

# La Reforma Educacional Chilena y la educación pública.

Juan Eduardo García-Huidobro  
Universidad Alberto Hurtado (Chile)

## **Resumen**

La educación chilena se mantiene desigual y segmentada después de 15 años de un proceso de Reforma Educativa. El acceso de los niños y jóvenes varía según los niveles de ingreso de sus familias y esta variación se hace más fuerte a medida que se avanza en el sistema educativo. Diversos tipos de escuelas atienden a los distintos grupos sociales. Estos resultados de la Reforma Chilena sorprenden y necesitan una explicación, ya que ella ha sido un esfuerzo político educacional de gran envergadura y ha tenido, desde sus orígenes, un discurso que enfatiza la equidad de la educación.

Se argumenta que la desigualdad de la educación chilena no se debería a problemas en el funcionamiento de instituciones bien orientadas, sino un resultado esperable del actual ordenamiento institucional del sistema educativo.

El Gobierno democrático inicia un conjunto muy amplio de políticas centradas en mejorar la calidad de la educación y aumentar la equidad de su distribución, que mantienen una continuidad ya por 15 años. Se muestra que esta Reforma Educacional tiene como referencia anterior los cambios efectuados al sistema escolar chileno por el Gobierno Militar a comienzos de los años 80. Estos cambios instauraron en el país un sistema educacional con un marcado carácter mercantil, los que fueron asumidos y continuados por el Gobierno democrático que asume en marzo de 1990.

El artículo analiza tres tensiones de la Reforma de la Educación chilena, para mostrar el modo como se ha entendido en ella el tema de la equidad. Estas son: la tensión entre el copago y la política de discriminación positiva; la tensión entre políticas universales y focalización y la tensión entre el subsistema de escuelas particular subvencionadas y las públicas (municipales) en un esquema de financiamiento a la demanda. Se advierte de la insuficiencia de la actual regulación mercantil de la educación y se argumenta que una revisión de las reglas del juego sería positivo para la educación chilena.

## **1. Planteamiento del problema.**

*Este artículo reflexiona sobre los magros resultados de la Reforma Educacional Chilena en términos de su contribución a la educación pública<sup>1</sup>. Se entiende por educación pública a la capacidad que tiene un sistema educativo para proveer de una educación de igual calidad a todos los niños, niñas y jóvenes, con prescindencia de su origen social, económico y cultural. Los resultados de la Reforma Chilena sorprenden y necesitan una explicación, ya que, ella ha sido un esfuerzo político educacional de gran envergadura y ha tenido, desde sus orígenes, un discurso que enfatiza la equidad de la educación.*

El concepto de educación pública siempre ha tenido la igualdad en educación como su criterio ordenador y su promesa primordial<sup>2</sup>. Es ya un adquirido –al menos teórico- que esta igualdad debe expresarse en resultados de aprendizaje, garantizando a los menos favorecidos las adquisiciones y las competencias claves o básicas, lo cual supone la discriminación positiva en el proceso; esto es, una distribución de los medios desigual que ayude a los desfavorecidos, puesto que una indiferencia a las diferencias refuerza las desigualdades (Bolívar, 2005). Ha sido también una exigencia permanente de la educación pública el constituir a la escuela como un espacio de integración y mixtura social, como experiencia de convivencia entre los distintos grupos sociales que conforman la sociedad (Peña, 2004; Guttman, 2002)

La clásica educación republicana se planteó la educación pública como un sistema educativo estatal que proveía de una educación universal, gratuita y obligatoria a todos. En la actualidad los sistemas educativos son más complejos y se acepta una acepción

más flexible de educación pública según la cual se mantiene que la educación es un bien público cuyo acceso debe estar asegurado a todos por el estado; importando menos si el estado mantiene o no la propiedad y/o administración de las instituciones educativas<sup>3</sup>. En la práctica, sin embargo, pese a que ha ganado espacio un conjunto variado de alternativas, a través de las cuales los estados se apoyan en la iniciativa privada para cumplir con las metas de la educación pública, invariablemente mantienen alguna porción del sistema que es administrada directamente por un ente público. Es el caso de los municipios en Chile.

Nuestra pregunta actual, asume como un dato que los resultados del sistema educacional chileno están siendo poco equitativos y que la educación chilena es profundamente desigual y crecientemente segmentada<sup>4</sup> y se centra en la capacidad que el actual sistema posee para avanzar en la línea de una educación más justa e igualitaria. La desigualdad y la segmentación son características que se dan en igual o menor grado en prácticamente todos los sistemas educativos del mundo la novedad de la situación chilena sería su carácter institucional. *Hipotéticamente, la desigualdad de la educación chilena no se debería a instituciones bien orientadas, pero que poseen limitaciones de funcionamiento que sería necesario corregir, sino que sería un resultado esperable del actual ordenamiento institucional<sup>5</sup> del sistema educativo.*

El examen de la institucionalidad de la educación pública en Chile obliga a detenerse en dos cuestiones relacionadas, pero distintas. La primera, más general, analiza la orientación política de la reforma para preguntarse si con la institucionalidad y regulaciones vigentes, es posible que el sistema cumpla con los requerimientos de la educación pública. El segundo, más específico, se detiene en la educación municipal chileno, para repetir la misma pregunta: ¿la institucionalidad y las reglas de funcionamiento de este subsistema de propiedad pública le permiten ser el instrumento a través del cual el estado puede asegurar una educación de igual calidad a todos?

En lo que sigue se presentará la Reforma Educacional Chilena y sus resultados, para enseguida analizar, desde el punto de vista que nos ocupa, algunos de sus aspectos y la institucionalidad de la educación municipal.

## **2. La Reforma Educacional Chilena: presentación<sup>6</sup>.**

### Antecedentes:

*La Reforma Educacional Chilena tiene como referencia anterior inmediata los cambios efectuados al sistema escolar chileno por el Gobierno Militar a comienzos de los años 80.* En ese entonces, en el marco de un conjunto de transformaciones de corte neoliberal llamadas por el régimen “modernizaciones”<sup>7</sup>, se emplazó en Chile un sistema de financiamiento de la educación basado en el criterio de subsidio a la demanda y se fomentó la incorporación del emprendimiento privado en el campo educativo. Los cambios fundamentales fueron:

- a) La descentralización del sistema escolar mediante el traspaso de la propiedad y administración de las escuelas y liceos públicos desde el Ministerio de Educación a los municipios (325 en todo el país en 1981). Mediante este acto cambió también el carácter de funcionarios públicos de los docentes, los que pasaron a ser contratados por los municipios como empleados particulares<sup>8</sup>.
- b) La creación de una subvención por alumno que se paga según el porcentaje mensual de asistencia a clases del alumno y que es igual para los prestadores de educación particulares y para los públicos (municipales), en la idea que las familias puedan elegir la educación que más les convenga<sup>9</sup>.

Estos cambios de la década de los ochenta modificaron la fisonomía del sistema escolar chileno. En 1982 el 75,3% de la matrícula pertenece al sistema municipal (público y gratuito) y sólo el 19,6% de la matrícula correspondía a educación particular con financiamiento público (gratuita), que era preferentemente católica y/o filantrópica, más un 5,1% de educación pagada de élite (también con predominio católico y colonias de

extranjeros). Para 1990 la matrícula de la educación particular subvencionada por el estado había subido a un 32,4% y la educación pagada a un 7,7%. Sosteniendo esta transformación emergió un empresariado de la educación y, por primera vez, la sociedad chilena empieza a considerar la educación como un negocio, como un servicio transable en el mercado. La consecuencia directa de la introducción de la competencia, visible en los datos anteriores, es el aumento de la segmentación de la educación chilena según orígenes socio-económicos de los alumnos, lo que posee consecuencias negativas para el aprendizaje escolar y la integración social. En efecto, hay evidencias que los nuevos colegios privados subvencionados no compitieron mejorando su enseñanza, sino seleccionando a los mejores alumnos y produciendo un “descreme” de la educación municipal con consecuencias negativas para los alumnos que quedan en ella. “Al emigrar los mejores alumnos al nuevo sector, se produce una baja en las condiciones para el aprendizaje de los que quedan” (Cox, 2003). Según Hsieh y Urquiola (2001), incluso si los hijos de la clase media se beneficiaron mudándose, esto parece estar contrapesado por el efecto negativo sobre los estudiantes de bajo NSE, que en su mayoría ha permanecido en la educación municipal”.

Se consolida así la existencia de tres tipos de “dependencia administrativa” de las escuelas y liceos, cada una de ellas asociada a reglas de financiamiento público/privado y “mercados” socialmente diferentes:

- i) Establecimientos Municipales: predominantemente, los establecimientos de educación fiscal que fueron traspasados a los municipios. Constituyen el sistema de educación pública tanto en su propiedad y administración (municipal), como en su financiamiento (estatal).
- ii) Establecimientos Particulares subvencionadas: de propiedad privada; reciben recursos públicos vía subvención escolar de la misma forma y bajo las mismas condiciones que las escuelas municipales.
- iii) Establecimientos Particulares pagados: colegios de propiedad privada, pagados completamente por las familias.

Los diferentes tipos de escuelas se asocian con diferentes poblaciones socioeconómicas. Las escuelas particular pagadas completamente por las familias, educan a alumnos del segmento de mayores ingresos del país. Las escuelas particulares subvencionadas, no obstante recibir recursos públicos, no están obligadas a dar matrícula a todos quienes lo soliciten, por lo que tienden a seleccionar a los alumnos. Su matrícula es preferentemente de niveles de ingreso medio y medio-bajo. Finalmente, las escuelas municipales reciben a todos los alumnos, incluyendo a los más pobres y a los niños y niñas con problemas de disciplina o aprendizaje que las escuelas privadas expulsan o no absorben, además son muy mayoritarias en las zonas rurales. Sus estudiantes tienden a ser de niveles socioeconómicos medio-bajo y bajo.

Para advertir este aumento en la segmentación y la disminución de la mixtura social en cada tipo de establecimiento, así como el aumento de la brecha en rendimientos puede verse el cuadro siguiente (Cuadro 1).

**Cuadro 1: Segmentación del sistema educacional chileno (1982 y1988)**

Tipo de datos	1982			1988		
	Tipo de establecimiento			Tipo de establecimiento		
	Munic.	Privado Subv.	Privado Pagado	Munic.	Privado Subv.	Privado Pagado

Mediciones Nacionales (% respuestas correctas)

Promedio Lenguaje/ Matemática	53.3	58.2	74.8	47.5	54.5	75.0
Nivel Socio Económico de establecimientos (% establecimientos)						
NSE alto	1,1	5,7	39,8	0,0	2,8	59,9
NSE medio	43,3	57,7	57,1	5,9	29,2	40,1
NSE bajo	55,6	36,6	3,1	61,5	52,8	0,0
NSE + bajo (1988)	-	-	-	32,6	15,2	0,0
Promedio años escolaridad Jefe de hogar				7,2	8,6	10,3
Promedio de ingreso (miles de pesos)				167,0	213,0	464,7
Adaptado de: Hsieh, Chang-tai y Urquiola, Miguel (2001) Citado por Cox (2003)						

### Descripción de lo hecho a partir de 1990:

*El Gobierno democrático que asume en marzo de 1990 inicia un conjunto muy amplio de políticas centradas en mejorar la calidad de la educación y aumentar la equidad de su distribución, que mantienen una continuidad ya por 15 años.*

Una característica relevante de las nuevas políticas, es que el gobierno democrático decidió mantener las principales reglas del juego establecidas en 1981, a saber la municipalización y el financiamiento a la oferta operando por igual para el sistema particular y municipal. Pese a ello, como lo destaca bien Cox, para los responsables de las políticas de los 90, ellas inauguran un “nuevo paradigma” de política educacional, distante del centralismo del “Estado docente”, previo a la reforma del régimen militar, y claramente distinguible de la orientación mercantil de esta última, que era “singularmente ciega respecto a la equidad y a la integración social”. Lo que cambia es el rol del Estado, mientras la reforma de los ochenta reduce sus responsabilidades, la nueva política representa una intensa actividad estatal en el área, lo que aunque “no modifica el papel del sector privado en educación, contrabalancea al mercado como regulador del sistema” (Cox, 2003, 76)<sup>10</sup>. *Acá está el centro del problema que se quiere profundizar: ¿Ha sido suficiente este cambio del rol del Estado? ¿Las acciones emprendidas han logrado regular la institucionalidad mercantil de la educación y avanzar hacia una educación igualitaria e integrada? ¿O, más bien, hay indicios que indican que se requiere cambiar la actual institucionalidad?*

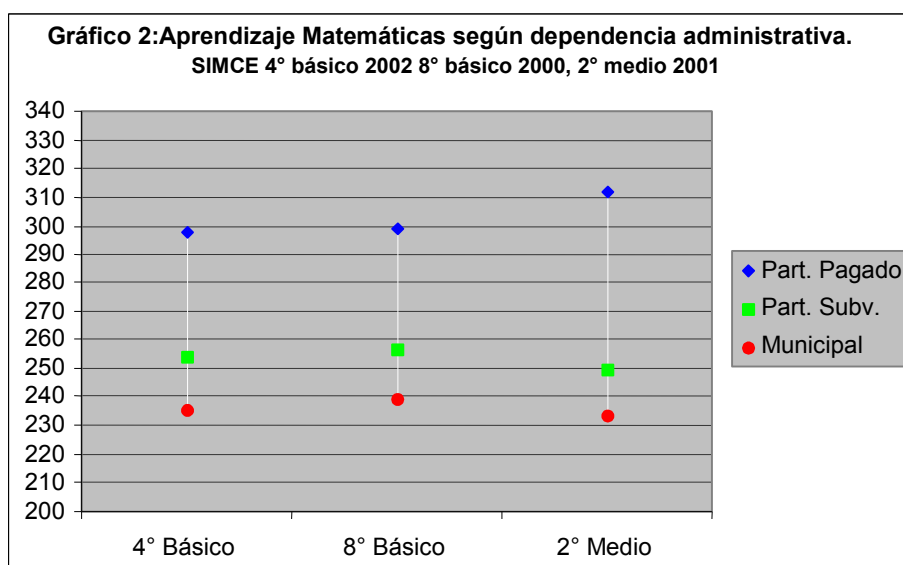
Los cambios inmediatos de política fueron: una preocupación por la equidad, que había estado ausente de la política anterior, y una redefinición profunda de la situación de los profesores, instaurando un salario mínimo para todos y una carrera docente para quienes ejercen en el sistema municipal. Estos cambios dan inicio a un esfuerzo significativo y continuo, que se mantiene *in crescendo* desde 1990 hasta hoy. Se ha triplicado el gasto<sup>11</sup>, el nivel de conflicto ha sido muy bajo (36 días de clase perdidos por paro docente en 15 años) y se puede exhibir logros significativos. Así, el aumento de las oportunidades educativas ha sido substancial: la cobertura educacional pasó de 94 % a 97 % en básica, de 77% a 87% en educación media y de 14% a 28.4% en educación superior entre 1990 y 2002<sup>12</sup>. Mejoran también los indicadores de eficiencia: la reprobación baja del 7% al 3 % en básica y de 12 % a menos de 10 % en media. La escolaridad promedio de la PEA subió de 8.5 a 10.2 años y el analfabetismo descendió de 6.3 % al 4.4 %. Las condiciones de trabajo de los docentes y el equipamiento de las escuelas son incomparablemente mejores. El salario promedio de un profesor, en pesos de igual valor, era en 1990 de \$264.670 y en 2002 de \$677.624; el 100% de los docentes fue actualizado para poner en práctica los nuevos programas de estudios. Los profesores y profesoras poseen muchos más medios para apoyar su trabajo: bibliotecas, libros de texto para todos los alumnos, acceso a computación para el 92% de los alumnos (año 2003). Aumentó el tiempo escolar: se pasó de 37 a 40 semanas de clases y cerca de la mitad de los alumnos ha pasado a régimen de Jornada Escolar Completa<sup>13</sup>. Aunque el mejoramiento ha sido menor que el esperado, los niños aprenden más en la escuela que en 1990<sup>14</sup>.

Este esfuerzo ha sido reconocido internacionalmente. En 2004 el Informe de la Educación Chilena realizado por la OECD comienza señalando: “Más que cualquier otro país en América Latina durante la década pasada, Chile ha tratado sistemáticamente de mejorar el acceso y la calidad de la educación” y en 2005 el Informe EFA pone a Chile entre los siete países que se distinguen por tener programas ambiciosos de educación y “haber demostrado su firme compromiso con la Educación para Todos” (UNESCO, 2005).

## Resultados en equidad .

Ya se señaló que la educación chilena es desigual. El acceso de los niños y jóvenes varía según los niveles de ingreso de sus familias y esta variación se hace más fuerte a medida que se avanza en el sistema educativo. Mientras en básica la cobertura es prácticamente universal, en educación media varía entre un 87,5% para el primer quintil y un 98,7% para el V quintil y llega a una diferencia de un 14,5% para el primer quintil y un 73,7% para el quinto en educación superior (Mideplan, 2003).

Esta diferencia se da también en la disparidad de los resultados de aprendizaje que logran los escolarizados. El Gráfico 2 presenta resultados de matemáticas de cada uno de los grados escolares evaluados por el SIMCE. La escala utilizada posiciona relativamente a unos y otros en una distribución estandarizada, con una media nacional de 250 puntos y una desviación estándar de 50.

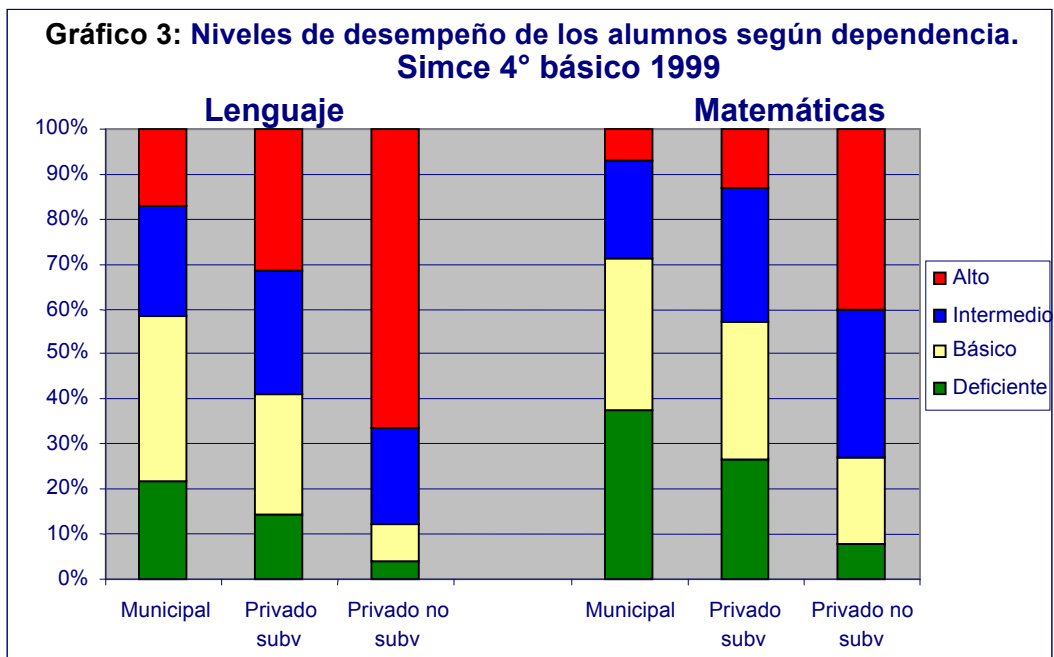


Fuente: Ministerio de Educación, 2000, 2001 y 2002.

Los resultados, en todos los grados, se ordenan siguiendo la jerarquía socioeconómica de los alumnos expresada en los establecimientos a los que asisten. Los colegios privados con subvención del estado se acercan al promedio nacional; los municipales (clase baja y media-baja) se encuentran 10 a 15 puntos bajo la media nacional; y los colegios privados pagados (clase alta y media alta) se alejan 50 a 60 puntos por encima de la media. Además, la desigualdad entre los colegios de elite y los de financiamiento público, que ya es muy significativa en la enseñanza básica (63 puntos), no sólo no logra disminuir sino que se acrecienta con el transcurso de la escolarización y llega a 80 puntos en la educación media.

También es posible evaluar la capacidad del sistema escolar de llevar a los niños a determinados umbrales de conocimientos y capacidades intelectuales considerados el “piso mínimo” al que todos tienen derecho. El Simce de 4° básico 1999, identificó la fracción de alumnos que alcanza determinados niveles de desempeño. En lenguaje, se determinó que un 18,5% de los alumnos del país no había alcanzado el aprendizaje mínimo (“nivel deficiente”); en matemáticas los resultados fueron peores y un 32% de los alumnos se ubicó en nivel “deficiente”.<sup>15</sup>

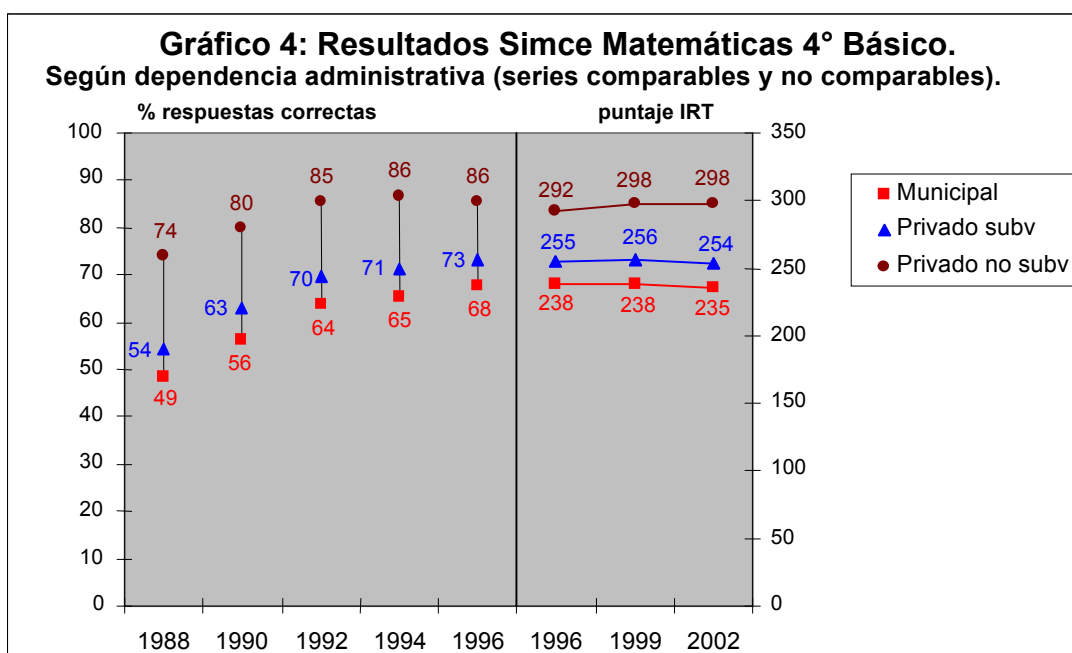
El Gráfico 3 muestra la distribución de los alumnos de cada tipo de establecimiento según niveles de desempeño. En lenguaje, en los colegios privados de elite sólo un 4% de los alumnos está bajo el estándar, en los privados con financiamiento público la cifra se eleva a 15% y en los municipales al 22%: la incidencia de esta exclusión es en los colegios municipales 5 veces mayor que para los sectores de elite. En matemáticas la exclusión y las desigualdades son mayores.



Fuente: Ministerio de Educación, SIMCE 1999.

Importa observar la evolución de esta situación en el tiempo. Se señaló que los avances logrados en cobertura educacional se aceleraron con la Reforma. En relación a los resultados de aprendizaje ¿Se evidencia un influjo de la Reforma? ¿disminuye la desigualdad?

La medición de resultados de aprendizaje es relativamente reciente en Chile, lo que dificulta una mirada dilatada en el tiempo, pero es posible acceder a algunas comparaciones de los últimos años. El Gráfico 4 muestra los resultados nacionales de matemáticas de los últimos años a fin de cuarto año básico, distinguiendo según la dependencia administrativa de las escuelas<sup>16</sup>. La tendencia general muestra un leve mejoramiento y una jerarquía de resultados es muy favorable a las escuelas privadas pagadas por las familias (que atienden a la población de mayores ingresos), la brecha que las separa de las escuelas de financiamiento público tendió a reducirse en el período '88-'96, para luego, aumentar levemente en el período '96-'99.



Fuentes: Ministerio de Educación Simce y Departamento de Estudios. Serie '88-'96 en %; serie '96-'02 en puntaje IRT..

La tendencia observada en cuarto año básico, con pequeñas diferencias, se repite en los otros cursos sobre los que existen mediciones (octavo y décimo años de escuela); por lo que es posible concluir que el mejoramiento de los resultados de aprendizaje de la educación chilena en los '90 ha sido moderado y ha beneficiado a todos los tipos de escuelas, sin embargo esos cambios no han transformado la relación estructural de desigualdad existente, que favorece ampliamente a los niños y jóvenes pertenecientes a los grupos privilegiados<sup>17</sup>.

¿Y la segmentación, que había aumentado en la década del 80, disminuye a partir de 1990? Hay señales de que no se ha reducido y que incluso habría aumentado. Por una parte, la composición interna de cada una de las dependencias administrativas según quintiles de ingreso (Cuadro 5) muestra que tanto la educación municipal como la pagada han disminuido su nivel de mixtura social. Además la progresión del sistema de financiamiento compartido permite asumir que en el interior del sector particular subvencionado, que tomado como conjunto aparenta haber aumentado su mixtura social, se ha dado una fuerte segmentación producto de los distintos precios de la colegiatura (Ver Cuadro 6).

**Cuadro 5: Distribución de la matrícula de cada dependencia administrativa, según quintil de ingreso familiar, 1990-2000**

	1990	2000
<b>Municipal</b>		
Decil I y II	65%	68%
Decil III	18%	18%
Decil IV y V	17%	14%
	100%	100%
<b>Particular subvencionado</b>		
Decil I y II	47%	41%
Decil III	22%	24%
Decil IV y V	30%	35%
	100%	100%
<b>Particular pagado</b>		
Decil I y II	21%	10%
Decil III	13%	13%
Decil IV y V	67%	76%
	100%	100%

Fuente: CASEN 1990, 2000.

**Cuadro 6: Financiamiento Compartido: cobros por alumnos según tramos**

TRAMOS COBROS MENSUALES	Sector Particular			Sector Municipal		
	Nº Establ.	Matrícula	%Matríc	Nº Establ.(*)	Matrícula	%Matríc
PROMEDIOS POR ALUMNOS						
Entre 00.000 y 05.000 pesos	385	223.744	23%	101	100.491	96%
Entre 05.001 y 10.000 pesos	496	319.191	33%	6	3.241	3%
Entre 10.001 y 15.000 pesos	317	186.836	19%	3	1.197	1%



Entre 15.001 y 25.000 pesos	297	167.406	17%			
Entre 25.001 y 35.000 pesos	111	53.951	6%			
Entre 35.001 y 45.000 pesos	50	24.473	3%			
Entre 45.000 y mas pesos	7	2.930	0%			
<b>TOTALES</b>	<b>1.663</b>	<b>978.531</b>	<b>100%</b>	<b>110</b>	<b>104.929</b>	<b>100%</b>

(\*) Corresponde sólo a establecimientos de educación media.

Fuente: Información del Departamento de Administración General, del Mineduc (2003)

### 3. La Reforma de la Educación chilena y la equidad.

*En esta parte nos proponemos volver sobre algunos momentos fundacionales de la Reforma de la Educación chilena, para mostrar el modo como se ha entendido en ella el tema de la equidad. El propósito es analizar algunos hitos que permitan observar el desarrollo de la temática de la igualdad educativa en el proceso de la Reforma Educativa.*

#### 1990-1991: Bienio de la equidad.

Al llegar al poder el nuevo gobierno democrático de centroizquierda, después de 17 años de dictadura, desarrolló acciones inmediatas para resolver dos problemas urgentes: el grave deterioro de la educación de los más pobres y la restitución al magisterio del sector público de una dignidad básica.

Lo primero se realizó en base a dos programas: el Programa de las 900 escuelas que parte el primer día de gobierno<sup>18</sup>, al que se unió el año siguiente el Programa de Educación Básica Rural (San Miguel, 1999). Se trató de programas focalizados en los establecimientos de mayor riesgo educativo, en el 10% de escuelas completas de menor rendimiento uno y en las escuelas rurales incompletas el otro, para lograr que los resultados escolares de estas escuelas fueran más semejantes al conjunto. Por primera vez, se incorporaba medidas de discriminación positiva en la política educacional chilena.

Lo segundo se concretó acordando con el magisterio un Estatuto de la Profesión Docente, que se llevó al congreso y fue aprobado como ley (N°19.070) en 1991 (Núñez, 1999).

Acompañó a estas acciones un discurso centrado en la equidad y calidad de la educación, que acuñó un lema que se utiliza hasta el presente “*una educación de calidad para todos*”. Se expresó claramente una voluntad que busca mejorar las oportunidades educativas de los más pobres, para aumentar la igualdad y la integración educativa del país.

No es abusivo calificar a estos dos primeros años como el bienio de la equidad, ya que los hechos reseñados son manifestaciones de una orientación que quiebra con claridad el marco ideológico-político previo. La reivindicación de una política de discriminación positiva hacia los más postergados determina una clara distancia de la ideología de mercado. En el mercado opera un sistema de libertad natural, el individuo (o las familias para el caso de la educación escolar) ponen en juego lo que tienen (talentos, riqueza) para lograr lo mejor. La discriminación positiva se ubica en las antípodas; ella expresa una voluntad política democrática dispuesta a compensar para construir la igualdad de oportunidades; se beneficia a los alumnos más débiles precisamente porque, al pertenecer a las clases sociales más desfavorecidas, están en desventaja. (Fernández, 2003).

El Estatuto Docente se ajusta a otra lógica, pero es políticamente convergente. Es posible concebir el Golpe Militar y la dictadura que le siguió como un triple quiebre a la institucionalidad democrática: se trató de una grave y amplia violación de los derechos humanos; de la generación de un nuevo orden político que da lugar a una “democracia

protegida” y de una pérdida de un conjunto de derechos económicos y sociales que distintos grupos habían logrado tras mucho esfuerzo y lucha. Chile ha avanzado bien en los dos primeros temas: el tratamiento de las violaciones a los derechos humanos y la reforma de la constitución política. Ha sido menos claro el avance en el tema económico-social. El Estatuto Docente es una de las iniciativas que se inscriben en esta línea, además es el único cambio de envergadura a la institucionalidad educacional previa que la Reforma Educativa ha realizado y que reconoce en la práctica la necesidad de reglas distintas –no mercantiles- para el funcionamiento de la educación pública.

#### El sistema de financiamiento compartido (1993).

Al fin del Gobierno de Patricio Aylwin, en el marco de un acuerdo tributario pactado con la oposición se incluyen dos mecanismos para captar recursos financieros privados a la educación: incentivos tributarios a las donaciones de empresas y el sistema de financiamiento compartido. Esta nueva regulación permite que los sostenedores de los establecimientos particular subvencionados – y en educación media también los municipales- cobren, hasta un cierto monto, a las familias, y sigan percibiendo en una proporción importante la subvención estatal (Ley N°19.247, septiembre 1993)<sup>19</sup>.

Esta modalidad, que ha significado globalmente un aporte financiero importante de las familias para la educación de sus hijos y que hoy abarca a un 30% de la matrícula del sistema escolar chileno, ha profundizado las características segmentadoras que el sistema venía mostrando, puesto que el monto del pago obligatorio mensual distribuye al alumnado en las distintas instituciones según las capacidades de pago de las familias<sup>20</sup>.

El financiamiento compartido es una medida que va en una dirección totalmente opuesta a la “discriminación positiva”. La discriminación positiva provee tratamientos distintos, para lograr resultados iguales; da un servicio enriquecido a los más pobres para que sus logros igualen a los de mejor situación socio-económica. El financiamiento compartido instala como práctica reconocida y fomentada la contraria: no existe igualdad de oportunidades y es legítimo que los individuos y las familias utilicen sus recursos en beneficio de sus hijos (Corvalán, 2003). Ha desaparecido la idea de la educación como un bien público que se enriquece si es igual para todos y si es la misma para todos (García-Huidobro, 2004).

Las tres medidas presentadas hasta acá: desarrollo de programas de discriminación positiva, ley de Estatuto Docente e instauración del financiamiento compartido, en un mismo período de Gobierno muestra la ausencia de una interpretación única y consistente sobre el tema de la justicia e igualdad en educación en los Partidos de la Concertación y en la sociedad chilena.

Estas medidas responden a marcos de interpretación distintos y han sido llevadas adelante en forma simultánea por un mismo gobierno, con niveles de divergencia distintos. En un polo interpretativo, están los programas de discriminación positiva que apoyaron a las escuelas más pobres, iniciativa que no tuvo detractores al interior de la Concertación de Partidos por la Democracia. En el otro polo es posible situar el financiamiento compartido, que si bien no gozó de la unanimidad de los programas focalizados fue también bastante consensual.

El financiamiento compartido fue resistido por algunos, pero las voces contestatarias a este mecanismo han sido pocas, aisladas y claramente han tenido menos influencia que sus partidarios<sup>21</sup>. El consenso ha ido por la línea de apoyar el sistema. Por ejemplo, el documento “Los desafíos de la educación chilena frente al siglo XXI”, redactado en 1994 por una Comité Técnico de composición plural nombrado por el Presidente Frei para gestar un consenso que sirviera de base a las reformas en curso, llama en varios pasajes, a fortalecer el financiamiento compartido puesto que posee “positivas proyecciones para el futuro desarrollo de la educación chilena” (Comité Técnico, 1994, n.4.116)<sup>22</sup>.

El sistema de financiamiento compartido puede leerse de dos formas, como un mecanismo para incorporar más recursos y poder modernizar con más rapidez la

educación y como un avance en la regulación mercantil de la educación establecida a comienzos de los 80.

José Pablo Arellano, Director de Presupuesto de la época explica que el estado ha ido aumentando la inversión para mejorar y modernizar la educación, pero que “a pesar de lo significativo de este esfuerzo, todavía pensamos que el aporte fiscal es insuficiente, por lo cual se introdujeron dos elementos adicionales a la reforma tributaria (...) aprobada (en septiembre de 1993): que tanto las familias como las empresas pudieran hacer también aportes al financiamiento de la educación” (Citado por Espínola, 1994, 4) Imposible no preguntarse por qué no se recurrió a otras opciones. Si bien es probable que aumentar impuestos y mejorar el financiamiento para la educación de todos, hubiese encontrado la oposición de la derecha; se podría haber establecido el pago proporcional en todos los establecimientos, lo que hubiese mantenido un piso de igualdad y limitado el efecto de segmentación. Esta opción que en un primer análisis sintetiza mejor la captación de recursos y la igualdad, no fue discutida y podría ser estudiada hacia el futuro.

Sobre la idea de completar la regulación mercantil hay indicios en el documento del Comité Técnico. Allí se justifica la promoción del financiamiento compartido con numerosos argumentos, pero hay uno que muestra esta orientación ideológica: “La generalidad de los servicios sociales están sujetos, en Chile, a formas de financiamiento compartido, habiéndose entendido que éste es el fundamento para una mayor equidad” (Comité Técnico, 1994, n.4.116). Es clara la referencia a los otros servicios: salud, previsión social, en los que ya existía el aporte individual como seguro o capitalización; lo novedoso es plantear que el copago para lograr un mejor servicio y la resignación de los que no pueden pagar a un servicio más básico, financiado enteramente por el Estado, es el camino chileno a la justicia.

De un modo indirecto, al establecerse el financiamiento compartido, la educación municipal pasa a ser “la” agencia responsable de atender a los más pobres, al menos, en educación básica. La razón para no incluir el financiamiento compartido en la educación básica municipal fue que, dado que esta es la educación obligatoria, el estado debía proveer una oferta gratuita<sup>23</sup>. Otro argumento repetido entre quienes propiciaron el sistema es que no se puede mantener la homogeneidad del sistema educativo “bajando el techo”, esto es impidiendo el cobro a las familias que pueden pagar, sino que hay que crear mecanismos de compensación focalizada para los más pobres. “En definitiva, el que los más pobres tengan acceso a una buena educación dependerá, como siempre ha dependido, del estado y de la eficacia y equidad de sus mecanismos de distribución del servicio educativo” (Espínola, 1994, 23)

Si se observa el desarrollo del sistema desde su aplicación hasta ahora se advierte, por una parte, un crecimiento continuo del financiamiento compartido, que paso de 142.000 alumnos en 1993 a 822.000 en 1997 y a 1.075.000 en 2001, y que no ha sido posible compensar focalizando más recursos en los establecimientos públicos, ya que crear una subvención distinta para los municipales sería un cambio en los criterios del sistema de pago a la demanda y establecer un mejor pago a los “gratuitos” (tanto municipales como particulares) podría inhibir el interés por pagar de las familias. En cambio ha habido dos esfuerzos por mitigar la segmentación en los establecimientos afectos al financiamiento compartido. En 1997, se incluyó en el Proyecto que establece la Jornada Escolar Completa un fondo de becas en cada establecimiento con financiamiento compartido, que se alimenta tanto de recursos del sostenedor como de recursos fiscales y en 2004, también el marco de la ley de Jornada Escolar Completa, se determinó que todos los establecimientos subvencionados debían tener 15% de alumnos pobres y vulnerables.

La cobertura universal de las políticas: programas de mejoramiento (1992-2001) y reformas (1996-2005 y ss.).

Los años siguientes estuvieron centrados en el mejoramiento de la calidad y equidad del sistema educacional, se operó fundamentalmente dando inicio a dos programas, que se beneficiaron de sendos préstamos del Banco Mundial, uno para básica (que comenzó el 1992) y otro para el nivel medio (que comenzó en 1995)<sup>24</sup>. Estos programas fueron

fundamentales para instalar los avances reseñados más arriba, su perspectiva fue integral por cuanto buscaron enriquecer el funcionamiento de las instituciones educativas (mejoramiento de infraestructura, material pedagógico, computación educativa) y al mismo tiempo propiciaron la renovación pedagógica para mejorar la calidad. Se trató de programas de cobertura universal.

En 1996 se acometen dos grandes transformaciones cuya instalación y desarrollo continúan hasta hoy: *la Reforma Curricular* (Cox, 2003/b y Gysling, 2003), que de un modo progresivo ha ido renovando el currículum primero en el nivel básico (1996), para seguir con el nivel medio (1998) y concluir muy recientemente con educación parvularia (2000) y educación de adultos (2004) y *la Jornada Escolar Completa* (Concha y otros, 1999) de la que ya goza más de los dos tercios de los alumnos. En paralelo se avanza en el desarrollo profesional de los docentes (Avalos, 2003; Mizala y Romaguera, 2003; Nuñez 2003), que junto con continuar el aumento de remuneraciones instala pasantías en el extranjero, un programa de fortalecimiento de la formación inicial y enriquece el Estatuto Docente flexibilizando algunas normas e incorporando incentivos colectivos a las escuelas de mejor desempeño e individuales para los docentes de excelencia<sup>25</sup>.

Fuera de los programas focalizados, los ya citados a nivel de educación básica: Programa de las 900 escuelas y Educación Básica Rural y, más recientemente, el Programa Liceo para Todos en educación media, la opción central de la política y las grandes inversiones fueron preponderantemente de cobertura universal. Mirando el camino recorrido y viendo lo modesto de las inversiones en estos programas focalizados, de cara la gran política universal, puede hacerse la pregunta sobre las interpretaciones que llevaron a este accionar<sup>26</sup>. Ya hace años se indicó que se había desestimado la importancia de la desigualdad y se había dado prioridad a la calidad (por sobre la equidad), estimando que bastaban algunas medidas remediales para que todos pudiesen participar en igualdad de condiciones en la Reforma y señalando también que el monto de estas medidas había sido desproporcionadamente pequeño (Ver: Espínola 1996 y Hopenhayn 1996).

Además puede señalarse que en forma creciente, primero en los programas MECE que mantienen algunas medidas marginales donde se privilegia más o antes a los más pobres, enseguida en los grandes cambios como lo fueron la Reforma Curricular y la Jornada Escolar Completa, predomina con toda claridad una visión universalista de la política que se traduce en una oferta homogénea, la que enfrentada a grupos sociales con necesidades educativas diferenciadas ya ahonda las desigualdades de origen, a lo que hay que sumar que por efecto del financiamiento compartido la diferencia en inversión se ha producido en favor de los menos pobres.

En suma, el proclamado principio de la equidad no se constituyó en un criterio general y transversal de las políticas y se mantuvo sólo en los programas focalizados (los que, además, se discontinúan desde 2002). Por su parte, el principio mercantil opuesto presente en el mecanismo del financiamiento compartido ha crecido en forma persistente y goza de una legitimidad fáctica indiscutida. De las dos grandes orientaciones de la reforma, ha asumido un lugar crecientemente privilegiado “la calidad” (el mejoramiento de los resultados de aprendizaje) y un lugar segundo el polo equidad; cuya consideración más permanente ha sido la referencia a la distancia de los resultados obtenidos por los distintos grupos de alumnos, mucho menos a la segmentación del sistema y al peor trato a la educación pública.

#### **4. El subsistema municipal.**

*En esta sección se abordará el subsistema de educación municipal, para mostrar que en este sector, que recibe los alumnos más pobres, se advierte con más crudeza la inadecuación de la actual regulación mercantil de la educación. Se argumenta también que un cambio en las reglas del juego sería positivo para la educación chilena.*

##### Planteamiento del problema

El subsistema municipal de educación tiene su origen en el traspaso de las escuelas públicas, que eran administradas por el Ministerio de Educación, a las municipalidades a comienzos de los 80. Hoy las escuelas y liceos municipales son 6.138, el 54.7% del total de instituciones educativas; atienden a 1.843.228 niños y jóvenes, un 50.7% de los alumnos chilenos y contratan a 78.937 profesores(as), el 56.1% de los docentes del país) (Mineduc, 2005).

Aunque es posible postular que en Chile debe concebirse como pública toda la educación financiada por el estado y que existe una educación pública de administración privada y otra de administración municipal, en los hechos las obligaciones propias de la educación pública recaen unilateralmente sobre los municipios, que deben asegurar la educación a todos los habitantes de su comuna.

En el subsistema municipal se han hecho más visibles las complejidades y limitaciones de la actual regulación mercantil de la educación chilena, pese lo cual nunca durante los 15 años de reforma se ha dado una discusión amplia que plantee con rigor la necesidad de revisar el actual ordenamiento de la educación pública municipal, para hacerla capaz de asegurar niveles aceptables de igualdad de oportunidades educacionales.

La raíz del problema de la educación municipal descansa en que debe hacerse cargo de las obligaciones propias de la educación pública sin tener asegurados los medios para ello. En efecto, el orden jurídico chileno garantiza el acceso gratuito a la educación durante los 12 años de educación obligatoria (Constitución, Cap.III, Art.19) y el cumplimiento de esta garantía es responsabilidad de los municipios. Sin embargo, éstos deben lograr los recursos para dar educación a todos compitiendo con los establecimientos privados por captar alumnos. En estas condiciones, desde su comienzo en 1981, se advierte un progresivo menoscabo de la educación municipal, principalmente en los sectores urbano populares pobres, lo que ha traído consecuencias negativas para la igualdad en educación.

##### Desigualdad de obligaciones.

Una de las ideas que subyace a la reforma del 81 es que la competencia entre escuelas será benéfica, porque mejorará la calidad de la educación. Ahora bien, más allá de lo erróneo o no de esta creencia, que nunca ha podido probarse (Carnoy, 1998), la existencia de una competencia virtuosa supondría que los distintos actores poseen condiciones equilibradas para participar en ella y esto no se da. Por el contrario, las condiciones en las que la educación pública (municipal) ha debido competir con la educación privada han sido profundamente desniveladas tanto en las obligaciones como en la facilidad para acceder a los medios para cumplir con ellas.

Los municipios poseen más obligaciones y compromisos más complejos que los sostenedores privados subvencionados. Así, con frecuencia, deben mantener escuelas en las localidades de mayor dificultad donde no llegan los privados porque no hay una clientela suficiente como para que este emprendimiento sea rentable, por ejemplo sectores rurales con menor densidad de población y barrios suburbanos con concentración de extrema pobreza o delincuencia. Los privados pueden seleccionar alumnos y los municipios no sólo no pueden seleccionar a sus alumnos, sino que están obligados a dar cabida en sus escuelas a quienes no son admitidos o son expulsados del sector particular por bajo rendimiento o conductas conflictivas. Por último, como consecuencia de la segmentación del sistema, el sector municipal atiende en mucho mayor proporción a alumnos con menor capital cultural familiar, por lo que su tarea educativa es más compleja: el 68% de la matrícula municipal proviene del 40% más

pobre de la población y esta proporción aumenta en el tiempo por tratarse de un segmento que se siente menos atraído por la oferta particular y por ser también una clientela menos atractiva para los privados.

#### Insuficiencia de recursos.

Sería de esperar que estas mayores y más complejas responsabilidades y tareas, fueran acompañadas de mayores recursos, sin embargo los municipios deben financiar su servicio educacional con la misma subvención que la recibida por el sector particular que no comparte estas obligaciones y es, muchas veces, causante del mayor gasto en el que debe incurrir el sector municipal. En suma, hay un precio semejante por servicios que son de costo y complejidad diferente.

Este desequilibrio de recursos aumenta, desde 1993, como consecuencia del sistema de financiamiento compartido. La educación particular subvencionada accede a la posibilidad de cobrar a los apoderados un aporte adicional a la subvención y los municipios no. En la actualidad un 70% de las escuelas subvencionadas se han sumado al sistema (lo que representa aproximadamente un 30% de la matrícula total) y captan en promedio un 40% más de recursos por alumno. Con esto se va profundizando la diferencia: progresivamente los particulares reciben a alumnos y alumnas con mejor situación económica y también paulatinamente la educación municipal va dejando atrás su origen de la educación de todos (pública) y profundizando su marca de la educación para los más pobres. Estas escuelas totalmente gratuitas para pobres son fácilmente estigmatizadas como escuelas con problemas. Los profesores que en ellas enseñan trabajan con bajas expectativas de logro respecto a sus alumnos; lo que cierra una cadena de desesperanza que termina en niños que no aprenden y poseen poca autoestima.

Sin embargo, el problema no radica sólo en que los recursos son menores, sino también en que son variables, ya que dependen de su logro en el mercado, y las obligaciones que es preciso satisfacer son permanentes e inexcusables. En concreto, el municipio posee la obligación de proveer educación a todos los niños y jóvenes, pero para poder hacerlo debe lograr atender a un número suficiente de alumnos, puesto que si no lo logra no posee los recursos para cumplir su obligación. Como en los márgenes siempre van a existir situaciones en las que hay pocos alumnos, y como estos alumnos deben ser atendidos de toda forma, se llega inevitablemente a una situación de crisis financiera que es histórica e intrínseca al modo de operar del sistema municipal.

#### Dificultades administrativas.

Pero la cadena de discriminaciones no termina acá. Existe otro conjunto de limitaciones administrativas que limitan la capacidad de los municipios de “competir” en el mercado educacional.

Los privados eligen donde operar y lo hacen donde la educación es rentable, dejando para los municipios todas las situaciones desventajosas (escuelas alejadas, zonas con pocos alumnos). Además, los municipios no pueden actuar fuera de su territorio, ni aún en la hipótesis de que tuviesen capacidad operativa y gerencial para hacerlo. Mientras los privados “concentran su negocio” en educación, los municipios deben atender muchos sectores: salud, obras, aseo, seguridad, desarrollo comunitario, etc.

En relación a la administración de personal, al momento del traspaso se determinó que los docentes que trabajasen en los municipios iban a ser empleados particulares, al igual que los del sector particular. Se trató, como se vió, de una medida autoritaria profundamente lesiva para el magisterio. En 1991, el Estatuto Docente restituye al trabajo docente su lugar y a los profesores municipales algunas prerrogativas de estabilidad y carrera. Pese a lo justo de la medida ella aumentó las condiciones de competencia imperfecta entre ambos sectores, ya que el trabajo docente se encareció en el sector municipal y el manejo administrativo se hizo mucho menos ágil, siendo muy difícil cambiar personal, aunque existan razones económicas, administrativas o pedagógicas para hacerlo<sup>27</sup>. Esta situación ha significado en muchos municipios desequilibrios financieros que adquieren carácter estructural, ya que poseen egresos

fijos –dados por su nómina de personal- e ingresos inestables, proveniente de una matrícula y asistencia variables<sup>28</sup>.

Al hacerse el traspaso de las escuelas fiscales a las municipalidades no hubo un diseño administrativo. En la práctica se fue dando un proceso plagado de dificultades que se arrastran hasta hoy, como falta de coherencia entre funciones más técnico-pedagógica que permanecieron en el Ministerio de Educación y la tuición administrativa de las escuelas que se traspasó. Sin embargo, el mayor problema reside en que muchas municipalidades no poseen las capacidades institucionales básicas para administrar con calidad y eficiencia la educación. Las municipalidades son muy dispares en tamaño. El 87% de los municipios tiene menos de 100.000 habitantes; el 75% menos de 50.000 habitantes; dos tercios de los municipios (224 municipios) posee menos de 25.000 habitantes y, más aún, hay 25 municipios que tienen menos de 3.000 habitantes (INE, 2002). En esas condiciones, se puede concluir que en la mayoría de los municipios no existen condiciones para sostener una administración educacional con los recursos humanos suficientes para dar apoyo técnico especializado a sus escuelas y liceos.

## La competencia segmenta

Más allá de la gran segmentación que se ha producido entre los tres grandes grupos de escuelas, las pagadas para la élite, la educación particular subvencionada para los sectores medios y la educación municipalizada para los pobres, se da también una segmentación interna a cada uno de los bloques. En el caso de la educación pagada y particular subvencionada esta segmentación se basa en prestigio y precio; la educación municipal también es diversa desde el punto de vista de los recursos de los que dispone: mientras la mayoría de los 342 municipios destina a la educación sólo lo que recibe del estado, otros pueden poner recursos adicionales que en algunos casos más que duplican lo que reciben del Estado. Adicionalmente se da un proceso de segmentación al interior de muchos municipios. Es un proceso más sutil, pero tal vez más ignominioso, ya que es una segmentación entre los segmentados. La educación municipal debe entrar a la competencia por tener alumnos (y más recursos), pero - dadas las condiciones desequilibradas del mercado en el cual compete- los municipios no pueden competir con todas sus instituciones educativas, por lo que - en algunos casos - privilegian a algunas escuelas y liceos con mejores condiciones para asegurar alumnado y recursos; lo que equivale a desatender a otras y aún a concentrar a los alumnos con problemas en algunas escuelas, para no afectar el prestigio y las condiciones de competir de todas.

### ¿Qué consecuencias se siguen de este deterioro de la educación municipal?

Por una parte, el deterioro de lo exigible, ya que la calidad de la educación pública de un país es, de hecho, el estándar exigible al conjunto del sistema. Si hay un sector de la educación pública muy deteriorado, será políticamente difícil al estado exigir calidad a los privados; si, por el contrario, la educación pública es de calidad, es posible limitar la existencia de todas las instituciones que no lleguen a ese nivel, ya que sus alumnos tendrán a la mano mejores opciones. En Chile, existen establecimientos particulares subvencionados de muy baja calidad, atendiendo a población pobre y de mucho riesgo educativo, pero - frente a ellos- la educación pública suele ofrecer alternativas igualmente deficientes. En estas condiciones la educación pública no está representando una alternativa de educación integrada socialmente, sino que es parte de la segmentación general del sistema educacional, la que empobrece los resultados de la educación<sup>29</sup>. Desde el punto de vista de la educación social y cívica, es claro que todos ganarían con una educación más integrada social y culturalmente ya que aprenderían a convivir y a superar prejuicios de clase, a partir del contacto diario y la amistad con quienes son diferentes.

Por otra parte, la mantención de un financiamiento igual para los sectores municipal y particular, sin distribuir por igual las responsabilidades que se derivan de las obligaciones educacionales de estado (educación pública), le quita legitimidad democrática al traspaso de recursos públicos a los privados.

Contrario sensu, con un mejoramiento substancial de la educación pública, ganan directamente los más pobres que hoy asisten a la educación pública y ganan, también, los que asisten a la educación particular subvencionada, ya que una buena educación pública impone un estándar alto de calidad al conjunto. Además, si se constituye un sector público gratuito y de creciente y garantida calidad, sería de esperar que un creciente número de familias prefiera este servicio, con lo que se tendría una tendencia a una mayor mezcla social, benéfica para los alumnos y para la democracia del país.

### ¿Cuál podría el camino de la refundación de la educación pública?

Los antecedentes presentados llevan a postular la necesidad de enfrentar el tema de la institucionalidad de la educación municipal desde el punto de vista de su financiamiento y de su capacidad de administrar la educación autónomamente.

En primer lugar, hay al menos tres argumentos que aconsejan que la educación municipal tenga un tratamiento económico especial. Primero: es el único camino para asegurar que pueda asumir a cabalidad su responsabilidad constitucional de garantizar a todo evento el derecho de todos y a una educación obligatoria y gratuita. Segundo: quienes poseen más dificultades para acceder a la cultura escolar, se educan



mayoritariamente en los establecimientos municipales; si los municipios con más concentración de población pobre cuentan con más recursos, podrán asegurarles una educación de más calidad (discriminación positiva). Por último, si los municipios, que atienden a los más pobres, mejorando su oferta, captan más alumnos menos pobres, se producirá una mixtura social beneficiosa, en aprendizajes y formación cívica.

El tema de la institucionalidad es complejo. Es claro que la actual pulverización de la administración de la educación pública en 342 “sostenedores”, de los cuales muchos no tienen las posibilidades de acometer la tarea con idoneidad, no puede continuar; sin embargo, no hay todavía propuestas maduras. ¿Alternativas? (i) Que los municipios que no cumplan determinadas condiciones de tamaño y recursos deben generar Corporaciones Intermunicipales de Administración de la Educación, uniéndose para ello con sus municipios vecinos. (ii) Generar a nivel de las provincias unas 40 Administradoras de educación pública donde participen tanto el Mineduc, como los municipios de la provincia, y que asuman la gestión de los establecimientos de todos los municipios de menor tamaño de la provincia. Las preguntas que se abren son múltiples, pero es claro que la situación actual no puede perpetuarse.

### **Conclusiones**

1. El camino recorrido muestra que, si bien la actual Reforma Educacional chilena posee un discurso que instala la equidad como una de las metas de la educación chilena y ha logrado empujar algunas acciones exitosas en esa dirección, esa proclamación no posee un sentido unívoco al cual se pueda apelar para exigir su cumplimiento.
2. Se hace claro un dilema. Por una parte, se advierte que la Reforma Educacional chilena ha tenido dificultades para abordar cambios en los aspectos que dicen relación con la institucionalidad heredada, que se funda en una concepción mercantil de la educación. Por otra parte, es difícil imaginar que la voluntad de orientar el sistema educativo hacia el logro de una educación de igual calidad para todos, pueda concretarse sin un rediseño institucional, que sustituya la lógica de base mercantil del sistema, por una institucionalidad orientada a avanzar en el aseguramiento de la justicia e igualdad educativa
3. Lo anterior redundaría en que el concepto de educación pública y sus exigencias de educación igualitaria han perdido especificidad en el discurso y peso en las políticas. Para salir de esta falta de definición habría que avanzar en una de dos direcciones. O aceptando que el concepto de que el estado, para ofrecer educación pública, puede recurrir al aporte de los privados, siempre que las definiciones (sobre la calidad del proceso) las ponga el estado (y no el mercado); esto implicaría mejorar el aporte a la educación gratuita –privada y municipal- y exigir a todos los establecimientos gratuitos similares condiciones de no selección al ingreso y de no expulsar alumnos en el proceso. O, siendo explícitos en definir y aceptar que la responsabilidad de la educación pública recaerá sobre la educación municipal y entonces dotarla de las condiciones institucionales y financieras para cumplir ese rol a cabalidad, esto es dando a quienes opten por la educación pública una educación de calidad.

## Referencias

- ALLARD, Raúl (1994) "La descentralización educacional en el período de transición". En: *Estudio Municipales*, N° 3, CPU, Santiago.
- ARELLANO, José Pablo (2000) *Reforma educacional: prioridad que se consolida*, Editorial Los Andes, Santiago.
- AVALOS, Beatrice (2003) "La formación de profesores y su desarrollo profesional". En: Cox (2003/a), pp. 559-596
- BELLEÍ, Cristián (2003) "¿Ha tenido impacto la Reforma Educativa Chilena?" En: Cox (2003/a), pp. 125-212
- BOLIVAR, Antonio (2005) "Equidad educativa y teorías de la Justicia" En: *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, Vol 3, N° 2, pp.42-69.
- CARNOY, Martin (1998) "National Voucher Plans in Chile and Sweden: Did privatization make for better education?" En: *Comparative Education Review*, 42, 3, pp.309-337
- COMITÉ TÉCNICO ASESOR (1994) *Los desafíos de la educación chilena frente al siglo XXI*, Editorial Universitaria, Santiago.
- CONCERTACIÓN DE PARTIDOS POR LA DEMOCRACIA (1989) *Programa de Gobierno, Bases Programáticas*. Separata Diario La Epoca.
- CORVALÁN, Javier (2003) "El financiamiento compartido en educación subvencionada chilena. Apuntes a partir de los resultados de una investigación". En: *Persona y Sociedad*, Vol.XVII, N° 3, Santiago, pp.213-230.
- COX, Cristián (2003/b) "El nuevo currículo del sistema escolar" En: Hevia (2003), pp.117-136.
- COX, Cristián (2003/c) "Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo XX". En: Cox (2003/a), pp.19-113.
- COX, Cristián (2004) *La reforma educacional chilena: 10 tesis y una visión sinóptica*. En: [www.udp.cl/campus/consejo/docs/Cristian\\_Cox.doc](http://www.udp.cl/campus/consejo/docs/Cristian_Cox.doc)
- COX, Cristián (Editor) (2003/a) *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile*, Editorial Universitaria, Santiago.
- ESPÍNOLA, Viola. (1991) *Descentralización del sistema escolar en Chile*, CIDE, Santiago
- ESPÍNOLA, Viola (1994) *Financiamiento privado para la educación pública*, CIDE, Santiago
- ESPINOLA, Viola (1996) "Revisión de 15 años de política educativa en Chile: ajustes en función de la equidad". En: *Seminario-Taller "Asignación de recursos para el mejoramiento de la calidad y la equidad educativa"* CEPAL, Santiago de Chile, 10 enero 1996
- ESPÍNOLA, Viola y Claudio DE MOURA CASTRO (Editores) (1999). *Economía Política de la reforma educacional en Chile*, BID, Washington
- FERNÁNDEZ, María (2003) *La igualdad de oportunidades educativas. La experiencia socialdemócrata española y francesa*. Ediciones Pomares, Barcelona.
- GARCIA-HUIDOBRO, Juan Eduardo (1994) "Positive discrimination in education: its justification and a chilean example". En: *International Review of Education* 40 (3-5):209-221, Hamburgo.
- GARCÍA-HUIDOBRO, Juan Eduardo (Editor) (1999) *La Reforma educacional chilena*, Editorial Popular, PROA, Madrid.
- GARCÍA-HUIDOBRO, Juan Eduardo (Editor) (2004) *Políticas educativas y equidad*, Universidad Alberto Hurtado, UNESCO, UNICEF, Fundación Ford, Santiago
- GARCÍA-HUIDOBRO, Juan Eduardo y Cristián BELLEÍ (2003/a) *Desigualdad educativa en Chile*, Universidad Alberto Hurtado, Santiago
- GARCÍA-HUIDOBRO, Juan Eduardo y Cristián BELLEÍ (2003/b). "Desigualdad educativa en Chile". En: Hevia (2003), pp.87-117.
- GUTTMAN, A. (2001): *La educación democrática. Una teoría política de la educación*. Paidós, Barcelona.
- GYSLING, Jaqueline (2003) "Reforma curricular: Itinerario de una transformación cultural". En: Cox (2003/a)

- HEVIA, Renato (Editor) (2003) *La educación en Chile, hoy*, Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago
- HOPENHAYN, Martín (1996): “El desafío educativo: en busca de la equidad perdida” En: *Seminario-Taller "Asignación de recursos para el mejoramiento de la calidad y la equidad educativa"* CEPAL, Santiago de Chile, 10 enero 1996
- HSIEH, Chang-tai y Miguel URQUIOLA, (2001) *When schools compete, how do they compete? An assessment of Chile's nationwide school voucher program*. Mimeo. Princenton University, Cornell University. Citado por Cox (2003)
- INE (2002), *Censo Nacional*, Santiago.
- JARA, Cecilia y otros (1999) “Jornada escolar completa”. En: García-Huidobro (1999). MIDEPLAN, *Casen 2003*, Santiago
- MINEDUC (2005) *Estadísticas de la Educación 2003*, Santiago.
- MIZALA, Alejandra y Pilar ROMAGUERA (2003) “Regulación, incentivos y remuneraciones de los profesores en Chile”. En: COX (2003/a), pp. 519-558
- MOLINA, Sergio (2004) “La equidad de la educación en Chile”. En: García-Huidobro (2004), pp. 205-224
- NUÑEZ, Iván (1999) “Políticas hacia el magisterio” En: García-Huidobro (1999), pp.177-194
- NUÑEZ, Iván (2003) “El profesorado su gremio y la reforma de los años noventa”. En: Cox (2003/a). pp.455-519
- OECD (2004) *Informe de Educación Chilena*, Santiago. Ver también en: <http://www.oecdbookshop.org/oecd/display.asp?sf1=identifiers&st1=142004091P1>
- OSBORNE, David y Ted GAEBLER (1994) *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Paidós, Barcelona.
- PEÑA, Carlos (2004) “Igualdad educativa y sociedad democrática”. En: GARCÍA-HUIDOBRO (2004), pp.21-30.
- SAN MIGUEL, Javier (1999) “Programa de educación básica rural”. En: García-Huidobro (1999), pp.91-110.
- SANTIAGO CONSULTORES Y ASESORÍAS PARA EL DESARROLLO (2000), *Evaluación del Programa de las 900 escuelas*, Ministerio de Educación, Santiago .
- UNESCO, *Educación para Todos. El imperativo de la calidad*, Paris, 2005. En versión electrónica en: [www.efareport.unesco.org](http://www.efareport.unesco.org)
- WOLFF, Laurence y Claudio DE MOURA CASTRO (2002) *¿Educación pública o privada. Una falsa disyuntiva?* Preal, Santiago.
- DURU-BELLAT, M. et A. MINGAT (1999): “Implications en terme de justice des modes de groupement d’élèves”. En: MEURET, Denis (Ed.) (1999): *La justice du système éducatif*, De Boeck Université, Bruxelles, pp.99-112.
- VANDENBERGHE, Vincent (2001) “Educational Equity. Social interactions might matter”, en *In pursuit of equity in education*, W.Hutmacher et al Eds., Kluber Academic Publishers.

## Notas

<sup>1</sup> Es necesario decirlo de entrada. Todo lo que estas reflexiones tienen de “crítica”, deben entenderse como “autocrítica”, ya que el autor fue parte del proceso de reforma durante 1990-2000 y se ha mantenido como partidario del mismo desde entonces.

<sup>2</sup> Esta referencia a la igualdad educativa está en el corazón del pensamiento democrático (Ver, por ejemplo, Rawls) y se ha universalizado a través de la concepción del derecho a la educación, primero, y al derecho a aprender en la actualidad.

<sup>3</sup> De hecho se da hoy un doble movimiento: de una parte, el surgimiento de instituciones privadas con fines públicos (Tercer sector) y, de otra, la adopción de mecanismos de mercado por parte de escuelas e instituciones públicas para mejorar su calidad y su respuesta a las necesidades de la comunidad. (Ver: Wolff y Moura Castro, 2002 y Osborne y Gaebler, 1994)

<sup>4</sup> Ver un examen del tema en García-Huidobro y Bellei (2003/ a y b) Molina (2004).

---

<sup>5</sup> Por ordenamiento institucional o institucionalidad del sistema escolar se está entendiendo el conjunto de regulaciones, normas y organizaciones del sistema.

<sup>6</sup> Los estudios sobre la reforma chilena ya son varios. Ver: García-Huidobro (1999), Arellano (2000), Cox (2003/a) y una visión resumida en Cox (2004).

<sup>7</sup> Estas modernizaciones (“las siete modernizaciones” en el lenguaje del régimen) cambiaron el rol social del Estado dándole un rol subsidiario y entronizando al mercado y a la iniciativa privada en el área social. Así, además del cambio en educación, se instaló un sistema de ahorro individual en el campo provisional, cuyos recursos se administran privadamente por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y se creó un sistema privado de salud para quienes desean tener un servicio con más cobertura que la mínima que sigue dando el sistema público. Para un análisis pormenorizado del proceso ver Espínola (1991). Para el relato del proceso por boca de su protagonista, ver entrevista a Alfredo Prieto ministro de la época en Espínola y De Moura Castro, 1999.

<sup>8</sup> Este cambio realizado en una situación de dictadura, donde todos los alcaldes eran nombrados por el Gral. Pinochet, significó un control fuerte sobre la educación y los docentes; de hecho se produce un número significativo de despidos por razones políticas, a casi 10 años del Golpe militar. Además, en términos económicos y como producto de la crisis de comienzos de los 80, el salario docente cae un tercio –en términos reales- durante la década.

<sup>9</sup> El sentido de los cambios es una búsqueda de eficiencia y calidad, que se espera lograr a través de la incorporación de privados y del sistema de competencia mercantil, con desconfianza de lo gubernamental y hacia el magisterio.

<sup>10</sup> El Programa de Gobierno de Aylwin trabajado por la Concertación de Partidos por la Democracia, que le dio sustento a la transición a la democracia en Chile insistió en esta continuidad y quiebre. Por ejemplo, consagra como principios de la política el “Rol activo y conductor del Estado, que debe asumir la responsabilidad de asegurar el derecho a la educación (...), crear las condiciones para una creciente igualdad de oportunidades” etc., y postula como “un nuevo gran objetivo educacional será el logro de crecientes niveles de equidad en la distribución del saber que organizan” e imparten diversos niveles del sistema. (Concertación de Partidos por la Democracia, 1994)

<sup>11</sup> El gasto público en millones de US\$ del año 2001 pasó de 940,3 en 1990 a 3.017,7 en 2002 y ha seguido subiendo. Esto equivale pasar del 2,4% del PIB a un 4,4% en 2001.

<sup>12</sup> Datos correspondientes al Ministerio de Educación, 2003. La encuesta de hogares (Casen) reporta un crecimiento mayor situando la cobertura de básica en 98,6% la demedia en un 92,6% y la de educación superior en 37,5%. Ver Mideplan, Casen, 2003.

<sup>13</sup> Va a clases todo el día y no sólo media jornada como hasta antes de la Reforma, la idea es que este sistema cubra próximamente al 100% del alumnado.

<sup>14</sup> Para un balance ver Bellei (2003), quien examina con muchos datos los resultados logrados por la Reforma desde 1990 en torno a cuatro preguntas: 1) ¿han aumentado las oportunidades para estudiar?; 2) ¿están las escuelas mejor equipadas para enseñar?; 3) ¿ha cambiado la forma de enseñar?; y 4) ¿los alumnos aprenden más? Las dos primeras preguntas, pueden responderse afirmativamente; la tercera señalando que hay buenos indicios, y la cuarta obliga a una respuesta con matices.

<sup>15</sup> Para 2002 estos resultados variaron marginalmente en Lenguaje: deficiente 19% y en Matemáticas: deficiente 35%. Conservamos la referencia a 1999 por cuanto ésta es la “línea base” establecida y se encuentra diferenciada por dependencia de los colegios.

<sup>16</sup> En lo que sigue se mostrará sumariamente la desigualdad de resultados. Para sintetizar usamos sólo resultados de las pruebas de matemáticas de los años en los que las comparaciones son posibles. Para más antecedentes y para las cautelas relativas a la comparación de resultados ver: García-Huidobro y Bellei, 2003/a.

<sup>17</sup> Es importante consignar que se trata de una desigualdad social y no producto de distintos regímenes de gestión de las escuelas, lo que se hace evidente si se compara los resultados de cada uno de los tipos de establecimientos, distinguiendo el nivel socioeconómico de los alumnos que atiende (Ver: García-Huidobro y Bellei, 2003).

<sup>18</sup> Existe una amplia bibliografía de este Programa. Puede verse para una descripción y fundamentación del mismo: García-Huidobro, J.E. (1994) y para una evaluación de sus resultados: Santiago Consultores y Asesorías para el Desarrollo (2000).

---

<sup>19</sup> De hecho, hay una pequeña rebaja de la subvención (USE) cuando el pago demandado a las familias es muy alto. Sin embargo, se puede aportar hasta un 50% del monto de la subvención (aproximadamente US\$ 18) sin que ésta experimente una rebaja o descuento y los descuentos en los tramos superiores son modestos.

<sup>20</sup> Muy seguramente esta medida está detrás del aumento de la concentración del alumnado más pobre en el sector municipal, que vimos (Cuadro 7) y segmenta por precios el sector particular subvencionado (Cuadro 8).

<sup>21</sup> Ricardo Lagos, que había sido hasta unos meses antes ministro de educación y era entonces precandidato a la presidencia, tuvo una opinión inicial manifiestamente crítica, pero no fue seguido por los parlamentarios de su partido que votaran a favor la medida en el Congreso. Jorge Arrate, por entonces ministro de educación ha sido con posterioridad autocrítico (“... el sistema de financiamiento compartido está muy focalizado hacia los sectores de clase media. (...) No debimos haber discutido a nivel nacional el tema hasta asegurarnos de que las regulaciones que estimábamos indispensables estuvieran incorporadas a las normas”; en Espínola, Moura Castro (1999, 52)

<sup>22</sup> En torno al Estatuto Docente hubo controversia; de hecho, enfrentó al sector educación y al sector económico y el tema lo zanjó el Presidente Aylwin que tenía un compromiso con los docentes en este sentido. Sólo un año después de aprobado el Estatuto el documento citado “Los desafíos de la educación chilena frente al siglo XXI”, propone la modificación del Estatuto para lograr más flexibilidad laboral (Comité Técnico, 1994, n.4.98)

<sup>23</sup> En el caso de la educación media municipal se permite el cobro, y se siguió permitiéndolo aún cuando la educación media comenzó a ser obligatoria a partir de una Reforma Constitucional de mayo 2003, pero los liceos municipales están obligados a recibir gratuitamente a los alumnos de su comuna cuyos padres les soliciten atención gratuita.

<sup>24</sup> Estos programas fueron el Programa de Mejoramiento de la Equidad y Calidad de la Educación Básica (MECE básica) que se desarrolló entre 1992 y 1997 institucionalizándose la mayoría de sus acciones desde 1994, y el Programa de Mejoramiento de la Equidad y Calidad de la Educación Media (MECE media) que se desarrolló desde 1995 hasta 2001

<sup>25</sup> Se deja fuera de este apretado resumen algunas importantes medidas de la Reforma ligadas a la educación permanente. Ver: Número Especial de la *Revista de Educación* del Ministerio de Educación (N°318 del 2005)

<sup>26</sup> Los dos grandes programas Mece significaron una inversión de US\$66.5 millones; los tres programas focalizados US\$11,5 millones. La inversión en la Jornada Escolar Completa es muy cuantiosa, tanto en inversión inicial en infraestructura (aproximadamente 1.500 millones de dólares) como en gasto recurrente (la subvención por alumno al mes sube en un 34%).

<sup>27</sup> Dos casos extremos han sido: (i) el de los directores y directoras de escuelas y liceos municipales nombrados durante la dictadura, sólo han podido ser llamados a reconcurrar sus cargos después de 14 años de finalizado el régimen militar; (ii) el de la evaluación docente, establecida en el Estatuto de 1991 y que nunca se ha podido aplicar a cabalidad.

<sup>28</sup> En 1995, se genera el PADEM (Plan anual de educación municipal), que permite a los municipios que han sufrido una disminución de matrícula, disminuir su planta docente, pero deben hacerlo dando un aviso de un año y con aprobación del Consejo Municipal.

<sup>29</sup> Desde el punto de vista del rendimiento escolar, la tendencia más consistente de los resultados de la investigación educacional indica que la mixtura en la escuela de alumnos provenientes de familias con diferente capital cultural, favorece en gran medida a los más pobres sin detrimento para los más acomodados (Duru-Bellat et Mingat, 1997; Vandenbergue, 2001)