

Las Políticas de Financiamiento y Organización de la Educación Pública en Chile.

Donoso Sebastian.

Cita:

Donoso Sebastian (2010). *Las Políticas de Financiamiento y Organización de la Educación Pública en Chile. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/721>

Las Políticas de Financiamiento y Organización de la Educación Pública en Chile y su impacto en el desarrollo de los Sistemas Educativos Locales ¹

Área Temática Gobierno y política local

Sebastián Donoso D.

1. Presentación

Se analizan los últimos 30 años de política de financiamiento y organización de la educación pública en Chile desde la perspectiva del: (a) diagnóstico del que partieron y los problemas que buscaron solucionar, (b) los impactos de corto plazo, y (c) los impactos de largo plazo estimados, para finalmente (d) analizar lo acontecido.

Desde los años 80' hasta mediados del primer semestre del año 2006 la política de financiamiento y organización de la educación pública fue esencialmente una materia debatida por especialistas, siendo escasamente discutida en el país, hasta que el movimiento social de estudiante secundarios (pingüino) cuestionó fuertemente los resultados de la educación pública en sus aspectos centrales: la movilidad social y la igualdad de oportunidades de acceso, aprendizaje y de resultados provistas por esta educación.

Producto de ese movimiento estudiantil, que tuvo transversalidad política, el escenario de la educación chilena y en particular de la educación pública, cambia significativamente, temas como la legislación del sector heredada de la época dictatorial, las nuevas formas de exclusión social y otras materias cobran significado público. No obstante lo señalado, los sistemas locales de educación no están en la agenda. Estas demandas sentaron las bases de las transformaciones que en los más de 15 años tras el retorno de la democracia no se habían podido debatir ni alcanzar (Consejos Asesor, 2006). Estas materias (financiamiento y organización del sistema) postergadas en su discusión por las autoridades de los gobiernos democráticos, las que salen a la luz con fuerza y muestran la desigualdad de un país que se negaba a asumir esta condición basal crítica, que para el caso de educación es crucial.

Cualquiera fuese la causal que explicara la ausencia de un debate público, informado y sistemático de estas temáticas, de sus resultados e impactos, ha favorecido que se mantenga el estigma “antiestado” sostenido por el neoliberalismo, y aún más, ha reforzado la creencia que las diferencias socioeconómicas no serían relevantes en materia de impacto sobre los resultados educativos. Postulándose que poseen mayor peso explicativo la “gestión escolar”. Tras tal argumentación que sostiene “la gestión como variable central” se asumen los resultados escolares como independientes de las características socioeconómicas de la población, y se apoya por esta vía la privatización de los planteles educacionales, con el argumento de que los logros son atribuibles a una mejor gestión de los privados, descontextualizándolos de la variable “características sociales, económicas y culturales de la población que atiende”.

¹Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010. El autor es Doctor en Educación, Académico del Instituto de Investigación y Desarrollo Educativo de la Universidad de Talca (Chile), e Investigador Asociado del Centro de Investigaciones Avanzadas en Educación (CIAE - CONICYT- CIE 05). Este trabajo es parte del Proyecto PSD- 60; del cual es su director, siendo financiado por Programa Bicentenario del CONICYT de Chile. sdonos@utalca.cl

Lo interesante de los debates sobre la privatización, es que están referidos a la propiedad del establecimiento escolar y a su gestión y no a los recursos financieros, pues el gasto público es y ha sido la principal fuente de financiamiento para la educación de la mayoría de la población, no obstante la incorporación del sector privado a la provisión de este bien, se mantiene como la fuente más relevante de la enseñanza primaria (OC-DE, 2005).

El texto identifica en su segunda sección, los cambios de la década de los 80' en materia de financiamiento y organización, revelando los fundamentos que se formulan e identificando las consecuencias iniciales de lo ocurrido en el plano de la organización y luego de los resultados del sistema educacional público. En la sección siguiente se analizan los mismos aspectos para la década de los 90', incorporando aquellas dimensiones nuevas que van surgiendo. En particular, por la recuperación de la democracia y la reorientación de las políticas públicas. En lo medular se analiza la evidente contradicción entre formatos de "Estado" que coexisten, proyectando sus consecuencias sobre el desarrollo de la educación pública.

Finalmente la tercera sección considera la década que finaliza, dando cuenta del fenómeno en análisis y estableciendo un diagnóstico crítico de la temática en estudio, que augura una crisis severa de la educación pública si no se adoptan cambios de significación, algunos contemplados indirectamente en la nueva legislación.

2. Contexto y desarrollo educacional de los años 80

La fractura de la democracia chilena del año 1973 implicó el rediseño de la sociedad en sus diversos ámbitos. El sector educación fue una de las áreas que más tardíamente se ajustó al modelo neoliberal impulsado en Chile desde el año 1976, ello ocurrió por el hecho que en el seno de la misma Dictadura cívico/militar existían indecisiones y disputas entre dos corrientes de acción diferentes: una ligada a la visión más tradicional del Estado en este campo, con un fuerte rol del sector público en la provisión de educación, y otra que propugnaba decididamente su apertura a la privatización, enfatizando entre otros aspectos la incorporación de proveedores privados de educación. Este debate se resolvió finalmente a mediados del año 80 (Directivas Presidenciales para la Educación, 1980), imponiéndose la perspectiva privatizadora, lo que derivó en cambios de gran relevancia en las políticas e instrumentos de financiamiento de la educación pública en todos sus niveles.

El año 1980 es el último en el cual el Estado chileno financió con recursos públicos la oferta y la provisión directa de educación. Hasta entonces, más del 85% del total de la matrícula del sistema escolar asistía a establecimientos estatales cuyo financiamiento correspondía a la provisión total de los recursos por parte del Estado (oferta), sin que existiesen mecanismos relevantes asociados a la demanda efectiva de alumnos que cada establecimiento atendía, al año 2009 la matrícula del sector municipal se empina levemente sobre el 50% la población escolar.

La reforma al sistema de financiamiento aplicada a partir del año 1981 fue una de las transformaciones más eficaces impulsadas en el sector educación en los últimos 40 años, por cuanto no solamente incidió en los criterios, orientaciones y mecanismos de financiamiento, sino que también tuvo y tiene aún impactos relevantes en lo pedagógi-

co, de forma que se trató, finalmente, de una reforma educacional impulsada desde las políticas de financiamiento del sector².

La nueva política de financiamiento público asumió la demanda por educación como el criterio central en la asignación de los recursos. Se aplicó masivamente a partir del año 1981³, significando cambios en la arquitectura del sistema en aspectos claves. Primero, la necesidad de sincronizar el funcionamiento del sector educación con la economía de mercado fue el principio político central que impulsó el cambio del modelo de financiamiento del sistema educacional. Como tal, este proceso sustitutivo no respondió necesariamente a una discusión pública, ni a un diagnóstico que diera cuenta del fracaso del modelo de subsidio a la oferta. La literatura de la época muestra la carencia de estudios empíricos que fundamenten la decisión adoptada (JOFRÉ, 1988). Sus objetivos políticos más evidentes eran dos: consolidar el modelo privado de desarrollo económico, mediante la imposición de un sistema de subsidio basado en el racional privado, tanto para operadores públicos (municipales) como privados, y favorecer la descentralización de la gestión del Estado, traspasando a los gobiernos subnacionales atribuciones en este plano y a paralelamente reduciendo su impacto al fortalecer el accionar de los privados, para lo cual se estimuló y facilitó la libre entrada/salida de proveedores privados de educación, mediante los nuevos instrumentos financieros de operación.

Segundo, la nueva arquitectura implantada buscada fortalecer los objetivos propuestos mediante un mayor control del gasto público, derivado del sistema de asignación de los subsidios y también, mejorar el rendimiento de los estudiantes mediante el desarrollo y fortalecimiento de la competencia entre los establecimientos públicos y privados, pues supone que por esta vía aumentará la eficiencia, derivando en mejores resultados educacionales. La complejidad de las tareas que se impulsan con los cambios de 1981 es alta, la que se eleva ante el hecho que las autoridades del gobierno implantan la nueva política de financiamiento de la educación con una fuerte reducción del presupuesto público del sector que alcanzó al 24% real entre los años 1982 y 1989 (GONZÁLEZ, 2003: 610; SAPELLI, 2002: 285). Esta situación es crucial para comprender parte del deterioro de los resultados educacionales del país, incluso con impactos que persisten a la fecha, los que suelen subestimarse por los autores proclives a este enfoque, olvidando entre otros aspectos que el nuevo sistema de subsidio creó, entre otros motivos, severos problemas de financiamiento del sector municipal, al extremo que en 1986 tuvo que reajustarse el valor del subsidio en forma relevante para evitar su colapso del sistema (JOFRÉ, 1988).

Finalmente el tercer aspecto fue las transferencias de los establecimientos escolares –que en su totalidad pertenecían al Estado nacional- a la administración de los gobiernos locales (Municipios), como de igual forma también de los docentes y personal no docente, perdiendo éstos un conjunto relevante de beneficios económicos y de carrera profesional transformando el régimen de contrato y dependencia de los profesores; afectando con ello fundamentalmente su estabilidad y carrera funcionaria (NÚÑEZ, 2003^b) situación que a la fecha aún no recuperan del todo, pese a los reconocidos esfuerzos desplegados por los gobiernos democráticos (ROJAS, 1998).

² Se enfatiza esta condición pues al revisarse las reformas políticas de la educación chilena, no siempre es consignada como tal. Sin embargo, precisamente su existencia inadvertida como “reforma expresa” es la que facilitó su expansión a todas las áreas del proceso educativo.

³ Si bien el proceso se completa el año 1987, más de la mitad de los establecimientos escolares son traspasados ese año a este nuevo sistema de financiamiento, y de paso todo el sistema universitario público también a una nueva modalidad.

Hay que comprender que entre los efectos mediatos de la política de reducción de los recursos financieros y de descentralización se produjo un deterioro sostenido de la educación, cuyos impactos demoraron en revertirse más allá de la inflexión presupuestaria que se produce a partir del año 1991. La reforma de 1980 generó un caos ‘invisible en el corto plazo’ en la gestión financiera (JOFRÉ, 1988) y en la pedagógica. El sistema asumió un modelo matricial pero sin puntos de intersección, es decir, el Ministerio es responsable de asuntos para los cuales no dispone del instrumental legal plenamente requerido para gestionar su responsabilidad a nivel de los establecimientos educacionales y, estos últimos pueden operar con criterios diferentes a las orientaciones pedagógicas ministeriales, salvo en algunas materias básicas⁴, situación corregida en parte con la nueva Ley general de Educación de 2009. Este deterioro posee un sesgo negativo hacia la población más pobre, como también territorialmente en desmedro de la población rural, lo que evidencia en los resultados de las pruebas del Sistema de Medición de la calidad de la Educación (SIMCE) establecidas desde el año 1988 en adelante con carácter censal para la población de los 4º años de enseñanza básica.

La reforma del 1980 planteó la descentralización sin considerar el territorio como variable central (CASTRO, 2010), es posible que ello se debiese a que no buscó la sinergia entre las unidades educativas de las comunas aledañas, incluso ni siquiera estimula la complementariedad entre las unidades educativas de una misma comuna, porque en su imaginario político el tema vital es la competencia, no la asociatividad, complementariedad o sinergia, en esta perspectiva lo local no tiene ningún significado propio.

De esta forma los sistemas locales de educación empezaron a competir bajo una gran desigualdad inicial (de acceso) que implicó finalmente desigualdad de procesos y de resultados, tal como sostienen las cifras al respecto⁵. De igual manera la función matricial desconexa entre lo técnico pedagógico y la gestión administrativa financiera, propia de la gestión del diseño político de los cambios, no permitió la generación de proyectos educativos comunales que fuesen atractivos –salvo excepciones- lo que se tradujo en una creciente y sistemática pérdida de matrícula desde el año 1981 hasta el 2010 de las escuelas públicas hacia las privadas, sin que haya una reversión en ello, sustentadas además en una política de financiamiento claramente insuficiente para respaldar propuestas pedagógicas competitivas (no existe un subsidio diferenciado según condición socioeconómica del estudiante, y algunos subsidios orientados compensar este aspecto son marginales), produciéndose un fenómeno masivo de segmentación social de la matrícula en los establecimientos escolares en Chile, quedando los estudiantes más pobres en el sistema público dando cuenta con ello que su vocación no era la descentralizar para fortalecer la autonomía local, sino una estrategia de privatización que ofrece –alternativamente- una canasta muy básica de educación para la población más vulnerable, este derecho a educación solo lo garantizan los establecimientos públicos (BELLEI, CONTRERAS y VALENZUELA, 2008; DONOSO, 2010).

⁴ Los autores proclives a la privatización de lo público, que ponderan la eficiencia en la gestión, no se refieren a esta situación “esquizofrénica” del sistema, no resuelta a la fecha (El Ministro de Educación a comienzos de noviembre de 2004 alude a ella), como tampoco consideran que el Ministerio no dispone de herramientas para sancionar económicamente a los planteles que no cumplen las normativas fundamentales, salvo en situaciones extremas, dos aspectos que una gestión eficiente –mirado desde el mercado-debió haber previsto.

⁵ En referencia also resultados de las pruebas SIMCE

3. Contexto y desarrollo educacional de los años 90

La política educacional chilena implementada a partir de los años 90 significó un cambio de rumbo en algunas materias frente a la década de los 80. Pese a lo cual algunos aspectos claves no varían sino parcialmente. Primero, el sistema de financiamiento sigue basado en un subsidio por estudiante sin correctores socioeconómicos importantes, el lo fundamental en esta década, pese al evidente consenso que la educación requiere de cambios, el Estado debe justificar constantemente su actuación en un campo, incluso no ante el financiamiento que entrega a los empresarios públicos (los gobiernos locales) que según muchos les compete por constituir la educación un bien público impuro (STIGLITZ, 2002) o un bien semipúblico (HANUSEHK, 2002), y por la persistente y poderosa presión del sector particular en participar de la provisión de educación con financiamiento del Estado por medio de los denominados establecimientos particulares subvencionados.

En el caso chileno, hasta el año 2007, el modelo de financiamiento a la demanda asigna los recursos financieros a las unidades educativas, principalmente a partir de la variable “asistencia a clases del alumno”, operacionalizada mediante el promedio de alumnos/mes que diariamente asiste al establecimiento escolar. Este proceder no toma en consideración –sino marginalmente – dos aspectos cruciales. Primero el capital social, económico y cultural de la población escolar, asumiéndose que el “costo” de educar es, en lo fundamental, independiente de esta variable, lo que se traduce en que algo más del 90% del valor de la subvención financiera que entrega el Estado es independiente de ese factor. En segundo lugar, tampoco considera significativamente en este proceso los resultados en rendimiento escolar alcanzados por el establecimiento, y en consecuencia da la señal de que los resultados del proceso educativo, debidamente controlados por variables socioeconómicas y culturales, no son relevantes para el tema del financiamiento. Este modelo de financiamiento a la demanda se inscribe en la teoría económica que supone que “el financiamiento sigue a la calidad”. En consecuencia, el modelo presume que a mayor asistencia de los alumnos al aula, más aprendizaje y por ende mayor calidad. Correlativamente también parte de la creencia de que los establecimientos de mejor calidad tendrán mayor demanda por vacantes, alumnos de mejor calidad (al seleccionarlos), y por tanto asistirán más a clases. Para estas afirmaciones no se dispone de antecedentes contundentes que las confirmen y tampoco el sistema operó con mecanismos que relacionen el subsidio percibido con los resultados escolares del establecimiento. La lógica del modelo parte del supuesto de que el mercado regulará este aspecto por la vía de la demanda, lo que implica una serie de condiciones de simetría de información que desgraciadamente no se cumple, aspecto que se revisa más adelante.

Como señalamos, el modelo de financiamiento en análisis omite consideraciones relevantes en materia socioeconómica de la población escolar, y también aspectos tales como esfuerzo, tiempo y costos asociados al proceso educativo que se incurren, según el grado de vulnerabilidad (menor capital social, económico y cultural) de la población atendida para alcanzar logros escolares, y como se indicó, se apoya sustancialmente en la variable de asistencia diaria a clase del estudiante, la que para su operación le demanda al Ministerio de Educación un aparato de control burocrático de envergadura, pues debe movilizar diariamente un conjunto de agentes fiscalizadores para supervisar el

registro de asistencia escolar, proceso que igualmente es poco fiel, pues en la práctica “es sabido aunque no probado” que igual ocurre⁶.

Hasta la fecha algunos estudios se han centrado en los mecanismos de asignación del financiamiento público (AEDO, SAPELLI, 2001; COLOMA, 1999; VARGAS, 1997), soslayando su incidencia en los aspectos de calidad (resultados escolares) y equidad (resultados diferenciados positivamente según las necesidades de la población). En teoría el sistema vigente en Chile garantiza a toda la población escolar el acceso a la educación, aún cuando las familias no dispongan de los recursos financieros, pero eso no implica que garantice su supervivencia en este campo. Esto se logra merced al financiamiento público que complementa los aportes que las familias estén dispuestas a incurrir (financiamiento privado). Por otra parte, en teoría también, el sistema imperante garantiza la libre elección del establecimiento por las familias, posibilitando el desarrollo de un mercado competitivo.

En la práctica la libre elección está limitada porque los sistemas público y privado operan con regulaciones diferentes. Mientras que el privado, entre otros aspectos, puede seleccionar a sus estudiantes, el público no puede hacerlo. Esta segregación si bien formalmente puede justificarse en función del rendimiento de los estudiantes, al no ser controlada debidamente por variables socioeconómicas, acaba por discriminar socialmente. El resultado es una tendencia a homogeneizar la población escolar dentro de cada establecimiento, y a aumentar el grado de segregación entre los establecimientos (MCEWAN, CARNOY, 1999; HSIEH, URQUIOLA, 2002; AEDO, SAPELLI, 2001; BRAVO, CONTRERAS, SANHUEZA, 1999).

Tras dos décadas de haberse implantado el sistema de financiamiento a la demanda, se ha producido un movimiento de aproximadamente algo menos de un tercio de la matrícula total de estudiantes de enseñanza básica y secundaria, desde el sector municipal al particular subvencionado. Al preguntarse si este proceso es fruto de la mayor calidad de los establecimientos particulares subvencionados, los antecedentes parecen no apoyar directamente esa creencia (COX, 2003; BELLEI, PÉREZ, 1999; BRAVO, CONTRERAS, SANHUEZA, 1999; HSIEH, URQUIOLA, 2002; MIZALA, ROMAGUERA, 2000, 2000B; DONOSO, HAWES, 2002; TOKMAN, 2002); podría incluso afirmarse que el sistema vigente ha aumentando la inequidad y que una eventual mayor calidad de los establecimientos particulares se explicaría más por el monto de la inversión que hay en infraestructura, equipamiento, recursos del hogar (nivel socioeconómico familiar) y selección de postulantes, que directamente por una mejor gestión en el uso de los recursos, como sostienen los defensores de la privatización, lo que implicaría que a similares condiciones de operación y de capital social, económico y cultural de los alumnos, los establecimientos privados son más eficientes (tienen metas más claras, hacen más actividades, ejercen mayor control, los profesores trabajan más y mejor, etc.).

Pese a los cambios introducidos por los Gobiernos democráticos a partir del año 1990, la estructura de financiamiento ha seguido la impronta del mercado, dado que la política continúa considerando los principales criterios e instrumentos de gestión modelados en el paradigma neoliberal, pese “...a la preocupación de que podría contribuirse a una

⁶ Esto se constata en las altas tasas de registro de asistencia anual que tienen los estudiantes chilenos, que superan con creces el 90% de los días de clases. Por otra parte, la única forma de mantener relativamente financiado el sistema, es que existan esos registros tan elevados de asistencia, lo que finalmente deriva en una crónica anunciada de aceptación, dentro de determinados parámetros de este proceso de control como un acto formal.

mayor inequidad en la composición social de los estudiantes entre escuelas. 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” (OCDE, 2004: 106).

A mediados de la década se formaliza la Reforma Educativa, la cual representa una continuación de la política educacional iniciada en los 90’, implicando la incorporación de nuevas propuestas y readecuación de los elementos existentes a un formato diferente, dando cuenta de “actualizaciones” de experiencias desarrolladas con antelación.

La Reforma Educativa planteó como eje central la transformación curricular en todos sus niveles, sustentada inicialmente en el enfoque constructivista, a la cual se suma una línea de refuerzo de la profesionalización docente, que incluye aumento sistemático de remuneraciones, incorporación de incentivos, pasantías en el exterior, perfeccionamiento fundamental, cambios en la formación inicial y premios de excelencia. También se agrega una línea de implementación de la jornada escolar completa en los establecimientos escolares del país. Programas de mejoramiento de la calidad y equidad, de apoyo de iniciativas focalizadas, que incluye el P-900, el ahora Programa Enlaces de informática educativa, el Proyecto Montegrando de liceos de anticipación y otras iniciativas que se fueron desarrollando con el avance de la reforma y, ciertamente la línea de reforma curricular, dirigida a construir y aplicar un nuevo marco curricular mínimo (GARCÍA -HUIDOBRO y COX, 1999: 25).

Este proceso se dio en paralelo con un incremento significativo de los recursos financieros del sector. Primero el gasto público en educación sobre el PIB pasó del 2,7% en 1995 al 4,0 en el año 2000, y el gasto privado pasó de 2,1, a 3,1% (MINEDUC, 2002:37), y consecuentemente el gasto público en educación como porcentaje del gasto público total pasó del 15,3 al 18.1% (COX, 2003:45). Este proceso también significó incrementar el gasto público por alumno en esos años, creciendo respecto de 1995 más de un 40% en la enseñanza básica y casi un 50% en la media (MINEDUC, 2002:41). De esta forma, la inversión tanto privada como pública del país en educación se incrementó sostenida y significativamente, factor reforzado por el crecimiento de la economía nacional que en la década de los 90’ duplicó su valor total, de esta forma el incremento porcentual revertía el bajo gasto en educación de las décadas se acercó a tasa de gasto de Chile en educación (7%) antes de la dictadura militar.

La reforma del currículum postuló cuatro dimensiones de cambio⁷: i) las relaciones de control; ii) las características de su arquitectura mayor o estructura; iii) su organización en espacios curriculares determinados dentro de tal estructura; iv) y cambios de orientación y contenidos dentro de tales espacios curriculares áreas o asignaturas (COX, 2001).

Los resultados registrados entre los años 1990 y 2000 en los indicadores clásicos del sistema educativo se desplazaron positivamente. La cobertura de la educación básica

⁷ Siguiendo la similitud histórica, hacia fines del siglo XIX se aplicó en Chile el ‘currículum concéntrico’, que estructura áreas de contenido con fuertes sinergias (LABARCA, 1939: 151 -161), algo semejante al modelo curricular adoptado por la actual reforma.

subió del 92 al 97%, y en la enseñanza media del 78 al 84% (MINEDUC, 2002:25), la tasa de deserción en básica se redujo del 4 al 1.7% y del 12,6 al 6.6% en enseñanza media (MINEDUC, 2002:33), de igual forma, la tasa de alumnos aprobados en enseñanza básica subió del 92,3 a, 95.7% y en la media del 81.5 al 89.4% (MINEDUC: 2002:77-78). Este proceso también implicó un mejoramiento de la cobertura de la educación pre-escolar, superando el 33% de la población incorporada a una modalidad de enseñanza, aunque con un claro sesgo socioeconómico (HERRERA y BELLEI, 2002). Paralelamente la tasa bruta de participación en la educación superior sube de 28 a 34% (BRUNNER y ELACQUA, 2003: 87).

Sin embargo, el impacto de los resultados reseñados sobre los aprendizajes de los alumnos en el sistema escolar no tiene la progresión esperada respecto de los insumos incorporados. “La evidencia aportada por la comparación de los resultados SIMCE a lo largo de los 90 puede ser resumida en cuatro constataciones. Primero, que hay una tendencia consistente aunque leve, de incremento en los promedios nacionales en la primera mitad de la década, reduciendo así levemente las diferencias de logros entre establecimientos municipales y particulares pagados. Esta se estancó de 1996 a 2002 y la diferencia aumentó. Segundo, que la distribución social de los aprendizajes exhibe una distribución altamente estratificada e inequitativa, similar a la de 1990. Tercero, que las mejoras en rendimiento son mayores que las del promedio en el caso de las escuelas básicas que han sido objeto de programas focalizados como el P-900 o el Programa rural, lo que ha significado disminución de las brechas de rendimiento entre este alumnado –el más pobre- y el resto del país. Por último, que las diferencias de logros en el aprendizaje entre las distintas dependencias del sistema subvencionado (Municipal y Particular) son mínimas y no siempre favorables a la educación privada, cuando se comparan grupos socioeconómicos homogéneos” (OCDE, 2004:39-40).

El informe de la OCDE permite formarse un panorama cierto del problema, pero es relevante hacer las siguientes puntualizaciones. La educación nacional avanza sistemática pero lentamente, siendo más relevante que el factor dependencia del establecimiento (si es público o privado) el factor socioeconómico de la familia, lo que confirma que la sociedad chilena es la segunda más desigual de América latina tras Brasil, y es una de las más desiguales del mundo (PNUD, 2003; BRUNNER y ELACQUA, 2003). En consecuencia el principal factor explicativo en los resultados escolares son los antecedentes socioeconómicos, variable que ha sido y sigue siendo dominante al extremo que relega otras –como dependencia- con aportes marginales (DONOSO y HAWES, 2002). Adicionalmente esta relación evidencia que la educación tiene un papel limitado en la reducción de la equidad y desigualdad. Lo que se refuerza en segundo lugar, pues el estancamiento de los resultados responde también al estancamiento sino aumento de la brecha de inequidad en la distribución del ingreso en Chile, lo cual si bien ha implicado cierta reducción de la pobreza, las brechas con los de mayores ingresos se incrementan (MIDEPLAN - MINEDUC, 2004). Tercero, el sistema educacional chileno ha sido capaz de reintegrar a un conjunto de estudiantes que estaban fuera del sistema, que en su gran mayoría responden a los sectores de mayor vulnerabilidad social, sin bajar sus rendimientos, aspecto que no es menor pero que no ha sido del todo destacado, y aparece más como excusa ante quienes critican que no se avanza a gran velocidad que como elemento explicativo real.

De hecho los resultados de las comparaciones internacionales ratifican dos hipótesis. La primera que los logros de Chile no son buenos en ninguna estructura comparativa, es

decir que los establecimientos escolares de elite social y económica del país no alcanzan logros comparables con los de sus pares de otras latitudes (confirmado incluso con la medición Timms del año 2003). Ello implica que el problema en Chile tiene una dimensión estructural importante y, que los establecimientos particulares, comparados con sus pares están significativamente más atrás, en consecuencia privatizar, no parece ser un camino a seguir, más aún si sus precios promedio (valor colegiatura) más que triplican el valor de la subvención, no siendo sus resultados acordes a este diferencial de inversión. La segunda hipótesis en consideración es que en las pruebas internacionales los países con mayor desigualdad social reproducen en parte importante su mayor desigualdad educativa (GARCÍA -HUIDOBRO y BELLEI, 2003: 46).

La reforma chilena, que empezó como un proceso incremental, pasó a una fase de reforma propiamente tal, centrada sobre ejes de muy distinta fuerza. La fusión de políticas públicas de tipo social con otras de carácter educativo, como es la jornada escolar completa no implican en forma directa un incremento de los resultados de aprendizaje, aunque si tiene un claro impacto social. De igual forma, el proyecto P- 900 que había venido mostrando resultados significativos se enfrentaba al problema que algunas escuelas no “egresaban del programa” permaneciendo estancadas en sus logros. De esta manera la reforma había llegado al patio de la escuela, a los equipamientos, a la alimentación y a la salud pero no ingresa decididamente al aula.

Al tenor de este marco de resultados el Ministerio buscó incrementar la eficiencia. En el proceso de perfeccionamiento para implementar la reforma aumentó su control formateando claramente estos procesos y dejando un espacio muy reducido para la decisión local o la pertinencia, aunque en una visión constructivista ello fuera consustancial a su filosofía. Pero el problema no reside sólo en este aspecto, sino que como el Ministerio de Educación no puede asignar los docentes directamente a un trabajo específico, pues esa es facultad del empleador, ocurrieron irracionales como que algunos municipios mandaron a cursos a docentes que finalmente se desempeñaron en otros niveles, o bien lo hicieron a desgano, pues los eventos de capacitación son obligados y se realizan en períodos tradicionalmente de vacaciones, incluso mediaban casi dos meses entre la finalización de la parte presencial del curso y el inicio de las clases, todas aspectos que muestran que este proceso tuvo inconvenientes de diferente escalas.

Por su parte, si bien el magisterio no le dio la espalda a la Reforma, tuvo escasa participación en su diseño e implementación, perdiéndose la fuerza de un aliado que no es fácil de contentar, pero su anomia puede ser incluso más peligrosa para el éxito de un proceso de estas dimensiones. De esta manera son “los bajos logros de aprendizaje” como temática que produce un vuelco hacia la fase siguiente y final de la reforma y política educacional chilena. Mientras tanto el Ministerio del ramo insiste y consolida una respuesta más tecnocrática, a la usanza del Banco Mundial. Aunque se reconoce de parte del Ministerio que los problemas educacionales son del país, su discusión no es pública y su resolución se ha hecho cada vez más propiedad del Ministerio de Educación.

Pareciera que algunas de las tensiones de la implementación de la reforma, identificadas por GARCÍA- HUIDOBRO y COX (1999:44) no pudieron ser resueltas: *“Ausencia de un discurso unitario de la reforma que integre en un relato coherente y significativo el conjunto vasto de las distintas iniciativas y logre conectarlo con los temas caros a la tradición docente como: educación pública como función crucial del estado, la educa-*

ción como actividad esencialmente moral –y secundariamente instrumental- rol central y de liderazgo del MINEDUC, solidaridad y no competencia, participación y no tecnocracia.

En este marco la organización de los sistemas educativos locales fue perdieron peso y significación sustentada en una política de financiamiento que propende la privatización y, paralelamente en lo que respecta al sector público, su desfinanciamiento bajo diversas medidas restrictivas de su accionar, entre las cuales se encuentran las propias regulaciones del mercado laboral docente, que extrañamente solo rigen para el sector público, aunque existan proveedores privados que con recursos públicos financian sus operaciones estas regulaciones restrictivas no afectan su proceder.

Por su parte, la política de Reforma Educativa reduce aún más el desarrollo de los sistemas educativos locales respecto de su ya escaso protagonismo, formateando sus prácticas y centralizando aún más el actuar del Ministerio, que lejos de adoptar políticas de descentralización ha generado una desconcentración de reducida eficiencia. Adicionalmente, los instrumentos de financiamiento de la educación pública mantienen los efectos negativos sobre los sistemas educativos locales más pequeños, entre otros aspectos por no considerar esta dimensión en sus “costos de operación”, porque no permite generar economías de escala a estos sistemas, y porque hace exigencias de gestión equivalentes a todos los sistemas locales, independiente de su tamaño, perjudicando por esta vía a los territorios más pequeños.

Como se señaló, las cuatro dimensiones de cambio propuestas en la reforma curricular reforzaron la propuesta centralista de la educación chilena, al congregar el control de las acciones en esta instancia, mantener las características de su arquitectura mayor, no permitir la adecuación curricular efectiva de los espacios curriculares dentro de tal estructura; reduciendo la pertinencia y adecuación curricular a ciertos aspectos menores de escasa relevancia es áreas o asignaturas.

Finalmente, en este periodo de tiempo las tendencias migratorias de los estudiantes del sistema subsidiado público al privado mantienen su direccionalidad y cuantía. Complementariamente la educación pública no logra articularse como tal, con una nueva arquitectura que le permita superar los problemas de recursos y escala que posee, aumentando en forma creciente los problemas de sustentabilidad de los sistemas educativos locales, sin poder desarrollar alternativamente una propuesta pedagógica que revalorice la educación pública..

4. Contexto y desarrollo educacional en la década del bicentenario

En consonancia con lo que plantea la OCDE, al transcurrir de la presente década y producto del estancamiento de los resultados de aprendizaje del sistema educativo público, el Ministerio de Educación se propuso ‘llevar la reforma a la sala de clase’, *“La respuesta de la política a este nuevo desafío está basada en dos pilares fundamentales: Primero una campaña para mejorar las habilidades de lectura, escritura y matemática de kinder a cuarto básico, lo que incluye el rediseño del currículum de 1996 para los primeros cuatro cursos, cambiando las políticas de capacitación de los profesores, y haciendo esfuerzos especiales para obtener el apoyo de los padres. Segundo (...) el Ministerio de Educación se ha comprometido con el aseguramiento de calidad de los*

resultados aplicando (entre otras medidas) la evaluación docente y los requisitos de desempeño específicos” (OCDE, 2004:35).

De acuerdo con la tendencia descrita, continuaron incrementándose los recursos financieros del sector. El gasto público en educación sobre el PIB se estabilizó en el 4,0 hacia fines de esta década, peor con un PIB superior, mientras que el gasto privado subió del 3,1 al 3,8% (MINEDUC, 2010: 46). De igual forma el gasto público en educación como porcentaje del gasto público total subió –para igual período- del 18,1 al 18,8% (MINEDUC, 2010: 47). Este proceso también implicó incrementar el gasto público por alumno en esos años, creciendo respecto del 2000 más de un 13% en la enseñanza básica y un 7,5% en la media (MINEDUC, 2010). Se consolida la inversión privada y pública del país en educación con un incremento sostenido en su participación próxima al 7% del PIB.

En materia de los indicadores clásicos de eficiencia interna del sistema educacional las cifras mantienen su tendencia positiva. La cobertura de la enseñanza básica se estabiliza en un 97%, y la de enseñanza media sube del 84% en el año 2000 al 96% en el 2008 (MINEDUC, 2010:25). Por su parte, la deserción en básica y media se mantiene en el orden del 1,4% para enseñanza básica y en media del 4,5% pero con un repunte de la reprobación del 8,1% (MINEDUC, 2010: 94). Para la enseñanza básica, la tasa de reprobación sube el año 2000 del 2,9% al 4,5% en el 2008, punto de a su vez se recupera en la tasa de abandono escolar del 1,4 al 1,2% para los mismos años (MINEDUC, 2010: 80). La situación en la enseñanza media es más negativa en esos años, la reprobación pasa del 6,5 al 8,1% y el abandono del 4,1 al 5,2% (MINEDUC, 2010; 84). Finalmente, la tasa de éxito oportuno y éxito total se redujo de manera manifiesta: Para la cohorte 1980 -1990 la primera era de 37,6 y la segunda de 64,9, mientras que para la cohorte 1992 – 2002 son del 54% en éxito oportuno y 83,5% de éxito total y para la cohorte 1996 - 2008 los valores son 73,5% éxito oportuno y 89,4% éxito total (MINEDUC, 2010: 90). Las implicancias de estos resultados impactan en una reducción del mayor tiempo de inversión del 28,3 al 14,2% (MINEDUC, 2010: 80). Sin embargo, *“La retención del sistema escolar en el nivel de Enseñanza Media, disminuye casi en un 2% en 2007 y casi un 1% en 2008, lo que implica que no sólo ha disminuido la cantidad de estudiantes que finalizan el nivel, sino también el número de estudiantes que son evaluados al final de cada año escolar”* (MINEDUC, 2010:91).

Los resultados a nivel país de las pruebas nacionales del año 2000 (SIMCE de 8° grado) muestran que no hay cambios significativos respecto de la última medición (1997), situación que se repite en las pruebas del año siguiente para el grado 10°, con la salvedad que sólo en el nivel socioeconómico más alto hay un aumento significativo en matemática (MINEDUC, 2009), fenómeno que se mantiene en la medición de 4° grado del año sin cambios mayores. En todas las mediciones señaladas sigue siendo el factor socioeconómico la gran variable diferenciadora de resultados a la que la dependencia le agrega puntos marginales.

Los antecedentes confirman que en esta nueva etapa emprendida desde mediados del año 2000 se han perpetuado los valores de “estancamiento” en algunos de los indicadores reseñados, en especial los de logros académicos (véase anexo 1). Ello no hace sino confirmar que la situación que enfrenta el país es más compleja de lo que se quisiera y, el desarrollo de la educación amerita ‘una política de Estado dirigida a reflexionar sobre este punto’. El rediseño curricular de los primeros cuatro años de la enseñanza básica se encuentra implementado, se cambiaron planes, textos de estudio de alumnos, guías de

los docentes y los procesos de perfeccionamiento docente siguen un racional diferente. Se ha creado un programa específico destinado a esta tarea, sin impacto evidente sobre los resultados.

El informe OCDE citado señala que la reforma chilena combina “... *dos políticas de reforma coexistentes pero ideológicamente en conflicto. Una es la noción de que los mercados educacionales, con competencia entre escuelas, un alto grado de elección de los establecimientos educacionales por parte de los padres, y una administración privada de dichos establecimientos, proporcionan la mejor esperanza de de eficiencia educacional y el rendimiento escolar más alto posible. La otra es la noción de que el gobierno central debe intervenir en el sistema educacional con una clara visión de lo que constituye una buena educación y cómo lograrla para asegurar que los estudiantes tengan la mayor oportunidad de aprender*” (OCDE, 2004:289).

Este fenómeno –claramente identificado por el informe de la OCDE- en la práctica ha terminado de resolviéndose a favor del mercado. Entre los factores que han gravitado para ello destacan -en lo fundamental- la ya mencionada y también reconocida subestimación de los severos problemas que generó la sistemática y significativa reducción de recursos financieros llevada a cabo por el Gobierno Militar (BELLEI, 2003: 204), constatables de hecho al menos en la última década del régimen, más todo el impacto transgeneracional que ello significó. A lo cual debe agregarse la aplicación por más de dos décadas de la lógica de mercado en el financiamiento de los establecimientos escolares, sustentada en una variable tal lábil como la asistencia promedio diaria del alumno. Lógica que en lo fundamental –con adecuaciones- sigue aplicándose hasta estos días, en consecuencia si bien los establecimientos educacionales tienen un operacional diferente, en la práctica los recursos financieros –como en muchos ordenes de cosas- terminan imponiendo su racional y este es un caso más.

En concordancia con lo anterior, el sistema de financiamiento no considera en la proporción que debiera, las profundas y significativas diferencias de capital económico y social de la población escolar chilena. En consecuencia, su forma de operar ha implicado la postergación del servicio educativo ‘a los más costosos de atender’, dado que el sistema aporta un valor muy parecido para toda la población escolar (SAPELLI, 2003), en razón de lo cual cubrir los grupos de mayor costo no es rentable, generándose los cambios en la matrícula que se han anotado, hay que señalar que solamente desde el año 2007 en adelante con la Ley SEP (Subvención preferencial) se ha estructurado un valor adicional de subsidio (aprox. un 50% más) para una fracción de la población más vulnerable, la cual debe estar ligada un proyecto educativo que asegure que al menos el 15% de los estudiantes de un establecimiento pertenecen al segmento más vulnerable de la población. Es más, Hsieh y Urquiola (2002) atribuyen una buena parte de los mejores resultados escolares del sector particular subvencionado al desplazamiento de la población de mejores ingresos relativos hacia ese grupo, es decir se debería al capital social y económico de ese grupo, más que al valor agregado que proveen los establecimientos.

A sabiendas de lo señalado, asumir un sistema de financiamiento semi homogéneo y una política educativa similar en un cuadro de desigualdades tan marcadas como la chilena, sin mecanismos de corrección profundos que permitiesen una clara compensación de éstas, “salvo la correcta operación del mercado”, es asignarle un papel muy optimista a la educación. Esto no implica desconocer el esfuerzo llevado a cabo y los avances registrados, es gravar al sistema educacional con una tarea que difícilmente puede cum-

plir a mediano plazo, aún de contar con grandes apoyos de otros sectores, pues el tema de la desigualdad es un fenómeno de lenta corrección. Los resultados registrados confirman que el estancamiento responde a un diseño estructural que el formato Banco Mundial no puede superar, sin entrar en transformaciones de fondo en materias claves de distribución del poder, dimensión no prevista en la política educativa chilena.

“Las bien intencionadas reformas del Ministerio están débilmente ligadas a la práctica escolar real, porque no hay asesoría supervisora/instruccional para asegurar que las reformas sean implementadas como se anticipa en el programa de la reforma. (...) las reformas del Ministerio están débilmente ligadas a la formación de profesores⁸” (OCDE, 2004:290). A ello se agrega *“... el equipo [se refiere a los investigadores de la OCDE] también encontró que en muchas sino en la mayoría de las escuelas que visitó, la visión y metas de los planificadores y expertos del Ministerio no se reflejaban en los niveles de práctica relativamente altos requeridos por la reforma. El débil nexo entre la Reforma y la formación inicial de profesores ayuda a crear una “brecha de capacidad” mayor en la fuerza docente”* (OCDE, 2004:290-291). De igual manera el informe indica *“El débil nexo de la reforma con las práctica en las escuelas también dificulta los esfuerzos ministeriales (...) El equipo de revisión concluyó que la escasez de capacidad docente supervisora afecta mayoritariamente a los estudiantes de bajos ingresos que tienen mínimos recursos familiares para manejarse en un sistema educacional que no logra estándares altos”* (OCDE, 2004:290).

La referencia condensa el problema de un Estado que en su racional último de funcionamiento es Subsidiario, por ende no cuenta con los mecanismos legales ni financieros para implementar todas sus acciones y responder por ellas. Esto se expresa en la falta de coherencia entre las políticas y los mecanismos de implementación, tal como fue expresado en las secciones anteriores respecto de la relación ‘Ministerio – Sostenedores educacionales’, como también en los problemas de voluntad política para operar con una lógica que no sea “de mercado”, aquellos ámbitos de ‘lo público’ que no se ajustan a los criterios de la racionalidad privada, es decir, al aplicar “los esquema de competitividad de mercado al sector público, se privatiza su operación de manera que termina respondiendo a ese racional.

El sistema escolar enfrente no solamente al disyuntiva por cual camino político seguir, a fin de salir del determinismo estructural como también del agotamiento mercantil que ofrece el neoliberalismo, y al tenor de lo que podría ser un bien social impuro como es la educación (STIGLITZ, 2000: 153), se puedan vislumbrar elementos que no busquen ser el equilibrio ni la compatibilidad total entre visiones opuestas de sociedad, sobre las cuales se ha asentado la reforma educativa presente, sino que surjan del debate público del problema y de las eventuales soluciones⁹.

En este marco, el reconocimiento de una profunda desigualdad social, condición asumida parcialmente en el debate político público, no ha implicado propuestas para implementar acciones orientadas a reducir significativamente esa condición, salvo el impacto muy parcial de la Subvención preferencial. Con todo, la desigualdad no conlleva la di-

⁸ Debe dejarse en claro que en Chile el Ministerio de Educación no tienen responsabilidad directa en la formación de profesores, ello lo hacen las universidades en forma autónoma, incluyendo las del Estado que operan con ese mismo criterio, pues en la práctica han sido privatizadas o deben operar con la lógica del mercado, que para los efectos prácticos es lo mismo.

⁹ Incluso los resultados educacionales privados versus públicos no marcan tendencias definidas, lo cual complica la elección de un camino pues deja en incertidumbre este aspecto (TOKMAN, 2002).

mencción de territorio en su análisis ni en su implantación, por lo cual se le resta una importante condición para que pueda ser revertida mediante medidas eficaces. Ello trasunta un problema de fondo que las nuevas leyes de aseguramiento de la calidad (Agencia de Calidad y Superintendencia de Educación), las cuales no poseen esta característica como determinante en su actuar, reduciendo sus sustentabilidad política y técnica.

De esta forma la actual política de financiamiento de la Educación con sus correcciones, y las propuestas de organización del sistema público en sus diversos niveles no ponen énfasis en las correcciones de los desequilibrios sustantivos que evidencia el problema en esta década, entre los cuales resalta la escasa comprensión que existe acerca del rol sustantivo que compete al desarrollo de Sistemas Educativos Locales de calidad como una tarea esencial para alcanzar sustentabilidad en el desarrollo educativo del país.

5. Los desafíos de cara al desarrollo

Las Políticas de Financiamiento y Organización de la Educación Pública en Chile no han estado dirigidas en su mirada hacia el desarrollo de los Sistemas Educativos Locales. Producto de la tradición del sector, de las orientaciones políticas dirigidas a generar una cultura y sociedad uniformes, y de un centralismo en todo plano, los sistemas educativos locales no aparecen “con luz propia” en el mapa de las políticas de desarrollo educativo del país, salvo en episodios muy aislados.

Ciertamente, las distintas modalidades de financiamiento y de organización del sistema educativo, aunque han sido incluso antagónicas (financiamiento a la oferta o demanda), han contribuido decididamente a que se mantenga esta orientación. La crisis del sistema educativo chileno, detonada con el movimiento estudiantil secundario del año 2006, busca abrir nuevos cauces, objetivo logrado parcialmente tras cambios legislativos importantes, donde la libertad de enseñanza como principio mantiene su supremacía por sobre el derecho a una educación de calidad, o bien donde se genera un subsidio diferenciado para una fracción de la población más vulnerable, o bien se crean agencias de control de los empresarios públicos y privados de la educación. Las que son parte de la respuesta del sistema a una crisis más profunda y compleja que late en la sociedad chilena y que se expresa en la pérdida de valor social de la educación en lo instrumental (su incidencia en el mercado laboral) y en lo formativo (menor eficiencia en la legitimación del orden y desarrollo de la cohesión social).

La pérdida de valor social se expresa además en que pese al incremento sustancial de los recursos financieros, el sector educación no logra (o no puede) resolver los problemas de desigualdad social radical de la sociedad chilena, y aplica políticas uniformes o de reducida adecuación contextual, entre las cuales se encuentra un bajo soporte al desarrollo de los sistemas educativos locales. Dos aspectos claves están presentes en este marco y muestra la necesidad de atender este fenómeno: el primero, el estancamiento de los resultados de logros de aprendizaje de los escolares. Dando cuenta con ello que esta estrategia de operación está –al parecer- en su techo. El segundo, algo más reciente pero de presencia incremental es la baja en la cobertura de la enseñanza secundaria, y paralelamente el aumento de la deserción, pese a que en el caso chileno la provisión de este nivel es obligatoria por parte del Estado.

Consustancial a esta situación está el sistema de financiamiento y organización de la educación que como se ha reiterado, no tiene un rol neutro en los resultados. Es factible

que el sistema de financiamiento en un plazo mediano entre en crisis¹⁰, producto de la reproducción de la desigualdad intergeneracional e incubación de nuevas formas de exclusión social que operan con formatos diferentes a los usualmente conocidos y que el sistema político y social chileno se niega aceptar. Por el contrario, la política educacional del actual gobierno (2010 -2014) propende al desarrollo de elites¹¹, reforzando esta concepción de diferenciación social intra grupos, sin medir las consecuencias en el mediano y largo de estas medidas en la cohesión social de la población.

Esta crisis será de carácter estratégico, entre otros motivos porque durante casi dos décadas los gobiernos democráticos han buscado compatibilizar dos racionales asentados en fundamentos y criterios de operación que han mostrado su contradicción: Estado subsidiario versus Estado solidario, los cuales tras un largo proceso político seguido en el período de retorno a la democracia, que se buscó ex profeso extremar sus semejanzas y minimizar las diferencias entre ambas perspectivas, los resultados no muestran avances sustantivos. El camino a seguir –manteniendo este proceder- parece cada vez más estrecho y difuso, e incluso próximo a agotarse, requiriendo para la búsqueda de solución, analizar nuevos diseños políticos para el sistema educacional chileno, al amparo posiblemente de la discusión de un nuevo rol del Estado.

El período de tiempo en análisis implicó sustentar la provisión de una educación de calidad, inclusiva de la equidad, que generara condiciones ciertas en la población, habilidades, competencias, capacidades y destrezas que les facultaran para reducir en términos significativos las brechas intergeneracionales y la exclusión social, aspectos puestos severamente en entredicho al tenor de los problemas y conflictos que muestra la sociedad chilena en esta materia.

En función de lo expuesto, la relevancia de la experiencia chilena para la región latinoamericana reside en las lecciones que puedan derivarse de un caso que ha manifestado por casi tres décadas, la búsqueda de una fuerte coherencia entre las políticas económicas de mercado y las políticas sociales que han buscado –casi en los últimos veinte años- reducir sus fallos, impulsado a las políticas educacionales a desempeñar un rol instrumental clave en este aspecto. Esta misión no es menor si se entiende como lo señala NEF (1999/2000) que los sucesos de los años 70 y 80 son partícipes de la contrarrevolución neoliberal, fenómeno que no fue propio solamente del ámbito chileno.

La generación de una *Política de Estado en Educación* es consistente con el diagnóstico precedente. Sin embargo, esa propuesta implica un Estado políticamente activo como regulador y organizador del sistema educacional en todo su sentido, y que detente las atribuciones para cumplir su tarea. Ello es un contrasentido en un esquema de Mercado o un modelo de Estado Subsidiario, en consecuencia en alguna medida se exige algo que está fuera del racional que no se quiere o puede cambiar.

El Estado ha manifestado un compromiso medido en los hechos con una educación de calidad. La sociedad en forma mayoritaria reclama para el sector educación “otro Estado”. Sin embargo, en la demanda de una educación de calidad no está del todo asentada

¹⁰ Se entiende crisis como la presencia de dificultades severas que comprometen estratégicamente la existencia del objeto en análisis en los términos actuales cuyo desenlace puede significar su estancamiento como también su progreso.

¹¹ El Gobierno propone la creación de 50 establecimientos secundarios públicos de calidad para atender a los sectores más vulnerables están interesados por una instrucción de calidad.

en la sociedad civil, en términos de un canal unívoco de expresión y acción al respecto que fortalezca – precisamente el desarrollo de los sistemas locales de educación como respuesta operativa a esas demandas.

Tampoco está plenamente enraizada en los gremios docentes –donde se mezcla con reivindicaciones salariales – ni en los de estudiantes y padres, que carecen de la competencia para traducirles de demandas sentidas a requerimientos técnicos. Ello es funcional a una visión tecnocrática de la política, sin embargo, la esperanza de mejoría se confronta con una visión de mercado que no puede destruirse a sí mismo para solucionar sus graves problemas. La posibilidad de generar consensos es compleja, la educación es un campo de fuertes intereses ideológicos, también de clase y por ende de poder.

El Estado chileno tiene una baja cuota de poder en este escenario. Su legitimación está cada vez puesta más en duda en términos de ofrecer respuesta eficiente a las necesidades y garantizar a los ciudadanos un sistema educativo de calidad: algo que en la actualidad es ampliamente demandado por la sociedad e insatisfactoriamente cumplido en la educación pública, fenómeno que en el formato de mercado parece irresoluble, salvo que opte –al menos inicialmente- por su auto destrucción.

BIBLIOGRAFÍA

- AEDO, C. y C. SAPELLI (2001) *El sistema de vouchers en educación. Una revisión de la teoría y evidencia empírica para Chile*. **Estudios Públicos** N° 82, Centro de Estudios Públicos, Santiago, Pp. 35 -82.
- BELLEI, C. (2003) *Capítulo 3. ¿Ha tenido impacto la reforma educativa chilena?* En: COX, C. (Editor). **Políticas Educativas en el Cambio de Siglo. La reforma del sistema escolar en Chile**. Editorial Universitaria, Santiago. Pp. 125 -213.
- Bellei, C., D. Contreas y J. C. Valenzuela (Eds). **La Agenda Pendiente en Educación**. Universidad de Chile, Unicef, Santiago
- BELLEI, C.; PÉREZ, L. M. (eds.) *Financiamiento de la educación: implicancias sobre equidad* [Debate editado]. Santiago de Chile: UNICEF, Oficina de Área para Argentina, Chile y Uruguay, 1999.
- BRUNNER, J.J. y G. ELACQUA (2003) *Capital Humano en Chile*. Universidad Adolfo Ibáñez, Santiago, Chile.
- COLOMA, F. Posibilidades de competencia en el sector particular subvencionado. *Cuadernos de Economía*, v.36, n.8, p.781-839, 1999.
- CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN (2006) Informe Final. Diciembre de 2006, Santiago de Chile. www.presidencia.cl (consultado diciembre de 2006).
- COX, C. (ed.) Las Políticas educativas chilenas en las últimas dos décadas del siglo XX. In: COX, C. (ed.) *Políticas educativas en el cambio de siglo: la reforma del sistema escolar de Chile*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 2003. p.?
- DIRECTIVAS PRESIDENCIALES PARA LA EDUCACIÓN (1980) Presidencia de la República, Chile.
- DONOSO, S.y. HAWES, G (2002) *Eficiencia escolar y diferencias socioeconómicas: a propósito de los resultados de las pruebas de medición de la Calidad de la Educación en Chile*. *Educação e Pesquisa* v. 28, N° 2. Pp. 25-40.
- DONOSO, S (2010) *¿Qué educación debe garantizar el Estado y cómo debe distribuirse? Contradicciones entre el diseño político del sistema educativo y el derecho a una educación de calidad: análisis del caso chileno*. Propuesta de Investigación, Clacso,
- GARCÍA- HUIDOBRO, J.E. y C. COX (1999) *Capítulo I: La Reforma Educativa Chilena 1990 -1998. Visión de Conjunto*. En: J.E. GARCÍA- HUIDOBRO (Editor). **La Reforma Educativa Chilena**. Editorial Popular, Madrid, 1999. Pp. 7 – 46.
- GARCÍA –HUIDOBRO, J.E. y C. BELLEI (2003) **Desigualdad educativa en Chile**. Universidad Alberto Hurtado, Santiago 62 p.

- GONZÁLEZ, P. (2003) *Estructura Institucional, recursos y gestión en el sistema escolar chileno*. En: COX, C. (Editor). *Políticas Educativas en el Cambio de Siglo. La reforma del sistema escolar en Chile*. Editorial Universitaria, Santiago. Op. cit. Pp. 597 – 660.
- JOFRÉ, G. (1988) *Subvenciones en Educación*. Estudios Públicos, Centro de Estudios Públicos, Santiago, Chile. Nº 32, Pp. 31 -55.
- HSEIH, CH, Y M. URQUIOLA (2002) when school competes, how they compete? An assessment of Chile's nation wide school voucher program. World Bank's development group, Washington.
- MCEWAN, P.; CARNOY, P. *The impact of competition on public school quality: longitudinal evidence from Chile's voucher system*. School of Education, Stanford University. (manuscrito)
- MIDEPLAN-MINEDUC (2004) Educación y Pobreza. Resultados de la encuesta Casen 2003. www.mideplan.cl/casen (consultada, octubre 27 de 2004).
- MINEDUC (2006) Anuario Estadístico 2005. Ministerio de Educación, Santiago de Chile.
- MINEDUC (2007) Anuario Estadístico 2006. Ministerio de Educación, Santiago Chile.
- MINEDUC (2008) Resultados de las Pruebas simce 2007. Ministerio de Educación, Santiago de Chile.
- MINEDUC (2010) Indicadores de la Educación en Chile, 2007 -2008. Ministerio de Educación, Chile.
- MIZALA, A. ROMAGUERA, P. (2000) *Determinación de los factores explicativos de los resultados escolares en educación media en Chile: documento de trabajo n.85*. Centro de Economía Aplicada, Dpto. Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, 2000.
- MIZALA, A. ROMAGUERA, P. (2000a) *Equity and educational performance: documento de trabajo n.136*. Centro de Economía Aplicada, Dpto. Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, 2000a.
- MIZALA, A. ROMAGUERA, P. (2000b) School performance and choice: the Chilean experience. *The Journal of Human Resources*, v.35, n. 2, 2000b.
- NEF, J. (1999-2000) El Concepto de Estado Subsidiario y la Educación como Bien de Mercado: Un Bostquejo de Análisis Político Revista Enfoques Educativos Vol.2 Nº, Departamento de Educación, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile
- NUÑEZ, I. Pasado y futuro de la educación chilena. In: HEVIA, R. (ed.) *La Educación en Chile, Hoy*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales, 2003. p.34-43.
- OCDE (2004) Chile. Revisión de las políticas Nacionales de Educación. Organización para la Cooperación y el Desarrollo. París y Ministerio de Educación, Chile.
- PNUD (2003) Desarrollo Humano en Chile 2002. Programa de las Naciones Unidas
- ROJAS, P. (1998) *Remuneraciones de los Profesores en Chile*. Estudios Públicos Nº 71, Centro de estudios Públicos, Santiago, Chile. Pp.122 -175
- SAPPELLI, C. La Economía de la educación y el sistema educativo chileno. *Cuadernos de Economía*. Latin American Journal of Economics, v.39, n.118, p.281-296, 2002.
- STIGLITZ, J. *La Economía del sector público*. 3. ed. Madrid: Antonio Bosch, 2002.
- TOKMAN, A. (2001) Is private education better? Evidence from Chile. Banco Central de Chile.
- VARGAS, J. Mercado, competencia y equidad en la educación subvencionada. *Persona y Sociedad*, v.11, n. 2, p.59-70, 1997.