. 693-721.

Peters, G. (2001) Las instituciones políticas: lo viejo y lo nuevo. En Goodin, R. y Klingemann, H.D (eds) *Nuevo Manual de Ciencia Política*. T. 1, pp. 284-303. Madrid: Ediciones Istmo.

Peters, G. (2003). El nuevo institucionalismo: teoría institucional en Ciencia Política, Barcelona, España, Gedisa.

Picazo, I. (2010). La metamorfosis de la regulación pública en la educación escolar en Chile: hacia un estado post-neoliberal. *Revista de investigación educacional latinoamericana*. Vol. 46 Núm. 1 (2010): Dos siglos de educación: historia de Ideas, pp. 61-91.

Pierson, P. (1996). The new politics of the Welfare State. *Source: World Politics*, Vol. 48, Nº 2 , pp. 143-179. Published by: The Johns Hopkins University Press.

Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review* 94 (2), pp. 251–68.

Pierson, P. (2004). *Politics in time. History, institutions, and social analysis* Princeton: Princeton University Press.

Pino, M., Oyarzún, G., y Salinas, I. (2016). Crítica a la estandarización para la rendición de cuentas: narrativas de resistencia para transformar el sistema de evaluación en Chile, *Cadernos Cedes*, 36(100), pp. 337-354. Disponible en: <https://doi.org/10.1590/cc0101-32622016171362>.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2003). *Desarrollo Humano en Chile. El poder: ¿para qué y para quién?..* ISBN: 956-279-003-7.

Pruđ Homme, R. (1995). Los peligros de la descentralización. *El Observador de Investigaciones del Banco Mundial*. Vol. 10, No. 2, pp. 201-220. Publicado por: Oxford University Press. Disponible en <https://www.jstor.org/stable/3986582>.

Raczynski, D. (2012) Realidad de la educación Municipal en Chile: ¿Liderazgo del sostenedor Municipal. En: Weinstein, J.; Muñoz, G. (Eds.), ¿Qué sabemos sobre los directores de escuela en Chile?, pp. 181-218. Santiago, Universidad Católica de Chile.

Raczynski, D., y Muñoz, G. (2007). Reforma educacional chilena: el difícil equilibrio entre la macro y la micro-política. *REICE: Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 5(3), pp. 40-83.

Raczynski, D. y Salinas, D. (2008). Fortalecer la educación municipal. Evidencia empírica, reflexiones y líneas de propuesta. En C. Bellei, D. Contreras y J. P. Valenzuela (eds.), *La agenda pendiente en Educación. Profesores, administradores y recursos: propuestas para la nueva arquitectura de la educación chilena*, pp. 105-133. Santiago, Chile: Universidad de Chile-UNICEF.

Raczynski, D. y Salinas, D. (2009). Prioridades, actores y procesos en la gestión municipal de la educación. En M. Marcel y Raczynski (eds.). *La asignatura pendiente. Claves para la Revalidación de la Educación Pública de Gestión Local en Chile*, pp. 135-176. Santiago, Chile: Uqbar Editores & CIEPLAN.

Real-Dato, J. (2009) Mechanisms of policy stability and change: epistemological and theoretical implications of the application of the Institutional Analysis and Development Framework to the analysis and explanation of policy dynamics. En I. P. S. Association (ed) *IPSA 21st. World*



*Congress of Political Science*. Santiago de Chile.

Riesco, M (2007). Se derrumba un mito: Chile reforma sus sistemas privatizados de educación y previsión. Santiago: CENDA.

Rivas, A. (2015). América Latina después e PISA: Lecciones aprendidas de la educación en siete países (2000-2105). Buenos Aires: CIPPEC.

Rodden, J. A. (2004). Comparative federalism and decentralization. On meaning and measurement. *Comparative Politics*, 36(4), pp. 481-500.

Rodríguez, J. (1988). School achievement and decentralization policy. The Chilean case. *Revista de Análisis económico*, vol. 3, Nº 1, pp: 107- 133.

Rodríguez-Gómez, G., Gil-Flores, J. y García-Jiménez, E. (2000). Metodología de la investigación cualitativa. Editorial Aljibe, Málaga- España.

Rojas, M. T y Leyton, D. (2014). La nueva subjetividad docente. Construcción de subjetividades docentes en los inicios de la implementación de la Subvención Escolar Preferencial en Chile. *Estudios Pedagógicos*, vol. XL, Número Especial 1, pp. 205-221, 2014.

Román, (1999). Abandono y deserción escolar: duras evidencias de la incapacidad de retención de los sistemas y de su porfiada inequidad. *REICE: Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, Vol.7, Nº 4, pp. 3-9.

Rondinelli, D., Nellis, J. y Cheema, G. S. (1983). Decentralization in developing countries: A review of recent experience. Staff working paper, Nº 581, Washington, D. C., Banco Mundial.

Ruiz, C. (1997). Educación, mercado y privatización. Disponible en: [web.uchile.cl/facultades/filosofia/Editorial/documenta/reflexunive/08.htm](http://web.uchile.cl/facultades/filosofia/Editorial/documenta/reflexunive/08.htm).

Ruiz, J.I. (1999). Metodología de investigación cualitativa. III Edición, Universidad de Deusto.

Ruiz, Carlos, De la República al Mercado. Santiago: Lom, 2010.

Ruminot, C. (2017). Los efectos adversos de una evaluación nacional sobre las prácticas de enseñanza de las matemáticas: el caso del SIMCE en Chile. *Revista Iberoamericana De Evaluación Educativa*, 10 (1), pp: 69-87. Disponible en: <https://doi.org/10.15366/riee2017.10.1.004>.

Santa Cruz, L.E. (2016). Mediatización de las políticas educativas en Chile: el discurso de los diarios La Tercera y El Mercurio sobre la Ley General de Educación (2006-2009). Tesis doctoral. Universidad de Granada.

Sen, A. (1979) . Equality of what?. Oxford, University of Utah Press and The Cambridge University Press.

Serrano, C., Fernández, I. y Pávez, A. (2001). Descentralización de la educación en Chile: Balance y perspectivas. En Raczynsky, D. y Serrano, C. (Eds.). Descentralización. Nudos críticos, pp. 417-474. Santiago: Cieplan, Asesorías para el Desarrollo S. A., Andros Impresores.

Shepsle, K. (1989). Studying institutions: some lessons from the rational choice approach. *Journal of Theoretical Politics* 1, pp. 131–147.

Skocpol, T., Rueschemeyer, D. y Evans, P. (1985). Devolver el estado. Nueva York y Cambridge: Cambridge University Press; 1985.

Snyder, R. (2001). Scaling Down: The Subnational Comparative Method. *Studies in Comparative International Development* 36 (1), pp: 93-110. DOI: [dx.doi.org/10.1007/BF02687586](http://dx.doi.org/10.1007/BF02687586)

Steinmo, S. (2001). The new institutionalism. En B. Clark y J. Foweraker (eds.) *The Encyclopedia of Democratic Thought*, Londres, Routledge. Disponible en: <http://stripe.colorado.edu/~steinmo/>

Tedesco, J. C. (1995). El nuevo pacto educativo. Educación en la sociedad moderna, España: Anaya.

Thelen, K. (1999). Historical institutionalism in comparative politics. *Annual Review of Political Science* 2, pp. 369-404.

Thelen, K. (2002). The explanatory power of historical institutionalism. En Mayntz, R. (eds) *Akteure, Mechanismen, Modelle: Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen*, Fráncfort, Campus Verlag, pp. 91-107.

Torche, F. (2005). Privatization reform and inequality of educational opportunity: The case of Chile. *Sociology of education*, 78(4), pp. 316-343.

Valenzuela, J. P., Bellei, C., y De Los Ríos, D. (2010). Segregación escolar en Chile. En Martinic, S. y Elacqua, G. (eds.) *¿Fin del ciclo? Cambios en la gobernanza del sistema educativo*, pp. 209-229. Santiago de Chile: UNESCO and Pontificia Universidad Católica de Chile.

Valenzuela, J. P., Bellei, C. y Ríos, D. D. L. (2014). Socioeconomic school segregation in a market-oriented educational system. The case of Chile. *Journal of education Policy*, 29(2), pp. 217-241.

Valenzuela, J.P., Bellei, C. y De Los Ríos, D. (2008). Evolución de la segregación socioeconómica de los estudiantes chilenos y su relación con el financiamiento compartido. Proyecto FONIDE. Santiago de Chile: Ministerio de Educación. Disponible en: [http://www.facso.uchile.cl/psicología/epe/\\_documentos/GT\\_cultura\\_escolar\\_politica\\_educativa/recursos%20bibliograficos/articulos%20relacionados/valenzuelabelledelosros\(2009\)segregacionyficom.pdf](http://www.facso.uchile.cl/psicología/epe/_documentos/GT_cultura_escolar_politica_educativa/recursos%20bibliograficos/articulos%20relacionados/valenzuelabelledelosros(2009)segregacionyficom.pdf)

Valenzuela, J. P., Bellei, C. y Ríos, D. L. (2014). Socioeconomic school segregation in a market-oriented educational system. The case of Chile. *Journal of education Policy*, 29(2), pp. 217-241.

Verger, A., y Normand, R. (2015). New public management and education: theoretical and conceptual elements for the study of a global education reform model. *Educação Sociedade*, 36 (132), pp. 599-622. Disponible en: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302015152799>

Villalobos, C. y Valenzuela, J. P. (2012). Polarización y cohesión social del sistema escolar chileno. *Revista de análisis económico*, 27( 2), pp. 145-172.

Wiesner, E. (1997) Evaluation, markets, and institutions in the reform agenda of developing countries. En Chelimsky, E. y Shadish, W. R (comps.). *Evaluation for the 21st Century: A Handbook*, , Thousand Oaks, California, SAGE Publications.

Williamson, O. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*, New York, Free Press.

Wilson, C. A. (2000). Policy regimes and policy change. En *Journal of Public Policy*, 20 (3), pp. 247-274.

Wilson, M. (2006). Institucionalismo, realismo crítico y crítica de la economía dominante. *Cuadernos de Economía*, v. xxv, n. 44, Bogotá, 2006, pp. 13-32.

Zancajo, A. (2017). Las escuelas ante el mercado. Análisis de las respuestas de la oferta escolar en un entorno de competencia: el caso de Chile. PhD dissertation, Universitat Autònoma de Barcelona.

Zucker, L. (1987) Institutional theories of organization. En: *Annual Review of Sociology*. Augut, Vol. 13, Nº 1, pp. 443-464. Disponible en [https://www.jstor.org/stable/2083256?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/2083256?seq=1#page_scan_tab_contents).

Zurita, F. (2017) Represión y vigilancia hacia el trabajo docente durante la dictadura Militar en Chile (1973-1990). En *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades* N° 38, pp: 285-322.

## Leyes

Ley N°18.681 ( 1987, 31 de diciembre). Establece normas complementarias de administración financiera, de incidencia presupuestaria y personal. Ministerio de Hacienda. Santiago: Diario Oficial de la República de Chile, Gobierno de Chile.

Ley 18.695 (2007, 16 de noviembre, última modificación ). Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Ministerio del Interior. Santiago: Diario Oficial de la República de Chile, Gobierno de Chile.

Ley N° 18.962 (2005, 27 de septiembre última versión. 2006, 17 de noviembre, última modificación, Ley N° 20.129). Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza. Ministerio de Educación Pública. Santiago: Diario Oficial de la República de Chile, Gobierno de Chile.

Ley N°18.985 ( 1990, 22 de junio. 2017, 3 de noviembre última versión. 2017, 3 de noviembre última modificación Ley N° 21.045 ). Establece normas sobre Reforma Tributaria. Ministerio de Hacienda. Santiago: Diario Oficial de la República de Chile, Gobierno de Chile.

Ley N°19.247 (1993, 15 de septiembre) Introduce modificaciones a la Ley sobre Impuesto a la Renta; Modifica tasa del Impuesto al Valor Agregado; Establece beneficio a las donaciones con fines educacionales y Modifica otros textos legales que indica. Ministerio de Hacienda. Santiago: Diario Oficial de la República de Chile, Gobierno de Chile.

Ley N° 20.248 (2008, 1 de febrero). Ley de Subvención Escolar Preferencial. Santiago: Diario Oficial de la República de Chile, Gobierno de Chile

Ley N° 20.370 (2009, 12 de septiembre). Ley General De Educación. Santiago: Diario Oficial de la República de Chile, Gobierno de Chile.

Ley N° 20.529 (2011, 27 de agosto). Sistema Nacional De Aseguramiento de la Calidad De La Educación Parvularia, Básica y Media y Su Fiscalización. Santiago: Diario Oficial de la República de Chile, Gobierno de Chile.

Ley 21.040 (2017, 24 de noviembre. 2019, 13 de diciembre última versión, 13 de diciembre última modificación Ley N° 21.188). Crea el Sistema De Educación Pública. Ministerio de Educación. Santiago: Diario Oficial de la República de Chile, Gobierno de Chile.

## **ANEXOS**

## Distribución etárea (Proyección de Población por grupos de edad a 2015)

- **Tabla 1 : Servicio Local de Educación Huasco**

Edad	Comuna Alto del Carmen		Comuna Huasco		Comuna Freirina		Comuna Vallenar		% según Región	% según País
	2015	% según Comuna	2015	% según Comuna	2015	% según Comuna	2015	% según Comuna		
0 a 14	1.239	19,65	2.274	22,16	1.654	23,92	12.096	22,79	22,79	20,36
15 a 29	1.159	18,38	2.054	20,01	1.500	21,69	11.380	21,44	23,75	23,79
30 a 44	1.153	18,29	2.089	20,35	1.305	18,87	10.495	19,77	20,95	21,36
45 a 64	1.746	27,69	2.731	26,61	1.680	24,30	13.349	25,15	23,62	24,17
65 y más	1.008	15,99	1.115	10,86	776	11,22	5.767	10,86	8,89	10,32
Total	6.305	100	10.263	100	6.915	100	53.087	100	100	100

Fuente: Censo de Población Proyección de población 2015, INE.

- **Tabla 2: Servicio Local de Educación Puerto Cordillera**

Edad	Comuna Andacollo		Comuna Coquimbo		% según región	% según país
	2015	% según Comuna	2015	% según Comuna		
0 a 14	2.417	21,17	49.344	21,31	21,07	20,36
15 a 29	2.409	21,10	57.829	24,98	24,16	23,79
30 a 44	2.351	20,60	48.285	20,86	20,40	21,36
45 a 64	2.783	24,38	54.189	23,41	23,64	24,17
65 y más	1.455	12,75	21.860	9,44	10,73	10,32
Total	11.415	100	231.507	100	100	100

Fuente: Censo de Población Proyección de población 2015, INE.

- **Tabla 3: Servicio Local de Educación Costa Araucanía**

Edad	Comuna Carahue		Comuna Nueva imperial		Comuna Saavedra		Comuna Teodoro Schmidt		Comuna Toltén		% según Región	% según País
	2015	% según Comuna	2015	% según Comuna	2015	% según Comuna	2015	% según Comuna	2015	% según Comuna		
0 a 14	5.711	21,50	6.720	20,13	2.789	21,49	3.214	19,88	2.535	22,19	20,51	20,36
15 a 29	6.277	23,63	8.013	24	2.832	21,82	3.433	21,24	2.399	21	25,03	23,79
30 a 44	4.917	18,51	6.255	18,74	2.347	18,09	3.209	19,85	2.253	19,72	19,94	21,36
45 a 64	6.429	24,20	8.007	23,98	3.160	24,35	4.202	26	2.742	24	23,52	24,17
65 y más	3.228	12,15	4.391	13,15	1.849	14,25	2.105	13,02	1.494	13,08	10,99	10,32
Total	26.562	100	33.386	100	12.977	100	16.163	100	11.423	100	100	100

Fuente: Censo de Población Proyección de población 2015, INE.

- **Tabla 4: Servicio Local de Educación Barrancas**

Edad	Comuna Lo Prado		Comuna Cerro Navia		Comuna Pudahuel		% según región	% según país
	2015	% según Comuna	2015	% según Comuna	2015	% según Comuna		
0 a 14	21.150	18,74	33.890	21,41	53.677	23,01	20,04	20,36
15 a 29	26.588	23,55	38.002	24,01	55.245	23,68	23,42	23,79
30 a 44	23.689	20,99	33.412	21,11	57.682	24,73	22,53	21,36
45 a 64	29.876	26,47	38.626	24,40	51.357	22,02	24,03	24,17
65 y más	11.576	10,26	14.369	9,08	15.291	6,56	9,98	10,32
Total	112.879	100	158.299	100	233.252	100	100	100

Fuente: Censo de Población Proyección de población 2015, INE.

## Indicadores socioeconómicos de los territorios con S.L.E instalados a diciembre de 2018

La información contenida corresponde al porcentaje de personas en situación de pobreza por ingresos, de la Encuesta de Caracterización Social (Casen) del Ministerio de Desarrollo Social. Desde dicha encuesta se establece que el porcentaje de personas en situación de pobreza por ingresos en Chile en el año 2011 era un 22,2% y el año 2013 de 14,4%, lo que representa una disminución 7,8 puntos porcentuales.

### a) Población según pobreza por Ingresos CASEN 2011 y 2013, Metodología SAE CASEN 2011–2013

- **Tabla 5: Servicio Local de Educación Huasco**

Territorio	% de Personas en Situación de Pobreza por Ingresos	
	2011	2013
Comuna de Alto Del Carmen	21,63	24,67
Comuna de Freirina	22,48	10,10
Comuna de Huasco	19,90	11,52
Comuna de Vallenar	22,51	8,73
Región de Atacama	16,30	7,30
País	22,20	14,40

*Fuente: Estimación de la pobreza por ingresos a nivel comunal 2013 Nueva metodología (SAE e imputación de medias por conglomerados) CASEN, Ministerio de desarrollo social.*

- **Tabla 6: Servicio Local de Educación Puerto Cordillera**

Territorio	% de Personas en Situación de Pobreza por Ingresos	
	2011	2013
Comuna de Andacollo	22,92	14,89
Comuna de Coquimbo	16,71	12,79
Región de Coquimbo	26,10	16,20
País	22,20	14,40

*Fuente: Estimación de la pobreza por ingresos a nivel comunal 2013 Nueva metodología (SAE e imputación de medias por conglomerados) CASEN, Ministerio de desarrollo social.*



- **Tabla 7: Servicio Local de Educación Costa Araucanía**

Territorio	% de Personas en Situación de Pobreza por Ingresos	
	2011	2013
Comuna de Carahue	52,67	41,91
Comuna de Nueva Imperial	44,32	50,70
Comuna de Saavedra	63,64	47,14
Comuna de Teodoro Schmidt	53,63	47,62
Comuna de Toltén	49,11	46,81
Región de la Araucanía	39,70	27,90
País	22,20	14,40

Fuente: Estimación de la pobreza por ingresos a nivel comunal 2013 Nueva metodología (SAE e imputación de medias por conglomerados) CASEN, Ministerio de desarrollo social.

- **Tabla 8: Servicio Local de Educación Barrancas**

	% de Personas en Situación de Pobreza por Ingresos	
	2011	2013
Comuna de Lo Prado	13,14	7,11
Comuna de Cerro Navia	19,81	15,38
Comuna de Pudahuel	17,31	9,31
Región Metropolitana de Santiago	15,70	9,20
País	22,20	14,40

Fuente: Estimación de la pobreza por ingresos a nivel comunal 2013 Nueva metodología (SAE e imputación de medias por conglomerados) CASEN Ministerio de Desarrollo Social.

## Indicadores educacionales de los territorios con S.L.E instalados a diciembre de 2018

Los datos que se presentan permiten comparar las comunas del Servicio Local de Educación con la región respectiva y con el país. Se reconocen además cómo se distribuyen los establecimientos por dependencia– municipal, particular subvencionado, particular pagado– y sus variaciones en los últimos dos años. Se presentan además los resultados promedio de las pruebas de medición de calidad (SIMCE) durante la trayectoria escolar y los resultados al egreso del sistema escolar y Pruebas de Selección Universitaria (PSU), lo que permite observar su desempeño.

### a) Número de establecimientos educacionales por dependencia 2012–2014

- **Tabla 9: Servicio Local de Educación Huasco**

Establecimientos	Comuna Alto del Carmen		Comuna Huasco		Comuna Freirina		Comuna Vallenar		Región		País	
	2012	2014	2012	2014	2012	2014	2012	2014	2012	2014	2012	2014
Corporación Municipal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1.131	1.106
Municipal DAEM	17	17	6	6	6	6	27	27	115	116	4.383	4.225
Particular Subvencionado	0	0	4	4	0	0	9	8	55	51	5.965	6.065
Particular Pagado	0	0	0	0	0	0	4	4	12	12	625	595
Corporación de Administración Delegada	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	70	70
<b>Total</b>	<b>17</b>	<b>17</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>40</b>	<b>39</b>	<b>182</b>	<b>179</b>	<b>12.174</b>	<b>12.061</b>

Fuente: Base de establecimientos educacionales, MINEDUC.

- **Tabla 10: Servicio Local de Educación Puerto Cordillera**

Establecimientos	Comuna Andacollo		Comuna Coquimbo		Región		País	
	2012	2014	2012	2014	2012	2014	2012	2014
Corporación Municipal	0	0	0	0	45	44	1.131	1.106
Municipal DAEM	10	10	40	40	376	369	4.383	4.225
Particular Subvencionado	2	2	110	105	346	345	5.965	6.065
Particular Pagado	0	0	3	3	26	23	625	595
Corporación de Administración Delegada	0	0	0	0	1	1	70	70
<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>153</b>	<b>148</b>	<b>794</b>	<b>782</b>	<b>12.174</b>	<b>12.061</b>

Fuente: Base de establecimientos educacionales, MINEDUC.

- **Tabla 11: Servicio Local de Educación Costa Araucanía**

Establecimientos	Comuna Carahue		Comuna de Nueva Imperial		Comuna de Saavedra		Comuna de Teodoro Schmidt		Comuna de Toltén		Región		País	
	2012	2014	2012	2014	2012	2014	2012	2014	2012	2014	2012	2014	2012	2014
Corporación Municipal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1.131	1.106
Municipal DAEM	32	27	23	21	8	8	15	14	13	13	538	512	4.383	4.225
Particular Subvencionado	40	40	53	47	31	27	28	28	9	10	687	664	5.965	6.065
Particular Pagado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	13	12	625	595
Corporación de Administración Delegada	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	4	4	70	70
<b>Total</b>	<b>72</b>	<b>67</b>	<b>77</b>	<b>69</b>	<b>39</b>	<b>35</b>	<b>43</b>	<b>42</b>	<b>22</b>	<b>23</b>	<b>1.242</b>	<b>1.192</b>	<b>12.174</b>	<b>12.061</b>

Fuente: Base de establecimientos educacionales, MINEDUC.

- **Tabla 12: Servicio Local de Educación Barrancas**

Establecimientos	Comuna Lo Prado		Comuna Cerro Navia		Comuna Pudahuel		Región		País	
	2012	2014	2012	2014	2012	2014	2012	2014	2012	2014
Corporación Municipal	13	13	23	19	19	19	445	434	1.131	1.106
Municipal DAEM	0	0	0	0	0	0	290	288	4.383	4.225
Particular Subvencionado	19	19	26	28	47	49	1.991	2.046	5.965	6.065
Particular Pagado	2	0	0	0	1	1	304	288	625	595
Corporación de Administración Delegada	0	0	0	0	0	0	33	33	70	70
<b>Total</b>	<b>34</b>	<b>32</b>	<b>49</b>	<b>47</b>	<b>67</b>	<b>69</b>	<b>3.063</b>	<b>3.089</b>	<b>12.174</b>	<b>12.061</b>

Fuente: Base de establecimientos educacionales, MINEDUC.

**b) Matrícula por dependencia 2012–2014**

- **Tabla 13: Servicio Local de Educación Huasco**

Matrícula según Dependencia	Comuna Alto del Carmen		Comuna Huasco		Comuna Freirina		Comuna Vallenar		Región		País	
	2012	2014	2012	2014	2012	2014	2012	2014	2012	2014	2012	2014
Corporación Municipal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	451.091	429.479
Municipal DAEM	806	811			1.109	1.150	8.997	8.933	41.357	42.038	908.804	875.155
Particular Subvencionado	0	0	549	541	0	0	3.024	3.006	21.831	21.174	1.887.180	1.919.392
Particular Pagado	0	0	0	0	0	0	421	449	2.402	2.397	254.719	270.491
Corporación de Administración Delegada	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	49.473	46.802
<b>Total</b>	<b>806</b>	<b>811</b>	<b>1.975</b>	<b>1.963</b>	<b>1.109</b>	<b>1.150</b>	<b>12.442</b>	<b>12.388</b>	<b>65.590</b>	<b>65.609</b>	<b>3.551.267</b>	<b>3.541.319</b>

Fuente: Base de Matrículas, MINEDUC

- **Tabla 14: Servicio Local de Educación Puerto Cordillera**

Matrícula según Dependencia	Comuna Andacollo		Comuna Coquimbo		Región		País	
	2012	2014	2012	2014	2012	2014	2012	2014
Corporación Municipal	0	0	0	0	11.867	12.171	451.091	429.479
Municipal DAEM	1.285	1.237	12.926	12.100	51.197	48.814	908.804	875.155
Particular Subvencionado	824	928	29.528	30.959	88.385	93.452	1.887.180	1.919.392
Particular Pagado	0	0	89	107	4.667	5.099	254.719	270.491
Corporación de Administración Delegada	0	0	0	0	389	446	49.473	46.802
<b>Total</b>	<b>2.109</b>	<b>2.165</b>	<b>42.543</b>	<b>43.166</b>	<b>156.505</b>	<b>159.982</b>	<b>3.551.267</b>	<b>3.541.319</b>

Fuente: Base de Matrículas, MINEDUC

- **Tabla 15: Servicio Local de Educación Costa Araucanía**

Matrícula según Dependencia	Comuna Carahue		Comuna Nueva Imperial		Comuna Saavedra		Comuna Teodoro Schmidt		Comuna Tolstén		Región		País	
	2012	2014	2012	2014	2012	2014	2012	2014	2012	2014	2012	2014	2012	2014
Corporación Municipal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	451.091	429.479
Municipal DAEM	3.238	3.097	2.243	2.268	878	805	996	879	1.145	1.133	79.726	77.608	908.804	875.155
Particular Subvencionado	2.121	2.255	5.591	5.318	1.636	1.455	1.393	1.342	798	836	118.440	117.236	1.887.180	1.919.392
Particular Pagado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5.264	5.475	254.719	270.491
Corporación de Administración Delegada	0	0	364	398	0	0	0	0	0	0	2.193	2.011	49.473	46.802
<b>Total</b>	<b>5.359</b>	<b>5.352</b>	<b>8.198</b>	<b>7.984</b>	<b>2.514</b>	<b>2.260</b>	<b>2.389</b>	<b>2.221</b>	<b>1.943</b>	<b>1.969</b>	<b>205.623</b>	<b>202.330</b>	<b>3.551.267</b>	<b>3.541.319</b>

Fuente: Base de Matrículas, MINEDUC

- **Tabla 16: Servicio Local de Educación Barrancas**

Matrícula según Dependencia	Comuna Lo Prado		Comuna Cerro Navia		Comuna Pudahuel		Región		País	
	2012	2014	2012	2014	2012	2014	2012	2014	2012	2014
Corporación Municipal	5.801	5.751	8.544	7.532	11.666	11.040	233.584	219.723	451.091	429.479
Municipal DAEM	0	0	0	0	0	0	135.180	129.304	908.804	875.155
Particular Subvencionado	6.598	6.664	10.230	10.637	23.258	23.488	826.016	831.529	1.887.180	1.919.392
Particular Pagado	142	0	0	0	1.002	1.058	158.104	166.773	254.719	270.491
Corporación de Administración Delegada	0	0	0	0	0	0	22.765	20.983	49.473	46.802
<b>Total</b>	<b>12.541</b>	<b>12.415</b>	<b>18.774</b>	<b>18.169</b>	<b>35.926</b>	<b>35.586</b>	<b>1.375.649</b>	<b>1.368.312</b>	<b>3.551.267</b>	<b>3.541.319</b>

Fuente: Base de Matrículas, MINEDUC

**c) Matrícula por nivel de educación 2012–2014**

- **Tabla 17: Servicio Local de Educación Huasco**

Mat. según Nivel de Educ.	Comuna Alto del Carmen		Comuna Huasco		Comuna Freirina		Comuna Vallenar		Región		País	
	2012	2014	2012	2014	2012	2014	2012	2014	2012	2014	2012	2014
Educación parvularia	73	99	193	202	146	155	1.386	1.498	7.240	8.032	351.589	378.052
Enseñanza básica niños	573	551	1.137	1.154	689	731	6.614	6.594	36.592	36.712	1.962.255	1.939.926
Educación de adultos	0	0	0	0	0	0	66	56	276	271	19.666	17.491
Educación especial	0	0	188	190	13	15	589	636	2.692	2.793	159.517	176.818
Enseñanza media niños	160	161	457	417	261	249	3.549	3.317	16.930	16.056	938.936	909.674
Enseñanza media adultos	0	0	0	0	0	0	238	287	1.860	1.745	119.304	119.358
<b>Total</b>	<b>806</b>	<b>811</b>	<b>1.975</b>	<b>1.963</b>	<b>1.109</b>	<b>1.150</b>	<b>12.442</b>	<b>12.388</b>	<b>65.590</b>	<b>65.609</b>	<b>3.551.267</b>	<b>3.541.319</b>

Fuente: Base de Matrículas, MINEDUC.

**Tabla 18: Servicio Local de Educación Puerto Cordillera**

Mat. según Nivel de Educ.	Comuna Andacollo		Comuna Coquimbo		Región		País	
	2012	2014	2012	2014	2012	2014	2012	2014
Educación parvularia	214	301	3.900	4.567	14.643	16.908	351.589	378.052
Enseñanza básica niños	1.270	1.250	22.826	22.918	85.632	86.627	1.962.255	1.939.926
Educación de adultos	13	12	310	119	1.024	602	19.666	17.491
Educación especial	93	89	3.663	4.065	9.213	10.392	159.517	176.818
Enseñanza media niños	416	422	9.952	9.588	40.254	39.260	938.936	909.674
Enseñanza media adultos	103	91	1.892	1.909	5.739	6.193	119.304	119.358
<b>Total</b>	<b>2.109</b>	<b>2.165</b>	<b>42.543</b>	<b>43.166</b>	<b>156.505</b>	<b>159.982</b>	<b>3.551.267</b>	<b>3.541.319</b>

Fuente: Base de Matriculas, MINEDUC.

• **Tabla 19: Servicio Local de Educación Costa Araucanía**

Mat. según Nivel de Educ.	Comuna Carahue		Comuna Nueva Imperial		Comuna Saavedra		Comuna Teodoro Schmidt		Comuna Toltén		Región		País	
	2012	2014	2012	2014	2012	2014	2012	2014	2012	2014	2012	2014	2012	2014
Educación parvularia	349	469	599	635	236	225	268	301	226	223	19.153	20.750	351.589	378.052
Enseñanza básica niños	3.319	3.248	4.303	4.229	1.582	1.497	1.718	1.631	1.340	1.307	115.376	112.895	1.962.255	1.939.926
Educación de adultos	0	10	90	52	0	0	0	7	0	0	1.417	1.033	19.666	17.491
Educación especial	169	161	204	261	0	0	0	0	3	65	4.678	5.498	159.517	176.818
Enseñanza media niños	1.413	1.303	2.573	2.423	626	490	403	246	351	374	57.208	54.573	938.936	909.674
Enseñanza media adultos	109	161	429	384	70	48	0	36	23	0	7.791	7.581	119.304	119.358
<b>Total</b>	<b>5.359</b>	<b>5.352</b>	<b>8.198</b>	<b>7.984</b>	<b>2.514</b>	<b>2.260</b>	<b>2.389</b>	<b>2.221</b>	<b>1.943</b>	<b>1.969</b>	<b>205.623</b>	<b>202.330</b>	<b>3.551.267</b>	<b>3.541.319</b>

Fuente: Base de Matriculas, MINEDUC.

- **Tabla 20: Servicio Local de Educación Barrancas**

Mat. según Nivel de Educ.	Comuna Lo Prado		Comuna Cerro Navia		Comuna Pudahuel		Región		País	
	2012	2014	2012	2014	2012	2014	2012	2014	2012	2014
Educación parvularia	1.811	1.799	2.064	2.199	4.505	4.487	134.337	143.933	351.589	378.052
Enseñanza básica niños	8.488	8.159	12.491	11.897	22.053	21.683	757.443	748.510	1.962.255	1.939.926
Educación de adultos	118	181	138	88	86	122	8.141	7.132	19.666	17.491
Educación especial	687	669	1.306	1.458	1.756	1.916	67.889	73.065	159.517	176.818
Enseñanza media niños	1.120	1.281	2.072	1.782	6.555	6.167	363.465	351.791	938.936	909.674
Enseñanza media adultos	317	326	703	745	971	1.211	44.374	43.881	119.304	119.358
<b>Total</b>	<b>12.541</b>	<b>12.415</b>	<b>18.774</b>	<b>18.169</b>	<b>35.926</b>	<b>35.586</b>	<b>1.375.649</b>	<b>1.368.312</b>	<b>3.551.267</b>	<b>3.541.319</b>

Fuente: Base de Matriculas, MINEDUC.

**d) Resultados SIMCE Cuarto Básico 2009, 2011, 2013**

- **Tabla 21: Servicio Local de Educación Huasco**

4to Básico	Comuna Alto del Carmen			Comuna Huasco			Comuna Freirina			Comuna Vallenar			Región			País		
	2009	2011	2013	2009	2011	2013	2009	2011	2013	2009	2011	2013	2009	2011	2013	2009	2011	2013
Lectura	254	252	252	241	256	262	258	268	254	256	265	264	255	258	257	262	267	264
Matemática	238	240	229	229	239	243	231	235	232	247	254	251	245	246	246	253	259	256

Fuente: Resultados SIMCE por comuna, Ministerio de Educación (MINEDUC)

- **Tabla 22: Servicio Local de Educación Puerto Cordillera**

4to Básico	Comuna Andacollo			Comuna Coquimbo			Región			País		
	2009	2011	2013	2009	2011	2013	2009	2011	2013	2009	2011	2013
Lectura	260	274	258	261	262	258	263	266	263	262	267	264
Matemática	237	257	244	250	253	247	251	257	253	253	259	256

Fuente: Resultados SIMCE por comuna, Ministerio de Educación (MINEDUC)



- **Tabla 23: Servicio Local de Educación Costa Araucanía**

4to Básico	Comuna Carahue			Comuna Nueva Imperial			Comuna Saavedra			Comuna Teodoro Schmidt			Comuna Toltén			Región			País		
	2009	2011	2013	2009	2011	2013	2009	2011	2013	2009	2011	2013	2009	2011	2013	2009	2011	2013	2009	2011	2013
Lectura	244	262	249	251	252	255	235	249	241	245	251	258	248	272	257	259	268	263	262	267	264
Matemática	228	246	236	237	237	245	213	221	220	223	235	239	228	253	245	244	254	251	253	259	256

Fuente: Resultados SIMCE por comuna, Ministerio de Educación (MINEDUC).

- **Tabla 24: Servicio Local de Educación Barrancas**

4to Básico	Comuna Lo Prado			Comuna Cerro Navia			Comuna Pudahuel			Región			País		
	2009	2011	2013	2009	2011	2013	2009	2011	2013	2009	2011	2013	2009	2011	2013
Lectura	252	258	251	246	249	241	258	265	263	264	268	265	262	267	264
Matemática	248	255	247	236	240	233	251	258	256	257	261	259	253	259	256

Fuente: Resultados SIMCE por comuna, Ministerio de Educación (MINEDUC).

**e) Resultados SIMCE Octavo Básico 2009, 2011, 2013**

- **Tabla 25: Servicio Local de Educación Huasco**

8vo Básico	Comuna Alto del Carmen			Comuna Huasco			Comuna Freirina			Comuna Vallenar			Región			País		
	2009	2011	2013	2009	2011	2013	2009	2011	2013	2009	2011	2013	2009	2011	2013	2009	2011	2013
Lectura	238	237	246	247	236	229	249	277	258	251	246	248	249	246	246	252	254	255
Matemática	216	230	234	250	235	229	256	260	268	258	249	251	258	250	252	260	259	262

Fuente: Resultados SIMCE por comuna, Ministerio de Educación (MINEDUC).

- **Tabla 26: Servicio Local de Educación Puerto Cordillera**

8vo Básico	Comuna Andacollo			Comuna Coquimbo			Región			País		
	2009	2011	2013	2009	2011	2013	2009	2011	2013	2009	2011	2013
Lectura	240	250	262	247	253	251	249	254	256	252	254	255
Matemática	241	247	254	253	254	254	255	256	257	260	259	262

Fuente: Resultados SIMCE por comuna, Ministerio de Educación (MINEDUC).

- **Tabla 27: Servicio Local de Educación Costa Araucanía**

8vo Básico	Comuna Carahue			Comuna Nueva Imperial			Comuna Saavedra			Comuna Teodoro Schmidt			Comuna Toltén			Región			País		
	2009	2011	2013	2009	2011	2013	2009	2011	2013	2009	2011	2013	2009	2011	2013	2009	2011	2013	2009	2011	2013
Lectura	239	253	248	237	243	247	218	232	236	229	231	235	237	249	257	248	255	255	252	254	255
Matemática	240	244	240	236	243	242	213	224	219	226	227	226	235	243	249	250	254	253	260	259	262

Fuente: Resultados SIMCE por comuna, Ministerio de Educación (MINEDUC).

- **Tabla 28: Servicio Local de Educación Barrancas**

8vo Básico	Comuna Lo Prado			Comuna Cerro Navia			Comuna Pudahuel			Región			País		
	2009	2011	2013	2009	2011	2013	2009	2011	2013	2009	2011	2013	2009	2011	2013
Lectura	241	238	235	235	230	241	242	244	251	255	253	255	252	254	255
Matemática	248	244	247	243	240	247	247	252	258	265	262	266	260	259	262

Fuente: Resultados SIMCE por comuna, Ministerio de Educación (MINEDUC).

**f) Resultados SIMCE Segundo Medio 2010, 2013**

- **Tabla 29: Servicio Local de Educación Huasco**

2do Medio	Comuna Alto del Carmen		Comuna Huasco		Comuna Freirina		Comuna Vallenar		Región		País	
	2010	2013	2010	2013	2010	2013	2010	2013	2010	2013	2010	2013
Lectura	230	224	232	219	236	258	238	244	251	246	259	254
Matemática	207	207	215	217	207	222	233	244	248	255	256	267

Fuente: Resultados SIMCE por comuna, Ministerio de Educación (MINEDUC).

- **Tabla 30: Servicio Local de Educación Puerto Cordillera**

2do Medio	Comuna Andacollo		Comuna Coquimbo		Región		País	
	2010	2013	2010	2013	2010	2013	2010	2013
Lectura	246	247	258	252	256	254	259	254
Matemática	249	248	252	261	250	265	256	267

Fuente: Resultados SIMCE por comuna, Ministerio de Educación (MINEDUC).

- **Tabla 31: Servicio Local de Educación Costa Araucanía**

2do Medio	Comuna Carahue		Comuna Nueva Imperial		Comuna Saavedra		Comuna Teodoro Schmidt		Comuna Toltén		Región		País	
	2010	2013	2010	2013	2010	2013	2010	2013	2010	2013	2010	2013	2010	2013
Lectura	238	234	237	234	210	229	230	241	217	225	254	250	259	254
Matemática	225	228	222	233	197	201	214	211	213	236	246	255	256	267

Fuente: Resultados SIMCE por comuna, Ministerio de Educación (MINEDUC).

- **Tabla 32: Servicio Local de Educación Barrancas**

2do Medio	Comuna Lo Prado		Comuna Cerro Navia		Comuna Pudahuel		Región		País	
	2010	2013	2010	2013	2010	2013	2010	2013	2010	2013
Lectura	233	231	226	226	244	240	264	256	259	254
Matemática	221	228	217	232	241	248	264	274	256	267

Fuente: Resultados SIMCE por comuna, Ministerio de Educación (MINEDUC).

**g) Resultados promedio PSU por dependencia 2013–2015**

- **Tabla 33: Servicio Local de Educación Huasco**

Psu Promedio por Dependencia	Comuna Alto del Carmen		Comuna Huasco		Comuna Freirina		Comuna Vallenar		Región		País	
	2013	2015	2013	2015	2013	2015	2013	2015	2013	2015	2013	2015
Municipal	417,34	448,29	431,53	429,19	422,02	421,11	405,85	417,16	442,09	433,94	453,77	457,19
Particular Subvencionado	-	-	-	-	-	-	536,25	533,92	515,35	515,72	490,74	492,47
Particular Pagado	-	-	-	-	-	-	659,66	594,29	632,42	626,58	606,70	600,17

Fuente: Sistema Nacional de información municipal, SINIM

- **Tabla 34: Servicio Local de Educación Puerto Cordillera**

Psu Promedio por Dependencia	Comuna Andacollo		Comuna Coquimbo		Región		País	
	2013	2015	2013	2015	2013	2015	2013	2015
Municipal	436,04	415,73	440,70	444,89	429,80	433,46	453,77	457,19
Particular Subvencionado	420,04	-	482,58	478,43	496,15	498,47	490,74	492,47
Particular Pagado	-	-	-	-	631,46	613,49	606,70	600,17

Fuente: Sistema Nacional de información municipal, SINIM

• **Tabla 35: Servicio Local de Educación Costa Araucanía**

Psu Promedio por Dependencia	Comuna Carahue		Comuna Nueva Imperial		Comuna Saavedra		Comuna Teodoro Schmidt		Comuna Toltén		Región		País	
	2013	2015	2013	2015	2013	2015	2013	2015	2013	2015	2013	2015	2013	2015
Municipal	453,84	442,65	425,24	423,89	419,12	444,50	413	396,18	484,75	460,22	454,38	458,66	453,77	457,19
Particular Subvencionado	409,10	393,98	438,56	453,91	354,48	411,11	435,27	-	-	-	486,96	490,92	490,74	492,47
Particular Pagado	-	-	425,24	423,89	419,12	444,50	-	-	-	-	606,46	607,69	606,70	600,17

Fuente: Sistema Nacional de información municipal, SINIM

• **Tabla 36: Servicio Local de Educación Barrancas**

Psu Promedio por Dependencia	Comuna Lo Prado		Comuna Cerro Navia		Comuna Pudahuel		Región		País	
	2013	2015	2013	2015	2013	2015	2013	2015	2013	2015
Municipal	386,08	405,51	382,73	406,46	406,72	423,02	469,27	474,19	453,77	457,19
Particular Subvencionado	487,05	503,48	427,82	415,48	458,78	453,31	485,73	486,73	490,74	492,47
Particular Pagado	-	-	-	-	596,12	586,12	608,96	603,55	606,70	600,17

Fuente: Sistema Nacional de información municipal, SINIM

**Indicadores municipales de los territorios con S.L.E instalados a diciembre de 2018**

Estos datos se consignan porque se consideran permiten ilustrar en términos comparativos, la mayor o menor independencia financiera de los organismos municipales. Como dato referencial para el año 2014, el 37,7% de los municipios nacionales dependían financieramente del Fondo Común Municipal (FCM)<sup>300</sup>, entre un 50% y un 84%. En el gasto se determinan además los porcentajes destinados a inversión municipal y el porcentaje de recursos que se traspasan desde el gobierno central para cubrir los sectores de educación y salud municipal.

<sup>300</sup> Definido por la Constitución Política (Art. 122) como un “mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país” y tiene por objetivo repartir el ingreso propio de los municipios en razón de variables sociodemográficas y económicas, privilegiando los municipios con mayor vulnerabilidad y cantidad de habitantes.

a) Ingresos Municipales, distribución porcentual según origen, 2010–2012–2014

• **Tabla 37: Servicio Local de Educación Huasco**

Ingreso	Comuna Alto del Carmen			Comuna Huasco			Comuna Freirina			Comuna Vallenar		
	2010	2012	2014	2010	2012	2014	2010	2012	2014	2010	2012	2014
Propios Permanentes en el Ingreso Total	28,30	26,30	25,90	20,40	23,30	20,30	41	47,50	49,30	31,50	37,20	30,40
Del FCM en el Ingreso Total	47,60	47,60	48,90	53,40	43,30	50,70	25,10	27,20	28,50	29,80	32,20	30,20
Por Transferencia en el Ingreso Total	30,10	34,20	31,10	18,50	40,40	38,30	15,20	17,10	16,40	22,70	25,70	39,20

Fuente: Sistema Nacional de Información Municipal SINIM.

• **Tabla 38: Servicio Local de Educación Puerto Cordillera**

Ingreso	Comuna Andacollo			Comuna Coquimbo		
	2010	2012	2014	2010	2012	2014
Propios Permanentes en el Ingreso Total	37,70	36,10	36,40	51,90	52,80	50,30
Del FCM en el Ingreso Total	43	42,90	44,10	32,60	32,70	34
Por Transferencia en el Ingreso Total	13,20	17,50	13,20	8,40	4,60	6,20

Fuente: Sistema Nacional de Información Municipal SINIM.

• **Tabla 39: Servicio Local de Educación Costa Araucanía**

Ingreso	Comuna Carahue			Comuna Nueva Imperial			Comuna Saavedra			Comuna Teodoro Schmidt			Comuna Toltén		
	2010	2012	2014	2010	2012	2014	2010	2012	2014	2010	2012	2014	2010	2012	2014
Propios Permanentes en el Ingreso Total	6,90	6,90	7,70	8	10,10	10	3,90	2,80	3,30	6,20	5,20	5,10	7,70	7,60	7,50
Del FCM en el Ingreso Total	61,10	62,30	65,90	60	67,40	68,30	85,70	68,90	68,80	70,40	66,50	59,10	75,50	65,10	58,30
Por Transferencia en el Ingreso Total	26,90	21,30	22,40	22	11,40	17,40	6,70	26,90	25,70	3,60	16,70	24,50	8,30	20,40	31,60

Fuente: Sistema Nacional de Información Municipal SINIM.

- **Tabla 40: Servicio Local de Educación Barrancas**

Ingreso	Comuna Lo Prado			Comuna Cerro Navia			Comuna Pudahuel		
	2010	2012	2014	2010	2012	2014	2010	2012	2014
Propios Permanentes en el Ingreso Total	17,20	18,90	8,70	12,30	13,20	9,10	44,70	45,40	36,70
Del FCM en el Ingreso Total	50,70	57,40	28,50	60,10	67,30	44,50	36,40	28,80	21,70
Por Transferencia en el Ingreso Total	12,80	4,80	49,60	11,10	8,80	41,30	2	2,70	36,50

Fuente: Sistema Nacional de Información Municipal SINIM.

**b) Gasto en salud y educación municipal 2010–2012–2014**

- **Tabla 41: Servicio Local de Educación Huasco**

	Comuna Alto del Carmen			Comuna Huasco			Comuna Freirina			Comuna Vallenar		
	Miles de \$			Miles de \$			Miles de \$			Miles de \$		
	2010	2012	2014	2010	2010	2012	2014	2012	2014	2010	2012	2014
Gasto en Educación	1.602.600	1.717.243	2.106.753	1.251.927	1.725.222	2.345.519	1.733.040	1.732.988	2.779.404	9.164.917	11.417.801	13.996.940
Gastos Salud	499.283	593.757	840.883	415.816	488.179	827.938	296.858	384.848	618.762	2.022.014	2.623.199	4.404.852

Fuente: Sistema Nacional de Información Municipal SINIM.

- **Tabla 42: Servicio Local de Educación Puerto Cordillera**

	Comuna de Andacollo			Comuna Coquimbo		
	Miles de \$			Miles de \$		
	2010	2010	2012	2010	2012	2014
Gasto en Educación	1.525.058	2.090.196	2.216.406	13.996.954	17.104.034	21.435.022
Gastos Salud				7.284.264	10.763.701	14.244.506

Fuente: Sistema Nacional de Información Municipal SINIM.

- **Tabla 43: Servicio Local de Educación Costa Araucanía**

	Comuna Carahue			Comuna Nueva Imperial			Comuna Saavedra			Comuna Teodoro Schmidt			Comuna Toltén		
	Miles de \$			Miles de \$			Miles de \$			Miles de \$			Miles de \$		
	2010	2012	2014	2010	2012	2014	2010	2012	2014	2010	2012	2014	2010	2012	2014
Gasto en Educación	4.411.869	5.505.932	5.746.884	3.139.115	1.696.587	1.979.315	2.545.030	1.891.235	2.194.320	1.535.699	1.743.847	1.896.242	1.696.587	1.979.315	2.545.030
Gastos Salud	717.476	949.128	1.375.811	1.687.021	404.036	481.269	621.840	1.017.820	1.168.446	993.578	1.214.674	1.500.515	404.036	481.269	621.840

Fuente: Sistema Nacional de Información Municipal SINIM.

- **Tabla 44: Servicio Local de Educación Barrancas**

	Comuna Lo Prado			Comuna Cerro Navia			Comuna Pudahuel		
	Miles de \$			Miles de \$			Miles de \$		
	2010	2012	2014	2010	2012	2014	2010	2012	2014
Gasto en Educación	6.794.320	7.685.285	8.108.442	5.782.650	11.453.303	12.930.781	11.685.095	13.580.202	13.423.363
Gastos Salud	7.995.363	8.566.765	9.549.054	4.261.409	7.999.712	11.582.641	10.372.331	12.034.178	16.004.620

Fuente: Sistema Nacional de Información Municipal SIN

**Cuadro 1: Estructura del Gasto en Educación en Chile**

<b>Tipos de establecimientos educativos</b>	<b>Administración del establecimiento</b>	<b>Fuentes de financiamiento</b>
<b>Municipales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Daem</li> <li>• Corporaciones municipales de educación</li> <li>• Establecimientos concesionados a terceros (ley 16.845, art.8)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subvenciones estatales</li> <li>• Contribuciones municipales variables</li> <li>• Fondo de desarrollo regional (FNDR) para infraestructura</li> <li>• Otros aportes públicos</li> <li>• Donaciones educativas</li> <li>• Ley 19.247</li> <li>• Financiamiento compartido (solo establecimientos de enseñanza media (secundaria))</li> </ul>
<b>Particulares subvencionados con fines de lucro</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Persona natural o jurídica</li> <li>• Sostenedores individuales</li> <li>• Sostenedores que controlan mas de 1 establecimientos</li> <li>• Sociedades anónimas</li> <li>• Sociedades de responsabilidad limitada</li> <li>• Empresa individual de responsabilidad limitada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subvenciones estatales</li> <li>• Financiamiento compartido</li> <li>• Cuotas de centros de padres</li> </ul>
<b>Particulares subvencionados católicos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Congregaciones de la iglesia católica, incluye ordenes religiosas, arquidiócesis y fundaciones religiosas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subvenciones estatales</li> <li>• Financiamiento compartido</li> <li>• Cuotas de centros de padres</li> <li>• Contribuciones de la iglesia</li> <li>• Donaciones educativas</li> <li>• Ley 19.247</li> </ul>
<b>Particulares subvencionados protestantes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Iglesia protestante</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subvenciones estatales</li> <li>• Financiamiento compartido</li> </ul>



		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuotas de centros de padres</li> <li>• Contribuciones de la iglesia</li> <li>• Donaciones educacionales</li> <li>• Ley 19.247</li> </ul>
<b>Particulares subvencionados laicos sin fines de lucro</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fundaciones</li> <li>• Universidades</li> <li>• ONGs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subvenciones estatales</li> <li>• Financiamiento compartido</li> <li>• Cuotas de centros de padres</li> <li>• Contribuciones de la Fundación u organización</li> <li>• Donaciones educacionales</li> <li>• Ley 19.247</li> </ul>
<b>Particular pagado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Persona jurídica con o sin fines de lucro</li> <li>• Iglesia católica</li> <li>• Iglesia protestante</li> <li>• Empresa o individuos con fines de lucro</li> <li>• Fundaciones sin fines de lucro</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pago de padres y apoderados</li> <li>• Cuotas de centros de padres</li> <li>• Contribuciones de iglesias o Fundación</li> </ul>

**Cuadro 2: Comparación 20 comunas con mayor y menor proporción del ingreso total en educación como % de su presupuesto municipal, Año 2015**

<b>20 comunas con <u>mayor</u> proporción del ingreso total en educación como % de su presupuesto municipal</b>		<b>20 comunas con <u>menor</u> proporción del ingreso total en educación como % de su presupuesto municipal</b>	
<b>Comuna</b>	<b>%</b>	<b>Comuna</b>	<b>%</b>
Longaví	284,1	Río Verde	5,1
Castro	206,5	Alto Biobío	6,7
Quinchao	202,2	Vitacura	7,7
Lebu	200,6	Las Condes	8,4
Calbuco	197,6	Alto Hospicio	9,2
Quirihue	191,1	San Joaquín	11,2
Lonquimay	184,1	Ollague	11,9
San Carlos	183,9	Providencia	13,6
Ovalle	179,4	Sierra Gorda	16,0

Pemuco	179,1	Juan Fernández	18,0
Cañete	177,9	Lo Barnechea	18,5
Arauco	176,3	Huechuraba	21,0
Chimbarongo	174,8	Cholchol	22,6
Aisén	173,8	Santo Domingo	24,1
Vallenar	172,6	Concón	24,5
Retiro	172,6	Zapallar	24,6
San Ignacio	170,3	Tortel	24,7
Chépica	169,7	Olivar	25,3
Chile Chico	168,0	Santiago	26,0
Cauquenes	167,1	Torres del Paine	28,1

Fuente: Base de Datos SINIM, 2005

**Cuadro 3: Comparación comunas con mayor y menor porcentaje de aporte municipal respecto de Ingreso total del Área Educación, Año 2015**

<b>Comunas con más de 30% de aporte municipal respecto de Ingreso total del Área Educación</b>		<b>Comunas con menor 30% de aporte municipal respecto de Ingreso total del Área Educación</b>	
<b>Comuna</b>	<b>%</b>	<b>Comuna</b>	<b>%</b>
Sierra Gorda	70,1	Cabildo	0,7
Las Condes	63,5	Chonchi	0,7
Lo Barnechea	58,7	Monte Patria	0,6
Laguna Blanca	57,6	Toltén	0,6
Pirque	55,5	Coelemu	0,6
Alto Biobío	55,0	Los Álamos	0,5
Torres del Paine	54,4	Puerto Montt	0,5
San Gregorio	49,4	Iquique	0,4
Vitacura	46,8	Frutillar	0,2
Las Estrella	44,6	Vallenar	0,1
Pica	42,7	Buin	0,0
Primavera	42,6	Cabrero	0,0
Ollague	42,6	Chiguayante	0,0
Paihuano	40,5	Cochrane	0,0
Juan Fernández	40,4	Guaitecas	0,0
La Higuera	38,7	Los Ángeles	0,0
Huechuraba	36,8	Osorno	0,0
Quilicura	34,9	Pozo Almonte	0,0
Tortel	34,4	Quellón	0,0
Quintero	34,1	Río Verde	0,0

Cabo de Hornos	33,8	
Algarrobo	32,7	
Santiago	32,1	
Providencia	30,9	
Independencia	30,8	

Fuente: Base de Datos SINIM, 2005

**Cuadro 4: Gasto público en educación, como porcentaje del PIB y per cápita  
Chile 1970-2017**

Año	Gasto educación (millones de euros)	Gasto educación como % del gasto público	Gasto educación como % del PIB	Gasto en educación per cápita
1970			5,1	
1971			7,2	
1972			5,6	
1973			4,7 %	
1974			3,75	
1975			3,59	
1978			3,07	
1979			3,48	
1980			4,22	
1981			4,91	
1987			2,82	
1990			2,25	
1993		13,52	2,38	
1994		14,13	2,51	
1995		15,02	2,56	
1996		15,76	2,80	
1997		14,50	3,01	
1998		15,17	3,34	
1999	2.627,6	15,65	3,73	173€
2000	3.181,3	16,43	3,78	207 €
2002	3.009,5	17,45	4,08	192 €
2003	2.650,4	17,64	3,96	167 €
2004	2.822,6	17,02	3,54	176 €
2005	3.225,9	16,20	3,26	199 €

2006	3.726,7	16,23	3,02	228 €
2007	4.070,2	16,75	3,21	246 €
2008	4.628,2	17,40	3,79	277 €
2009	5.233,0	17,04	4,23	310 €
2010	6.854,3	17,84	4,16	402 €
2011	7.326,0	17,75	4,05	425 €
2012	9.508,4	19,64	4,58	545 €
2013	9.492,9	19,65	4,53	539 €
2014	9.275,7	19,92	4,73	521 €
2015	10.716,8	19,59	4,88	296 €
2016	12.085,8	21,16	5,34	665 €
2017	13.242,6	21,03	5,40	719 €

Fuente: <https://datosmacro.expansion.com/estado/gasto/educacion/chile>